

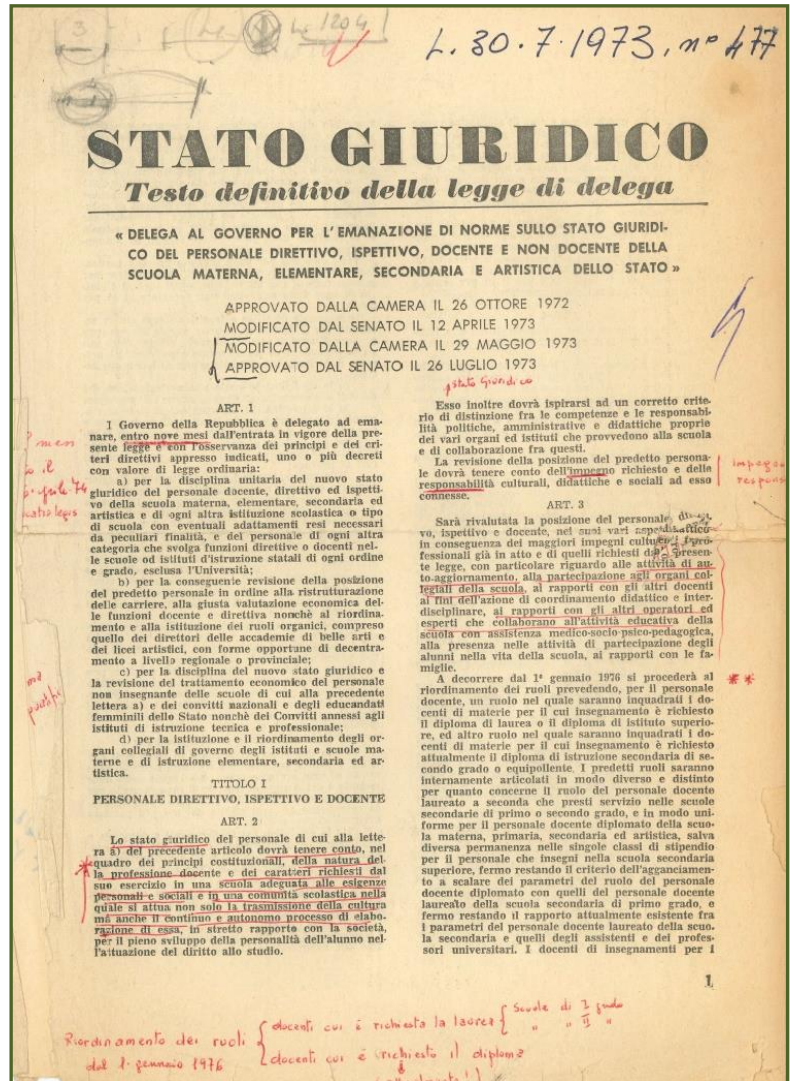
# 30 luglio 1973 La madre dei “decreti delegati”

di Mario Guglietti

**P**iù di qualche assiduo e solerte “navigatore” del nostro sito web nonché alcuni attenti frequentatori della rubrica: “Buon compleanno norma” ci hanno fatto rilevare, con stupore non esente da un pur sommosso e garbato rimprovero, come mai la Cisl Scuola avesse ommesso la doverosa celebrazione dei Decreti Delegati nn. 416, 417, 418, 419 e 420 emanati nel maggio del 1974, lasciandosi così sfuggire la straordinaria circostanza che l’anno scolastico in corso, comprendente il 2014, e coincidendo, quindi, con il quarantesimo compleanno, cioè il decennio che immediatamente precede le “nozze d’oro”, ci avrebbe consentito di spegnere quaranta candeline per celebrare degnamente uno dei più significativi eventi riformatori del sistema scolastico italiano.

Naturalmente accettiamo il rimprovero precisando, tuttavia, che non si è trattato di una dimenticanza, che sarebbe effettivamente apparsa ingiustificata e colpevole, bensì di una scelta redazionale basata sul riferimento cronologico dell’emanazione o dell’entrata in vigore della “norma” da noi assunta come oggetto di celebrazione che, in questo caso, abbiamo individuato nella **Legge 30 luglio 1973, n. 477** “Delega al Governo per l’emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato”, da cui sono scaturiti i 5 Decreti Delegati sopra richiamati, legge che compie oggi il suo **41° compleanno**.

Come abbiamo via via evidenziato in precedenti “Buon compleanno norma”, il cammino di progressivo superamento dell’architettura istituzionale e dell’assetto ordinamentale del sistema scolastico italiano rispetto a quelli definiti dalla “Riforma Gentile”, trovò uno dei crocevia più essenziali, complessi e duraturi proprio nella Legge Delega n. 477/73 e nei successivi Decreti Delegati del 1974.



Alcune importanti tappe di questo percorso di innovazioni e riforme istituzionali e ordinamentali che hanno attraversato il sistema scolastico italiano nel secondo dopoguerra sono state già opportunamente evidenziate in questa Rubrica e ci riferiamo, in particolare:

- all'istituzione e all'ordinamento della **scuola media unica** (L. 1859/62), sottoposta a successivi aggiustamenti ordinamentali e programmatici con le leggi 348/77 e 517/77 e con i Programmi del 1979. Più recentemente la scuola "media" è stata oggetto di interventi riformatori, a partire dalla stessa denominazione: "scuola secondaria di primo grado", dalla L. 53/2003 (Riforma "Moratti") e dagli allegati al DLvo 59/2004 e, da ultimo, dal Regolamento previsto dall'art. 64 del DL 112/2008, convertito nella L. 133/2008; (v. **Buon Compleanno "Più istruzione per tutti"**);
- all'istituzione della **scuola materna statale** (L. 444/68), anch'essa profondamente rivisitata negli assetti organizzativi, funzionali e didattici con le leggi 463/78, 270/82, fino agli Orientamenti del 1991, che l'hanno definitivamente affrancata dalle originarie incrostazioni "assistenzialistiche" ma che oggi – con l'inusitata previsione dell'anticipo a 2 anni e mezzo, introdotto dalla L. 53/2003, abrogato dalla L. 176/2007 – è stato ora nuovamente ripristinato dal citato Regolamento sulla scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione adottato in base alla delega contenuta nell'art. 64 del DL 112/2008, convertito dalla L. 133/2008 e alle integrazioni operate del DL 137/2008, convertito dalla L. 169/2008 "Gelmini"; (v. **Buon Compleanno "Benvenuta tra le benvenute"**);
- all'introduzione delle **attività integrative e del tempo pieno** nella scuola elementare, con la L. 820/71 che ha dato vita ad una straordinaria esperienza organizzativa, metodologica e didattica di ampio spessore culturale, pedagogico e sociale, modello successivamente introdotto con il DM dell'83 anche nella scuola media (tempo prolungato). Ambedue i modelli erano stati messi in discussione dal DLvo 59/2004 (Moratti), ripristinati dal DL 147/2007 convertito dalla L. 176/2007 (Fioroni) ed oggi nuovamente disciplinati dal Regolamento di riorganizzazione del primo ciclo scolastico (Tremon ti/Gelmini); (v. **Buon Compleanno "A scuola a tempo pieno"**);
- alla riforma ordinamentale della **scuola elementare** (preceduta dall'approvazione dei Programmi del 1985 e da un triennio di sperimentazione), definita dalla L. 148/90 e dalla successiva decretazione secondaria, sottoposta ad un attento, trasparente e partecipato monitoraggio, i cui esiti sono stati assunti quale base di partenza per la verifica parlamentare (prevista dalla stessa legge istitutiva) e per le conseguenti correzioni e gli opportuni aggiustamenti di natura organizzativa e didattica, che ne hanno fatto, forse, uno dei segmenti del nostro sistema scolastico meno bisognoso di interventi riformatori; è la legge che ha introdotto i **moduli organizzativi** (3 docenti su due classi; 4 docenti su tre classi) e la ripartizione degli insegnamenti per **ambiti disciplinari**. Questa legge è da ritenersi sostanzialmente abrogata in parte dal DLvo 59/2004 di attuazione della Riforma "Moratti" ma, ancor più decisamente ed esplicitamente, dal Regolamento attuativo dell'art. 64 del DL 112/2008, convertito nella L. 133/2008, con le integrazioni contenute nell'art. 4 del DL 137/2008, convertito nella L. 169/2008 (Gelmini) che ha reintrodotta la figura (o modello) del docente unico/prevalente a partire dalle prime classi dell'a.s. 2009/2010; (v. **Buon Compleanno "Addio maestro unico"**).

Il supremo fondamento normativo di questo cammino va senza ombra di dubbio individuato nei principi solennemente sanciti dalla Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, che additarono al popolo italiano le solide e inderogabili fondamenta sulle quali attendere alla ricostruzione morale, civile, culturale, sociale, politica ed economica del Paese uscito fiaccato, ma non inerme e rassegnato, dalle macerie della guerra, traendo nuove e insospettate energie di unità e condivisione dai riconquistati valori della libertà, della democrazia e della partecipazione.

Poiché con quella odierna ci avviamo alla conclusione del nostro impegno celebrativo delle norme evocate dall'Agenda scuola 2013/2014, vogliamo rendere un convinto e riconoscente omaggio alla nostra Carta Costituzionale riproponendo una riflessione su alcuni dei suddetti principi, affidata ad un paragrafo che potremmo sinteticamente enunciare: **La scuola nella Costituzione.**

Da alcuni anni la Cisl Scuola per indicare il modello di scuola al cui perseguimento ispiriamo tutte le nostre scelte concertative, rivendicative e contrattuali, ha fatto riferimento ad una locuzione che ne esprime compiutamente il senso: la **Buona Scuola**, volendo intendere, appunto, la scuola della Costituzione, quella della partecipazione, della collegialità, della solidarietà interprofessionale, dell'inclusione e del "non uno di meno", integrata oggi da una nuova sensibilità verso le "eccellenze" (che si iscrive, comunque, nell'attenzione verso i "capaci e meritevoli"), un sistema capace di farsi garante – e pronta a rendere conto del suo operato – della comune identità culturale del Paese su cui riposa e si alimenta, senza isterismi demagogici e deliri localistici, l'identità nazionale.

La Repubblica italiana ricomprende l'istruzione e l'educazione tra i diritti fondamentali della persona e dei cittadini.

Nel nostro ordinamento, pertanto, l'istruzione e l'attività educativa si configurano come un pubblico interesse, giuridicamente protetto ed elevato al rango di diritto soggettivo, al cui soddisfacimento lo Stato provvede direttamente attraverso due modalità di intervento:

- dettando le norme generali sull'istruzione;
- istituendo scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Questi principi sono sanciti dall'art. 33 della Costituzione che esordisce, com'è noto, con la proclamazione solenne della libertà d'insegnamento, che costituisce uno dei pilastri dell'architettura ordinamentale del nostro sistema scolastico: "*L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*" (comma 1).

L'attività educativa viene, dunque, **garantita direttamente dallo Stato** (per cui si è parlato di "statualità" del pubblico servizio scolastico; principio che oggi deve essere integrato e aggiornato alla luce delle modifiche al Titolo Quinto – Parte seconda – della Costituzione, introdotte dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3) **ma gestita non in regime di monopolio.**

Lo stesso art. 33, infatti, al comma 3, riconosce a "*Enti e privati*" il diritto di istituire "*scuole e istituti di educazione*", aggiungendo il famoso inciso "*senza oneri per lo Stato*", fonte di innumerevoli e contrastanti interpretazioni giuridiche, politiche e culturali tuttora non sopite.

Solo in tempi relativamente recenti – cioè nel corso della XIII Legislatura, a maggioranza centro-sinistra – è stata approvata la L. 10.3.2000, n. 62 "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione", dopo oltre mezzo secolo (52 anni, per la precisione!) dall'enunciazione del principio programmatico contenuto al comma 4 dell'art. 33: "*La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello delle scuole statali*".

La L. 62/2000, comunemente nota come "legge paritaria", all'art. 1 afferma: "**Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'art. 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole paritarie private e degli enti locali**" omissis...

Comma 2 "*Si definiscono scuole paritarie, a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate dai requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4, 5 e 6.*" omissis...

Altri importantissimi principi costituzionali sono sanciti dal successivo art. 34:

- il carattere assolutamente pubblico della scuola: *“La scuola è aperta a tutti”* (comma 1);
- il cosiddetto, anche se improprio, obbligo scolastico, oggi più correttamente definito “obbligo di istruzione”: *“L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita”* (comma 2);
- il diritto allo studio: *“I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”* (comma 3);
- strumenti per l’esigibilità di questo diritto: *“La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”* (comma 4).

I richiamati artt. 33 e 34 della Costituzione (Parte prima, Titolo II – Rapporti etico–sociali) non sono i soli da considerare ai fini dell’individuazione dei fondamenti basilari dell’ordinamento scolastico.

Tra i Principi Fondamentali, occorre infatti segnalare gli artt. 2, 3, 4, 5 e 9; altrettanto rilevanti, nel Titolo II, oltre ai già ricordati artt. 33 e 34, gli artt. 30 e 32 e nel Titolo III (Rapporti economici) gli artt. 35, 37 e 38; infine un’ulteriore specifica riflessione dovrebbe essere dedicata alla sostanziale riformulazione del Titolo V della Parte seconda, ed in particolare dell’art. 117, che ha dettato una nuova ripartizione delle competenze dello Stato e delle Regioni in materia di istruzione e formazione, introducendo una articolata suddivisione tra competenze “esclusive” e “concorrenti”. Ciò a seguito dell’entrata in vigore, dopo l’approvazione del Parlamento e l’esito favorevole del referendum confermativo, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Poiché al momento Governo e Parlamento hanno messo mano ad un processo di profonda revisione della Costituzione, che investe anche l’art. 117, con la prevista abolizione della nozione giuridica di “legislazione concorrente” (fonte di infinite dispute dottrinali e di ricorrenti pronunce giurisprudenziali), rimandiamo ad un’altra occasione la ricognizione di questa materia.

Più in dettaglio.

L’art. 2, stabilisce che “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia **nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità...**” omissis Non v’è dubbio che la scuola sia uno dei luoghi privilegiati (secondo solo alla famiglia) nell’ambito del quale si persegue **“intenzionalmente”** l’obiettivo di favorire il pieno, integrale e armonico sviluppo della personalità.

**“Intenzionalmente”** vuol dire che questo obiettivo è fissato dall’Ordinamento; infatti, è proprio l’art. 1 del DLvo 16.4.94, n. 297 (che recepisce pressoché testualmente l’articolo di esordio del DPR 417/74) con il quale è stato approvato il Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (a sua volta risalente al DPR 417/74) il cui titolo è proprio “Formazione della personalità degli alunni e libertà di insegnamento” che sancisce questo principio, unitamente all’altro principio già ricordato della libertà di insegnamento, che risulta giuridicamente fondativo dell’intera azione educativa della scuola:

- *1 Nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dal presente testo unico, ai docenti è garantita la libertà di insegnamento intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente.*
- *2 L’esercizio di tale libertà è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni.*
- *3 È garantita l’autonomia professionale nello svolgimento dell’attività didattica, scientifica e di ricerca.”*

Ricordiamo in proposito che nell'art. 21 della L. 15.3.97, n. 59 (norma che ha ufficialmente introdotto nel nostro Ordinamento l'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca e sviluppo delle istituzioni scolastiche) sia nel successivo DPR 8.3.99, n. 275 (Regolamento di attuazione dell'autonomia) vengono riprecisate le tre **libertà** fondative del sistema scolastico:

- la libertà di insegnamento dei docenti;
- la libertà di apprendimento degli alunni;
- la libertà di scelta educativa delle famiglie.

L'art. 3, è da molti costituzionalisti considerato come l'architrave e la massima espressione del livello di civiltà giuridica raggiunta dal nostro Paese e il più saldo tra i fondamenti della nostra democrazia, nel momento in cui sancisce la "**pari dignità sociale**" dei cittadini e la loro **eguaglianza** "*di fronte alla legge*". Ma ancora più decisivo è il precetto stabilito nel secondo comma che affida solennemente alla Repubblica il compito di "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

Si tratta chiaramente di una norma "programmatica" (destinata, cioè, ad essere realizzata gradualmente e progressivamente nel tempo) che chiama in causa prima di tutto il sistema scolastico e formativo perché era molto chiaro ai nostri padri costituenti che l'ignoranza e la mancanza di cultura e sapere sono condizioni primarie di discriminazione e di esclusione sociale. E tutte le iniziative assunte prima contro l'analfabetismo ed ora contro i fenomeni di evasione-elusione dell'obbligo scolastico, di abbandoni, ecc. nascono appunto dall'assolvimento di questo impegno.

L'art. 4, al secondo comma, impone a ciascun cittadino lo svolgimento, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione "*che concorra al progresso materiale o spirituale della società*". Anche qui la chiamata in causa della scuola è evidente e fonda anche una specifica funzione che l'ordinamento assegna alla scuola: l'**orientamento**, l'aiuto cioè fornito ai ragazzi a veder chiaro nelle proprie attitudini e nelle proprie aspirazioni perché ciascuno possa consapevolmente e credibilmente elaborare il proprio "progetto di vita", che risulta così un diritto-dovere costituzionalmente sancito.

Come vedete è proprio da questi principi costituzionali, recepiti dall'ordinamento amministrativo e didattico, che scaturiscono i fondamentali compiti della scuola, una scuola che **istruisce, educa ed orienta**.

Proseguendo l'analisi dei richiamati articoli della Costituzione, segnalo:

L'art. 30, comma 1, sancisce che "*È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio*". Questo principio costituzionale fonda e legittima, oltre che sul piano etico, anche su quello giuridico la "corresponsabilità" e il **contributo partecipativo** dei genitori nelle scelte educative della scuola (un ruolo, quindi, di "**cooperazione**"), ruolo che l'art. 21 della L. 59/97 ha per primo formalmente riconosciuto ("la libertà di scelta educativa delle famiglie") e che la L. 53/2003, ha ulteriormente rafforzato.

L'art. 32 affida alla Repubblica il compito di tutelare la salute "*come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...*". Alla realizzazione di questo compito è chiamata anche la scuola per fornire agli alunni i primi elementi della prevenzione e per sensibilizzarli rispetto all'esigenza di considerare l'igiene e la salute come beni preziosi della persona e della comunità.

L'art. 35, richiamandosi al primo solenne principio costituzionale (“*L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro...*”) stabilisce che “*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni.*”.

Il successivo comma 2 introduce un principio programmatico in base al quale viene affidato alla Repubblica lo specifico compito di curare “... *la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori*”.

La concreta attuazione di questo principio è attribuita in parte al sistema dell'istruzione e formazione professionale regionale e in parte alle iniziative di formazione permanente e ricorrente degli adulti, che trova nel sistema scolastico pubblico i suoi centri di propulsione, socializzazione e gestione delle iniziative.

È ormai definitivamente acquisita tra gli obiettivi educativi della scuola quella che con termine inglese viene definita “*longlife learning*” e che il nostro Ordinamento ha recepito come impegno a garantire a tutti i cittadini in generale e ai lavoratori (pubblici e privati) in particolare, una formazione continua “lungo l'intero arco della vita”.

Infine gli articoli 37 e 38 debbono considerarsi rilevanti rispetto all'azione educativa della scuola in quanto sanciscono, rispettivamente, il principio della parità di diritti e di tutela della donna lavoratrice, e il diritto all'educazione e all'avviamento professionale dei cittadini inabili al lavoro e minorati.

Il termine “handicap” non era ancora entrato nell'uso corrente – e comunque i nostri padri costituenti hanno accuratamente evitato l'utilizzo di “barbarismi” linguistici –; ma essi, comunque, avevano lucidamente previsto e sancito il diritto delle persone “diversamente abili” alla piena inclusione sociale, a partire dalla scuola. Infatti, tutta la legislazione scolastica sull'integrazione dei soggetti handicappati – a partire dalla fondamentale L. 517/77 – ha come norma di riferimento costituzionale proprio gli artt. 3 e 38.

In tal senso la L. 517/77, ulteriormente rinforzata dalla successiva L. 104/92 (insieme alla 1204/71), rappresenta la testimonianza più esemplare e avanzata di civiltà giuridica e sociale del nostro Paese rispetto al contesto europeo e internazionale, che guarda a questa nostra esperienza con sempre maggiore attenzione e interesse.

Essa può (e deve) essere considerata il fiore all'occhiello del nostro ordinamento, grazie anche alla professionalità, alla responsabilità e all'impegno manifestati dei docenti, di cui andare giustamente orgogliosi in quanto ci consente di affrontare a testa alta e senza arrossire il confronto con gli altri paesi.

\*\*\*

Per tornare alla Legge Delega 477/73, è bene ricordare come fin da quegli anni la discussione sull'inadeguatezza dell'amministrazione della scuola e sulla non rispondenza della sua struttura organizzativa e funzionale ai nuovi compiti che essa era chiamata ad esercitare in un contesto socio-culturale attraversato da profonde e continue trasformazioni, fosse annosa e venisse da lontano (il riferimento è alle fibrillazioni sessantottesche che molti fanno risalire al “maggio” francese).

Infatti, almeno dalla seconda metà degli anni sessanta e per tutto il successivo decennio viene esplicitamente messo sotto accusa l'assetto piramidale e gerarchico dell'amministrazione della P.I.

“Decentramento” e “partecipazione” sono istanze che irrompono prepotentemente nel dibattito socio-culturale e politico-istituzionale e motivano, alimentano e legittimano le diffuse ansie innovative e riformatrici di quegli anni.

Vero è che i Decreti Delegati del 1974 varati anche a seguito di una decisa mobilitazione delle confederazioni sindacali, assumendo la collegialità e la partecipazione democratica come idee-guida dell'auspicato e al tempo ritenuto non più rinviabile processo riformatore,

tentarono un ridisegno complessivo dell'impianto organizzativo e gestionale della scuola. Ma quella che l'allora ministro della P.I. Franco Maria Malfatti definì come una "**rivoluzione silenziosa**", non ebbe in sostanza alcunché di rivoluzionario, trattandosi – come fu puntualmente rilevato da qualificati ed autorevoli esperti di diritto amministrativo quali Daniele, Pototschnig, De Simone, Salazar, ed altri – di un'operazione di "giustapposizione" di nuovi organi collegiali democratici ai tradizionali organi monocratici della pubblica amministrazione (ministro, provveditori, capi d'istituto), che conservarono pressoché intatte le rispettive competenze gestionali e le connesse potestà autoritative a ciascuno derivanti dal livello di preposizione gerarchica, anche se queste ultime risultarono attenuate da alcuni contrappesi garantistici, (che vanno però gradualmente affievolendosi dopo le riforme "Brunetta": L. 15 e D. L.vo 150 del 2009) soprattutto in materia di stato giuridico e di contenzioso disciplinare, che hanno peraltro comportato un ulteriore irrigidimento delle "procedure", il cui ossessivo rispetto, passato del tutto indenne dalle sbandierate "semplificazioni" degli ultimi tempi, continuano bellamente a fare aggio sulla crescente attenzione sociale (e, in particolare, dei cosiddetti *customers*) sulla qualità del "prodotto" dei pubblici servizi.

La nostra Costituzione, affermando – come abbiamo visto – al comma 2 dell'art. 33 *che "La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi..."*, ha inteso ribadire la "statualità" del pubblico servizio scolastico, riaffermando la volontà e l'impegno dello Stato a riconoscere l'istruzione quale sfera di pubblici interessi al cui soddisfacimento lo Stato stesso intendeva provvedere attraverso la propria azione diretta, anche se non esercitata in regime di monopolio, prevedendosi, com'è noto, per enti e privati il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, *"...senza oneri per lo Stato"*.

Per effetto di questa scelta il governo della scuola, per lo meno fino alle riforme "Bassanini" con l'avvenuta sanzione giuridica dell'attribuzione alle istituzioni scolastiche dell'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca e sviluppo, ha sostanzialmente mantenuto le strutture e le modalità caratteristiche di un pubblico servizio erogato in regime di prestazione amministrativa e il relativo apparato organizzativo è rimasto vincolato ai criteri della competenza e della gerarchia, tipici delle pubbliche funzioni a carattere autoritativo dei quali ha mantenuto i tratti della predeterminazione, dell'uniformità e della rigidità dei modelli organizzativi.

Ma, ci chiedevamo allora e in parte continuiamo a chiederci tuttora nonostante i sopravvenuti processi di trasformazione della Pubblica Amministrazione sui quali hanno significativamente inciso gli effetti della cosiddetta "privatizzazione" del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici (da "Cassese", "Bassanini", "Brunetta" e che attualmente è divenuto uno dei terreni di intervento prioritario del governo Renzi e della ministra Madia): queste conseguenze, dovute ad un fenomeno di mera traslazione al pubblico "servizio" scolastico delle richiamate caratteristiche proprie delle pubbliche "funzioni", sono da riconnettersi automaticamente e fatalisticamente all'accennato principio della "statualità" – che consideriamo attuale e inderogabile per ragioni di ordine ideale e pratico – ovvero sono frutto di una ostinata tradizione centralistico-burocratica dalla quale l'apparato amministrativo non intende affrancarsi, pur riconoscendone l'inadeguatezza rispetto all'evoluzione dell'intero sistema politico, sociale, economico e culturale del nostro Paese?

E ancora: la riforma del 1974 non ha certamente realizzato quella "gestione sociale" alta della scuola (pensiamo, uno fra tutti, a Reguzzoni) ma ha tuttavia introdotto l'idea della "scuola-comunità educante e comunità professionale, interagente" ... *"con la più ampia comunità civica e sociale"*, espressione che, sebbene recepita formalmente nel nostro contesto legislativo (art. 1, DPR 31.5.74, n. 416, ora defluito nell'art. 3 del TU approvato con DLvo 297/94), non ha mai acquisito una vera e propria pregnanza giuridica talché la dottrina più accreditata mantiene, anche successivamente all'entrata in vigore dei Decreti Delegati, la classificazione delle scuole tra i "pubblici istituti" in quanto effettuano una preva-

lente prestazione amministrativa di ordine tecnico – cioè l'insegnamento; ma in quanto esse contemporaneamente esercitano anche un'attività volitiva e deliberativa, costituiscono entità giuridiche che si configurano come veri e propri organi amministrativi dello Stato e, quindi, parte integrante del cosiddetto Stato-Persona o Stato-Amministrazione, di cui costituiscono il "terminale" periferico.

Insomma: la "sintesi a priori" (saccheggiando spudoratamente tra gli appassiti ricordi della metafisica kantiana) tra "centralismo" e "sussidiarietà", tra "forma" e "sostanza" e tra "uniformità" e "flessibilità" stenta tuttora a divenire un saldo criterio operativo in quanto esige l'assunzione generalizzata e profonda del valore etico della "responsabilità", imprescindibile per quanti, al "centro" o nella "periferia" sono coinvolti, pur nella diversità dei ruoli e delle prerogative istituzionali e professionali, nel governo dei processi decisionali.

\*\*\*

Come tutti i già ricordati provvedimenti legislativi sulla scuola, assunti nei decenni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione, anche questa legge ebbe un cammino lungo e tortuoso e impegnò l'arco di due legislature (la V, 5 giugno 1968-24 maggio 1972 e la VI, 25 maggio 1972-4 luglio 1976): fu infatti inizialmente approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 26 ottobre 1972, ma profondamente modificato dal Senato della Repubblica il 12 aprile 1973.

Alla ripresa della VI Legislatura (Presidente del Consiglio Mariano Rumor, ministro P.I. Franco Maria Malfatti), quel testo venne a sua volta modificato dalla Camera il 29 maggio 1973 e definitivamente approvato dal Senato il 26 luglio 1973, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 16 agosto 1973, n. 211, legge entrata in vigore – decorsi i canonici 15 giorni della *vacatio legis* – il 31 agosto dello stesso anno.

Il termine concesso per l'emanazione dei Decreti Delegati fu di 9 mesi e pertanto, l'art. 23 fissava al "1° ottobre successivo alla data della loro pubblicazione e, comunque, non prima di due mesi da tale data, qualora fra la data di pubblicazione e il 1° ottobre intercorra un più breve periodo di tempo."

Il precetto normativo venne puntualmente rispettato giacché i Decreti Delegati nn. 416 (Organi collegiali), 417 (Stato giuridico), 418 (Compenso straordinario), 419 (Sperimentazione, ricerca e aggiornamento) e 420 (Stato giuridico "personale non docente", ora – giustamente! – ATA) vennero emanati il 31 settembre 1974, pubblicati sulla G.U. n. 239 di pari data e, per effetto della condizione posta dal citato art. 23, entrarono in vigore il 12 novembre 1974.

Ci fu anche un sesto decreto, relativo al personale in servizio all'estero, non ammesso alla registrazione dalla Corte dei Conti e quindi mai entrato in vigore.

Come i miei coetanei ricorderanno, al tempo della pubblicazione e dell'entrata in vigore dei "Decreti Malfatti", il cognome del ministro proponente veniva metaforicamente trasformato in aggettivo per qualificare in termini non precisamente apprezzativi l'esito dell'intero processo di riforma ordinamentale.

I contenuti della delega, che riteniamo valga la pena richiamare, vennero indicati nell'art. 1 nel modo seguente:

- a) per la **disciplina unitaria del nuovo stato giuridico** del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica e di ogni altra istituzione scolastica o tipo di scuola con eventuali adattamenti resi necessari da peculiari finalità, e del personale di ogni altra categoria che svolga funzioni direttive o docenti nelle scuole od istituti d'istruzione statali di ogni ordine e grado, esclusa l'università;
- b) per la conseguente revisione della posizione del predetto personale in ordine alla ristrutturazione delle carriere, alla **giusta valutazione economica delle funzioni**



- docente e direttiva** nonché al riordinamento e alla istituzione dei ruoli organici, compreso quello dei direttori delle accademie di belle arti e dei licei artistici, con forme opportune di decentramento a livello regionale o provinciale;
- c) per la disciplina del **nuovo stato giuridico e la revisione del trattamento economico del personale non insegnante** delle scuole di cui alla precedente lettera a) e dei convitti nazionali e degli educandati femminili dello Stato nonché dei convitti annessi agli istituti d'istruzione tecnica e professionale;
  - d) per la **istituzione e il riordinamento degli organi collegiali** di governo degli istituti e scuole materne e d'istruzione elementare, secondaria ed artistica.

Come è stato autorevolmente affermato e pressoché ampiamente riconosciuto, e non solo dagli “addetti ai lavori”, l’ampiezza dei contenuti della Delega, insieme ai principi e ai criteri direttivi declinati nel *corpus* della legge, hanno fatto sì che si trattasse del “*primo tentativo di dare un’effettiva, ordinata e coerente attuazione ai principi della nostra Costituzione concernente la scuola statale italiana (università esclusa)*”.

Da questo “primo tentativo” altri se ne sono succeduti ma non sempre nella giusta direzione e il dibattito intorno alla scuola, alla sua funzione culturale e sociale, alla qualità dell’offerta formativa, alla valorizzazione del suo personale, alle modalità e agli strumenti della sua *governance* è sempre aperto e affascinante, anche se non esente da inquietudini e preoccupazioni.

E allora, per riprendere una immagine iniziale, non siamo qui solo a spegnere quaranta o quarantuno candeline a seconda del testo che si voglia assumere a riferimento cronologico quanto a fornire l’occasione, ad esempio, per fare il punto e rilanciare la discussione intorno agli organi collegiali della scuola e, più in generale, agli strumenti della “partecipazione” ai vari livelli, suscitato dalla necessità di interventi riformatori che restituiscano loro slancio e vitalità di fronte a sempre più evidenti i preoccupanti atteggiamenti di delusione e disaffezione.

Per questa ragione consentitemi di riproporre l’editoriale apparso sul n. 13 de “I Maestri d’Italia” del 15 agosto 1973, pubblicato immediatamente dopo l’approvazione definitiva della L. 477/74 che, meglio e più incisivamente di una nostra qualsiasi sintesi rievocativa, espone le valutazioni e i propositi della nostra organizzazione:

### “Primo traguardo

Col voto favorevole espresso giovedì 26 luglio dal Senato, si è finalmente concluso, senza nuovi colpi di scena, l’iter parlamentare della legge di delega per il nuovo stato giuridico di tutto il personale della scuola statale.

È stato un voto atteso, sollecitato, ma anche paventato, dopo la sconcertante vicenda, nell’aprile di quest’anno, del primo passaggio del provvedimento al Senato, dal quale era uscito mutilo e deforme.

Grazie all’accordo del 17 maggio tra le confederazioni ed il Governo il testo legislativo aveva poi riacquisito, nella seconda pronuncia alla Camera del 29 maggio, contenuti e caratteristiche tali da renderlo globalmente accettabile malgrado perplessità e riserve suscitate ancora da taluni enunciati.

La segreteria del Sinascel, d’intesa con quella confederale della Cisl, predisponne proposte di emendamenti a quei punti, manifestando però apertamente la preoccupazione, raccolta anche da vari sindacati provinciali, che una riapertura della discussione per modifiche al testo potesse provocare nuove, imprevedibili varianti, e l’esigenza di un ulteriore ritorno della legge alla Camera, alla ripresa autunnale, riaccendendo in pratica una pesante vertenza che nell’ultimo anno aveva provocato gravi tensioni e scioperi.

Questa fondata preoccupazione, la ferma volontà dell'approvazione definitiva della legge di delega (altre grosse questioni attendono e premono), sono state condivise dalle confederazioni, dalle altre organizzazioni della scuola più rappresentative, dallo stesso Governo, ed hanno certo influito sul rapidissimo passaggio della legge al Senato.

Pur dichiarando, quindi, che essa richiedeva dei ritocchi migliorativi, pur dando per scontate le critiche a certe sue imperfezioni, va sottolineato il valore positivo della legge di delega:

- per la nuova puntualizzazione dei diritti e dei doveri di tutto il personale della scuola unitariamente considerato
- per la gestione sociale della scuola introdotta attraverso gli organi collegiali
- per la prospettiva aperta alla formazione universitaria completa di tutti i docenti
- per l'acquisita mobilità verticale ed orizzontale dei docenti
- per i non trascurabili benefici economici e l'avvio all'unificazione dei ruoli.

Le lacune, le sfasature rilevate (es. limitazioni al diritto di riunione, alle agevolazioni per l'immissione in ruolo di date categorie di docenti) dovranno essere, e saranno, oggetto di altra azione sindacale; nello spirito dell'accordo del 17 maggio, ed in base anche a proposte di legge già al Parlamento.

Un primo, importantissimo traguardo è intanto stato raggiunto, cui il Sinascel ha teso da oltre vent'anni con coerenza di impostazione e di condotta: la fissazione legislativa dei principi per la emanazione del nuovo stato giuridico.

Ora si apre la fase più delicata e non meno difficoltosa, quella della stesura dei decreti delegati, che esigerà una vigilante presenza e partecipazione del Sinascel a tutti i livelli in collaborazione con gli altri sindacati confederali della scuola, ed una responsabile disponibilità di tutti gli associati a seguirla contro ogni tentativo di svuotamento e di manipolazione dei principi della delega.

La segreteria del Sinascel affronterà con pieno impegno questa nuova fase, sicura del solidale appoggio di tutte le strutture del sindacato.”

### **Il voto definitivo del Senato**

Nella seduta di giovedì 26 luglio il Senato ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 539-B, di delega al Governo per l'emanazione del nuovo stato giuridico di tutto il personale della scuola.

Respinta una pregiudiziale dell'estrema destra, l'assemblea di Palazzo Madama ha ascoltato la relazione favorevole del sen. Spigaroli (DC) e gli interventi dei sen. Plebe e Dinario (MSI-DN), Dante Rossi (sinistra indep.), Peritore (PSDI), Bloise (PSI), Valitutti (PLI) e Piovano (PCI).

Dopo l'illustrazione di vari ordini del giorno, vi è stata la replica del Ministro per la P.I. on. Malfatti ed il passaggio alla pronuncia sui singoli articoli, con il ritiro o la ripulsa di tutti gli emendamenti presentati.

Nel voto finale sull'intero provvedimento, si sono dichiarati a favore i senatori della DC, del PSDI, del PSI, del PRI; contrari quelli della sinistra indipendente, del PLI e del MSI-DN; si sono astenuti i senatori del PCI.

Nelle pagine centrali è pubblicato il testo integrale della legge e dell'allegata tabella con le misure lorde dell'assegno annuo pensionabile, che sarà corrisposto dal 1° settembre 1973.