

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

6^a COMMISSIONE

(Istruzione pubblica e belle arti)

VENERDÌ 20 DICEMBRE 1963

(4^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente RUSSO

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Interpretazione autentica degli articoli 4 e 6, secondo comma, della legge 19 marzo 1955, n. 160, in materia di personale insegnante non di ruolo » (342) (D'iniziativa dei deputati Ermini e Codignola) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	Pag. 37, 42, 43, 46, 52, 54
CASSANO	43
DONATI	46, 47
GRANATA	41, 42, 43, 48, 49, 50, 53
LIMONI	53
MAGRÌ, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione	41, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 53
MONETI	43, 44
OLIVA, relatore	38, 45, 48, 53, 54
ROMAGNOLI CARETONI Tullia	43
SPIGAROLI	52
TRIMARCHI	44, 45, 46, 52, 53, 54

La seduta è aperta alle ore 9,45.

Sono presenti i senatori: Lea Alcidi Boccacci Rezza, Amoletti, Baldini, Barbaro, Bel-

lisario, Cassano, Donati, Giorgi, Granata, Levi, Limoni, Moneti, Oliva, Perna, Piovano, Tullia Romagnoli Caretoni, Romano, Russo, Salati, Scarpino, Spigaroli, Stirati, Trimarchi, Vaccaro, e Zaccari.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione Magrì.

MONETI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Ermini e Codignola: « Interpretazione autentica degli articoli 4 e 6, secondo comma, della legge 19 marzo 1955, n. 160, in materia di personale insegnante non di ruolo » (342) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Ermini e Codignola: « Interpretazione autentica degli articoli 4 e 6, secondo comma, della legge 19 marzo

1955, n. 160, in materia di personale insegnante non di ruolo», già approvato dalla Camera dei deputati

Dichiaro aperta la discussione generale

O L I V A, relatore. Per renderci conto del disegno di legge che giunge già approvato dalla Camera dei deputati, ritengo che dobbiamo rapidamente rileggere le norme alla cui interpretazione autentica dobbiamo dedicarci

L'articolo 4 della legge 19 marzo 1955, n. 160, dice: « Gli insegnamenti non conferibili a professori titolari o a professori incaricati ai sensi della presente legge, sono attribuiti per supplenza, per il periodo strettamente indispensabile. La supplenza non è utile ai fini della conferma in servizio per l'anno successivo

Coloro ai quali sono conferiti tali insegnamenti si denominano professori supplenti »

Per comprendere la norma bisogna richiamare l'articolo 1 della stessa legge, il quale stabilisce che « l'assunzione dei professori incaricati ha luogo mediante concorsi per titoli cui possono partecipare i professori forniti del prescritto titolo di abilitazione ed iscritti all'albo. La iscrizione all'albo si intende comprensiva dell'abilitazione per quei titoli non abilitanti in base ai quali, per effetto di disposizione speciale, sia stata disposta l'iscrizione stessa.

Le domande sono presentate al provveditore agli studi, secondo le modalità e nei termini stabiliti dal Ministro per la pubblica istruzione

Non è ammessa la presentazione di domande in più di due Province »

E all'articolo 3 si dice che: « Gli insegnamenti in istituti e scuole statali di istruzione media, classica, scientifica, magistrale e tecnica, ivi compresi le scuole e i corsi di avviamento professionale, sono conferiti per incarico dal provveditore agli studi in quanto siano riferibili a

a) cattedre di ruolo ordinario vacanti;

b) posti di ruolo transitorio o di ruolo speciale transitorio vacanti,

c) posti di insegnamento che siano esattamente corrispondenti alle cattedre o ai posti previsti dalle precedenti lettere a) e b),

d) posti per i quali a norma delle disposizioni vigenti, non sia prevista o non sia possibile la istituzione della cattedra di ruolo e che si riferiscano all'insegnamento di almeno un corso completo, oppure che comportino un orario di almeno nove ore settimanali »

E ovvio che, al di fuori di questi casi, tutti gli altri insegnamenti vanno conferiti per supplenza in base al citato articolo 4.

Vi sono però (ed è questa la ragione per cui viene suggerita l'interpretazione autentica dell'articolo 4) molti casi in cui, nonostante la possibilità teorica del conferimento dell'incarico da parte del provveditore, questi non può provvedervi perchè, decorso il termine utile od iniziato durante l'anno scolastico, il provveditore non può più assegnare gli incarichi: ed è necessitato invece a provvedervi il capo di istituto. Con l'articolo 1 del disegno di legge si propone appunto di chiarire che « l'articolo 4 della legge 19 marzo 1955, n. 160, va inteso nel senso che tra gli insegnamenti conferiti per supplenza, per il periodo strettamente indispensabile, sono compresi sia quelli non conferibili dai provveditori agli studi, perchè non rientrano nelle categorie elencate nell'articolo 3 della medesima legge, sia quelli comunque non conferiti dai medesimi provveditori agli studi »

Giustamente si ricorre alla figura dell'interpretazione autentica: nessuno infatti ha mai posto in dubbio che, dopo un certo tempo, gli incarichi conferibili ma non conferiti da parte dei provveditori agli studi, diventino conferibili per la supplenza da parte dei capi di istituto; ma è bene chiarirlo esplicitamente, sia nei confronti dei prescritti controlli contabili, sia perchè la materia risulti chiaramente regolabile da parte del Ministro, come appresso si dirà a proposito dell'articolo 2 del disegno di legge in esame.

Su questa norma credo che non vi sia, per il momento, null'altro da dire; mi ten-

go pertanto a vostra disposizione per eventuali chiarimenti ulteriori.

La cosa diventa un po' più complicata e delicata per quel che si riferisce all'articolo 2, che sancisce l'interpretazione autentica dell'articolo 6 della legge 19 marzo 1955, n. 160, del quale do lettura: « Gli insegnamenti, di cui al precedente articolo 3, sono conferiti nell'ordine delle graduatorie secondo le modalità previste dall'articolo 1 del decreto legislativo 7 maggio 1948, numero 1276.

Gli insegnamenti, di cui all'articolo 4 della presente legge, sono sempre conferiti dal capo di istituto secondo i criteri definiti con ordinanza del Ministro della pubblica istruzione ».

Che all'inizio di ogni anno scolastico venga emanata un'ordinanza che si occupa anche di queste supplenze, è cosa a tutti nota. Sappiamo altresì che — da sempre — queste supplenze sono state conferite, sia pure in casi marginali, anche a persone che, diversamente da ciò che è richiesto per il conferimento dell'incarico, non avevano titoli abilitanti. Già il vecchio regolamento del 1924, d'altronde, all'articolo 155 così diceva: « Nessun incarico o supplenza nei regi istituti medi di istruzione può essere affidata se non a chi sia provvisto del titolo legale di abilitazione ». Ma subito dopo aggiungeva: « Quando l'incarico o supplenza sia stato assegnato, *per ragioni di necessità, a persona non legalmente abilitata*, tale nomina può essere revocata in qualunque momento ».

È ovvio che il legislatore ha sempre avuto un certo riserbo nell'affrontare questo problema, perchè la scuola è una cosa seria, ed è logico perciò che possa essere chiamato ad insegnarvi solo chi è abilitato, per quella garanzia che l'abilitazione si presume debba dare della capacità didattica e culturale dell'insegnante. Tale capacità non è di puro interesse privato, anzi è di grandissimo e preminente interesse pubblico. Il fatto stesso di dover avere un'abilitazione di Stato avvicina l'insegnante alla figura del libero professionista: il notaio, l'avvocato, l'ingegnere sono infatti soggetti ad esame di Stato di abilitazione.

Questo spiega perchè recentemente, come sapete, un magistrato italiano abbia ritenuto di configurare, in mancanza del titolo di abilitazione, il reato di esercizio abusivo della professione di insegnante. Dovranno dunque essere perseguiti i supplenti non abilitati o neppure laureati?

Ecco la domanda a cui si vuole rispondere con l'interpretazione autentica dell'articolo 6, affinchè i magistrati non si sentano in dubbio di mancare al proprio dovere d'ufficio se non seguiranno l'esempio del proprio collega che ha già giudicato in materia.

Desidero premettere in argomento che l'interpretazione autentica non è affatto, e necessariamente, una dimostrazione di disprezzo o di poco rispetto per la Magistratura. Se lo fosse, l'interpretazione autentica sarebbe stata certamente vietata dalla Costituzione, perchè è la Costituzione che garantisce quell'equilibrio, quell'armonia di poteri per cui il cittadino si sente difeso dagli abusi dello stesso Potere legislativo. Tale divieto non v'è nella Costituzione: ed anzi l'istituto dell'interpretazione autentica è stato più volte invocato dalla dottrina e dalla giurisprudenza per chiarire la legge quando, in definitiva, la legge dica — nella sua lettera — qualche cosa di diverso o di insufficiente rispetto a ciò che era nell'intenzione del legislatore.

Venendo poi al caso concreto, noi tutti sappiamo, per un'esperienza di vita e professionale che forse mancava al magistrato in questione, che da anni ed anni le supplenze (questo mezzo realistico di riparare a uno stato di necessità) sono sempre state conferite anche a persone non munite del titolo di studio.

Di fronte alla necessità di supplire un professore ammalato, o comandato, e così via, non sempre è possibile avere pronta la persona munita di titolo abilitante.

È condannabile tale pratica? Certo non era ritenuta tale dal legislatore del passato. Abbiamo visto che il legislatore del passato, quando si è trovato a prevedere, sia pure indirettamente, i casi di necessità, nella stessa norma in cui diceva che gli insegnamenti erano conferiti a chi aveva il ti-

tolo abilitante, stabiliva però che le « supplenze » potessero essere conferite anche a chi non aveva quel titolo. Alle spalle del titolo abilitante restava dunque tutto un vuoto che non si fermava neppure al titolo di studio, ma poteva arrivare fino alla figura (degnissima) dell'autodidatta, che anche senza titolo di studio può essere però espertissimo di qualche materia e, per sua vocazione naturale o spirituale, ottimo insegnante.

Ben si intende che questa non era una situazione conciliabile con l'ideale dello stato di diritto. Deve pur trovarsi un rimedio più sicuro a situazioni del genere. Ma per intanto, fino ad oggi, nessuno ha mai avuto il dubbio che nell'attuale complesso di leggi vi fosse l'intenzione e la volontà di non consentire questo modo di risolvere i casi di necessità, sia pure temporaneamente, sia pure con tutte le possibilità di revoca.

Se pertanto, improvvisamente, un magistrato ravvisa nel caso concreto il reato di esercizio arbitrario della professione di insegnante e di abuso del titolo professionale, nel fatto che persona non abilitata, o addirittura non laureata, accetti un incarico di insegnamento, è logico che — sull'onda di questo giudicato — si crei un allarme notevolissimo e giustificato, per il timore che ciò preannunci una specie di « guerra » ai supplenti che non abbiano il titolo di studio o l'abilitazione.

Il fatto è che si è annunciata una specie di campagna per la moralizzazione dell'insegnamento, ritenendo lo stesso minacciato in radice dall'introduzione sistematica di insegnanti che non siano nè abilitati nè tanto meno muniti di idoneo titolo di studio. E così, a quanto sembra, si è cominciato a diffidare gli studenti che insegnano nelle scuole medie a non prendere posto in cattedra; si sono richiesti e sono stati sequestrati o comunque è stata presa visione dei fascicoli di nomina, e tutto questo ha prodotto una crisi che noi legislatori abbiamo il dovere di chiarire attraverso l'interpretazione autentica delle leggi vigenti, sollevando i magistrati dallo scrupolo di mancare al proprio dovere di perseguire i reati d'interesse pubblico e chiarendo perciò che

il legislatore non si è mai sognato di prevedere un reato di esercizio abusivo della professione in chi accetti — anche senza avere titolo abilitante — un incarico di supplenza, essendo questo, d'altronde, l'unico mezzo che nell'attuale situazione della scuola italiana consenta d'impartire l'insegnamento in certe località decentrate, in cui il legislatore ha voluto realizzata la presenza della scuola dell'obbligo e dove, parliamoci chiaro, molti insegnanti abilitati, in questo momento, non vorrebbero andare anche se lo potessero. Non è fuori della realtà, infatti, il caso di chi fa la domanda per essere compreso nelle graduatorie provinciali per gli incarichi ma poi, interpellato per il conferimento in concreto dell'incarico nella località *a* o *b* o *c*, lontano dal capoluogo, rinuncia alla nomina. In questo caso, il preside deve pur provvedere in qualche modo, e allora si rivolge alle forze che trova sul luogo. Ecco perchè, con l'interpretazione autentica, dobbiamo dare prima tranquillità di coscienza ai magistrati: i quali, se finora si sono astenuti dal colpire una realtà sancita e legittimata dalla lunga prassi, ora, di fronte al giudicato del collega, potrebbero pensare di essere tenuti a seguire la stessa linea di condotta in difesa della giustizia.

Orbene: quale è la norma a cui si vuole riferire l'interpretazione autentica? Il comma secondo dell'articolo 6 della legge, di cui ho già dato lettura, parla di una ordinanza del Ministro della pubblica istruzione e di criteri che vanno definiti mediante la stessa. Si pensa che il mezzo idoneo per dare chiarezza a questo argomento, almeno provvisoriamente, sia appunto lo stabilire che tra i criteri — così afferma l'articolo 2 del disegno di legge sottoposto al nostro esame — da definirsi a norma del secondo comma dell'articolo 6 della legge 19 marzo 1955, n. 160, (cioè con ordinanza ministeriale) si debbano appunto ritenere comprese le modalità secondo le quali i capi di istituto, nell'attuazione del disposto del predetto articolo 4 della legge n. 160, possono conferire supplenze anche a persone munite di titoli di studio inferiori a quelli richiesti per l'ammissione agli esami di abilitazione.

Qui non si tratta, evidentemente, di allargare la facoltà di ordinanza del Ministro, che resta tale e quale; anzi, se mai, gli si conferisce la responsabilità di non lasciare affidato alla discrezione completa dei capi di istituto il conferimento delle supplenze; ma gli si fa obbligo di chiarire i limiti ragionevoli entro cui questo conferimento di supplenza possa essere attuato. Va notato in proposito che il testo originario della proposta di legge Ermini e Codignola è stato modificato dalla Camera dei deputati per dare una maggiore limitatezza al campo di questa discrezione, mediante l'introduzione (o meglio la riaffermazione) del concetto dell'eccezionalità e della temporaneità di siffatti conferimenti, e della loro revocabilità in caso di disponibilità di aspiranti muniti dei titoli prescritti.

Debbo inoltre sottolineare che, mentre nella legge 19 marzo 1955, n. 160, non era fatto un esplicito riferimento al titolo di studio di cui doveva essere munito colui al quale era conferita la supplenza, nel disegno di legge sottoposto al nostro esame e già approvato dall'altro ramo del Parlamento, esso viene (seppur genericamente) indicato. La Camera ha voluto infatti precisare: « anche a persone munite di titoli di studio inferiori a quelli richiesti per l'ammissione agli esami di abilitazione ». Si tratta di un concetto molto ampio ma è già qualcosa, perchè in tal modo si prescrive, almeno, un iniziale titolo di studio, il che non risulta esplicitamente dall'attuale legislazione.

È previsto, infine, che la presente legge entri in vigore alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*: si abolisce cioè la *vacatio legis* perchè c'è urgenza che essa divenga operante al più presto, onde prevenire l'instaurarsi di possibili incresciosi procedimenti penali.

Credo di essere stato abbastanza esauriente nella mia esposizione; ad ogni modo rimango a disposizione della Commissione per ogni eventuale chiarimento.

G R A N A T A. Signor Presidente, non è purtroppo la prima volta che, costretti

dallo stato di necessità, ci troviamo di fronte ad un provvedimento che, quanto meno sotto il profilo della chiarezza legislativa, dobbiamo pur definire assai opinabile. Io ho apprezzato l'abilità con cui il relatore senatore Oliva ha illustrato questo disegno di legge; ciò nonostante debbo constatare che siamo costretti a far passare come interpretazione autentica un vero e proprio espediente legislativo imposto dall'esigenza di sanare uno stato di fatto abnorme, messo a nudo dalla sentenza di un magistrato puntiglioso — può essere una qualità o un difetto a seconda dei punti di vista — che minaccia di dare un altro rovinoso scollone alla già disastrosa situazione della scuola italiana con il conseguente rischio di lasciare senza insegnanti alcune migliaia di cattedre. E si parla di un numero rilevantissimo, onorevole Sottosegretario: circa 20 mila!

M A G R I', *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Sono meno, molto meno.

G R A N A T A. Non siamo in grado di precisare ora la cifra, ma essa è indubbiamente assai elevata, consistente, preoccupante, e di questo ci rendiamo tutti perfettamente conto. Sarebbe assai facile, a chi volesse approfondire la questione, dimostrare che la pretesa interpretazione autentica, che noi andiamo ad approvare, dell'articolo 4 e dell'articolo 6 della legge 19 marzo 1955, n. 160 — articoli per la verità formulati in termini assai generici — che l'interpretazione autentica, dicevo, contrasta piuttosto decisamente con una norma costituzionale. Nè è possibile, senatore Oliva, sostenere che i poteri concessi al Ministro in virtù del disposto dell'articolo 6 della già citata legge relativamente all'emanazione di ordinanze per il conferimento delle supplenze, possano mai derogare ai principi generali. Quindi sul piano puramente giuridico-costituzionale la nostra interpretazione autentica, per la verità, può dare luogo ad alcuni dubbi.

D'altra parte nessuno di noi si sente di abbandonare ai rigori della legge gli stu-

denti universitari i quali avrebbero, a giudizio di quel magistrato, incautamente accettato supplenze, nè i presidi che altrettanto incautamente le avrebbero conferite, e tutta la gerarchia dei funzionari sino ad arrivare al vertice del Ministro. Noi vogliamo tutelare gli studenti, i presidi, i funzionari, il Ministro, se ce lo consente, ma soprattutto, per quanto è possibile, la scuola alla quale non vogliamo che sia arrecato altro danno.

Di qui lo stato di necessità e quindi l'urgenza di porvi in qualche modo rimedio. Non possiamo però accettare le giustificazioni — stavo per dire le attenuanti — addotte dal senatore Oliva con il riferimento a lontani precedenti legislativi, e ciò per molto validi, quanto chiaramente intuibili motivi, per molto valide ragioni che non sto qui ad illustrare per amor di brevità e soprattutto per la fondamentale ragione che in ogni caso quelle norme di legge a cui il senatore Oliva faceva riferimento sono relative ad un'epoca precedente alla Costituzione repubblicana che sancisce un principio al quale stiamo derogando con questa interpretazione autentica

P R E S I D E N T E. Allora il magistrato non è stato puntiglioso, ma scrupoloso

G R A N A T A Comunque noi non intendiamo valutare il provvedimento sotto un profilo storico-giuridico. Limitiamoci a riconoscere che esso è imposto da esigenze di opportunità pratica. Questa è la verità.

Ma è bene che ci chiediamo in questa sede prima di arrivare alla votazione, al voto favorevole, perchè avviene tutto ciò. Non basta — come è detto nella relazione presentata alla Camera — trovare una giustificazione nel grande sviluppo dell'istruzione registrata in questi ultimi anni, fatto di per sé apprezzabile e importante. Bisogna risalire più indietro, alle responsabilità politiche. Bisogna avere la franchezza di riconoscere — e questo noi lo diciamo non per riaffermare qui una nostra posizione polemica, ma per precisa assunzione di responsabilità delle parti che tuttavia convergono nel giudizio positivo nei confronti di questo disegno di legge — bisogna avere la fran-

chezza di riconoscere, dicevo, che questa situazione di così grave carenza del personale insegnante qualificato nella scuola italiana è la conseguenza di una serie di grossi errori commessi nella politica scolastica attuata dalle maggioranze governative in questi ultimi sedici anni. Questa è la verità.

Io non starò qui adesso a riprendere tutti gli argomenti che abbiamo abbondantemente illustrato tutte le volte che si è discusso di questa situazione di grave carenza della scuola; ma non possiamo tacere in questo momento la nostra amarezza, il nostro risentimento per questo stato di cose che ci costringe ad adottare provvedimenti di tale fatta.

Noi voteremo a favore di questo disegno di legge, però chiediamo alla Commissione un impegno. Ci rendiamo conto dell'opportunità imposta dallo stato di fatto, dallo stato di necessità, di adottare la formula dell'articolo 2 del disegno di legge che stiamo per approvare, per quanto si riferisce al titolo di studio che devono possedere coloro ai quali può essere conferita la supplenza; ma la dizione è così larga da identificarsi perfettamente con la genericità di quanto contenuto nell'articolo 4 della legge n. 160 del 19 marzo 1955; quando si dice infatti « supplenze anche a persone munite di titoli di studio inferiori a quelli richiesti per l'ammissione agli esami di abilitazione » non si precisa alcun limite: anche la licenza elementare è un titolo di studio inferiore.

D'altra parte dobbiamo pure adottare una formula estremamente elastica che possa coprire tutti i casi, di cui non abbiamo precisa notizia, esistenti nella scuola italiana, per non lasciare senza la protezione della legge anche uno solo di quegli studenti che abbiano avuto incarichi ed esercitino l'insegnamento in questi ultimi anni. Noi accettiamo la formula più elastica con efficacia *ex tunc*, però chiediamo che la Commissione si impegni ad approvare un nuovo disegno di legge che *ex nunc* precisi che la supplenza può essere concessa solo a persone che frequentino corsi dell'ordine di studio che precede immediatamente il conseguimento dell'abilitazione. Con questa dizione noi stabi-

6^a COMMISSIONE (Istruzione pubblica e belle arti)4^a SEDUTA (20 dicembre 1963)

tiremmo un limite al livello inferiore non consentendo, ad esempio, a chi fosse in possesso della sola licenza elementare di andare ad insegnare nei licei.

Noi non vogliamo, sia pure garbatamente, porre un ricatto alla Commissione, ma riteniamo che responsabilmente la Commissione debba accettare la nostra proposta intesa a distinguere questi due aspetti della situazione di cui stiamo trattando: uno riguardante il passato, uno riguardante il presente e l'immediato avvenire. Per il passato, saniamo la situazione con la formula più elastica possibile, visto che il provvedimento è ispirato da questa esigenza di evitare guai a coloro ai quali sono stati conferiti incarichi di insegnamento. Ma per il prossimo futuro precisiamo che, eccezionalmente, possono insegnare studenti universitari o, quando non è richiesto il titolo di laurea, studenti che frequentino corsi che precedano immediatamente l'abilitazione richiesta per quell'insegnamento.

CASSANO. Ma si potrebbe chiedere: come potranno questi studenti, frequentare l'Università, se insegnano? Siamo di fronte a una situazione veramente paradossale.

GRANATA. Siccome ci sono corsi universitari per i quali non è richiesto l'obbligo della frequenza, è possibile contemporaneamente seguire i corsi e insegnare. Nella legge invece che di frequenza all'Università si potrebbe parlare di iscrizione.

PRESIDENTE. Oppure si potrebbe dire: « che non abbiano compiuto i corsi ».

GRANATA. Ma questo potrebbe significare che uno studente che si sia iscritto venti anni fa alla Facoltà di lettere può insegnare.

Noi chiediamo comunque alla Commissione che si impegni a sancire questo principio con un provvedimento che dovrebbe essere approvato al più presto. A queste condizioni, e ferme restando tutte le nostre riserve e le nostre critiche in merito alle cause che hanno determinato questa

situazione di fatto, noi siamo disposti a votare a favore del provvedimento.

ROMAGNOLI CARETTONI TULLIA. Non c'è dubbio che noi siamo perfettamente d'accordo, in linea generale, sul principio che nelle scuole dovrebbero insegnare solo le persone che sono a posto con i titoli; nè io farò certo l'esame giuridico di questo provvedimento che giudichiamo di emergenza e pensiamo debba essere approvato in considerazione della necessità che lo ispira.

Io dico la verità, avrei preferito, in linea generale, che il buon senso regolasse il viver civile; e pare a me, senza mancare di riguardo al magistrato, che se egli si fosse ispirato meno alla lettera e più al buon senso, non avrebbe condannato. Perchè non c'è dubbio che si tratta di una questione di buon senso.

D'accordo: approviamo questa interpretazione autentica, cerchiamo di tutelare tutti, dal Ministro fino all'ultimo supplente; ma, a mio giudizio, si poteva anche non arrivare a questo: lo sappiamo tutti che c'è un'infinità di insegnanti che non hanno i titoli di studio, sappiamo tutti che non si trovano gli insegnanti. Le cause di questa carenza le conosciamo tutti, perchè sono l'argomento di fondo del dibattito sui problemi della pubblica istruzione; non solo, ma abbiamo sentito proporre da varie parti dei mezzi di reclutamento tra i più arditi e non tradizionali perchè si sa che gli insegnanti non ci sono e bisogna trovare i mezzi per reperirli rapidamente.

Il criterio che ha ispirato il magistrato mi sembra in netto contrasto con questa necessità della scuola italiana; avrei preferito non dover approvare questa leggina. Essa, comunque, risponde a uno stato di necessità e non possiamo che approvarla ma, nel contempo, dichiariamo che l'impegno nostro e, crediamo, di tutto il Parlamento e di tutto il Paese, deve essere quello di regolarizzare al più presto la situazione della scuola italiana.

MONETTI. Quanto ha detto il senatore Granata circa l'ultima parte dell'arti-

colo 2 del disegno di legge sottoposto al nostro esame, mi trova pienamente consenziente in quanto mi sembra che la dizione adottata dal legislatore sia pericolosa perchè troppo elastica. È pur vero che sussiste la necessità di approvare il disegno di legge al più presto onde superare un certo stato di emergenza, salvo poi riesaminare il problema nel tempo più breve possibile; ma poichè la senatrice Carettoni si richiama al buon senso, io dirò che questa legge potrà dar luogo a delle applicazioni discrezionali così abnormi da ledere gravemente il buon senso e il prestigio della scuola stessa.

M A G R I', *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione.* Noi interpretiamo una legge esistente, non ne facciamo una nuova.

M O N E T I. Voglio portare dei fatti. Lei certamente ricorda, onorevole Sottosegretario, che, quando fu istituita la scuola media obbligatoria, venne a lungo dibattuto un articolo nel quale si prevedevano i posti di ascolto nel caso di impossibilità di assicurare l'istruzione al giovane nella scuola più vicina. È vero che colui che sta al posto di ascolto è un coordinatore e non riveste la figura vera e propria di insegnante; ma a me sembra che si leda gravemente il principio della serietà dell'insegnamento quando a coordinatore di uno dei sopra citati posti di ascolto, nel quale si impartiscono anche lezioni di latino, vien posto ad esempio un insegnante di disegno o di economia domestica che il latino non ha mai neppure lontanamente avvicinato. Io non capisco come potrà costui fare da coordinatore, da revisore dei compiti, da guida, insomma, del giovane perchè superi certe difficoltà in materie che egli non ha mai neppure lontanamente avvicinato. Questo naturalmente pone in grave crisi la funzionalità dei posti di ascolto. Avevamo la possibilità di usufruire di tanti maestri disoccupati, che almeno sette anni di latino alla men peggio li hanno fatti ed hanno avuto una formazione umanistica che certamente può dar loro una capacità di coordinamen-

to maggiore di quella che non possa avere un insegnante di economia domestica o di disegno. Da questo punto di vista il disegno di legge al nostro esame potrà indubbiamente portare una correzione all'inconveniente denunciato giacchè, attribuendo questi compiti di coordinamento anche a studenti del liceo classico o scientifico, delle magistrali o, meglio ancora, a giovani che frequentano l'Università, si potrà un poco risollevarle le sorti di queste scuole.

Ma è proprio per le ragioni esposte, onorevole Presidente, che l'articolo 2 mi lascia alquanto perplesso. Ed è per questo che mi trovo consenziente con quanto ha suggerito il senatore Granata, se non sia il caso, cioè, di porre un limite. Non si tratta di un puntiglio o di una posizione pregiudiziale, ma è proprio il buon senso — visto che di buon senso si è tanto parlato — che lo consiglia.

Anche su un altro punto mi trovo d'accordo con quanto esposto poco fa dal senatore Granata, sull'opportunità, cioè, di riesaminare tutto il problema, dato che la esperienza consiglia, di fronte a mali estremi, estremi rimedi. Anzi, a questo proposito, onorevole Presidente, vorrei pregarla di prendere in considerazione l'opportunità di portare in discussione davanti a questa Commissione quel mio disegno di legge riguardante suggerimenti e proposte per una migliore e più pronta utilizzazione dei 9.000 maestri laureati. Potrebbe essere una buona occasione, una discussione s'fatta, per studiare le misure opportune per un rapido reclutamento di quanti sono abilitati o laureati, di ruolo o non di ruolo, giacchè la loro immissione nella scuola ridurrebbe senza dubbio ad un numero ragionevole l'impiego dei laureandi o semplici diplomati. Senza contare poi che la possibilità di rapidi e facili guadagni potrebbe distrarre molti studenti, universitari o no, dal conseguire il titolo prefisso. Di qui la necessità di pensare al futuro e studiare un provvedimento organico che possa veramente aiutare la scuola italiana a superare questo momento particolarmente difficile.

T R I M A R C H I. Onorevole Presidente, mi scuso con la Commissione per esse-

re giunto, insieme con la collega senatrice Rezza quando la discussione era già iniziata, ma parlava in Aula il nostro capogruppo e ci siamo sentiti obbligati ad essere presenti. Non ho avuto quindi la fortuna di ascoltare la relazione del senatore Oliva.

Negli interventi degli onorevoli colleghi che mi hanno preceduto ed anche da parte del sottosegretario Magrì ho sentito parlare di interpretazione autentica. Onorevole Presidente, noi che siamo i legislatori dovremmo dire almeno a noi stessi le cose come effettivamente stanno! Ci sentiamo proprio di affermare, con tutta coscienza, che il disegno di legge al nostro esame rimane in tema di interpretazione autentica? Se mi potessero essere forniti dei chiarimenti, ne sarei veramente grato perchè questo mi libererebbe da una preoccupazione che immagino sia poi di tutti i colleghi. Se invece le delucidazioni non mi dovessero essere fornite, allora rimarrei fermo nella considerazione e nella constatazione che qui si parla di interpretazione autentica come mero espediente per sanare una situazione di fatto che si è venuta a determinare contro la legge.

O L I V A , *relatore*. Non contro, ma nel silenzio della legge, senatore Trimarchi.

T R I M A R C H I . La precisazione mi rincuora molto. Se le cose stessero diversamente, infatti, noi saremmo chiamati a qualificare come interpretazione certe norme pur sapendo che interpretative non sono.

Assumiamo dunque come ipotesi che si tratti di norme interpretative (ma, ripeto, io rimango in attesa di chiarimenti). La soluzione che si prospetta non mi sembra la più adatta per le ragioni che sono già state abbondantemente indicate dagli onorevoli colleghi che prima di me sono intervenuti nella discussione, ma soprattutto per la possibilità che, procedendo a questa cosiddetta interpretazione, si possa arrivare a delle conseguenze estreme come quella dianzi segnalata, e cioè che persone munite soltanto del diploma di licenza elementare possano andare ad insegnare nei licei.

O L I V A , *relatore*. Ma questo soltanto in teoria.

M A G R I' , *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Il buon senso sarà forse tramortito, ma non addirittura morto!

T R I M A R C H I . A titolo personale — ma è chiaro che le considerazioni personali non hanno alcun valore se non quello di una voce isolata — debbo affermare che sono contrario al titolo di studio. Ho già avuto occasione di precisare in Assemblea ed anche in altre circostanze questo mio concetto, che cioè il titolo di studio attribuisce molto spesso un titolo di competenza a persone che competenza non hanno. Mi pare però che il sistema prospettato da questo disegno di legge non sia il più opportuno. Noi liberali in sede di discussione alla Commissione della Camera abbiamo già segnalato la necessità che per venire incontro alle esigenze da tutti sentite, si faccia qualcosa di più serio: si utilizzino, ad esempio, i maestri elementari che sono dotati di laurea, si faccia tutto il possibile perchè questi docenti che hanno già una notevole esperienza didattica siano utilizzati per scuole di grado e ordine superiore, sì da rimanere perfettamente nell'ambito del sistema al quale ci vogliamo adeguare. Si dia la possibilità agli insegnanti di età superiore ai 70 anni che siano ancora in grado di svolgere la loro missione, di rientrare nelle funzioni: nel 1940, se ben ricordo, fu adottata una disposizione simile. Si dia la possibilità di organizzare dei corsi di specializzazione, di perfezionamento presso le Facoltà di lettere, di magistero; ma soprattutto si faccia tutto il possibile per mantenere salvo un certo prestigio della scuola. Non si può ammettere che dei semplici laureandi o addirittura persone munite di titolo di studio inferiore possano andare ad insegnare nelle scuole medie. Noi sappiamo bene qual è il livello dello studio in Italia; lo sanno tutti, dai professori delle scuole medie a quelli dell'Università. Purtroppo dobbiamo constatare che molto spesso si giunge alla Università senza quel minimo di cultura necessario perchè si possa degnamente figu-

rare nella società; e sappiamo pure in quali tristissime condizioni molto spesso si consegue la laurea. Proprio per questi motivi, sull'orma di quanto hanno già fatto molti colleghi in altre Università, io sono tentato di istituire la prova scritta per il diritto privato, onde accertare se i giovani che escono dal liceo sono almeno in grado di scrivere correttamente giacchè molto spesso si deve dolorosamente constatare che essi, pur avendo conseguito la licenza liceale, non conoscono la lingua italiana o per lo meno, non la conoscono in quel grado sufficiente per aspirare ai titoli superiori.

In conclusione, dunque, onorevole Presidente, noi siamo contrari a questo disegno di legge anzitutto per la premessa che ho posto e poi per il sistema che mediante esso si vorrebbe instaurare. Si segua invece un altro criterio, si faccia ricorso ad altri provvedimenti, si inducano alcuni fra i laureati che svolgono attività nelle Amministrazioni dello Stato a dedicarsi all'insegnamento! Operando secondo i criteri indicati nel disegno di legge che si sta per approvare, noi facciamo un passo indietro nello sviluppo dell'insegnamento medio in Italia.

PRESIDENTE Ma c'è uno stato di necessità

TRIMARCHI. Già, ma si tratta dello stesso stato di necessità col quale pretende di giustificarsi il Governo Moro e di cui ho parlato ieri in Aula. Siamo noi che creiamo tale stato di necessità e poi dobbiamo ovviare al medesimo, nella fattispecie interpretando la legge in questi termini. Per tutte le ragioni esposte, dichiaro il voto contrario del mio Gruppo

DONATI Devo dire subito che sono decisamente favorevole all'approvazione del disegno di legge, e lo sono perchè credo che sia stato giusto allargare la possibilità, per tutti i ragazzi d'Italia, di frequentare la scuola almeno fino al 14° anno. Per me questa è un'esigenza primaria. Sono favorevole perchè effettivamente non si potevano predisporre gli insegnanti quando ancora non

si aveva la possibilità di inserirli nell'insegnamento.

Per preparare un insegnante occorrono dieci anni; per aprire una scuola basta un decreto ministeriale. Evidentemente la situazione è quella che è, e noi dobbiamo necessariamente far fronte a uno stato di urgenza. Però vorrei dire due cose. Anzitutto l'approvazione di questo disegno di legge postula un mandato fiduciario all'Amministrazione per quanto si riferisce a quell'ordinanza annuale la quale deve stabilire i criteri di assegnazione degli incarichi

MAGRI', Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione. È stato sempre così.

DONATI. Sì, ma l'interpretazione autentica evidentemente attribuisce al Ministero un compito abbastanza delicato che il Ministero, secondo me, è in grado di assolvere perfettamente dando disposizioni che l'utilizzo di questo personale sia, per quanto possibile, conforme alle sue capacità. Ora la prima raccomandazione che vorrei fare è questa: che non si allarghi indiscriminatamente, ma si crei una specie di graduatoria di competenze che assicuri alla scuola uomini che abbiano minori deficienze dal lato della preparazione. Cioè non ci si lasci prendere dalla preoccupazione dell'opinione di chi appartiene a questo o a quel gruppo, ma si guardi prima di tutto al fabbisogno della scuola, soprattutto per dare ai ragazzi un insegnamento che effettivamente risponda alle loro esigenze. Questo vorrei che fosse il criterio determinante dell'ordinanza in questo settore.

MAGRI', Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione. È stato sempre fatto

DONATI. Secondo punto: quando si discusse sulla scuola media io mi preoccupai notevolmente, e lo significai al Ministro, degli orari. È successo quello che temevo: cioè la prima classe della scuola media ha portato a una diminuzione nell'utilizzo degli insegnanti di ruolo. L'insegnante di ruolo che prima aveva, come insegnamento di classe, le 14 e 16 ore, in molti casi è ridotto

a fare 10 ore. Con la carenza di insegnanti che abbiamo io credo che sbagliamo gravemente consentendo che un insegnante di ruolo, regolarmente pagato, faccia 10 ore di scuola e con questo assolva al suo compito. Questa è una semi-occupazione, e un regime di sotto-occupazione. Va bene che in molte zone c'è la scusa del doposcuola ..

M A G R I', *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Si tratta di un periodo transitorio

D O N A T I. Io parlo di quest'anno; e girando sui treni proprio in questi giorni ho sentito le giuste rimostranze del pubblico per il fatto che gli insegnanti di ruolo delle prime classi della scuola media fanno 10 ore di insegnamento.

La faccenda del doposcuola, in molti casi è elusa in questa maniera: si chiamano i genitori e si dice loro che il doposcuola non serve a niente perchè parecchi allievi non lo frequentano ma che, comunque, il doposcuola è aperto... Dopo il discorsetto del preside nessun genitore chiede che i propri figli frequentino il doposcuola.

M A G R I', *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Abbiamo istituito tutti i doposcuola che erano consentiti dallo stanziamento del Tesoro. Lei sa che il Tesoro ci ha dato quest'anno, per questo avviamento, 500 milioni; noi abbiamo potuto istituire tutti i doposcuola, sulla base delle richieste dei presidi, che rientravano in questa cifra.

D O N A T I Io le rispondo semplicemente così: che dove ci sono i locali e i professori fanno 10 ore, evidentemente i doposcuola dovrebbero funzionare senza alcuna spesa, ma non funzionano per la sola, unica ragione che è scomodo fare 16-18 ore invece di 10. Se glielo dico è perchè ho esperienza di questi fatti: riferisco ciò che ho constatato con i miei occhi. Ora queste cose fanno evidentemente male e fanno male perchè si ritorcono anche su noi, su tutti gli uomini di scuola, dei quali si dice: « non hanno voglia di fare niente »; e allora quan-

do si imposta un problema di rivendicazioni di trattamento economico, è chiaro che l'opinione pubblica è contraria perchè si è diffusa questa convinzione che non riguarda, naturalmente, la generalità dei casi, ma, essendo giustificata in alcuni casi, si ripercuote sulla massa del corpo insegnante

Ora io vorrei appunto raccomandare al Ministro di fare un miglior uso del personale a disposizione, di modo che si possa ridurre il bisogno di personale estraneo, incaricato e supplente, generalmente e notoriamente non preparato. Se alla vigilia di trasformazioni profonde, come ci auguriamo, nella nostra scuola, terremo presenti non soltanto le tabelle ma anche le esigenze pratiche di orario, io credo che sapremo e potremo ridurre il fabbisogno di personale entro limiti considerevoli e quindi di minuire la sperequazione esistente fra numero di insegnanti disponibili e numero di insegnanti necessari.

Questa è la viva raccomandazione che faccio al Ministro, raccomandazione che vorrei fosse ben tenuta presente, perchè gli orari sfuggono alla competenza del Parlamento, sono di competenza esclusivamente dell'Amministrazione. Ma se l'Amministrazione li fa sulla base di concessioni benevole alla tendenza del far poco, evidentemente la situazione della scuola diventerà sempre più grave.

Quando facemmo la legge sulle ore eccedenti, io fui il primo a proporre — e mi pare che la proposta sia stata accettata — che l'orario normale di cattedra fosse di 18 ore. Se noi autorizziamo l'insegnante a fare 10 ore, è chiaro che, in sostanza, l'autorizziamo a fare quasi la metà dell'orario che ha il dovere di fare. E aggiungo che quella benedetta legge che doveva in qualche modo attenuare il fabbisogno di insegnanti non ha funzionato perchè l'interpretazione data dal Tesoro (il Ministero della pubblica istruzione era per l'applicazione della legge come essa è) ha creato ostacoli fino ad oggi insuperati: di fatto quella legge non funziona

Quindi, concludendo sono favorevole all'approvazione del disegno di legge, ma, ri-

peto, la portata di questo disegno di legge potrà essere limitata se amministrativamente si procederà con quelle cautele e con quel saggio utilizzo degli insegnanti a disposizione che consentano alla scuola di funzionare come è necessario.

O L I V A , relatore. Io vorrei chiedere al senatore Trimarchi di ritirare la sua opposizione per i motivi di fondo che ispirano il disegno di legge. La situazione attuale è quella che è, ma noi intendiamo, con l'unico strumento legislativo che abbiamo a disposizione, di coprirlo, non per comodità nostra, ma per mancanza di dolo sostanziale nel comportamento dei direttori generali, dei capi di istituto e degli stessi laureati o non laureati che hanno coperto e accettato le supplenze. Per sanare tutto questo periodo passato, occorre uno strumento legislativo che agisca *ex tunc* e che preveda tutti i casi possibili. Ora io, in modo particolare, mi rivolgo non a una parte politica, ma a colleghi che debbono rendersi conto del perchè siamo qui a votare questo disegno di legge di interpretazione autentica: votiamo perchè c'è una situazione che si risolverebbe immeritabilmente a carico di chi non ne ha colpa e che il magistrato tale potrebbe ritenere nel silenzio o nella insufficienza della legge. Noi vogliamo chiarire che, pur nell'imperfetto sistema della legge vigente, era implicita la facoltà di dare queste supplenze, che non è mai stata ritenuta pericolosa per la scuola finchè il fenomeno è stato marginale, finchè le supplenze avevano una durata settimanale, quindicinale, o magari mensile per sostituire il professore ammalato o fuori sede, mentre oggi il fenomeno è diventato macroscopico perchè è avvenuta l'espansione della scuola. Quindi lo stesso sistema legislativo che non aveva suscitato scandalo in passato non ha perso la sua efficacia ed oggi ci ha consentito di far fronte a una situazione eccezionale. Perchè le circostanze volute dal legislatore dovrebbero oggi creare una possibilità di punizione nell'ambito di quella legge che mai per il passato ha creato questa possibilità? Possibile che i magistrati di ieri e dell'altro

ieri siano stati meno scrupolosi, meno puntigliosi, meno onesti di quello che non lo siano oggi? Perchè bisogna punire attraverso i rigori della legge penale quello che viceversa è uno stato di fatto che noi dobbiamo riparare? Come legislatori non lo possiamo fare per il passato, lo faremo per l'avvenire. Ma intanto vorrei dire che abbiamo l'obbligo, come legislatori, di sanzionare questa interpretazione autentica della legge con quel buon senso a cui si è fatto appello e che in passato ha impedito che questo stato di carenza portasse a conseguenze gravi. Questo buonsenso deve spingere a riparare e chiudere la partita con il passato, per avere in avvenire la possibilità di esaminare il problema in termini diversi. Io prego perciò tutti i colleghi di rafforzare con il loro voto favorevole il concetto restrittivo dell'interpretazione autentica, per sottolineare che noi non vogliamo sanare la situazione per rifletterla sul futuro, ma scegliamo questa strada proprio per chiudere una partita che nella nuova situazione della scuola va chiusa. Sotto questo profilo certamente l'adesione unanime della Commissione avrebbe particolare significato.

G R A N A T A . E per quanto riguarda la mia formale richiesta di assunzione di impegno per una norma futura?

O L I V A , relatore. Su tale questione, personalmente credo che non debba essere io ad impegnarmi. Io sono convinto che si possa fare qualche cosa nei limiti dei poteri di ordinanza, lasciando alla stessa la responsabilità di dire caso per caso, per esempio, quali sono i titoli di studio, sia pure inferiori, che possono consentire la supplenza in uno piuttosto che in un altro insegnamento. Si potrà poi, in occasione dell'esame del disegno di legge Moneti, riprendere in considerazione anche quei provvedimenti che noi riteniamo più idonei per risolvere una situazione che purtroppo non cesserà mai del tutto di esistere, perchè è evidente che il problema della supplenza si ripresenterà ogni qual volta non sia disponibile l'abilitato o il laureato.

M A G R I', *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Il Governo è favorevole a questo disegno di legge e ne raccomanda vivamente l'approvazione. È favorevole perchè è convinto, veramente convinto, che si tratta, non soltanto nel titolo, ma nella sostanza, di un'interpretazione autentica della legislazione vigente. Debbo d'altra parte far notare che il Governo non potrebbe associarsi ad una impostazione che accettasse di chiamare interpretazione autentica qualche cosa che nella sostanza tale non fosse ritenuta. Questo il Governo non potrebbe fare anche per ovvio riguardo verso il Parlamento. Ma noi siamo convinti che il disegno di legge al nostro esame non innova nè nel fatto nè nel diritto.

Per quanto concerne il fatto, mi pare che sia stato largamente ammesso e riconosciuto; non da ora, non da ieri nè dal dopoguerra, ma da sempre. Come sappiamo noi uomini di scuola, si è sempre verificato che siano state ammesse ad insegnare, in caso di necessità, persone non munite del titolo di studio adeguato. Che questa situazione si sia verificata da sempre, risulta da quell'articolo 155 del regio decreto del 1924 che lo onorevole relatore ha ricordato all'inizio della sua relazione, laddove esplicitamente è ammesso che in caso di necessità possa essere affidata la supplenza a persone non munite di titolo di abilitazione. Con questa formula il legislatore del 1924 indicava per così dire il termine di partenza ma non quello di arrivo, perchè quando si dice soltanto che può mancare il titolo è chiaro che poi si può scendere giù giù fino ad arrivare, ove non ci sia il freno del buon senso, anche a conseguenze assurde.

Naturalmente in questi ultimi tempi il fatto è diventato alquanto più evidente e la causa, dice il senatore Granata, andrebbe ricercata negli errori e nella imprevidenza dell'azione del Governo. Mi consenta, senatore Granata, con tutta obiettività di presentare alcuni dati che del resto ritengo a vostra conoscenza, perchè tutti voi componenti della Commissione della Pubblica istruzione dovrete aver avuto modo di consultare quell'opuscolo con copertina azzurra pubblicato dal nostro Ministero, che ha per

titolo « Espansione della scuola secondaria di primo grado ». Nell'opuscolo citato, verso la fine, sono fornite alcune cifre che mostrano come nel 1947-48 il personale insegnante della scuola secondaria di primo grado in Italia era di 33 mila unità (trascuro le centinaia perchè non le ricordo); dopo dieci anni, nel 1957-58, il personale insegnante era di 64 mila unità, cioè in dieci anni si era quasi raddoppiato. Ma nel 1961-62, cioè a distanza di appena quattro anni dall'ultimo dato, lo stesso era giunto ad un organico di 102 mila unità: cioè mentre si era registrato un aumento di circa 30 mila unità in dieci anni, abbiamo poi avuto un ulteriore aumento di circa 40 mila unità in soli quattro anni. E voi tutti sapete che nell'anno decorso, 1962-63, si è registrato un ulteriore incremento — non sono in grado di fornire la cifra precisa — che ha portato il personale predetto ad una quota di oltre 120 mila unità. Si tratta dunque di un fenomeno di espansione scolastica di proporzioni indubbiamente imponenti nè credo si possa dire sia stato errore del Governo quello di aver favorito questo sviluppo.

G R A N A T A . Certo no, ma non era di questo che io intendevo parlare.

M A G R I', *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Di fronte a questo fenomeno di imponente espansione scolastica, si è registrato un corrispondente incremento nella formazione — vorrei dire, con termine improprio, nella produzione — di personale insegnante? Senza dubbio, perchè di fronte ad un incremento di tale portata, il personale non munito di titolo di studio nel 1961-62 ammontava esattamente a 13.131 unità, ivi compreso — notate bene — anche il settore degli insegnanti tecnico-pratici, di tutto quel complesso di discipline, cioè, tecnico-commerciali, tecnico-agrarie, tecnico-marinare, materie tecniche femminili, disegno tecnico, esercitazione pratica maschile, esercitazione pratica femminile, educazione fisica, che indubbiamente incidono notevolmente perchè in questo campo è più facile che si inseriscano elementi che mancano del titolo di studio *ad*

hoc. Ora, se di fronte ad una espansione di tale imponenza, da 33 mila unità del 1947-48 alle 120 mila attuali, noi abbiamo un numero di insegnanti sprovvisti di titolo relativamente modesto, anche se in sè certamente rilevante, questo sta a significare che non è assolutamente esatto ciò che si va dicendo, che i giovani disertano le facoltà di lettere, le facoltà che conducono all'insegnamento.

Dobbiamo quindi concludere che il fenomeno indubbiamente esiste, che è preoccupante, ma che accanto allo stesso si deve registrare un notevole incremento nella preparazione di elementi che vanno ad arricchire la scuola di insegnanti forniti di tutti i titoli e di tutti i crismi.

GRANATA. Onorevole Sottosegretario, per amor di chiarezza e di obiettività, occorre che nell'indicazione delle cifre che ella cortesemente ci ha fornito, inserisca anche quella del numero di laureati negli anni che vanno dal 1940 al 1945 che sono stati via via assorbiti nel processo di espansione della scuola e che prima erano disoccupati. Questo fatto ha reso meno evidente il fenomeno che ho dianzi denunciato, fenomeno che tuttavia diventerà sempre più grave a mano a mano che questo processo di assorbimento si andrà completamente esaurendo.

MAGRI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Tutto ciò è esatto, ma è anche vero che siccome il fenomeno di carenza c'è sempre stato, esso era presente anche nel 1947-48.

GRANATA. Basta guardare i concorsi: per 200 cattedre prima si presentavano 20 mila aspiranti; oggidi il rapporto si è completamente rovesciato.

MAGRI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. No, non direi che si sia rovesciato. Io ritengo piuttosto che ci si stia avviando verso una normalizzazione che ha potuto consentire alla Commissione di indagine di prospettare altri metodi per la immissione degli insegnanti nella scuola.

E si tratta di un fatto confortante che attenua il disagio dei giovani laureati in attesa di sistemazione

Questo per quanto riguarda il fatto. Per ciò che concerne il diritto, abbiamo richiamato l'articolo 155 del regio decreto del 1924 e qui si potrebbe impostare una sottile questione giuridica (che io non intendo assolutamente fare, anche perchè voi sapete che non sono avvocato ma professore di lettere) per stabilire se esso sia o non sia in vigore. Se io, dopo la discussione che si è svolta, dovessi esprimere la mia modesta opinione, direi di sì perchè la legislazione successiva non fa mai esplicitamente riferimento al caso che prevede questo decreto.

Ma se anche facciamo un esame della legislazione attuale, noi giungiamo alle medesime conclusioni.

Voi sapete che la legge fondamentale a questo fine è quella del 19 marzo 1955, numero 160, che negli articoli 1 e 4 pone una netta distinzione, non solo verbale ma anche sostanziale, fra la categoria dei professori incaricati e quella dei professori supplenti. Infatti all'articolo 4 che noi interpretiamo essa afferma: « Gli insegnamenti non conferibili a professori titolari o a professori incaricati ai sensi della presente legge, sono attribuiti per supplenza, per il periodo strettamente indispensabile. La supplenza non è utile ai fini della conferma in servizio per l'anno successivo »; e al secondo comma: « Coloro ai quali sono conferiti tali insegnamenti si denominano professori supplenti ». La legge dice quindi esplicitamente che esiste una categoria con questo nome specifico.

All'articolo 1 è invece affermato: « L'assunzione dei professori incaricati ha luogo mediante concorsi per titoli cui possono partecipare i professori forniti del prescritto titolo di abilitazione ed iscritti all'albo ».

Mi pare dunque che si possa evincere con chiarezza che il legislatore ha voluto stabilire esplicitamente quel limite, quella condizione per i professori incaricati (cui gli insegnamenti vengono conferiti dal provveditore agli studi secondo le modalità stabilite all'articolo 3), cioè che siano forniti

del prescritto titolo di abilitazione; ma nulla ha voluto dire a questo proposito per i professori supplenti di cui all'articolo 4 e per i quali la supplenza viene conferita dai presidi.

Io ritengo che la citata distinzione fra professori incaricati e supplenti abbia un carattere sostanziale ai fini della giustificazione del disegno di legge sottoposto al nostro esame.

Detto questo e posti così i limiti di questa norma interpretativa, proprio per il fatto che si tratta di norma interpretativa io vorrei pregare l'onorevole Commissione di non voler contraddire, diciamo così, la sua stessa impostazione, di non voler introdurre emendamenti con i quali vengano stabilite norme nuove che non figurano nella precedente legislazione; altrimenti si dovrebbe dire che non si tratta più di norme interpretative, ma si tratta invece di nuove norme legislative che si introducono. E vorrei poi che non si dettagliasse troppo, neanche in vista di un nuovo disegno di legge. Non avrei nulla da opporre, sia ben chiaro, qualora la Commissione volesse portare avanti un nuovo disegno di legge; mi permetterei soltanto sommessamente di consigliare di non scendere troppo nel dettaglio, perchè dobbiamo evitare di istituzionalizzare queste gravi necessità. Dio ci guardi se, a un certo punto, saltassero fuori le graduatorie dei non laureati! Questo creerebbe uno stato di turbamento a danno non soltanto della scuola, ma di questi stessi giovani nei quali alimenteremmo la speranza di un inquadramento senza che essi abbiano superato quei determinati traguardi che sono posti dalla legge.

Il senatore Trimarchi ha detto: ma perchè non trovate altri rimedi? Nelle passate legislature il Senato ha approvato due proposte di legge dirette proprio allo scopo di venire incontro a questa situazione. Quando si discusse il disegno di legge sui maestri di ruolo laureati, si disse esplicitamente che si voleva venire incontro alla carenza di insegnanti della scuola media di primo grado, e debbo dire che con molto interesse abbiamo visto la presentazione di un ulteriore disegno di legge che intende

eliminare alcuni inconvenienti che si sono realizzati nel corso dell'applicazione della legge a cui si è fatto riferimento. Noi ci stiamo adoperando per togliere di mezzo alcuni inconvenienti dovuti all'interpretazione troppo rigorosa data dal Tesoro alla norma.

Però vi prego di considerare che il problema non sta soltanto nella carenza di personale qualificato (e torno all'argomento cui accennava il senatore Granata). No, il problema è determinato anche dall'estensione dell'insegnamento medio di primo grado anche a piccoli o piccolissimi centri, qualche volta molto disagiati perchè lontani dai capoluoghi, o perchè ubicati in zone montane e così via, laddove l'insegnante abilitato o laureato non va perchè non ci vuole andare, anche se è disponibile e noi non abbiamo i mezzi per costringere l'insegnante il quale trova altrove il modo di impiegarsi e di svolgere la sua attività.

Il senatore Donati ha detto: « Mai voi consentite che i professori di ruolo di lettere quest'anno facciano dieci ore? ». Osservo che è una situazione assolutamente transitoria perchè nell'impostazione delle cattedre che è stata approvata, e il cui decreto è in via di pubblicazione, è previsto l'insegnamento di 18 ore per gli insegnanti di lettere; ma in atto la gran parte di questi insegnanti di ruolo che fanno dieci ore si trovano laddove questa carenza di insegnanti non c'è, perchè è chiaro che a Roma non abbiamo il caso di studenti che vadano ad insegnare lettere nelle scuole di primo grado, ma l'abbiamo invece nei piccolissimi centri dove purtroppo non c'è alcun professore di ruolo e quindi non c'è la possibilità di utilizzarli. Laddove è possibile si utilizzano anche in turni pomeridiani gli insegnanti che hanno ore disponibili; laddove l'insegnante di ruolo non è sul posto, è chiaro che non si può costringerlo a fare delle ore supplementari in un altro paesino. Altrettanto si dica per gli insegnanti laureati che ci sono ma non sono disponibili per quei determinati piccoli centri, e quindi è come se non ci fossero a questo fine.

Quanto ai pensionati cui ha fatto riferimento il senatore Trimarchi, mi permetto

di dire che l'insegnante va in pensione a 70 anni. Ora consentite che dopo i 70 anni è bene lasciare in pace chi ha servito lo Stato. Si dovrebbe, se mai, fare una casistica troppo dettagliata e gli inconvenienti, penso, sarebbero superiori ai vantaggi.

Ecco perchè è raccomandabile l'approvazione di questa interpretazione autentica degli articoli 4 e 6 della legge 19 marzo 1955, n. 160, mentre afferma che si dovrà provvedere poi con una legislazione organica. Ho visto sul tavolo del Presidente il volume che contiene la relazione della Commissione d'indagine. Io ora vorrei dire questo: forse è venuto il momento di fare una breve pausa nell'attività legislativa per quanto attiene alla scuola, in attesa che il Parlamento possa sentire le dichiarazioni del Ministro sulla relazione della Commissione d'indagine. Voi sapete che questa Commissione ha chiesto una proroga dei suoi lavori e il Consiglio superiore, che per legge deve riferire, non l'ha ancora fatto e si è riservato di riferire nella seconda metà di gennaio. Il Ministro sta lavorando sulla relazione e intanto è stato qui presentato un disegno di legge che chiede una proroga per lo svolgimento della relazione stessa per ragioni di necessità che sono state largamente riconosciute. Vorrei dire che è opportuno che noi consideriamo poi organicamente tutta la legislazione su questa materia per fronteggiare questo imponente e confortante fenomeno dell'espansione scolastica nel nostro Paese.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il Sottosegretario per questa ampia messe di notizie.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli articoli, di cui do lettura.

Art 1

L'articolo 4 della legge 19 marzo 1955, n. 160, va inteso nel senso che tra gli insegnamenti da attribuirsi per supplenza, per il periodo strettamente indispensabile, sono compresi sia quelli non conferibili dai Prov-

veditori agli studi, perchè non rientrano nelle categorie elencate nell'articolo 3 della medesima legge, sia quelli comunque non conferiti dai medesimi Provveditori agli studi.

(E approvato).

Art. 2.

Tra i criteri da definirsi a norma del secondo comma dell'articolo 6 della legge 19 marzo 1955, n. 160, si intendono comprese le modalità, secondo le quali i Capi di istituto, nell'attuazione del disposto del predetto articolo 4, conferiscono, con carattere eccezionale e temporaneo e revocano, in caso di disponibilità di aspiranti muniti dei titoli prescritti, supplenze anche a persone munite di titoli di studio inferiori a quelli richiesti per l'ammissione agli esami di abilitazione.

T R I M A R C H I . Non intendo riaprire la discussione generale, conosco i miei limiti ed i miei doveri. Mi si consenta di dire soltanto che è fuor di luogo invocare come giustificazione l'articolo 155 del regio decreto 27 novembre 1924, n. 2367. Vediamo infatti che valore ha tale disposizione che soltanto ora ho avuto la possibilità di leggere giacchè non rientra nella mia specifica competenza lo studio di questa legislazione.

Essa si compone di due commi. Mentre il primo esclude tassativamente che nei regi istituti medi di istruzione un incarico o supplenza possa essere affidato a chi non sia provvisto del titolo legale di abilitazione, il secondo comma fa riferimento ad uno stato di necessità come ragione giustificativa di una diversa regola di condotta.

È chiaro che — trattandosi di una norma di carattere eccezionale e quindi non dettata da un interesse perdurante e continuo ma quasi *contra tenorem rationis* per circostanze straordinarie — venute meno queste circostanze, non la si possa più ritenere in vita a distanza di quaranta anni.

S P I G A R O L I . È sempre stata una norma eccezionale dal 1859, dal tempo della

legge Casati: dal 1859 mai la scuola italiana ha avuto tutti gli insegnanti con il titolo richiesto.

T R I M A R C H I. Altri tempi quelli, per la serietà dell'insegnamento! Ora ci sono dei docenti che non sono in grado di impartire l'insegnamento, mentre allora c'era chi possedeva questa capacità nella sostanza.

Debbo inoltre insistere su quanto già detto in precedenza in sede di discussione generale. Io non so, onorevole Presidente, che sistema lei usi per la discussione sull'intestazione della legge, ma debbo ricordare che essa non è un cappello che si possa mettere ad arbitrio. Secondo il mio parere, questa che stiamo discutendo non è una legge interpretativa, ed allora noi legislatori ci dobbiamo guardare bene dal qualificarla tale. Io posso pure convenire con quanto diceva il relatore onorevole Oliva, e cioè che si tratta dell'unico mezzo tecnico legislativo per raggiungere un certo fine, ma noi legislatori non possiamo servirci di certi mezzi tecnici per fini che la Costituzione, le leggi fondamentali dello Stato, non ci consentono di perseguire; noi dobbiamo in primo luogo aver rispetto per noi stessi.

M A G R I', *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Qui si tratta di interpretare due articoli della legge n. 160 del 19 marzo 1955.

T R I M A R C H I. Io ho preso visione anche di questa legge ma mi consenta di dire, onorevole Sottosegretario, con tutto il rispetto che ho verso la sua persona ed il suo ufficio, che essa non consente siffatta interpretazione. L'articolo 4, infatti, così suona: « Gli insegnamenti non conferibili a professori titolari o a professori incaricati ai sensi della presente legge, sono attribuiti per supplenza, per il periodo strettamente indispensabile. La supplenza non è utile ai fini della conferma in servizio per l'anno successivo ». Esso, per la verità, non dice nulla, tace sulla questione del titolo. Io vi ripeto che i principi che regolano questa legge sono in con-

trasto con l'interpretazione che voi ne volete dare.

La conclusione che vorrei trarre e questa: riconosciamo che c'è lo stato di necessità e vogliamo interpretare estensivamente l'articolo 4 della legge del 1955? Ma allora facciamo riferimento almeno, nel corpo di questo secondo articolo, all'articolo 155 del regio decreto del 1924. Che cosa si vuole in realtà raggiungere con il disegno di legge in esame? Si vuole sanare il passato o dettare una regola per l'avvenire? Se si vuole sanare il passato, potremmo pure chiudere un occhio, ma se si vuole stabilire una regola per l'avvenire, non possiamo assolutamente essere d'accordo.

L I M O N I. Almeno per l'avvenire immediato.

T R I M A R C H I. Su questa faccenda dell'avvenire immediato sappiamo bene come vanno poi a finire le cose.

O L I V A, *relatore*. Ci sono questioni penali: dobbiamo dire che il legislatore non ha mai inteso ritenere reato la mancanza di un titolo di abilitazione per i professori supplenti.

T R I M A R C H I. Consideriamo allora ricorrente ancora una volta lo stato di necessità per il solo 1963-64. Il senatore Granata poco fa auspicava di contenere la portata di queste disposizioni e di rivedere tutta la materia con una nuova legge.

G R A N A T A. Ma in questa sorta di *vacatio legis* potrebbe inserirsi il procedimento penale a carico di persone che in realtà non hanno commesso reato. È questa preoccupazione che mi induceva ad essere d'accordo sull'opportunità di non emendare questo testo e di non inviarlo di nuovo alla Camera.

T R I M A R C H I. L'urgenza dell'approvazione di questo disegno di legge in che cosa risiede?

O L I V A , *relatore*. Evitare l'instaurazione di procedimenti penali a carico di tutti coloro i quali sono attualmente in cattedra per supplenze temporanee. Purtroppo, senatore Trimarchi, lei non ha potuto ascoltare la mia relazione in cui ho ricordato una certa azione di un pretore il quale ha diffidato gli studenti che insegnano nelle scuole medie.

T R I M A R C H I . Sono purtroppo costretto a dichiarare il voto contrario del mio gruppo.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 2
(*È approvato*).

Art. 3.

La presente legge entra in vigore alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

(*È approvato*).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(*È approvato*).

La seduta termina alle ore 11,50.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari