MANUALE PER IL GOVERNO DELLE SCUOLE

Pierluigi Fornaciari
Raffaele Piro
Franco Pizzetti
Gustavo Zagrebelsky

EDITORIALE VALENTINO

Pierluigi Fornaciari
Raffaele Piro
Franco Pizzetti
Gustavo Zagrebelsky

Manuale per il governo delle scuole

EDITORIALE VALENTINO

Copiryght © Editoriale Valentino s.r.l.
Via G. Giacosa 38 - 10125 Torino
I diritti di traduzione, riproduzione, adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e fotocopiatrici), sono riservati per tutti i Paesi.
Prima edizione: luglio 1975
Prima ristampa: dicembre 1975
CL 32-4 751-1

INDICE

LA DIMENSIONE SOCIOCULTURALE

di Pierluigi Fornaciari
e Raffaele Piro

Parte prima

LE PREMESSE STORICHE

L'approvazione dei decreti delegati per la scuola è stata da molti interpretata come la chiusura di un ciclo: dalla critica e dal dissenso alla costruzione e al consenso. Che questa interpretazione rischi di essere troppo legata ad una visione o puramente « giuridica » dei decreti o, all'opposto, puramente politica in senso stretto, è una possibilità reale, da cui occorre rifuggire.

La dimensione di un provvedimento legislativo sulla riorganizzazione del « governo » della scuola si caratterizza più per l'introduzione della categoria « governo » che per la sostanza normativa che a questa categoria fa da supporto. Pur nel breve arco di una guida ragionata ai decreti e alla loro applicazione la prospettiva più propriamente storica, e perciò a maggior ragione culturale e sociale, in cui essi si inseriscono, diviene più ancora che fondamentale, indispensabile. Un quadro d'assieme dunque, in cui far profilare la complessità dei problemi che sottendono la qualità ambivalente e tutta potenziale dell'applicazione pratica delle norme, si impone.

I problemi che questo tipo di inquadramento pone a livello espositivo sono difficili ma, pur sommariamente e, se volete, imprudentemente, devono essere affrontati. Diciamo subito che non intendiamo fare opera di « storia della scuola » per la quale rimandiamo a testi certo molto più esaurienti e fondati su metodologie di ricerca specifiche [1]. Il senso del nostro tentativo è però quello di impostare contestualmente ad una cronaca dei recenti dibattiti e ad una loro prima

[1] Vedasi le due opere fondamentali di D. Bertone Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, Bari 1965; e *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Roma 1967; la recentissima: *La scuola di Stato*, di Giampaolo Rossi, Bari 1970.

sintesi, un rapporto fra la scuola e lo sviluppo economico e sociale del nostro Paese.

Il punto di partenza si individua da sé: l'unificazione italiana avvenuta sostanzialmente nel 1861. Per più versi un processo unitario legato a una logica di integrazione territoriale ed amministrativa preventiva e staccata da un reale sostrato culturale comune e omogeneo. Così il processo di unità nazionale non comincia e non coincide con la nascita di una cultura nazionale, diffusa e condivisa a livello di massa; le difficoltà che incontrarono i tentativi di unificazione delle strutture della scuola, il loro intento, in senso lato inevitabilmente burocratico, sono legati indissolubilmente a questa frattura iniziale.

È vero che la legge Casati del 1859, con i suoi connotati di massima centralizzazione, modellati sulla struttura scolastica napoleonica, ha improntato di sé la scuola italiana fino ai giorni nostri. Chi si occupa di scuola non potrà non verificare quanto sia ancora diffuso oggi il principio contenuto nel decreto napoleonico del 15 ottobre 1811: « insegnare le stesse cose nello stesso modo ». Nonostante questo indirizzo di fondo, presente fin dall'inizio negli intenti del legislatore, il primo serio tentativo di creare una coscienza nazionale condivisa da larghi strati di cittadini e sostanza culturale della stessa struttura sociale, viene fatto con la legge Coppino del 1877, che prescrive l'istruzione obbligatoria fino all'età di nove anni, e imposta per la prima volta con una certa organicità un'opera di alfabetizzazione di massa, in un Paese in cui la stessa lingua nazionale era più una vocazione e un assunto « ideale » dei letterati e dei retori, che una realtà concreta.

Il lungo periodo di tempo che separa il 1861 dal 1877 deve farci riflettere sul carattere che venne via via assumendo l'unità italiana; per intenderci non l'unità voluta da Cattaneo e dalle minoranze giacobine ma quella dei Savoia e di Cavour. Nasce invece di una federazione di stati basata su una maturazione progressiva e « partecipata » di una coscienza nazionale, uno stato burocratico e accentrato, in cui l'alleanza tra la corona ed una borghesia tradizionalmente immatura spiega molti dei limiti, delle contraddizioni e dei ritardi rispetto alla cultura europea, che ancora informano di sé la realtà italiana. Scrive Luciano Cavalli [1]: « Dell'unità italiana si fanno promotori, contro l'impero au-

[1] « Sociologia della Storia italiana », Bologna 1974, pp. 37-38.

striaco, il Papa-Re e i despoti locali da esso protetti: un regno ancora in parte feudale, fortemente militarizzato, e la borghesia soprattutto settentrionale di quasi tutti gli strati, in particolare di quelli più colti e svincolati dalla tutela clericale, laici.

In Italia una unità non era mai esistita, anche se c'erano condizioni « naturali » di lingua e geografia abbastanza forti. La tradizione più vicina era di divisioni e di glorie regionali o comunali; il solo richiamo più ampio e di gran lunga più glorioso era quello di Roma antica, ed in effetti tutti i poeti e scrittori unitari, da Dante a Petrarca a Leopardi, avevano cantato l'Italia erede di Roma. Infine l'unità italiana si fa nella fase dello sviluppo liberale e capitalistico dell'Europa, già in gran parte organizzata in base al principio dello Stato nazionale. Il risultato inevitabile di tutto questo è che l'Italia incompiutamente unita dal '61 trova nel Re il suo vero centro di potere, soprattutto per il controllo simbolico e sociale (garantito in ultima analisi dall'esercito regio), mentre la borghesia laica costituisce la classe dirigente, insieme con l'aristocrazia monarchica in progressivo declino ». Che questo sia il carattere fondamentale dell'unità è indubbio; quanto esso abbia influito, con la « rivoluzione mancata » e una borghesia che non compì in prima persona e autonomamente la presa del potere, sulla struttura sociale e sulla cultura dominante, è difficile quantificare. Quello che è certo è che non vi è nessuna reale identificazione tra il Nord in via di industrializzazione e il Sud agricolo e commerciale. Anzi, il secondo divenne il supporto dello sviluppo del primo, pagandone tutti i prezzi anche a livello di emarginazione culturale dalle tradizioni linguistiche e storiche.

Sarebbe il caso di citare Michel Foucault e i suoi concetti di selezione e istituzionalizzazione linguistica come espressione di potere discriminante e intrinseco alla cultura che esprime; ma l'Italia non è la Francia e il riferimento rischierebbe di essere valido solo nel metodo ma molto poco nel merito.

Un re che parla correntemente il francese e il dialetto piemontese, e molto poco e scorrettamente l'italiano, un legame con il Paese fondato sui gruppi agrari aristocratici e borghesi che è ancora e insieme un legame con il feudalesimo, o per dir meglio, con un'economia ancora arretrata nei suoi rapporti di produzione, questa è l'Italia degli eroi del Risorgimento.

Sostanzialmente tutto si gioca sulla testa di chi non possiede la terra,

i contadini appunto; il loro consenso non viene né cercato né richiesto. L'unità assume i connotati di un'antirivoluzione preventiva con una borghesia disgregata e subalterna, nel quadro di un mutamento degli equilibri internazionali a livello europeo. È questo anche il giudizio che ne diedero i governi europei di allora oltre che quello di un famoso personaggio di Tomasi di Lampedusa: « Tutto deve cambiare perché tutto resti come prima ». Così anche l'aristocrazia dello stato borbonico accetta la « conquista » in nome di interessi superiori.

Per comprendere il senso di questa unità di egoismi più o meno sacri conviene individuare a larghe linee le sue implicazioni direttamente economiche [1].

L'obiettivo dei ceti borghesi legati ad attività produttive manifatturiere o commerciali è comprensibilmente quello di espandere il mercato dal punto di vista della domanda e dell'offerta, incrementando le occasioni di investimento e di profitto. Le restrizioni doganali fra stato e stato, la difficoltà di essere realmente competitivi con i prodotti esteri, non poteva certo far vedere loro favorevolmente le difficoltà di mercati ristretti e frazionati da barriere doganali spesso molto alte. Che questo fosse un obiettivo reale lo dimostra la politica economica immediatamente conseguente all'unità: si abbattono prima di tutto i confini doganali all'interno del regno. Per quanto riguarda l'estero viene presa a modello unificante la tassa doganale del regno di Sardegna, in assoluto la più bassa tra quelle italiane. In questo modo l'economia italiana viene ad avere come premessa unificante quella dei margini di competitività dell'economia piemontese e in parte minore del Lombardo-Veneto. Ma un altro presupposto fondamentale per la creazione di un vero e proprio mercato nazionale sono i trasporti che consentano tempi e costi commerciali accettabili. Per questa ragione viene programmato ed effettuato un massiccio investimento di capitali per un piano di costruzioni ferroviarie. Ma tutto questo approfondisce il divario tra aree sviluppate ed aree arretrate, creando nei fatti lo squilibrio tra Nord e Sud che caratterizzerà fino ad oggi la storia italiana e contemporaneamente i presupposti della « questione meridionale ».

I pochi ed embrionali poli di industrializzazione, del resto nati in

[1] Vedi A. Pichierri, *Le classi sociali in Italia dal 1870 al 1970*, Torino 1974, pp. 33-37.

prevalenza per decreto regio, dello stato ex-borbonico, non sono assolutamente in grado di sostenere la concorrenza e vengono rapidamente abbandonati, soprattutto in conseguenza dell'abolizione immediata delle barriere doganali. I manufatti provenienti dal Nord e dall'estero e la creazione di una economia basata su criteri monetari unificati cancellano i margini di sopravvivenza di tutta una serie di attività economiche autarchiche su cui si reggeva larga parte dell'economia e dell'agricoltura del Sud. La diffusione di un'economia moderna nelle campagne non solo meridionali, insieme alla politica fiscale del governo centrale, mettono in crisi la piccola proprietà contadina e creano i presupposti per il fenomeno migratorio che in un secolo farà espatriare definitivamente circa 27 milioni di italiani.

In complesso l'intero sistema fiscale, basti ricordare la tassa sul macinato che creò subito violenti moti di dissenso popolare, tendeva a favorire la concentrazione di capitali ed uno sviluppo industriale forzato, a spese dei ceti meno abbienti. Le tasse erano fin da allora prevalentemente indirette e colpivano proporzionalmente di più le attività agricole che quelle industriali e commerciali. Per quanto riguarda le imposte dirette prevalente era quella fondiaria, che gravava pesantemente sulla conduzione delle campagne.

La massa di capitali raccolta con questa politica è imponente; si trovano così i mezzi per pagare i costi della creazione dell'apparato amministrativo dello Stato, dell'esercito e per finanziare la costruzione di una rete di trasporti ferroviari efficiente. Il senso di questa politica non fu tuttavia percepito nei suoi termini esatti dalle grandi masse che ne pagavano i costi, che erano in particolare i contadini meridionali, anche se non fu certo subìto passivamente. La mancanza però di una visione sufficientemente razionale dei processi che provocarono il progressivo impoverimento del Meridione non consentì il formarsi di una alternativa credibile ma provocò inevitabilmente fenomeni estesi e violenti di rivolta popolare.

Dice Renzo del Carria[1]: « Il brigantaggio, come lo si volle subito chiamare, oltre che nome polemico e tendente a screditare tale movimento contadino è anche nome inadatto ad indicare una guerra guerreggiata, che si protrasse nel suo nucleo centrale per almeno quattro

[1] *Proletari senza rivoluzione*, vol. I, p. 57.

anni, interessando mezza Italia, che si concluse con 7.000 morti in combattimento, oltre 2.000 fucilati (contando solo quelli delle statistiche ufficiali) e 20.000 prigionieri, condannati ai lavori forzati o confinati, senza parlare delle decine di migliaia di feriti, e che interessò in un modo o nell'altro strati enormi di popolazione di tutto il Meridione, mobilitando forze e classi sociali sino ad allora assenti dall'agone politico ».

Anche l'Italia venne così ad avere la sua Vandea, repressa con un imponente spiegamento di forze militari (quasi i due quinti dell'intero esercito sabaudo) insieme a milizie di guardie nazionali arruolate per l'occasione. La rivolta ebbe le caratteristiche di una vera e propria insurrezione in nome di parole d'ordine reazionarie e populiste. La Chiesa, il Borbone, erano i fari di questa rivolta contro l'affermarsi di uno stato di stampo moderno. Una lotta evidentemente antistorica e votata alla sconfitta, per i connotati ideologici che assume, ma anche l'istintiva opposizione all'emarginazione della cultura contadina e al ruolo subalterno che la tradizione storica del Regno Borbonico veniva inevitabilmente ad avere nel contesto nazionale.

Le plebi del Sud intesero la liberazione dalla tirannide borbonica, come si diceva allora ponendo mano alla creazione del mito risorgimentale, come una forma di colonizzazione economica e culturale. Più che alla Vandea, questi moti possono paragonarsi a quelli spagnoli durante il periodo della conquista napoleonica, per le connotazioni nazionalistiche in senso lato che assunsero ed i richiami oscurantisti delle loro bandiere culturali. È il caso di dire, tornando per un attimo ai problemi della cultura e degli strumenti con cui si perpetua e si impone, che la scuola del nascente stato unitario fu portata al Sud sulla punta delle baionette? Certamente no, almeno non in questi termini. Ma l'impressione generale che se ne trae è quella di una imposizione oltre che di tasse, monete e simili, anche di un'idea della cultura, recepita inevitabilmente nei decenni seguenti come esclusivo mezzo per entrare attraverso la selezione scolastica nel mondo « amministrativo » di uno stato lontano e oppressore.

« I contadini meridionali – sottolinea Del Carria – anche se credevano di continuare a battersi, e si battevano, contro "il galantuomo", prima giacobino ed ora liberale, del paese, in effetti dal '60 al '63 si battevano contro uno stato nazionale unitario, frutto ed ancor più

molla del mercato nazionale, contro una borghesia che si stava unificando dalle Alpi alla Sicilia, contro una sorgente burocrazia unitaria ed un esercito nazionale; lottavano cioè contro uno stato borghese moderno ». Ma la lotta non investiva soltanto i contadini meridionali; la reazione contro le imposizioni fiscali coinvolge tutta la penisola. Nei moti esplosi tra il dicembre del 1868 e il febbraio del 1869, quasi tutte le regioni italiane vengono percorse da reazioni spontanee del nascente bracciantato contadino, espropriato e impoverito, contro l'introduzione di metodi di conduzione capitalistica nelle campagne. L'epicentro del fenomeno è l'Emilia, ma esso si estende rapidamente provocando, secondo i dati ufficiali, 257 morti, 1099 feriti e 3788 arrestati.

Questa ostilità di larga parte delle classi subalterne alle implicazioni sociali ed economiche dello Stato unitario convinse ben presto le classi dirigenti che senza un cambio di rotta e la creazione di un minimo di cultura « nazionale » di base, lo stato italiano appena nato correva il rischio di disgregarsi. Portatrice di questa presa di coscienza fu la Sinistra, il cui leader, Agostino Depretis, concluse il suo famoso discorso di Stradella dell'ottobre del 1875, in cui delineava il suo futuro programma di governo, con l'impegno di dare concreta attuazione a quella che sarebbe poi diventata la Legge Coppino sull'istruzione obbligatoria fino ai nove anni.

Questa impostazione non passò senza resistenze; Quintino Sella, tra gli altri, oppose immediatamente pesanti, e peraltro non infondate, ragioni di bilancio, sostenendo che la legge, per essere attuata, richiedeva l'assunzione di 25.000 nuovi maestri e una spesa aggiunta di 30 milioni all'anno. Ma al di là delle resistenze della Destra storica, erano le ragioni stesse dello sviluppo economico che si opponevano ad una effettiva diffusione dell'alfabetizzazione, in quanto essa presupponeva una legislazione sociale che la favorisse [1].

L'influenza che una effettiva crescita culturale anche minima avrebbe inevitabilmente avuto sul mercato della forza-lavoro, dal punto di vista del controllo e del costo complessivo, unita ai costi non piccoli dell'apparato scolastico, sembrava sconsigliare un'azione massiccia in questo senso da parte dello Stato.

[1] B. Caizzi, *Storia dell'industria italiana*, II, pp. 349-354.

Anche le proposte di una legislazione più progressista perfino per quanto riguarda il lavoro infantile incontravano forti resistenze; la debolezza congenita dell'apparato industriale, la difficoltà di competere con la produzione estera, soprattutto nel campo delle imprese tessili, costringevano anche gli imprenditori personalmente più favorevoli nei fatti ad un adeguamento della legislazione italiana a quella dei più importanti paesi europei, a vedere con timore un ulteriore aggravio dei costi complessivi, rappresentato dagli oneri sociali in senso lato. Per tutta questa serie di ragioni l'esigenza di una estensione di massa della scolarità obbligatoria, pur indispensabile ai fini del consenso popolare alla stessa idea della nazione italiana, venne così limitata e ridotta. Appare così evidente che questo tipo di limite avrebbe di fatto, come in realtà accadde, vanificato il tentativo della Sinistra di unificare realmente il Paese anche su un piano di una minima base culturale comune.

Le cause, come già si è detto, erano di carattere strutturale: difficoltà di finanziamento per gli investimenti dello Stato in questo campo, margini minimi di competitività dell'industria sui mercati esteri con la conseguente esigenza di avere una manodopera a basso prezzo, diffidenza verso la maturazione critica delle classi subalterne, di cui si dava, non a torto, per scontata, la poca adesione agli ideali che avevano guidato il processo unitario. Nemmeno l'autoritarismo di Crispi, che cercò di convogliare verso l'esterno, con una politica di espansione coloniale che obbediva anche ad ambizioni di far entrare l'Italia nel novero delle grandi potenze europee, le difficoltà interne e la mancanza di un consenso di massa alla politica governativa, riuscì a risolvere i problemi e le tensioni sociali.

Occorre ricordare che la base sociale da cui venivano i quadri dirigenti dello Stato era ridottissima. Il sistema elettorale concedeva di fatto il diritto di voto ad una esigua minoranza, con criteri prevalenti di censo; questo carattere estremamente minoritario dell'area di formazione della classe dirigente era in realtà il limite oggettivo con cui si scontrarono anche le migliori intenzioni riformatrici dell'ultimo periodo del secolo. Le tensioni sociali, collegate anche al nascere del movimento socialista, esplodono così verso la fine del secolo spesso in forme disperate ed anarchiche.

Alcuni episodi di rivolte contadine, basti pensare ai Fasci siciliani, le giornate di Milano con la repressione armata da parte dell'esercito

agli ordini del generale Bava Beccaris nel 1898, lo stesso assassinio del re Umberto I da parte di un anarchico nel 1900, danno il senso della situazione e il clima dei tempi. L'altalena tra tentativi riformatori, in larga parte vani, e tentazioni reazionarie sembra essere la caratteristica di fondo della situazione politica italiana.

La presenza di un partito del Re, spesso più influente dello stesso parlamento, acuisce poi la crisi di quel tanto di democrazia rappresentativa su cui si basava il potere della borghesia industriale e commerciale. Questa crisi era chiaramente contraddittoria rispetto all'impetuoso sviluppo economico che caratterizza quegli anni; veniva crescendo la necessità di un nuovo tipo di aggregazione politica che desse anche una parziale voce all'Italia nuova del Nord in via di industrializzazione e ai ceti emergenti. Nasce così l'esperimento Giolittiano, basato su un cauto riformismo e sul tentativo di coinvolgere nella gestione dello Stato le nascenti organizzazioni sindacali e socialiste presenti in larga parte come nucleo di aggregazione del proletariato urbano e contadino [1].

Il compromesso interessa però solo, o in parte preponderante, le minoranze operaie organizzate: il Sud e i contadini in genere pagano tutti i prezzi dell'operazione.

Il gabinetto Zanardelli - Giolitti inaugura nel 1901 il nuovo corso, che dà fiato alla ripresa economica già in atto per ragioni di mercato internazionale. Il supporto che la politica di Giolitti dà a questo sviluppo è notevole; viene così superata la crisi di « regime » che aveva segnato la fine del secolo. La larga maggioranza dell'Italia che conta è con lui, anche se le resistenze sono notevoli e l'ala più conservatrice del vecchio schieramento parlamentare, rappresentante degli interessi agrari e latifondisti più retrivi, non condivide affatto il cauto riformismo giolittiano. Ma le forze legate all'industria e al capitale finanziario non possono non vedere positivamente il sorgere a livello istituzionale del primo nucleo dell'Italia moderna.

L'altro asse del nuovo centro di equilibrio politico, il movimento socialista, è d'altra parte schierato su posizioni favorevoli ad un progresso graduale e controllato. Il rafforzamento delle barriere doganali favorisce oggettivamente il mantenimento dei livelli occupazionali, an-

[1] Cfr. P. Grifone, *Il capitale finanziario in Italia*, I, pp. 13-15.

che se pone le basi di un capitalismo « protetto » escludendo dallo sviluppo e danneggiando pesantemente le industrie esportatrici e, in particolare, la borghesia agraria meridionale, interessata alle esportazioni di prodotti agricoli.

Il Sud ulteriormente impoverito viene affidato ad una specie di protettorato coloniale, il cui simbolo sono i « mazzieri » che la maggioranza giolittiana usa per addomesticare e controllare le campagne elettorali. È la scelta dell'industria pesante (siderurgia, cantieri navali) e di forti investimenti in capitale fisso da parte del sistema bancario. Meno favoriti ma certo non danneggiati sono il settore tessile e quello del grande latifondo. Si stabilisce così una relativa situazione di equilibrio, instabile peraltro e strettamente collegata al conservarsi del quadro internazionale, economico e politico, in cui essa si inseriva.

Le contraddizioni dell'Italia giolittiana, l'Italietta, come la definirono per spregio i fautori di una politica di potenza, raccolta in sé e tutta occupata in vantaggiose attività economiche, non mancano; esse in definitiva si riveleranno alla prova dei fatti, esplosive. I margini di integrazione garantiti dal successo economico, consentono di avere rapporti « corretti » con le organizzazioni della Sinistra; la produzione agricola aumenta insieme a quella industriale, le esportazioni superano di gran lunga le importazioni, il bilancio dello Stato è in attivo. Anche i prezzi che si devono pagare per l'aumento dei salari e il rafforzamento dell'apparato dello Stato sembrano largamente compatibili con le esigenze dello sviluppo economico. Fino al 1906 tutto sembra andare per il meglio.

In questo contesto passa la legge Orlando del 1904, che eleva l'obbligo scolastico dai nove ai dodici anni. Il significato di questa legge è di non poco rilievo: essa consente il completamento del ciclo della scuola elementare e fa diminuire la proporzione di analfabeti di ritorno, cioè di quei giovani che, avviati al lavoro dopo la terza elementare, ricadevano ben presto in un analfabetismo praticamente completo.

Si afferma nei fatti il principio della scuola di massa con conseguenze facilmente immaginabili a livello socio-culturale. Nasce così una vera e propria struttura della scuola elementare di Stato, innescando i meccanismi che renderanno possibile in seguito l'estensione del diritto di voto a tutti i maschi adulti. Tuttavia le contraddizioni del modello giolittiano rimangono profonde: non bastava certo il

duttile empirismo e la tecnica parlamentare di Giolitti a risolverle. Non era sufficiente contrapporre alla guerra di Libia, voluta dall'opinione pubblica più legata a sogni ricorrenti di far diventare l'Italia una grande potenza, la politica che porterà all'approvazione del suffragio universale maschile. Troppe cause, e l'illuso interventismo di Pascoli nella questione della guerra di Libia ne esprime compiutamente il segno, concorrevano a disgregare il fondamento culturale e politico della linea giolittiana. Lo stesso Patto Gentiloni, che dovrebbe nelle intenzioni integrare le masse contadine cattoliche nell'ambito del disegno giolittiano, colmando così la frattura fra Stato e Chiesa risalente all'annessione di Roma allo stato unitario, portando alla ribalta della politica l'anima cattolica del Paese, contribuisce invece a disgregare e trasformare integralmente lo stesso assetto istituzionale della vita italiana. Dal crollo degli strumenti di controllo politico della classe dirigente élitaria che fino ad allora aveva egemonizzato il governo, nascono i partiti di massa. D'altro canto questa scelta di Giolitti suscita comprensibili ostilità nel partito della corte e nelle alte gerarchie militari.

Gli stessi metodi usati per controllare e restringere l'area di autonomia reale del Parlamento, danno spazio e possibilità di successo al ritorno dell'anima conservatrice del blocco politico che aveva sostenuto Giolitti. Le ambizioni nazionaliste, l'interventismo della guerra di Libia, i timori suscitati dal suffragio universale, tutto concorre a sbilanciare a destra l'asse politico. Così, nonostante il parere contrario della larga maggioranza del parlamento e della stessa opinione pubblica, l'Italia entra in guerra nel grande conflitto mondiale che si sta scatenando tra le grandi potenze europee, a fianco della Francia e dell'Inghilterra. Bastano pochissimi mesi di pressione propagandistica e di agitazione di piccole minoranze nazionaliste per indurre il parlamento, che ha ormai constatato l'impossibilità di individuare al proprio interno una efficace leadership neutralista, a votare la fiducia al governo del Re e i pieni poteri « in caso di guerra » il 16 maggio 1915. Non è il caso di attardarsi sulle vicende della prima guerra mondiale; è il caso però di sottolinearne la portata storica dal punto di vista, se così si può dire, della nascita di una coscienza nazionale[1].

[1] G. Procacci, *Storia degli italiani*, II, pp. 486-490.

Come già era accaduto nella rivoluzione francese dell' '89 è la creazione di un esercito di massa in cui si saldano le varie componenti sociali del Paese sotto la guida di un ideale nazionalista, a porre di fatto le premesse per una diffusione reale dell'idea di nazione.

I contadini del sud, che a stento distinguevano il re sabaudo dal Borbone, i piccoli e medi ceti borghesi, finora legati ad una dimensione provinciale e ad un'ottica minimalmente corporativa, si ritrovano fusi nella grande fornace della guerra. È però da dire subito che il fenomeno si fissò su una profonda lacerazione a livello ideologico: da un lato lo stato si identifica, agli occhi delle classi subalterne, inquadrate nelle divisioni di una guerra di grandi masse di fanteria, con la divisa e gli oneri della prima esperienza di guerra moderna, dall'altro i ceti piccolo borghesi, che formarono lo strato inferiore della direzione dell'esercito, ne uscirono con una ormai irreversibile identificazione del loro ruolo con quello di una « Patria » come ideale assoluto e come « gloria delle armi ». Che questa si possa definire « pedagogia di guerra » non è solo una battuta o troppo facile o troppo superficiale; è un fatto reale. Ciò che non erano riusciti a fare in interi decenni i tentativi della scuola statale lo fece un esercito nazionale di massa.

È questa una constatazione estremamente negativa che spiega molte delle successive evoluzioni della coscienza nazionale a livello di cultura dominante anche e soprattutto gestite a livello di acculturazione. Con la grande guerra non nasce solo l'Italia di Vittorio Veneto e la conseguente vittoria tradita di D'Annunzio e degli interventisti in cui si incarna il patriottismo, nasce anche una frattura verticale e incolmabile con coloro che la guerra non l'avevano voluta e dall'esperienza delle trincee maturano una nuova disponibilità alle riforme sociali.

Con la propaganda di massa, la prima in cui vengono utilizzate le nuove forme di informazione, la rotta di Caporetto diviene il simbolo della vocazione alla capitolazione e alla resa di coloro che credono ad una Italia repubblicana e democratica. La valenza culturale di tutto questo è enorme; la stessa creazione della scuola accentrata e gentiliana del dopoguerra non si spiegherebbe senza questa causa fondamentale. La retorica ufficiale, l'idealismo assunto a valore culturale assoluto, infine la riforma Gentile, su cui sarà il caso di soffermarsi a lungo, trovano qui la loro origine prima. Intanto gli amari frutti della scissione verificatasi a livello di quella che è ormai una vera e propria

opinione pubblica come ora la conosciamo, sarebbero apparsi in piena luce nel dopoguerra.

La vittoria non aveva risolto nessuno degli annosi problemi della società italiana, anzi li aveva tutti aggravati ed ingigantiti. Un apparato produttivo estremamente concentrato e squilibrato, una macchina statale cresciuta troppo in fretta, spesso improvvisata, fatta a compartimenti stagni, e quindi largamente infeudata agli interessi dei più forti gruppi economici; un personale dirigente rinnovato ed esteso sull'onda della necessità, in maggioranza eterogeneo, tenuto insieme da una comune inclinazione alle soluzioni autoritarie. Le vecchie contraddizioni si riproducevano ancora ad un livello ormai drammatico, tale da creare le premesse per una versione di destra del ristabilimento degli equilibri politici, utilizzando come massa di manovra appunto la piccola e media borghesia radicalizzata dalle conseguenze economiche della guerra e ormai propensa ad assumere un ruolo di primo piano nella conduzione dello Stato. La faccia culturale di questa vocazione al potere sarà presto trovata nell'idealismo gentiliano a livello di élite e nella utilizzazione accelerata dei mezzi di informazione nuovi (radio e cinema) per assicurarsi un consenso popolare. A questo punto occorre ricordare che il vero perno su cui poggerà la scuola come l'abbiamo conosciuta fino a poco tempo fa è proprio questo. Il fascismo ne sarà contemporaneamente il creatore e lo strumento.

Le ragioni del suo successo e l'ideologia con cui esso si esprime, sono i fondamenti della riorganizzazione culturale ed amministrativa della scuola. In questo senso è il caso di sottolineare che gli elementi di disgregazione del modello di sviluppo giolittiano che avevano caratterizzato gli anni immediatamente precedenti la guerra, non solo riemergono dopo la sua conclusione, ma vengono al di là delle loro ragioni sostanziali, amplificati da un quadro complessivo, nazionale ed internazionale, che ha compiuto un profondo salto di qualità. La « pedagogia bellica » di cui abbiamo parlato ha diffuso a livello di massa la coscienza di una identità nazionale, ma ha anche reso sempre più ardua la mediazione dei conflitti di classe attraverso la frammentazione particolaristica delle tensioni sociali. Il dopoguerra mette chiaramente in luce le pesanti ingiustizie esistenti nella distribuzione del potere sociale e contemporaneamente radicalizza ed estende la presa di coscienza

dei propri interessi e della carica alternativa della propria forza da parte dei ceti subalterni.

La propaganda pacifista aveva diffuso gli ideali socialisti tra larghi strati popolari che prima non erano mai stati interessati a intenti e parole d'ordine rivoluzionari. Il successo della rivoluzione bolscevica in Russia aveva inoltre reso improvvisamente credibile la propaganda dei partiti marxisti e aveva posto all'ordine del giorno il problema di un rovesciamento totale delle istituzioni. Il sistema politico era in completo disfacimento; il modello giolittiano era caduto sotto il peso delle sue contraddizioni e ormai non poteva essere più sostenuto né dalla piccola e media borghesia che aveva voluto e approvato la guerra, né dalle masse popolari che avevano pagato in larga parte il prezzo umano ed economico di un conflitto che non avevano voluto e che Giolitti non aveva saputo impedire. L'avvento del suffragio universale, che è il corrispettivo a livello elettorale della creazione dell'esercito nazionale di massa, fa uscire necessariamente dalla scena le classi dirigenti liberali e vi fa entrare di prepotenza le masse socialiste e cattoliche. Il permanere della « questione romana » impedisce peraltro al movimento cattolico di porsi in prima persona al governo dello Stato e di candidarsi all'egemonia del Paese.

In assenza di alternative il fascismo può crescere e imporsi come unica ipotesi gestibile per la continuità dello Stato in termini inevitabilmente autoritari e repressivi. Del resto, la situazione economica dell'Italia agli inizi degli anni venti non concedeva certo molti margini di mediazione. L'industria e nel complesso tutta l'economia sono in una crisi profonda. L'innaturale ed esasperato incremento produttivo dovuto alla necessità bellica aveva fatto trascurare del tutto il problema dei margini di competitività internazionale dell'industria pesante e aveva abbassato complessivamente il livello di sviluppo tecnologico ed economico dell'intero Paese.

Lo sviluppo anomalo dei settori direttamente interessati alle commesse di guerra si rivelava ora sproporzionato ai margini di mercato. L'industria tessile e la cantieristica navale avevano goduto di un *boom* economico senza sostanziali mutamenti in macchinari e tecniche produttive. Tra i pochi settori che avevano potuto utilizzare il periodo bellico per razionalizzare e migliorare il loro livello tecnologico, vi era quello automobilistico, che era ora in grado di affrontare con sufficienti

margini di efficienza aziendale e di capacità finanziaria il problema della riconversione della sua produzione ad una economia di pace.

Come vedremo anche per quanto riguarda l'atteggiamento tenuto verso il problema della scuola, i primi anni del regime fascista sono caratterizzati da una linea generalmente permissiva nei confronti delle diverse istanze del composito schieramento su cui si fonda il suo primo successo. Nella politica economica si lascia ampio spazio alle tendenze liberistiche che esprimevano gli interessi dei settori più forti dell'economia. Si lascia così libero gioco allo « sviluppo del mercato », consentendo ai settori che avevano a disposizione ampi capitali finanziari e il controllo di tecniche produttive più avanzate la possibilità di estendere la loro influenza e di rafforzarsi. Molto presto però, appena il regime sente di essersi consolidato si passa progressivamente ad una forma accentuata di dirigismo statale e ad una ripresa del protezionismo doganale. In questo senso premono i settori più arretrati dell'economia; questi gruppi di pressione impongono una politica deflazionistica con conseguente ridimensionamento della domanda sul mercato interno ed un netto rallentamento dello sviluppo produttivo.

Il capitale finanziario gestito dalle grandi banche, anche e soprattutto in conseguenza delle ripercussioni della grande crisi dei meccanismi di mercato del 1929, perde progressivamente il suo controllo sui settori industriali; le conseguenze del crollo verticale dell'economia occidentale provocano mutamenti strutturali nell'assetto economico italiano, prefigurando alcune caratteristiche sue fondamentali che permarranno fino ai giorni nostri. In connessione col sempre più massiccio intervento dello Stato nell'economia, emergono da un lato le partecipazioni statali, seppure in modo ancora minimale, e si affermano i monopoli industriali anche nel potere di direzione e di gestione dell'economia.

Ma il vero fatto nuovo è rappresentato dall'estendersi e dall'istituzionalizzarsi dell'intervento diretto dello Stato, che del resto era in qualche modo tradizionale nella storia economica dell'Italia unita. Esso, però, sull'onda degli interventi necessari per salvare dal crollo interi settori produttivi, assume dimensioni e qualità nuove. La nascita dell'IRI, società finanziaria di diritto pubblico, con il compito di dirigere e coordinare l'attività delle numerose aziende passate sotto la gestione dello Stato attraverso partecipazioni azionarie, esprime compiu-

tamente le dimensioni del fenomeno. Nascono inoltre, in particolare agli inizi degli anni trenta, anche in conseguenza del rilancio della produzione collegata direttamente o indirettamente al materiale bellico, nuovi settori (ad esempio le fibre sintetiche), mentre assumono un particolare rilievo il settore meccanico e quello chimico.

Il blocco dei salari, il controllo forzato della contrattazione sindacale con la scomparsa dei sindacati operai, offrono ulteriori spazi di sopravvivenza anche ad industrie tecnologicamente arretrate, rendendo superflui ulteriori investimenti a capitale fisso e aggravando l'arretratezza tecnologica di molti settori produttivi. Al Nord nascono nuove zone industriali (Porto Marghera - Mestre); il Sud vede permanere e approfondirsi il peso del suo sottosviluppo endemico, peraltro intrinseco e strettamente collegato allo sviluppo dualistico del Paese.

Per quanto riguarda l'agricoltura, anche a causa della politica restauratrice del governo, legato strettamente alla grande proprietà fondiaria in senso tradizionale, le cose non vanno molto meglio. Minimo utilizzo di macchinari e di prodotti chimici, frammentazione ulteriore della piccola proprietà, nonostante le tanto conclamate bonifiche del regime, prevalere delle coltivazioni estensive; sono queste le caratteristiche del regresso costante dell'agricoltura. Il fascismo dunque si consolida; assicura la continuità delle istituzioni, toglie ogni credibilità alla minaccia della « rivoluzione rossa » che aveva terrorizzato larga parte dell'opinione pubblica italiana. Ma non sarà un salvataggio gratuito; la classe dirigente liberale, la stessa influenza politica della monarchia, alcuni settori della piccola e media borghesia pagheranno comunque dei prezzi, spesso anche notevoli all'affermarsi progressivamente sempre più autonomo della concezione dello stato fascista.

Lo stesso tipo di processo caratterizza tutti gli aspetti della società italiana, in particolare per quanto riguarda la ristrutturazione e la gestione dell'apparato statale. Anche nel settore scolastico si partirà dal prevalere di esigenze culturali autonome, in particolare quella dell'idealismo gentiliano e del neospiritualismo; ben presto i margini di autonomia, in un primo tempo assecondati e appoggiati dal regime, verranno ristretti e totalmente asserviti da un lato ad esigenze direttamente politiche, dall'altro al formarsi di una ideologia specifica ed egemone del fascismo. Il dannunzianesimo si corrompe in retorica nazionalistica e imperiale; il gentilianesimo e più in generale tutta la cor-

rente idealistica nei farneticamenti, culturalmente risibili, ma drammaticamente reali dello stato etico inteso come retorica volontaristica ed ideologia di massa.

Ma tutto questo non viene compreso chiaramente dalle stesse classi borghesi, agrarie, finanziarie e industriali di fronte al rassicurante ritirarsi del grande moto di rinnovamento radicale che l'esperienza della guerra aveva fatto sorgere nelle classi subalterne estendendone i momenti e la qualità di aggregazione politica. Sull'onda del pericolo straniero si erano fatte molte promesse ai contadini e agli operai a cui toccava di difendere la patria nelle trincee. Una di queste, forse comprensibilmente la più popolare, era stata quella della terra ai contadini. Tutto ciò non era stato dimenticato. Anche alcuni settori della piccola borghesia dall'esperienza tragica della prima guerra moderna che avesse coinvolto l'Italia, avevano maturato profonde affinità con degli ideali di rinnovamento e di democrazia. Tutto ciò innesca anche processi di rilevante significato culturale e politico; basti pensare all'esperienza gramsciana dei consigli di fabbrica a Torino e al sorgere del partito comunista come scissione a sinistra del partito socialista ormai disaggregato ed ideologicamente frantumato anche per quanto riguarda la sua presenza nelle organizzazioni di massa.

In questa situazione il fascismo è appoggiato e promosso, in un primo tempo per mancanza di meglio e tatticamente; in un secondo tempo accettato come il male minore anche da quei grandi industriali che, pur sentendo la necessità di ridurre il peso contrattuale della classe operaia, avevano sperato fino all'ultimo in soluzioni di tipo giolittiano. La stessa Chiesa garantirà solo in un secondo tempo il suo totale appoggio al regime, che troverà piena espressione nella firma del Concordato che risolve storicamente la ormai quasi secolare frattura fra Stato italiano e Chiesa cattolica. Importanti settori dell'apparato statale, insieme agli agrari della valle padana danno invece fin dall'inizio un supporto fondamentale al movimento fascista. Che cosa si proponga di fare il nuovo regime si vede fin dall'inizio. Abolizione della nominatività dei titoli azionari, « sospensione » della riforma agraria, abolizione di fatto del limite di otto ore per la giornata lavorativa.

Il significato di questi intenti sarà chiaramente confermato dai successivi sviluppi della politica del governo. Più complesso invece e per più versi interessante, per quanto riguarda il rapporto tra fascismo e

piccola borghesia, è la questione del tipo e dell'esito dell'alleanza di questi ceti col fascismo. Larghi strati dei ceti medi costituiscono la base di massa del nuovo regime, forniscono i quadri intermedi del movimento fascista, ma questo non sembra obbedire soltanto ad una fatalità storica. L'ostilità che suscitarono alcuni atteggiamenti rivoluzionari, più in senso verbale che reale della sinistra nel suo complesso, impedì di trovare un terreno di intesa con i ceti medi, spingendoli così fra le braccia del fascismo. Alla piccola borghesia viene offerto in sostanza un ampio inserimento nell'apparato burocratico del partito fascista e nell'amministrazione dello Stato ed un miglioramento quanto meno relativo a livello di reddito e di prestigio sociale. Il potere di contrattazione delle organizzazioni dei lavoratori viene annullato con la distruzione delle organizzazioni sindacali e di ogni forma autonoma di rappresentanza della classe operaia.

Le condizioni di lavoro peggiorano sostanzialmente, si fanno più gravose con la razionalizzazione nei sistemi di produzione, che intensifica i ritmi produttivi; il reddito dei lavoratori dipendenti del settore industriale diminuisce non solo in termini relativi ma assoluti. Nelle campagne il regime, che teme il potenziale eversivo dei braccianti e dei lavoratori salariati cerca in qualche modo di creare le premesse di una classe di nuovi piccoli proprietari, aumentando il numero dei coltivatori diretti e conclamando il ruolo fondamentale dello sviluppo agricolo.

L'esempio della bonifica delle paludi pontine e della coltivazione intensiva di grano in larghe zone del Sud danno il senso di questa scelta. Le conseguenze complessive della gestione fascista dello Stato sugli equilibri e sulle stesse strutture sociali dell'Italia sono dunque rilevanti: emerge, per quanto riguarda l'economia, l'egemonia, anche se parziale e limitata, dei ceti che controllano l'apparato industriale. L'esigenza di pianificazione e di sviluppo di complessi produttivi sempre più articolati e vasti crea la necessità della progressiva separazione tra proprietà e controllo delle imprese. Sia nel settore dell'economia controllata dallo Stato, sia nel settore privato, comincia così a formarsi uno strato di alti dirigenti che dirigono le imprese anche senza esserne i proprietari. Muta insomma la stessa struttura dei centri decisionali; lo stato totalitario fascista si attribuisce così dei diretti e non trascurabili poteri economici; l'apparato statale si espande notevolmente.

Tutto ciò comporta un considerevole aumento dei ceti medi impiegatizi, tale da creare i presupposti di una loro parziale autonomia di interessi. Questi saranno sempre di più espressi in forma indiretta, mediata e talvolta non coincidente con gli interessi generali delle classi dominanti.

Da questo complesso quadro socio-economico emergono chiaramente le ragioni che saranno alla base della «più fascista delle riforme» come disse lo stesso Mussolini, quella della scuola.

Il sistema concettuale che aveva informato di sé la scuola italiana dopo l'unità era il positivismo, che in sostanza esprimeva, anche se non con immediata e meccanica relazione, la spinta verso l'industrializzazione voluta dalle classi dirigenti liberali. Va sottolineato subito che il positivismo insieme con il laicismo spesso esasperato, connesso alla rottura politica della Monarchia con la Chiesa, aveva in qualche modo consentito l'affermarsi di importanti istanze egualitarie che avevano spesso travalicato gli stessi interessi immediati delle classi dirigenti.

Fino agli anni immediatamente precedenti la guerra le correnti culturali legate all'idealismo, che aveva in Italia come suo massimo rappresentante proprio Gentile, non avevano inciso sul taglio culturale e sull'organizzazione complessiva della scuola italiana. A questo riguardo è da sottolineare subito come, parallelamente alla frattura esistente fra Stato e Chiesa a livello istituzionale, vi fosse una frattura tra scuole di stato e scuola privata legata più o meno direttamente ad enti ecclesiatici o, più in generale, alla cultura cattolica. Eistevano così, anche se espressa in questi termini è una considerazione da prendersi in termini generalissimi, tre correnti fondamentali: quella positivistica, quella cattolica espressa a livello politico dal partito popolare, quella idealistica.

Come accadde per quanto riguarda l'economia, anche per i problemi della scuola il fascismo non ebbe mai né all'inizio, né nel corso della riforma a cui Gentile diede il suo nome, un progetto organico e coerente ed una base culturale omogenea e specifica. In questo ambito il fascismo ebbe, parallelamente alle mediazioni attuate in altri campi, più che altro un atteggiamento tattico, che sboccò alla fine in una interpretazione sincretica delle diverse componenti culturali che confluirono nella riforma Gentile, dando alle indicazioni di pura marca idea-

listica una interpretazione restrittiva e autoritaria. Così mentre la corrente idealistica si fondeva e si trasformava con il nazionalismo dei postcrociani, trovando poi uno sbocco prettamente reazionario, passo dopo passo veniva delineandosi la mediazione attuata dal fascismo attraverso gli esiti definitivi della riforma Gentile. Questa riforma ha degli aspetti molto complessi, pedagogici, strutturali ed amministrativi. Nel metodo, in particolare per quanto riguarda la categoria concettuale dell'insegnamento, recepisce istanze liberali contenute nell'idealismo, nel merito attua una decisa sterzata conservatrice. La proposta della riduzione degli istituti pubblici non poteva non aprire spazi di consenso nel partito popolare; i criteri rigidamente selettivi della scuola cosiddetta umanistica e il quasi totale disimpegno in quella tecnica professionale, forniva poi un supporto fondamentale ad un'esigenza fortemente sentita in particolare dalle classi piccolo-borghesi.

Il privilegiamento dei valori umanistici intesi in senso assoluto postula così che alla cultura, quella vera, possono accedere solo coloro in grado, in teoria per afflato dell'anima, in pratica per prevalenti ragioni di censo, per esempio alle lingue classiche come il latino. Non era questo un fattore nuovo nella scuola italiana, tuttavia nuova e importante è l'organicità gerarchica con cui questi valori vengono diffusi nel sistema scolastico e ne fanno uno strumento e un modello di selezione sociale. La questione del latino, in estrema sintesi, esprime bene quale sia l'elemento realmente discriminante rispetto alla realtà precedente. Il latino a livello ideologico diventa il tempio in cui vengono custoditi, come in un luogo sacro, i valori tradizionali. I profani ovviamente non possono essere ammessi nel tempio senza preventiva selezione. Quelli che vi sono ammessi si sentono così e, in parte sono di fatto, dei privilegiati perché possono far valere dei criteri di distinzione a livello di prestigio e di status sociale, realmente esclusivi. L'apprendimento del latino diventa, ed è questo un esempio certo limitato ma utile ad esprimere compiutamente il senso della riforma, una sorta di iniziazione ad una « qualità umana » diversa.

Le opere pedagogiche principali del Gentile forniscono a questa evoluzione il fondamento e la giustificazione culturale; esse erano conosciute già prima della guerra, ma avevano allora suscitato un interesse relativo e prevalentemente limitato all'ambito del mondo della scuola, in particolare di quella universitaria.

La stessa considerazione vale per il nazionalismo di Lombardo Radice, che, pur partendo da presupposti diversi, fa proprie le esigenze di educare la nazione alle idee di forza e di grandezza, viste però in un contesto statuale non conservatore e non autoritario.

Questo indirizzo tendeva ad usare la scuola come fondamento di una rifondazione dello Stato con la esse maiuscola, al di là dei particolarismi e della « grettezza » provinciale, che avevano caratterizzato, spesso come un ente estraneo ed ostile, l'immagine dello stato centrale anche agli occhi di larghi strati piccolo borghesi. Era questo un compito di educazione nazionale. Non per nulla così si intitolò la rivista in cui si espresse questa tendenza ed una associazione di insegnanti che prese il nome di fascio di educazione nazionale, senza per il momento, siamo nel 1920, voler essere e riconoscersi come fascista.

« Scuola nazionale non significava più scuola governativa opposta alla scuola clericale e privata; scuola nazionale significava una scuola capace di ridare un'anima all'opera educativa, capace insomma di rinnovare la coscienza nazionale ».

C'è veramente poco da aggiungere a chiarimento di questo passo di un appello che il gruppo, suscitando non pochi consensi, lanciò al mondo della scuola italiana. Il 28 ottobre 1922 il fascismo è al potere; si aprono così spazi immediati alla realizzazione pratica di questa visione della scuola e del suo compito storico.

Il fascismo, anche con dichiarati propositi di volgere dalla sua parte alcuni esponenti di spicco della cultura, man mano recepirà da questa tendenza quanto sarà utile alla sua azione, corrompendo ed inquinando con un'ottica strumentalizzatrice e autoritaria le generose quanto discutibili illusioni di Gentile e degli ideatori dello stato « etico » come premessa per una rivoluzione qualitativa dell'« anima italiana ».

Delle idee di Gentile, con progressivi rimaneggiamenti, rimangono l'insegnamento adeguato ai princìpi dell'attualismo e la valorizzazione « mistica » in senso lato del compito e del ruolo sociale dell'insegnante, tramite tra il mondo dell'Idea e i discenti.

L'educazione è intesa come autoeducazione, lo sviluppo dello spirito come evoluzione progressiva e continua, il rapporto educatore-educando come comunione spirituale. Attraverso la valorizzazione del ruolo sociale dell'insegnante, la piccola borghesia può così realmente sentirsi parte integrante ed essenziale del potere; può, con il controllo

degli strumenti culturali, accedere ad un prestigio, ufficiale e socialmente riconosciuto, tale di riscattare un reddito quasi sempre non eccelso.

A questo scopo ed in questa prospettiva si tende ad una centralizzazione piramidale e gerarchica della scuola; si elimina il principio elettivo delle cariche di responsabilità con i decreti reali del '23 e '24. La scuola elementare viene divisa in due cicli, uno fino alla terza classe, l'altro dalla terza alla quinta. I corsi cosiddetti integrativi la fanno poi proseguire teoricamente fino all'ottava. La scuola media vede il predominio della cultura umanistica, la riduzione degli istituti statali rispetto a quelli privati, frutto questo di un primo compromesso, già realizzato per le elementari con l'insegnamento della religione come materia obbligatoria con le tesi del partito popolare, e infine l'istituzione dell'esame di stato.

Ma i maggiori mutamenti sono riservati alla scuola tecnica: gli istituti tecnici vengono aboliti e sostituiti con i cosiddetti corsi complementari che dovevano « preparare gli alunni alle arti minori ed ai minori impieghi »[1]. Insomma doveva fungere da preparazione ideologica alla distinzione sociale tra lavoro manuale e lavoro in qualche modo tecnico. Lo scopo era chiaro: differenziare nettamente dalla massa del proletariato escluso dalla « vera cultura » delle medie e dei licei, la piccola borghesia degli impiegati statali e dei piccoli commercianti.

Restava però intatta l'insopprimibile esigenza di un minimo di preparazione tecnica per l'inserimento nel mondo del lavoro. Questo segnò la crisi immediata della scuola complementare, inutile di fatto e superflua ai fini, peraltro dichiarati, dell'emarginazione ideologica e della differenziazione particolaristica delle classi subalterne.

Gli istituti magistrali diventano intanto il fulcro della preparazione ideologica dei servitori dell'Idea, ovvero i maestri. Gli anni di corso vengono portati a 7; viene introdotto l'insegnamento del latino e della filosofia in cui si identifica la pedagogia in tutti i suoi aspetti. Vengono escluse la psicologia, l'agraria e il lavoro manuale, in precedenza presenti. L'empireo dei ginnasi e licei, che dovevano preparare le future classi dirigenti, viene ulteriormente ristretto con la riduzione del numero degli istituti statali e l'introduzione dell'esame di stato.

[1] Vedi Balbino Giuliano, *La politica scolastica del governo nazionale*, Milano 1924.

Questo, in approssimativa sintesi, il complesso degli effetti della riforma; le sue conseguenze a livello amministrativo sono del tutto coerenti. Vengono annullate di fatto quasi tutte le parziali conquiste in senso democratico che gli insegnanti avevano ottenuto nelle lotte sindacali dell'anteguerra. Dopo di ciò cominciano i ritocchi alla riforma, su cui non è il caso di soffermarsi qui, che la renderanno a tutti i livelli più consona all'idea fascista dello stato, irreggimentando nelle corporazioni gli insegnanti, a cui si impone l'obbligo della promessa e del giuramento di fedeltà al regime, pena la decadenza dalla nomina. La serie di provvedimenti legislativi che seguono la prima versione della legge sono tutti improntati ad una progressiva riconduzione delle velleità autonome dell'ideologia gentiliana alle necessità prettamente politiche del regime.

In questo senso poco importa stabilire se Bottai ed i vari gerarchi fascisti che se ne occuparono, abbiano realmente condiviso e maturato lo spirito della riforma; in realtà era la sua stessa aspirazione di fondo che rispondeva pienamente, pur con i dovuti e successivi aggiustamenti in senso autoritario, alle esigenze dello stato fascista, che doveva trovare così insieme la legittimazione per la sua struttura gerarchica e per la massima organicità dello stato con i vari aspetti della vita nazionale, ed una serie di « miti ufficiali », che garantissero al fascismo l'attuazione della sua « missione storica ». In questa luce vanno visti i compromessi raggiunti con le rivendicazioni della scuola confessionale, preparatori a quello più ampio e stabile del concordato, che doveva colmare la frattura fra stato italiano e chiesa cattolica, consolidando, pur con qualche prezzo ideologico, il regime.

Nel corso degli anni trenta il fascismo assoggetterà ulteriormente il mondo della scuola a questo disegno di egemonia sull'intera vita nazionale, poco curandosi delle critiche di chi, come il Lombardo Radice, che si era quasi immediatamente dissociato dalla riforma Gentile, aveva visto in questa l'illusione di riformare dalle fondamenta sulla base di valori eterni la qualità culturale della borghesia italiana.

La promulgazione della cosiddetta « carta della scuola » nel 1939 porta a definitiva conclusione questo processo. Lo spirito di questa sistemazione pienamente organica della scuola nel regime fascista è a parole anti-borghese; resuscita certe tendenze populiste della sinistra

del movimento, quella legata alla rivista « critica fascista » di Bottai, che non per nulla fu il presentatore della Carta.

Ma questo era poco più di un atteggiamento retorico; nella sostanza si riconducevano alcune direttrici della riforma Gentile alle necessità di preparazione professionale della forza lavoro conseguenti allo sviluppo industriale del Paese. La destinazione sociale della « scuola del lavoro » si fermava, con qualche parziale attuazione, alla scuola materna ed elementare.

La tanto decantata ricomposizione culturale della personalità del cittadino fascista, legata alla logica delle corporazioni, si limitava a poco più di qualche affermazione di principio. Rimaneva inalterato, anzi si approfondiva il criterio di rigida e preventiva selezione sociale attraverso la differenziazione del proseguimento della scuola elementare, triennio iniziale e biennio di « scuola del lavoro » appunto tra scuola media, scuola professionale e scuola artigiana, tutte con corsi di 3 anni.

Così si ultimava il periodo dell'obbligo scolastico che rimaneva fermo ai 14 anni. Ma solo la scuola media dava accesso ai corsi superiori di studio. Le altre due, quella artigiana in particolare, si rivelavano dei veri e propri vicoli ciechi. Alla scuola professionale vengono aggiunti due anni facoltativi, con cui si poteva acquisire un diploma di carattere tecnico, che forniva i quadri per alcune professioni e per impieghi di carattere specifico.

Dalla scuola media, superato l'esame di stato, si dipartono invece tutti gli studi superiori, da cui con maggiore o minore facilità si può raggiungere l'università. La scuola principe rimaneva così il ginnasio liceo, mentre si cercava di dare un minimo di preparazione tecnica alla forza lavoro da impiegare nell'industria ed in genere nelle attività commerciali, con i due rami « spuri » collaterali alla scuola media. Tutto ciò con una rivalutazione del significato formativo del lavoro e con buona pace delle critiche, seppur parziali, che, proprio su questa evoluzione, venivano dagli idealisti più o meno gentiliani.

In bilico tra retorica populista della sinistra socialisteggiante di Bottai e gli impeti irrazionalisti e reazionari dei teorici dell'ala destra, peraltro emarginati, come Julius Evola, la scuola fascista cerca un accomodamento con esigenze in sé contraddittorie purché utili al consolidamento del carattere assoluto, centralizzato ed « etico » in senso statuale del regime.

Venivano così sottaciute le ricorrenti venature polemiche della sinistra fascista col mondo cattolico; una sintesi opportunistica, così si potrebbe in breve definire l'ultimo provvedimento del fascismo nei riguardi del problema scolastico. Ma ben altre contraddizioni erano insite nel suo sistema di potere. La sconfitta nella seconda guerra mondiale le metterà tutte drammaticamente in evidenza, fino al crollo del fascismo e alla nascita della nuova Italia del secondo dopoguerra.

Occorre però, anche per quanto riguarda il problema scolastico, tenere ben presente nella storia successiva, le caratteristiche salienti, sociali e culturali, che erano alla base dell'« invenzione » del fascismo come gestione dello stato; alcune di esse, legate alle profonde contraddizioni dello sviluppo economico e alla arretratezza culturale mista alla vocazione subalterna di larga parte della borghesia, permarranno anche dopo la nascita della repubblica democratica. Il fascismo aveva fatto diventare in qualche modo ideologiche queste caratteristiche di larghi strati della borghesia italiana, educando le classi dirigenti a considerare virtù i propri difetti, un valore il loro distacco dalla cultura europea. Il fenomeno del partito dell'Uomo Qualunque, un movimento politico guidato da un giornalista di qualche ambizione, Guglielmo Giannini, che ebbe un imprevedibile successo di massa alla fine degli anni '40, ne esprimerà compiutamente e realisticamente i caratteri.

Per comprendere però l'Italia del dopoguerra ed il parziale « tradimento » degli ideali di rinnovamento, che avevano attraverso la lotta partigiana e la Resistenza, informato di sé la Costituzione, sarà utile mettere subito in evidenza in quale misura e in che modo le caratteristiche strutturali della società italiana, anche e soprattutto per un quadro internazionale caratterizzato dalla « guerra fredda », pongano dei limiti storici alla piena attuazione dello spirito dell'assemblea costituente. A questo riguardo il volume « Il caso italiano »[1] ci suggerisce, sulla base di due autori cattolici, Mortati e Alberoni[2], una linea di riflessione interessante e suggestiva, proprio partendo dai limiti che assunse ed in parte fino ad oggi ha assunto l'attuazione del dettato costituzionale. « ... Il costituirsi di nuovi ordinamenti dovrebbe indurre all'accoglimento dell'opinione che attribuisce loro carattere rivoluzionario...

[1] Vedi Fabio Luca Cavazza in *Il caso italiano*, Milano 1974.
[2] C. Mortati, *Le istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1969.

il discorso però si complica quando l'attenzione si rivolga, oltre che alle procedure e alle solenni proclamazioni di principio, alla realtà dell'espressione politico-sociale dei primi 20 anni già decorsi dalla instaurazione della Repubblica. Gli ideali di rinnovamento che avevano alimentato le lotte della Resistenza non riuscirono a mantenere l'originaria incandescente tensione, e con essa l'unità delle forze che le si erano raccolte intorno, rendendo così agevole il prevalere degli interessi di conservazione. Questi si fecero valere all'interno della Costituente... ancora più efficacemente essi operarono nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, o impedendo la realizzazione della maggior parte degli imperativi costituzionali, o attuandoli malamente in modo da deformarne lo spirito ».

Il raffronto tra il testo costituzionale e le sue applicazioni ed omissioni, porta il Mortati, seguendo il filo di questo ragionamento, ad una constatazione che potrebbe apparire non solo contraddittoria rispetto allo spirito della carta costituzionale, ma anche eccessivamente negativa rispetto al quadro democratico delle istituzioni italiane, lo porta insomma al « riconoscimento della continuità dell'attuale rispetto al precedente regime ». Qui il discorso si farebbe molto complesso; comunque sia, questo è il nodo cruciale con cui si confronta ogni ipotesi di interpretazione che voglia essere minimamente attendibile degli ultimi 25 anni di storia italiana. Limitandosi per ora all'ambito istituzionale basterà sottolineare come le potenzialità « rivoluzionarie » nel senso di un vero e nuovo assetto democratico dello stato, e della vita civile che sono la premessa e il significato stesso della Costituzione, non si realizzano se non parzialmente e incompiutamente.

In larga parte esse rimangono principi ispiratori, spesso contraddetti dalla stessa logica dei fatti; pur essendo radicalmente innovatori rispetto ai principi dello stato, liberale prima, fascista poi, al punto, per citare di nuovo il Mortati, che la costituzione materiale, come si è di fatto realizzata, ha privato di efficacia, non solo e non tanto singoli precetti costituzionali quanto la sua più profonda essenza.

Molte ragioni fecero sì che, in un momento in cui erano prevalenti le necessità della ricostruzione di un paese distrutto e impoverito ulteriormente dalla guerra, si giunse a privilegiare comunque la continuità dello stato, in una situazione di grave divisione internazionale, che inevitabilmente inasprì i dissensi e fece scegliere la strada della difesa fin

dove era possibile degli equilibri sociali esistenti per evitare un temuto rivolgimento generale da parte delle sinistre.

Ancora una volta il pericolo di uno scontro radicalizzato con la sinistra, questa volta collegato anche a prevalenti motivi di schieramento internazionale, fece preferire pur che fosse il mantenimento dell'apparato legislativo e burocratico, come indispensabile supporto alla continuità dell'ordine costituito. Ciò non vuol dire che molte cose fossero in realtà mutate a livello più propriamente politico nell'Italia dell'immediato dopoguerra; ne spiega solo alcune costanti sostanziali, alcune remore, peraltro collegate a mutamenti profondi nel tipo e nella struttura della mediazione politica.

Alla ribalta ora sono i due grandi partiti di massa che avevano caratterizzato l'ultima fase dell'éra giolittiana; quello di ispirazione cattolica popolare e quello dell'area socialista, in cui è emerso prevalente, con connotati ideologici propri e strettamente connessi all'esperienza della terza internazionale che ha come faro l'Unione Sovietica, quello comunista. Mentre i due mondi, quello « libero » e quello « totalitario » si affrontano nelle elezioni del '48 che decretano la vittoria della D.C., le strutture dello stato italiano prefascista e fascista possono permanere e consolidarsi all'ombra di comprensibili e superiori esigenze di « stabilità democratica » come si cominciò a dire fin d'allora.

Francesco Alberoni può così giustamente sostenere che in Italia superiore ad ogni mutamento è « il primato dell'ufficio sopra la possibilità degli uomini di conoscere la verità e il bene da soli ».

Per dirla in termini diversi, i caratteri di una reale rivoluzione borghese continuano a mancare nella vita italiana, nonostante la Resistenza; la presenza di un partito interclassista cattolico è forse la più compiuta ed inevitabile risposta a questa situazione. Così la concezione dello Stato continua ad essere per la maggioranza dei cittadini quella di un ente lontano e quasi sempre nemico; manca del tutto la coscienza di esserne parte integrante e fondamentale.

Questo spiega, nel bene e nel male, come la continuità della concezione burocratica ed autoritaria dell'amministrazione pubblica non possa che permanere, al di là delle stesse dichiarate intenzioni di quasi tutte le forze politiche, non solo della sinistra. In questa situazione non c'è da stupirsi se anche nel mondo della scuola, dopo il fervore riformatore, rimasto a livello di buone intenzioni, dei primi periodi suc-

cessivi alla fine della guerra, passi in sostanza la linea della continuità. È vero che viene abolito il libro di testo unico ed il rituale specifico del regime fascista, ma è anche vero che resta fondamentalmente intatta l'organizzazione gerarchica e piramidale della scuola, che ha al suo vertice il ministero, che si articola in provveditorati e giù giù fino ai presidi, ai professori e, ultimo anello della catena, agli allievi.

Hegel aveva identificato nella burocrazia prussiana l'incarnazione dello Spirito Oggettivo; la scuola italiana, che resta, nelle sue premesse culturali, e nelle sue stesse strutture, gentiliana, trova nella continuità dell'apparato burocratico la garanzia della difesa dei suoi valori costitutivi.

Due sono i cardini della funzione socialmente conservatrice della scuola nel dopoguerra: la difesa del latino, e tutto ciò che ad esso come espressione di un metodo e di una scelta pedagogica è collegato, e quella di un programma di studi, unico, ministeriale ed intoccabile.

Nelle secche del dibattito che si è visto ormai tradizionale tra scuola laica di stato e scuola confessionale si impigliano molti dei progetti riformatori emersi nella fase della Costituente. Lo stesso progetto di legge Gonella presentato alle Camere il 13 luglio 1951 non fu mai discusso. Esso in 56 articoli lasciava spazi di innovazione solo nell'affermazione dell'autonomia dell'università, nell'istituzione dei corsi di educazione popolare, integrativi e sostitutivi della scuola elementare per combattere l'analfabetismo di ritorno, e nello sviluppo dei centri didattici nazionali, peraltro già previsti da una legge precedente del periodo fascista. Così, mentre il dibattito sul rinnovamento della scuola restava chiuso o nell'ambito delle commissioni parlamentari, o in quello degli scontri ideologici a livello politico, la realtà italiana cambiava ed in maniera estremamente rilevante. Il decennio '50-'60 fa registrare una delle più grandi trasformazioni strutturali che abbiano mai investito l'Italia. Uscita dalla guerra come un Paese prevalentemente agricolo (al censimento del 1951 la popolazione attiva nell'agricoltura rappresentava il 42,2% del totale) l'Italia, con uno sviluppo disorganico e « selvaggio », si avvia a diventare un paese industriale, in cui il fenomeno dell'abbandono delle campagne e dell'inurbamento con una emigrazione interna in prevalenza dal Sud al Nord che assume i caratteri di un vero e proprio esodo, cambiava radicalmente i connotati stessi della società italiana. Negli anni immediatamente successivi alla fine

della guerra comincia la ricostruzione delle infrastrutture e di interi settori dell'apparato produttivo che erano stati o gravemente danneggiati, o interamente distrutti, dalle vicende belliche.

Il supporto che il governo dà a questa fase di ricostruzione, largamente finanziata e sorretta dal piano Marshall, istituito dagli Stati Uniti per il riassetto e la riconversione produttiva dei paesi europei, è di tipo liberistico. Vengono diminuite ed in qualche caso annullate le tariffe di protezione doganale, in larga parte smantellati i meccanismi di controllo che il fascismo aveva istituito sull'economia.

La tendenza prevalente è quella decisamente avversa al dirigismo che aveva contraddistinto il periodo fascista.

L'esclusione dal governo dei socialisti e dei comunisti, conseguente alle vicende della « guerra fredda » fra USA e URSS, provoca tutta una serie di reazioni a catena, non ultima quella della scissione del sindacato unitario che si era fondato nell'immediato dopoguerra sul patto di Roma con l'accordo tra le 3 componenti storiche della politica italiana, democristiani, socialisti e comunisti. I governi centristi creano le premesse di uno sviluppo economico accelerato con una politica ancor più liberistica e l'apertura dell'Italia ai mercati esteri, incrementando al massimo l'esportazione e sfruttando a questo riguardo il basso costo del lavoro, effetto del ridotto potere di contrattazione dei sindacati. Il mondo sindacale è diviso e debole; CGIL, CISL, UIL si contendono il campo con prevalenti motivazioni ideologiche in senso stretto, pro o contro il blocco delle sinistre PSI-PCI; le sue organizzazioni di base sono deboli e a volte inesistenti. Passano così le repressioni indiscriminate contro i militanti del sindacato di classe; la CGIL spesso viene addirittura emarginata dalla contrattazione collettiva, mentre la sua parabola discendente culminerà con la grave sconfitta nelle elezioni della C.I. alla FIAT nel 1955.

L'Italia si avvia così a diventare un Paese industriale, con una prevalente economia di trasformazione, tecnologicamente non avanzatissima ma con un progressivo ed inarrestabile fenomeno di integrazione economica e commerciale con le zone più progredite del mercato occidentale.

Si espandono enormemente le industrie legate alla diffusione di nuovi consumi, come quello dell'automobile e degli elettrodomestici, quest'ultimo nato praticamente in quegli anni; nell'Italia in cui tutti

aspirano alla 600 della Fiat in generale anche i settori portanti, come quello siderurgico, si avviano a diventare competitivi sui mercati esteri. L'integrazione del mercato italiano con quello che vede il suo centro nell'economia statunitense rompe per la prima volta in modo sostanziale ed irreversibile il tradizionale isolamento dell'economia italiana. Ma tutto ciò ha un prezzo, e purtroppo è un prezzo strutturale: gli squilibri di fondo da cui questo sviluppo prendeva le mosse rimangono non solo inalterati ma si approfondiscono intrinsecamente e parallelamente alla crescita economica, ne diventano uno dei presupposti, ne caratterizzano le conseguenze a livello sociale.

L'industria si espande ma al Nord, dove è già esistente. Il fenomeno migratorio dalle regioni del Mezzogiorno si accompagna ad un progressivo deteriorarsi delle strutture produttive dell'agricoltura. Il Sud e le zone depresse del Paese pagano interamente lo scotto di quello che si chiamerà, con sospetto ottimismo, il miracolo economico. Intere zone agricole decadono e vengono abbandonate; il dualismo Nord-Sud diventa organicamente funzionale allo sviluppo del Paese caratterizzato tra l'altro da fenomeni di ingovernabilità amministrativa dei centri urbani invasi dall'immigrazione. Dal '51 al '61 la popolazione di Torino sale da 719.000 a 1.025.800 abitanti; quella di Milano da 1.274.000 a 1.582.534; quella di Roma da 1.651.000 a 2.188.160. Queste nude cifre bastano a dare il significato e la proporzione del fenomeno, i cui effetti di caos urbanistico, speculazione edilizia, degradazione del territorio, non tardano a manifestarsi. Viene importata in Italia l'economia basata sui consumi di massa; la diffusione dell'automobile e della TV ne sono il più evidente esempio.

È inoltre da sottolineare il dato fondamentale che rende possibile tutto questo: i margini di competitività dei prodotti italiani sui mercati internazionali sono legati più che ad investimenti tecnologici a capitale fisso ed a processi di razionalizzazione e modernizzazione dell'organizzazione produttiva, all'ampia disoccupazione strutturale che consente di tener bassi i salari e conseguentemente i costi complessivi di produzione.

La base dell'imponente sviluppo economico non è certo solo questa, ma senza di essa, come si vedrà subito nel 1962, l'economia italiana rischia di precipitare in crisi cicliche, collegate anche a similari fenomeni a livello di mercato internazionale. I contraccolpi di queste crisi

sul mercato italiano sono pesanti ed immediati a causa del peso che le esportazioni hanno sempre di più sullo sviluppo economico e sulla bilancia dei pagamenti. Le prime avvisaglie di un aumento imprevisto della componente del costo del lavoro legata al salario, in collegamento con la ripresa, già di fatto quasi unitaria, delle lotte contrattuali dei sindacati, fanno sentire nel '62 i primi scricchiolii nella struttura disarmonica e squilibrata del « miracolo italiano ». Nei settori industriali il parziale verificarsi di situazioni di pieno impiego, almeno per quanto riguarda alcune categorie professionali, dà la possibilità ed apre gli spazi per una riscossa del sindacato. Di qui il rilancio delle lotte di fabbrica del '62 e le prime incrinature nella completa discrezionalità dell'uso della forza lavoro da parte delle aziende. Con i contratti collettivi del '62 i salari aumentano per la prima volta dalla fine della guerra più degli indici di produttività.

Ma a questo punto, per chiarire appieno, anche se in estrema sintesi, la soglia rappresentata dagli inizi degli anni '60, occorre rifarsi alle vicende e alle strutture portanti del sistema politico italiano [1].

In linea di massima l'ultimo trentennio di storia politica italiana può essere approssimativamente diviso in 4 periodi. Il primo, quello della ricostruzione fino al 1948, è contraddistinto dalla nascita della Repubblica e dalla determinazione di scelte fondamentali a livello istituzionale e sociale. Il secondo, dal '48 al '58, vede il prevalere della mediazione politica nella gestione e nella conduzione dell'economia e dello Stato. I partiti, specie ma non solo quelli al governo, che continua ad essere centrista, diventano e continuano ad essere i tramiti egemoni e fondamentali del meccanismo della formazione delle decisioni, prevalendo così sul Parlamento e sui movimenti di massa e di opinione.

Il terzo, dal '58 al '68, è contraddistinto dalla crisi di questi meccanismi di mediazione, dalla nascita del centro-sinistra e dall'emergere di una società civile, spesso più avanzata e impaziente di riforme e di rinnovamento di quanto possa essere il sistema politico, impigliato nelle sue contraddizioni interne e gravemente limitato nella sua azione da un apparato burocratico e clientelare, statale e parastatale, che è concresciuto insieme allo sviluppo economico e al permanere della arretratezza istituzionale dell'amministrazione pubblica. Insomma, il ve-

[1] Vedi Paolo Farneti, *Il sistema politico italiano*, Bologna 1973.

stito istituzionale dello stato italiano comincia ad esser stretto rispetto all'emergere di nuove esigenze della società civile, legate direttamente o indirettamente alle necessità di ampliamento dei consumi « popolari » e all'espandersi della produzione di prodotti di massa.

Inoltre è nata, dato questo che si tende di solito a sottovalutare, una nuova « cultura »: quella dei grandi mezzi di informazione come la TV, che unificano per la prima volta lo stesso linguaggio « medio » del Paese. I partiti non riescono più ad egemonizzare questo fenomeno; lo stesso PCI, forte di un'organizzazione capillare, del controllo di grossi organismi di massa, e della permanenza ormai quasi istituzionale all'opposizione, peraltro ora meno marginale a causa della distensione che si è avviata progressivamente tra i blocchi orientale ed occidentale, ne paga temporaneamente le conseguenze. Cominciano intanto ad essere evidenti i caratteri esplosivi della contraddizione tra sviluppo e sottosviluppo, che caratterizzano ed interessano anche e soprattutto l'Italia.

Il quarto periodo, quello che va dal '68 al '72, vede il precipitare di una crisi connessa a mutamenti profondi dell'equilibrio di mercato nell'area occidentale, le cui conseguenze amplificano e sottolineano la crisi particolare del sistema economico e politico italiano.

In questa cornice interpretativa, sommaria ma largamente utile a identificare e fissare alcuni punti fondamentali di svolta e di evoluzione della realtà italiana, si situa il progressivo rilancio della presenza sindacale nella lotta contrattuale e nella dimensione sociale di questi processi. Dalla stagione contrattuale del '62 nasce nei fatti l'unità d'azione tra le tre confederazioni maggiori, CGIL-CISL-UIL, che vede come premessa il rafforzamento del potere di contrattazione dei lavoratori dei settori industriali. Dopo la parziale stasi del '64-'67, connessa ad una fase di stagnazione economica, questa nuova potenzialità esplode con il ciclo delle lotte del '68-'70, esprimendosi con significativi quanto nuovi obiettivi ed una più generale qualità e dimensione delle rivendicazioni sindacali [1].

La « conflittualità permanente », l'adozione di nuovi metodi di sciopero, la connessione stretta tra rivendicazioni salariali normative e la richiesta di riforme nella società e di una nuova condizione del lavoro in fabbrica, segnano la svolta e gli inizi degli anni '70. Questi due mo-

[1] Vedi A. Graziani, *L'economia italiana 1945-70*, Il Mulino, Bologna 1973.

menti cruciali, i cicli di lotte contrattuali del '62 e del '68, coincidono in maniera estremamente significativa con la crisi dei due pilastri della storia della scuola nel secondo dopoguerra che abbiamo precedentemente individuato: la posizione privilegiata e selettiva della cultura umanistica rappresentata dall'insegnamento del latino e l'organizzazione amministrativa autoritaria e piramidale finalizzata allo svolgimento del programma ministeriale, inteso come norma e categoria vincolante ed assoluta. Il 1972 appare quindi sotto molti aspetti, un anno cruciale; si aprono contemporaneamente un nuovo ciclo economico e un nuovo assetto della maggioranza di governo con la politica di centrosinistra, che vede l'inserimento del PSI nell'area governativa.

Era stata viva anche negli anni '50 la consapevolezza che molti ed importanti problemi italiani erano e rimanevano irrisolti. Il dualismo della struttura industriale, la distorsione dei consumi, il distacco economico tra Nord e Sud, l'inefficienza crescente della spesa pubblica, caratteri questi che si ripresentarono con evidenza agli inizi degli anni '60 sembravano prefigurare la necessità di un'ipotesi di conduzione di governo che in qualche modo integrasse e tenesse conto delle esigenze fino ad allora rappresentate dalle sinistre.

La situazione nazionale ed internazionale in cui l'ipotesi del centrosinistra prende forma e si realizza è oggettivamente e progressivamente favorevole ad un simile esperimento.

Dopo la caduta del governo Tambroni, appoggiato dalla destra neofascista, nel luglio del 1960, sembra chiaro anche alle forze moderate che la strada dell'involuzione conservatrice del centrismo è impercorribile; contemporaneamente la « destalinizzazione » aveva ormai definitivamente indirizzato l'URSS con il suo nuovo leader Krusciov, ad una politica più elastica all'estero, politica che non era stata compromessa neanche dagli avvenimenti ungheresi del 1956. Negli USA l'elezione alla presidenza di J.F. Kennedy, dopo 8 anni di presidenza Eisenhower, legato inevitabilmente agli schemi della guerra fredda, poneva in primo piano l'esigenza dello sviluppo della società americana in senso più democratico e dava un diverso rilievo agli impegni esteri, che si avviavano alla ricerca di una coesistenza pacifica col blocco sovietico.

Questo processo di distensione internazionale apriva anche in Italia, fino ad allora spaccata in due « mondi » contrapposti, spazi nuovi ri-

spetto alle rigide pregiudiziali anti-marxiste che avevano caratterizzato gli anni del dopoguerra e la stessa conduzione politica del governo.

Anche nel mondo cattolico, i cui legami con la DC erano ancora stretti e diretti, il quadro generale cambiava. Pio XII era morto nel 1958; gli succedeva Giovanni XXIII che diede una maggiore preminenza ai caratteri evangelici del suo apostolato rispetto alle preoccupazioni di stabilità politica anti-comunista, che avevano contraddistinto la linea del suo predecessore. Insomma, molte componenti convergenti sembravano consentire la realizzazione di un'esperienza riformatrice che coinvolgesse i socialisti, che si erano dal canto loro venuti man mano staccando dalla politica frontista che avevano seguito fino alla prima metà degli anni '50.

Intanto, sulle cause delle sperequazioni e degli squilibri della società italiana si era riaperto un vasto dibattito. Da destra si attribuivano le distorsioni dell'assetto economico al prevalere di conduzioni monopolistiche del « libero mercato ». Era questa la posizione di chi faceva risalire il dualismo della struttura economica del Paese al venir meno di sufficienti margini di concorrenzialità nel mercato del lavoro.

Da sinistra una prima linea di interpretazione criticava gli esiti contraddittori e le disuguaglianze sociali messe in ulteriore evidenza dal miracolo economico, individuandone la ragione nella mancata programmazione pubblica e nel segno moderato del blocco politico che aveva consentito alle forze economiche di seguire troppo liberamente un certo tipo di domanda da parte dei consumatori. Una seconda posizione all'interno della sinistra riteneva possibile, con una politica di rigoroso spirito riformatore, ovviare alle incongruenze ed ai ritardi utilizzando gli strumenti già esistenti nel sistema economico in una dimensione di razionale intervento pubblico e di una gestione più oculata e coerente delle Partecipazioni statali.

Vi era infine chi attribuiva i mali italiani all'assetto capitalistico dell'economia e della società, individuando in questo meccanismo una logica totalitaria e difficilmente modificabile in senso riformatore.

Esclusa dalla crisi ormai irreversibile del centrismo e dal fallimento dei tentativi reazionari la possibilità di una soluzione repressiva, veniva ormai avanzando la necessità di un piano di riforme, che da un lato assicurassero al sistema industriale il superamento delle lacune e delle insufficienze del suo sviluppo, garantendone i margini di profitto e la

competitività sui mercati internazionali, dall'altro espandessero l'occupazione in maniera equilibrata su tutto il territorio nazionale, arrestassero il disanguamento economico del Mezzogiorno ed in genere dessero maggior benessere e reddito reale alle masse lavoratrici.

Molto complessa sarebbe l'analisi di come questo disegno si presentò, delle componenti ideologiche che lo caratterizzarono: riformismo partecipato e pluralistico, programmazione come centro propulsore dell'intervento coordinatore dello stato in economia, in campo socialista, recupero del pensiero di Dossetti in senso neo-Keynesiano in campo democristiano, filosofia dell'efficienza nei quadri dirigenti delle aziende pubbliche (Petrilli); da questo punto di vista l'avvenimento cruciale è rappresentato dalla riforma della scuola media (legge 31 dicembre 1962, n. 1859), passata con una formula di compromesso tra DC e PSI.

La legge aboliva l'obbligatorietà dell'insegnamento del latino, pur mantenendone il carattere « necessario » per chi volesse accedere ai ginnasi-licei ed in seguito all'università.

La scuola media superiore, di tipo « umanistico » rimaneva però inalterata; la selezione di classe veniva spostata a livelli superiori ai 14 anni. Pur con i suoi rilevanti limiti la legge sulla media unica rompeva per la prima volta il diaframma tra « cultura per proletari » rappresentata dalle scuole di avviamento professionale, e cultura per ceti medio-superiori rappresentata dalla scuola media tradizionale.

Molti fattori concomitanti interagirono per porre le premesse di questa parziale svolta democratica della scuola. Nel mondo industriale già da qualche anno si sentiva la necessità di una preparazione più duttile e « formativa » della scuola dell'obbligo intesa come preparazione all'ingresso nella produzione di una forza lavoro più elastica[1]. Dal punto di vista poi della realizzazione del dettato costituzionale in materia di insegnamento obbligatorio non si poteva dire che alle parole avessero corrisposto i fatti.

Nella popolazione superiore ai 6 anni il tasso di analfabetismo era nel 1961 dell'1,8% nell'Italia nord-occidentale, del 3,9% in quella nord-orientale, del 7,3% nel centro, del 16,3% nel Meridione e del

[1] Vedi CONFINDUSTRIA, *Primo convegno « L'istruzione e l'industria »* (Gardone 23-25 aprile 1959).

15,5% nelle isole. In complesso nel 1961 in Italia l'8,3% della popolazione in età scolare non sapeva né leggere né scrivere, senza calcolare i fenomeni sempre presenti, e non certo in maniera minima, di analfabetismo di ritorno[2]. Né le cose sono molto inferiori a livello di istruzione media superiore, dove lo sviluppo industriale ha dato un forte incremento alla frequenza negli istituti tecnici e professionali, irrigidendone però contemporaneamente il carattere selettivo basato in modo preminente sullo stato sociale delle famiglie di origine.

I figli della media borghesia (imprenditori, liberi professionisti) continuano ad accedere in misura massiccia ai licei, tanto che il 53,9% di essi nel '52-'53 ed il 51,4% ancora nel '66-'67 prendono la maturità classica. I figli dei lavoratori in proprio (artigiani, piccoli commercianti) tendono ad indirizzarsi, nel periodo che va dagli inizi degli anni '50 al '66-'67, sempre di meno ai licei e sempre di più agli istituti professionali (dal 34,7% al 20,4% per quanto riguarda le iscrizioni ai licei). Lo stesso fenomeno si verifica per i figli dei lavoratori dipendenti (dal 20,6% all'11% con una riduzione superiore al 45%)[1].

In generale, a quanto risulta da dati peraltro disaggregati e parziali, sempre di più gli istituti magistrali, tecnici e professionali, accolgono figli delle classi a reddito medio-basso, mentre si va facendo minima la possibilità di accesso di questi ceti alla scuola media superiore.

La selezione a livello universitario è così solo il coronamento di una falcidia verificatasi negli anni dei corsi medio-superiori. In questa situazione passa, un anno prima di quella della media unica, ed in stretto collegamento con le esigenze crescenti di quadri intermedi nell'industria e nell'apparato statale conseguenti al « miracolo economico », la legge del 21 luglio 1961 n. 685, che consente ai diplomati degli istituti tecnici l'iscrizione all'università con un concorso a numero limitato di posti fino al '63-'64 e solo alle facoltà di carattere « scientifico » (ingegneria, matematica e fisica, agraria ecc.).

Pur in questo quadro limitativo, le conseguenze dell'istituzione della media unica non tardano a farsi sentire a tutti i livelli.

Salta la coerenza « integralista » della scuola gentiliana; un varco si apre nel processo di selezione sociale ed un altro, altrettanto gravido

[2] Vedi Paolo Braghin, *Le diseguaglianze sociali*, Edizioni Sapere, 1973.
[1] Dati ISTAT.

di conseguenze, nella concezione che gli insegnanti, per ora solo quelli delle scuole medie inferiori, hanno avuto fino ad allora del loro ruolo e del loro *status* inteso in senso generale.

Come documentano giustamente Marzio Barbagli e Marcello Dei, molti insegnanti cominciano a rendersi conto di non essere più le vestali della classe media e cominciano ad interrogarsi su tutta una serie di problemi più complessi ed estesi di quelli che fino ad allora avevano considerato specifici della loro funzione, chiusi nella dimensione ormai sclerotica della scuola di stampo gentiliano.

Intanto dopo il 1963, insieme al rallentare dello sviluppo economico e all'aprirsi di una fase ('64-'67) di relativa stagnazione, vengono progressivamente meno le istanze riformatrici del centro-sinistra, via via trasformatosi dopo la nazionalizzazione dell'industria elettrica e questi primi tentativi di riforma della scuola, in una formula di gestione stabilizzatrice dello stato e di mediazione « avanzata » dello *status quo*. La prospettiva economica in cui tutto ciò avviene è esaurientemente descritta da Michele Salvati[1]: « alle prime avvisaglie di tensione sul mercato del lavoro, di fronte all'esperienza (che ormai dobbiamo ritenere unica ed irripetibile) di una sostenuta pressione della domanda sulla capacità produttiva del Paese, le autorità di politica economica rispondono nel 1963, inducendo una forte contrazione della domanda interna. Segue un lungo periodo in cui la domanda complessiva si mantiene ben al di sotto del limite che avrebbe stimolato una consistente ripresa degli investimenti. L'unica componente dinamica della domanda è costituita dall'esportazione. In questa circostanza la cura deflazionistica si rivela efficace sul mercato del lavoro: tra il '64 e il '69 le imprese italiane sono quelle in cui i costi unitari del lavoro crescono di meno, o diminuiscono di più nell'ambito dei principali paesi industriali. Il potere politico sembra essere soddisfatto di questo risultato, i cui effetti più evidenti, oltre che la disoccupazione interna, sono quelli di un flusso continuo di esportazione di lavoro e di capitale ».

Questo ciclo di relativa stagnazione, peraltro parzialmente assecondato dalla politica economica del governo, tende a cambiare di segno agli inizi del '69, in concomitanza con tutta una serie di circostanze

[1] Vedi Michele Salvati, *Il sistema economico italiano: analisi di una crisi*, Il Mulino, Bologna 1975.

che vedremo essere fondamentali per la comprensione dell'esplosione del '68, che vede scaricarsi le tensioni sociali e culturali accumulatesi negli anni delle riforme abortite, in un primo tempo nella specifica realtà della scuola, in particolare nelle università, per poi estendersi alle masse operaie e al sindacato, caratterizzando il ciclo di lotte contrattuali con gli spunti di rinnovamento culturale che avevano informato le lotte universitarie.

La miccia accesa dal parziale smantellamento dell'edificio gentiliano attuato con le leggi del '61 e del '62, fa esplodere ora le contraddizioni dell'università italiana; gli studenti universitari mettono in questione il loro futuro di insegnanti riproduttori di un sistema che ai loro occhi comincia a perdere totalmente senso.

Parte seconda

IL '68, IL SALTO DI QUALITA', LE NUOVE ESIGENZE

Ancora una volta i mutamenti del quadro internazionale in cui si colloca il declino del centro sinistra ed il venir meno delle speranze riformatrici che esso aveva suscitato, spiegano almeno a larghe linee i connotati che assunse ai diversi livelli della società italiana il dissenso di massa rispetto ai limiti che questa forma di governo aveva individuato. Gli sviluppi del processo di distensione tra est e ovest nella seconda metà degli anni '60, facevano risaltare la crescita di altre aree e di altri paesi ed il loro balzare alla ribalta della politica mondiale.

Nuovi centri di potere economico e politico, apparentemente indipendenti, si affermavano; la rivoluzione cinese assumeva compiutamente un ruolo specifico ed autonomo rispetto all'esperienza sovietica; in America Latina Cuba ed il suo nuovo corso castrista diventavano il faro della rivoluzione nell'area latino-americana.

Anche nell'area occidentale, il Giappone ed in certa misura l'Europa cercarono di prendere un posto a sé nel « policentrismo » verso cui si andava evolvendo l'equilibrio di potere a livello planetario. Lo stesso fenomeno tende a presentarsi nei paesi europei dell'orbita sovietica. La repressione dell'esperienza cecoslovacca attuata dall'URSS nel '68, era solo un esempio di quanto fosse ormai andata avanti la richiesta di autonomia anche nei paesi del Patto di Varsavia, pur con i forti limiti posti ad una compiuta evoluzione in questo senso. Intanto il processo di decolonizzazione aveva ormai tolto ai paesi dell'Europa occidentale il peso ed il condizionamento della politica di potenza rispetto ai paesi che, in Africa e in Asia, sono ormai diventati il terzo mondo.

I miti culturali connessi a questo immenso processo di risveglio delle autonomie nazionali, rivoluzione e guerriglia in America Latina, guerra di liberazione nazionale in Vietnam ed in Indocina, dovevano

fornire il quadro di riferimento alle venature di nuovo internazionalismo con cui si caratterizzavano i moti studenteschi che, come una improvvisa e irresistibile fiammata, interessano gli USA, la Germania e la Francia, ed in particolare, con una continuità specifica e ben più ideologica in senso stretto, l'Italia.

Il termine « contestazione » divenne così lo specchio, con cui i mezzi di informazione di massa ridussero, nell'apparente ed ingannevole chiarezza di una formula, le nuove forme di organizzazione culturale e politica gestita prevalentemente da giovani.

Di fronte ad una realtà sconcertante, per più versi contraddittoria e variamente articolata, fu sottolineato il dato generazionale del fenomeno, piuttosto che il suo spessore sociopolitico.

Molto spesso questo « dato generazionale » venne ridotto ad un'occasione di moda o peggio ad un pretesto consumistico. La prima e più naturale semplificazione fu quella di collegare direttamente tutte le manifestazioni di opposizione specificamente giovanile ad una tradizione generalmente anarchica che sarebbe stata rivissuta con nuove formule ed una veste moderna. Questa tesi rivela però, di fronte alla lezione dei fatti, il suo carattere di copertura di una realtà ben più esplosiva e ricca di implicazioni più propriamente politiche.

È oggettivamente difficile ricondurre nei limiti di questa tesi le dichiarazioni programmatiche dei *leaders* del « maggio » francese del 1968, che innestò un processo a catena con gravi pericoli per l'allora regime gollista, e lo stesso imponente risveglio politico delle università americane.

La caratteristica principale che è indispensabile isolare e definire subito, riguardo ai moti studenteschi, è quella della loro dichiarata estraneità ed opposizione ai canali usuali delle associazioni tradizionali, la loro ricerca di un'azione originale ed autonoma. Il caso della Università di Berkeley, negli USA, dove l'opposizione studentesca nasceva dalla scoperta dell'alienazione ormai strutturale del mondo universitario rispetto al ruolo sociale e produttivo che svolgeva e svolge nella società americana, è illuminante.

Il collegamento tra ricerca scientifica, tecnologia e industria, militare e no, diventò il punto di partenza di una serrata critica alla funzione dell'intellettuale e alla ormai accertata impossibilità di realizzare un'autentica coerenza tra il suo ruolo reale e quello che la cultura libe-

rale-protestante tradizionalmente gli assegnava. La rivolta e la protesta erano dunque tanto più violente e recise quanto più nascevano da un disinganno e dal senso cocente di un incredibile tradimento perpetrato ai danni di quelli che erano stati sempre considerati i valori progressisti della civiltà americana. Questa presa di coscienza, proprio perché provocava la rottura improvvisa di schemi ideologici assunti quasi ad articoli di fede, trovò impreparata l'opinione pubblica e la classe dirigente e, essendo chiaramente contraddittoria con i principi stessi del sistema sociale, portò conseguentemente ad una critica totale e radicale all'ideologia dominante.

D'altra parte lo stesso anelito ad una effettiva libertà dell'individuo, il carattere utopistico e proprio per questo affascinante dei riferimenti culturali (vedasi il successo improvviso ed imprevedibile dell'opera di Marcuse) erano il sintomo più convincente di una ribellione attuata in nome di un ideale etico, piuttosto che di un programma politico. Le venature millenaristiche dell'opera di Marcuse si adattavano benissimo a queste necessità spirituali, né avrebbe potuto essere diversamente.

La pianificazione sempre più accentuata dell'economia, il conseguente irrigidimento della mobilità sociale e la dequalificazione dei ceti tecnico-intellettuali, ad essa collegata, facevano saltare gli schemi del ruolo sociale dell'operatore di cultura, togliendogli ogni illusione di libertà di ricerca e di effettiva attività critica.

Questi aspetti, hanno come è facile immaginare, dei punti di contatto con le ragioni sociali dell'ideologia anarchica come si sviluppò nei paesi con notevole struttura industriale: frustrazione storica di una classe, astoricismo ed ideali utopici; ma se ne distaccano nella mancanza della disperazione nichilistica caratteristica della piccola borghesia, assomigliando piuttosto al sogno quasi mitico di una società di liberi e giusti, nato negli Stati Uniti già nel primo Ottocento (federalismo agrario e polemiche con la società industriale nascente).

È evidente che questi legami sono vaghi e concernenti più un'attitudine psicologica che un riferimento cosciente al passato; ciò spiega a maggior ragione come non abbiano avuto una vera incidenza in questi movimenti il marxismo e le teorie rivoluzionarie di stampo europeo, ad eccezione delle organizzazioni politiche prevalentemente a partecipazione razziale (Black Power), sorte da un altro contesto sociologico; troppo emarginate socialmente per poter minimamente condividere

aspirazioni totalmente estranee al loro *status* di minoranza oppressa.

Ad accreditare questa tesi è utile un'ulteriore analisi dei movimenti studenteschi ed extraparlamentari dell'Europa occidentale. Nato nei *colleges* americani questo tipo di movimento politico si era non a caso con un significativo ritardo, esteso ai paesi europei industrialmente avanzati, dove si stavano verificando le stesse trasformazioni del sistema produttivo già compiute negli Stati Uniti.

Anche qui, in particolar modo in Francia e in Germania, la società industriale del capitalismo moderno andava accentuando le caratteristiche inerenti alle sue esigenze di rigida pianificazione. La tendenza ad una integrazione sempre più accentuata dei ceti operai e la rinuncia da parte delle organizzazioni che storicamente li rappresentavano a porsi come contraltare cosciente della propria autonomia alla cultura dominante, rende effettivo il processo naturale della stessa a divenire totalitaria (nel senso di onnicomprensiva).

È naturale quindi che in Germania l'SDS, in origine organizzazione giovanile del partito socialdemocratico, si trasformasse negli ultimi anni '60 nel nucleo catalizzatore dell'insoddisfazione giovanile a livello universitario, e, in misura minima, operaio.

Ed è altrettanto comprensibile che, in una situazione di minoranza in lotta aperta contro il « sistema » si sottolineassero le esigenze di liberazione più strettamente individuale, espresse talvolta in forma irrazionale e riecheggiante vecchi temi e forme di lotta dell'anarchismo. Così, pur ponendosi come opposizione rivoluzionaria, il movimento degli studenti tende a rivalutare la carica eversiva di alcuni ideali borghesi. Le stesse connotazioni di fondo si possono isolare in quel gigantesco sussulto di ribellione che, come si è già ricordato, fu il cosiddetto maggio francese. Il fatto che la scintilla della rivolta provenisse da un *campus* universitario, quello di Nanterre, isolato dalla vita cittadina, in cui l'aggregazione sociale era specifica al mondo studentesco, e abbia potuto trascinare dietro le parole d'ordine dichiaratamente libertarie ed anarcoidi del movimento « 22 marzo » e del suo *leader* Cohn Bendit larga parte della classe operaia e dell'opinione pubblica di sinistra, è largamente significativo di una situazione particolare della Francia. Qui era presente ed attiva un'opposizione di sinistra, ma il PCF era del tutto refrattario a qualsiasi tipo di innovazione ideologica, chiuso nelle sue ormai stabilite codificazioni di apparato, tanto che il

disagio dei giovani intellettuali ed operai non poteva trovare una collocazione ideologica autonoma, per i tradizionali legami culturali e sentimentali che facevano capo al PCF, ma aspettava soltanto una spinta ed un punto focale per esplodere.

Una rivoluzione non ci fu in Francia appunto perché le stesse cause che innescarono il processo gli inibivano la creazione di una strategia e di una classe dirigente coscientemente rivoluzionaria. Il solo fatto che il *leader* carismatico del momento, Cohn Bendit, si riallacciasse dichiaratamente agli aspetti più irrazionali e avventuristici dell'anarchismo, ne è una prova palmare.

Non esistevano infatti punti di riferimento effettivi per una espressione ed una sistemazione organica dei programmi e delle aspirazioni comuni, salvo i testi canonici di Marcuse, Mao e Marx, uniti in un tentativo di sintesi troppo eclettica per essere minimamente plausibile, basata solo sul fatto che in essi si rispecchiava l'esigenza confusa di un mutamento radicale.

Tutto ciò, gli aspetti diversi ma nella sostanza simili che questi movimenti assunsero nei vari paesi, rendono accettabile l'ipotesi che essi siano stati profondamente connessi ed intrinseci alla cultura borghese che volevano abbattere, anche se il tentativo di resuscitarne il vigore rivoluzionario e umanistico si espresse spesso nelle formule classiche del marxismo-leninismo.

Nei limiti in cui in Italia, rispetto alla Francia ed alla Germania, questa affermazione è discutibile, si può ravvisare una sostanziale differenza tra l'evoluzione e le caratteristiche che il movimento assunse in quei paesi e quelle che ha avuto ed in parte minima ha ancora in Italia.

Nato anche da noi nell'università, legato a cause specifiche e strutturali della situazione italiana, esso si trovò, come vedremo, a misurarsi con una situazione storica abbastanza diversa e, per certi aspetti, arretrata.

Il progressivo ed inarrestabile ampliarsi del numero dei diplomati e dei laureati sul mercato del lavoro, conseguente alla liberalizzazione degli accessi avevano reso imponente un fenomeno peraltro tradizionale nella società italiana, quello della disoccupazione intellettuale. Nell'università ai 24.000 laureati nel 1963 si contrapponevano i 64.571 nel 1972; negli istituti superiori, magistrali, tecnici e professionali, ai

103.000 diplomati del '63 facevano riscontro i 252.856 del 1972. Nell'arco di comparazione di queste cifre sta la base sociologica del crollo dell'ideologia dell'università di *élite*, del sorgere della critica ai meccanismi di selezione e alla stessa cultura con cui essi si esprimono.

Non a caso le prime occupazioni di università si verificano nelle facoltà di architettura. Nei primi anni del decennio '60-'70 proprio in questo settore veniva infatti meno per prima la credibilità del professionista « creativo » che doveva essere forgiato dalla selezione universitaria.

Sempre più spesso la destinazione professionale di chi usciva dalle facoltà umanistiche era quella dell'impiegato d'ordine, dell'insegnante o peggio, del disoccupato. In parallelo a questo fenomeno si innesca un processo di proletarizzazione inarrestabile degli insegnanti, ora anche quelli delle scuole medie superiori ed in parte delle università, mentre la percentuale di laureati che hanno come sbocco professionale l'insegnamento è nel 1968 di più del 60%.

Il numero dei laureati occupati nell'industria rimane stabile dal '63 al '70 (circa 65.000) e non consente una utilizzazione ulteriore di nuovi laureati. Nello stesso tempo anche la figura del laureato nella grande fabbrica assume sempre di più i connotati di un impiegato fra i tanti, un ingranaggio nella complessa e pianificata struttura dell'azienda che non lascia molti spazi alla realizzazione dei « miti gentiliani » appresi nelle facoltà universitarie.

Dove più acuta è la contraddizione tra ruolo ideologico e ruolo effettivo scoppia per prima la scintilla della rivolta che era continuata strisciante fino ad allora nell'attesa vana di una riforma.

Trento, facoltà di sociologia e Torino, facoltà umanistiche di Palazzo Campana, sono il centro negli ultimi mesi del '67 e per tutto il '68-'69 di una serrata critica di massa ai meccanismi della scuola elitaria, all'inizio non perché fosse tale, ma proprio perché non riusciva più ad esserlo veramente.

Questa constatazione di fondo innesca un fenomeno di critica generalizzata, prima ai metodi e ai programmi poi alla struttura intera dell'università e al suo ruolo nella società. Una volta caduto il velo di credibilità dell'integrazione nelle classi dirigenti, si rivela nella sua realtà il carattere di classe dell'università, la sua sclerotica inefficienza, l'inganno perpetrato ai danni di masse di studenti sempre più numerose e

sempre più deluse. È il caso di citare integralmente un passo di uno dei tanti documenti elaborati durante le agitazioni universitarie a Palazzo Campana[1].

« All'università entrano in molti ed escono in pochi. Escono innanzi tutto coloro per i quali la collocazione professionale in una posizione dirigenziale è già garantita dalla situazione sociale della famiglia di provenienza. I figli dei medici faranno i medici e i figli dei farmacisti faranno tutti i farmacisti... Dall'università escono anche molti altri, quelli che riescono a raggiungere la laurea senza aver mai brillato negli studi. Verranno assorbiti dall'industria, dalla scuola, dalla burocrazia statale, dalle banche, da svariate organizzazioni di vendita e collocati in una posizione precostituita per accogliere i laureati... Il posto di lavoro, quel posto di lavoro poi non c'è per tutti. Nessuno richiede dei biologi e gli studenti di biologia non sanno dove andare a finire. I laureati in lettere si contendono gli incarichi in paesi di provincia, i laureati del Magistero continueranno a fare i maestri, i laureati in legge vanno a fare gli assicuratori, i laureati in matematica vanno ad insegnare nella scuola media. Nessuno sa cosa andranno a fare i fisici. L'Italia ha la maggior sottoutilizzazione professionale dei medici di tutto il mondo. Gli iscritti all'università provengono da una base molto larga. Non più soltanto i diplomati con la loro maturità rilasciata dalla serra classista del liceo classico e scientifico, ma anche i maestri, i geometri, i periti e i ragionieri. Tutti costoro vogliono entrare all'università perché vogliono continuare a studiare (anche a costo di notevoli sacrifici economici e personali) e perché vogliono utilizzare quelle possibilità di promozione sociale che il sistema offre loro, cioè il conseguimento di un titolo di studio. Ma i laureati devono esser pochi, perché oltre ad un certo numero non servono... ».

C'è veramente poco da aggiungere a questa analisi, in cui si esplicita lo sforzo di dissacrazione politica nei confronti della massa degli studenti rispetto ai miti che vengono loro imposti ed al ruolo che essi giocano in questo processo.

Di qui la serrata critica ai seminari selettivi che offrono a pochi la possibilità di uno studio minimamente approfondito, di qui il tenta-

[1] Vedi *Documento del Comitato di Agitazione di Palazzo Campana sul diritto allo studio*, 11 gennaio 1968 e più diffusamente, *Università: l'ipotesi rivoluzionaria*, Marsilio, Padova 1968.

tivo di spiegare compiutamente agli studenti lavoratori, ormai diventati una gran massa, i meccanismi di selezione che li emarginano. Tutta la struttura burocratica, la metodologia di insegnamento, viene così sottoposta ad una critica spietata riassunta sotto l'egida dell'autoritarismo.

Dall'esperienza di questa lotta che è già inevitabilmente politica, al passaggio ad una contestazione generale del sistema, di cui l'università è uno dei principali e specifici campi di contraddizione, il passo è breve. Dalla critica della scuola si passa alla critica della società. Dai banchi delle università ai cancelli delle fabbriche.

Il momento del resto è favorevole: stanno partendo con l'intensa stagione dei contratti dell'autunno '69 le grandi lotte di masse che coinvolgeranno tutte le categorie dell'industria ed in generale quelle più importanti organizzate dalle confederazioni CGIL, CISL, UIL, che da questo momento si affermano sempre più come unitarie.

In quegli anni si erano sempre più venuti verificando nel mondo del lavoro alcuni fatti nuovi e fra loro connessi. Da un lato si era evidenziata insieme allo sviluppo della tecnologia e dell'organizzazione scientifica del lavoro, una progressiva ma costante dequalificazione della manodopera operaia, che svuota parzialmente di senso il concetto di qualifica e rende sempre più arbitrarie ed ingiustificate le notevoli differenziazioni salariali esistenti.

Questo fenomeno si accentua con l'afflusso indiscriminato di forza lavoro dal Sud, bruscamente immessa nella realtà di fabbrica al Nord, dove le condizioni economiche ed ambientali sono quasi sempre estremamente difficili. Mentre il salario operaio è da tempo (dal 1962) sostanzialmente immutato, si accentua, dopo la fase di stagnazione del '63-'67, il rilancio delle esportazioni ed una forte espansione produttiva.

Questa situazione economica se da un lato apre oggettivi spazi di contrattazione in cui tentano di inserirsi i settori più avanzati della Confindustria col progetto Pirelli, dall'altro è fortemente stridente con la realtà della condizione operaia.

Il clima sociale si fa così incandescente. I nuovi quadri politici « rivoluzionari » formatisi nelle lotte universitarie, si dedicano ad un frenetico lavoro di mobilitazione del mondo operaio, cercando di divenire il detonatore politico della presa di coscienza dei propri interessi dei settori più recenti e meno integrati della classe.

Durante il '69 i rinnovi contrattuali interessano circa 5.000.000 di lavoratori; la lotta aziendale cresce di intensità, specie tra i metalmeccanici.

Le rivendicazioni assumono un andamento crescente, senza precedenti. La tensione tra le nuove forme di autonomia operaia ed il sindacato, che ha l'esigenza vitale di non perdere il collegamento con la dinamica delle lotte, creano un nuovo modo di elaborare la piattaforma rivendicativa. Nascono, sulle ceneri delle Commissioni Interne, i delegati di reparto, rappresentanti dei gruppi omogenei, espressione diretta della base. Viene sottolineata la natura qualitativa delle rivendicazioni, che si allargano a tutti gli aspetti delle condizioni di vita e di lavoro dentro e fuori la fabbrica. Scompare così il modello tradizionale della contrattazione articolata con le sue strutture: la clausola del rinvio e l'organizzazione rigida della competenza.

Gli aumenti salariali cessano di essere il fulcro della contrattazione; si chiede la possibilità di limitare il potere discrezionale dell'imprenditore e la facoltà di discutere e concordare le scelte produttive. Passa la linea di ricomporre le divisioni ed i contrasti di interessi attraverso la richiesta di aumenti uguali per tutti e di passaggi generalizzati di categoria.

Sono questi i temi fondamentali del negoziato, che vengono interpretati da più parti come un attacco alla stessa organizzazione del lavoro, l'inizio di un radicale mutamento delle sue strutture.

Nell'estate del '69 i congressi della CGIL e della CISL, centrati sul tema della partecipazione, dell'unità organica dei sindacati e di un nuovo metodo organizzativo, sanciscono il mutamento di indirizzo.

Anche il congresso della UIL che si tiene in pieno « autunno caldo » scelse questa linea. Così la linea della qualità culturale nuova trova un terreno fertile e favorisce l'immissione della tematica esplosa nelle università a livello operaio. Questa concomitanza ed il segno di sinistra preso dalla contestazione universitaria sono la base del carattere nuovo di questo tipo di processo politico di massa, che vede i partiti, anche, seppur minimamente, quello comunista, impreparati e sulla difensiva. Dal crollare di soglie tradizionali di *status* entra così in circolo un fenomeno ricco di implicazioni ed espressioni culturali, che ancora caratterizzano fasi recenti o recentissime della vita italiana. È da ricordare che i moti studenteschi non erano certo una novità nella storia del no-

stro paese[1]. L'elefantiasi del pubblico impiego e l'intasamento delle carriere statali erano già un problema « tradizionale » nei primi decenni dell'unità. Né nuove sono le condizioni non certo brillanti dal punto di vista finanziario e sociale degli insegnanti.

Nei primi anni di questo secolo, il 1907 per l'esattezza, Francesco Saverio Nitti scriveva[1]: « L'Italia ha una borghesia assai numerosa ed assai povera: avvocati e medici quasi più di qualsiasi altro paese. Ho dimostrato più volte, con tutti gli elementi statistici di cui era possibile disporre, che le nostre università ed i nostri istituti superiori laureano un numero di giovani due volte superiore al fabbisogno. Così in Italia ogni piccolo posto è duramente conteso; laureati in giurisprudenza od in ingegneria fanno i copisti o gli ufficiali d'ordine e qualche volta accettano con entusiasmo il posto più miserabile... Il bilancio italiano è la lista civile della borghesia. La borghesia ricca ha la rendita pubblica e forme svariate di parassitismo; la borghesia meno ricca ha gli impiegati. E come si cerca di aumentarli e con quali sforzi!... ». Lo stato di anomalia nel rapporto tra università e società è dunque intrinseco alla stessa evoluzione strutturale della società italiana. Il « proletariato accademico », per usare le stesse parole del Nitti, non è un'invenzione del '68, né sono nuove le forme rabbiose e sovversive con cui si esprime il suo malcontento, tanto più profondo quanto più si acuisce il suo grado di disgregazione endemica.

Così dal 1859, attraverso varie fasi, fino al 1923, la vita universitaria italiana fu scossa da una serie ininterrotta di rivolte, non tutte corporative, qualcuna propriamente politica.

Nel marzo del 1885 una agitazione di piazza degli universitari torinesi diede luogo ad aspri scontri con la polizia.

La preoccupazione che sembra sottolineare un senatore del Regno incaricato di indagare sui fatti è di una sconcertante ma non dubbia modernità: si esprimeva apertamente il timore che disordini di quel tipo potessero determinare una crisi sociale nei ceti del pubblico impiego e delle professioni, insomma quello che noi chiameremmo una svolta a sinistra dei ceti medi. Nel 1897 uno « sciopero nazionale » para-

[1] Vedi Silvio Lanaro, *Alle origini del movimento studentesco italiano*, in Ideologie, fascicolo 7, Roma 1969.

[2] F.S. Nitti, *Il partito radicale e la nuova borghesia industriale*, Roma 1907, pag. 89.

lizzò completamente quasi tutte le università italiane; la scintilla era stata la serie di limitazioni poste all'attività didattica di Antonio Labriola da parte del ministro della Pubblica Istruzione, ma in breve il movimento assunse obiettivi più vasti e radicali: si chiedevano la libertà di insegnamento e la difesa della totale autonomia degli atenei nelle questioni concernenti l'attività didattica. Come nota giustamente il Lanaro questi moti sono collegati quasi sempre ad un crescente disagio sociale dei ceti medi, espropriati di prestigio ed impoveriti, e sono direttamente connessi a fasi di accentuato squilibrio tra sviluppo industriale, struttura della scuola e mercato del lavoro. Per fare un esempio la scuola italiana sarebbe il letto di un torrente a volte secco ma a volte travolto da piene improvvise.

Il capitalismo italiano nacque squilibrato ed arretrato rispetto a quello dei paesi più avanzati dell'Europa, e tale, pur con profondi mutamenti qualitativi e quantitativi, è sostanzialmente rimasto. Così a tutte le fasi di sviluppo intensivo, non sorretto da una base produttiva equilibrata e armonica, fanno seguito fenomeni di disoccupazione intellettuale sul mercato del lavoro dei laureati e dei diplomati; fenomeni in qualche misura intrinseci alle necessità di un'ampia riserva di quadri per l'apparato statale ed industriale come serbatoio potenziale di forza-lavoro.

A questa dinamica si contrappone la funzione storicamente moderata dei ceti medi collegati all'apparato dello Stato ed in particolare al mondo della scuola. Questa contraddizione sembra essere così un nodo sociologico e politico non solo tradizionale ma anche tradizionalmente irrisolto della società italiana.

In questi termini l'analisi è certo monca e carente, ma individua bene la valenza storica dello squilibrio tra crescita economica con i conseguenti fenomeni di modernizzazione culturale e politica della società civile e mondo della scuola dopo il fascismo, ormai irrigidito e sclerotizzato nell'ingessatura burocratica e ideologica della riforma gentiliana. La novità, rispetto a questa continuità negativa, che viene alla luce nel '68 è il segno di sinistra che assunsero le lotte studentesche, che via via coinvolsero oltre alle università le scuole tecniche e quelle medio-superiori, e l'influsso determinante a livello di cultura politica di massa che impressero all'azione rivendicativa del sindacato ed al dibattito, fino ad allora certo ricco ed intenso ma il più delle volte limitato

alle riviste specializzate o alle commissioni di studio dei partiti, sulla funzione prettamente sociale della scuola.

Il progressivo esaurirsi del movimento studentesco, che abbandona il campo specifico della scuola per frantumarsi in una serie di movimenti extra-parlamentari di sinistra, trovò così un contraltare positivo nel rinnovato interesse che le confederazioni sindacali dal '69-'70 cominciano ad avere sul problema di una riforma della scuola contrattata e gestita a livello di massa e sulla partecipazione qualificata degli insegnanti a questo processo di rinnovamento.

La stagione contrattuale del '69 non resta un caso isolato e porta subito dei frutti. I primi mesi del '70 vedono l'approvazione delle leggi sull'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e dello Statuto dei Lavoratori. Nel campo della scuola la legge dell'11 dicembre '69, n. 910 apre le porte di tutte le facoltà universitarie ai diplomati di tutti gli istituti Medi superiori, proprio mentre all'aumento della domanda di istruzione faceva riscontro sempre di più la mancanza di sbocchi professionali adeguati. Le scuole medio-superiori, appunto perché ancora legate nei contenuti e nelle strutture ad una concezione selettiva e istituzionalmente « formativa » degli studi si dequalificano rapidamente.

I diplomi professionali e quelli degli Istituti tecnici valgono sempre di meno; non assicurano più in quanto tali un minimo di garanzia per trovare un posto di lavoro. La porta socchiusa nel '61 viene così spalancata facendo in poco tempo raddoppiare la popolazione universitaria e causando il tracollo completo della struttura organizzativa e didattica degli atenei.

Il rapido progresso tecnologico faceva intanto diventare difficile, in una situazione di degradazione progressiva della scuola, bloccata tra dissenso degli utenti e impossibilità politica di una riforma sostanziale, un reale adeguamento all'esigenze del mercato del lavoro, mentre d'altro canto l'occupazione continuava ad essere stazionaria. Secondo una indagine del CENSIS nel 1969 il 42% dei laureati era reinserito nella scuola media come corpo docente e l'8,5% rimaneva all'Università sotto la veste di assistenti o di borsisti.

Il 27 ottobre del '69 era poi passata la legge n. 754 che, in direzione di una relativa unificazione degli studi medi superiori, istituiva i corsi integrativi biennali negli Istituti professionali che venivano così equiparati di fatto agli Istituti medio-superiori.

La risposta alla grande spallata del '69 è dunque una sola: la liberalizzazione degli accessi; una risposta che apparentemente annullava le discriminazioni selettive preesistenti, ma di fatto, in mancanza di una qualunque ipotesi di riforma che collegasse la scuola alle esigenze nuove della società italiana, trasformava il periodo che va dalla scuola dell'obbligo all'Università in una immensa area di parcheggio che accoglie quasi sempre giovani che sarebbero comunque disoccupati.

Nascono così le teorie sull'acculturazione di massa come scopo preminente dell'insegnamento scolastico, senza però precise indicazioni culturali nel merito e nel metodo dell'insegnamento, lasciando dichiaratamente alle forze sociali il compito di appropriarsi della scuola e di trasformarla. Manca nello stesso tempo un qualunque disegno possibile di riforma qualitativa dei metodi e dei contenuti dell'insegnamento: la scuola, in tutti i suoi ordini e gradi ancora legata all'autoritarismo burocratico e centralizzato che si esprime con un inquadramento normativo degli insegnanti ancora sostanzialmente fascista e con il metodo delle circolari ministeriali e delle decisioni insindacabili dei provveditori, diviene una sorta di cassa di compensazione delle tensioni sociali collegate alle variazioni del mercato del lavoro. Queste si sfogano nella scuola come in un salone vuoto. Nessuno pensa a verniciare le pareti e a sostituire i mobili. Le « poche scuole e buone » di gentiliana memoria diventano tante e cattive, senza che vi sia alcun reale mutamento nel rapporto falsato e anomalo tra la scuola a tutti i livelli e la società.

Lo scossone della liberalizzazione degli accessi è però irreversibile; gli insegnanti delle scuole medie inferiori e superiori sono posti di fronte ad un trauma culturale e sociale di imponenti proporzioni per una categoria tradizionalmente corporativa, organizzata in una miriade di sindacati autonomi e frazionata in un ampio ventaglio di condizioni salariali e normative; ciò significa cominciare a prendere atto della ormai definitiva crisi del ruolo culturale e sociale che assegnava loro l'ideologia gentiliana.

Già nel giugno del '70 si vedono le prime conseguenze di questo processo. La lotta degli insegnanti assume forme nuove e radicalizzate; si minaccia e quasi si realizza il blocco completo degli scrutini e degli esami, mentre si va facendo più forte la presenza dei Sindacati Confederali – il primo è la CGIL – nell'organizzazione degli insegnanti con un significativo cambiamento nella qualità culturale dell'impegno sinda-

cale sempre di meno particolaristico e corporativo e sempre di più volto ad esigenze egualitarie.

Si formano così delle « avanguardie » che estendono il peso della presenza politica dei sindacati confederali ed in genere dell'area democratica progressista. Anche dal punto di vista culturale si innesta un processo di spietata demistificazione del « mito scuola » che già nel '67 con l'uscita della « lettera ad una professoressa » critica alla selezione di classe affrontata da un prete e dai suoi allievi di una scuola di paese, trova i suoi punti di riferimento e le sue parole d'ordine.

Comincia da qui, anche attraverso la progressiva immissione nei ruoli insegnanti degli studenti usciti dal clima delle lotte degli anni '68-'70, il « salto di qualità » del dibattito di massa sulla riforma della scuola, che viene ora considerata uno dei punti fondamentali per un cambiamento in senso progressista della società italiana. Gli stessi insegnanti si avviano ad essere tra i protagonisti di questo dibattito. Il quadro politico ed economico vede intanto il rafforzamento del sindacato come nuovo agente politico e come portatore delle richieste di riforma rimaste fino ad allora lettera morta. La fase montante delle lotte sindacali è pressoché continuativa fino al '73, nonostante che la situazione economica-generale non sia certo favorevole ed il clima sociale del Paese veda il radicalizzarsi delle tensioni e il risorgere di ricorrenti rigurgiti autoritari.

Le tappe della *escalation* della tensione politica sono scandite da avvenimenti spesso tragici: la strage del 12 dicembre '69 alla Banca dell'Agricoltura a Milano è solo il primo dei tantissimi episodi sanguinosi da cui è stata costellata la vita italiana nei primi anni del '70.

In parte gli scompensi a cui abbiamo accennato ridanno spazio e voce a forme minoritarie di radicalizzazione neo-fascista. Anche in questo caso la scuola diventa il campo di battaglia preferito dai vari partitini neo-fascisti che proprio nella scuola cercano uno spazio e il recupero di frange disorientate e traumatizzate di studenti ed insegnanti.

Si cerca la provocazione organizzata, spesso favorita da forme dubbie di lassismo degli organi repressivi dello Stato. Non è il caso qui di affrontare il problema dei cosiddetti opposti estremismi; è il caso però di sottolineare almeno come la presenza organizzata di gruppi neo-fascisti non sia ne isolata né fine a se stessa, ma trovi un ricco retroterra di protezioni soprattutto nell'apparato burocratico dello Stato più le-

gato alla concezione autoritaria del vecchio ordinamento che non ha sostanzialmente fatto rilevare mutamenti reali. Le piattaforme rivendicative sulla scuola recuperano così, questa volta non certo in senso retorico, le parole d'ordine di democrazia e anti-fascismo. Ma al di là del pur gravissimo deteriorarsi della situazione politica, che vede ormai precipitare la crisi del centro-sinistra inteso come un'alleanza storica fra cattolici e socialisti, e non soltanto come una formula di governo, è condizionante il profilarsi di una crisi strutturale del sistema economico italiano, in stretta connessione con quella degli equilibri di mercato dell'area occidentale.

Alle misure restrittive in materia di politica economica del '69-'70 segue un lungo periodo di ristagno fino a quasi tutto il '72. Con l'abolizione della parità fissa del dollaro con l'oro e della loro convertibilità, salta uno dei presupposti su cui si era basato l'intero assetto economico internazionale del dopo-guerra.

Nell'agosto del '71 insieme al provvedimento che abbiamo appena citato gli Stati Uniti aumentano del 10% il dazio sulle importazioni. Si scatena così una fase di « guerra commerciale » nell'area del dollaro che vede investiti da una crisi profonda gli assetti economici dei paesi europei, provocando fenomeni accentuatamente inflazionistici. Anche in Italia il saggio di profitto e la sua stessa quantità diminuiscono pesantemente incrinando la già precaria solidità di molti comparti industriali, mentre la crisi della gestione politica dell'economia fa rilevare una sempre più grave inefficienza delle Partecipazioni Statali e negativi fenomeni di infeudamento a queste di alcune componenti del partito di maggioranza relativa.

Il settore pubblico dell'industria fa rilevare così perdite sempre più ingenti, mentre tutto il sistema economico comincia a pagare i prezzi delle sue debolezze strutturali e della componente fondamentale che ha sull'economia italiana, prevalentemente di trasformazione, l'aumento dei prezzi delle materie prime come riduzione delle esportazioni. Così l'anomalo sviluppo del settore statale immensamente costoso, gravemente inefficiente, ma fondamentale per la tenuta degli equilibri politici moderati diventa uno dei fattori amplificanti della già difficile crisi.

Dal '70 al '72 l'occupazione complessiva in Italia si riduce quantitativamente dello 0,3%. Il settore agricolo e quello terziario perdono occupati mentre quello industriale fa rilevare un minimo e temporaneo

incremento. È interessante notare che nel 6° e nel 7° rapporto CENSIS del '72-'73 viene sottolineata anche la progressiva estensione dell'area di disoccupazione mascherata e provocata dall'aumento della scolarità superiore.

Questo non vuol essere un argomento da utilizzare contro l'ampliamento quantitativo e cronologico della scolarità; vuol solo sottolineare il dato fondamentale che questo fenomeno rappresenta per spiegare alcune delle ragioni che impediranno il varo di una riforma della scuola, ormai diventata uno dei punti deboli, da puntellare e possibilmente da difendere degli equilibri di potere su cui si era basato e si basa il governo dell'Italia dal dopo-guerra ad oggi. I disoccupati intanto passano da 308.000 nel '70 a 281.000 nel '71; quelli in cerca di prima occupazione da 355.000 a 332.000.

Queste cifre danno il senso del parallelo aumento della scolarità degli istituti superiori che fanno calare apparentemente la cifra assoluta dei disoccupati. Cresce la sottoccupazione e il lavoro precario. Si degrada ulteriormente il rapporto tra industria e mercato del lavoro.

La crisi economica aggrava e approfondisce tutti i mali tradizionali dell'Italia, mentre l'inflazione progressivamente acuitasi dopo la decisione di far fluttuare la lira presa del governo centrista di Andreotti, innesca un violento processo di ridistribuzione del reddito e di impoverimento dei lavoratori a reddito fisso, tra cui non ultimi anche gli insegnanti. Sarebbe troppo lungo qui seguire passo passo le vicende economiche e politiche che fino ad oggi hanno caratterizzato questa crisi; basterà accennarne, come abbiamo cercato di fare, alcune indicazioni di fondo, che spiegano anche il progressivo aggravarsi del disagio nella scuola, in particolare nel corpo docente. Nell'ottobre '72 l'allora ministro della Pubblica Istruzione, on. Scalfaro, sotto la pressione del movimento di massa e della coscienza dell'inevitabilità di un intervento legislativo, ripresenta alle Camere il progetto di legge delega sullo stato giuridico dei lavoratori della scuola già in precedenza bocciato al Senato in una versione leggermente diversa.

In sostanza si tratta di miglioramenti economici, di ristrutturazioni dei ruoli e riordino delle carriere. La presentazione del progetto suscita immediatamente dure critiche.

I Sindacati autonomi ne sottolineano gli insufficienti miglioramenti economici, quelli Confederali gli aspetti ambigui e contraddittori, in

particolare dell'articolo 4, quello sui diritti e doveri degli insegnanti che rimandava al governo la traduzione in decreto legge di tutta la materia normativa sulla discrezionalità, limiti, ambiti dell'insegnamento e su tutti gli aspetti più qualificanti del ruolo e dell'attività degli insegnanti.

Tutto il fronte sindacale del settore è in movimento; i sindacati confederali sulla richiesta di una riforma sostanziale, che restringa il ventaglio delle categorie, consenta un diverso rapporto di autonomia organizzativa e culturale nelle scuole e prefiguri un loro collegamento autentico con le forze sociali e la cultura reale del Paese; quegli autonomi con un'ottica prevalente monetaria e di rivendicazioni corporative.

Il 5 marzo '73 viene approvato, dopo una lunga battaglia parlamentare, su proposta delle sinistre un emendamento della legge che sopprime la delega al governo prevista dall'articolo 4 e stabilisce che la questione dovrà essere regolata da un'apposita legge-delega. Fin dal 1964 era stato affrontato, anche se solo a livello di esperti il problema di una razionalizzazione delle strutture scolastiche. Una commissione di indagine incaricata di effettuare uno studio sulla questione dal Ministero della Pubblica Istruzione, presenta la sua relazione nel luglio del '63. Si parla già di distretti scolastici, di diversa localizzazione degli istituti e soprattutto di un inserimento della scuola nella realtà del territorio che, dal punto di vista sociale ed economico, dovrebbe essere il supporto di una riforma.

Anche il Ministero del Bilancio e della Programmazione affronta il problema del diritto allo studio nel rapporto preliminare al programma economico nazionale per il quinquennio '71-'75 e lo rende pubblico nel 1969. Si sottolineano le esigenze egualitarie e socialmente non selettive della scuola attraverso anche l'istituzione di comprensori territoriali e omogenei, a cui dovrebbero far capo tutti gli istituti della zona individuata.

Si parla anche in diversi convegni di edilizia scolastica e soprattutto della sperimentazione culturale e didattica che dovrebbe erodere dall'interno e svecchiare le vecchie strutture culturali della scuola italiana. Basti pensare alla qualità quasi sempre negativa, culturalmente approssimata, spesso faziosa e qualunquista dei libri di testo prodotti per la scuola media inferiore e superiore, per avere il senso di quanto in realtà

sia rimasto immobile nel limbo della scuola italiana nonostante 25 anni di Repubblica e di democrazia.

La linea che cerca di affermarsi è quella di una razionalizzazione efficientista a cui però manca il supporto di una idea culturale generale del ruolo della scuola e che trova l'ostacolo maggiore nelle questioni concernenti il contratto di lavoro del personale e la gestione burocratica. Risale così al '71 il primo tentativo di un disegno di legge sullo stato giuridico che passa alla Camera con l'astensione del PCI e dello PSIUP.

Il susseguente scioglimento delle Camere impedisce che la legge venga approvata al Senato. Negli ultimi mesi del '73 il provvedimento viene approvato alle Camere. Ma già si sta profilando il fatto veramente nuovo della situazione rappresentato dall'impegno generalizzato delle Confederazioni sindacali che vede la proclamazione di uno sciopero generale nella primavera dello stesso anno e la sottolineata importanza della scuola come campo specifico e generale per una riforma della società.

La mobilitazione di massa porta per la prima volta ad un accordo quadro tra Governo e Sindacati sulla questione scuola, che non assume però le caratteristiche di un contratto nazionale e conserva intatta l'attribuzione autonoma e normativa del Governo sul settore. Il cosiddetto accordo di maggio apre ampie possibilità di mutamento, non giunge però a definire subito la realizzazione dell'accordo stesso. L'accordo viene parzialmente tradotto in legge-delega (legge n. 477 del 16 agosto '73).

Si stabilisce che entro il maggio del '74 il Ministero della Pubblica Istruzione deve emanare, dopo aver ascoltato il parere di una commissione formata da parlamentari, sindacalisti ed esperti i decreti relativi al contratto di lavoro, alla ristrutturazione delle carriere, allo stato giuridico e all'istituzione di organi collegiali di governo della scuola.

Si apre una fase di contrattazioni tra Governo, partiti, sindacati, confederali ed autonomi, da cui nasceranno i decreti delegati. Questi vengono emanati il 31 maggio 1974 ma vengono bloccati dalla Corte dei Conti per una serie di rilievi connessi ad aspetti secondari della legge.

Siamo arrivati così al primo tentativo minimamente organico di porre ordine nella situazione confusa e contraddittoria della scuola.

L'indirizzo di fondo dei decreti, pur gravemente ridotto nel passaggio dall'accordo di maggio all'approvazione legislativa, sembra essere quello di consentire l'apertura di spazi di autogestione autonoma e una prima sistemazione dello stato giuridico, che non risulta peraltro veramente innovativo.

Alla legge-delega fa seguito nel novembre del '74 l'ordinanza applicativa e la circolare ministeriale sulle scadenze elettorali e sulle norme per le elezioni degli organi collegiali.

È il caso a questo punto, al di là del pur intenso e variamente articolato dibattito politico e culturale sul significato e sulle prospettive dei decreti delegati, di sottolineare come questa legge sia tutt'altro che configurabile come legge di riforma. Anzi essa si pone sul piano del tentativo di ricostituire un blocco moderato per la gestione della scuola che veda i genitori, gli insegnanti e, autorità ancora indiscussa e inamovibile, la burocrazia ministeriale, che convalidi un indirizzo conservatore e stabilizzatore della scuola.

Questo non vuole essere un giudizio aprioristico ma soltanto l'individuazione di una potenzialità esistente nell'applicazione dei decreti, potenzialità che può anche assumere un segno opposto e contrario, ovvero quello di informare l'ordinamento scolastico allo spirito e ai dettati della Costituzione.

Altro nodo essenziale è quello dell'apertura del dibattito e, seppure in maniera minima, della gestione della scuola alle forze sociali. Lo sviluppo della scuola di massa a tutti i livelli, da quella materna a quella universitaria, è ancora tutto da realizzare per la presenza di meccanismi di emarginazione già nella scuola dell'obbligo, anche a causa della carenza di strutture e della arretratezza dei contenuti culturali.

In questa direzione essenziale sembra inserirsi la richiesta, avanzata dai sindacati, della generalizzazione della scuola materna pubblica (comunale e statale), l'applicazione del tempo pieno nella scuola dell'obbligo, l'estensione dell'obbligo scolastico ai 16 anni con l'unificazione della scuola secondaria partendo dall'istituzione del biennio unico.

La difesa e l'ampliamento degli spazi di democrazia nella scuola passano attraverso il superamento della norma e della prassi di discrezionalità delle scelte effettuate dalla gerarchia scolastica. L'applicazione dello Statuto dei lavoratori dentro la scuola ed il superamento degli

stessi gravi limiti che fa rilevare il decreto sugli organi collegiali sono il presupposto di una autentica partecipazione di massa al governo della scuola. I sindacati in questo senso hanno indicato come superamento dei limiti alla partecipazione la contrattazione triennale che forzi in senso positivo gli ambiti di funzionamento degli organi collegiali non strettamente definiti dalla legge. In realtà la tendenza che sembra evidenziarsi è quella di una progressiva riduzione degli spazi offerti a questa ipotesi.

Le ultime circolari ministeriali susseguenti alle elezioni degli organi collegiali stanno a dimostrarlo. È ben vero che i genitori entrano negli organi collegiali ma è altrettanto vero che vi entrano non legati necessariamente agli interessi che come cittadini hanno nella società. È questo un pericolo di ulteriore corporativizzazione che estenderebbe le basi del consenso moderato ritardando o bloccando l'apertura del dibattito che potrebbe svolgersi attraverso assemblee generali unitarie fra genitori, insegnanti e studenti, in stretto collegamento con le forze sindacali e i rappresentanti delle assemblee elettive.

Il punto della questione è tutto qui. L'esito delle elezioni che hanno visto una partecipazione massiccia ed un inserimento se non entusiasta almeno positivo dei genitori in questa dialettica, sembrano prefigurare possibilità di miglioramento.

La polemica sull'opportunità di partecipare al voto, con gli indirizzi astensionisti di alcune forze della sinistra, ha interessato con un minimo o un massimo di consensi, a seconda delle singole realtà quasi soltanto l'università. Per il resto le percentuali di voto sono state altissime dando così ragione alla linea sostenuta dalle Confederazioni sindacali e dalle maggiori forze politiche sull'opportunità di utilizzare lo strumento del voto per un confronto sugli indirizzi e sulle caratteristiche della scuola di domani.

I due punti qualificanti però su cui si giocherà il rilievo e l'ambito dei decreti per la realizzazione di una scuola nuova sono il distretto, come premessa per un diverso rapporto della scuola con il territorio, e il rapporto scuola-famiglia, collegato ad una riqualificazione professionale dell'insegnante a cui dovrebbe essere assicurata la massima libertà didattica e scientifica.

La parte più discussa e reclamizzata dei decreti è stata però quella degli organi collegiali. La denominazione di « organi di governo della

scuola » sembra indicativa del ruolo che essi dovrebbero svolgere anche se questa definizione si riduce moltissimo per la mancata divisione di poteri tra amministrazione scolastica periferica (Provveditore agli Studi) e gli organi collegiali stessi.

In questa fase di prima applicazione esiste il rischio reale che gli organi collegiali si trasformino nel luogo privilegiato per la realizzazione di una ideologia partecipativa svuotata di contenuti decisionali e di fatto realizzata in un'ottica paternalistica. Se si trattasse solo di un incontro tra scuola e famiglia ciò non cambierebbe molto dal tradizionale rapporto instaurato finora.

Il problema è di trasformare questo rapporto in un collegamento culturale e politico con le varie esigenze rappresentate dai genitori intesi come collettività. Per quanto riguarda la scuola elementare la funzione puramente consultiva che sembra doversi attribuire ai consigli di classe per quanto riguarda la didattica e la sperimentazione non è necessariamente un limite invalicabile nella misura in cui appunto l'uso dei consigli di classe e delle assemblee dei genitori e degli studenti venga visto come una partecipazione all'impostazione generale dei corsi.

È il caso qui di ricordare come l'istituzione delle 150 ore previste in un primo tempo dai Contratti nazionali dei metalmeccanici, ed in un secondo da quelli di moltissime altre categorie, dia il senso preciso di quello che potrebbe diventare un inserimento nella scuola della dinamica delle forze sociali.

In sostanza, il Sindacato ha ottenuto con l'utilizzazione di 300 ore, di cui 150 retribuite, fruibili dai lavoratori per corsi a livello medio-inferiore, medio-superiore e universitario, la possibilità di rovesciare di fatto il rapporto tra scuola e società civile e di reimmettere moltissimi cittadini, la cui esperienza scolastica è stata spesso lacunosa e precocemente conclusa, in rapporto con la cultura intesa in senso ufficiale. Le 150 ore raccolgono le esperienze di lotte di fabbrica e lotte sociali e aspirano a diventare un anello di congiunzione della fabbrica con la scuola.

Sono gli stessi lavoratori che, uscendo dalla fabbrica con una riduzione dell'orario di lavoro, vanno a scuola per fare in prima persona un'esperienza di studio e trovarsi così a discutere e a confrontarsi con l'istituzione, con gli insegnanti, con gli studenti.

I risultati di questa esperienza sono stati finora molto ricchi di prospettive e hanno contribuito a rilanciare l'importanza della scuola nella vita quotidiana della gran massa dei lavoratori [1].

Riassumiamo alcune linee di tendenza che sono emerse da questa esperienza per quanto riguarda le prospettive di riforma.

Si chiede di portare la scuola dell'obbligo alla durata di 10 anni, quindi con un ulteriore biennio dopo la scuola media; il superamento della formazione professionale intesa come via alle specializzazioni richieste dall'attuale divisione del mercato del lavoro; la riforma dell'educazione per adulti, con l'abolizione di tutte le iniziative frammentarie (corsi CRACIS), e infine la generalizzazione delle 150 ore con una estensione della normativa contrattuale sul diritto allo studio per tutte le categorie ed una iniziativa legislativa che renda istituzionale questo tipo di corso. Fondamentalmente si è trattato per quanto riguarda la scuola media inferiore di effettuare corsi di recupero della scuola dell'obbligo mentre negli istituti medio-superiori e nelle università si è scelta la via dei seminari e dei corsi monografici con la partecipazione mista di studenti e lavoratori anche nell'ambito dei programmi scolastici.

Un'altra struttura del sindacato che si vuole diventi il supporto per una presenza negli organi collegiali delle forze sociali organizzate nelle Confederazioni è quella dei consigli di zona (organi di coordinamento intercategoriali a livello di delegati e consigli di fabbrica) con un'ottica di collegamento tra scuola e territorio che abbiamo già visto essere fondamentale in molti ambiti previsti dai decreti.

Per quanto riguarda la funzione dei docenti questa dimensione più propriamente politica a cui si sono ispirate le piattaforme elettorali delle liste promosse dalle Confederazioni nella elezione degli organi collegiali dovrebbe garantire un senso concreto alla definizione che i decreti danno del ruolo e della discrezionalità dell'insegnante. Il testo di legge parla esplicitamente di « esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità ». È chiaro che questa definizione,

[1] Vedi FLM - Notizie - Bollettino di informazione della FLM, n. 83, *I lavori del convegno nazionale sul diritto allo studio*, 11 gennaio 1975.

presa in se stessa, è poco di più di una enunciazione di principio. Potrebbe diventare molto di più se fosse inserita in un collegamento più ampio e diretto con la realtà esterna e con la società civile.

Certamente non si cambiano abitudini inveterate e tradizioni culturali dall'oggi al domani; le resistenze in questo campo saranno fortissime e potranno agevolmente aggregare un blocco moderato a livello culturale come supporto ed aiuto alla conservazione dello *status quo*.

Lo stesso discorso vale per il problema della sperimentazione didattica. Molto dipenderà da ciò che si riuscirà ad ottenere sulle condizioni di lavoro del personale insegnante e non insegnante dal punto di vista della occupazione e della qualificazione.

La soluzione dei problemi di struttura (dalla disponibilità di aule al numero di allievi per classe, dall'espansione degli organici alla stabilità del posto di lavoro), è la condizione fondamentale per innescare un processo evolutivo e riformatore in questo senso.

« La libertà di insegnamento e l'autonomia delle decisioni didattiche e pedagogiche, che è parte integrante della funzione del docente, viene esaltata e si riempie di contenuti nel rapporto sociale con i genitori e i lavoratori, che portano nella scuola l'esperienza concreta della fabbrica e della società da cui nasce una precisa richiesta di rinnovamento dei programmi e dei contenuti ».

Così si legge in un documento presentato dalla Federazione CGIL-CISL-UIL di Torino nel dicembre del '74.

Si richiedono inoltre la ristrutturazione e l'unificazione dei ruoli, lo sdoppiamento dei circoli didattici (scuole elementari) con l'applicazione dei decreti delegati per quanto concerne gli organici di segreteria; la partecipazione dei consigli di istituto e dei distretti alla gestione didattica dei corsi abilitanti e infine l'inserimento dei docenti, oltre che dei corsisti, dei corsi delle 150 ore negli organi collegiali e la decisione collettiva sull'uso delle 20 ore mensili previste per l'insegnamento e la pubblicità del loro modo d'impiego.

Queste rivendicazioni vanno tutte nel senso di garantire la possibilità di incidere realmente sulla struttura della scuola. Occorre rilevare che anche il distretto scolastico, organo dotato di un'ampia rappresentatività, forse l'organo più innovativo rispetto alla tradizione centralistica e burocratica che ha sempre avuto l'amministrazione scolastica in Italia, ha sì ampie facoltà consultive ma nessun potere decisionale.

Si tratta perciò di un potere teorico, di carattere prevalentemente politico, con scarsi o inesistenti poteri amministrativi. Il caso del distretto scolastico ci illumina sufficientemente sull'impostazione generale di questa legge.

Essa lascia aperta la porta o alla costruzione di un'ipotesi concreta di riforma, costruita però nell'esperienza di ogni giorno e sulla base di una sperimentazione di massa, o al coinvolgimento corporativo e falsamente « partecipazionale » senza alcun reale rilievo sulle linee di conduzione della scuola da parte del Governo e del Ministero competente.

In questo quadro sembra risaltare un concetto consultivo e sensibilizzante della partecipazione al governo della scuola; contrastare la sua gestione burocratica senza reali strumenti amministrativi prefigura la possibilità che gli organi di governo collegiali assumano prevalentemente un rilievo di pressione politica, in particolare, come già si è detto per quanto riguarda la gestione amministrativa.

Questo carattere ha comprensibilmente suscitato aspre critiche e giudizi duramente negativi. È un fatto che se la tendenza alla progressiva riduzione degli ambiti innovativi della legge dovesse concretizzarsi nella pratica di tutti i giorni, basandosi su una maggioranza silenziosa all'interno degli organi collegiali, non si potrebbe che accettare questo giudizio e considerare i decreti come un oggettivo tentativo di restaurazione.

Sembra però difficile che questa linea possa passare in un dibattito in cui quello che conta è la presenza culturale e politica e non la vocazione al qualunquismo e alla conservazione.

L'éra della liberalizzazione della vita scolastica inaugurata con le leggi del '61 e del '62 e proseguita con la liberalizzazione totale degli accessi alle università si conclude così, provvisoriamente, con i decreti delegati. È il caso di dire che, tramontata la speranza di riforme organiche e venuta meno la fiducia nelle possibilità della programmazione, tutto ormai si gioca sul campo politico nel senso più generale e omnicomprensivo del termine.

Molto, quasi tutto è rimasto della vecchia scuola. Anche il peso attribuito alla scuola privata che è presente con rappresentanze di docenti e dirigenti a livello distrettuale, provinciale e nazionale, sembra esserne un esempio chiarificatore.

Il carattere burocratico inoltre che potrebbero assumere col tempo

le elezioni degli organi collegiali, la stessa macchinosità degli organismi previsti, non offrono molte possibilità al di fuori di quelle appunto rappresentate dalla mobilitazione dell'opinione pubblica su questo tema.

Rimangono così tutti aperti i problemi connessi al rapporto tra scuola e società, tra scuola e mercato del lavoro, in un'ottica in cui la discriminante fondamentale è quella della maggiore o minore omogeneità delle innovazioni che potranno venire dall'applicazione dei decreti rispetto al futuro sociale ed economico del Paese.

È questa dunque una legge che fotografa e istituzionalizza una situazione di trapasso tra una scuola ormai chiaramente insufficiente ed arretrata e istanze di riforma che per ora rimangono tali. In questo senso sarebbe eccessivo aspettarsi che proprio dalla scuola partisse una soluzione degli squilibri sociali di cui tanto a lungo abbiamo parlato.

Se di fase di transizione si tratta, essa non potrà che avere sbocchi ed evoluzioni strettamente connessi a quello che sarà l'assetto industriale, economico, politico dell'Italia.

Per essere una conclusione è questa certo una conclusione provvisoria; molto dipende dalle motivazioni che spingeranno padri e madri negli organismi democratici. Se entreranno nella scuola per controllarla nell'interesse di tutta la collettività, se vedranno in essa un servizio sociale che deve garantire a tutti uguali possibilità di apprendimento, indipendentemente dagli strumenti aggiuntivi offerti dal censo e dalla classe sociale di appartenenza, allora la battaglia per il rinnovamento segnerà un deciso passo in avanti. Se invece ci si porrà in un'ottica di difesa di interessi personali e di categoria, allora le possibilità innovative saranno poche o nulle. Gli stessi insegnanti, nell'assumere la qualifica di rappresentanti del corpo docenti, dovranno uscire dall'ambito puramente rivendicativo che porta a considerare la scuola esclusivamente come un posto di lavoro.

Il collegamento con le forze esterne, comitati di quartiere, associazioni di categoria, consigli di zona per quanto riguarda i sindacati, diviene in questo senso fondamentale.

Infatti il permanere della tendenza ad attribuire a parecchi organi come quello distrettuale, poteri puramente consultivi, svuotandoli di effettivi poteri decisionali, che ancora una volta vengono lasciati a presidi e provveditori, può essere l'espressione di una fase di trapasso ma

anche, se ve ne saranno le condizioni, un varco aperto alla restaurazione.

Non si vede peraltro come quest'ultima possa realizzarsi se non con la difesa chiusa e culturalmente arretrata di una scuola che certamente – così come è – esprime quello che l'Italia è stata senza prefigurare quella che sarà.

IL DECRETO DELEGATO SUGLI ORGANI DI GESTIONE DELLA SCUOLA

di Gustavo Zagrebelsky

L'ISPIRAZIONE COMPLESSIVA DEL DECRETO DELEGATO SUI NUOVI ORGANI DELLA SCUOLA (art. 1)

Per intendere il contenuto del decreto delegato sugli organi di gestione della scuola[1] è necessario tenere presenti la sua ispirazione di fondo e le sue finalità generali. Dice l'art. 1 che i nuovi organi sono costituiti per realizzare: *a*) la partecipazione nella gestione della scuola, in modo *b*) che essa si caratterizzi come una comunità e *c*) che interagisca con la più vasta comunità sociale e civica.

Si tratta di tre indicazioni importanti, di cui si può capire il valore quando si confrontino con le linee tradizionali della organizzazione scolastica, che trovano la loro matrice più immediata nella legislazione fascista. Si trattava allora di un sistema rigidamente burocratizzato, gerarchizzato e pertanto avulso dal sistema sociale in cui la scuola operava e finalizzato a svolgere un'azione di amalgama ideologico sostanzialmente autoritario.

La partecipazione consente la presenza nella gestione della scuola di forze diverse dalle componenti cui tradizionalmente spettava il governo di essa: la componente burocratico-ministeriale (provveditori, presidi, ispettori) e quella professionale degli insegnanti. L'idea da cui si parte per allargare il numero di chi ha voce in capitolo nella vita della scuola è che questa non è cosa soltanto dei burocrati e degli insegnanti, ma che l'interesse al suo funzionamento investe preminentemente la società nel suo complesso. Ma non si tratta, tuttavia, come pure è stato detto e come si potrebbe credere, di una « rivoluzione silenziosa » delle strutture scolastiche che ne abbia rovesciata la logica come apparato burocratico-amministrativo dello stato centrale, secondo la tradizione iniziatasi, anche in questo settore, con l'av-

[1] D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, pubblicato in appendice. Nel seguito della esposizione, gli articoli di legge citati senza indicazioni diverse dal numero, sono quelli di tale decreto.

vento dello stato moderno, caratterizzato da esigenze di omogeneizzazione e di gestione unitaria dei servizi forniti alla società civile. Si tratta piuttosto, come si avrà occasione di osservare in relazione a problemi specifici, di un primo tentativo di introdurre, *accanto alla struttura tradizionale,* qualche elemento contraddittorio, considerato idoneo a correggere le storture del vecchio tipo di organizzazione, per dare in qualche modo voce, nella scuola, alla realtà sociale in cui essa opera.

La caratterizzazione della scuola come comunità implica poi il riconoscimento ad ogni componente essenziale della organizzazione scolastica – personale direttivo, insegnanti, personale non docente, studenti, genitori – di una propria autonoma funzione, naturalmente differenziata qualitativamente dalle altre. Il presupposto che sta al fondo di questa concezione è che l'ordinato svolgersi della vita scolastica possa derivare naturalmente dalla armonizzazione di tali diverse funzioni e non invece dalla normale invadenza di poteri autoritari e repressivi di gerarchie superiori ed esterne. Perciò la presenza delle diverse componenti è in vista di partecipazioni non antagoniste ma collaborative per il perseguimento di fini comuni.

Infine, la necessità indicata nell'art. 1 che la scuola interagisca con la società significa che la prima deve considerarsi parte viva nel complesso delle strutture sociali. La formula adoperata dalla legge è tale, però, da indicare che la scuola deve essere un ordinamento distinto e non subalterno, con ciò che questo comporta in ordine alla autonomia delle sue strutture e dei suoi contenuti didattici. Tale distinzione di posizione e ruolo deve portare ad una dialettica e ad un confronto reciproco costante con la società nel suo complesso, e non invece ad un ordinamento scolastico culturalmente autosufficiente e autogiustificantesi. Ciò significa che si deve insegnare e studiare non per la scuola, ma per la società; che le regole di funzionamento della scuola hanno un valore positivo solo se consentono questa apertura e questo confronto dialettico con la realtà esterna e che, infine, nessuna attività, nessun onere la scuola deve imporre per soddisfare a suoi riti interni ed alle sue tradizioni didattiche e culturali ormai prive di reali riscontri nella esperienza della vita sociale. Ciò significa, infine, che la nuova scuola deve tendere a rovesciare la sua posizione di corpo separato, estraneato dalla società, strumentalizzato dall'alto dalle forze sociali

dominanti, rappresentate storicamente dal potere esecutivo, per imporre la cultura voluta da una minoranza di potenti come cultura di tutti, al fine di diffondere i valori su cui si regge la struttura sociale e di creare il consenso su cui essa ha necessità di basarsi.

Si può certo dissentire anche profondamente da questo modo di affrontare il problema della riforma delle strutture scolastiche. È chiaro, per esempio, che la concezione della società come complesso armonico di comunità diverse corrisponde ad una precisa visione ideologica, che legittimamente può essere respinta come mistificante realtà profondamente conflittuale. Così come, non diversamente, si può essere contrari alla tendenza, evidentissima nei decreti delegati, di concepire i più importanti protagonisti della vita scolastica: professori, studenti, genitori..., come corpi omogenei portatori di interessi comuni. Può infatti apparire a qualcuno che l'utilizzazione di queste categorie sia un modo per aggregare e dividere artificiosamente forze sociali in base ad elementi fittizzi (l'essere genitori, studenti, professori, personale non docente) ponendo in secondo piano le vere ragioni della dialettica e delle divisioni nella società. Si può essere così tentati anche di individuare una contraddizione fra l'obiettivo esplicito di coinvolgere la scuola nel contesto sociale più ampio e il modo di realizzarlo, attraverso l'inserimento di un tipo di partecipazione nella gestione della scuola che dà una immagine diversa e scorretta della realtà dei rapporti sociali.

Tutto ciò non impedisce, naturalmente, di ritenere che la forza delle cose prenda rapidamente il sopravvento sulla configurazione che ad esse vuol essere data dalla legge, e che l'esperienza dimostri, ad esempio, che la presenza dei genitori non vale affatto a portare nella scuola gli interessi proprî della famiglia, in quanto tali, ma consenta invece la rappresentanza di interessi di tipo diverso, che dividano anche profondamente quella categoria artificiosamente ricomposta su una realtà sociale nella quale le strutture familiari dimostrano sempre più chiaramente la loro crisi. La stessa osservazione può valere rispetto alla presenza degli studenti e degli insegnanti.

Si può poi dubitare che gli obiettivi della riforma degli organi della scuola possano validamente essere perseguiti con gli strumenti messi a disposizione dalla nuova legge. La partecipazione di qualcuna delle componenti nei nuovi organi potrebbe sortire in qualche caso

effetti opposti a quelli indicati, nel senso di una restaurazione del clima autoritario e gerarchizzato, con in più un avallo dal basso, qualificato come democratico. Lo stesso polverone elettorale sollevato dalla formazione dei diversi organi previsti e le energie di vario genere spese nella competizione elettorale per la scelta dei delegati potrebbero considerarsi fuorvianti rispetto ad una presa di coscienza più collettiva dei problemi della scuola e rispetto ad una presenza più diretta nella gestione sociale dell'istruzione. La stessa limitazione sostanziale dei poteri degli organi collegiali nuovi previsti dalla legge potrebbe, alla lunga, scoraggiare una partecipazione che risultasse improduttiva sul piano della incidenza reale delle nuove componenti nel governo della scuola.

Sono problemi già ampiamente discussi, come è noto. La diversa rilevanza che è stata attribuita alle luci ed alle ombre di questo tentativo di riformare le strutture scolastiche ha portato a posizioni differenziate circa l'opportunità del coinvolgimento nella fase attuativa della nuova legislazione.

Si sono qui richiamati questi temi perché essi non appartengono solo alla polemica politica. È lo stesso decreto delegato che dà indicazioni abbastanza precise, con il suo art. 1, circa il significato complessivo che ad esso si è voluto attribuire. È alla stregua di tali indicazioni che bisogna intendere la restante parte del decreto. In esso, la logica « partecipazionistica », così come si è qui riassunta, si trova a coesistere con le vecchie strutture burocratiche, accentrate e gerarchizzate, solo marginalmente toccate dalla nuova legge. Questa è la doppia anima della riforma, l'ambiguità sostanziale su cui si fonda, ambiguità che solo la pratica dirà a quale risultato tendenziale porterà: ad una gestione della scuola di tipo burocratico, se non proprio autoritario, con la copertura di una distorta partecipazione delle componenti chiamate negli organi della scuola; oppure ad un prevalere delle istanze innovative di base sulle strutture verticistiche e burocratiche, in vista di una gestione sociale della istruzione pubblica.

In un commento alla legge in questione, questi problemi devono essere preliminarmente esplicitati, perché sia detto chiaramente da quale ispirazione si è mossi, nell'affrontare le tante questioni controverse che la legge ha aperto, e perché attraverso una interpretazione apparentemente tecnica non si facciano passare delle operazioni politiche tra-

vestite. Che poi talora non si riesca ad essere perfettamente coerenti con l'ispirazione generale che si è assunta è un altro problema, che deve essere pur esso segnalato per sollecitare chi legge, anche e soprattutto chi condivide le premesse generali, a recepire con cautela quanto si afferma.

Orbene: dei due possibili esiti della riforma degli organi della scuola, il primo – la restaurazione con una copertura falsamente democratica del primato della burocrazia e della gerarchia – è l'esatto contrario dell'intento generale della legge, espresso dall'art. 1 che si è commentato. Il secondo è invece nella linea di quell'intento. Al potenziamento della logica partecipazionistica, antiautoritaria e antiburocratica deve essere indirizzata anche la soluzione tecnica dei problemi giuridici che il decreto pone.

I suggerimenti interpretativi che saranno avanzati intendono collocarsi in questa prospettiva in tutti i casi in cui ciò appaia tecnicamente possibile. L'esito finale della segnalata contrapposizione di principî ideali, che la legge risolve chiaramente nella affermazione di principî dell'art. 1, ma non altrettanto chiaramente nel complesso della organizzazione creata, dipenderà poi, è ovvio, da una serie di fattori politico-sociali su cui la legge stessa ben poco può incidere, essendo essa stessa esposta alla pressione degli equilibri politici e sociali generali.

I NUOVI ORGANI COLLEGIALI

I nuovi più importanti organi collegiali previsti dal decreto delegato possono essere raggruppati in due categorie corrispondenti ai livelli a cui operano.

A. Organismi a base scolastica: sono

1. il *consiglio di interclasse* per le scuole elementari,
   il *consiglio di classe* per le scuole medie (art. 3);
2. il *consiglio di circolo* per le scuole elementari,
   il *consiglio di istituto* per le scuole medie (artt. 5 e 6);
3. il *consiglio di disciplina* degli alunni delle scuole medie (art. 7);
4. il *collegio dei docenti* (art. 4);
5. il *comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti* (art. 8);
6. l'*assemblea degli studenti* (artt. 43 e 44);
7. l'*assemblea dei genitori* (art. 45).

B. Organismi a base territoriale: sono

1. il *consiglio scolastico distrettuale* (artt. 9-12);
2. il *consiglio scolastico provinciale* (artt. 13-15);
3. il *consiglio nazionale della pubblica istruzione* (artt. 16-18).

Alcuni dei collegi elencati esprimono poi al loro interno organi più ristretti: giunte esecutive, commissioni, comitati, ecc. Di essi si parlerà a proposito della struttura degli organi di cui sono emanazione.

Gli organi collegiali del primo gruppo sono quelli che più da vicino interessano la partecipazione delle componenti delle singole comunità scolastiche. Gli organi collegiali del secondo tipo sono invece quelli in cui si realizza, in più, la presenza degli interessi di tipo politico gene-

rale al funzionamento delle istituzioni scolastiche. Conformemente agli intenti di questo studio, lo spazio maggiore è dedicato al commento della disciplina legislativa degli organi del primo tipo, che più da vicino tocca l'interesse della grande massa dei cittadini comuni, chiamati ad essere presenti attivamente negli organi di gestione della scuola. Gli organi, per così dire, di livello più elevato, saranno delineati nei loro caratteri generali, soprattutto per ciò che riguarda gli aspetti della loro attività che interferiscono con l'azione degli organismi, per così dire, inferiori. Solo questi, del resto, sono concretamente funzionanti nel momento in cui scriviamo.

I CONSIGLI DI INTERCLASSE E DI CLASSE

1. Il consiglio di interclasse. Composizione (art. 3).

Il consiglio di interclasse è previsto per la scuola elementare.

Non è stato previsto, per le scuole elementari, un consiglio di classe, data la circostanza che per ogni classe vi è un solo insegnante.

È composto dai docenti dei gruppi di *classi parallele*, oppure dello *stesso ciclo*, oppure dello stesso *plesso*.

Le *classi parallele* sono quelle dello stesso livello: per esempio tutte le prime, tutte le seconde, ecc. Le classi dello stesso *ciclo* sono le prime e le seconde, oppure le terze, le quarte e le quinte, corrispondentemente ai due cicli didattici introdotti dall'art. 1 il 24 dicembre 1957 n. 1254. I *plessi* sono le più piccole unità scolastiche composite, risultanti da più classi, in cui è suddivisa l'unità scolastica maggiore, cioè il *circolo didattico*, a capo del quale è posto il *direttore didattico*, con compiti didattici, organizzativi e amministrativi.

Fa parte del consiglio di interclasse anche un rappresentante dei genitori (o di chi ne fa legalmente le veci) degli alunni iscritti per ciascuna classe.

Tale rappresentante è eletto sulla base di una lista comprendente tutti i genitori. In tal modo non esiste, in pratica, la candidatura. Ogni genitore vota un nome. Viene eletto il genitore che ha ottenuto il maggior numero di voti. Gli eletti nel consiglio di interclasse sono nominati membri di tale organo con provvedimento del direttore didattico.

Nei corsi serali per lavoratori studenti, accanto alla componente dei docenti, sono presenti tre studenti eletti dagli studenti della classe (art. 1, legge 14 gennaio 1975, n. 1).

Fa inoltre parte del consiglio di interclasse il direttore didattico, che lo presiede. La presidenza può tuttavia essere delegata dal direttore didattico ad un membro del consiglio. Le funzioni di segretario (parti-

colarmente la redazione del verbale) sono attribuiti dal direttore didattico ad uno dei membri del collegio.

Sebbene non sia detto esplicitamente, il *consiglio di interclasse* può assumere, volta per volta, la struttura di consiglio di *classi parallele*, di classi dello stesso *ciclo*, o di classi dello stesso *plesso*.

Il tipo di riunione che si intende convocare dipende dai problemi in discussione. Per esempio: se il tema è quello della selezione nella scuola, promozioni e bocciature, trattandosi di un argomento generale, sarà opportuno discuterne in sede almeno di ciclo; se si intende discutere problemi di sperimentazione, occorrerà individuare l'ambito di essa, se cioè interessa più classi parallele o più classi progressive, ovvero se investe l'attività didattica di più anni scolastici, e stabilire conseguentemente la sede più idonea.

2. Il consiglio di classe. Composizione (art. 3).

A livello di classe singola, negli istituti secondari e artistici, è previsto il *consiglio di classe*, composto dai docenti della classe. Oltre ad essi, nella scuola media, sono presenti nel consiglio di classe quattro rappresentanti dei genitori eletti dai genitori degli alunni della classe. Nella scuola secondaria superiore e artistica, i rappresentanti dei genitori sono due e ad essi si aggiungono due rappresentanti degli studenti, eletti dagli studenti della classe, senza particolari requisiti di età. Anche per queste elezioni, gli aventi diritto votano su una lista unica comprendente i nomi di tutti i genitori e di tutti gli studenti. Il sistema elettorale è quello del voto limitato: ogni elettore può votare solo un numero di candidati non superiore alla metà delle persone da eleggere. Vengono eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti (artt. 19 e 20).

Questo sistema elettorale, che prescinde dalla presentazione di candidature e liste, obbedisce all'intento di evitare la politicizzazione di questo tipo di elezione.

Il consiglio di classe è presieduto dal preside, o da un membro del consiglio delegato alla presidenza dal preside.

Nei corsi per lavoratori studenti, il consiglio di classe è composto dai docenti della classe e da tre studenti, eletti fra gli studenti.

Gli eletti nel consiglio di classe sono nominati membri del collegio con provvedimento del preside, e in seguito ad esso acquistano la titolarità della carica.

Le funzioni del segretario (particolarmente la redazione del verbale delle sedute) sono attribuite dal preside ad un membro del collegio.

3. Poteri del consiglio di interclasse e del consiglio di classe (art. 3).

I consigli di interclasse e di classe hanno competenza per formulare *proposte* in ordine all'azione educativa e didattica e alle iniziative di sperimentazione. Tali proposte sono formulate al collegio dei docenti. Funzione di questo tipo di consigli è inoltre quella di agevolare ed estendere i rapporti reciproci tra docenti, genitori e alunni. Come si vede, si tratta di competenze generiche, nelle quali rientra l'intero funzionamento delle attività scolastiche relativamente allo svolgimento del programma, al rendimento scolastico, all'andamento delle iniziative di carattere educativo e didattico. Una particolare sottolineatura è data alla necessità di formazione di un clima di collaborazione fra tutte le componenti della scuola – insegnanti, famiglie e studenti – interessati all'andamento didattico della singola classe, nella prospettiva della scuola come comunità.

Per quanto riguarda la *sperimentazione* di cui si tratta qui, essa è da intendere come sperimentazione metodologico-didattica e non come sperimentazione (e innovazione) di ordinamenti e strutture[1]. La prima, intesa come ricerca e realizzazione di innovazioni di metodi didattici, deve essere autorizzata dal *collegio dei docenti* tutte le volte in cui, pur non esorbitando dalla legislazione in vigore, coinvolga più insegnamenti o richieda l'utilizzazione straordinaria di fondi della amministrazione scolastica. I docenti che intendono realizzarla ne presentano il programma al collegio dei docenti, per la autorizzazione, e, ancor prima, al consiglio di interclasse o di classe perché esprima un parere. Ciò non esclude, per l'art. 3, che la iniziativa della sperimentazione metodologico-didattica parta direttamente da questi collegi, ferma restando la competenza a decidere del collegio dei docenti, quando è richiesta, e del singolo docente, quando la sperimentazione si esaurisca nel suo ambito di azione individuale e non impegni le risorse della amministrazione scolastica.

La sperimentazione di ordinamenti e strutture può essere proposta da una

[1] V. gli artt. 1-6 D.P.R. 31 maggio 1974, n. 419, riportati in appendice.

serie di organismi scolastici, ma non da quelli che non hanno una dimensione almeno di circolo o di istituto.

Nelle competenze così genericamente individuate dall'art. 3 rientra sicuramente la discussione e la proposta in ordine al recupero degli alunni, materia che invece durante i lavori preparatorî si volle da molti escludere, data la delicatezza della questione e la conseguente inopportunità di una discussione in sede allargata. Le deliberazioni in proposito spettano al collegio dei docenti (art. 4, lett. l). I consigli di interclasse e di classe devono inoltre essere « sentiti » dal collegio dei docenti a proposito della adozione dei libri di testo (art. 4, co. 2, lett. d). Ma l'iniziativa in merito sembra poter partire anche dagli stessi consigli, secondo l'ampia competenza prevista dall'art. 3.

Al consiglio di classe rimangono le attribuzioni che già precedentemente spettavano ad esso nella vecchia composizione: accoglimento di domande di studenti che intendano trasferirsi nell'istituto in corso d'anno, di studenti provenienti da scuole estere o italiane all'estero...

L'art. 3 configura infine alcune ipotesi in cui i collegi di cui si è parlato (consigli di interclasse e di classe) si riuniscono alla sola presenza dei docenti. Ciò avviene in primo luogo quando si tratti della « realizzazione del coordinamento didattico e dei rapporti interdisciplinari ». In questo caso, che tocca direttamente la libertà di insegnamento, intesa come autonomia didattica e libertà culturale dell'insegnante, si è voluto escludere la presenza di estranei al corpo docente.

Al consiglio nella sua composizione più larga è tuttavia consentito interloquire su questi problemi, che rientrano sicuramente nell'ambito di materia nel quale può formulare proposte. Il consiglio si riunisce nella composizione ristretta quando si tratti di passare alla fase della « realizzazione », quella cioè in cui le scelte si concretizzano fino ad influire sull'attività dei singoli insegnanti.

L'altro caso di riunione dei consigli (di interclasse e di classe) con la presenza dei soli docenti è quello della valutazione periodica e finale degli alunni anche ai fini della ammissione agli esami di licenza o di maturità, ma solo nella scuola secondaria e artistica.

Questa ultima precisazione, fa ritenere ragionevolmente che nella scuola elementare la valutazione degli allievi debba essere fatta in sede di consiglio di interclasse nella sua composizione piena, data la gravità che ha, a quel livello,

questo tipo di valutazione, alla quale a buon diritto possono essere presenti i rappresentanti dei genitori.

Sembra da respingere la interpretazione restrittiva che affida queste valutazioni al singolo insegnante della classe, secondo quanto prevede la legge 24 dicembre 1957, n. 1254. Questa norma può essere infatti facilmente ritenuta abrogata dalle nuove disposizioni, con il cui spirito contrasta apertamente. Su tale questione è peraltro prevedibile che si determineranno orientamenti contrastanti.

I CONSIGLI DI CIRCOLO E DI ISTITUTO

1. Il consiglio di circolo. Composizione (art. 5).

Il *consiglio di circolo* è organo proprio della organizzazione della scuola elementare e corrisponde all'ambito degli istituti compresi nella sfera di competenza del direttore didattico.

Nella scuola materna è costituito un consiglio di circolo presso la direzione didattica, composto secondo le regole valide per i consigli di circolo nella scuola elementare (art. 30). È peraltro previsto che, fino alla riforma della scuola materna che istituisca le direzioni didattiche di scuola materna, le insegnanti della scuola materna partecipino alle elezioni del consiglio di circolo della scuola elementare in cui prestano servizio. Alle rappresentanti del personale insegnante delle scuole materne sono riservati uno o due seggi a seconda che i componenti del consiglio di circolo siano 14 o 19.

Quando saranno effettivamente costituiti gli organi del circolo della scuola materna, si avrà una struttura parallela a quella della scuola elementare sia per ciò che riguarda gli organi (consigli di circolo, comitato per la valutazione del servizio, collegio delle insegnanti), sia per quanto riguarda i rispettivi poteri, previsti in preciso parallelismo con quelli degli organi della scuola dell'obbligo (v. artt. 30, 31, 32). Finché non siano costituite le direzioni didattiche, si estendono in quanto applicabili le norme del decreto sugli organi di gestione della scuola. Il comitato delle insegnanti di scuola materna e il comitato per la valutazione del servizio vengono istituiti presso la direzione didattica della scuola elementare del circolo di appartenenza.

Nelle scuole con un numero di studenti iscritti pari o inferiore a 500, il consiglio è composto da 14 componenti:

- i rappresentanti del personale insegnante sono sei,
- i rappresentanti dei genitori degli alunni sono sei,
- uno è il rappresentante del personale non insegnante,
- il direttore didattico è membro di diritto.

Nelle scuole con un numero di iscritti superiore a 500, il consiglio di circolo è composto di 19 componenti:

- i rappresentanti del personale insegnante sono otto,

– i rappresentanti dei genitori sono otto,
– i rappresentanti del personale non insegnante sono due,
– il direttore didattico è membro di diritto.

I rappresentanti del personale insegnante sono eletti dai docenti fra i docenti. Quelli del personale non insegnante dal personale di ruolo e non di ruolo fra lo stesso personale in servizio nel circolo. Quelli dei genitori, dai genitori fra i genitori (o chi ne fa legalmente le veci).

Le norme elettorali sono stabilite dagli artt. 19, 20, 21. Le elezioni per le diverse rappresentanze hanno luogo con il sistema elettorale proporzionale sulla base di liste di candidati quando si debba eleggere più di un candidato. Il voto è personale, libero e segreto.

Hanno diritto di voto e possono essere eletti, nelle rispettive categorie, tutti i componenti delle stesse.

La circolare ministeriale n. 301 del 30 novembre 1974 ha stabilito che gli insegnanti di religione hanno diritto di voto e possono a loro volta essere eletti; che i docenti, genitori di studenti nella scuola ove insegnano possono essere candidati sia come docenti che come genitori (il che appare alquanto discutibile).

Le liste dei candidati – contrassegnate da un numero progressivo secondo l'ordine di presentazione, non quindi da denominazioni ufficiali – possono essere presentate da due elettori quando gli elettori siano meno di 10, da 1/10 degli elettori quando essi non siano superiori a 100, e da 20 elettori se questi siano superiori a 100.

Nessun elettore può concorrere alla presentazione di più di una lista; nessun candidato può essere incluso in più liste per la elezione dello stesso livello, né può essere presentatore di liste.

Ciascuna lista può comprendere un numero di candidati non superiore al numero di rappresentanti da eleggere in ciascuna categoria.

Ogni elettore può esprimere il proprio voto di preferenza per un solo candidato, quando il numero dei seggi da attribuire alla categoria sia non superiore a tre; può esprimere non più di due preferenze quando il numero dei seggi non sia superiore a 5; negli altri casi può esprimere un numero di voti di preferenza non superiore a 1/3 del numero dei seggi da attribuire. Ulteriori disposizioni sono contenute nella ordinanza ministeriale del 14 novembre 1974, e nelle circolari n. 283 del 14 novembre 1974 e n. 301 del 30 novembre 1974, che contengono varie norme relative alla prima costituzione degli organi.

L'ordinanza ministeriale disciplina tra l'altro la costituzione delle *commissioni elettorali* (art. 2), dei *seggi elettorali* (art. 8), la formazione degli elenchi degli elettori (art. 4), la formazione e la presentazione delle *liste elettorali* (art. 6), la

propaganda elettorale (art. 7), le modalità di *votazione* e di *scrutinio* (artt. 9 e 10), l'attribuzione dei posti (art. 11), la prima convocazione degli organi eletti (art. 14).

Possono essere chiamati a partecipare alle riunioni del consiglio, a titolo consultivo – cioè con diritto di parola, ma senza diritto di voto – gli esperti che operano continuativamente nella scuola con compiti medici, psico-pedagogici e di orientamento.

Questa disposizione è collegata al problema della partecipazione alle sedute degli organi collegiali di persone che non ne fanno parte e al problema in generale della pubblicità. Esso sarà trattato in seguito a proposito delle regole generali di funzionamento di tali organi.

Gli eletti del consiglio di circolo sono nominati membri del collegio con decreto del provveditore agli studi, che è l'atto da cui dipende l'acquisto della titolarità della carica corrispondente.

Le funzioni di segretario del consiglio di circolo sono affidate dal presidente ad un membro del consiglio stesso.

Il consiglio dura in carica tre anni scolastici. Qualora, nel corso del triennio, un membro perda i requisiti di eleggibilità, viene sostituito dal primo non eletto nella stessa lista. Ove la lista sia esaurita, si procede a elezioni suppletive per il solo posto vacante.

Il consiglio di circolo è presieduto da uno dei suoi membri eletto a maggioranza assoluta dai suoi componenti (la metà più uno degli aventi diritto, ancorché assenti). Quando non si raggiunga questa percentuale nella prima votazione, si procede ad una seconda, nella quale è eletto colui che ha ottenuto il maggior numero di voti. Il presidente del consiglio di circolo deve necessariamente essere un rappresentante dei genitori degli alunni.

Sul punto della presidenza del consiglio del circolo (e di classe) si è svolto in Parlamento un serrato dibattito. La tesi alternativa a quella poi accolta era quella della presidenza affidata al direttore didattico (e al preside nella scuola secondaria, superiore e artistica). Essa tendeva a fare del direttore didattico e del preside, organi della burocrazia tradizionale che presiedono vari altri organi, il centro del governo della scuola, e ad affiancare ad essi, in posizione subalterna, gli organi collegiali. La soluzione adottata si presta ad introdurre una dialettica ricca di sviluppi fra la struttura partecipativa della scuola e la vecchia organizzazione burocratica e gerarchizzata che la nuova legislazione ha mantenuto, giustapposta alle innovazioni.

Può essere eletto un vicepresidente, al quale spetta sostituire il presidente in caso di sua assenza o impedimento.

Nulla dice la legge circa i requisiti per essere eletti vicepresidente e circa il sistema elettorale. Presumibilmente gli uni e l'altro sono gli stessi che valgono per l'elezione del presidente.

2. Il consiglio di istituto (art. 5).

Per la composizione del *consiglio di istituto*, che è l'organo (equivalente al consiglio di circolo) previsto per gli istituti di istruzione media secondaria, superiore e artistica, si applicano le stesse regole valide per la composizione del consiglio di circolo con le seguenti modifiche o integrazioni.

È prevista la presenza di una rappresentanza studentesca nei soli istituti di istruzione secondaria superiore e artistica.

La rappresentanza degli studenti è dunque esclusa nella scuola media.

Qualora gli studenti iscritti all'istituto non superino i 500, la rappresentanza dei genitori è ridotta a tre unità, e altrettanti sono i rappresentanti degli studenti chiamati a far parte dell'organo. Qualora gli studenti iscritti all'istituto superino i 500, la rappresentanza dei genitori è ridotta a quattro unità, e altrettanti sono i rappresentanti degli studenti chiamati a far parte dell'organo.

Per la elezione dei rappresentanti studenteschi si applicano queste regole. Sono elettori e possono essere eletti rappresentanti tutti gli studenti delle classi della scuola secondaria superiore e artistica, quale che sia la loro età (art. 5, l. 14 gennaio 1975, n. 1).

Questa regola è stata introdotta con una legge [1] di modifica al D.P.R. n. 416. Tale modifica è da intendersi apportata, oltre che all'art. 19 co. 3 del decreto, come è espressamente detto, anche all'art. 5 co. 5. Queste disposizioni ora modificate escludevano il diritto di voto e di essere eletto nel consiglio di istituto (e nella relativa *giunta*) per gli studenti che non avessero raggiunto i 16 anni di età.

Le rappresentanze degli studenti vengono rinnovate ogni anno, a differenza di ciò che avviene per le altre categorie, il cui mandato è triennale.

I rappresentanti degli studenti hanno gli stessi poteri degli altri membri del consiglio. Tuttavia, gli studenti che non abbiano raggiunto

[1] Pubblicata in appendice.

la maggior età (oggi 18 anni) non hanno voto deliberativo (ma hanno diritto di partecipare alle riunioni con diritto di parola) per l'approvazione del bilancio, del conto consuntivo e l'impiego dei mezzi finanziari dell'istituto, e per le decisioni in tema di acquisto, rinnovo e conservazione delle attrezzature tecnico-scientifiche e dei sussidi didattici, anche audiovisivi e librari, e di acquisto dei materiali usati nelle esercitazioni (art. 2, l. 14 gennaio 1975, n. 1).

Prima della modifica apportata con la legge ora citata, l'intera rappresentanza studentesca era esclusa da queste deliberazioni. La ragione della esclusione sta prevalentemente nella responsabilità amministrativa e penale che si assumono i membri dell'organo nel momento in cui deliberano in materia di destinazione di risorse finanziarie.

Questa disposizione non costituisce un arretramento rispetto alla circolare n. 28 del 28 gennaio 1970 della direzione generale dell'istruzione classica, scientifica e magistrale del Ministero della P.I., che aveva invitato le scuole a dar vita a commissioni composte anche da studenti (senza limiti di età) competenti a deliberare sulle « dotazioni didattiche ». Anche allora si trattava di una competenza accessoria e consultiva. E a questo titolo gli studenti hanno tuttora voce in capitolo.

La nomina degli eletti nel consiglio di istituto è fatta con decreto del provveditore agli studi.

Si applicano al consiglio di istituto le stesse regole richiamate a proposito del consiglio di circolo, in particolare per ciò che riguarda le elezioni, la presidenza e la vicepresidenza dell'organo, la partecipazione alle sedute degli specialisti, con compiti medico-psicopedagogici e di orientamento.

3. I consigli di circolo e di istituto. Competenze (art. 6).

I due organi possono essere esaminati congiuntamente per quanto riguarda le loro funzioni, che sono equivalenti nell'uno e nell'altro caso.

Al consiglio di circolo e di istituto spetta:

1) l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo;

Si tratta di una competenza di grande rilievo, perché attraverso il bilancio preventivo si deve attuare una programmazione delle attività che comportano spese del circolo e dell'istituto, nell'ambito di ciascun anno scolastico. Per la

predisposizione del bilancio preventivo, il consiglio dovrà tenere contatti e recepire proposte e indicazioni provenienti dalle unità organizzative ricomprese nell'ambito del circolo e dell'istituto. Le procedure di tali contatti saranno opportunamente contenute nel regolamento del circolo e dell'istituto, la cui deliberazione spetta agli stessi consigli.

L'approvazione del conto consuntivo è una occasione per un esame critico retrospettivo sulla gestione finanziaria (e quindi anche didattica) dell'anno trascorso.

2) la delibera sull'impiego dei mezzi finanziari per il funzionamento amministrativo e didattico;

3) la delibera sull'acquisto, rinnovo e conservazione delle attrezzature tecnico-scientifiche e dei sussidi didattici;

4) la delibera sull'acquisto del materiale di consumo per le esercitazioni;

Tutte queste singole deliberazioni devono essere prese nei limiti delle scelte operate con il bilancio preventivo, salva la possibilità di apportare variazioni.

È da richiamare qui la norma per la quale non spetta voto deliberativo su queste materie ai rappresentanti degli studenti di età minore a 18 anni.

Spetta inoltre ai consigli esprimere:

5) pareri, agli organi competenti per la decisione, sull'andamento generale didattico e amministrativo;

6) pareri, al preside, circa il divieto agli insegnanti di assumere lezioni private e di continuarle (art. 89, D.P.R. 31 maggio 1974, numero 417).

I consigli, inoltre, avanzano:

7) proposte circa la sperimentazione di ordinamenti e strutture (art. 3, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 419). La proposta è indirizzata al ministro della P.I., a cui spetta l'autorizzazione di questo tipo di sperimentazione;

Spetta inoltre al consiglio:

8) deliberare sui criteri generali relativi alla formazione delle classi.

Nell'ambito di questi criteri al collegio dei docenti spetta un potere di proposta. La decisione finale spetta al preside, sempre nell'ambito di tali criteri generali. Non è il caso di sottolineare l'importanza delle decisioni su questo tema, che comportano la necessità di prendere posizione sul problema delle classi differenziali, delle classi di studenti più « bravi » e meno « bravi », della integrazione o della segregazione sociale nelle unità di studio e, in qualche modo, di vita rappresentate dalle classi;

9) deliberare sui criteri generali circa l'adattamento dell'orario delle lezioni e delle altre attività scolastiche alle condizioni ambientali. La decisione spetta al direttore didattico e al preside;

10) deliberare sui criteri generali di coordinamento organizzativo con i consigli di interclasse e di classe.

La collocazione di queste regole attinenti al funzionamento degli organi è probabilmente nel regolamento di circolo e di istituto;

11) deliberare i criteri con i quali il segretario cura i servizi amministrativi (art. 5, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 420).

Al consiglio spetta poi:

12) deliberare l'adozione del regolamento interno del circolo o dell'istituto, che dovrà, tra l'altro, stabilire le modalità per il funzionamento della biblioteca e per l'uso delle attrezzature culturali, didattiche e sportive, per la vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima.

Questo regolamento riguarda, si può dire, la vita del circolo e dell'istituto nel suo complesso. Esso deve essere, ovviamente, conforme alle leggi in vigore. Ma, all'interno di queste, può svolgere la funzione di una carta fondamentale relativa alle attività di queste unità scolastiche.

Questo regolamento, oltre alle materie espressamente indicate, può disciplinare tutte le altre che si ritenga opportuno regolare nel rispetto delle competenze degli altri organi fissate dalla legge.

Le norme da introdurre nel regolamento sono quelle che si presumono stabili, e non destinate a mutare di anno in anno (come per esempio i criteri sull'orario delle lezioni, che potrebbero essere rivisti frequentemente). Nel regolamento, potrebbero trovare posto regole di raccordo fra le attività dei diversi organi del circolo e dell'istituto, nonché le procedure e i criteri per lo svolgimento di determinate attività (ad es. l'acquisto dei libri della biblioteca, la decisione finale sul quale sembra spettare al collegio dei docenti, per l'art. 4 co. 2, lett. d).

Questo regolamento non è da confondere con il *regolamento interno del consiglio di circolo e di istituto*, che dovrà contenere esclusivamente le regole di funzionamento di questi organi;

13) deliberare circa l'adattamento del calendario scolastico alle specifiche esigenze ambientali.

Spetta perciò ai consigli di circolo e di istituto l'utilizzazione dei due giorni di vacanza che il Ministero lasciava alla disponibilità dei provveditori.

Si ricordi che circa l'orario delle lezioni, ai consigli spetta soltanto stabilire i criteri generali;

14) deliberare i criteri per la programmazione e l'attuazione delle attività parascolastiche, interscolastiche, extrascolastiche, con particolare riguardo ai corsi di recupero e di sostegno alle libere attività complementari, alle visite guidate e ai viaggi di istruzione;

Questa competenza riguarda, fra l'altro, l'attività di doposcuola (prevista dalla l. n. 1859 del 1962), le attività parascolastiche finanziate dagli Enti locali (come i corsi di lingue straniere) e la realizzazione della scuola a tempo pieno (di cui alla l. 24 settembre 1971, n. 820);

15) deliberare la promozione di contatti con altre scuole o istituti al fine di realizzare scambi di informazioni e di esperienze e di intraprendere eventuali iniziative di collaborazione;

16) deliberare la partecipazione del circolo o dell'istituto ad attività culturali, sportive e ricreative di particolare interesse educativo;

17) deliberare le forme e le modalità per lo svolgimento di iniziative assistenziali che possano essere assunte dal circolo o dall'istituto;

18) deliberare i criteri generali per la fissazione dei turni di servizio continuativi del personale non docente (art. 20, co. 2, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 420).

Infine, ai consigli di circolo e di istituto spetta di:

19) inviare annualmente una relazione sulle materie di loro competenza al provveditore agli studi e al consiglio scolastico provinciale;

20) prendere visione, senza possibilità di modifica, del regolamento per il funzionamento dell'assemblea dei genitori.

Ciò che pare possibile è che i consigli rivolgano delle osservazioni alla assemblea, circa il contenuto del regolamento.

Al solo consiglio di istituto spetta infine:

21) prendere visione del regolamento per il funzionamento dell'assemblea degli studenti dell'istituto e

22) autorizzare la partecipazione all'assemblea degli studenti di esperti di problemi sociali, culturali, artistici e scientifici.

Queste due ultime attribuzioni spettano al solo consiglio di istituto poiché nella scuola elementare e media inferiore non sono previste assemblee studentesche.

Questo è il panorama generale delle funzioni specificamente attribuito ai consigli di circolo e di istituto. Si deve tuttavia rilevare che questi ultimi possono deliberare genericamente su tutto quanto con-

cerne l'organizzazione e la programmazione della vita e dell'attività della scuola, nel rispetto delle competenze del collegio dei docenti, del direttore didattico e del preside. L'elenco delle funzioni sopra indicate ha quindi un valore soltanto esemplificativo e non esclude quindi che i consigli possano occuparsi di temi come il diritto allo studio, la realizzazione dei corsi delle 150 ore per i lavoratori, ecc. che la legge non attribuisce espressamente alla loro competenza.

Si può concludere che i consigli di circolo e di istituto sono gli organismi su cui ruota il funzionamento della scuola elementare e media, a livello di circolo e di istituto. Essi sono gli organismi centrali di gestione e di programmazione, nel loro ambito. Questo significa che sarebbe contrario al senso della legge se il loro ruolo venisse depotenziato a favore di altri organi, come ad esempio la giunta esecutiva, di cui si dirà in seguito. Per tale ragione, l'impegno che la legge richiede ai membri di questo consiglio è quello di non consentire che, di fatto, le loro funzioni siano assorbite concretamente da organi più ristretti e meno rappresentativi. Perciò, ancora, è opportuno che tali consigli diventino il punto di riferimento, almeno a titolo consultivo, anche quando non siano previsti raccordi formali da parte della legge, di altri organi, la cui funzione incida notevolmente sull'andamento didattico, come il collegio dei docenti e il consiglio di disciplina sugli studenti.

Dato infine il rilievo politico generale delle loro funzioni, e il rilievo esterno alla scuola di alcune di esse (si pensi, ad esempio, a quelle indicate ai nn. 8, 13, 14, 16, 17) appare sicuramente una carenza nella composizione di tali consigli l'assenza di forze sociali diverse da quelle direttamente interessate alla gestione della scuola (si pensi alle organizzazioni di quartiere, alle forze presenti negli enti locali, alle organizzazioni del mondo del lavoro, alle associazioni culturali, e così via). Questa carenza è, almeno parzialmente, ovviabile attraverso modalità di funzionamento dei consigli che garantiscono un collegamento con le diverse forze della società civile, interessata nel suo complesso al funzionamento delle istituzioni scolastiche.

4. La giunta esecutiva (artt. 5 e 6).

I consigli di circolo e di istituto devono eleggere tra i propri componenti una *giunta esecutiva.*

Dunque: l'intero consiglio vota per eleggere tutti i membri della giunta. Cioè, per quanto riguarda il diritto di voto non ci sono differenze di categorie, nel senso che, per esempio, anche i rappresentanti dei genitori votano per eleggere gli insegnanti membri della giunta, e così via. Questo è ragionevole poiché la giunta è organo tecnico dell'intero consiglio, non delle singole categorie in esso presenti.

La giunta esecutiva del consiglio di circolo è composta da un docente e da due genitori, dal direttore didattico, che la presiede, e dal capo dei servizi di segreteria, che svolge le funzioni di segretario della giunta stessa.

La norma che attribuisce al preside o al direttore didattico la presidenza della giunta e la rappresentanza del circolo dell'istituto sarà presumibilmente fonte di gravi inconvenienti e contrasti. Poiché alla giunta spetta eseguire le delibere del consiglio, e al presidente della giunta emanare gli atti con rilevanza esterna (in quanto rappresentante del circolo o dell'istituto), ci si può chiedere che cosa succederà quando il consiglio abbia preso una deliberazione contraria ad un orientamento ministeriale al quale preside e direttore, come organi della struttura amministrativo-burocratica intendono attenersi.

Si verifica qui un contrasto di doveri evidente, al quale l'art. 3, co. 2, lett. c, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417 sembra dare soluzione indicando la prevalenza del dovere di eseguire la delibera. Sul punto, v. le considerazioni di pag. 130.

È probabile tuttavia che questa situazione antinomica sia stata prevista e voluta dalle forze politiche conservatrici, nella convinzione che la logica burocratica sarà quella vincente sulla distanza.

La giunta esecutiva del consiglio di istituto è invece composta da un docente, da un genitore, da uno studente, dal preside, che la presiede, e dal capo dei servizi di segreteria, che svolge le funzioni di segretario della giunta.

Qualche dubbio interpretativo sorge a proposito della elezione in giunta del membro studente. Dice l'art. 5, co. 8 che negli istituti di istruzione secondaria superiore e artistica « è chiamato a far parte della giunta esecutiva un rappresentante eletto dagli studenti ». L'interpretazione più piana di questa ambigua disposizione è che lo studente in giunta viene eletto secondo la procedura comune da tutti i membri del consiglio, cioè, tra gli studenti eletti nel consiglio stesso. La formula « eletto dagli studenti » contenuta nella legge deve quindi intendersi

riferita alla elezione nel consiglio, non alla elezione nella giunta. L'elezione dei membri della giunta è fatta votando un nominativo per ciascuna delle categorie che devono essere presenti in giunta. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Quando siano da eleggere due membri della stessa categoria (i 2 genitori), sono eletti coloro che hanno ottenuto i due più alti numeri di suffragi.

La giunta esecutiva dura in carica tre anni scolastici. Coloro che nel corso del triennio perdono i requisiti per essere eletti in consiglio, decadono pure dalla giunta se sono membri anche di essa. La sostituzione in consiglio è operata dai primi non eletti nelle rispettive liste. Ma la sostituzione in giunta avviene invece attraverso nuove elezioni da parte del consiglio. Così pare da interpretare la formula equivoca dell'art. 5, co. 10, parendo assurdo che il primo degli esclusi che subentra in consiglio sia automaticamente immesso a far parte della giunta. Una particolarità si verifica a proposito della componente studentesca della giunta, che viene rinnovata annualmente, anche quando lo studente precedentemente eletto continui a far parte dello stesso istituto.

La giunta non è l'organo esecutivo-governativo del consiglio, secondo un parallelismo che si potrebbe essere tentati di fare con il governo della Repubblica, o con le giunte regionali, provinciali e comunali.

La sua struttura è troppo disomogenea perché la giunta possa considerarsi espressione del consiglio, a causa della presenza di membri elettivi e membri di diritto, di origine burocratica. La composizione mista della giunta è spiegabile in termini di bilanciamento dell'organo e con l'esigenza di utilizzare tutte le competenze differenziate presenti nell'ambito delle componenti della struttura scolastica. Dunque: la giunta non deve essere concepita come organo di indirizzo, di propulsione, di « governo » delle attività del consiglio né, tanto meno, del circolo e dell'istituto. L'organo a cui spettano queste ultime funzioni è soltanto il consiglio, per i motivi indicati nel paragrafo precedente. Si osservi poi che nei rapporti fra consiglio e giunta si nasconde una insidia grave. Se il consiglio non riesce a svolgere sino in fondo il ruolo che la legge gli attribuisce, il rischio è che il potere reale rifluisca sull'organo più ristretto, la giunta. Il vertice di quest'ultima è un organo burocratico (il preside o il direttore didattico). Così può avvenire che, di fatto, la funzione dell'organo di base ad investitura elettiva venga usurpato da un organo che non solo è più ristretto e meno rappresentativo ma che è anche diretto da un soggetto di origine burocratica. Ciò tanto più perché la legge stessa (art. 3, co. 2, lett. c) attribuisce ai direttori didattici e ai presidi il compito di curare l'esecuzione delle deliberazioni prese dagli organi collegiali.

Per una discussione sui problemi nascenti dalla doppia veste di certi soggetti (organi della burocrazia e membri di organi di partecipazione democratica e comunitaria) si veda quanto è detto più oltre (pag. 128 ss.).

Le competenze della giunta esecutiva sono di natura tecnica ed esecutiva, rispetto al consiglio. Si tratta cioè di una funzione servente le attività di quest'ultimo. L'organo deve quindi considerarsi una articolazione interna del consiglio di circolo o di istituto, come è anche dimostrato dal fatto che non esiste un atto di nomina ufficiale ed esterno dei membri della giunta, come invece è previsto dall'art. 23 per tutti gli altri organi collegiali, aventi poteri esterni. Il regolamento del consiglio potrebbe dunque disciplinare anche l'attività della giunta.

La giunta predispone il bilancio preventivo e il conto consuntivo.

La predisposizione del bilancio preventivo, la cui approvazione spetta al consiglio, deve avvenire sulla scorta delle indicazioni del consiglio. Altrimenti la funzione di quest'ultimo si limiterebbe nella sostanza ad approvare o respingere ciò che la giunta ha elaborato. Diventerebbe cioè un controllo sull'operato della giunta, mentre la legge vuole che il consiglio, e non altri, costituisca l'organo di scelta reale degli indirizzi del circolo o dell'istituto. La predisposizione del conto consuntivo non pone invece problemi di questo genere, trattandosi di un atto senza margini di discrezionalità.

Inoltre, alla giunta spetta una funzione di preparazione istruttoria di tutto il lavoro dei consigli di circolo e di istituto e, dopo le deliberazioni, di esecuzione delle decisioni del consiglio stesso. La firma degli atti con rilevanza esterna al circolo o all'istituto spetta al direttore didattico o al preside, poiché ad essi spetta la rappresentanza del circolo e dell'istituto stessi.

In una certa fase dei lavori preparatori, era prevalsa la tesi secondo la quale i consigli non avrebbero potuto deliberare se non su proposta della giunta. Di questa impostazione, che avrebbe leso rilevantemente l'autonomia dei consigli e snaturato il loro ruolo, si trova traccia nella formula adottata nell'art. 6, co. 2, ove è detto che tali organi « hanno potere deliberante su proposta della giunta ». Questa impostazione è tuttavia superata nell'ultimo comma dell'art. 6, dove è riconosciuto in ogni caso il diritto di iniziativa del consiglio.

IL CONSIGLIO DI DISCIPLINA DEGLI ALUNNI (art. 7)

Presso ciascun istituto scolastico è istituito il consiglio di disciplina degli alunni.

La legge delega (30 luglio 1973, n. 477) sulla base della quale sono stati emanati i decreti delegati, all'art. 6, co. 3, n. 3 prevedeva chiaramente l'istituzione di un consiglio di disciplina degli alunni anche nella scuola elementare. Ciò non è avvenuto, non avendo il Governo attuato questa parte della delega. Perciò è da ritenere tuttora in vigore, nella scuola elementare, la vecchia normativa (R.D. 26 aprile 1928, n. 1297) che prevede (artt. 412 - 413) l'ammonizione, la censura annotata sul registro e comunicata ai genitori, la sospensione dalla scuola da 1 a 10 giorni di lezione, l'esclusione dagli scrutini o dagli esami della prima sessione, l'espulsione dalla scuola con la perdita dell'anno. Tutte queste sanzioni sono inflitte dal maestro, ad eccezione della esclusione e della espulsione, inflitte dal direttore didattico. Nulla è precisato circa le mancanze che possono dar luogo a sanzioni disciplinari. La legge si limita a dire che le sanzioni sopra elencate possono essere usate « secondo la gravità delle mancanze ».

Il consiglio di disciplina nelle scuole medie è formato, oltre che dal preside, che lo presiede, da 4 membri di cui 2 sono eletti dal collegio dei docenti fra i suoi membri, 2 eletti dai genitori degli studenti.

Negli istituti di istruzione secondaria superiore e artistica, il consiglio di disciplina è composto, oltreché dal preside che lo presiede, da 4 membri di cui 2 eletti dal collegio dei docenti tra i suoi membri, 1 eletto dai genitori degli studenti e 1 eletto dagli studenti.

La presenza di uno studente in un organo di questo genere può dar luogo nella pratica a situazioni assolutamente incresciose per lo studente stesso anche per l'isolamento in cui potrebbe trovarsi. Molto meglio sarebbe stato insistere su garanzie di tipo procedimentale a favore dello studente incolpato.

La formulazione dell'art. 7 escludeva dal diritto di voto (e correlativamente dal diritto di essere eletti) gli studenti di età inferiore a 16 anni. Questa limitazione è caduta, a seguito dell'art. 5, della l. 14 gennaio 1975, n. 1, che stabilisce che « l'elettorato attivo e passivo per l'elezione dei rappresentanti degli alunni

spetta agli studenti della scuola secondaria superiore e artistica qualunque sia la loro età ». Questa modifica riguarda l'art. 19, co. 3 del D.P.R. n. 416, ma è da ritenere, per la sua portata generale, che valga anche nel caso in esame (perciò deve ritenersi abrogato anche l'art. 15, ultimo comma dell'ordinanza ministeriale del 14 novembre 1974).

Per ciascuna categoria di membri sono eletti altrettanti membri supplenti che sostituiscono i rispettivi titolari in caso di impedimento o di assenza.

Le elezioni avvengono secondo la regola dell'art. 20. Tutti gli elettori possono essere a loro volta votati (cosicché non esistono formalmente candidature). Ciascun insegnante e ciascun genitore vota due nomi (perché si tratta, in realtà, di eleggere 4 rappresentanti per categoria: 2 effettivi e 2 supplenti), ciascuno studente un solo nome. Sono eletti coloro che ottengono il maggior numero di voti. La circolare ministeriale n. 301 del 30 novembre 1974, ha chiarito che l'attribuzione della qualità di membro effettivo o di membro supplente è determinata dall'ordine di graduatoria basato sul numero dei voti riportati dai singoli eletti, dandosi ovviamente la priorità alla nomina dei membri effettivi, alla quale segue quella dei membri supplenti.

Gli eletti nel consiglio di disciplina sono nominati membri di tale organo con decreto del direttore didattico o del preside. La titolarità della carica deriva da tale atto.

Le funzioni del segretario del consiglio di disciplina sono attribuite dal preside ad uno dei docenti membro del consiglio stesso.

Il consiglio di disciplina dura in carica un anno.

Il consiglio di disciplina è organo deliberante in materia disciplinare per l'irrogazione delle punizioni che dal regolamento di disciplina siano attribuite alla competenza di organi collegiali.

La situazione attuale è la seguente. Le sanzioni previste dall'art. 19 del R.D. 4 maggio 1925, n. 653 sono:

a) l'ammonizione privata o di fronte alla classe;
b) l'allontanamento dalla lezione;
c) la sospensione dalle lezioni per un periodo non superiore a 5 giorni;
d) la sospensione fino a 15 giorni;
e) l'esclusione dalla promozione senza esame o dalla sessione di primo esame;
f) la sospensione fino al termine delle lezioni;
g) l'esclusione dallo scrutinio finale e da entrambe le sessioni d'esame;
h) l'espulsione dall'istituto;
i) l'espulsione da tutti gli istituti della Repubblica.

Precisa la legge che queste sanzioni disciplinari possono essere impiegate contro gli alunni « che manchino ai doveri scolastici, od offendano la disciplina,

il decoro, la morale, anche fuori della scuola ». L'art. 20 poi precisa che: per le mancanze ai doveri scolastici, per negligenza abituale e per assenze ingiustificate, si infliggono le sanzioni a) e b). Per i fatti che turbino il regolare andamento della scuola si infliggono le punizioni c) e d). Per offese al decoro delle persone, alla religione e alle istituzioni, le punizioni d), e), f). Per offese alla morale e per oltraggio all'istituto o al corpo insegnante, le sanzioni g), h), i). Non è difficile capire lo spirito autoritario di queste indicazioni date dalla legge, che consentirebbero addirittura di indagare sul comportamento dello studente fuori della scuola, nella sua attività privata. Si comprende anche come molte di queste sanzioni siano praticamente inapplicate, anche se il rischio di una loro reviviscenza sussiste finché non sarà modificata dal profondo la legge che le prevede.

Le sanzioni indicate in a) e b) sono irrogate dal professore; la sanzione c) dal preside. Le altre erano irrogate dal vecchio consiglio di classe o dal consiglio dei professori, organi collegiali. Dunque, attualmente, la competenza del nuovo consiglio di disciplina riguarda le sole sanzioni più gravi della sospensione fino a 5 giorni poiché la legge prevede il suo intervento nei soli casi in cui precedentemente era prevista la competenza di organi collegiali.

È chiaro quindi che quest'organo sarà chiamato a funzionare solo in casi eccezionalissimi, mentre per i casi correnti varrà la competenza del singolo professore e del preside, il quale continua a disporre del potere rilevante di sospensione fino a 5 giorni. Questa situazione è dunque duramente criticabile e si spera possa essere solo transitoria, in vista di una diversa regolamentazione della materia.

Nulla dice l'art. 7 circa la procedura da seguirsi in ordine alla irrogazione di sanzioni disciplinari. È tuttavia ammissibile che il consiglio di disciplina stabilisca esso stesso le regole procedurali cui intende attenersi per introdurre un minimo di garanzia per l'incolpato e la possibilità per l'organo di disciplina di agire con buona conoscenza della causa. Queste regole possono essere contenute nel regolamento interno che quest'organo si dia per il proprio funzionamento.

Si possono qui avanzare questi suggerimenti:

1) che si riconosca all'incolpato il diritto di presentare le sue giustificazioni, oralmente o per iscritto;

2) che si consenta il diritto di produrre prove e testimonianze a lui favorevoli; (in questo senso è stata emanata in passato la circolare ministeriale n. 001 del 20 settembre 1971, relativa però alle sole sanzioni più gravi);

3) che il consiglio di disciplina provveda a sentire il parere, senza valore vincolante, del consiglio di istituto, o del consiglio della classe a cui appartiene lo studente. Questa regola può apparire particolarmente importante se si tiene conto che il consiglio di disciplina potrebbe trovarsi a giudicare uno studente del tutto sconosciuto. Circa la pubblicità del procedimento istruttorio, vedi più oltre, pag. 120.

I provvedimenti disciplinari devono essere, per un principio generale, motivati adeguatamente.

Contro le decisioni del consiglio di disciplina è ammesso ricorso (tecnicamente un ricorso gerarchico improprio) al provveditore agli studi, la cui decisione è definitiva. Dopo di ciò il provvedimento disciplinare può essere impugnato di fronte alla giurisdizione amministrativa (Tribunale amministrativo regionale).

La regola che attribuisce al provveditore la decisione dei ricorsi appare in sé assurda, perché contraddice al significato della collegialità e della pariteticità dell'organo di disciplina dell'istituto. In sede preparatoria si era proposto di eliminare questa competenza. Si è invece addivenuto ad una soluzione di compromesso, per la quale la decisione al ricorso resta al provveditore, previo parere della sezione competente per il grado di scuola cui appartiene lo studente del consiglio scolastico provinciale (art. 15, co. 2).

La presenza dei membri supplenti, nonché il fatto che l'art. 28, co. 2, non si riferisca al consiglio di disciplina quando richiede la presenza di almeno la metà più uno dei componenti per la validità della seduta degli organi collegiali, sono elementi che fanno ritenere che il consiglio di disciplina debba deliberare con la presenza di tutti gli aventi diritto che siano stati eletti. Se una o più componenti non abbiano espresso la propria rappresentanza, l'organo può invece funzionare regolarmente (art. 28, co. 1), salva sempre la regola sulla presenza degli eletti sopra esposta.

IL COLLEGIO DEI DOCENTI (art. 4)

Il collegio dei docenti è, con il comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti, un organo composto esclusivamente di personale insegnante. È poi l'unico organo collegiale previsto dai decreti delegati composto di membri che acquistano titolo per prendervi parte dalle loro funzioni: o, come si dice tecnicamente, *iure officii* e non, come negli altri casi, *iure electionis*.

Questa caratteristica acquista rilievo, come si dirà, rispetto al problema della pubblicità delle riunioni.

Il collegio dei docenti è composto dal personale insegnante di ruolo e non di ruolo in servizio nel circolo o nell'istituto ed è presieduto, rispettivamente, dal direttore didattico o dal preside.

La circolare n. 283 del 14 novembre 1974 ha stabilito che fanno parte del collegio, ai fini della elezione dei rappresentanti dei docenti nei comitati per la valutazione del servizio degli insegnanti, nei consigli di disciplina degli alunni e nei consigli di circolo o di istituto, anche gli insegnanti tecnico-pratici, gli assistenti dei licei e degli istituti tecnici, gli insegnanti d'arte applicata e gli assistenti dei licei artistici, che svolgono attività di insegnamento nelle classi funzionanti nel circolo o nell'istituto.

La circolare ha altresì precisato che ai fini elettorali sopra indicati:

– i supplenti saltuari (non annuali) non hanno elettorato attivo e passivo (ma partecipano alle riunioni del collegio per le altre funzioni);

– i supplenti annuali possono esercitare l'elettorato attivo e passivo solo per la elezione di organi collegiali di durata annuale;

– gli incaricati a tempo indeterminato esercitano pienamente i diritti elettorali;

– il personale docente, assente dal servizio, purché non in aspettativa per motivi di famiglia, il cui posto è occupato da un supplente, esercita pienamente i diritti elettorali;

– il personale in assegnazione provvisoria, esercita i diritti elettorali nella sede dove presta effettivamente servizio; solo per la elezione del consiglio scolastico provinciale, esercita i diritti elettorali nella sede di titolarità.

Inoltre, gli insegnanti di religione sono equiparati agli altri docenti, ai fini della partecipazione al collegio dei docenti.

Il collegio dei docenti si insedia all'inizio di ogni anno scolastico e si riunisce ogni volta che il direttore didattico o il preside lo ritengano necessario, oppure quando vi sia la richiesta di un terzo dei suoi componenti. Il consiglio si riunisce obbligatoriamente una volta per ogni semestre o quadrimestre, a seconda che l'anno scolastico sia diviso in trimesti o quadrimestri.

Le funzioni di segretario del collegio sono attribuite dal direttore didattico o dal preside ad uno dei docenti che sia stato eletto collaboratore dell'uno o dell'altro.

Le funzioni decisionali del collegio dei docenti sono molto estese, riguardando specificamente le materie che concernono la libertà di insegnamento, costituzionalmente garantita dall'art. 33 della Costituzione.

Il collegio dei docenti:

a) delibera in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto. In particolare, cura la programmazione dell'azione educativa, anche al fine di adeguare, nell'ambito degli ordinamenti della scuola stabiliti dallo stato, i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali e di favorire il coordinamento interdisciplinare. Esso esercita tale potere nel rispetto della libertà di insegnamento garantita a ciascun insegnante.

Si rammenti che su questa materia il consiglio di circolo e di istituto ha il potere di esprimere pareri (art. 6, co. 3). Ma le decisioni concrete spettano al collegio dei docenti. Le deliberazioni concrete dei consigli (ex art. 6) dovrebbero riguardare gli aspetti amministrativo-organizzativi, senza interferire con la libertà di insegnamento, anche se questa è una distinzione grezza che potrebbe dar luogo a controversie in pratica, poiché i due ambiti non sono nettamente distinguibili. La norma che riguarda la determinazione dei programmi costituisce anche un impegno affinché i programmi ministeriali non siano fissati troppo rigidamente.

Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia della libertà di insegnamento di ciascun insegnante c'è da dire che, se essa ha un senso, deve essere intesa in modo da consentire all'interessato dissenziente rispetto alle decisioni della maggioranza di assumere in proprio le sue iniziative, quando esista un problema di libertà di insegnamento. Questa norma costituisce quindi un invito ad evitare le decisioni a maggioranza, contro la volontà della minoranza, al fine di promuovere decisioni il più possibile concordate ed accettabili da tutti;

b) formula *proposte* al direttore didattico o al preside per la formazione e la composizione delle classi, per la formulazione dell'orario

delle lezioni e per lo svolgimento delle altre attività scolastiche, tenuto conto dei criteri generali indicati dal consiglio di circolo o di istituto.

Le indicazioni, ancorchè generali, del consiglio di circolo o di istituto hanno dunque come effetto di circoscrivere la possibilità di scelta del collegio dei docenti;

c) valuta periodicamente l'andamento complessivo dell'azione didattica per verificarne l'efficacia in rapporto agli orientamenti e agli obiettivi programmati, proponendo, ove necessario, opportune misure per il miglioramento dell'attività scolastica.

Questa attività di valutazione deve tener conto degli orientamenti dei consigli di interclasse e di classe e dei consigli di circolo e di istituto, cui spetta interloquire su questa materia;

d) provvede alla adozione dei libri di testo, sentiti i consigli di interclasse e di classe e, nei limiti delle disponibilità finanziarie indicate dal consiglio di circolo o di istituto, alla scelta dei sussidi didattici.

La scelta del libro di testo — ove, in sede di sperimentazione non si ritenga di abolirlo — avviene con deliberazione a maggioranza, quando non si realizzi un accordo. E' da ritenere che in questa materia l'insegnante dissenziente non possa invocare il suo diritto alla libertà di insegnamento.

Per quanto riguarda i sussidi didattici, che possono essere acquisiti nei limiti delle risorse destinate a questo scopo dai consigli di circolo e di istituto, sembra che la competenza di questi ultimi organi non sia solo quella di determinare l'ammontare delle somme disponibili, ma anche quella di indicarne di massima il tipo di utilizzazione;

e) adotta e promuove, nell'ambito delle proprie competenze, iniziative di sperimentazione, secondo gli artt. 2 e 3 del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 419[1]. La sperimentazione di cui si può occupare il collegio dei docenti riguarda sia quella metodologico-didattica che quella di ordinamenti e strutture;

f) promuove iniziative di aggiornamento culturale e professionale dei docenti del circolo o dell'istituto;

g) elegge i docenti incaricati di collaborare con il direttore didattico o col preside. Tali collaboratori sono: uno nelle scuole con non più di 200 studenti iscritti; tre nelle scuole con non più di 900 iscritti;

[1] Pubblicati in appendice.

quattro nelle scuole con più di 900 iscritti. Uno degli eletti sostituisce il direttore didattico o il preside in caso di assenza o impedimento.

Questa disposizione si è ritenuto che abbia fatto cadere il consiglio di presidenza, previsto dal D.C.P.S. 21 aprile 1947, n. 629 (artt. 9 e 10). Tuttavia, se si considera che tale consiglio ha funzioni consultive nei confronti del capo di istituto, mentre tali funzioni non sembrano avere i collaboratori a cui spettano funzioni esecutive, si potrebbe dubitare sulla esattezza di tale conclusione. L'art. 10 del D.C.P.S. attribuiva al consiglio di presidenza il potere di prendere tutte le deliberazioni d'urgenza che sono di competenza normale del consiglio dei professori (oggi collegio dei docenti). E' evidente che una competenza di questo genere non potrebbe ritenersi trasferita ai docenti incaricati di collaborare con il direttore didattico o con il preside, i quali non sembrano costituire, di per sé, un organo collegiale, anche se, ovviamente, possono riunirsi in comune.

D'altra parte, le funzioni consultive del vecchio consiglio di presidenza non appaiono completamente assorbite da quelle dei nuovi organi collegiali, almeno per quel che riguarda le funzioni tipicamente burocratiche, non toccate dalla nuova legge o istituite da essa. Invece, il vicepreside può ritenersi una figura soppressa, sostituita dai collaboratori e in particolare dal collaboratore che sostituisce il direttore didattico o il preside in caso di assenza o impedimento. La nomina del collaboratore cui spetta la sostituzione è fatta dal direttore didattico o dal preside;

h) elegge fra i suoi componenti i rappresentanti nel consiglio di circolo o di istituto e nel consiglio di disciplina degli alunni;

i) elegge fra i suoi componenti i docenti che fanno parte del comitato di valutazione del servizio del personale insegnante;

l) esamina, allo scopo di individuare i mezzi per ogni possibile recupero, i casi di scarso profitto o di irregolare comportamento degli alunni, su iniziativa dei docenti della rispettiva classe e sentiti gli specialisti che operano in modo continuativo nella scuola con compiti medico, sociopedagogici e di orientamento.

Una competenza nella stessa materia spetta anche ai consigli di interclasse e di classe, che possono al riguardo formulare proposte al collegio dei docenti. Quando l'iniziativa parte da un genitore (o da uno studente), la sede sarà il consiglio. I docenti, secondo la loro sensibilità – data la delicatezza del caso – potranno scegliere la sede migliore, tenendo conto della diversa composizione degli organi;

m) esprime parere sulla sospensione cautelare di un docente, disposta per ragioni di particolare urgenza dal direttore didattico o dal

preside (art. 107, co. 4, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417) in caso di infrazioni disciplinari;

n) esprime parere sulla sospensione cautelare disposta dal direttore didattico o dal preside nel caso di trasferimento d'ufficio per incompatibilità di permanenza nella scuola, quando ricorrano ragioni di urgenza (art. 71, co. 4, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417).

Nell'adottare le proprie deliberazioni il collegio dei docenti deve tener conto delle eventuali proposte e pareri dei consigli di interclasse o di classe.

IL COMITATO PER LA VALUTAZIONE DEL SERVIZIO DEGLI INSEGNANTI (art. 8)

La nuova legislazione (art. 4, co. 1 n. 9, l. 30 luglio 1973, n. 477) ha abolito le vecchie note di qualifica, fonte di possibili abusi da parte dei presidi e dei direttori didattici e sostanzialmente lesive della libertà di insegnamento.

Le note di qualifica (previste per i maestri dall'art. 59, R.D. 26 aprile 1928, n. 1297 e per gli insegnanti medi dagli artt. 68-73 del R.D. 27 novembre 1924, n. 2367) dovevano rappresentare in modo conciso, ma chiaro e completo, la personalità del professore « quale uomo e quale educatore ». La legge prevedeva alcune garanzie procedurali nel caso che venissero annotati fatti che costituivano demerito, ma i giudizi sulla cultura e sulla capacità didattica ed educativa erano riservati. Le note di qualifica accompagnavano l'intera carriera dell'insegnante e davano luogo a conseguenze di vario tipo, fino a prevedersi la dispensa dal servizio quando l'insegnante avesse riportato la qualifica di insufficiente per tre anni consecutivi.

Attualmente, le note di servizio sono sostituite dalla valutazione del servizio, che non è più atto d'ufficio del preside o del direttore didattico, ma è compilata su richiesta dell'interessato (e solo quando lo richieda), mentre la competenza a redigere tale valutazione spetta ad un organo collegiale, il comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti.

Il contenuto della relazione di valutazione del personale docente è disciplinato dall'art. 66 del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, il quale precisa che « la valutazione è motivata tenendo conto delle qualità intellettuali, della preparazione culturale e professionale anche con riferimento ad eventuali pubblicazioni, della diligenza, del comportamento nella scuola, della efficacia dell'azione educativa e didattica, delle eventuali sanzioni disciplinari, dell'attività di aggiornamento, della partecipazione ad attività di sperimentazione, della collaborazione con altri docenti e con gli organi della scuola, dei rapporti con le fami-

glie degli alunni, nonché di attività speciali nell'ambito scolastico e di ogni altro elemento che valga a delineare le caratteristiche e le attitudini personali, in relazione alla funzione docente ». La relazione « non si conclude con un giudizio complessivo, né analitico né sintetico e non si traduce in punteggio ».

Sebbene sia evidente da questa disposizione l'intenzione di fare della relazione un insieme di notizie « obiettive », non c'è dubbio che molti contenuti previsti dalla legge presentano un elemento valutativo. Per questa ragione, quando la legge dispone che, nel caso in cui il docente interessato abbia prestato servizio in altra scuola, il direttore didattico o il preside acquisisce gli opportuni elementi di informazione, si deve intendere che l'organo a cui essi devono rivolgersi è il corrispondente comitato per la valutazione del servizio nell'altro circolo o istituto.

Il comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti, costituito presso ogni circolo didattico e presso ogni istituto didattico, è formato, oltre che dal direttore didattico o dal preside, che ne sono presidenti, da 2 o 4 docenti quali membri effettivi e da 1 o 2 docenti quali membri supplenti, a seconda che la scuola non abbia o abbia più di 50 docenti.

I membri del comitato sono eletti dal collegio dei docenti fra i suoi componenti.

Il sistema elettorale è quello consueto, già indicato a proposito della elezione dei rappresentanti dei docenti nel consiglio di disciplina degli alunni.

Gli eletti nel consiglio di disciplina sono nominati membri di tale organo con provvedimento del direttore didattico o del preside, che attribuisce loro la titolarità della carica.

Le funzioni di segretario del comitato sono attribuite dal preside o dal direttore ad uno dei docenti membri del consiglio stesso.

La valutazione del servizio ha luogo su richiesta dell'interessato previa relazione del direttore didattico o del preside.

Alla eventuale valutazione del servizio di un membro del comitato provvede il comitato stesso, in assenza dell'interessato, e quindi con la partecipazione del supplente.

Il comitato dura in carica un anno scolastico.

La normativa che si è esposta costituisce indubbiamente un progresso rispetto alla situazione precedente, in quanto sottrae in qualche misura il perso-

nale insegnante alla subordinazione al capo dell'istituto che il sistema delle note instaurava. Tuttavia, è da notare quanto segue:

a) il sistema adottato è strettamente corporativo, data la composizione dell'organo preposto alla valutazione, il che può portare ad inconvenienti e può apparire contrario al senso della partecipazione di più componenti alla vita della comunità scolastica;

b) il sistema della valutazione su richiesta facoltativa dell'interessato è nella pratica destinato a funzionare in modo diverso, perché in vari casi la richiesta della relazione al comitato apparirà doverosa. Non si può pensare, ad esempio, che una domanda per i concorsi alla carriera direttiva o ispettiva non sia corredata dalla valutazione del servizio.

D'altra parte, la legge stessa (art. 58, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417) prevede che il preside o il direttore didattico sentano il consiglio nel procedimento per la conferma in ruolo del personale insegnante, dopo l'anno di prova. Questo procedimento interessa attualmente un numero elevatissimo di insegnanti. Ancora: il comitato esprime parere sulla richiesta di riabilitazione da parte degli insegnanti che subirono sanzioni disciplinari (art. 102 del D.P.R. appena citato);

c) quanto osservato consente di rilevare come il comitato svolga un ruolo tuttora assai incisivo, che può determinare situazioni di subordinazione (di tipo informale) del personale insegnante. La garanzia, in tal caso, sta nella collegialità e nel fatto che quest'organo si rinnova ogni anno. Senonché è da rilevare che il preside e il direttore didattico, essendo membri permanenti ed essendo chiamati a svolgere le relazioni sui singoli insegnanti, svolgeranno presumibilmente un ruolo preminente.

La sottrazione al preside o al direttore didattico della competenza ad esprimere giudizi sugli insegnanti (tenendo però conto delle riserve appena formulate) dovrebbe valere anche ad eliminare vincoli di subordinazione che potrebbero farsi sentire non solo nell'esercizio dell'attività di insegnamento, ma, in generale, nella partecipazione agli organi collegiali. È un punto da sottolineare chiaramente: se nella vita della scuola sussistono situazioni di soggezione o dipendenza di soggetti ad altri soggetti, la partecipazione negli organi collegiali non potrà avvenire sul piano di parità effettiva, ma risulterà inquinata da tali rapporti. Da questo punto di vista, è particolarmente rilevante e criticabile il fatto che l'art. 14 del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 420 attribuisca al direttore didattico o al preside il potere di redigere il rapporto informativo relativamente al personale non insegnante.

In maniera egualmente negativa devono essere giudicati i poteri di irrogare sanzioni disciplinari al personale insegnante e non insegnante e i poteri di proposta al provveditore e al ministro nei casi più gravi

(art. 3, co. 2, lett. f; art. 103, co. 2; art. 94, co. 2, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417). Analoga considerazione deve farsi per il potere di sospensione dal servizio per situazioni di incompatibilità, in via di urgenza, in attesa del trasferimento di ufficio.

A parte quest'ultima disposizione, relativa al trasferimento per ragioni di incompatibilità, tipica del regime autoritario ed illiberale del pubblico impiego, e particolarmente grave in questo caso per i rischi che essa comporta in ordine alla libertà dell'iniziativa didattica, non c'è dubbio che, per il resto, un potere disciplinare sul personale della scuola deve in qualche modo essere organizzato. E' certo anche però che tale potere, finché resta nelle mani esclusive della struttura burocratica costituisce una deviazione, almeno potenziale, dallo spirito che dovrebbe animare la nuova scuola, potendo determinare una situazione di eguaglianza solo apparente nella partecipazione agli organi di gestione della scuola e di sostanziale prevalenza dei vecchi centri di potere, per di più con l'avallo di una struttura formalmente democratica e partecipativa.

Sul problema dei caratteri della partecipazione delle diverse componenti al funzionamento degli organi collegiali, si rinvia a quanto si dirà in seguito (pag. 128 ss.).

REGOLE COMUNI SUL FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI COLLEGIALI A BASE SCOLASTICA

Alcune regole sono proprie a tutti o ad alcuni degli organi sopra descritti. Pertanto possono essere indicate sinteticamente una volta per tutte.

Esse riguardano:

1) la composizione,
2) il funzionamento,
3) gli atti di tali organi,
4) la vigilanza su di essi.

1. Norme comuni sulla composizione degli organi collegiali.

Costituzione, surroga e decadenza (artt. 22, 28, 29).

È previsto che gli organi collegiali a natura elettiva siano validamente costituiti e possano quindi iniziare a funzionare anche nel caso in cui non tutte le componenti abbiano espresso la propria rappresentanza. Ciò al fine di evitare che l'eventuale boicottaggio di una componente della comunità scolastica possa pregiudicare il concreto inizio della nuova gestione degli organi della scuola.

È peraltro da ritenere che tali organi non possano funzionare nel caso in cui le varie componenti non abbiano *ancora* espresso la loro rappresentanza, cioè durante la fase di elezioni che, scandita eventualmente nel tempo, porta tutte le categorie al voto.

La legge disciplina il caso della *surroga* dei membri elettivi degli organi collegiali a durata pluriennale che vengano a cessare per qualsiasi causa (comprese le dimissioni) o che abbiano perso i requisiti richiesti per essere eletti.

Non perde i requisiti necessari per far parte dell'organo elettivo il genitore il cui figlio precedentemente iscritto nel circolo o nell'istituto non lo sia più nell'anno successivo, se in esso viene iscritto un altro figlio.

In questi casi si procede alla nomina di coloro che, in possesso dei requisiti, risultino i primi fra i non eletti nelle rispettive liste (e dove non ci sono le liste, i primi non eletti *tout court*). In caso di esaurimento delle liste si procede ad elezione suppletiva, per i soli posti resisi vacanti.

In ogni caso, i membri così subentrati cessano dalla carica allo scadere del periodo normale di durata dell'organo.

Nulla è detto per la surroga dei membri elettivi degli organi collegiali a durata annuale. Non si comprende perchè non si possa procedere analogamente anche in questo caso.

Per assicurare una consistente partecipazione alle sedute degli organi collegiali, è stabilita la *decadenza* dalla carica per i membri elettivi i quali non intervengano, senza giustificati motivi, a tre sedute consecutive dell'organo di cui fanno parte. I membri decaduti vengono surrogati con le modalità previste per il caso normale di surroga.

Per non incorrere nella eventualità ora indicata, coloro che sono impossibilitati a partecipare alla seduta devono quindi giustificare la propria assenza al presidente dell'organo collegiale. Delle assenze giustificate e ingiustificate deve darsi atto nel verbale steso dal segretario.

2. Norme comuni sul funzionamento degli organi collegiali.

Per quanto riguarda la *convocazione* degli organi, l'art. 14 della ordinanza ministeriale del 14 novembre 1974 stabilisce che essa, per i consigli di circolo o di istituto, è disposta per la prima volta dal direttore didattico o dal preside. I consigli devono, fra i primi adempimenti, procedere alla elezione del presidente, affinché questi, alla stregua dei regolamenti che si diano tali organi, magari in via provvisoria, possa procedere alle convocazioni successive. In via transitoria, prima della elezione del presidente e della stesura del regolamento, si dovrebbe ammettere l'autoconvocazione dei collegi attraverso un voto nella seduta che stabilisca il momento e l'ordine del giorno della seduta successiva. Altrimenti, si potrebbe incaricare il presidente tem-

poraneo dell'organo, eletto per presiedere *una tantum* la seduta precedente, di procedere alle convocazioni per la seduta successiva.

Per gli altri organi collegiali, non esiste un problema di norme transitorie, poiché il presidente del collegio già esiste fin dal principio, trattandosi del direttore didattico o del preside. Saranno questi soggetti a provvedere alle convocazioni.

Dice ancora l'art. 14 citato che la prima riunione non può avvenire dopo il trentacinquesimo giorno dalla proclamazione degli eletti.

Per quanto riguarda il giorno e l'ora di convocazione dei consigli, è stabilito che le riunioni dei consigli di interclasse e di classe, dei consigli di circolo e di istituto si tengano in orario non coincidente con l'orario delle lezioni. Per le riunioni del collegio dei docenti è ulteriormente specificato che le riunioni avvengano fuori dell'orario di lezione ma durante l'orario di servizio. Gli insegnanti, infatti, sono tenuti a prestare 20 ore mensili di servizio per attività non di insegnamento connesse con il funzionamento della scuola (art. 88, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417). La determinazione della distribuzione di tali 20 ore nell'arco del mese verrà fatta, tenuto conto dei criteri generali formulati dai consigli di circolo o di istituto e delle proposte del collegio dei docenti, dal direttore didattico o dal preside.

Appare ragionevole che per le riunioni degli organi collegiali cui partecipano elementi estranei alla scuola, non si considerino rilevanti le 20 ore, consentendosi in tal modo la scelta del giorno e dell'ora con la massima libertà, per venire incontro alle esigenze di tutte le componenti, e particolarmente di quella dei genitori, che potrebbe essere di fatto emarginata attraverso un uso discriminatorio del potere di convocazione delle sedute. A far fronte a questo inconveniente è intervenuto l'art. 6 della legge 14 gennaio 1975, n. 1, che ha stabilito che « le adunanze degli organi collegiali della scuola si svolgono in orario compatibile con gli impegni di lavoro dei componenti eletti ».

Questa disposizione di difficile integrale applicazione, stabilisce un privilegio per le esigenze dei membri del collegio elettivi rispetto a quelle dei membri di diritto. In secondo luogo essa costituisce una indicazione affinché si ricerchino soluzioni ampiamente concordate. A tal fine, i regolamenti degli organi collegiali potrebbero stabilire che gli stessi consigli stabiliscano il giorno e l'ora delle successive sedute. Questo accorgimento non può valere naturalmente per le sedute che non siano programmabili in quelle ad esse precedenti. Per esse si dovrà fare affidamento sulla correttezza del presidente.

Per la *validità delle adunanze* del collegio dei docenti, del consiglio di circolo o di istituto (oltreché del consiglio scolastico distrettuale, del consiglio scolastico provinciale e relative sezioni, del consiglio nazionale della P.I. e relativi comitati – ciò di cui si dirà in seguito) è richiesta la presenza di almeno la metà più uno dei componenti in carica. La stessa regola vale per le rispettive giunte. Dal numero dei componenti deve ovviamente essere detratto il numero di posti che avrebbero dovuto essere ricoperti dalle componenti che non abbiano espresso la propria rappresentanza. Nulla è detto a proposito delle riunioni dei consigli di inteclasse e di classe, ma la regola sopra esposta sembra costituire un principio generale estensibile al funzionamento anche di questi organi.

Le *deliberazioni* degli organi collegiali sono adottate a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, salvo che disposizioni particolari prescrivano diversamente. In caso di parità, prevale il voto del presidente. La votazione è segreta solo quando si faccia questione di persone.

Maggioranze particolari più elevate possono essere previste probabilmente anche nei regolamenti interni degli organi, che così prescrivano a garanzia delle minoranze.

Quando la legge parla di voti « validamente espressi » si riferisce anche agli astenuti, cioè ai voti espressi che non contengono indicazione pro o contro la proposta messa in votazione. Perciò i presenti che esprimono un voto di astensione manifestano nella sostanza un voto contrario alla proposta, contribuendo ad elevare il numero di voti necessario perché la proposta sia considerata approvata.

Per quanto riguarda la *pubblicità*, occorre distinguere la pubblicità degli atti, cioè delle deliberazioni prese (pareri, proposte, provvedimenti, ecc.), dalla pubblicità delle sedute degli organi collegiali. Solo il primo tipo di pubblicità è regolato dalla legge, che la prevede nei termini più ampi (art. 27).

Gli atti del consiglio di circolo o di istituto sono pubblicati in apposito albo della scuola. La legge aggiunge che i pareri e le deliberazioni dei consigli scolastici distrettuali e provinciali e del consiglio nazionale della Pubblica Istruzione sono anch'essi resi pubblici, mediante pubblicazione, rispettivamente negli albi comunali; negli albi del provveditorato, dei distretti e delle scuole della provincia; nel bollettino ufficiale del ministero per la P.I.

Non sono soggetti a pubblicazione all'albo gli atti concernenti singole persone, salvo contraria richiesta dell'interessato.

Nulla è detto a proposito degli atti degli altri organi collegiali non menzionati: consigli di interclasse, di classe, collegio dei docenti. Nulla pare tuttavia ostare alla estensione della norma, che non vale però per i consigli di disciplina e per i comitati di valutazione del servizio, trattandosi in quelle sedi di questioni concernenti persone. Per quanto riguarda il divieto di pubblicare gli atti concernenti singole persone, è da rilevare che gli atti concernenti collettivamente più persone sono anch'essi esclusi dalla pubblicazione, se si tratta di più atti singoli. Diversamente deve ritenersi per gli atti che concernono genericamente più persone (categorie generali non individuate per essere la somma di più individui particolari). La distinzione può nondimeno dar luogo a difficoltà di pratica applicazione.

La pubblicazione degli atti non riguarda di per sé il verbale delle sedute, ma le singole deliberazioni prese. Il verbale contiene il resoconto dell'andamento dei lavori degli organi, con le discussioni integralmente riportate (anche se poi i verbali sono stesi in maniera molto succinta su quanto precede le deliberazioni). Il problema della pubblicità dei verbali va dunque visto come parte del problema della pubblicità delle sedute, trattato qui appresso.

Per quanto riguarda la pubblicità delle sedute degli organi collegiali della scuola, nulla è disposto dalla legge. L'art. 27 sulla pubblicità degli atti si riferisce ad altro tema. La legge insomma non dispone che le sedute siano pubbliche, ma neppure che le sedute siano segrete. Il problema è perciò impregiudicato, a nulla valendo il richiamo al citato art. 27 per sostenere che, avendo la legge stabilito espressamente la pubblicità degli atti ha implicitamente escluso la pubblicità delle sedute. Perché un simile argomento possa essere convincente, bisognerebbe dimostrare che la pubblicità degli atti e la pubblicità delle sedute sono alternative l'una all'altra, nel senso che ammessa l'una è impossibile o contraddittorio ammettere l'altra, o che ammessa l'una diventa superflua l'altra. Il che, ovviamente, non è sostenibile, trattandosi di regole perfettamente compatibili tra loro, concorrenti allo stesso scopo e dotate, ciascuna, di una propria utilità.

Il problema è dunque da risolvere, sul presupposto che la legge nulla dice in proposito, ricercando indicazioni in qualche principio generale, in qualche indicazione costituzionale o in altre disposizioni della legge in esame che possano apparire rilevanti.

Non contraddice a quanto si è detto la recente circolare telegrafica ministeriale n. 69 del 20 marzo 1975, che così dice: « At fine applicazione art. 27 D.P.R.

31 maggio 1974 n. 416, concernente pubblicità atti organi collegiali, precisasi che pubblicità est da intendere riferita at atti terminali deliberati da predetti organi, con esclusione quindi sedute, attività et atti preparatori. Ciò in quanto citata norma prescrive pubblicità mediante affissione in apposito albo et affissione non potest che riguardare atti et non attività et sedute. Et inoltre in quanto "atti dell'organo" sunt quelli at esso imputabili quali espressione volontà aut giudizio organo medesimo ».

Sebbene questa circolare sia stata interpretata diversamente, un esame anche sommario di essa dimostra che il Ministero, quale che sia stato il suo intendimento, ha precisato la portata dell'art. 27, ed ha escluso, correttamente, che la pubblicità delle sedute possa farsi derivare dall'art. 27 stesso, che concerne un diverso oggetto. Non dice affatto che la pubblicità non sia ricavabile da altri princìpi, né tantomeno sia vietata dallo stesso art. 27, che, come è riconosciuto, riguarda un diverso caso. La formula ambigua: « con esclusione » devesi intendere nel contesto in cui è usata; l'art. 27 riguarda la materia: pubblicità degli atti, « con esclusione » della materia: pubblicità delle sedute. Se dunque l'art. 27 non contempla quest'ultimo caso, esso può e deve essere risolto con il richiamo a diversi princìpi. Si osservi, inoltre, che, a voler sostenere la tesi che il divieto di rendere pubbliche le sedute degli organi collegiali elettivi è stabilito dalla legge, si andrebbe incontro a conseguenze di tipo disciplinare e penale assolutamente assurde ed intollerabili, nel caso in cui i membri dei collegi riferiscano all'esterno sull'andamento dei lavori. Questa posizione è stata ribadita dalla circolare ministeriale n. 99 del 14 aprile 1975, che ha richiamato il parere del Consiglio di Stato, sez. I, 10 gennaio 1975: da nessuno di questi atti emergono tuttavia argomenti nuovi rispetto a quelli contenuti sinteticamente nella prima circolare.

A questo punto, occorre chiarire preliminarmente che quando si parla di pubblicità dei lavori dei consigli non ci si riferisce alla presenza del pubblico con diritto di parola (né tantomeno, è ovvio, di voto).

Per quanto riguarda la partecipazione alle riunioni dei consigli di circolo o di istituto di persone estranee ai collegi, a titolo consultivo, cioè con diritto di prendere la parola, l'art. 5 co. 5 prevede questa possibilità ma in limiti molto ristretti. Quella partecipazione è consentita solo agli specialisti che operano in modo continuativo nella scuola con compiti medico, psico-pedagogici e di orientamento ed inoltre è subordinata all'invito da parte dei consigli stessi. Questa regola è evidentemente da intendere nel senso che la partecipazione a titolo consultivo (cioè con diritto di parola) è da escludere in tutti gli altri casi.

Fatta questa precisazione, i principi del diritto costituzionale ed amministrativo a cui ci si può riferire sembrano essere questi.

Le riunioni di organi collegiali i cui membri facciano parte di esso in ragione di una propria situazione professionale o impiegatizia precedente – si dice, tecnicamente, che i membri del collegio sono tali *ratione*

officii – e non di una specifica investitura che li abiliti a far parte dell'organo collegiale, non sono pubbliche.

Si pensi, ad esempio, nelle università, ai consigli di facoltà (prima della loro integrazione con rappresentanze degli studenti e del personale docente subalterno), alle conferenze dei rettori; nella scuola elementare e media al collegio dei docenti. La ragione dell'essere membro di questi collegi sta, rispettivamente, nella qualifica di professore universitario, di rettore, di insegnante.

Viceversa, le riunioni di organi collegiali i cui membri facciano parte dell'organo in ragione di una propria investitura elettiva – si dice tecnicamente che i membri di questo secondo tipo di organi collegiali sono tali *ratione electionis* – in quanto assumano su di sé la rappresentanza o degli elettori o, più genericamente, come è detto in taluni casi, della nazione, sono normalmente pubbliche (salvi i casi eccezionali di sedute segrete).

Gli esempi più ovvi di questa situazione sono quelli delle assemblee elettive a livello statale, regionale, provinciale e comunale.

Quale la ragione di queste diverse regole? Nel primo caso i membri del collegio, per così dire, rappresentano solo se stessi e sono quindi individualmente giudici del loro proprio comportamento. Nel secondo caso, i membri del collegio non rappresentano se stessi, e devono in qualche modo « rendere conto » della propria attività nell'organo a chi li ha eletti o a chi rappresentano. La « resa dei conti » è fatta valere, quantomeno, al momento in cui si tratta di rinnovare l'organo, attraverso, eventualmente, la mancata rielezione.

Quanto si è venuti dicendo costituisce una voluta schematizzazione, che non tiene conto di tante situazioni intermedie, nelle quali anche per organi non elettivi è prevista la pubblicità dei lavori (come nel caso delle udienze degli organi giurisdizionali). La pubblicità vale qui come garanzia del regolare svolgimento del processo, e non attiene alla garanzia di interessi estranei al collegio di cui i giudici siano portatori nelle loro decisioni. In questa luce è da interpretare il movimento a favore della pubblicità in genere dei lavori degli organi collegiali anche se di formazione non elettiva (si pensi, appunto, nell'università, alle richieste di pubblicità dei lavori dei consigli di facoltà e del consiglio di amministrazione anche prima della loro integrazione).

L'obiettivo di queste richieste era quello di consentire qualche forma di controllo « diffuso », a livello di formazione di opinione pubblica, e per ciò che essa vale concretamente, sul funzionamento degli organi. Non valeva invece,

tale richiesta, a sottintendere un nesso di rappresentanza fra tali organi e chicchessia fuori di essi.

Viceversa, esistono casi di organi a formazione elettiva e quindi rappresentativi, che si riuniscono in segreto, quando a ciò induca qualche interesse che il legislatore assume come prevalente rispetto a quello che si fa valere con la pubblicità (si pensi ai casi di riunioni segrete della Camera, e dei consigli degli Enti locali).

Ancora, vi sono organi i cui componenti sono tali in virtù di una nomina (e non di una elezione). In questi casi, che non riguardano gli organi in esame, si possono avere le situazioni più diverse.

Le indicazioni schematiche che precedono hanno dunque un valore solo tendenziale. I principi sono relativi e possono essere contraddetti caso per caso dalle leggi particolari che facciano prevalere l'interesse alla pubblicità anche in relazione al funzionamento di organi collegiali di estrazione burocratica o, viceversa, l'interesse alla segretezza nel funzionamento di organi di formazione elettiva e quindi rappresentativi.

C'è un'ultima considerazione da fare, sul piano generale. È stato notato che la struttura fondamentale del nostro assetto costituzionale, richiedendo la partecipazione democratica dei cittadini nell'esercizio di funzioni pubbliche attive o di controllo, presuppone l'informazione sul comportamento dei poteri pubblici (tanto che si è parlato di un diritto di informazione nel senso di diritto di essere informati). Si tratta di una prescrizione di orientamento che dovrebbe essere seguita finché non contrasti con altre esigenze altrettanto importanti e rilevanti sul piano costituzionale.

Fatte queste considerazioni di ordine generale, si può passare ad esaminare i casi specifici degli organi del nuovo ordinamento scolastico.

Per quanto riguarda gli organi la cui competenza si svolge in ordine a problemi relativi a persone singole (consiglio di disciplina, comitato di valutazione) non c'è dubbio che la regola deve essere quella del segreto. Se la legge impone la segretezza degli atti, ben si può ritenere necessaria la segretezza delle discussioni.

Questa conclusione sembra valida ancorché questi organi abbiano una struttura (prevalentemente) elettiva. Infatti, in questi casi, data la competenza degli organi, l'elezione non può sottindendere un mandato di rappresentanza per l'eletto, affinché egli si comporti nelle deci-

sioni e nelle valutazioni che gli sono richieste in modo coerente con gli orientamenti in senso lato politici degli elettori: il criterio del suo comportamento sta nella legge, non in un programma di parte.

Si potrebbe peraltro ritenere che nel procedimento disciplinare a carico degli studenti sia ammissibile la pubblicità della fase della acquisizione delle notizie, non però della discussione fra i membri del collegio e della decisione.

In questo caso si potrebbe far valere l'esigenza di un controllo diffuso sulla correttezza delle procedure, in analogia con quanto previsto per i procedimenti giudiziari. La questione deve comunque essere risolta in sede di regolamento dell'organo, che potrebbe scegliere tra una pluralità di soluzioni orientandosi a riconoscere il principio della segretezza salvo che l'interessato non richieda, a sua garanzia, la pubblicità, oppure, al contrario, a riconoscere il principio della pubblicità salvo che l'interessato non richieda la segretezza.

Per quanto riguarda gli organi di estrazione non elettiva, in particolare cioè il collegio dei docenti, i principi tradizionali potrebbero invocarsi a favore della segretezza, ma nulla osterebbe a che si seguisse la soluzione opposta, quella della pubblicità, la quale anzi apparirebbe più conforme allo spirito della Costituzione, che dovrebbe plasmare di sé il funzionamento dei pubblici poteri e allo spirito della scuola come comunità, definito nell'art. 1. Quest'ultimo appare certamente incompatibile con la gestione chiusa e corporativa da parte delle categorie di interessi che, in quella logica, devono essere considerati di rilevanza comune. Per esempio, la formazione degli orari, in cui il collegio dei docenti esprime una qualificata proposta, non può considerarsi un fatto di interesse puramente interno alla categoria degli insegnanti.

Per quanto riguarda infine gli organi elettivi (o prevalentemente elettivi), e specialmente i consigli di circolo e di istituto, non sembra dubbio che la soluzione più conforme: *a*) allo spirito della Costituzione, *b*) alla logica che sottostà alla presenza nelle strutture scolastiche di organi elettivi come questi, *c*) alla stessa nuova impostazione generale della legge di riforma, sia quella della pubblicità dei lavori. Già si è detto qualcosa, in generale, sui punti *a*) e *b*). Per ciò che riguarda il terzo punto, occorre richiamare l'art. 1, sul quale di solito non ci si sofferma, relegandolo ad una mera dichiarazione ideologica nel significato deteriore di questa parola. In esso è detto che alla scuola è dato « il carattere di una comunità che interagisca con la più vasta comunità sociale e civica ».

Ai problemi controversi nella applicazione della legge in esame, si deve dare una soluzione conforme a questa finalità fondamentale che deve muovere l'azione dei nuovi organi della scuola. Orbene, non c'è dubbio che la scelta della pubblicità è in linea con la visione comunitaria della scuola. Essa non consente l'azione degli organi come « corpi separati » dall'intera struttura scolastica. Ed è in linea con l'esigenza che la scuola costituisca un polo di reazioni reciproche con le altre strutture sociali.

Questa esigenza di interazione non è limitata dalla legge ai soli organi scolastici territoriali, nei quali siedono, come si dirà, rappresentanze di organismi politici in senso stretto, ma si riferisce anche agli organi a base scolastica, nei quali peraltro sono presenti soltanto le rappresentanze delle componenti della « comunità scolastica ».

Non c'è dubbio poi, viceversa, che la segretezza sarebbe invece conforme ad una logica opposta, di separatezza: dei singoli organi della scuola nei rapporti reciproci, e della scuola in quanto tale con la comunità.

Quanto si è osservato consente di risolvere l'ulteriore problema dell'ampiezza da attribuire alla pubblicità consentita. Il richiamo alla natura elettiva degli organi, porta ad ammettere il diritto alla presenza delle diverse componenti della comunità scolastica che hanno espresso i propri rappresentanti. Ma il richiamo alle esigenze della informazione democratica ed alla necessità della interazione della scuola con la società in generale porta ad ammettere la presenza indifferenziata di chiunque mostri interesse ai problemi discussi.

La pubblicità deve essere disciplinata nel regolamento interno dei diversi organi collegiali, ad evitare che essa possa portare turbamento nello svolgimento dei lavori. Al presidente spetta di mantenere l'ordine ed eventualmente di far allontanare il pubblico quando la sua presenza sia incompatibile con la libertà di svolgimento dei lavori e determini una forma di costrizione psicologica nei confronti dei membri del collegio. Ma la decisione sul carattere pubblico delle sedute deve essere presa una volta per tutte, in sede di regolamento. Inammissibile, se non in via transitoria, in attesa dell'approvazione del regolamento, è la decisione caso per caso da parte del collegio, poiché qui non si tratta di decisioni nell'interesse dell'organo stesso, ma di una questione che coinvolge interessi democratici dei terzi, che devono essere tutelati

stabilmente. In sede di regolamento dovranno poi prevedersi i casi di sedute segrete, essenzialmente quando si faccia questione di problemi attinenti a persone singole.

Sulla affermazione della pubblicità è prevedibile una forte resistenza di parte burocratica. Già si sono avute le prime reazioni del Ministero e di alcuni provveditorati, basate su cattivi argomenti (il richiamo all'art. 27, che, come si è detto, non riguarda il caso in discussione) o su affermazioni apodittiche come: « non si può richiamare l'analogia con i consigli comunali ». Questa ultima osservazione dovrebbe valere a negare l'analogia fra la rappresentanza nei consigli degli enti locali e la rappresentanza negli organi della scuola, la presenza nei quali avrebbe un significato puramente « tecnico » e non politico in senso lato come nell'altro caso, al fine di consentire che nei consigli si facciano valere le esigenze delle componenti in quanto tali, considerate come corpi unitari indifferenziati al loro interno, espresse da loro membri, di cui a questo punto apparirebbe secondario l'orientamento. Ma questo è palesemente contro la legge che non solo prevede l'elezione come modo di formazione degli organi, ma consente la presentazione di liste alternative, lo svolgimento della propaganda elettorale..., tutte cose non conformi alla logica della rappresentanza unitaria di interessi comuni a corpi indifferenziati (genitori, studenti, insegnanti, non docenti), e conforme invece alla logica della rappresentanza di orientamenti (in senso lato politici) differenziati all'interno delle categorie, e quindi di parte, non imputabili cioè alle categorie in quanto tali.

Perciò, sembra proprio che l'analogia con i consigli degli enti locali possa e debba essere fatta, pur con l'avvertenza che diverso è l'ambito di rappresentatività: dell'intera comunità locale in un caso; della comunità scolastica nel secondo.

3. Regole sugli atti degli organi collegiali e sulla loro efficacia.

Scorrendo le competenze degli organi collegiali fin qui descritte, risulta che gran parte di esse si esercitano attraverso *pareri, proposte* e *deliberazioni* in genere. Può essere utile qualche parola a commento delle caratteristiche di questi tipi di atti.

I *pareri* si distinguono in obbligatori e facoltativi, a seconda che l'organo a cui spetta prendere le deliberazioni sia tenuto o non sia tenuto a promuovere il parere prima della sua decisione. Si distinguono, ancora, in vincolanti e non vincolanti a seconda che l'organo a cui il parere è indirizzato sia tenuto o non sia tenuto, nella sua decisione, a rispettare l'orientamento espresso nel parere.

Nel caso di parere obbligatorio, la deliberazione non preceduta dal parere è illegittima; non così nel caso di parere facoltativo. Nel caso in cui il parere sia vincolante, la deliberazione non conforme al parere è illegittima; non così nel caso di parere non vincolante.

Ai pareri non vincolanti (che possono essere obbligatori o facoltativi) spetta comunque una efficacia: l'organo competente alla deliberazione non può discostarsi dal parere senza adeguata motivazione contraria agli argomenti addotti nel parere.

La nuova legislazione prevede assai spesso poteri di formulazione di pareri, ma non specifica a quale tipo di essi si vuol riferire. In questa situazione occorre far riferimento a schemi di ordine generale o a elementi tratti dal modo in cui tali atti si inseriscono nel procedimento che si conclude con la deliberazione finale.

Sembra che si possa dire che sono pareri obbligatori quelli previsti come fase di un procedimento, necessariamente articolato (vedi ad esempio l'art. 107, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417: « la sospensione cautelare può essere disposta dal preside sentito il parere del collegio dei docenti »).

Quando ciò non avvenga, quando cioè la legge si limita a conferire ad un organo il potere di esprimere pareri in particolari materie, si versa in un caso di parere non obbligatorio e non vincolante, con la sola conseguenza che, se il parere è stato formulato, l'organo decidente non può discostarsi da esso se non con adeguata motivazione in contrario senso.

Rarissimi sono invece, fra i pareri richiamati dalla legge, quelli che si possono ritenere vincolanti. Perché siano tali, occorre che la legge così espressamente disponga (è il caso ad esempio dell'art. 18, co. 1, lett. e).

Anche per quanto riguarda le *proposte*, si distinguono quelle obbligatorie da quelle non obbligatorie, a seconda che l'organo decidente non possa o possa procedere in assenza di esse; quelle vincolanti e quelle non vincolanti, a seconda che l'organo decidente debba o non debba adeguarsi al contenuto della proposta. A queste categorie si aggiunge quella delle proposte conformi, che l'organo decidente deve adottare se intende deliberare, ma che può lasciar cadere nel nulla astenendosi dal deliberare.

Anche a questo riguardo si possono ripetere le considerazioni già

fatte per i pareri. Alcune proposte sono obbligatorie (quando esse si inseriscono in un procedimento necessitato); la maggior parte sono facoltative, ma esse fanno almeno nascere a carico dell'organo a cui sono rivolte il dovere di prenderle in considerazione, se non proprio di pronunciarsi nel merito di esse. Non sembra poi che esistano casi di proposte vincolanti o conformi fra quelle esaminate (un caso di proposta obbligatoria e vincolante, come si vedrà, sembra invece quella delle sezioni indirizzata al ministero per la Pubblica Istruzione per la determinazione dei distretti scolastici, secondo l'art. 9).

Gli altri atti degli organi collegiali esaminati, che non rientrano nelle categorie dei pareri o delle proposte, possono qualificarsi in senso generico *deliberazioni,* cioè determinazioni di volontà rivolte ad un fine, che normalmente necessita di una ulteriore attività esecutiva, demandata alla giunta esecutiva, ove esista, o al presidente dell'organo, negli altri casi.

In varie circostanze, agli organi collegiali spetta deliberare sui « criteri generali » di attività spettanti ad altri organi (art. 6, co. 2, lett. d, e co. 3). Quando una simile attribuzione esista, è da ritenere che la discrezionalità dell'organo cui spettano le decisioni concrete sia circoscritta nell'ambito delle possibilità consentite dai criteri deliberati.

Decisioni contrastanti con tali criteri dovrebbero ritenersi illegittime.

Alcune di tali deliberazioni sono atti amministrativi perfetti, cioè efficaci, come i provvedimenti disciplinari del consiglio di disciplina.

Altre volte, la deliberazione necessita di una ulteriore attività esecutiva che renda operativa la volontà dell'organo collegiale. Così avviene per gli ordini di pagamento, emessi dal presidente della giunta esecutiva di circolo o istituto, con la controfirma di un altro membro della stessa giunta e del segretario (art. 25, co. 7), sulla base delle deliberazioni dei rispettivi consigli.

È da notare che la facoltà di ordinare spese spetta, fra gli organi esaminati, soltanto ai consigli di circolo e di istituto, non ad altri organi. Per questo, dice l'art. 2 che solo « i circoli didattici e gli istituti scolastici di istruzione secondaria e artistica statali hanno autonomia amministrativa per quanto concerne le spese di funzionamento amministrativo e didattico, in relazione ai compiti ad essi demandati ». L'art. 25 ribadisce poi che i consigli di circolo, di istituto (e i consigli scolastici distrettuali, di cui si dirà in seguito) gestiscono i fondi loro assegnati per il funzionamento amministrativo e didattico sulla base di un

bilancio preventivo. L'esercizio finanziario ha durata annuale e coincide con l'anno solare (1° gennaio-31 dicembre).

Il consiglio di circolo o di istituto (e il consiglio scolastico distrettuale) rendono il conto consuntivo annuale al provveditore agli studi a cui spettano i poteri di approvazione di tutti gli atti di gestione finanziaria dei circoli e degli istituti, secondo la procedura dell'art. 26.

I contributi per le spese di funzionamento amministrativo e didattico a favore delle istituzioni sopra indicate sono erogati, tenuto conto della popolazione scolastica, del numero delle classi, delle esigenze dei diversi tipi di scuola o di istituto, nonché delle esigenze di funzionamento dei distretti e dei relativi programmi di attività, dal competente provveditore agli studi con ordinativi tratti sui fondi messi a sua disposizione con aperture di credito dal Ministero per la P.I. Il servizio di cassa è affidato, previa autorizzazione del provveditore agli studi, a una azienda o a un istituto di credito il quale assume la custodia dei valori. I pagamenti sono effettuati unicamente dall'istituto di credito su ordini di pagamento firmati come descritto in precedenza.

È previsto dall'art. 25 u.c. un decreto del Ministero della P.I., emanato di concerto col Ministro del Tesoro, che stabilisca le istruzioni necessarie per la formazione del bilancio preventivo, del conto consuntivo e dei relativi adempimenti nonché del servizio di cassa.

Il 15 novembre 1974 è stata emanata l'ordinanza n. 284 del Ministero per la Pubblica Istruzione, che impartisce istruzioni concernenti la prima applicazione del decreto sugli organi della scuola in ordine alla autonomia amministrativa e all'esercizio finanziario per l'anno 1975. Si tratta di regole transitorie finalizzate a consentire una seppur limitata autonomia di spesa, destinate a valere fino al 1° gennaio 1976. Solo da quella data avrà applicazione completa la disciplina ordinaria. Infatti, l'art. 39 stabilisce che per le istituzioni scolastiche a cui è attribuita autonomia amministrativa il primo esercizio finanziario decorre dal 1° gennaio successivo alla data di insediamento dell'organo competente a deliberare il bilancio, cioè appunto dal 1° gennaio 1976. Non c'è tuttavia dubbio che ha invece efficacia immediata la nuova disciplina relativa alle competenze degli organi collegiali di istituto e di circolo in ordine alle deliberazioni sulla gestione finanziaria.

Per quanto riguarda l'amministrazione dei beni degli istituti scolastici, è da ricordare l'art. 7 della legge 14 gennaio 1975 n. 1, che ha abolito la cassa scolastica prevista dal R.D. 30 aprile 1924, n. 965, essendo le sue funzioni ormai passate ai consigli di circolo e di istituto.

4. Vigilanza sul funzionamento degli organi collegiali.

Oltre all'approvazione di singoli atti di competenza degli organi della scuola, ai provveditori agli studi spetta la vigilanza sul regolare

funzionamento degli organi collegiali di circolo e di istituto. Nel caso in cui riscontrino delle irregolarità, invitano gli organi a provvedere tempestivamente ad eliminare le cause delle irregolarità stesse.

In caso di irregolarità gravi e persistenti o di mancato funzionamento del consiglio di circolo o di istituto (e del consiglio scolastico distrettuale) il provveditore agli studi, sentito il consiglio scolastico provinciale, procede allo scioglimento del consiglio.

Anche qui si determina un caso di contrasto fra la logica consiliare, democratica e partecipazionista, e quella burocratica, alla quale ultima la legge attribuisce la prevalenza. Certo è necessario prevedere forme di reazioni contro le possibili degenerazioni degli organi collegiali. Ma per la formula generica della legge, c'è il rischio che lo scioglimento avvenga per semplici contrasti di orientamenti tra i consigli e la struttura burocratica (presidi, direttori didattici, provveditori, ecc.). Non solo: potrebbe accadere che la componente burocratica presente negli organi collegiali, eventualmente messa in minoranza in una deliberazione, cerchi poi una rivalsa presso il provveditore, con il quale esistono collegamenti molto stretti (sul problema, v. però quanto si dice subito dopo – pag. 128 ss. – circa la sfera di autonomia decisionale insindacabile che spetta agli organi collegiali). Esiste poi un altro pericolo: che allo scioglimento non seguano le nuove elezioni e che la gestione della scuola resti in mano alle strutture burocratiche tradizionali (in particolare i presidi e i direttori didattici). La legge nulla dispone in ordine agli adempimenti successivi ad un eventuale scioglimento.

LOGICA DEMOCRATICO-PARTECIPATIVA E LOGICA BUROCRATICO-MINISTERIALE NELLA NUOVA STRUTTURA DELLA SCUOLA

I problemi aperti: in particolare i poteri del Ministero e l'autonomia dei Consigli.

In più di una circostanza si è messo in rilievo il fatto che nei decreti delegati coesistono due impostazioni contraddittorie: l'una, che proviene dal passato, è quella della scuola come parte dell'apparato amministrativo statale. Gli insegnanti sono concepiti come funzionari della pubblica amministrazione legati ad essa da rapporti di subordinazione. La presenza nella scuola del personale direttivo e del personale ispettivo si spiega con le esigenze dell'accentramento del governo della scuola nelle mani del ministero per la Pubblica Istruzione.

Ma, contraddittoria a questa impostazione, sta la necessità, riconosciuta dai decreti delegati, che le strutture amministrative recepiscano le istanze della società maturate dal basso: necessità riconosciuta non solo sulla base di argomenti democratico-partecipazionisti particolarmente validi, all'epoca presente, per la vita della scuola, ma anche sulla base della riconosciuta incapacità di una elaborazione originale di adeguati contenuti didattico-culturali da parte delle vecchie gerarchie burocratiche e da parte delle forze politiche dirigenti a livello nazionale. Per questo si sono costituiti gli organi collegiali dei vari livelli, composti in modo da liberare le energie delle componenti della comunità scolastica e dei soggetti sociali interessati alla gestione della scuola.

Tra queste due logiche contrastanti occorre trovare necessariamente una linea di equilibrio, dato il garbuglio che spesso si presenta e talora appare inestricabile. Non è questo il caso che si verifica nei rapporti fra deliberazioni (degli organi collegiali) e controlli (attribuiti, per esempio dall'art. 26, ad organi della struttura burocratica). Si può certamente discutere sulla ampiezza del controllo, sulla presenza più o meno oppressiva dell'organo di controllo sulle determinazioni dei

collegi deliberanti, ma non si può negare la chiarezza delle posizioni giuridiche e politiche rispettive.

Il problema è più complesso per ciò che riguarda le possibili interferenze di ordine burocratico nella attività degli organi collegiali. Mentre nell'ipotesi inversa la legge determina l'efficacia degli atti dei consigli (pareri, proposte) in ordine all'attività dei direttori didattici e dei presidi, nulla è detto per ciò che riguarda il caso sopra ricordato a proposito del quale c'è il rischio che le strutture accentrate e verticistiche delle strutture tradizionali fagocitino il nuovo che dovrebbe esprimersi negli organi partecipativi previsti dalla nuova legislazione.

Innanzitutto è da ricordare che, per giurisprudenza costante, gli organi collegiali stanno fuori dell'ordinamento gerarchico. In base a questo principio, si può facilmente negare che esista qualche autorità, e in particolare il Ministero, a cui possa riconoscersi il potere di emanare circolari idonee a circoscrivere autoritariamente l'ambito di discrezionalità attribuito dalla legge ai diversi organi collegiali. Ciò vale naturalmente nell'ambito di esercizio di poteri decisori (per le proposte e i pareri il problema non sorge) fintanto che la legge stessa non attribuisca al Ministero i poteri di orientamento di cui si discute (come per esempio avviene nel caso dell'art. 12, co. 1). Ma dove tale potere non sia previsto, deve ritenersi escluso, non potendosi considerare l'organo collegiale inserito nella struttura piramidale che fa capo al Ministero. Tutto ciò è molto ragionevole se si pensa che la presenza degli organi collegiali, nelle materie di loro competenza, è stato voluto proprio per rovesciare la logica delle decisioni burocratico-accentratrici.

Il problema quindi della posizione degli organi collegiali in quanto tali rispetto alle strutture burocratiche amministrative della scuola e in particolare rispetto al loro vertice ministeriale appare così chiaramente districabile, ricorrendo ai principi generali ed al principio politico che ha ispirato la nuova legislazione della scuola.

Diversa e più complicata è invece la risposta al quesito se sia ammissibile un intervento della gerarchia burocratica (per esempio attraverso una circolare ministeriale) inteso a vincolare non la deliberazione dell'organo collegiale in quanto tale, ma il comportamento nell'organo stesso di alcuni suoi membri, ed in particolare quelli che, rispetto a tale gerarchia, sono in qualche misura e per qualche verso in rapporto di subordinazione gerarchica.

Ciò significa domandarsi, in concreto, se sia ammissibile che il Ministero, eventualmente attraverso i provveditorati, pretenda di dettare regole vincolanti il comportamento negli organi collegiali dei direttori didattici, dei presidi, del personale insegnante e non insegnante. La risoluzione di questo problema, nel silenzio della legge, deve necessariamente passare attraverso la risposta a quest'altra domanda: a che titolo sono presenti questi soggetti negli organi collegiali? Come rappresentanti della struttura amministrativa cui appartengono o come rappresentanti delle categorie che concorrono alla realizzazione delle diverse comunità scolastiche? Sono cioè presenti in quanto *longa manus* ministeriale nella attività degli organi collegiali o sono presenti in quanto rappresentanti componenti di una realtà istituzionale, la comunità scolastica, diversa dalla struttura burocratico-ministeriale?

Quantomeno per il personale insegnante e non insegnante, la risposta, nella logica generale dei decreti delegati, deve essere sicuramente la seconda. È l'aspetto comunitario che deve prevalere, secondo la chiara indicazione dell'art. 1. Ciò comporta che ciascuna componente delle comunità scolastiche agisce nella prospettiva del perseguimento di comuni obiettivi che la comunità si pone, non per farsi portatrice di orientamenti estranei, come potrebbero essere quelli elaborati autoritariamente in sede ministeriale. I burocrati del Ministero e lo stesso ministro sono presenti negli organi collegiali in cui è prevista o la partecipazione di loro rappresentanze o la loro presenza di diritto, ma non è pensabile se non come tentativo prevaricatorio che essi pretendano di condizionare le scelte discrezionali dei soggetti componenti organi delle comunità scolastiche di cui non sono parte.

Queste conclusioni valgono presumibilmente anche per i direttori didattici e i presidi nel momento in cui essi sono membri di collegi, poiché non è detto da nessuna parte che la ragione della loro presenza in tali organi sia la rappresentanza della volontà ministeriale.

Essi sono parte di quegli organi perché sono parti delle comunità scolastiche.

A questo proposito, può ricordarsi, per quel che vale, che il ministro per la Pubblica Istruzione, in un dibattito televisivo del 7 aprile 1975, ha fatto un'affermazione da cui chiaramente emergeva che la partecipazione del personale direttivo alle nuove forme di gestione della scuola avviene sul presupposto che, in tali casi, quel personale costituisce una componente della comunità scolastica.

La conclusione più importante di tutto ciò è che il Ministero deve astenersi da iniziative che tendano a orientare le decisioni degli organi collegiali o di alcuni dei suoi componenti. Se tali iniziative vi fossero, esse non potrebbero avere valore vincolante per nessuno dei membri dei collegi e presumibilmente neppure per il preside o il direttore didattico, in quanto appunto membri dei collegi. Conseguentemente, il comportamento di un insegnante, di un membro del personale non insegnante, e presumibilmente del direttore didattico o del preside, che, in sede di partecipazione ai lavori di un organo collegiale, non si attengano alle indicazioni ministeriali è perfettamente legittimo e quindi, per esempio, del tutto irrilevante dal punto di vista disciplinare.

Vi è poi da osservare che, in sede di esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali, il direttore didattico e il preside, ai quali spetta l'attività relativa, secondo l'art. 3, co. 2, lett. c, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, sono ovviamente tenuti ad attenersi al tenore delle deliberazioni prese nella sede competente. La legge, insomma, implicitamente ma chiaramente attribuisce la prevalenza al dovere di portare ad esecuzione la volontà del collegio rispetto ad un eventuale dovere opposto (che si potrebbe costruire sulla base della subordinazione gerarchica) di ottemperare a circolari ministeriali contrarie al contenuto delle deliberazioni collegiali. Il che è una riprova della estraneità della struttura burocratica tradizionale alla sfera delle attribuzioni riconosciute alle comunità scolastiche e, per esse, ai loro organi.

Diversi sono invece i numerosi casi in cui la legge attribuisce il potere deliberativo ai direttori didattici ed ai presidi, mentre agli organi collegiali spetta un mero potere di proposta o di parere. Qui direttore e preside agiscono palesemente come organi della struttura burocratico-amministrativa e non si potrà quindi negare la loro soggezione al vincolo gerarchico. Perciò non si potrà negare l'ammissibilità di circolari ministeriali rivolte ad orientarne il comportamento. Solo che occorre qui stabilire dei limiti, senza i quali potrebbe risultare addirittura vanificato il ruolo degli organi collegiali. Il limite, per sua natura incerto ed elastico, potrebbe formularsi così: le circolari del Ministero non devono raggiungere un tale grado di determinatezza da rendere privo di significato il potere di proposta o di parere riconosciuto agli organi partecipativi della scuola. È chiaro, tuttavia, che le

eventuali circolari ministeriali tali da escludere ogni possibilità di scelta da parte del direttore o del preside e conseguentemente tali da vanificare il valore di eventuali proposte e pareri sarebbero, per ciò che si è detto, illegittime. Ma la disapplicazione di tali circolari, per dare spazio al ruolo dei consigli, è fatta a rischio e pericolo dei direttori e dei presidi i quali dovrebbero anticipare il giudizio sulla illegittimità dell'atto del Ministero, col pericolo, eventualmente, di incorrere in responsabilità disciplinari qualora tale illegittimità non fosse poi riconosciuta, per esempio, in sede giurisdizionale.

Non c'è dubbio che il caso qui segnalato sia quello in cui più manifesto è l'equivoco intrecciarsi di princìpi organizzativi tra loro contrastanti, il cui punto di equilibrio è tutt'altro che facilmente determinabile, più che sul piano astratto, su quello pratico.

Infine, è da esaminare il caso in cui gli interventi della struttura burocratico-amministrativa siano intesi a richiamare gli organi collegiali al rispetto di ciò che, secondo quel punto di vista, è la corretta interpretazione della legge. La circolare ministeriale in tema di pubblicità delle sedute degli organi collegiali, già indicata, è appunto un esempio di intervento di questo tipo (anche se, per i motivi sopra esposti, essa sembra piuttosto contenere indicazioni di opportunità – naturalmente dal punto di vista ministeriale – che non di legittimità).

Non c'è dubbio, ovviamente, che gli organi della scuola sono tenuti al rispetto della legge. Ma cosa può accadere quando l'interpretazione che della legge danno gli organi collegiali sia divergente da quella ministeriale? Quest'ultima, per i motivi sopra ricordati, non può ritenersi vincolante in virtù di un vincolo gerarchico, vincolo che, come si è detto, non esiste né rispetto agli organi in quanto tali né rispetto a singoli membri del collegio. In questa situazione, l'interpretazione della legge data dal Ministero (che non è interpretazione autentica, ed è quindi anch'essa subordinata alla legge) avrà valore solo in quanto conforme alla legge, cioè solo in quanto fondata su argomenti persuasivi. Il che è quanto dire che, non avendo valore obbligatorio in sé e per sé, gli organi collegiali sono liberi di disattenderla qualora la ritengano non conforme alla legge. Tutto ciò, naturalmente, col rischio che tale eventuale diversa interpretazione sia contestata dagli organi di controllo. In questo caso la parola definitiva spetterà al giudice amministrativo. Ma ciò che importa sottolineare è che eventuali inter-

venti repressivi sugli organi (per esempio, con il loro scioglimento nei casi previsti), sui loro membri (per esempio, in sede di procedimento disciplinare nei casi previsti) o sugli atti (con il loro annullamento) non si potranno fondare sul motivo della mancata ottemperanza alla circolare interpretativa del Ministero, ma dovranno semmai invocare direttamente il motivo della violazione della legge. Ma allora gli organi collegiali e i loro membri non sono più esposti alla volontà ministeriale espressa da una circolare, ma trovano nella legge la garanzia delle proprie posizioni, che potranno essere fatte valere di fronte al giudice, che applicherà la legge e non la circolare in contrasto con essa. Quindi, se l'interpretazione ministeriale è contraria alla legge e gli organi collegiali si attengono alla corretta o ad una possibile interpretazione della legge (diversa da quella ministeriale) sarà a sua volta illegittimo ogni intervento repressivo rispetto agli organi, alle persone o agli atti.

LE ASSEMBLEE DEGLI STUDENTI E DEI GENITORI

1. L'assemblea degli studenti.

Gli artt. 42, 43, 44 codificano il diritto di assemblea degli studenti nella scuola, già in precedenza previsto da vari atti ministeriali emanati sulla spinta del movimento studentesco negli anni recenti. Non si tratta di un diritto di assemblea illimitato, ma esso, anzi, è disciplinato e quindi circoscritto da una minuta regolamentazione.

L'art. 42 riconosce il diritto di assemblea ai soli studenti della scuola secondaria superiore ed artistica, escludendo quindi, con una scelta che è stata discussa, gli studenti della scuola dell'obbligo.

L'art. 43 definisce le assemblee studentesche una « occasione di partecipazione democratica per l'approfondimento dei problemi della scuola e della società in funzione della formazione culturale e civile degli studenti ». La formula è infelice e contraddittoria: non si può parlare di partecipazione se poi l'assemblea deve essere indirizzata esclusivamente alla crescita culturale e civile dei suoi partecipanti e non anche all'intervento volto ad incidere sull'azione degli organi di governo della scuola, e più in generale, della società. Fermo restando dunque che nelle assemblee si può discutere di tutto ciò che attiene alla scuola e alla società, cioè, concretamente di qualunque materia, non si potrà disconoscere, a rischio di vanificare il significato partecipativo di tali assemblee, il diritto delle assemblee di prendere posizione sui problemi discussi con lo scopo di influire sul comportamento del « potere » scolastico e dei « poteri » che governano la società in generale. Certo, a questo fine, mancano alle assemblee strumenti che abbiano valore *giuridicamente* condizionante per chicchessia. Ma non è detto che una mozione, un ordine del giorno, una proposta votati in assemblea siano sempre privi di qualunque rilievo in via di fatto, e che quindi attraverso tali atti le assemblee non siano in grado di esercitare una funzione rilevante dal punto di vista politico, se non dal

punto di vista giuridico. Se non si riconoscesse questa realtà, le assemblee studentesche, da strumento di partecipazione, si trasformerebbero in iniziative puramente culturali. Il caso è previsto espressamente dall'art. 43, quando si dice che, a richiesta degli studenti (quali e quanti studenti?) le ore destinate alle assemblee possono essere utilizzate per lo svolgimento di attività di ricerca, di seminario e per lavori di gruppo. Ma tutto ciò, palesemente, *non è* l'assemblea.

Inoltre, attraverso le assemblee si dovrebbe mantenere il collegamento tra la generalità degli studenti ed i loro eletti negli organi della scuola. Ciò può avvenire attraverso la discussione del loro operato e le indicazioni di linee programmatiche, ad evitare che il mandato che essi ricevono al momento delle elezioni sia sostanzialmente un mandato in bianco ed a sostenere, con il peso del consenso degli studenti, la loro presenza negli organi collegiali, per tanti versi, anche solo psicologici, subalterna rispetto ad altre componenti.

L'assemblea può essere di classe o di istituto. Quest'ultima, ove il numero degli studenti sia elevato e vi siano locali disponibili, può articolarsi in assemblea di classi parallele.

Questa disposizione non è chiara, rispetto all'utilizzabilità delle ore destinate alle assemblee, di cui si dirà fra poco. È l'assemblea di istituto che può scindersi in più assemblee minori, di classi parallele? Oppure, si può richiedere l'assemblea di classi parallele e non quella di istituto? E se ciò avvenisse, e successivamente venisse richiesta la convocazione dell'assemblea di istituto o di classe, come ci si regolerebbe rispetto al numero massimo di ore fissato per lo svolgimento delle assemblee? Probabilmente, ad evitare queste complicazioni, la soluzione più logica appare la prima indicata.

È consentito lo svolgimento di una assemblea di istituto ed una di classe ogni mese. La prima può svolgersi nell'ambito di tutte le ore di lezione di una giornata. La seconda, nell'ambito di due ore di lezione. L'assemblea di classe non può essere tenuta sempre lo stesso giorno della settimana durante l'anno scolastico. Fuori dell'orario delle lezioni, e subordinatamente alla disponibilità dei locali, può essere tenuta un'altra assemblea mensile.

Non si comprende, dal testo della legge, se tale assemblea supplementare riguarda la sola assemblea di classe ovvero anche la assemblea di istituto, ed inoltre, ammessa questa seconda interpretazione, se vi possa essere una assemblea mensile in più per ognuno dei due tipi di assemblea.

Non possono aver luogo assemblee nel mese conclusivo delle lezioni, ciò che vale allo scopo di concentrare l'attenzione degli studenti sullo studio.

Questa limitazione appare davvero un modo di svalutare le assemblee al rango di « perdita di tempo ». Concretamente, poi, essa per molti versi rappresenta un tentativo per escludere la voce degli studenti nel momento cruciale della vita della scuola, quello della valutazione finale.

Per quanto riguarda l'*organizzazione* delle assemblee, l'art. 43, co. 4, prevede la possibilità che i rappresentanti degli studenti nei consigli di classe esprimano un *comitato studentesco* d'istituto. Questo organo eventuale ha queste due funzioni:

a) richiedere, a maggioranza, la convocazione dell'assemblea di istituto;

b) garantire l'esercizio democratico dei diritti dei partecipanti alla assemblea.

Quest'ultima funzione non si comprende in cosa possa consistere, se non nella conduzione dei lavori della assemblea, che però non può non spettare al presidente eletto dall'assemblea stessa.

A meno che non si sia pensato ad una specie di servizio d'ordine democratico. Comunque sia, è chiaro che il comitato rappresenta la logica della assemblea pilotata dall'alto, cioè da una élite studentesca. Ma è una logica solo eventuale, perché di tale organo si può fare a meno.

Il diritto di richiedere la convocazione dell'assemblea d'istituto spetta, oltre che al comitato, dove c'è, a un decimo degli studenti.

La data di convocazione e l'ordine del giorno dell'assemblea devono essere preventivamente presentati al preside, al quale spetta di valutare se esistono le condizioni previste dalla legge per lo svolgimento dell'assemblea, e in caso affermativo, di destinare i locali alla riunione.

L'utilizzabilità dei locali non può essere negata per le assemblee che si svolgono in luogo delle lezioni. Per le altre, fuori dell'orario di lezione, la disponibilità dei locali può dipendere dalla possibilità di assicurare la presenza del personale non docente necessario all'apertura dei locali stessi. Ma non è detto che si debba essere formalisti su queste questioni, e che non sia possibile al preside di consentire ad un insegnante o ad un gruppo di insegnanti di aprire i locali necessari all'assemblea. E non è detto che il preside non possa agire direttamente egli stesso, nell'ambito della sua disponibilità di tempo, per consentire lo svolgimento dell'assemblea. Tanto più che il preside presumibilmente sarà

presente allo svolgimento dell'assemblea, date le funzioni di vigilanza che gli sono affidate.

L'assemblea di istituto deve darsi un regolamento per il proprio funzionamento. Tale regolamento è inviato in visione al consiglio di istituto. Al consiglio non spetta un potere di approvazione, cosicché esso deve limitarsi a « prendere atto » del contenuto del regolamento, senza potervi apportare modificazioni.

Per quanto riguarda la partecipazione di estranei all'assemblea studentesca, è disposto che « alle assemblee di istituto svolte durante l'orario delle lezioni, ed in numero non superiore a quattro, può essere richiesta la partecipazione di esperti di problemi sociali, culturali, artistici e scientifici ». I nominativi devono essere indicati dagli studenti unitamente agli argomenti da inserire nell'ordine del giorno. Tale partecipazione deve essere autorizzata dal consiglio di istituto.

Queste disposizioni paiono orientate verso un massimo di restrittività nei confronti della apertura delle assemblee a contributi esterni. Questi possono aversi solo per le assemblee di istituto e, nell'ambito di esse, per quelle che si svolgano durante l'orario delle lezioni, il che comporta l'impossibilità pratica di far intervenire come esperti coloro che sono vincolati da un orario di lavoro.

Inoltre esiste la limitazione del numero non superiore a quattro. Non si capisce se essa significa che gli esperti non possono prendere parte a più di quattro assemblee (sembrerebbe, nel corso di un anno), oppure che gli esperti invitati ciascuna volta non possano essere più di quattro. Per la prima interpretazione sembra stare il tenore letterale della legge. Per la seconda, forse, la logica che ha mosso il legislatore.

La partecipazione degli esperti deve essere autorizzata dal consiglio di istituto, ciò che può portare a innovamenti pratici rilevanti in ordine ai tempi della procedura, che rischiano di allungarsi notevolmente. La legge sembra essere orientata nel senso di scoraggiare le assemblee convocate rapidamente per discutere, con l'ausilio degli esperti, i problemi via via emergenti, e di convogliare l'azione degli studenti verso l'organizzazione in tempi lunghi di cicli di incontri, conferenze, astratti dalla attualità contingente. Ad evitare il rischio di tempi troppo lunghi, il regolamento del consiglio di istituto potrebbe riconoscere alla assemblea degli studenti il diritto di richiedere la convocazione di tale consiglio con l'iscrizione all'ordine del giorno della richiesta di autorizzazione.

Infine, ed è il problema più rilevante, chi stabilisce l'esistenza della qualità di esperto? La legge è vaga ed è presente il rischio che prevalga in concreto l'orientamento di ammettere solo gli studiosi dei problemi sociali, artistici, ecc. e non anche gli operatori (per esempio i sindacalisti). La legge, parlando di esperti e non di studiosi, sembra però nel senso di una interpretazione molto lata (esperto ed esperienza hanno la stessa radice).

È da ricordare che non è stato accolto l'emendamento rivolto a consentire la partecipazione di esperti di problemi politici. Questa esclusione però non dovrebbe influire concretamente sulla sfera di applicabilità della legge la quale, consentendo la partecipazione di esperti in problemi sociali, praticamente non può essere utilizzata in senso restrittivo.

Concludendo, gli ostacoli alla partecipazione di estranei possono facilmente derivare da interpretazioni restrittive del concetto di « esperto ». Più difficilmente potrà sostenersi che la specializzazione dell'esperto non rientri in una delle materie previste dalla legge.

Alle assemblee di classe o di istituto possono assistere, oltre al preside od un suo delegato, gli insegnanti che lo desiderano. Il preside ha potere di intervento nel caso di violazione del regolamento o in caso di impossibilità di ordinato svolgimento dell'assemblea.

Per ciò che riguarda questa ultima disposizione, si deve notare che l'« intervento » non è necessariamente lo scioglimento. Anzi, il preside deve intervenire perché l'assemblea si svolga ordinatamente e nel rispetto del regolamento. Solo quando tali tentativi risultino vani, potrà sciogliere l'assemblea. Esemplificando, se un gruppo di provocatori tenta di impedire l'assemblea, il preside non deve sostenere l'azione di questi sciogliendola, ma deve previamente cercare di ottenere la fine delle provocazioni. A tal fine, il preside può adottare i provvedimenti del caso, fino alla richiesta di intervento della forza pubblica. L'art. 3, co. 2, lett. l) D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417 gli attribuisce la funzione di « curare l'attività di esecuzione delle norme giuridiche e amministrative riguardanti gli alunni e i docenti, ivi compresa l'assunzione dei provvedimenti di emergenza e di quelli richiesti per garantire la sicurezza della scuola ».

Stante questa disposizione generale, è da ritenere che il preside sia penalmente responsabile per omissione di atti d'ufficio quando si astenga nei casi in cui la legge gli imporrebbe di intervenire.

L'importante, però, è che questi interventi siano, in primo luogo, rivolti a consentire e tutelare l'esplicazione dei diritti di partecipazione democratica, non a comprimerla.

2. Le assemblee dei genitori (art. 45).

A differenza di quanto previsto per le assemblee studentesche, la legge non indica le finalità alle quali sono indirizzate le assemblee dei genitori. Nessuna limitazione è dunque configurabile in ordine alla determinazione della materia da discutere, tanto più che non è neppure previsto che sia data notizia al preside o ad altro organo dell'or-

dine del giorno delle assemblee, diversamente da quanto si è visto a proposito delle assemblee studentesche. Se è tuttavia evidente che le assemblee dei genitori saranno convocate in relazione ai problemi della scuola o che interessano la scuola, occorre anche rilevare che gli unici soggetti abilitati a valutare la sussistenza di questo interesse sono i promotori dell'assemblea e che gli avvenimenti politico-sociali più disparati possano essere giudicati meritevoli di discussione in quanto interagenti (come dice l'art. 1) con la comunità scolastica.

Inoltre, è da richiamare qui quanto già si è detto a proposito delle assemblee studentesche, nella loro funzione di collegamento fra la base e i rappresentanti eletti nei diversi organi collegiali.

La legge dice che le assemblee dei genitori possono essere di classe o di istituto. La formula è ripresa dall'art. 43, co. 2, relativo alle assemblee studentesche. A differenza di queste ultime, consentite solo nella scuola secondaria superiore e artistica, le assemblee dei genitori sono previste per la scuola di ogni ordine e grado, e quindi anche nella scuola elementare e secondaria inferiore. La terminologia impiegata è incongrua, perché sembra riferirsi alla scuola secondaria e non alla scuola elementare, ove esistono classi, interclassi e circoli.

L'interpretazione del dettato del 1° co. dell'art. 45 che pare più plausibile, alla stregua del contenuto dell'intero articolo è che, nella scuola elementare, siano ammesse le assemblee dei genitori di interclasse e di circolo. Le assemblee di classe nella scuola elementare, che avrebbero una loro ragione di essere, possono essere giustificate dal 1° co. dell'art. 45, ma sono incompatibili con il seguito dell'articolo, come chiunque può rendersi conto. La formulazione dell'art. 45 è dunque pessima. Ma se ad essa si vuole, in qualche modo, dare un significato, conforme alla regola generale dell'art. 42, bisogna ritenere che dove la legge parla di *classe,* si deve intendere: interclasse (nella scuola elementare) e classe (nella scuola secondaria); dove parla di *istituto,* si deve intendere: circolo (nella scuola elementare) e istituto (nella scuola media).

I rappresentanti dei genitori nei consigli di interclasse o di classe (nella scuola secondaria) – tutti i rappresentanti – possono esprimere un comitato dei genitori del circolo o dell'istituto. A questo comitato è attribuito un solo potere formale, in ordine alla convocazione delle assemblee.

La legge detta poi una regolamentazione analitica per le assemblee che si svolgono nei locali della scuola.

Fuori di questo caso, si applica evidentemente la disciplina della libertà di riunione, prevista dall'art. 17 della Costituzione, senza che siano ammissibili altre regole speciali.

L'assemblea di classe (o meglio: di interclasse o di classe) è convocata su richiesta dei genitori eletti nei consigli di interclasse o di classe.

Questa disposizione sembra escludere l'ammissibilità di assemblee di classe nella scuola elementare, perché altrimenti si arriverebbe all'assurdo che i genitori della singola classe o il genitore suo rappresentante non potrebbero richiedere la convocazione della corrispondente assemblea. La disciplina è tuttavia tutt'altro che chiara e congrua, cosicché si potrebbe sostenere, in via interpretativa, che le assemblee di classi singole, nella scuola elementare, siano ammissibili e possano essere convocate su richiesta del genitore eletto nel consiglio di interclasse in rappresentanza della singola classe elementare.

Un altro punto oscuro è se occorra l'iniziativa di tutti i genitori eletti o della maggioranza di essi.

L'assemblea di istituto (o meglio: di circolo o di istituto) è convocata su richiesta del presidente della assemblea, ove sia stato eletto, o dalla maggioranza del comitato dei genitori (del circolo o dell'istituto), oppure qualora lo richiedano 100 genitori negli istituti con popolazione scolastica fino a 500 studenti; 200 negli istituti con popolazione scolastica fino a 1000 studenti; 300 negli altri casi.

L'impressione che si ricava da queste disposizioni è che le condizioni stabilite per richiedere la convocazione dell'assemblea da parte dei genitori siano assai difficili da adempiere. Ciò costituisce implicitamente un invito alla costituzione di associazioni di genitori, fuori dell'assemblea, per consentire di utilizzare questo strumento di partecipazione.

Il direttore didattico o il preside, sentita la giunta esecutiva del consiglio relativo, autorizza la convocazione e i genitori promotori ne danno comunicazione mediante affissione di avviso all'albo della scuola, rendendo noto anche l'ordine del giorno. L'assemblea dei genitori deve darsi un regolamento per il proprio funzionamento. Esso viene inviato in visione al consiglio di circolo o di istituto. Vale, a questo proposito, quanto si è rilevato circa il regolamento delle assemblee studentesche.

In relazione al numero dei partecipanti e alla disponibilità dei locali, l'assemblea di istituto può articolarsi in assemblee di classi parallele.

All'assemblea di classe o di istituto possono partecipare, con diritto di parola, il direttore didattico o il preside e gli insegnanti rispettivamente della classe o dell'istituto.

Sebbene nulla sia detto in proposito, il direttore didattico e il preside hanno gli stessi poteri e doveri in ordine al mantenimento dell'ordine e della sicurezza, per la scuola e per gli stessi partecipanti alla assemblea.

IL CONSIGLIO SCOLASTICO DISTRETTUALE

L'organismo a base territoriale (cioè non di istituto scolastico), posto immediatamente al di sopra dei consigli di circolo e di classe nella piramide dell'organizzazione della scuola è il consiglio scolastico distrettuale. Il consiglio distrettuale ha competenza in relazione ad un ambito territoriale (cioè alle istituzioni scolastiche comprese in un ambito territoriale) che non coincide con quello di nessun ente locale tradizionale. Il fatto che si sia sentita la necessità di un livello organizzativo nuovo è la riprova delle insufficienze dell'attuale sistema delle autonomie locali, poco funzionali rispetto ai compiti cui dovrebbero attendere. Il distretto scolastico è una applicazione concreta del movimento inteso alla costituzione nel nostro ordinamento di un ente locale comprensoriale, di dimensioni corrispondenti alla natura dei servizi sociali che il potere pubblico deve fornire alla collettività.

L'integrazione delle attività scolastiche con altri servizi di livello comprensoriale o di distretto è, del resto, prevista dalla legge. Essa dispone (art. 12) che il consiglio distrettuale predisponga, nell'ambito delle direttive ministeriali generali, programmi relativi ai servizi di orientamento scolastico e professionale, a quelli di assistenza scolastica ed educativa, a quelli di medicina scolastica e di assistenza socio-psico-pedagogica, ai corsi di scuola popolare, di istruzione degli adulti, alle attività di educazione permanente e di istruzione ricorrente, al potenziamento delle attività culturali e sportive destinate agli alunni, allo svolgimento di attività parascolastiche, extrascolastiche e interscolastiche, ad iniziative di sperimentazione.

L'intervento di molte di queste materie è al di fuori delle competenze degli organi della scuola e tocca settori nei quali si intrecciano le competenze degli enti locali e dell'amministrazione dello Stato. Per questo è detto che in attuazione del programma, il consiglio scolastico distrettuale ha il potere di avanzare concrete specifiche proposte agli

enti e organi competenti, anche in ordine alla priorità delle diverse iniziative ed è prevista la possibilità che questi programmi siano elaborati sentendo, in una riunione, gli organi competenti delle istituzioni scolastiche interessate, il provveditore agli studi, le regioni e gli enti locali, oltreché eventualmente tre membri, compreso il presidente, dei consigli di circolo e di istituto. Ancora, è detto che il consiglio scolastico distrettuale svolge (cioè esercita concretamente) i compiti di assistenza scolastica che siano affidati o delegati al distretto della regione, avendo di mira il coordinamento e l'integrazione delle attività assistenziali svolte (evidentemente da altri soggetti e organi) nel distretto con i restanti servizi scolastici, al fine della piena attuazione del diritto allo studio.

Come si vede da questa elencazione, il consiglio distrettuale ha innanzitutto funzioni di programmazione e di proposta in un complesso di materie afferenti all'organizzazione e alle attività scolastiche. Ciò che la legge richiede è che tutto ciò avvenga in ambiti territoriali di dimensioni ragionevoli, adatti alla creazione di servizi interdipendenti ruotanti attorno alla scuola.

Per questo, si comprende l'importanza fondamentale della individuazione delle dimensioni dei singoli distretti. Questa funzione è attribuita alle regioni (art. 9).

Le regioni formulano in proposito una proposta al Ministero per la Pubblica Istruzione, sulla base della consultazione degli enti locali interessati e degli organi dell'amministrazione scolastica competenti, i cui pareri sono allegati alle deliberazioni regionali. L'atto formale di creazione del distretto è un decreto del Ministro.

La legge stabilisce poi una serie di criteri per la formazione dei distretti (art. 10), al fine di evitare le dimensioni troppo ampie (il massimo fissato è quello della zona con popolazione fino a 100.000 abitanti o fino a 200.000 nei territori di intensa urbanizzazione).

Il criterio più importante (e più elastico) è quello consistente nel riferimento alle caratteristiche sociali, economiche e culturali della zona interessata, nonché alla distribuzione della popolazione, delle infrastrutture, di altri organismi e servizi, con particolare riferimento a quelli sanitari e di medicina preventiva, alle comunicazioni e ai trasporti, tenendo conto della espansione urbanistica e dello sviluppo demografico e scolastico.

Data la complessità e la rilevanza sociale dei problemi di competenza del distretto, si comprende come il consiglio distrettuale com-

prenda, oltre a membri di provenienza interna all'organizzazione scolastica, anche membri rappresentativi di interessi politici generali (invece esclusi dagli organi scolastici in senso stretto).

Nel consiglio distrettuale sono presenti rappresentanti:

a) del personale direttivo nelle scuole ed istituti statali compresi nel distretto;

b) del personale docente in servizio nelle scuole statali, pareggiate, parificate e legalmente riconosciute comprese nel distretto;

c) dei genitori degli alunni iscritti a tali scuole del distretto;

d) degli alunni delle scuole secondarie superiori e artistiche, statali, pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, comprese nel distretto.

Accanto a questi membri, come rappresentanti di interessi generali esterni alla scuola, sono presenti:

a) rappresentanti della provincia e dei comuni;

b) membri non appartenenti al personale della scuola, designati dai sindacati dei lavoratori più rappresentativi;

c) rappresentanti dei lavoratori autonomi (artigiani, coltivatori diretti, ecc.), designati come sopra;

d) membri designati dalle Camere di commercio, in rappresentanza delle forze sociali rappresentative di interessi generali e dal consiglio provinciale, in rappresentanza di enti, associazioni e istituzioni culturali.

Questa composizione variegata dovrebbe assicurare la più ampia presenza degli interessi, in funzione dell'intervento di vasto raggio, che si richiede al consiglio del distretto.

Le modalità di elezione e nomina delle diverse categorie di membri sono indicate nell'art. 11.

Uno dei punti più criticabile di questo tipo di composizione è la presenza di rappresentanze delle scuole private, alle quali non si applicano peraltro le norme sui nuovi organi della scuola. In ciò taluno ha visto la concessione di un privilegio ingiustificato.

Oltre alle funzioni programmatorie che si sono ricordate, spetta al consiglio la facoltà di formulare proposte su una serie di questioni attinenti più direttamente all'andamento della scuola. Tali proposte sono indirizzate:

a) al provveditore, alla regione e agli enti locali, per ciò che riguarda le infrastrutture scolastiche;

b) al ministro per la Pubblica Istruzione, per quanto riguarda la miglior utilizzazione del personale della scuola nel distretto;

c) al ministro per la Pubblica Istruzione, per ciò che concerne l'inserimento nei programmi scolastici di studi e ricerche utili alla migliore conoscenza delle realtà locali.

Infine, il consiglio esprime pareri ogniqualvolta ne sia richiesto dal provveditore agli studi, dalla regione o dagli enti locali. Il parere è obbligatorio quando si tratti di interventi attinenti al programma elaborato dal consiglio stesso, non specificamente previsti in esso.

Come si vede, il consiglio distrettuale non ha poteri di amministrazione attiva (se non per quelle funzioni di assistenza scolastica eventualmente attribuite ad esso dalla regione). Per questo è stato previsto un organo esecutivo, la giunta esecutiva, solo come eventuale (art. 11, co. 9). Il che è una conferma del fatto che il consiglio è essenzialmente un organo di discussione, proposta e consulenza. Perciò si può dire che di per sé si tratta di un organo *giuridicamente* assai limitato. Tutto sta a vedere, concretamente, se *politicamente* questo vasto consesso, nel quale sono rappresentate le forze vive della società, riuscirà ad assumere quel ruolo centrale che l'importanza delle materie attribuite alla sua attenzione (se non alla sua azione) richiede.

Il rischio di un organo di questo tipo è che esso venga squalificato in un ruolo di mediazione fra interessi settoriali confliggenti, laddove ad esso si richiederebbe l'elaborazione di una politica della scuola propulsiva soprattutto sul piano dell'attuazione del diritto allo studio e dell'introduzione di strutture e programmi sperimentali. In questi settori, la riforma degli organi della scuola non ha minimamente inciso, a riprova di una carenza di una spinta politica a livello centrale sufficiente a rimuovere gli ostacoli e della mancanza di una elaborazione culturale nuova da sostituire al vecchio ordinamento che, per quanto riguarda i contenuti didattici soprattutto, è rimasto immutato. Tanto che si è potuto dire che la riforma che si è operata *sulle strutture* della scuola costituisce un alibi della classe dirigente che non ha la volontà o la capacità di operare una riforma *della scuola* e che attraverso il potenziamento delle possibilità di sperimentazione

(peraltro assai contenute) ha sostanzialmente delegato ad altri il compito di indicare le vie per riempire di contenuti storicamente validi delle strutture ormai, per riconoscimento generale, emarginate dalla dinamica sociale e, come tali, superate.

Riempire questo vuoto è, accanto alla programmazione dei servizi collaterali alla scuola, un compito essenziale a cui sono chiamate le forze politiche e sociali presenti nel distretto.

IL CONSIGLIO SCOLASTICO PROVINCIALE (artt. 13-15)

Il consiglio scolastico provinciale è un organo a cui spettano essenzialmente funzioni di consulenza e di proposta, non di amministrazione attiva. Tali funzioni sono indirizzate principalmente al ministero per la Pubblica Istruzione e al provveditore agli studi. L'ambito di competenza rispetto al quale il consiglio svolge la sua attività comprende le scuole materne, elementari, secondarie e artistiche della provincia.

Al provveditore, il consiglio scolastico provinciale esprime:

a) pareri sui piani annuali e pluriennali di sviluppo e di distribuzione territoriale delle istituzioni scolastiche ed educative, indicandone le priorità, tenendo conto delle proposte dei consigli scolastici distrettuali della provincia. Tali pareri sono vincolanti per le materie demandate alla competenza del provveditore agli studi. Gli stessi pareri sono comunicati alla regione.

Per quanto riguarda il rapporto fra il piano provinciale e le competenze riconosciute ai consigli scolastici distrettuali in questa materia, si noti che a questi ultimi spetta la formulazione di proposte; il consiglio scolastico dovrà coordinarle e renderle compatibili l'una con l'altra nell'ambito di un piano più vasto. Come si vede, la programmazione, in questo settore, avviene per linee ascendenti;

b) pareri obbligatori in materia di carriera (ritardi di promozione, decadenza, dispensa e riammissione in servizio) del personale docente;

c) pareri vincolanti sui trasferimenti d'ufficio del personale docente della scuola materna, elementare e media per accertata incompatibilità di permanenza nella scuola o nella sede.

L'arbitrarietà implicita in questi provvedimenti di trasferimento è attenuata dunque dal fatto che su di essi si pronuncia, in maniera vincolante per il provveditore, anche il consiglio scolastico provinciale, la cui composizione è di vario tipo e non solo burocratica.

d) pareri obbligatori sulle proposte di ripartizione dei fondi desti-

nati alle spese di funzionamento dei distretti scolastici, dei circoli didattici e degli istituti.

Il potere di decisione finale spetta al provveditore. È chiaro come in una materia di così capitale importanza sarebbero politicamente intollerabili decisioni arbitrarie di un organo come il provveditore. Perché il ruolo del consiglio provinciale sia il più possibile rilevante, occorre che i pareri siano motivati e documentati approfonditamente, posto che il provveditore, per distaccarsi dal parere deve poter portare altre e divergenti motivazioni;

e) pareri sui ricorsi relativi alle sanzioni disciplinari comminate agli alunni (art. 7, co. 5).

Al ministro per la Pubblica Istruzione, e alla regione, il consiglio formula:

f) proposte per il coordinamento delle iniziative in materia di adempimento dell'obbligo scolastico, di attuazione del diritto allo studio e di educazione permanente;

g) indicazioni circa il fabbisogno di edilizia scolastica, per la formulazione dei relativi piani di finanziamento.

Riguardo a tutti gli enti e organi interessati per competenza, formula programmi contenenti:

h) criteri generali per il coordinamento a livello provinciale dei servizi di orientamento scolastico, di medicina scolastica e di assistenza psico-pedagogica, tenuto conto dei programmi formulati dai consigli scolastici distrettuali.

Circa i rapporti fra l'attività del consiglio scolastico provinciale e quella dei consigli distrettuali, è da richiamare quanto si è osservato al punto *a*).

Determina, rispetto ai consigli di circolo e di istituto:

i) criteri generali per l'utilizzazione, al di fuori dell'orario scolastico, dei locali e delle attrezzature delle scuole.

Delibera sulla

l) approvazione dei piani provinciali istitutivi dei corsi d'istruzione ed educazione degli adulti, previsti dalla legge 16 aprile 1953, n. 326 (Istituzione della scuola popolare contro l'analfabetismo).

Formula una

m) relazione sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi scolastici della provincia, anche sulla base delle relazioni dei circoli scolastici distrettuali, dei consiglio di circolo e di istituto e dell'amministrazione scolastica periferica.

Delibera i

n) provvedimenti su ogni altro argomento devoluto alla sua competenza dalle leggi e dai regolamenti in merito all'organizzazione e al funzionamento della scuola e ad ogni attività ad essa connessa (si vedano gli artt. 89 co. 4; 59, 66 co. 4; 92 co. 5; 111 co. 2; 112 co. 2; 115 co. 4; 12 co. 1, lett. b, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417).

Esprime

o) pareri su tutte le questioni che il provveditore agli studi ritenga di sottoporgli.

Inoltre emette

p) parere in materia di provvedimenti disciplinari relativi al personale insegnante della scuola materna, elementare e media. In questo caso, il consiglio agisce per mezzo dei consigli di disciplina costituiti al suo interno secondo i diversi ordini di scuole (art. 14, co. 5 e 6).

Data l'ampiezza delle competenze, quanto a materie e a dimensioni territoriali, si comprende come anche in questo caso la legge abbia previsto l'inserimento nell'organo di rappresentanti di interessi generali esterni alla scuola.

Fanno parte del consiglio, il provveditore agli studi, rappresentanti del personale direttivo, dei docenti di ruolo e non di ruolo, del personale non insegnante, del personale degli uffici dell'amministrazione scolastica periferica, del personale direttivo e docente delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, dei genitori degli alunni delle scuole sopra indicate, dei comuni della provincia, l'assessore alla pubblica istruzione della provincia, un rappresentante della regione, rappresentanti del mondo dell'economia e del lavoro.

Il numero dei membri varia in proporzione alla popolazione scolastica della provincia, al numero delle unità scolastiche delle scuole comprese nella provincia, al numero degli appartenenti al personale scolastico di ogni tipo. Le complesse regole per la ripartizione dei posti fra le varie componenti sono dettate dall'art. 13.

Il consiglio, data la pletoricità della sua composizione, necessita di una giunta esecutiva, ed agisce per consigli di disciplina, nella materia corrispondente, e per sezioni verticali per singole materie e orizzontali per gradi di scuola, disciplinate con regolamento interno (artt. 14 e 15, co. 2). Solo sulle materie comuni a tutte le scuole il consiglio funziona a composizione piena.

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE (artt. 16-18)

Il consiglio superiore della pubblica istruzione è organo consultivo del Ministro. Esso sostituisce le sezioni seconda (istruzione secondaria), terza (istruzione elementare) del consiglio superiore della pubblica istruzione, le sezioni quarta e quinta del consiglio superiore delle antichità e belle arti, per quanto concerne le materie scolastiche, e il consiglio di disciplina, previsto dalla legge 30 dicembre 1947, n. 1477 (che, nominato dal Ministro, dava pareri in materia di disciplina del personale direttivo e insegnante).

Il consiglio nazionale della pubblica istruzione non ha funzioni di amministrazione attiva, ma solo funzioni, sia pure molto rilevanti, di natura consultiva e propositiva.

Ad esso spetta:

a) formulare annualmente sulla base delle relazioni dell'amministrazione scolastica e dei consigli scolastici provinciali, una valutazione analitica sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei relativi servizi;

b) formulare proposte in ordine alla promozione della sperimentazione e della innovazione sul piano nazionale e locale, e valutarne i risultati;

c) esprimere, anche di propria iniziativa, pareri su proposte o disegni di legge e in genere in materia legislativa e normativa attinente alla pubblica istruzione;

d) esprimere pareri obbligatori in materia di rapporto di impiego del personale della scuola;

e) esprimere parere vincolante sui trasferimenti d'ufficio del personale appartenente a ruoli nazionali per situazioni di incompatibilità di permanenza nella scuola o nella sede;

f) pronunziarsi su ogni altro argomento attribuito dalle leggi o dai

regolamenti alla sua competenza (v. artt. 13 co. 11; 14 co. 5; 34, 41 co. 8; 42 co. 3; 13 co. 6; 22 co. 4; 68 co. 2; 92 co. 5; 111 co. 2; 112 co. 2; 115 co. 4; 114 co. 4; 113 co. 2; 58 co. 5 e 6; 59, 76 co. 1; 12 co. 1, lett. a) e b); 76 co. 2, D.P.R. 31 maggio 1974 n. 417; art. 3 co. 1 e 5, D.P.R. 31 maggio 1974, n. 419);

g) pronunziarsi sulle questioni che il Ministro ritenga di sottoporgli.

Il parere è obbligatorio in materia di programmazione dello sviluppo della scuola e di contenuti culturali e didattici, nonché di riforma di struttura di uno degli ordini scolastici.

Il consiglio è composto di 71 membri. Fanno parte di esso rappresentanti del personale docente di ruolo e non di ruolo delle scuole di ogni ordine e grado (esclusa l'Università), del personale docente delle scuole pareggiate, parificate o legalmente riconosciute, degli ispettori tecnici, dei presidi, dei direttori didattici, del personale dirigente delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, del personale non insegnante di ruolo e non di ruolo, del mondo dell'economia e del lavoro, del personale dell'amministrazione scolastica centrale e periferica, della prima sezione (universitaria) del consiglio superiore della pubblica istruzione. La ripartizione dei seggi tra le categorie, i sistemi di elezione e nomina, le ineleggibilità sono previsti dall'art. 16.

Il consiglio nazionale della pubblica istruzione è presieduto dal ministro per la Pubblica Istruzione (e, in sua vece, da un vicepresidente eletto dal consiglio stesso) ed agisce per mezzo di organi interni, dei quali i più importanti sono:

– tre consigli di disciplina, rispettivamente per il personale ispettivo tecnico, per il personale direttivo delle scuole statali di ogni ordine e grado e per il personale docente di ruolo e non di ruolo delle scuole secondarie superiori ed artistiche statali (art. 17);

– cinque comitati a carattere orizzontale relativi alla scuola materna, alla scuola elementare, alla scuola media, alla scuola secondaria superiore, agli istituti di istruzione artistica;

– i comitati a carattere verticale per materie e problemi specifici relativi a due o più dei settori indicati.

Il consiglio funziona a composizione piena solo nelle materie di interesse generale.

REGOLE INTERNE PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI COLLEGIALI

di Franco Pizzetti

PREMESSA

1. Come è stato messo in rilievo nelle parti precedenti di questo volume, una delle innovazioni fondamentali che i decreti delegati hanno introdotto nella scuola italiana consiste nella presenza ai vari livelli di organi collegiali dei quali fanno parte le diverse componenti presenti, direttamente o indirettamente, nella scuola.

Non meno fondamentale è poi l'altra innovazione secondo la quale i genitori, in tutte le scuole, e gli studenti, nelle scuole medie superiori, possono riunirsi in assemblea, secondo le modalità e con le procedure che la legge stessa prevede.

Organi collegiali, da un lato, assemblee dei genitori e degli studenti, dall'altro, implicano però, per la loro stessa struttura, l'adozione di una metodologia di lavoro particolare, che è poi quella propria di tutti gli organismi collegiali o assembleari.

A garantire la regolare formazione della volontà degli organi di questo tipo devono infatti essere predisposte e seguite una serie di regole relative: a) alla convocazione dell'organo o dell'assemblea; b) alla preventiva determinazione della materia sulla quale si deve deliberare (quello che in termini tecnici si definisce « ordine del giorno »); c) ai requisiti di validità delle sedute, soprattutto per quanto attiene alla eventuale predeterminazione del numero dei membri del collegio o dell'assemblea che devono essere presenti; d) al procedimento di discussione, particolarmente con riferimento alla disciplina degli interventi e al problema se esso debba essere pubblico o segreto; e) al procedimento di votazione, e cioè se, e in quali casi, si debba procedere a scrutinio palese o a scrutinio segreto nonché le modalità di votazione da adottare nel primo caso e nel secondo; f) al modo col quale si deve computare la maggioranza necessaria per formare la volontà del collegio.

A queste regole, comunque necessarie, se ne possono poi aggiungere altre, relative ad esempio all'eventuale pubblicità degli atti degli organi collegiali o alle modalità in base alle quali il collegio o l'assemblea può assumere i parere di esperti estranei all'organo.

Le modalità relative a questi aspetti dell'attività degli organi collegiali o assembleari possono essere disposte direttamente dalla legge. Nel caso in cui la legge non le preveda direttamente o, come accade più frequentemente, non le preveda tutte, esse potranno essere disposte dai regolamenti di esecuzione della legge stessa. Nel caso poi che neppure i regolamenti di esecuzione della legge dispongano in merito si dovrà far ricorsco ai principi generali del diritto amministrativo che la giurisprudenza ha elaborato.

Può accadere però che la stessa legge istitutiva demandi agli organi collegiali o assembleari il compito di darsi regolamenti che dispongano per gli aspetti non direttamente disciplinati dalla legge. In questi casi è escluso che regolamenti governativi possano dettare norme relative al procedimento di formazione della volontà degli organi. Si dice infatti che gli organi sono dotati di autonomia regolamentare interna proprio per indicare che spetta ad essi decidere in modo autonomo le modalità di formazione della propria volontà nell'ovvio rispetto delle disposizioni legislative ma senza altri vincoli che non siano quelli dei principi generali dell'ordinamento. Nella stessa posizione si trovano gli organi collegiali o assembleari cui la legge garantisca una posizione di autonomia organizzativa anche senza la attribuzione specifica di un potere regolamentare interno. Anche per questi organi è infatti escluso che i regolamenti governativi possano disporre in merito alle modalità di formazione della loro volontà. La differenza fra i due casi consiste soltanto nel fatto che mentre gli organi del primo tipo sono tenuti, in seguito ad un'esplicita disposizione legislativa, a darsi un regolamento, quelli del secondo possono darsi un regolamento ma possono anche, volendo, procedere traendo di volta in volta dai principi generali in materia le regole da seguire.

Ora proprio questi sono i casi che ricorrono per gli organi collegiali e assembleari previsti dal D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416.

Il dettato dell'art. 37, secondo il quale « in mancanza di regolamenti interni previsti nel presente decreto, i relativi organi operano sulla base dei regolamenti tipo predisposti dal Ministero della Pubblica Istruzio-

ne », sta chiaramente ad indicare che gli organi collegiali e assembleari sono dotati di una propria autonomia regolamentare interna in virtù della quale il Governo, e per esso il Ministero della Pubblica Istruzione, non può dettare norme regolamentari vincolanti, dovendosi limitare a predisporre regolamenti tipo, la cui validità è subordinata al mancato esercizio da parte dei singoli organi del proprio potere. Tali regolamenti ministeriali insomma vengono a perdere immediatamente la loro efficacia in seguito alla approvazione di un proprio regolamento da parte degli organi collegiali o assembleari. Cosa questa che, appunto, chiarisce come tali organi siano dotati di una propria autonomia regolamentare interna.

Ci si deve ora chiedere se gli organi collegiali e assembleari debbano necessariamente darsi un proprio regolamento o se questa sia da considerare come una mera facoltà prevista dalla legge.

Per le assemblee di istituto degli studenti la risposta non può che essere nel primo senso sulla base dell'art. 44 del decreto n. 416. Più discutibile, invece, è se debbano darsi un regolamento anche le assemblee di classe degli studenti. Nel silenzio della legge sembrerebbe doversi propendere per il no. Ovviamente ciò non impedisce alle assemblee di classe di darsi un regolamento ma esse non sono tenute a farlo, potendo benissimo limitarsi a autoregolamentarsi di volta in volta nel rispetto dei principi generali.

Più problematico è rispondere alla domanda per quanto riguarda le assemblee dei genitori. L'art. 45 stabilisce infatti che queste possono essere di classe o di istituto e che « l'assemblea dei genitori deve darsi un regolamento per il proprio funzionamento che viene inviato in visione al consiglio di istituto ». La norma non stabilisce però in modo esplicito se l'obbligo di darsi un regolamento spetti solo alle assemblee di istituto (e, in via interpretativa, di circolo) o anche a quelle di classe (e, in via interpretativa, di interclasse). Sembra tuttavia che un'interpretazione sistematica della legge esclusa l'obbligo di darsi un regolamento per le assemblee dei genitori di classe e di interclasse. Tale interpretazione si basa su due elementi: il primo, che la dizione legislativa è identica a quella usata nell'articolo che disciplina l'assemblea degli studenti e che, appunto, prevede l'obbligo di darsi un regolamento solo per le assemblee di istituto; il secondo, che l'art. 45 stabilisce l'obbligo di inviare in visione il regolamento al consiglio di circolo o di istituto,

obbligo che è perfettamente conforme alla logica del sistema nel caso che si tratti del regolamento dell'assemblea di circolo o di istituto mentre non lo è nel caso si tratti di quello dell'assemblea di classe o di interclasse. Vi è poi anche un'altra osservazione che può portarsi a conforto della tesi che le assemblee di classe e di interclasse non siano tenute a darsi un proprio regolamento ed è che si tratta di assemblee che, nello spirito della legge, devono mantenere una notevole agilità di funzionamento, agilità che può essere troppo limitata dall'obbligo di formulare un regolamento.

Sembra perciò miglior soluzione quella di ritenere obbligatorio il regolamento solo per le assemblee dei genitori di circolo e di istituto; ciò non impedisce che anche le assemblee di classe e di interclasse si diano un proprio regolamento: è però possibile che esse operino stabilendo di volta in volta le proprie regole nel rispetto, ovviamente, dei consueti principi generali.

È da chiedersi infine se l'obbligo di darsi un regolamento viga anche per gli organi collegiali previsti nel primo capo del decreto n. 416. In verità si potrebbe osservare che le norme che ne stabiliscono la composizione e le funzioni nulla dicono in ordine a tale punto. Sembrerebbe però trattarsi essenzialmente di una lacuna, se non di una vera e propria dimenticanza del legislatore. Appare infatti difficile ammettere che il legislatore abbia considerato non necessario un regolamento interno per organi dotati di rilevanti poteri mentre lo ha ritenuto necessario per le assemblee dei genitori e degli studenti che devono tenersi a livello di circolo e di istituto. Né si potrebbe obbiettare che l'assenza di una esplicita previsione normativa che imponga a quegli organi di darsi un regolamento interno stia ad indicare che tale regolamento può essere previsto da una fonte normativa statale giacché con ciò contrasta sia la posizione di autonomia che a questi organi è riconosciuta, sia il dettato del già citato art. 37.

Sembrerebbe perciò partito migliore affermare che anche tali organi sono tenuti a darsi un proprio regolamento interno. In ogni caso, comunque, anche quando si voglia respingere questa tesi, si potrà al massimo sostenere che essi possono darsi un regolamento o possono agire fissando volta per volta le regole cui attenersi, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

2. Stabilito che per le assemblee di genitori e studenti nonchè probabilmente, per le considerazioni anzidette, anche per gli organi collegiali, previsti nel capo primo del decreto, sussiste un obbligo o, quantomeno, una facoltà di darsi un regolamento interno e tenuto conto che nell'esercizio di tale potere regolamentare si devono rispettare le norme legislative nonché i principi generali del diritto amministrativo in materia di formazione della volontà degli organi, si tratta ora di esaminare quali siano i problemi cui può dar luogo la formulazione dei regolamenti suddetti nonché quali siano le materie che essi devono necessariamente disciplinare.

Tale esame sarà condotto distintamente per quanto riguarda gli organi collegiali e le assemblee. Infatti la diversità di composizione e di competenze degli uni e delle altre, nonché il differente grado di approfondimento della disciplina legislativa che li riguarda, fa sì che i problemi si pongano in modo assai diverso nei due casi.

Prima però di passare all'esame di questi problemi è opportuno fissare quali sono i principi di carattere generale che vigono nel nostro sistema circa la formazione della volontà degli organi collegiali e assembleari.

La loro conoscenza, infatti, è indispensabile perché essi devono essere rispettati dai singoli regolamenti e sono comunque vincolanti per quegli organi che, non essendo tenuti a farlo, rinuncino a darsi un proprio regolamento.

Parte prima

I PRINCIPI GENERALI RELATIVI ALLA FORMAZIONE DELLA VOLONTA' DEGLI ORGANI COLLEGIALI

1. Convocazione e ordine del giorno.

Il primo aspetto dell'attività degli organi collegiali rilevante per il diritto attiene alla convocazione dell'organo stesso e alla definizione della materia sulla quale esso deve deliberare.

Principio generale è che la convocazione spetti al presidente dell'organo, così come che ad esso spetti formulare l'ordine del giorno. La legge o i regolamenti possono poi prevedere che altri soggetti possano chiedere la convocazione dell'organo. In tal caso colui a cui spetta convocare il collegio o l'assemblea è tenuto a conformarsi alla richiesta e ad inserire all'ordine del giorno la materia per la quale la convocazione stessa è stata domandata.

La convocazione deve ovviamente essere inviata a tutti i componenti dell'organo. Se non sono previste modalità particolari essa dovrà essere inviata un congruo numero di giorni prima della data fissata per la riunione (in genere almeno cinque) e l'invio dovrà avvenire con forme che garantiscano la prova dell'avvenuta convocazione (di solito lettera raccomandata). Modalità più semplici possono essere previste dalla legge o dai regolamenti e possono comunque essere sempre adottate con l'accordo di tutti i membri dell'organo stesso. Deve però essere tenuto presente che qualora, in assenza di una esplicita previsione, siano osservate modalità di convocazione tali da non consentire un congruo preavviso e da non garantire che tutti ricevano la convocazione, l'organo potrà deliberare senza timori di successive impugnative solo ove siano presenti tutti i membri che ne hanno diritto. In caso contrario, infatti, potrebbe sempre ragionevolmente temersi l'impugnativa delle deliberazioni prese da parte di un membro che facesse rilevare la non pervenuta convocazione.

Un problema particolare sorge poi quando, come nel caso degli organi collegiali di cui al primo capo del D.P.R. n. 416, la legge stessa im-

ponga che gli organi non siano convocati in ore determinate. È evidente che in questo caso una convocazione che non rispetti tale disposizione è illegittima e quindi invalida.

Per quanto riguarda la formulazione dell'ordine del giorno, si tratta di un potere proprio del presidente o di chi abbia, in base alla legge, il potere di convocarlo. Nella formulazione dell'ordine del giorno il presidente è comunque tenuto ad inserire quegli argomenti che siano richiesti da chi ha il potere di farlo e quegli argomenti che, in base a disposizioni legislative, devono essere presi in esame a scadenze determinate.

L'efficacia dell'ordine del giorno consiste nell'impedire che il collegio o l'assemblea possano discutere argomenti in esso non iscritti. Né l'ordine del giorno può essere modificato dal collegio o dall'assemblea se non quando tutti i membri siano presenti e la maggioranza di questi sia d'accordo.

Questi principi circa l'efficacia dell'ordine del giorno sono certamente vincolanti perché posti a garanzia dei diritti dei singoli membri del collegio o dell'assemblea. Dalla lettura dell'ordine del giorno, infatti, chi ha diritto a partecipare ai lavori dell'organo ha modo di decidere se è per lui interessante o no essere presente a quella determinata seduta. Ma proprio per questo non si potranno poi discutere argomenti non iscritti all'ordine del giorno né modificarlo se non in presenza di tutti i membri; se ciò fosse possibile infatti si verrebbe meno alla garanzia per i singoli.

Per il medesimo motivo, poi, non potranno essere affrontati, sotto il punto iscritto all'ordine del giorno come « varie ed eventuali », argomenti di rilevante importanza. Se ciò fosse ammissibile, infatti, verrebbero nuovamente meno le garanzie che l'ordine del giorno costituisce per i singoli. Ancora, per questo stesso motivo non è possibile discutere argomenti iscritti ad un determinato punto dell'ordine del giorno quando la discussione sia passata a riguardare un altro e diverso argomento. E ciò perché è necessario che ciascun membro dell'organo collegiale, interessato soltanto ad uno o più dei punti iscritti, possa allontanarsi al termine della discussione su tali punti, con la certezza che, anche se la riunione continua, non potranno più essere presi in considerazione gli argomenti che lo interessano.

2. Requisiti di validità delle sedute.

I requisiti di validità delle sedute attengono essenzialmente al numero dei membri del collegio o dell'assemblea che devono essere presenti perché l'organo possa deliberare validamente.

In questa materia non esiste un principio generale che valga a disciplinare, in assenza di previsioni legislative o regolamentari, tutti i diversi tipi di riunione che possono svolgersi. Si può dire però che il principio generale a cui, in assenza di esplicite previsioni, ci si deve attenere quando si tratti di riunioni di organi collegiali, è quello secondo cui si può validamente deliberare quando sia presente la metà più uno degli aventi diritto al voto. Per quanto riguarda invece le riunioni di carattere assembleare, alle quali possano partecipare un numero assai alto e tendenzialmente indeterminato di persone, il principio anzidetto sembra in linea di massima cedere ad un altro e diverso principio, quello secondo il quale, in assenza di una esplicita previsione, non sarebbe richiesta la presenza di un numero specifico di partecipanti e tanto meno della metà più uno degli aventi diritto.

Rispetto agli organi collegiali previsti dai decreti delegati, l'art. 28 stabilisce esplicitamente che per la validità delle sedute debba essere presente la metà più uno degli aventi diritto, recependo così in una norma il principio anzidetto. È da ritenere che questa regola debba applicarsi anche alle riunioni dei consigli di classe e di interclasse che pure non sono direttamente menzionati all'art. 28.

Più difficile è invece stabilire quale principio debba valere per le assemblee degli studenti e dei genitori. A questo proposito si potrebbero prospettare due soluzioni fra loro incompatibili. La prima, quella di ritenere che anche le assemblee previste dal decreto possano validamente deliberare solo quando sia presente almeno la metà più uno degli aventi diritto; la seconda, quella di affermare invece che esse possano validamente deliberare qualunque sia il numero dei membri presenti, in applicazione del secondo criterio prima indicato.

La prima soluzione potrebbe essere avanzata osservando che a quelle assemblee può partecipare un numero precisamente definibile di aventi diritto, cosicché si tratterebbe in realtà di organi a composizione definita, assimilabili, sotto questo profilo, agli organi collegiali. La seconda soluzione potrebbe invece essere sostenuta sulla base del fatto

che s tratta pur sempre di riunioni di carattere assembleare, alle quali hanno diritto di partecipare, in alcuni casi, un numero molto alto di persone, con la conseguenza che l'applicazione anche a queste riunioni del principio generale valido per gli organi collegiali contrasterebbe con il loro stesso carattere e potrebbe condurre troppo facilmente al verificarsi della mancanza del numero legale.

Sembra che, fra le due soluzioni prospettate, la seconda sia senz'altro preferibile e sotto il profilo dell'opportunità e sotto quello della legittimità. E ciò per il carattere indiscutibilmente assembleare che la legge intende dare alle riunioni di studenti e genitori.

Ne consegue che mentre le sedute degli organi collegiali saranno da ritenersi valide solo se è presente almeno la metà più uno degli aventi diritto, le riunioni delle assemblee, salvo diversa disposizione contenuta nel regolamento interno, non saranno da considerare subordinate ad alcuna condizione connessa col numero dei presenti.

Va altresì ricordato che la verifica della presenza del numero legale richiesto per la validità delle sedute compete al presidente dell'organo collegiale o assembleare e che non si può dare inizio alla seduta medesima se tale numero non è raggiunto. Nel caso in cui l'organo non abbia ancora provveduto a darsi un presidente la verifica spetta a chi ha convocato la riunione.

Parimenti va ricordato che quando sia previsto, o per esplicita disposizione legislativa o regolamentare o per l'applicazione del relativo principio generale, l'esistenza di un numero legale per la validità della seduta, tale numero deve, in linea di massima, essere costantemente presente, con la conseguenza che la riunione dovrà essere sciolta quando questo venga meno.

Sorge a questo punto il problema se sia applicabile anche alle sedute degli organi collegiali previsti dal decreto l'istituto della presunzione di esistenza del numero legale, istituto in base al quale il numero legale si considera sempre esistente tranne che ne venga chiesta la verifica. Non pare però che nel silenzio della legge e senza un'esplicita previsione regolamentare esso possa ritenersi applicabile alle sedute degli organi collegiali in questione. Anzi, sotto più di un profilo, potrebbero sorgere dubbi fondati anche sulla possibilità di introdurre tale istituto negli stessi regolamenti.

In ogni caso, fino a che non sia altrimenti disposto – e sempre che

una diversa disposizione sia ammissibile – dovrà ritenersi invalida la riunione che si svolge in assenza del numero legale e invalide, di conseguenza, le deliberazioni che in essa siano prese. Non solo, sarà dovere del presidente, constatata l'assenza del numero legale, sospendere la riunione in corso. E ancora, la verifica del numero legale, con la conseguenza anzidetta, potrà sempre essere richiesta da ciascun membro dell'organo presente alla riunione.

3. Il procedimento di discussione.

Rispetto al procedimento di discussione, un problema generalissimo che di solito però è risolto direttamente dalla legge o dai regolamenti, è quello se esso debba essere pubblico o segreto.

Per quanto riguarda gli organi collegiali della scuola, però, questo problema ha assunto, come è noto, un particolare rilievo sia per i suoi aspetti intrinseci sia per l'ambiguo dettato legislativo. In accordo con quanto è stato sostenuto in altra parte di questo volume si ritiene che la migliore interpretazione della legislazione sia quella che vuole la pubblicità delle riunioni degli organi, per lo meno per quanto riguarda la fase della discussione. Secondo tale orientamento il problema non avrebbe ragione di porsi, essendo già risolto, sia pure implicitamente, dalla normativa legislativa. Qualora però, come è stato in altro luogo prospettato, si ritenesse troppo ardito questo orientamento e si volesse sostenere, invece, che la decisione sulla pubblicità o sulla segretezza delle riunioni spetta ai singoli organi collegiali, si dovrebbe segnalare che, in assenza di una esplicita decisione in senso contrario, le riunioni dovrebbero necessariamente essere pubbliche. Non vi è dubbio infatti che quando spetta ad un organo decidere circa la segretezza o meno dei suoi lavori, e si tratti di un organo composto come quelli previsti dal D.P.R. 416/'74, il principio generale è nel senso della pubblicità, salvo diversa esplicita previsione regolamentare o diversa decisione dell'organo stesso.

In ordine al procedimento di discussione vero e proprio, poi, i principi di cui si deve tener conto non sono molti né molto complessi.

Formalmente la seduta è aperta dal presidente che, verificata la

presenza del numero legale, dà, o fa dare dal segretario, lettura dell'ordine del giorno.

Ciascun punto dell'ordine del giorno è poi brevemente introdotto dallo stesso presidente. L'introduzione del presidente può assumere, quando occorra, anche la forma di una vera e propria relazione. Se si tratta di un argomento il cui inserimento all'ordine del giorno è stato richiesto da uno o più membri, colui che ne ha fatto richiesta, o, se si tratta di un gruppo, un rappresentante di questo, avrà diritto ad avere la parola immediatamente dopo che il presidente abbia dichiarato che si passa a trattare il relativo punto all'ordine del giorno. Nel caso invece che si tratti di un argomento rispetto al quale lo stesso organo collegiale ha, in una seduta precedente, dato mandato ad uno o più componenti di predisporre una relazione tecnica, tale relazione dovrà parimenti essere esposta subito dopo che il presidente abbia introdotto il punto all'ordine del giorno e prima che si passi alla discussione. Qualora l'incarico di predisporre la relazione sia stato affidato a un gruppo e all'interno di tale gruppo, non raggiungendosi il consenso, si sia formata una maggioranza e una minoranza, ciascuna delle quali abbia predisposto una sua relazione, è evidente che, anche in assenza di una esplicita previsione regolamentare, entrambe le relazioni dovranno essere esposte in apertura della discussione. Per gli organi collegiali che devono esprimere al loro interno la giunta si deve tener conto del fatto che un componente di questa avrà sempre diritto ad intervenire immediatamente qualora sia posta in discussione una sua proposta.

Rispetto allo svolgimento successivo della discussione esiste una grande varietà di regole alle quali ci si può ispirare cosicché non è possibile individuare principi univoci al di fuori di una esplicita regolamentazione che ciascun organo si dia.

Va però in ogni caso tenuto fermo che deve essere assicurato il diritto di parola a ciascun componente dell'organo: chiunque ne faccia richiesta al presidente ha diritto di intervenire.

In assenza di una esplicita regolamentazione, ci si può chiedere se sia possibile adottare modalità particolari per la presentazione della richiesta di intervento e limitare il tempo concesso a ciascun intervenuto. Pare giusto ritenere che ciò sia possibile purché la maggioranza dei presenti sia d'accordo e le modalità adottate e i limiti di tempo stabi-

liti non siano tali da sacrificare in modo sostanziale il diritto di intervento. È evidente inoltre che tali limitazioni dovranno essere sempre stabilite all'inizio della discussione.

Si potrà dunque prevedere, di volta in volta, che le richieste di intervento debbano essere presentate alla presidenza immediatamente dopo la introduzione e le relazioni sull'argomento da discutere e prima che la discussione inizi. Così come si potrà stabilire, di volta in volta, ma sempre prima che la discussione abbia inizio, che ciascun intervento non debba superare un dato limite di tempo.

Nel caso in cui si adotti la regola che chi intende prendere la parola deve farne richiesta prima dell'inizio della discussione, dovrà valere il principio – nella pratica assai spesso poco rispettato – che il presidente deve dare la parola secondo l'ordine delle richieste. Se si stabilisce che ciascun intervento non debba superare un certo limite di tempo, spetterà al presidente far rispettare questa regola e a tal fine egli potrà, di norma dopo uno o due richiami, togliere senz'altro la parola.

Se non esistono previsioni regolamentari esplicite su questi punti né vengono adottate regole particolari nel corso della seduta, varrà il criterio che deve essere concessa la parola a chiunque ne faccia richiesta durante la discussione e che questa non potrà essere dichiarata chiusa se non quando non vi siano più richieste di intervento. Se invece vale la regola che chi vuole intervenire deve farne richiesta all'inizio della discussione, questa potrà essere dichiarata chiusa solo quando sia esaurita la lista delle richieste.

Altro principio di cui va tenuto conto è che nessuno può prendere la parola più di una volta durante la discussione su un dato punto dell'ordine del giorno. Ciò non significa, evidentemente, che non si possa intervenire più di una volta durante la medesima seduta ma solo che chi è già intervenuto su uno specifico argomento non potrà nuovamente avere la parola sino a che non si sia passati a discutere un altro e diverso punto.

A questa norma, che, salvo diverse disposizioni regolamentari o diverse decisioni assunte a maggioranza dei presenti, deve sempre essere tenuta ferma, esistono solo due eccezioni: chi sia già intervenuto può prendere nuovamente la parola solo per presentare una *mozione d'ordine* o *per fatto personale*. La mozione d'ordine consiste in un inter-

vento col quale si intende rilevare che colui che sta parlando esorbita dalla materia del dibattito o usa un linguaggio inammissibile o viola norme procedurali o regolamentari. La mozione d'ordine è perciò sempre e solo un intervento col quale si intende rilevare irregolarità formali o sostanziali nello svolgimento della discussione e ha come finalità quella di ottenere che tali irregolarità cessino. Pertanto non si può, presentando una mozione d'ordine, esprimere propri pareri nel merito dell'argomento in discussione né dilungarsi più dello stretto necessario. Quando viene chiesta la parola per mozione d'ordine questa deve essere immediatamente concessa, e se è chiesta mentre un altro sta parlando questi deve immediatamente sospendere il suo intervento che potrà riprendere solo dopo che si sia esaurita la discussione incidentale ulla mozione. Al termine dell'esposizione della mozione – che, come si è detto, deve essere la più concisa possibile – il presidente decide se essa sia o no ammissibile. Nel caso che non lo sia motiverà in merito e la discussione potrà procedere. Nel caso invece che sia ammissibile la porrà immediatamente in votazione. Prima della votazione sulla mozione d'ordine sono ammessi interventi che devono però attenersi strettamente all'oggetto della questione. Subito dopo la fine degli interventi si vota. Di norma si segue la procedura più semplice e si vota per alzata di mano. Chiusa la votazione sulla mozione d'ordine, la discussione riprende normalmente, tenendo ovviamente conto di quanto è avvenuto. Se la presentazione della mozione aveva interrotto un intervento questo riprenderà, sempre che ciò non contrasti con i risultati della votazione appena avvenuta. Il tempo trascorso per la presentazione della mozione non sarà evidentemente computato.

Per quanto riguarda il secondo motivo per cui anche chi è già intervenuto può chiedere la parola nuovamente, quello cioè relativo a fatto personale, va detto che tale situazione ricorre quando un intervenuto nella discussione abbia pronunciato affermazioni tali da ledere l'onorabilità di un componente dell'organo o dell'assemblea, o tali da metterne in dubbio la buona fede. In tal caso, è uso che si conceda la parola a colui che è stato leso nell'onore, subito dopo la conclusione dell'intervento durante il quale tale lesione si è verificata e sempre che, naturalmente, la parola sia chiesta dall'interessato. Di solito, gli interventi per fatto personale non comportano, al contrario di quanto avviene per le mozioni d'ordine, alcuna votazione. Al termine dell'intervento per

fatto personale, che deve comunque essere contenuto in limiti di tempo assai ristretti e non deve scendere a esaminare fatti o argomenti estranei alla specifica controversia, la discussione deve riprendere secondo le regole generali, dandosi la parola a colui cui spetta secondo l'ordine normale.

Al termine della discussione si passa alle votazioni, posto che la discussione possa condurre a una delibera o, genericamente, a una decisione. Di norma la votazione avverrà sulla proposta che potrà fare lo stesso presidente, traendo le fila della discussione che si è svolta. Può accadere anche però che il presidente rinunci, per mantenere una posizione di imparzialità, a presentare una sua proposta. In tal caso saranno i membri del collegio o dell'assemblea che potranno avanzare proprie proposte, nella forma di mozioni. Ed è peraltro assolutamente evidente che anche qualora il presidente faccia proprie proposte, gli altri componenti dell'organo o dell'assemblea potranno presentare una o più mozioni differenti da quella del presidente. In sede di regolamento interno dell'organo può essere previsto che per presentare una mozione occorra il consenso di un certo numero di membri: se però manca il regolamento, o questo non prevede nulla in merito, varrà il principio secondo il quale ciascun membro ha diritto di proposta. Per gli organi collegiali che esprimono al loro interno una giunta, questa avrà sempre diritto di proposta, ed anzi, stando alle disposizioni legislative, in alcuni casi solo la giunta potrà avvalersi di tale diritto.

Per le assemblee dovrebbe valere la regola che le mozioni siano presentate in forma scritta: analogo principio non vale necessariamente per gli organi collegiali. Il carattere più ristretto di questi organi consente infatti maggiore elasticità procedurale.

Qualora ci si trovi di fronte a più mozioni o a più proposte, il presidente dovrà porre in votazione ciascuna di queste secondo l'ordine di presentazione, a meno che tra di esse ve ne siatuna a contenuto completamente negativo, che propone cioè di non deliberare sul punto in esame. In questo caso infatti spesso si usa votare innanzitutto su tale mozione giacché se questa venisse approvata non vi sarebbe più motivo di procedere ad ulteriori votazioni.

Su ciascuna mozione ha senz'altro diritto di parlare colui che l'ha presentata o, se si tratta di un gruppo, un suo componente. È generalmente ammesso anche che gli altri membri del collegio e dell'assem-

blea possano intervenire per dichiarazioni di voto, al fine cioè di rendere esplicito come intendono votare e perché. Ovviamente le dichiarazioni di voto devono essere il più possibile succinte e non possono in alcun caso trasformarsi in interventi che riaprano la discussione. Spetterà in linea di massima al presidente il compito di far rispettare tale criterio ma è anche possibile che, in sede regolamentare, siano fissati a tale scopo termini di tempo molto brevi.

Le mozioni, quando siano più di una, devono essere poste in votazione secondo l'ordine di presentazione: ovviamente se una mozione e approvata non si potranno più porre in votazione le altre relative al medesimo argomento. Ci si deve chiedere però se è possibile, in assenza di una esplicita previsione regolamentare, la presentazione di emendamenti o di modifiche nei confronti delle mozioni già presentate, naturalmente man mano che queste vengono in discussione. Fermo restando che le considerazioni che si vanno facendo hanno in questa parte un valore essenzialmente orientativo e possono essere largamente disattese nella prassi sempre che vi sia l'accordo dei membri del collegio o dell'assemblea, pare più corretta la soluzione di escludere la possibilità di emendamenti. Nel caso invece che si voglia ammettere tale possibilità, si dovrà prima di tutto mettere in votazione la mozione nella sua formulazione originale e solo successivamente, qualora questa non sia in tutto o in parte approvata, gli emendamenti relativi. Se più emendamenti attengono al medesimo punto della mozione, dovranno essere posti in votazione secondo l'ordine di presentazione e, nuovamente, non si porranno più in votazione quelli che riguardino una mozione già approvata nella sua formulazione originale o quelli che riguardino aspetti sui quali già dispone un altro emendamento approvato.

Col passaggio alla votazione si esaurisce la fase della discussione e si apre una fase diversa, quella della votazione appunto, per la quale in ordine alle modalità da seguire, al computo dei voti, al metodo dello scrutinio valgano principi specifici che saranno considerati nel paragrafo successivo.

Qualche considerazione tuttavia deve ancora essere fatta per motivare la non applicabilità in questa materia di due istituti noti nel diritto parlamentare e delle assemblee politiche in genere: l'interrogazione e l'interpellanza.

Sia l'interrogazione che l'interpellanza sono istituti i quali presuppongono che, come accade nel sistema parlamentare, vi sia un potere di sindacato nei confronti dell'attività di un altro organo, al quale appunto si rivolge un'interrogazione per sapere se esso sia a conoscenza di un certo fatto, se abbia informazioni o notizie su un fatto che si è verificato, se abbia preso o stia per prendere un provvedimento; oppure si rivolge un'interpellanza, per conoscere quali siano i motivi o gli intendimenti in base a cui esso abbia tenuto una data condotta. Tanto l'interrogazione che l'interpellanza devono essere presentate secondo determinate modalità e danno luogo a una fase di discussione all'interno dell'organo che deve rispettare particolari criteri.

È evidente però che nessuno di questi due istituti può essere applicato all'interno degli organi collegiali o assembleari previsti dai decreti delegati e questo perché non si può dire che essi si trovino, rispetto ad altri organi, in una posizione di controllo e di sindacato che possa giustificare la loro adozione. Ciò è senz'altro vero per quanto riguarda le assemblee e i consigli di classe e di interclasse. È vero però anche per quanto riguarda i consigli di circolo e di istituto perché le giunte che questi consigli devono esprimere hanno soltanto compiti preparatori ed esecutivi delle deliberazioni consiliari.

Altro e diverso problema è quello se gli organi collegiali della scuola possiedano un potere strumentale di indagine e possano rivolgere domande e richieste di informazioni agli altri organi con l'obbligo per questi di rispondere. Su questo punto non vi è dubbio che la risposta debba essere positiva perché è un principio generale dell'amministrazione che ciascun organo sia dotato dei poteri strumentali per l'assolvimento del proprio compito e che gli altri organi della P.A. siano tenuti a dare la collaborazione necessaria. L'esercizio di un tale potere di indagine o di richiesta di informazioni, tuttavia, si svolge attraverso l'approvazione di delibere collegiali, da assumersi dall'organo secondo le normali regole relative alle deliberazioni di questo, e non ha nulla a che fare con gli istituti dell'interpellanza e dell'interrogazione. In particolare non presenta alcun riflesso specifico in ordine alle modalità di svolgimento dei lavori interni dell'organo e della procedura di discussione cosicché non è compito di questa parte del lavoro esaminarne ulteriormente gli aspetti.

4. Il procedimento di votazione.

Rispetto al procedimento di votazione da adottarsi per l'approvazione di una delibera, o comunque di una presa di posizione dell'organo, esiste una prima generale distinzione a seconda che si debba procedere a scrutinio palese o a scrutinio segreto (oppure, il che è lo stesso, a votazione palese o a votazione segreta).

In generale, se nulla è esplicitamente previsto in disposizioni legislative o regolamentari, i componenti dell'organo sono liberi di scegliere di volta in volta quale dei due sistemi adottare. Vale però il principio, che in linea di massima si ritiene vincolante, per il quale quando si voti su persone debba sempre essere adottato lo scrutinio segreto. È invece molto discutibile se lo scrutinio segreto debba essere sempre e comunque adottato quando ne faccia richiesta un membro o un certo numero di membri del collegio. Alcuni ritengono che un tale principio possa essere considerato esistente nel nostro ordinamento sulla base del fatto che sia nel diritto parlamentare che in quello delle assemblee locali è sempre previsto che lo scrutinio segreto debba essere adottato quando ne faccia richiesta un numero molto ridotto di membri della assemblea. Tuttavia vi è una certa perplessità ad accogliere tale regola come un principio generale che debba comunque imporsi anche in assenza di una esplicita previsione regolamentare, e ciò perché non si saprebbe come indicare in tal caso il numero di membri cui spetti domandare l'adozione di un tale metodo. Né parrebbe corretto affermare che esso debba sempre essere adottato quando ne faccia richiesta anche un solo membro. Che allo scrutinio segreto si debba ricorrere obbligatoriamente quando ne faccia richiesta un certo numero di partecipanti al voto è infatti una regola posta a tutela delle minoranze: ma quale è la minoranza minima che, in assenza di una previsione esplicita, ha diritto a tale forma di tutela? È logico ritenere che tale forma di tutela possa estendersi addirittura alla posizione di un singolo membro dell'organo? Tutto sommato, sembra meglio ritenere che allo scrutinio segreto, in assenza di esplicite norme regolamentari, si debba sempre e obbligatoriamente ricorrere solo quando si debba votare su persone o quando esso sia specificamente imposto da previsioni legislative o regolamentari. In ogni altro caso l'organo sarà libero di decidere se votare a scrutinio segreto o a scrutinio palese. Ovvia-

mente questa decisione deve essere presa a maggioranza dei presenti. Non è tuttavia necessario che essa sia oggetto di una votazione esplicita di cui si debba dare atto nel verbale. Qualora infatti si adotti l'uno o l'altro sistema semplicemente su proposta del presidente, senza alcuna votazione in merito, l'accordo dei membri presenti è considerato implicitamente esistente. Per gli organi collegiali non vi è però alcun dubbio che essi potranno votare a scrutinio segreto sempre e solo quando si tratti di votazione su persone, dovendo invece votare a scrutinio palese in ogni altro caso. In tal senso dispone infatti l'art. 28.

All'interno dei due diversi sistemi vi è poi una grande varietà di metodi che possono essere seguiti.

Qualora si voti a scrutinio segreto si potrà adottare il metodo più normale, quello consistente nella votazione per schede, ma si potrà pure adottare, sempre che l'oggetto della votazione lo consenta, il metodo di deporre in un'urna palle di colore diverso a seconda del voto, favorevole o contrario, che si intende esprimere. Il primo metodo è quello che occorre seguire obbligatoriamente quando si tratti di eleggere persone ma può essere adottato per qualunque deliberazione giacché basterà segnare sulla scheda un sì o un no oppure consegnare la scheda bianca. Il secondo invece può essere adottato solo quando si tratti di esprimere un sì o un no e richiede un minimo di attrezzatura che non sempre gli organi collegiali o assembleari provvedono a darsi. Il secondo metodo, inoltre, è di solito meno seguito perché non consente di esprimere un voto di astensione quale è quello della scheda bianca. In verità, mentre nell'adozione del primo metodo coloro che hanno diritto di partecipare al voto possono votare a favore, votare contro, votare scheda bianca, astenersi dal voto, quando si adotti il secondo metodo gli stessi potranno soltanto votare a favore o contro o astenersi *tout court* dal votare. Proprio per questo molte volte le norme che prevedono il ricorso allo scrutinio segreto specificano anche che deve seguirsi il metodo della votazione per schede e non per simboli. In assenza di specifiche previsioni normative anche la scelta del metodo da adottare, una volta che si sia stabilito di procedere a scrutinio segreto, è in facoltà dell'organo medesimo. Si pensa però che per gli organi collegiali della scuola nonché, quando occorra, anche per le assemblee, il metodo più usato sarà certamente quello della votazione per schede.

Qualora invece si voglia o si debba procedere a scrutinio palese si potranno adottare un numero grandissimo di metodi diversi, fra i quali i più usuali sono quello per alzata di mano, per alzata e seduta, per discessione.

Quando si vota per alzata di mano il presidente porrà successivamente tre domande: chi è favorevole? chi è contrario? chi si astiene? Coloro che intendono rispondere favorevolmente a una di queste tre domande alzeranno la mano quando il presidente porrà la domanda relativa. Talvolta si usa al termine della votazione, dopo cioè che sono state poste tutte e tre le domande, ripetere la votazione per accertarne meglio i risultati. In tal caso il presidente dichiara che si tratta di una « controprova » e correttezza vuole che ciascuno voti nello stesso modo nel quale già ha votato. In questi casi non si tratta infatti di una nuova votazione ma semplicemente della ripetizione della votazione già avvenuta per verificarne meglio i risultati.

In modo analogo si procede quando si adottino gli altri due metodi indicati. Se si stabilisce di votare per alzata e seduta il presidente porrà nuovamente le tre domande precedenti e ciascuno si alzerà in piedi quando sia posta la domanda alla quale intende rispondere favorevolmente e resterà seduto quando siano poste le altre due domande. Se invece si intende votare per discessione (separando cioè in tre gruppi i membri del collegio o dell'assemblea a seconda delle loro opinioni) il presidente dovrà indicare in quale luogo fisico dell'ambiente devono porsi i favorevoli, i contrari e gli astenuti e ciascuno, a seconda della propria opinione, provvederà ad aggregarsi a uno dei tre gruppi.

Tutti e tre questi metodi possono essere adottati solo quando si tratti di esprimere la propria opinione mediante un sì o un no. Come è logico però essi possono essere usati anche per votazioni su mozioni assai lunghe e complesse giacché si tratterà soltanto di rispondere sempre alla domanda se si è favorevoli o contrari alla mozione stessa.

L'adozione di uno qualunque di questi metodi pone però un problema particolare, quello cioè di chi intenda astenersi non solo dall'esprimere un'opinione (l'equivalente cioè della scheda bianca) ma di chi non intenda proprio partecipare al voto (l'equivalente cioè dell'astensione quando si voti per scheda). Se si fa attenzione infatti si comprende subito che chi risponde alla domanda: chi vuole astenersi? in realtà esprime un voto, così come fa chi depone nell'urna una sche-

da bianca, e concorre quindi a determinare il numero complessivo dei votanti, con le conseguenze che si vedranno nella parte successiva. Occorre quindi chiarire bene che quando si vota a scrutinio palese quelli che intendono astenersi, nel senso che non vogliono proprio votare, non dovranno rispondere alla domanda: chi vuole astenersi? (perché così facendo in realtà voterebbero scheda bianca) ma devono rinunciare ad esprimere un qualunque voto e preferibilmente devono allontanarsi dalla seduta per il tempo necessario alla votazione. Per semplificare le cose tuttavia potrebbe essere opportuno che il presidente provvedesse ad avvertire prima di ogni votazione a scrutinio palese della necessità di allontanarsi dalla seduta per coloro che non intendono partecipare al voto. Si potrebbe anche, almeno secondo un'opinione peraltro piuttosto isolata, stabilire che il presidente ponga quattro domande anziché tre, chiedendo anche chi non intende partecipare al voto. Un tale sistema però può suscitare ragionevoli dubbi giacché sul piano formale si potrebbe sostenere che non è possibile che chi non vuol partecipare a una votazione possa esprimere tale orientamento nel corso della votazione stessa.

In ogni caso, qualora uno o più membri del collegio o dell'assemblea si allontanino dalla seduta prima di una votazione, o dichiarino di volersi astenere dal voto, dovrà esserne dato atto nel verbale della seduta e ciò perché coloro che non partecipano alla votazione concorrono ad abbassare il *quorum* necessario perché una delibera sia approvata.

Terminata la votazione occorrerà procedere allo scrutinio. Nel caso in cui la votazione sia avvenuta a scrutinio palese non occorrerà di massima provvedere alla nomina di scrutatori ma toccherà al presidente, constatati davanti a tutti i partecipanti i risultati della votazione, dichiararne l'esito. Dei risultati della votazione così come dichiarati dal presidente si deve ovviamente dar atto nel verbale.

Se invece si è proceduto a scrutinio segreto dovrà provvedersi a designare uno o più scrutatori (di regola due), cui spetta compiere lo spoglio dei voti. La designazione degli scrutatori può avvenire secondo i metodi più diversi. Di solito il metodo da adottare è stabilito dal regolamento, il più delle volte in base all'età dei membri del collegio. Se però il regolamento nulla prevede, o non vi sia regolamento, potrà essere il presidente stesso a sceglierli o di comune accordo potranno essere designati i due membri più giovani del collegio, oppure il più

giovane e il più anziano, oppure più semplicemente due membri qualsiasi sui quali vi sia l'accordo generale. Della designazione degli scrutatori deve comunque darsi atto nel verbale. E si deve ricordare che, in linea di massima, essi devono essere designati prima che si proceda alla votazione. Terminata la votazione gli scrutatori compiono lo scrutinio, dichiarando a voce alta il voto segnato su ciascuna scheda e provvedendo a dividere le schede a seconda del voto su ciascuna espresso. Al termine dello scrutinio gli scrutatori comunicano al presidente l'esito e questi provvede a proclamarlo ufficialmente. Della proclamazione del presidente si deve dar atto nel verbale.

Qualora nel corso di una medesima seduta si debbano svolgere più votazioni, non sarà necessario provvedere a designare per ciascuna di queste gli scrutatori ma essi potranno essere designati all'inizio delle votazioni e se ne darà atto a verbale una sola volta. L'esito di ciascuna votazione dovrà invece essere sempre iscritto a verbale.

5. Il modo col quale si deve computare la maggioranza necessaria per formare la volontà del collegio.

È evidente che le delibere degli organi collegiali devono essere sempre prese a maggioranza. Il problema è però che esistono almeno tre diversi tipi di maggioranza che possono essere alternativamente richiesti perché la delibera di un organo collegiale si intenda approvata: la maggioranza semplice, la maggioranza assoluta, la maggioranza qualificata. Accanto a questi tre tipi di maggioranze esiste poi un quarto tipo, la maggioranza relativa, che di regola non è mai sufficiente per approvare una delibera ma che può esserlo quando si tratti di designazioni.

Vediamo di spiegare quali sono le differenze che intercorrono fra queste maggioranze.

La *maggioranza semplice* (talvolta indicata anche come *maggioranza assoluta dei votanti*) si ha quando su una certa delibera concordino la maggioranza di coloro che votano. Maggioranza semplice, insomma, significa maggioranza dei presenti e votanti. Poniamo che un organo sia composto di venti membri ma che ad una data seduta siano presenti solo sedici membri e che su una certa delibera votino solo in

quattordici giacché due vogliono astenersi dal voto, magari uscendo dalla stanza. In questo caso la maggioranza semplice è otto. Se una delibera per la quale sia sufficiente la maggioranza semplice ottiene otto voti favorevoli è approvata; se ne ottiene meno è respinta. È evidente allora l'importanza degli astenuti e di coloro che invece votano scheda bianca. I primi non rientrano fra i votanti e quindi abbassano il *quorum* necessario per ottenere la maggioranza semplice; i secondi invece rientrano fra i votanti e quindi lo alzano.

La *maggioranza assoluta* si ha quando, perché una delibera sia approvata, occorre che sia d'accordo la maggioranza dei componenti del collegio, anche se non tutti sono presenti e se non tutti partecipano alla votazione. Poniamo che un organo, come nell'esempio precedente, sia composto di venti membri, che solo sedici siano presenti e solo quattordici votino. Se, perché la delibera sia approvata, occorre la maggioranza assoluta, essa si intenderà approvata solo se riscuote almeno undici voti favorevoli e cioè la metà più uno dei venti membri del collegio.

La *maggioranza qualificata* si ha quando, perché una delibera sia approvata, occorre che su di essa concordino un numero prestabilito di membri del collegio, superiore in ogni caso alla maggioranza assoluta. È richiesta la maggioranza qualificata quando una norma di legge preveda esplicitamente che una certa delibera debba essere approvata dai due terzi del collegio o dai tre quinti o dal sessanta per cento e così via. Poniamo che per approvare una certa delibera sia richiesta la maggioranza qualificata dei due terzi del collegio. Nell'esempio precedente di un collegio composto di venti membri di cui siano presenti solo sedici e votino solo quattordici la delibera potrà essere approvata solo se tutti e quattordici votino a favore giacché i due terzi del collegio sono pari a quattordici membri.

La *maggioranza relativa* sta invece ad indicare l'opinione che riscuote il maggior numero di voti anche se tale numero è inferiore alla maggioranza semplice. Così, per fare un esempio, si dice che la D.C. è partito di maggioranza relativa perché è il partito che ottiene più voti anche se né alla Camera né al Senato ha la maggioranza assoluta e solo in casi del tutto particolari potrà avere la maggioranza semplice (quando cioè molti deputati o senatori di altri partiti, astenendosi, facciano abbassare il *quorum*, cosa che avviene per i governi monocolori).

Chiarita così la questione dei diversi tipi possibili di maggio-

ranza, va detto che, in linea di massima, se non è diversamente previsto dalla legge, la maggioranza richiesta per la validità di una delibera è sempre quella semplice. E che, se non è esplicitamente previsto dalla legge o dai regolamenti, le schede bianche si computano nel numero dei votanti mentre non si computano in tale numero gli astenuti e, a maggior ragione, quelli che si siano allontanati prima della votazione.

Perché sia necessaria una maggioranza più alta di quella semplice, come la maggioranza assoluta o quella qualificata, occorre una esplicita previsione legislativa. È dubbio se basti una previsione regolamentare; anzi di solito lo si nega.

Per quanto riguarda la maggioranza relativa, così come qui la si è definita, si tratta di una maggioranza di norma del tutto irrilevante nelle deliberazioni. Al massimo può venire in rilievo quando si tratti di designazioni o elezioni e non sia richiesta una diversa maggioranza.

In conclusione, ai fini della formazione della volontà degli organi collegiali e assembleari della scuola, tranne che per i casi in cui le norme legislative esplicitamente prevedano una maggioranza particolare, si dovrà verificare che una delibera abbia ottenuto la maggioranza semplice. A tal fine dovrà computarsi il numero dei partecipanti al voto, con esclusione degli astenuti, e si potrà dichiarare la delibera approvata quando essa abbia ottenuto il consenso della maggioranza dei votanti.

In particolare, per gli organi collegiali, la legge stessa all'art. 28 stabilisce che le loro deliberazioni debbano sempre essere adottate a maggioranza assoluta dei votanti (e cioè a maggioranza semplice) salvo che disposizioni speciali prevedano diversamente. E prevede altresì che in caso di parità, quando cioè i no ed i sì siano nello stesso numero, debba prevalere il voto del presidente, secondo una regola spesso adottata per gli organi collegiali amministrativi. All'istituto della maggioranza assoluta e di quella relativa si fa invece ricorso per quanto riguarda l'elezione del presidente dei consigli di circolo e di istituto (cfr. art. 5).

6. Questioni ulteriori: la formazione del verbale, i modi di pubblicità degli atti, le modalità per chiedere la partecipazione di membri estranei ai lavori.

Prima di passare a esaminare i problemi cui può dar luogo la formazione dei regolamenti interni degli organi collegiali e assembleari restano da esaminare alcune questioni di carattere generale che non hanno trovato posto nelle pagine precedenti.

La prima, e anche quella di maggior rilievo, riguarda i principi cui occorre attenersi nella formazione del verbale.

Il verbale deve essere redatto contemporaneamente ai fatti attestati, man mano cioè che questi si svolgono durante la riunione. Può essere redatto da un membro del collegio con funzioni di segretario verbalizzante o da un membro esterno che partecipa alle riunioni del collegio con la sola funzione di redigere il verbale. In esso deve darsi atto del compimento di tutti gli atti necessari alla validità della riunione, quale la verifica del numero legale dei presenti, nonchè di tutte le deliberazioni prese dall'organo. Si deve tener presente che la validità del verbale e l'iscrizione a verbale dell'avvenuta approvazione di una delibera è condizione di validità della delibera stessa e quindi va posta particolare attenzione nel redigere il verbale sia nei suoi aspetti generali che nelle parti in cui si dà atto delle approvazioni avvenute.

Per la validità del verbale sono di regola sufficienti la sottoscrizione del segretario e di chi presiedeva la riunione. È tuttavia principio generalmente seguito quello di dare lettura del verbale della seduta precedente all'inizio di ogni seduta per consentire eventuali rettifiche e modificazioni e per ottenerne l'approvazione formale del collegio. In sede di approvazione del verbale tuttavia non possono essere apportate che rettifiche o modifiche di carattere meramente formale, con esclusione di ogni mutamento delle deliberazioni già prese o di riesame di argomenti già discussi e ciò perché esso ha soltanto la funzione certificativa di attestare quanto è avvenuto durante la riunione. Le attestazioni inserite a verbale possono essere impugnate solo mediante querela di falso perché si tratta di un atto pubblico.

La tenuta dei verbali è compito del segretario dell'organo collegiale, se vi è, se no spetta al presidente. Di norma essi sono redatti su appositi libri-verbali, firmati in ogni pagina dal presidente dell'organo e con

pagine progressivamente numerate. Tale regola non è però tassativa a meno che non sia prevista da una norma di legge o regolamento, norme queste che possono prevedere anche requisiti ulteriori.

La seconda questione che qui occorre rapidamente esaminare è quella delle regole da seguire ove sia esplicitamente richiesta la pubblicità degli atti assunti dal collegio ma non sia previsto in che forme tale pubblicità debba essere assicurata. Salvo ulteriore e più dettagliata previsione legislativa o regolamentare, sembra che la pubblicità possa adeguatamente essere soddisfatta mediante l'affissione di copia del verbale della seduta in posto aperto al pubblico, quale, nei casi che qui interessano, una bacheca situata in posizione facilmente accessibile per tutti. Ci si potrebbe però domandare come sia possibile dare pubblicità al verbale subito dopo una seduta quando questo verrà approvato formalmente solo nella seduta successiva. Si tratta tuttavia di un problema inesistente: si deve infatti ricordare che ai fini legali il verbale acquista la sua validità mediante sottoscrizione del verbalizzante e del presidente della riunione; l'approvazione successiva è richiesta solo al fine di consentire rettifiche o modifiche di natura formale. Non vi è perciò alcun dubbio che il verbale, in copia o in originale, possa immediatamente dopo la riunione essere posto a disposizione del pubblico, soddisfacendosi così all'obbligo di pubblicità degli atti del collegio richiesto dalla legge. Questa soluzione inoltre appare la migliore sia dal punto di vista pratico che da quello dell'opportunità generale. Dal punto di vista pratico perché è meno complesso rendere pubblico il verbale che non i singoli estratti dei singoli atti; dal punto di vista della opportunità generale perchè sembra giusto che il pubblico possa venire a conoscenza non solo dei singoli atti, come espressamente impone la legge, ma anche del modo col quale si è giunti a deliberarli.

Da ultimo occorre esaminare quali siano le modalità da seguire per invitare, nei casi previsti dalla legge, estranei a partecipare ai lavori del collegio o dell'assemblea. Certamente, lo spirito stesso della nuova legislazione vorrebbe che tale invito potesse essere rivolto anche da parte di minoranze, sia pure qualificate, dell'assemblea o dell'organo e quindi che il presidente fosse tenuto, su richiesta di un numero proporzionalmente non eccessivo di membri, a rivolgere tale invito alle persone indicate. In assenza di una esplicita regolamentazione sul punto

tuttavia (regolamentazione che certo potrà essere prevista nei singoli regolamenti interni), sembra che non si possa sostenere una tale tesi. Senza un'esplicita previsione non si potrebbe infatti indicare quale sia il numero minimo necessario per rivolgere la richiesta, né quali possano essere le condizioni a cui tale richiesta debba essere subordinata. Pare perciò che, sino a che ciascun organo non abbia diversamente disposto, sia per forza necessaria una delibera dell'intero collegio o dell'assemblea, assunta secondo le forme consuete e cioè a maggioranza semplice. Sulla base di una tale deliberazione spetterà poi al presidente provvedere.

Parte seconda

I REGOLAMENTI INTERNI DEGLI ORGANI COLLEGIALI

1. Cenni generali.

In ordine ai regolamenti interni degli organi collegiali previsti dal capo I del D.P.R. 416/'74 vi è da risolvere un primo problema generalissimo, cui già si è fatto cenno in premessa: quello cioè se tali organi siano o no tenuti a darsi un regolamento. Come si è a suo tempo osservato, la tesi che qui si preferisce è nel senso che anche questi organi debbano darsi un loro regolamento interno. In ogni caso, però, come si è già chiaramente detto, qualunque sia la soluzione esatta, è possibile ritenere che questi organi possano pur sempre dettare proprie norme regolamentari interne al fine di codificare le norme da seguire nello svolgimento dei propri lavori. Si può sostenere infatti che se essi hanno, come hanno, il potere di decidere di volta in volta quali regole adottare, avranno anche il potere di stabilirle in via generale e preventiva.

Tuttavia affermare che questi organi hanno, se non il sicuro obbligo, quanto meno la certa possibilità di darsi un proprio regolamento non significa ancora aver individuato quale è l'ambito del potere regolamentare ad essi attribuito. E qui si deve riconoscere che la soluzione cambia assai a seconda che si ritenga che essi devono o possono darsi un regolamento. Se si ritiene che essi debbano darsi un regolamento si ritiene anche che la legge affidi agli organi medesimi il compito di autoregolamentarsi, riconoscendo ad essi, insomma, una vera e propria autonomia regolamentare, con la conseguenza che essi potranno disporre in tutte le materie relative alla propria attività interna che già non siano disciplinate dalla legge. Se invece si ritiene soltanto che essi possano darsi un regolamento, si fonda tale potere sull'osservazione che ciò che un organo può decidere di volta in volta lo può anche decidere in via preventiva e generale. In tal modo però si deve ammettere che si riconosce all'organo soltanto il potere di disciplinare in sede regolamentare quelle materie che comunque devono essere oggetto di deci-

sione collettiva mentre molto più dubbio resta che l'organo possa disciplinare con regolamento anche nelle materie di competenza del suo presidente, specie quando questo sia tale di diritto, o in quelle che incidono sulla posizione soggettiva dei singoli membri dell'organo.

È vero dunque che vi è una grande differenza fra l'una e l'altra tesi, fra l'una e l'altra soluzione, e che questa differenza incide direttamente sull'ambito del potere regolamentare interno degli organi.

In questa sede si confessa un grande imbarazzo nello scegliere l'una soluzione piuttosto che l'altra; e ciò non tanto perché non si abbia una precisa opinione quanto perché le finalità di questo lavoro sono essenzialmente orientative dell'attività pratica degli organi e si esita assai a proporre una tesi che potrebbe risultare poi inesatta alla stregua del prevalere di un'altra e diversa opinione.

Si preferisce perciò esaminare i problemi posti dall'esercizio del potere regolamentare di questi organi secondo una linea che comunque non possa dar luogo a contestazioni di carattere giuridico, nella consapevolezza che ciò può condurre a valutazioni e proposte di carattere nettamente riduttivo.

2. I regolamenti interni dei consigli di classe e di interclasse.

Per i consigli di classe e di interclasse è certo che i regolamenti interni potranno dettare norme relative alle modalità di svolgimento della discussione e al metodo di votazione da adottare.

Più dubbio, invece, se e in che misura possano dettare norme rispetto alla convocazione dell'organo, alla formazione dell'ordine del giorno, alle condizioni di validità delle sedute.

Per la convocazione dell'organo e la formazione dell'ordine del giorno sembra che il regolamento interno possa al massimo contenere norme ricognitive dei principi generali precedentemente esposti e questo perché si tratta di poteri propri di un presidente che è tale di diritto, per disciplinare e limitare i quali occorre che un organo sia dotato di un potere regolamentare esplicito e non solo implicitamente fondato. I regolamenti dovranno così limitarsi a prevedere le modalità da seguire per inviare la convocazione, il numero di giorni che deve intercorrere fra la data di convocazione e quella di riunione, eventual-

mente le modalità di convocazione nei casi di urgenza, ma non potranno vincolare il potere del presidente ad altri requisiti, né limitarlo in alcun modo. Lo stesso, per quanto riguarda la formulazione dell'ordine del giorno, non potranno i regolamenti imporre che esso sia formato collegialmente né stabilire che debba obbligatoriamente essere formulato secondo criteri specifici previsti in regolamento.

Più dubbio è invece se il regolamento interno possa prevedere casi nei quali l'organo collegiale debba essere obbligatoriamente convocato a richiesta di un certo numero di membri o nei quali, sempre a richiesta di un certo numero di membri, debba essere obbligatoriamente inserito un argomento all'ordine del giorno. Se si tenesse fermo che il potere regolamentare dell'organo collegiale può valere solo per le materie nelle quali spetta all'organo stesso decidere, e non in quelle che sono di competenza propria del presidente, si dovrebbe rispondere in modo negativo. Tuttavia si deve osservare che, come si diceva in precedenza, è regola assolutamente generale che il diritto di chiedere la convocazione di un organo spetti anche a un certo numero di membri dell'organo stesso, così come è generalmente sempre previsto il diritto di chiedere l'inserimento di un argomento all'ordine del giorno. Si potrebbe allora ritenere che i regolamenti interni di classe e di interclasse possano dettare norme in materia, attribuendo ad esse un valore ricognitivo e specificativo di un principio generale che si assume obbligatorio applicare.

Non sembra invece possibile ammettere che il regolamento interno possa dettare norme relativamente alle condizioni di validità delle sedute per quanto riguarda il numero di membri che devono essere presenti, e ciò per due diversi motivi: il primo, che si tratta di una materia che incide sulla posizione dei singoli membri e che quindi sembra sottratta al potere regolamentare quando questo sia implicito; il secondo, che la legge stessa, all'art. 28, prevede per i consigli di circolo e di istituto condizioni di validità che ripetono il principio generale secondo il quale deve essere presente la metà più uno dei componenti dell'organo perché questo sia costituito validamente. Ora pare chiaro che, sia per analogia con la disposizione citata, sia perchè si tratta comunque di un principio generale a cui si fa ricorso in assenza di esplicita previsione, la condizione di validità della seduta per gli organi che qui si esaminano debba essere la medesima e che non sia in potere dei singoli regolamenti modificarla.

Ampio è invece lo spazio di regolamentazione per quanto riguarda le modalità secondo le quali deve svolgersi la discussione. Si potrà così prevedere che ogni intervento debba contenersi entro un certo tempo e che le iscrizioni a parlare debbano essere presentate subito dopo la fine della relazione introduttiva e prima che si passi alla discussione. Si potrà anche prevedere un tempo massimo per le dichiarazioni di voto, così come si potrà disciplinare l'ammissibilità o meno degli emendamenti alle singole mozioni o proposte.

Egualmente ampio è lo spazio regolamentare per quanto riguarda le modalità di votazione. Non si potrà, è vero, prevedere la possibilità di ricorso allo scrutinio segreto se non quando si tratti di votazione riguardante persone e ciò perché è la stessa legge ad imporlo (cfr. art. 28), ma si potrà stabilire quale dei diversi metodi possibili per le votazioni a scrutinio palese debba essere adottato. Si potrà altresì prevedere secondo quale metodo debbano essere designati gli scrutatori quando si tratti di votare a scrutinio segreto. Si potrà poi stabilire se del verbale deve essere data lettura solo nella riunione successiva o (ma lo si sconsiglia) alla fine della stessa riunione.

Potranno, inoltre, e questo è un punto importante, definirsi le modalità per chiedere informazioni o notizie ad altri organi della scuola nonché quelle per costituire gruppi di studio su problemi specifici.

Sarà infine opportuno che si prevedano norme attuative dell'obbligo di pubblicità degli atti previsto dall'art. 27.

3. I regolamenti interni dei consigli di circolo e di istituto.

Assai più ampio di quello dei regolamenti interni dei consigli di classe e di interclasse è lo spazio in cui può disporre il regolamento dei consigli di circolo e di istituto. E ciò per due ragioni: la prima, che il presidente di questi organi è elettivo, cosicché è possibile forse sostenere che il regolamento interno possa diporre anche in merito ai poteri propri del presidente, pur in assenza di un esplicito potere regolamentare dell'organo; la seconda, che questi consigli devono eleggere nel proprio seno una giunta e hanno attribuzioni assai maggiori di quelle che spettano ai consigli di classe o di interclasse, cosicché i regolamenti interni potranno disporre sia sul modo di funzionamento della giunta

e sui rapporti fra questa e il consiglio, sia sul modo di esercizio delle funzioni proprie del consiglio che ad esso sono esplicitamente assegnate.

Resta però escluso che il regolamento interno dei consigli in questione possa prevedere condizioni particolari per la validità delle sedute, giacché a questo provvede direttamente l'art. 28 del D.P.R., nonché che possa prevedere l'obbligo di procedere a scrutinio segreto su votazioni non riguardanti persone perché ciò è escluso esplicitamente dal medesimo articolo.

In concreto, per quanto riguarda le modalità di convocazione dell'organo e la formazione dell'ordine del giorno, questi regolamenti potranno contenere disposizioni dello stesso genere di quelle indicate per i regolamenti dei consigli di classe e di interclasse ma potrebbero, probabilmente, prevedere anche che l'ordine del giorno sia fissato di intesa fra il presidente e la giunta e che le convocazioni siano obbligatorie a scadenze predeterminate, ad esempio una volta al mese o ogni due mesi, salva restando la possibilità di convocazioni straordinarie decise dal presidente o richieste da un certo numero di membri del consiglio o dalla giunta. Per quanto riguarda poi la possibilità che un certo numero di membri possano richiedere la convocazione, non vi è dubbio alcuno che ciò possa essere previsto: è peraltro consigliabile che si stabilisca che tale facoltà spetta ai rappresentanti di ciascuna componente o a una parte di essi. Indubbio è poi che si debba prevedere anche il diritto della giunta di chiedere la convocazione del consiglio: tale diritto è, per la verità, implicito nel sistema della legge che affida appunto alla giunta il compito di fare proposte al consiglio per l'esercizio di talune sue attribuzioni; è bene però che il regolamento interno, qualora lo si voglia approvare, specifichi tale diritto e lo disciplini. E' evidente inoltre che al riconoscimento del diritto di chiedere la convocazione dell'organo deve essere aggiunto il diritto di chiedere l'inserimento all'ordine del giorno di uno o più argomenti che interessino al richiedente. Il regolamento dovrà anche fissare il tempo massimo nel quale, in seguito alla richiesta, l'organo deve essere convocato.

Altrettanto ampio che per i regolamenti dei consigli di classe e di interclasse è il potere regolamentare di questi organi di disporre in ordine alle modalità di votazione, fermo restando che, come si è detto, si dovrà sempre procedere a scrutinio palese quando non si tratti di vota-

zione su persone. I regolamenti in questione, però, dovranno anche prevedere norme specifiche per quanto riguarda l'elezione della giunta e, in particolare, per quanto riguarda le modalità secondo le quali possono essere presentati i candidati, le modalità secondo le quali si deve procedere nella votazione in presenza di più candidati, le modalità in base alle quali si dovrà procedere all'individuazione dei candidati che risultano eletti. E dovranno altresì prevedere le modalità in base alle quali si procede all'elezione dello stesso presidente del consiglio.

È questa una parte assai ampia e delicata di questi regolamenti. In verità la norma legislativa offre indicazioni molto ridotte. Essa stabilisce soltanto che il presidente debba essere eletto a scrutinio segreto e che, qualora nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta nella prima votazione, debba risultare eletto colui che nella seconda votazione ha ottenuto la maggioranza relativa. Rispetto alla elezione della giunta poi non dispone nulla, se non che di essa devono fare obbligatoriamente parte un docente, un non docente e due genitori (oppure un genitore e uno studente). Restano però aperti molti interrogativi che tocca ai regolamenti precisare. Occorre che i candidati alla carica di presidente del collegio siano presentati da un certo numero di componenti del collegio stesso o no? E se sì, da quale numero? Qualora siano presentati più candidati si vota contemporaneamente su tutti o si vota singolarmente ciascun candidato secondo l'ordine di presentazione delle candidature sino a che uno di questi non abbia ottenuto la maggioranza assoluta, nella prima votazione, quella relativa nella seconda? Lo stesso, per quanto riguarda l'elezione della giunta, devono presentarsi delle liste? Se sì, da chi devono essere presentate? Come si vota la giunta? Tutti i membri del consiglio votano per tutti i membri della giunta o ciascuna componente provvede a votare i propri rappresentanti in modo distinto?

Alcune di queste domande, qui poste in modo provocatorio, trovano una loro risposta già nel sistema della legge. Per esempio sembrerebbe difficile, data la composizione numerica del consiglio e quella della giunta, ammettere che la giunta possa essere eletta sulla base di liste presentate da un numero piuttosto alto di membri. Altre invece devono trovare una risposta nei regolamenti interni ai quali tocca appunto prevedere le regole da seguire in materia.

In linea di massima si può suggerire di semplificare al massimo la

materia, prevedendo modalità le più semplici possibili tanto per l'elezione del presidente che per quella della giunta. Potrà così stabilirsi che si possa procedere alla votazione del presidente anche senza una formale presentazione di candidature, prevedendo, come avviene del resto per l'elezione del Presidente della Repubblica, che ciascun membro voti per chi ritiene opportuno purché sia un rappresentante dei genitori. Qualora nella prima votazione nessuno abbia ottenuto la maggioranza assoluta si provvederà ad effettuare una seconda votazione in base alla quale risulterà eletto colui che ottenga più voti (e cioè, appunto, la maggioranza relativa). Per quanto riguarda l'elezione della giunta le cose sono invece necessariamente più complesse. Si potrebbe prevedere che ciascuna componente voti i propri rappresentanti, secondo lo stesso metodo seguito per l'elezione del presidente. Oppure si potrebbe prevedere che tutti i membri del consiglio votino per tutti i membri della giunta, stabilendo che in ciascuna votazione dovranno votarsi solo quei membri che facciano parte della componente il cui rappresentante deve essere eletto in quella singola votazione e che risulta eletto colui che ottenga il maggior numero di voti in ogni singola votazione.

Un'altra serie di problemi delicati che i regolamenti interni, qualora emanati, dovranno affrontare è quello relativo ai rapporti fra consiglio e giunta. La norma di legge si limita a stabilire che la giunta ha un potere di proposta per tutto quanto attiene alle funzioni del consiglio. Nulla dispone però sulle modalità di funzionamento della giunta né chiarisce se il consiglio debba limitarsi ad approvare o respingere le proposte della giunta o possa approvarle con emendamenti proposti dai singoli membri estranei alla giunta stessa. Anche su questi punti sembra che il regolamento interno abbia largo margine di scelta.

Innanzitutto per quanto riguarda il primo punto, quello cioè relativo al funzionamento interno della giunta e alle modalità secondo le quali essa deve svolgere le sue funzioni, sembra che il regolamento interno possa prevedere che sia in facoltà del consiglio, secondo modalità da stabilire, dare direttive alla giunta e fissare i criteri ai quali questa deve attenersi nello svolgere le sue funzioni. In particolare ciò può assumere una rilevante importanza per quanto riguarda quelle funzioni della giunta relativa alla predisposizione dei bilanci preventivi

e consuntivi nonché alla preparazione dei lavori del consiglio. Sembra perciò opportuno che i regolamenti interni stabiliscano sia le regole di funzionamento della giunta sia le modalità in base alle quali i consigli stessi possano dare alla giunta direttive vincolanti per lo svolgimento della sua attività.

Per quanto riguarda il secondo punto, quello cioè relativo al problema se il consiglio debba limitarsi ad accogliere o respingere le proposte della giunta o possa invece anche emendarle, si deve osservare che per la verità si tratta di un problema che dovrebbe essere risolto sulla base dell'interpretazione dello stesso testo di legge. Ma giacché esso è sul punto non chiaro per i motivi indicati in altra parte di questo libro, sembra opportuno che i regolamenti interni, ad effetti soltanto dichiarativi, specifichino quella che appare certamente come l'interpretazione più aderente allo spirito della legge e cioè che le proposte della giunta possono essere oggetto di emendamenti e di integrazioni, prevedendo altresì le modalità da seguire.

È chiaro inoltre che a questi regolamenti spetterà prevedere anche le modalità secondo le quali assicurare il rispetto dell'obbligo di pubblicità degli atti, dettando, su questo punto, norme attuative del dettato dell'art. 27.

Parte terza

I REGOLAMENTI INTERNI DELLE ASSEMBLEE DI GENITORI E STUDENTI

1. Cenni generali.

Delle assemblee di genitori e studenti previsti nel D.P.R. 416/'74 solo quelle di circolo e di istituto hanno l'obbligo di darsi un regolamento. Le altre possono darselo ma non sono tenute a farlo. Come si è detto in premessa, al contrario di quanto avviene per i consigli di classe, di interclasse, di circolo e di istituto, non sembra opportuno che le assemblee che non sono esplicitamente tenute a darsi un proprio regolamento provvedano egualmente a darsene uno. E ciò perché il regolamento di un'assemblea limita sempre i lavori di questa e ne ingabbia l'attività in un sistema procedurale che spesso diventa un ostacolo a quell'agilità di svolgimento dei lavori che rappresenta invece un elemento essenziale per un'assemblea.

Di conseguenza si preferisce esaminare in questa sede solo i problemi posti dall'esercizio del potere regolamentare di quelle assemblee che sono obbligate a darsi un proprio regolamento e cioè delle assemblee di circolo e di istituto.

Va peraltro osservato che per queste il potere regolamentare è direttamente previsto dalla normativa legislativa, con la conseguenza che non avranno più ragion d'essere le preoccupazioni e le perplessità esposte nei cenni introduttivi alla seconda parte. Non vi è dubbio alcuno che l'esercizio del potere regolamentare delle assemblee trova un limite soltanto nella normativa legislativa e nei principi generalissimi del sistema.

2. I regolamenti interni delle assemblee degli studenti.

In omaggio al dettato dell'art. 44, l'assemblea studentesca di istituto deve darsi un proprio regolamento interno che viene inviato in visione al consiglio di istituto.

In tale regolamento devono essere codificate e previste tutte le regole necessarie al funzionamento dell'assemblea, eccezion fatta per quelle, pochissime, che già siano previste dalla legge.

Di conseguenza tale regolamento dovrà specificare le modalità di convocazione dell'assemblea, stabilendo anche a chi spetti convocarla. Sotto questo profilo la dizione della legge è assolutamente incomprensibile. L'art. 44 prevede al secondo comma che l'assemblea debba essere convocata su richiesta del comitato degli studenti o del 10% degli studenti dell'istituto ma non specifica a chi tocchi convocarla. Al quarto comma, poi, sembra considerare il comitato studentesco, ove costituito, come il naturale presidente collettivo dell'assemblea, ritenendo solo eventuale la presenza di presidente. In questa situazione ci si può chiedere se l'assemblea debba darsi necessariamente un presidente e se il diritto di convocazione dell'assemblea spetti solo al presidente, rendendone così necessaria la figura, o possa essere esercitato anche dal comitato studentesco, ovvero debba spettare a un terzo organo, magari di carattere burocratico.

Non è davvero facile risolvere questo problema interpretativo. Tutto sommato sembrerebbe di poter propendere per questa interpretazione: l'assemblea deve darsi necessariamente un presidente eletto che resta in carica per il tempo previsto dal regolamento dell'assemblea stessa. Questo presidente può convocare l'assemblea su richiesta del comitato di istituto o del 10% degli studenti. La garanzia dell'esercizio democratico dei diritti dei partecipanti spetta invece al comitato di istituto, e solo ove questo non sia costituito, al presidente dell'assemblea. Ci si rende conto che si tratta di un'interpretazione largamente insoddisfacente e che conduce a risultati quanto meno macchinosi. Essa tuttavia sembra sempre preferibile alle altre possibili.

Se si accetta questa interpretazione dell'art. 44, ne consegue che il regolamento interno dell'assemblea dovrà innanzitutto prevedere le modalità di elezione del presidente e la sua durata in carica. Dovrà poi prevedere le modalità di convocazione dell'assemblea stessa, chiarendo se il presidente possa convocare autonomamente questo organo o se sia vincolato alla necessaria richiesta del comitato di istituto o di un 10% degli studenti. Dovrà poi stabilire a chi spetta la formulazione dell'ordine del giorno, fermo restando che se la convocazione è subordinata alla richiesta del comitato o degli studenti è a questi che spetta

anche proporre tutti gli argomenti da inserire all'ordine del giorno. Dovrà inoltre stabilire le modalità di convocazione (che si presume debbano consistere in forme di pubblicità particolare) e, possibilmente, il tempo che deve intercorrere fra la convocazione e la riunione. Potrà altresì prevedere forme di convocazione di urgenza, stabilendo i casi in cui possono avvenire e le modalità da seguire. Ancora, il regolamento interno dovrà stabilire le condizioni di validità della riunione, nonché le regole da seguirsi nella discussione e nella votazione. Dovrà infine stabilire se l'assemblea è pubblica o no e se occorra o meno redigere un verbale dei suoi lavori.

È presumibile che le disposizioni contenute nei regolamenti interni saranno tutte nel senso di rendere il più possibile agevoli i lavori della assemblea medesima. Sarà così opportuno prevedere che la convocazione possa avvenire d'urgenza in un ampio numero di casi, elasticamente individuato. Per quanto riguarda le condizioni di validità della assemblea si suppone che sarà preferita la via, secondo noi perfettamente legittima, di non prevedere alcun numero legale necessario per la validità della seduta. In ordine alla disciplina della discussione si pensa che si vorrà lasciare ampio margine di azione al presidente, al fine di consentire a questo di adattare il corso della discussione alle singole esigenze. Si sconsiglia perciò di formulare norme troppo particolareggiate e restrittive; meglio è invece prevedere che il presidente, o gli stessi partecipanti, possano di volta in volta proporre all'assemblea medesima, che deciderà a maggioranza, le norme da seguire. Lo stesso vale per le norme relative alle modalità di votazione. Anche qui sembra che la soluzione migliore sia quella di prevedere il minor numero possibile di regole riservandosi di seguire nello svolgimento dei lavori le norme di volta in volta più utili nel rispetto dei principi generali precedentemente indicati.

Del tutto da escludere parrebbe poi l'opportunità di prevedere forme di verbalizzazione dei lavori dell'assemblea. Giacché quest'organo è privo di poteri attribuiti dalla legge non sussiste un obbligo giuridico di verbalizzazione: in queste condizioni prevedere la tenuta di un verbale diventa un inutile, e in certi casi pericoloso, appesantimento dei lavori.

È invece opportuno che nel regolamento si stabilisca la pubblicità delle riunioni e le modalità in base alle quali si possa formulare la ri-

chiesta di invitare estranei a partecipare all'assemblea, secondo quanto prevede la stessa normativa legislativa. E ciò per evitare inutili contestazioni e continui ostacoli formali di fronte a richieste formulate in modo non ortodosso o non regolamentare.

In sostanza sembra a chi scrive che nel formulare il proprio regolamento interno l'assemblea degli studenti dovrà cercare di non perdere in alcun modo le proprie caratteristiche, che consistono appunto nella facile convocazione dell'organo, nella estrema semplicità procedurale dei suoi lavori, nell'ampia libertà di formulare di volta in volta le regole più opportune a seconda delle circostanze. A tale fine sarà bene tener conto del fatto che meno si dispone in modo esplicito e meno ci si trova vincolati dalle proprie stesse regole e quindi che la scelta migliore è quella di formulare regole elastiche che contengano implicitamente un ampio rinvio ai principi generali.

3. I regolamenti interni delle assemblee dei genitori.

Molte delle considerazioni fatte nel paragrafo precedente valgono anche per i regolamenti che le assemblee dei genitori devono darsi.

Vi sono tuttavia alcune differenze, sia dal punto di vista giuridico, sia da quello dell'opportunità.

Dal punto di vista giuridico questi regolamenti nulla potranno disporre in ordine alla convocazione, essendo questa già minuziosamente disciplinata dalla legge sia per quanto riguarda i soggetti che possono richiederla che le forme attraverso le quali deve essere esperita.

Dal punto di vista dell'opportunità, poi, è chiaro che per le assemblee dei genitori varranno assai meno le considerazioni in ordine all'utilità di mantenere l'assemblea come uno strumento agile, di facile riunione e di rapida e poco formale azione, che valgono invece per le assemblee degli studenti. Si può pensare così che questi regolamenti potranno contenere norme anche assai dettagliate e minuziose in ordine ai requisiti di validità delle sedute, alle modalità di discussione, alle modalità di votazione, alla tenuta dei verbali e così via.

Per queste regole si rinvia alle considerazioni già svolte nella prima parte giacché in quella sede si sono dettagliatamente esposte molte delle possibilità che le diverse assemblee hanno nel darsi una propria

regolamentazione. Qui si vuole solo richiamare l'attenzione sull'opportunità di non prevedere comunque particolari requisiti di validità dell'assemblea giacchè questi sono veramente in netto contrasto col carattere stesso di queste riunioni. E si consiglia comunque di rinunciare alla tentazione di una regolamentazione troppo minuta e dettagliata, considerando che non manca mai il principio generale al quale ricorrere quando ci si trovi di fronte ad una lacuna regolamentare mentre è invece impossibile superare in modo legittimo il dettato di una norma regolamentare che si ritenga inopportuna in un singolo caso specifico.

SUI POTERI DEL PRESIDE RISPETTO ALLE ASSEMBLEE DEGLI STUDENTI

di Franco Pizzetti

1. Premessa.

La questione relativa al potere del preside di impedire o di interrompere un'assemblea dei propri studenti attuando la « serrata » della scuola o altre misure a tale scopo idonee è da sempre molto complessa e discussa. Dopo l'emanazione del D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416 però essa si presenta in termini sostanzialmente diversi da quanto avveniva in passato. Di conseguenza, è opportuno dedicare alcune pagine all'esame di tale questione che, prevedibilmente, potrà porsi in concreto numerose volte, soprattutto nella fase di prima applicazione dei nuovi decreti.

2. La situazione prima dell'emanazione dei decreti delegati.

Prima dell'emanazione del D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416 la legislazione italiana non riconosceva in alcun caso agli studenti il diritto di riunirsi in assemblea, né durante né fuori le ore di lezione. In quella situazione normativa la stragrande maggioranza degli studiosi, assumendo che l'istituzione scolastica dovesse essere orientata unicamente al fine della formazione culturale e professionale degli studenti, considerava illegittima qualunque assemblea organizzata dagli studenti stessi all'interno dell'edificio scolastico, sia che si svolgesse durante le ore di lezione sia che avesse luogo al di fuori di queste. In ogni caso infatti, secondo questa opinione, gli studenti avrebbero fatto uso di mezzi e strutture (quelle scolastiche) per fini diversi da quelli di istituto, dando così luogo a una attività illegittima. Di conseguenza si riteneva che il preside, in quanto responsabile delle attività svolte nell'ambito della scuola da esso presieduta, avesse il dovere di impedire comunque il verificarsi di assemblee di studenti, sia che

queste si tenessero in orario diverso da quello di lezione sia, a maggior ragione, che queste si svolgessero durante le ore di lezione. In questo secondo caso infatti l'intervento del preside si sarebbe reso necessario anche in adempimento dell'obbligo, ad esso imposto dalla legge, di garantire il regolare svolgimento delle lezioni che la convocazione di un'assemblea studentesca avrebbe impedito. Quell'orientamento metteva inoltre in risalto che al preside spettava anche la responsabilità civile per i danni che potessero subire gli allievi o gli arredi scolastici durante l'orario delle lezioni, responsabilità che avrebbe autorizzato il preside stesso a porre in essere tutte quelle misure che evitassero il verificarsi durante tale orario di episodi che, come appunto un'assemblea di studenti, potessero turbare il normale andamento delle attività scolastiche concretizzando il pericolo di gravi danni a cose o persone.

Secondo questo orientamento, insomma, il preside avrebbe comunque dovuto sempre provvedere ad impedire o a sciogliere un'assemblea convocata dagli studenti. Ed, anzi, la mancanza da parte sua di provvedimenti atti a tal fine avrebbe potuto configurare il reato di omissione di atti di ufficio, previsto dall'art. 328 C.P.. A maggior ragione tale reato avrebbe potuto configurarsi qualora il preside avesse omesso di assumere i provvedimenti opportuni per evitare che all'interno della sua scuola si svolgesse un'assemblea con la partecipazione di persone estranee alla scuola medesima.

Vigente la legislazione anteriore al D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416, si era formato però un secondo orientamento, sicuramente minoritario e scarsamente seguito dai giudici, ma più sensibile alle norme e allo spirito della nuova Costituzione repubblicana.

Esso, muovendo dalla definizione della scuola come organizzazione di docenti e discenti, indirizzata non solo alla formazione culturale e professionale di questi ultimi ma anche alla esplicazione della loro personalità (cfr. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi De Francesco*, II, Milano 1957, p. 259 ss. e POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione e scuola*, in *Giur. Cost.*, 1961, p. 361 ss.), riteneva necessario distinguere tre diversi casi a seconda che l'assemblea degli studenti si tenesse durante l'orario delle lezioni o al di fuori di questo, nonché a seconda che ad essa partecipassero solo gli studenti della scuola o anche estranei. Questo orientamento, mentre riteneva comunque illegittima l'assemblea che si svolgesse durante le ore di lezione (perché contraria

alle finalità di istruzione e formazione professionale che l'istituzione deve perseguire durante tale orario) e riteneva altresì illegittima l'assemblea che si svolgesse con la partecipazione di persone estranee alla scuola anche se in orario diverso da quello di lezione (e questo perché, non facendo tali persone parte della scuola, un'assemblea alla quale queste partecipassero non avrebbe potuto essere considerata espressione della scuola-comunità), affermava comunque la legittimità di riunioni o assemblee di studenti della scuola tenute al di fuori dell'orario delle lezioni. Tale opinione veniva fondata sul dettato dell'art. 17 della Costituzione, interpretato nel senso che il diritto di riunione non sarebbe solo costituzionalmente garantito a tutti i cittadini ma sarebbe anche garantito, in particolare, a quanti, come gli studenti rispetto alla scuola, si trovino a far parte di una istituzione o di una comunità particolare (cfr. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano 1967, p. 144 ss.). In sostanza l'opinione di coloro che aderivano a questo orientamento era che, essendo la libertà di riunione garantita non solo ai cittadini in quanto appartenenti alla comunità nazionale ma anche ai cittadini in quanto singolarmente appartenenti a comunità settoriali ed essendo gli studenti membri della propria comunità scolastica, le assemblee studentesche tenute all'interno della scuola al di fuori dell'orario delle lezioni non rappresentassero un fatto illegittimo ma, al contrario, l'esercizio di un diritto riconosciuto da una norma costituzionale. Rispetto a tali assemblee il potere-dovere di intervento del preside non avrebbe perciò potuto andar oltre l'adozione di misure idonee alla salvaguardia degli arredi e attrezzature scolastiche; potere-dovere di intervento, questo, che solo in casi del tutto eccezionali avrebbe potuto legittimare la chiusura dell'edificio scolastico.

L'indirizzo in questione concordava invece con quello della maggioranza nel ritenere che fosse comunque illegittima ogni assemblea studentesca che si svolgesse durante l'orario delle lezioni o con la partecipazione di elementi estranei alla scuola. Nel primo caso, infatti, l'assemblea sarebbe stata illegittima perché avrebbe impedito che l'organizzazione scolastica perseguisse i propri fini istituzionali. Nel secondo perché l'esercizio di riunione all'interno dell'edificio scolastico non avrebbe potuto comunque estendersi a chi della scuola non fosse studente.

In entrambi questi casi pertanto questa corrente di pensiero impli-

citamente concordava con la maggioranza nel ritenere che il preside avesse il potere-dovere di intervenire per impedire il verificarsi di fatti illegittimi.

3. Le norme contenute nei decreti delegati. Problemi.

Con l'emanazione del D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416 la situazione normativa appare profondamente mutata.

Il D.P.R. in questione ha infatti previsto, all'art. 42 e seguenti, il diritto di assemblea degli studenti della scuola superiore e artistica, sia attraverso assemblee di classe che di istituto, sia durante l'orario di lezione che fuori di queste. E nel dettare le norme che regolano le modalità di esercizio del diritto di assemblea ha anche stabilito che il preside ha il diritto di intervenire nel caso di violazione del regolamento che l'assemblea stessa si sia data e nel caso in cui si constati l'impossibilità di un suo ordinato svolgimento.

In base alla nuova disciplina pertanto la questione relativa ai poteri e ai doveri del preside rispetto alle assemblee studentesche si pone in termini nuovi rispetto alla situazione precedente. Occorre cioè distinguere a seconda che l'assemblea sia stata convocata secondo i modi e nei limiti previsti dalla legge o invece secondo modalità diverse e senza rispettare tali limiti. Nel primo caso, poi, occorre stabilire quali siano i provvedimenti che il preside può assumere nei confronti dell'assemblea sulla base del suo diritto di intervento allorché si verifichino violazioni di regolamento o si constati l'impossibilità di un ordinato svolgimento dell'assemblea stessa.

Iniziamo dal primo caso.

A prima vista, volendo semplificare in modo troppo drastico i problemi, si potrebbe ritenere che il potere di intervento del preside nei confronti di un'assemblea regolarmente convocata legittimi l'adozione di identiche misure repressive, che possono eventualmente giungere anche allo scioglimento dell'assemblea, ogni volta che esso constati la violazione di norme di regolamento nonché ogni volta che constati l'impossibilità di un ordinato svolgimento dell'assemblea stessa.

Una tale interpretazione non pare però ammissibile. Essa infatti viene a porre sul medesimo piano fatti fra loro molto diversi quali una

qualunque violazione di regolamento e la constatata impossibilità di svolgimento dell'assemblea stessa.

Sembra perciò necessario distinguere. È vero che le violazioni di regolamento possono essere tali da impedire l'ordinato svolgimento dell'assemblea così come è vero che fatti che impediscono l'ordinato svolgimento dell'assemblea possono comportare violazioni di regolamento. È vero anche, però, che ben può accadere, e sarà anzi l'ipotesi più frequente, che durante una assemblea si verifichino violazioni di regolamento che non incidano immediatamente e direttamente sull'ordinato svolgimento della stessa ma solo sulla sua regolarità formale. In questi casi sembra che l'intervento del preside non possa andar oltre al richiamo all'osservanza del regolamento, richiamo che, anche se inascoltato, non può comunque legittimare lo scioglimento dell'assemblea stessa. E ciò perché il preside non ha, in base all'art. 44, il compito di assicurare la regolarità formale dello svolgimento dell'assemblea, compito che spetta invece al presidente e al comitato studentesco. Toccherà quindi unicamente a questi organi (presidente dell'assemblea e comitato studentesco) provvedere a porre fine alle violazioni di regolamento che non siano tali da incidere sull'ordinato svolgimento dell'assemblea, al preside spettando solo il potere di richiamarne l'attenzione sulle violazioni che si siano verificate o che stiano verificandosi. È peraltro evidente che il preside potrà sempre ritenere illegittime le deliberazioni che l'assemblea abbia preso violando norme regolamentari, perlomeno quando tali violazioni siano tali da incidere sulla validità e sulla legittimità delle deliberazioni stesse.

Altro caso è invece quello in cui il preside constati, in modo non dubbio e oggettivamente dimostrabile, l'impossibilità dell'ordinato svolgimento dell'assemblea. Sembra che in questo caso sia da ammettere che il potere di intervento del preside non si debba necessariamente limitare a far rilevare tale situazione ma possa anche consistere nella adozione di misure coercitive e repressive nei confronti dell'assemblea, che possono giungere anche al suo scioglimento. E ciò perché, in base all'art. 3 del D.P.R. 31 maggio 1974 n. 417 il preside (in quanto ha funzioni direttive) ha funzioni specifiche di vigilanza sulle attività di esecuzione delle norme giuridiche e amministrative che riguardano alunni e docenti; norme che certo vengono direttamente violate nel

caso in cui l'assemblea prosegua pur in condizioni tali da impedirne il regolare svolgimento.

È poi evidente che, come si diceva prima, l'impedimento ad un regolare svolgimento dell'assemblea può derivare anche da violazioni di regolamento quando queste siano tali da incidere direttamente sulla possibilità di partecipare da parte degli aventi diritto o sulla possibilità di prendere la parola o sulla possibilità di esprimere il voto. Quando ricorrano tali casi sembra che il preside possa adottare le stesse misure repressive precedentemente indicate: ma ciò non perché si tratta di violazioni di regolamento, quanto piuttosto perché si tratta di violazioni di regolamento che incidono direttamente e immediatamente sull'andamento dell'assemblea, escludendo che essa possa svolgersi in modo conforme alle previsioni legislative che intendono garantire a tutti coloro che hanno titolo a partecipare l'esercizio di quei diritti.

Va peraltro detto che il potere-dovere del preside di intervenire nei casi in questione sussiste solo qualora questi si configurino in modo certo e indiscutibile; non solo, l'adozione di misure repressive nei confronti dell'intera assemblea sarà giustificato solo ove altre misure, quali il richiamo o gli avvertimenti nei confronti degli organi cui spetta garantire ai partecipanti l'esercizio democratico dei loro diritti, non si sia mostrato misura sufficiente. E ancora, va avvertito che l'adozione di misure repressive in tanto sarà legittima in quanto l'impossibilità di un ordinato svolgimento sia attuale e immediatamente verificata (e quindi non potrà essere ammesso l'impedimento dell'assemblea ma solo il suo scioglimento giacché solo durante il corso dell'assemblea potrà constatarsi l'impossibilità di un suo ordinato svolgimento).

Va ora esaminato il secondo caso sopra prospettato.

Ci si deve chiedere cioè quali siano i poteri e i doveri del preside nel caso in cui l'assemblea di istituto non sia stata convocata secondo le modalità previste dalla legge (a maggioranza del comitato studentesco o a richiesta del 10% degli studenti) o nel caso in cui, contro il disposto legislativo, una assemblea di classe o di istituto sia convocata prima che sia trascorso un mese dalla precedente o nell'ultimo mese di lezioni o, ancora, nel caso in cui si chieda per più di quattro volte la partecipazione all'assemblea di esperti estranei alla scuola.

Non sembra sussistere alcun dubbio che, quanto meno nel caso in cui si convochi una nuova assemblea prima che sia trascorso un mese

dalla precedente e nel caso in cui si convochino assemblee nell'ultimo mese di lezioni, al preside spetta il potere-dovere di impedirle. Secondo l'art. 3 del D.P.R. 31 maggio 1974 n. 417 rientra infatti fra i compiti del personale direttivo (al quale anche il preside appartiene) « curare l'attività di esecuzione delle norme giuridiche e amministrative riguardanti gli alunni e i docenti, ivi compresa la vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico, l'ammissione degli alunni, il rilascio di certificati, il rispetto dell'orario e del calendario... ». Ora, non vi è dubbio che la convocazione di assemblee nei casi in questione configura una illecita violazione dell'orario delle lezioni previsto, cosicché al preside spetta impedirne lo svolgimento. Inoltre, anche al di là della questione se la convocazione di tali assemblee configuri in quei casi un'illegittima violazione dell'orario di lezione, è certo che la loro convocazione, così come la convocazione delle assemblee negli altri casi precedentemente indicati, configura una violazione delle norme giuridiche e amministrative che riguardano alunni e docenti cosicché, a mente del riportato art. 3 del D.P.R. 31 maggio 1974 n. 417, spetta comunque al personale che svolge funzioni direttive (e quindi anche al preside) operare perché tali violazioni siano evitate, potendo ovviamente giungere anche ad assumere misure impeditive dell'assemblea stessa.

4. I limiti del diritto di riunione degli studenti nell'ambito della nuova disciplina. Interrogativi sulla costituzionalità delle nuove norme.

È ora da domandarsi quale valore possa avere in presenza della nuova disciplina legislativa, la teoria elaborata durante il vigore della precedente legislazione e secondo la quale agli studenti si sarebbe dovuto comunque riconoscere, in virtù dell'art. 17 Cost., il diritto di riunirsi in assemblea nei locali della scuola purché al di fuori dell'orario delle lezioni. Teoria secondo la quale, come si è già detto, il preside non avrebbe potuto impedire legittimamente tali assemblee sempre che non si configurasse alcuna situazione di dimostrato pericolo per le attrezzature scolastiche, fermo restando invece l'obbligo giuridico di impedire o di sciogliere assemblee che fossero convocate durante l'orario delle lezioni o con la presenza di persone estranee alla scuola.

Ora, sembra che la nuova disciplina abbia fatto venir meno, quan-

to meno a livello di legislazione ordinaria, i presupposti stessi sui quali quella tesi si fondava. Il D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416 non solo riconosce agli studenti il diritto di riunirsi in assemblea durante le ore di lezione, ma anche quello di convocare assemblee fuori di tale orario, pur stabilendo che queste non possano essere tenute più di una volta al mese e comunque non durante l'ultimo mese di lezioni. Vigendo la nuova normativa legislativa, insomma, non ci si trova più, come nella situazione precedente, in assenza di ogni regolamentazione relativa alle assemblee studentesche ma, al contrario, di fronte a disposizioni assai dettagliate che disciplinano, limitandolo, il diritto di assemblea tanto durante l'orario delle lezioni quanto al di fuori di questo. Ne consegue che il diritto degli studenti di riunirsi nei locali della scuola al di fuori dell'orario delle lezioni non può più essere fondato, immediatamente e direttamente, sull'art. 17 Cost. ma, caso mai, sul sistema normativo che deriva dall'art. 17 Cost. e dagli artt. 42 e 43 D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416. Ed allora è evidente che, alla stregua della legislazione attualmente vigente, non può esservi dubbio alcuno che il diritto di riunirsi in assemblea nei locali della scuola e al di fuori dell'orario delle lezioni competa agli studenti solo nei limiti e secondo le modalità precedentemente indicate. Di conseguenza spetterà al preside, ai sensi dell'art. 3 D.P.R. 31 maggio 1974 n. 417, impedire assemblee che gli studenti possano convocare nei locali della scuola al di fuori dell'orario delle lezioni senza rispettare le modalità previste dal D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416 o violando i limiti da esso stabiliti.

Tutto ciò non impedisce, però, ma anzi impone, il porsi di un altro e diverso interrogativo. Fino a che punto, cioè, la normativa contenuta nei nuovi decreti delegati in ordine alle assemblee studentesche è da considerare conforme alla Costituzione repubblicana?

Se si accoglie, come in linea generale non vi è dubbio si debba accogliere, la tesi precedentemente esposta secondo la quale discende direttamente dalla norma costituzionale dell'art. 17 il diritto degli studenti a riunirsi nei locali della scuola al di fuori dell'orario delle lezioni, ci si deve domandare se le limitazioni imposte dalla nuova normativa, nel momento stesso in cui si è adeguata a tale principio, siano o no compatibili con la normativa costituzionale. Ovvero, in altri termini, ci si deve chiedere se la norma costituzionale di cui all'art. 17 consente una disciplina legislativa del diritto di riunione che ne limiti l'esercizio al di

fuori dei casi previsti dalla stessa norma costituzionale nell'interpretazione che di essa è stata data dalla dottrina che per prima ne ha messo in luce tutte le diverse implicazioni.

La questione è assai complessa e in questa sede non può essere neppure lontanamente affrontata.

Basterà dire allora che sicuramente più di un dubbio sorge di fronte a questo interrogativo. E che il problema della compatibilità con la Costituzione della nuova normativa ha ben ragione di porsi in presenza di norme di legge ordinaria che riconoscono, è vero, il diritto di riunione degli studenti, ma ne limitano anche l'esercizio secondo modalità e criteri non sempre del tutto plausibili e ragionevoli.

È tutt'altro che infondato, insomma, pensare che le critiche numerose e diffuse, suscitate da questa parte dalla nuova normativa, abbiano, oltre che un fondamento di carattere politico generale, anche un più preciso e puntuale fondamento costituzionale.

Deve restar fermo però che sino a che della questione qui appena accennata non venga investita la Corte costituzionale, secondo le modalità a tal fine richieste, la legislazione ordinaria resta in vigore con le conseguenze sopra indicate in ordine alla posizione reciproca del preside e delle assemblee degli studenti che venissero convocate e tenute al di fuori e in contrasto con la normativa contenuta nei nuovi decreti.

TAVOLE DELLE COMPETENZE DEGLI ORGANI DI GESTIONE

di Mario Gattullo

Le cifre romane si riferiscono ai decreti delegati; seguono il numero dell'articolo (in cifre arabe) ed eventualmente il numero del comma. I titoli dei 5 decreti, secondo l'ordine di pubblicazione sono:

I. *Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica.*

II. *Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato.*

III. *Corresponsione di un compenso per lavoro straordinario al personale ispettivo e direttivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica.*

IV. *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti.*

V. *Norme sullo stato giuridico del personale non insegnante statale delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche.*

Le tavole delle competenze degli organi di gestione di Mario Gattullo, docente di pedagogia alla facoltà di Magistero dell'Università di Bologna, fanno parte di un saggio, pubblicato col titolo *I decreti delegati*, in « Scuola documenti », 1974, 5, del Centro di documentazione, Pistoia, ed in « Inchiesta », 1974, 15, pp. 10-50. Il saggio è stato anche pubblicato col titolo *Di fronte ai decreti delegati*, nel volume *Sui decreti delegati*, « Emme edizioni », Milano, 1975, pp. 29-141.

Consiglio di classe/interclasse, coi rappresentanti dei genitori (e degli studenti nella scuola media superiore)

Pareri

1. Adozione dei libri di testo (al collegio dei docenti) (I,4,1,d)
2. Iniziative di sperimentazione (al collegio dei docenti) (IV,2,3)

Proposte

1. Azione educativa e didattica (al collegio) (I,3,3)
2. Iniziative di sperimentazione (al collegio) (I,3,3)

Altri atti

1. Agevolazione ed estensione dei rapporti reciproci tra docenti, studenti e famiglie (I,3,3)

Consiglio di classe/interclasse, coi rappresentanti dei genitori nella scuola elementare

Provvedimenti

1. Valutazione periodica e finale degli alunni (I,3,5)

Consiglio di classe/interclasse, coi soli docenti

Proposte

1. Esame dei casi di scarso profitto o di irregolare comportamento (al collegio) (I,4,1,l)

Provvedimenti

1. Coordinamento didattico (I,3,4)
2. Rapporti interdisciplinari (I,3,4)
3. Valutazione periodica e finale degli alunni (nella scuola media superiore) (I,3,5)

Comitato dei genitori di circolo/istituto

Altri atti

1. Convocazione dell'assemblea dei genitori del circolo o dell'istituto (I,45,5)

Comitato degli studenti dell'istituto (nella scuola media superiore)

Altri atti

1. Convocazione dell'assemblea degli studenti dell'istituto (I,44,2)
2. Garanzia dell'esercizio democratico dei diritti dei partecipanti all'assemblea degli studenti (I,44,4)

Collegio dei docenti

Pareri

1. Sospensione cautelare dall'insegnamento, per motivi di particolare urgenza (al direttore/preside) (II,107,4)
2. Sospensione dal servizio per motivi di particolare urgenza, in attesa del trasferimento d'ufficio, del personale docente (al direttore/preside) (II,71,4)

Proposte

1. Formazione e composizione delle classi (al direttore/preside) (I,4,1,b)
2. Formulazione dell'orario delle lezioni (al direttore/preside) (I,4,1,b)
3. Miglioramento dell'attività scolastica (sulla base delle proprie valutazioni periodiche) (I,4,1,c)
4. Sperimentazione di ordinamenti e di strutture (al ministro) (IV,3,1)

Provvedimenti

1. Funzionamento didattico (tra cui: programmazione educativa, anche per adeguare i programmi alle esigenze ambientali; e per il coordinamento interdisciplinare) (I,4,1,a)
2. Adozione dei libri di testo (I,4,1,d)
3. Scelta dei sussidi didattici (I,4,1,d)
4. Adozione di iniziative di sperimentazione didattica (I,4,1,e - IV,2,4)
5. Promozione di iniziative di aggiornamento dei docenti (I,4,1,f)

Altri atti

1. Esame dei casi di scarso profitto o di irregolare comportamento, per ogni possibile recupero (sentiti gli specialisti che operano nella scuola in modo continuativo) (I,4,1,l)
2. Valutazione periodica dell'andamento complessivo dell'azione didattica (I,4,1,c)
3. Documentazione e valutazione delle sperimentazioni didattiche (ai consigli di circolo/istituto, di distretto, provinciale; al provveditore; all'istituto regionale) (IV,6,1)
4. Documentazione e valutazione delle sperimentazioni di ordinamenti (ai consigli di circolo/istituto, di distretto, provinciale, nazionale; al provveditore; all'istituto regionale; al ministro) (IV,6,2)

Consiglio di circolo/istituto (nella scuola media superiore senza voto deliberativo agli studenti) (I,5,3)

Provvedimenti

1. Approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo (1,6,1)
2. Impiego dei mezzi finanziari per il funzionamento amministrativo e didattico (I,6,1)
3. Acquisto, rinnovo e conservazione delle attrezzature tecnico-scientifiche e dei sussidi didattici (I,6,2,b)
4. Acquisto del materiale di consumo (I,6,2,b)

Consiglio di circolo/istituto (nella scuola media superiore con voto deliberativo agli studenti)

Pareri

1. Andamento generale didattico e amministrativo (I,6,3)

2. Divieto di assumere lezioni private o proibizione di continuarle (al preside) (II,89,3)

Proposte

1. Formazione delle classi (al collegio) (I,6,3)
2. Adattamento dell'orario delle lezioni e delle altre attività scolastiche alle condizioni ambientali (al collegio) (I,6,3)
3. Criteri secondo cui il segretario cura i servizi amministrativi (V,5,1)
4. Coordinamento organizzativo dei consigli di classe/interclasse (al collegio) (I,6,3)
5. Sperimentazione di ordinamenti e strutture (al ministro) (IV,3,1)

Provvedimenti

1. Adozione del regolamento interno (tra cui: vigilanza degli alunni dall'ingresso all'uscita; funzionamento della biblioteca; uso delle attrezzature didattiche, culturali e sportive) (I,6,2,a)
2. Adattamento del calendario alle specifiche esigenze ambientali (I,6,2,c)
3. Programmazione delle attività para-, inter- ed extra-scolastiche (soprattutto: corsi di recupero, di sostegno, attività complementari, visite, viaggi) (I,6,2,d)
4. Promozione di contatti con altre scuole (I,6,2,e)
5. Partecipazione della scuola ad attività culturali sportive, ricreative (I,6,2,f)
6. Svolgimento di attività assistenziali (I,6,2,g)
7. Indicazione dei criteri per la fissazione dei turni di servizio continuativi del personale non docente (V,20,2)

Altri atti

1. Invio di una relazione annuale, al provveditore e al consiglio scolastico provinciale, sulle materie devolute alla sua competenza (I,6,4)
2. Visione del regolamento per il funzionamento dell'assemblea dei genitori del circolo/istituto (I,45,6)

Consiglio di circolo/istituto (solo nella scuola media superiore)

Provvedimenti

1. Autorizzazione alla partecipazione di esperti di problemi sociali, culturali, artistici e scientifici, alle assemblee degli studenti (I,43,5)

Altri atti

1. Visione del regolamento per il funzionamento dell'assemblea degli studenti dell'istituto (I,44,1)

Giunta di circolo/istituto

1. Assunzione delle competenze (provvedimenti, pareri, proposte, altri atti) del consiglio di amministrazione, nelle istituzioni scolastiche con personalità giuridica (I,36,2)

Pareri

1. Convocazione dell'assemblea dei genitori (I,45,5)

Proposte

1. Predisposizione dei lavori del consiglio di circolo/istituto (I,6,5)

Altri atti

1. Esecuzione delle decisioni del consiglio di circolo/istituto (I,6,5)

Consiglio di disciplina degli alunni

Provvedimenti

1. Irrogazione delle punizioni attribuite dal regolamento di disciplina alla competenza degli organi collegiali (I,7,4)

Comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti

Pareri

1. Conferma in ruolo del personale insegnante dopo il periodo di prova (al provveditore) (II,58,4)
2. Richiesta della riabilitazione da parte degli insegnanti che subirono sanzioni disciplinari (II,102)

Provvedimenti

1. Valutazione del servizio degli insegnanti (previa relazione del direttore/preside, e su richiesta dell'interessato), in rapporto a: qualità intellettuali; preparazione culturale e professionale; diligenza; comportamento nella scuola; efficacia dell'azione educativa e didattica; eventuali sanzioni disciplinari; attività di aggiornamento; partecipazione alla sperimentazione; collaborazione coi colleghi e con gli organi della scuola; rapporti con le famiglie; attività speciali nella scuola; ogni altro elemento utile (I,8,4 - II,66,3)

Docenti incaricati di collaborare col direttore didattico/preside

1. Collaborazione col direttore didattico/preside. Uno dei docenti sostituisce il direttore didattico/preside in caso d'impedimento (I,4,2,g)

Direttore didattico/preside

Pareri

1. Ricorsi del personale non docente ai rapporti informativi e ai giudizi complessivi da lui formulati (V,14,6)

Proposte

1. Valutazione del servizio degli insegnanti che ne facciano richiesta, sotto forma di relazione al comitato apposito (I,8,4 - II,66,3)
2. Sanzioni disciplinari più gravi dell'avvertimento scritto al personale docente (II,3,2,f - II,103) (al provveditore - al ministro)
3. Sanzioni disciplinari non di propria competenza al personale non docente (II,3,2,f)

Provvedimenti

1. Formazione e composizione delle classi (I,4,1,b - II,3,2,d)
3. Assegnazione dei docenti alle singole classi (II,3,2,d)
4. Coordinamento del calendario delle assemblee (II,3,2,g)
5. Esecuzione di norme giuridiche e amministrative riguardanti alunni e docenti (II,3,2,l)
6. Esecuzione di delibere degli organi di gestione (II,3,2,c)
7. Concessione di congedi e aspettative (II,3,2,1 - II,63)
8. Nomina degli organismi di gestione di circolo/istituto (I,23,l)
9. Divieto di assumere lezioni private o proibizione di continuarle (II,89,3)

10. Irrogazione delle sanzioni disciplinari di propria competenza al personale non docente (II,3,2,f)
11. Avvertimento scritto al personale docente (II,94,2 - II,103)
12. Sospensione cautelare dall'insegnamento, per motivi di particolare urgenza (II,107,4)
13. Sospensione dal servizio, in attesa del trasferimento d'ufficio, del personale docente, per ragioni di particolare urgenza (II,71,4)
14. Autorizzazione ai docenti all'esercizio di attività non pregiudizievoli all'assolvimento dei compiti scolastici e compatibili con l'orario di lavoro (II,92,6)
15. Giudizio complessivo nei confronti del personale della carriera ausiliaria ed esecutiva (su rapporto del capo servizio della segreteria) (V,14,2)
16. Autorizzazione alla convocazione dell'assemblea dei genitori (I,45,5), essendo preventivamente d'accordo su data e orario della stessa (I,45,2)
17. Rinvio delle riunioni sindacali del personale docente (II,60,9) e non docente (V,22,2) per coincidenze di convocazioni
18. Fissazione dei criteri secondo cui il segretario cura i servizi amministrativi (V,5,1)

Altri atti

1. Mantenimento dei rapporti con l'amministrazione scolastica (centrale e periferica), gli enti locali, i distretti (II,3,2,h)
2. Esecuzione delle delibere degli organi di gestione (II,3,2,c)
3. Esecuzione di norme giuridiche e amministrative riguardanti alunni e docenti (I,3,2,l)
4. Cura dei rapporti con gli specialisti nel campo medico e socio-psicopedagogico (II,3,2,i)
5. Promozione e coordinamento delle attività didattiche, di sperimentazione, di aggiornamento (II,3,2,e)
6. Visione della data di convocazione e dell'ordine del giorno delle assemblee degli studenti (nella scuola media superiore) (I,44,3)
7. Visione dell'ordine del giorno delle riunioni sindacali del personale docente e non docente (II,60,8 - V,22,2)
8. Assistenza alle assemblee di classe e di istituto degli studenti (nella scuola media superiore) (I,43,7)
9. Assistenza alle assemblee dei genitori (I,45,8)
10. Compimento degli accertamenti preliminari, e, se necessario, invio degli atti al provveditore, nel caso di infrazioni disciplinari del personale non docente (V,17,3)
11. Compilazione del rapporto informativo nei confronti del personale di concetto (V,14,2)
12. Intervento nell'assemblea degli studenti, nel caso di violazione del suo regolamento o di constatata impossibilità del suo regolare svolgimento (I,44,5)

Consiglio scolastico di distretto

Pareri

1. Ogni volta che ne sia richiesto (al provveditore, alla Regione, agli enti locali). Il parere è obbligatorio se riguarda punti non previsti dal pro-

gramma elaborato dallo stesso distretto (cfr. proposte al n. 1) (I,12,4)

Proposte

1. Realizzazione di un proprio programma annuale riguardante:
   a) svolgimento di attività para-, extra-, interscolastiche;
   b) orientamento scolastico e professionale;
   c) assistenza scolastica;
   d) medicina scolastica;
   e) assistenza socio-psico-pedagogica;
   f) scuola popolare, istruzione degli adulti, educazione permanente;
   g) attività culturali e sportive;
   h) sperimentazione didattica e di ordinamenti e strutture (a enti e organi competenti) (I,12,1 e 2 - IV,3,1).
2. Istituzione, localizzazione, potenziamento delle attività scolastiche; organizzazione e sviluppo dei servizi (anche perché nel distretto ci siano tutti gli ordini e gradi di scuola) (a provveditore, Regione, Enti locali) (I,12,3)
3. Migliore utilizzazione del personale della scuola (a ministro, provveditore) (I,12,3)
4. Inserimento nei programmi di studi e ricerche per la migliore conoscenza della realtà ambientale (al ministro) (I,12,3)

Provvedimenti

1. Approvazione del proprio regolamento interno (I,12,7)
2. Approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo (I,12,7)
3. Coordinamento e integrazione dei compiti di assistenza affidati o delegati dalla Regione (I,12,5)

Altri atti

1. Invio al provveditore e al consiglio scolastico provinciale di una relazione annuale sull'attività svolta e sui risultati raggiunti (I,12,6)

Giunta di distretto

Proposte

1. Predisposizione dei lavori del consiglio di distretto (I,11,15)
2. Esecuzione delle delibere del consiglio di distretto (I,11,5)

Riunioni comunali e/o provinciali dei presidenti dei consigli distrettuali

Altri atti

1. Esame dei problemi di comune interesse. Alle riunioni possono partecipare i competenti assessori comunali, provinciali, regionali, oltre ai rappresentanti dell'amministrazione scolastica periferica (I,11,14)

Consiglio scolastico provinciale (composizione piena)

Pareri

1. Pianificazione annuale e pluriennale dello sviluppo e della distribuzione territoriale delle istituzioni scolastiche (alla Regione e al provveditore; il parere al provveditore, per le materie di sua competenza, è vincolante) (I,15,1,a)
2. Ripartizione dei fondi per il funzionamento di distretti, circoli, istituti (al provveditore - parere obbligatorio) (I,15,1,i)
3. Scioglimento dei consigli di circolo, istituto, distretto (I,26,7) al provveditore)

4. Conflitti di competenza fra organi subprovinciali (al provveditore) (I,26,9)

Proposte

1. Coordinamento delle iniziative per l'adempimento dell'obbligo scolastico, il diritto allo studio, l'educazione permanente (alla Regione, al ministro) (I,15,1,d)

Provvedimenti

1. Approvazione dei piani provinciali di istruzione ed educazione degli adulti (I,15,1,c)
2. Determinazione dei criteri per l'utilizzazione di locali e attrezzature fuori dell'orario scolastico (I,15,1,f)

Altri atti

1. Indicazione dei criteri generali per coordinare i servizi di orientamento, medicina scolastica, assistenza psicopedagogica (I,15,1,b)
2. Accertamento e indicazione del fabbisogno di edilizia scolastica, per formulare i piani finanziari (I,15,1,e)
3. Formulazione di una relazione annuale sull'attività della scuola e dei servizi nella provincia (anche sulla base delle relazioni dei distretti, dei circoli, degli istituti, dell'amministrazione (I,15,1,l)
4. Stesura dell'elenco dei membri componenti le commissioni di concorso per personale docente a livello provinciale (II,12,1,b)

Consiglio scolastico provinciale per sezioni verticali

Altri atti

1. Esame di singole materie (comuni a più ordini e gradi di scuola) (I,7,5 - I,15,2)

Consiglio scolastico provinciale per sezioni orizzontali

Pareri

1. Ricorsi contro le decisioni dei consigli di disciplina degli istituti (I,15,2)

Altri atti

1. Esame di materie riguardanti singoli gradi di scuola (I,15,2)

Consiglio scolastico provinciale per sezioni orizzontali (col soli docenti e dirigenti)

Pareri

1. Ritardi di promozione, decadenza e dispensa dal servizio, riammissione in servizio del personale docente con ruoli provinciali (al provveditore - parere obbligatorio) (I,15,1,g - I,15,5 - II,92,5 - II,111,2 - II,112,2 - II,115,4)
2. Trasferimento d'ufficio per incompatibilità del personale docente con ruoli provinciali (al provveditore - parere vincolante) (I,15,1,h - I,15,5)
3. Ricorsi contro la proibizione di assumere a continuare lezioni private (II,89,4) (al provveditore)
4. Dispensa dal servizio o concessione della proroga di un anno per prova, nel caso di esito sfavorevole del periodo di prova del personale docente con ruoli provinciali (II,59) (al provveditore)
5. Ricorsi contro la valutazione del servizio espressa dall'apposito comitato di circolo-istituto (II,66,4) (al provveditore)

Consigli di disciplina del personale docente (scuola materna, elementare e media inferiore)

Pareri

1. Trasferimento d'ufficio per incompatibilità del personale docente con ruoli provinciali (al provveditore - parere conforme) (II,71,1)
2. Sospensione dall'insegnamento fino a 1 mese, e da 1 a 6 mesi al personale docente con ruoli provinciali (al provveditore - parere conforme) (II,104,2)
3. Riabilitazione del personale docente con ruoli provinciali (al provveditore) (II,106,a)

Commissione (provinciale di vigilanza)

Pareri

1. Approvazione dei conti consuntivi dei circoli, degli istituti e dei distretti della provincia (I,26,3)

Altri atti

1. Richiesta (a circoli, istituti e distretti della provincia) dei documenti opportuni per la verifica, e verifica presso le sedi dei consigli (I,26,4)

Giunta provinciale

Pareri

1. Approvazione dei bilanci preventivi dei circoli, degli istituti e dei distretti della provincia (I,26,2)

Proposte

1. Predisposizione dei lavori del consiglio scolastico provinciale (I,15,3)

Altri atti

1. Esecuzione delle delibere del consiglio scolastico provinciale (I,15,3)

Consiglio di amministrazione provinciale

Pareri

1. Programma di attività di aggiornamento per il personale non docente (parere conforme - al provveditore) (V,21,1)
2. Trasferimento in altro ruolo delle carriere esecutiva e ausiliaria (al provveditore) (V,19,1)

Provvedimenti

1. Formulazione del giudizio definitivo, a seguito dei ricorsi del personale non docente nei confronti dei giudizi formulati dal direttore/preside o dal provveditore (V,14,6)

Commissione provinciale di disciplina

Pareri

1. Irrogazione di sanzioni più gravi della censura al personale non docente (al provveditore - parere conforme) (V,17,6)

Provveditore agli studi

Pareri

1. Suddivisione del territorio della provincia in distretti (alla Regione) (1,9,1)

2. Indicazione degli elementi utili per il superamento del periodo di prova del personale direttivo (al ministro) (II,58,5)
3. Ricorsi del personale non docente di concetto contro i rapporti informativi e i giudizi complessivi formulati nei suoi confronti (al consiglio di amministrazione provinciale) (V,14,6)

Provvedimenti

1. Ripartizione dei fondi per il funzionamento di distretti, circoli, istituti (I,15,1,i), tenuto conto della popolazione scolastica, del numero delle classi, delle esigenze dei diversi tipi di scuola, delle esigenze di funzionamento dei distretti, e dei programmi di attività (I,25,3)
2. Nomina dei consigli di distretto, di circolo, di istituto (I,23,2)
3. Scioglimento degli organi di gestione dei distretti, dei circoli, degli istituti in caso di persistenti e gravi irregolarità o di mancato funzionamento (I,26,6-7)
4. Risoluzione dei conflitti di competenza tra organismi a livello subprovinciale (I,26,9)
5. Istituzione, localizzazione e potenziamento delle istituzioni scolastiche, e sviluppo dei servizi per quanto di sua competenza (I,12,3 - I,15,1,a)
6. Migliore utilizzazione del personale insegnante (I,12,3)
7. Nomina del Consiglio di amministrazione provinciale e della commissione provinciale di disciplina (V,8,4 - V,15,1)
8. Approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi dei consigli di circolo, di istituto, di distretto (I,26,1-2)
9. Disposizione delle ispezioni degli ispettori tecnici (II,4,3)
10. Autorizzazione al personale direttivo a effettuare lavoro straordinario (III,2,1)
11. Indizione dei concorsi per il personale docente della scuola materna ed elementare e per il personale educativo (II,10,1)
12. Nomina del presidente e dei membri delle commissioni dei concorsi (di cui al n. 11) (II,12,1)
13. Approvazione delle graduatorie dei concorsi provinciali (II,15,4 - II, 16,4 - II,23,6)
14. Conferma in ruolo del personale docente, dopo il superamento del periodo di prova (II,58,4); oppure, in caso di esito sfavorevole, dispensa di esso dal servizio o concessione di un ulteriore anno di proroga (per i soli docenti appartenenti a ruoli provinciali) (II,59)
15. Indizione dei concorsi provinciali per titoli ed esami della carriera di concetto (V,9,1), e per titoli delle carriere esecutiva e ausiliaria (V,10,1)
16. Trasferimento del personale appartenente a ruoli provinciali (II,68,3)
17. Concessione di congedi straordinari e aspettative al personale direttivo (II,63)
18. Disposizione per le assegnazioni provvisorie del personale docente (II,74,1)
19. Trasferimento del personale non insegnante (V,18,5)
20. Predisposizione dei programmi di attività per l'aggiornamento del personale non insegnante (V,21,1)
21. Decisione sui ricorsi contro le decisioni dei consigli di disciplina degli alunni (I,7,5)

22. Decisione sui ricorsi contro la proibizione di assumere o continuare lezioni private (II,89,4)
23. Decisione sui ricorsi contro la valutazione del servizio compiuta da parte dell'apposito comitato di circolo/istituto (II,66,4)
24. Decisione sui ricorsi contro la mancata autorizzazione a esercitare attività extrascolastiche (II,92,6)
25. Decisione sui ritardi di promozione, decadenza e dispensa dal servizio del personale docente con ruoli provinciali (I,15,1,g - II,92,5 - II,111,2 - II,112,2)
26. Restituzione ai ruoli di provenienza del personale appartenente ai ruoli provinciali (II,114,3)
27. Censura al personale direttivo e docente (II,103)
28. Sospensione dall'insegnamento fino a 1 mese, e da 1 a 6 mesi al personale con ruolo provinciale (II,104,1,a)
29. Trasferimento d'ufficio del personale con ruoli provinciali (I,15,1,h - II,71,1)
30. Sospensione dal servizio, in attesa del trasferimento d'ufficio, del personale direttivo, per ragioni di urgenza (II,71,4)
31. Sospensione cautelare obbligatoria nei confronti del personale con ruoli provinciali (II,107,2,a)
32. Sospensione cautelare, per ragioni di particolare urgenza, nei confronti del personale direttivo (II,107,4)
33. Esclusione dal concorso per titoli ed esami nei confronti dei concorrenti a concorsi provinciali (II,17,2)
34. Formulazione del giudizio complessivo annuale nei confronti del personale della carriera di concetto (V,14,2)
35. Irrogazione della censura al personale non docente (V,17,1)
36. Irrogazione di sanzioni più gravi della censura al personale non docente (V,17,6)
37. Riammissione in servizio per il personale con ruoli provinciali (II,115, 4 - I,15,1,g)
38. Riabilitazione del personale con ruoli provinciali (II,106,a)
39. Rinvio delle riunioni sindacali del personale direttivo per coincidenze di convocazioni (II,60,9)
40. Conferimento di incarichi ispettivi, per accertamenti su singoli o su gruppi di insegnamenti, a personale direttivo e docente (II,119,7)
41. Trasferimenti in altro ruolo del personale delle carriere esecutiva e ausiliaria (V,19,1)
42. Inquadramento del personale non docente nei ruoli delle carriere di concetto, esecutiva e ausiliaria (V,28,5 - V,29,5 - V,30,5)

Altri atti

1. Visione dell'ordine del giorno delle riunioni sindacali del personale direttivo (II,60,8)
2. Svolgimento delle opportune indagini preliminari, contestazione degli addebiti, invito a presentare giustificazioni, nei confronti del personale non docente delle cui infrazioni si abbia notizia (V,17,4); nomina di un funzionario istruttore per eventuali ulteriori indagini (V,17,5)
3. Diffida, nei confronti del personale con ruoli provinciali, a cessare dalla situazione di incompatibilità (II,92,3)

4. Indicazione degli elementi utili per il superamento del periodo di prova del personale direttivo (al ministro) (II,58,5)
5. Vigilanza sul regolare funzionamento degli organi di gestione dei distretti, dei circoli e degli istituti; sollecitazione alla eliminazione delle eventuali irregolarità (I,26,6)

Sovrintendente regionale

Provvedimenti

1. Indizione dei concorsi per il personale docente della scuola media inferiore (II,10,3)
2. Nomina del presidente e dei membri delle commissioni esaminatrici dei concorsi di cui al n. 1 (II,12,1)
3. Esclusione dai concorsi per titoli ed esami di cui al n. 1 (II,17,2)
4. Approvazione delle graduatorie dei concorsi regionali (II,15,4 - II,23,6)

Altri atti

1. Cura delle procedure per i concorsi direttivi eventualmente decentrati su base regionale (II,31,1)

Istituti regionali di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi

Pareri

1. Proposte di sperimentazione nella Regione (IV,3,4)
2. Riconoscimento del carattere sperimentale a istituti, circoli, ecc. (IV, 3,5)
3. Modalità dei concorsi per titoli per l'assegnazione, su comando, del personale degli istituti stessi (IV,16,3)

Proposte

1. Consulenza tecnica su progetti di sperimentazione e su programmi, metodi e servizi di aggiornamento (V,9,2)
2. Sperimentazione di ordinamenti e strutture (IV,3,1)

1. Approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo (IV,11,6)
2. Programma e spese annuali su:
   a) raccolta, elaborazione e diffusione di documentazione pedagogico-didattica;
   b) studi e ricerche educative;
   c) promozione e assistenza all'attuazione di progetti di sperimentazione (con più istituzioni scolastiche);
   d) organizzazione e attuazione di iniziative di aggiornamento (IV,11,6 - IV,9,2).
3. Stipulazione di contratti e convenzioni con università, enti, istituzioni ed esperti (IV,11,6)
4. Elaborazione del proprio ordinamento interno (IV,11,6)
5. Decisioni occorrenti per il proprio funzionamento (IV,11,6)

Altri atti

1. Collaborazione con le iniziative di aggiornamento a livello locale (IV,9,2)

Conferenza nazionale dei presidenti degli istituti regionali, del Centro europeo dell'educazione, della Biblioteca di documentazione pedagogica

Altri atti

1. Coordinare e promuovere iniziative di comune interesse (IV,15,1)
2. Assicurare lo scambio di informazioni e di esperienze nei diversi settori degli istituti (IV,15,1)
3. Redazione di una relazione annuale sui risultati delle attività di comune interesse svolte dagli istituti (IV,15,4)

Ispettore tecnico

Pareri

1. Consulenza tecnica per il ministro, i direttori generali, i capi dei servizi centrali, i sovrintendenti scolastici, i provveditori (II,4,4)

Proposte

1. Programmi d'insegnamento e d'esame, impiego dei sussidi didattici, iniziative di sperimentazione (II,4,3)

Altri atti

1. Esecuzione delle ispezioni disposte dal ministro e dal provveditore (II,4,3)
2. Coordinamento delle sperimentazioni (II,4,3)
3. Contributo al coordinamento dell'aggiornamento del personale direttivo e docente (II,4,3 - IV,8,1)
4. Indicazione degli elementi utili per il superamento del periodo di prova del personale direttivo (al ministro) (II,58,5)

Corpo ispettivo

1. Redazione di una relazione annuale sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi (II,4,5)

Consiglio nazionale della pubblica istruzione

Pareri

1. Proposte o disegni di legge; materia legislativa attinente alla pubblica istruzione (al ministro; il parere può essere espresso anche per iniziativa dello stesso consiglio – il parere è obbligatorio se si tratta di programmazione, contenuti culturali e didattici, riforme di struttura di uno degli ordini scolastici) (I,18,1,c - I,18,2)
2. Programmi, prove d'esame, titoli valutabili, punteggi nei concorsi per titoli ed esami del personale docente (II,13,11), educativo (II,14,5), direttivo (II,34), ispettivo periferico (II,41,8), ispettivo centrale (II, 42,3) (al ministro)
3. Piani di studio, modalità di attuazione dei corsi e di formazione delle commissioni dei corsi provinciali (per l'accertamento della preparazione professionale e delle capacità attitudinali) del concorso per il personale docente (al ministro) (II,13,6)
4. Titoli valutabili, punteggi dei concorsi per soli titoli del personale docente (al ministro) (II,22,4)
5. Tabella dei punteggi per i trasferimenti (al ministro) (II,68,2)
6. Conflitti di competenza a livello provinciale (al ministro) (I,26,9)

7. Scioglimento dei consigli provinciali in caso di gravi e persistenti irregolarità o di mancato funzionamento (al ministro) (I,26,8)
8. Ritardi di promozione, decadenza e dispensa dal servizio, riammissione in servizio del personale ispettivo, direttivo e docente della scuola media superiore (al ministro - parere obbligatorio) (I,18,1,d - II,92,5 - II,111,2 - II,112,2 - II,115,4)
9. Trasferimento d'ufficio per incompatibilità del personale appartenente a ruoli nazionali (al ministro - parere vincolante) (I,18,1,e)
10. Restituzione ai ruoli d'insegnamento, nei casi di incapacità o di persistente insufficiente rendimento, del personale direttivo (al ministro) (I,18,1,d - II,114,4)
11. Utilizzazione in altri compiti del personale con ruoli nazionali non idoneo per motivi di salute (al ministro) (I,18,1,d - II, 113,2)
12. Conferma in ruolo del personale direttivo e ispettivo dopo il superamento del periodo di prova (II,58,5-6); oppure, in caso di esito sfavorevole, dispensa dal servizio e concessione di un anno di proroga (ciò vale anche per il personale docente appartenente a ruoli nazionali) (al ministro) (II,59)
13. Riconoscimento del carattere sperimentale a plessi, circoli, istituti (al ministro) (IV,3,5)
14. Passaggi di cattedra, per modifica di ordinamenti scolastici e di programmi di insegnamento (parere conforme - al ministro) (II,76,1)

Proposte

1. Elenchi dei presidenti (categoria dei presidi) dei concorsi per il personale docente, direttivo e ispettivo; elenchi dei membri delle commissioni per concorsi regionali e nazionali (II,12,1,a/b)
2. Sperimentazione di ordinamenti e strutture (IV,3,1)
3. Promozione della sperimentazione e dell'innovazione a livello nazionale e locale (I,18,1,b)
4. Frequenza obbligatoria di docenti a corsi di aggiornamento (II,76,2)

Altri atti

1. Valutazione della sperimentazione e dell'innovazione (I,18,1,b)
2. Valutazione annuale analitica dell'andamento generale dell'attività e dei servizi della scuola, sulla base delle relazioni dell'amministrazione (I,18,1,a)

Consiglio nazionale della P.I. per sezioni verticali

Altri atti

1. Esame di singole materie e di problemi specifici relativi a due e più settori scolastici (I,18,3)

Consiglio nazionale della P.I. per sezioni orizzontali

Altri atti

1. Esame di problemi relativi a uno solo dei settori scolastici (i settori previsti sono 5: scuola materna, elementare, media inferiore, media superiore, istruzione artistica) (I,18,3)

Consigli nazionali di disciplina (personale con ruoli nazionali)

Pareri

1. Trasferimento d'ufficio del personale appartenente a ruoli nazionali, se determinato da ragioni di incompatibilità (al ministro - parere conforme) (II,71,2)
2. Sospensione dal servizio fino a 1 mese, e da 1 a 6 mesi per il personale appartenente a ruoli nazionali (al ministro - parere conforme) (II,104,3)
3. Destituzione del personale appartenente a ruoli nazionali (II,104,2,3) (al ministro - parere conforme)
4. Riabilitazione del personale appartenente a ruoli nazionali (al ministro) (II,106)

Consigli per il contenzioso

Pareri

1. Ritardi di promozione, decadenza e dispensa dal servizio, riammissione in servizio, utilizzazione in compiti diversi del personale inidoneo per motivi di salute (per il personale appartenente a ruoli nazionali), restituzione all'insegnamento del personale direttivo per incapacità o persistente insufficiente rendimento (al ministro) (I,18,1,d - I,18,8)
2. Trasferimenti d'ufficio per incompatibilità (al ministro) (I,18,1,e)
3. Ricorsi contro i trasferimenti d'ufficio (al ministro) (II,72)
4. Ricorsi contro i provvedimenti disciplinari irrogati da direttori, presidi, provveditori (al ministro - parere conforme) (II,105)

Ministro della P.I.

Proposte

1. Statuto degli istituti regionali, del Centro europeo dell'educazione, della Biblioteca di documentazione pedagogica (al presidente della Repubblica) (IV,21)

Provvedimenti

1. Definizione delle modalità di svolgimento delle elezioni, proclamazione degli eletti, insediamento degli organi collegiali (I,24,1)
2. Suddivisione dei territori regionali in distretti (su proposta delle Regioni), indicazione delle loro sedi, eventuali loro variazioni (I,9,1)
3. Nomina del consiglio nazionale della Pubblica Istruzione (I,23,3)
4. Nomina dei consigli direttivi degli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento (IV,11,1), del Centro europeo dell'educazione (IV, 13,1), della Biblioteca di documentazione pedagogica (IV,14,3)
5. Predisposizione dei regolamenti tipo, sostitutivi dei regolamenti interni per il funzionamento degli organi collegiali (I,37)
6. Fissazione delle direttive generali, entro cui i consigli di distretto elaborano le proprie proposte di programma (I,12,1)
7. Istruzioni per la formulazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, per gli adempimenti contabili, per il servizio di cassa degli organi di gestione (I,25,10)
8. Coordinazione delle iniziative per l'adempimento dell'obbligo scolastico, l'attuazione del diritto allo studio, l'educazione permanente (I,15,1,d)

9. Scioglimento, in caso di persistenti e gravi irregolarità e di mancato funzionamento, dei consigli scolastici provinciali (I,26,8)
10. Risoluzione dei conflitti di competenza tra organi a livello provinciale (I,26,9)
11. Soppressione dei centri didattici nazionali, e devoluzione dei beni di loro proprietà agli istituti regionali, al Centro europeo dell'educazione, alla Biblioteca di documentazione pedagogica (di concerto col ministro per il Tesoro (IV,18)
12. Autorizzazione delle sperimentazioni su ordinamenti e strutture, e determinazione di materie, orari, modalità di attribuzione degli insegnamenti e di comando dei docenti, composizione dei comitati scientifico-didattici, durata, prove d'esame, commissioni esaminatrici (IV,3,3)
13. Riconoscimento del carattere sperimentale a plessi, circoli, istituti (IV,3,5)
14. Approvazione della « disciplinare-tipo » per l'utilizzazione di docenti universitari stranieri per l'aggiornamento dei docenti di scuola con lingua diversa da quella italiana (IV,8,2)
15. Ripartizione degli ispettori tecnici periferici tra i diversi settori dell'insegnamento (IV,119,2) e loro assegnazione alle regioni e alle province (II,119,5)
16. Inserimento nei programmi scolastici di studi e ricerche per la migliore conoscenza della realtà ambientale (I,12,3)
17. Disposizione della frequenza obbligatoria da parte di docenti a corsi di aggiornamento (II,76,2)
18. Disposizione delle ispezioni degli ispettori tecnici (II,4,3)
19. Conferimento di incarichi ispettivi, per accertamenti su singoli o su gruppi di insegnamenti, a personale direttivo e docente (II,119,7)
20. Definizione dei programmi, delle prove d'esame, dei titoli valutabili, dei punteggi nei concorsi per titoli ed esami del personale docente (II,13,11), educativo (II,14,5), direttivo (II,34), ispettivo periferico (II,41,7), ispettivo centrale (II,42,3)
21. Definizione dei piani di studio, delle modalità di attuazione dei corsi e di formazione delle commissioni dei corsi provinciali (per l'accertamento della preparazione professionale e delle capacità attitudinali) dei concorsi per il personale docente (II,13,6)
22. Definizione dei titoli valutabili e dei punteggi dei concorsi per soli titoli del personale docente (II,22,4)
23. Indizione dei concorsi per il personale docente con ruoli nazionali (II,10,4), direttivo (II,31,1) e ispettivo (II,39,1)
24. Nomina delle commissioni e dei presidenti dei concorsi per il personale insegnante con ruoli nazionali (II,12,1), direttivo (II,32,1), ispettivo (II,40,1)
25. Emanazione dell'ordinanza che impartisce direttive per il bando e lo svolgimento dei concorsi provinciali (II,10,1) e regionali (II,10,3) del personale docente
26. Conferma in ruolo del personale direttivo e ispettivo, dopo il superamento del periodo di prova (II,58,5-6)
27. Approvazione delle graduatorie concernenti concorsi nazionali (II,15,4 - II,23,6 - II,35,4 - II,43,1)

28. Ordinanza concernente programma e prove d'esame, titoli, modalità di svolgimento delle prove, punteggi dei concorsi per l'assunzione nella carriera di concetto (V,9,1); e i titoli valutabili nei concorsi per l'assunzione nelle carriere esecutive e ausiliarie (V,10,1)
29. Concessione di congedi straordinari e aspettative per il personale ispettivo (II,63)
30. Autorizzazione al personale di ruolo ad accettare incarichi temporanei (partecipazione a commissioni di concorso, attività di studio e ricerca), e a partecipare a convegni e congressi (II,65,1)
31. Approvazione della tabella dei punteggi per i trasferimenti (II,68,2)
32. Trasferimento dei docenti con ruoli nazionali (II,68,3)
33. Emanazione dell'ordinanza con norme per i trasferimenti (II,68,7) e le assegnazioni provvisorie (II,74,2)
34. Modifiche delle tabelle per i passaggi di cattedra e di presidenza (II, 75,3)
35. Emanazione dell'ordinanza con norme per i trasferimenti del personale non insegnante (V,18,6)
36. Migliore utilizzazione del personale insegnante (I,12,3)
37. Comando di docenti in rapporto a sperimentazioni relative a ordinamenti e strutture (II,76,1)
38. Fissazione del numero complessivo dei comandi e la loro ripartizione; effettuazione della loro assegnazione agli istituti regionali, al Centro europeo dell'educazione, alla Biblioteca di documentazione pedagogica (IV,16,2 e 7)
39. Comandi di personale di ruolo presso Amministrazioni statali, Enti, ecc. (d'intesa col ministro per il Tesoro) (II,79)
40. Emanazione dell'ordinanza per l'uniforme orientamento dei corsi di aggiornamento per il personale non docente (V,21,3)
41. Fissazione delle modalità dei concorsi per titoli per l'assegnazione, su comando, del personale agli istituti regionali (IV,16,3)
42. Assegnazione al consiglio nazionale della P.I. dei funzionari e del personale necessari per il suo funzionamento (I,17,8-9)
43. Nomina di uno dei revisori dei conti per la gestione finanziaria di istituzioni con personalità giuridica (I,36,3)
44. Decisione sui ricorsi ai provvedimenti disciplinari di direttori didattici, presidi, provveditori (II,105)
45. Decisione sui ricorsi avverso i trasferimenti (II,72)
46. Irrogazione della censura al personale ispettivo (II,103)
47. Irrogazione della sospensione fino a 1 mese, e da 1 fino a 6 mesi, al personale appartenente a ruoli nazionali (II,104,1,b)
48. Irrogazione della destituzione al personale docente, direttivo, ispettivo (II,104,2)
49. Trasferimento d'ufficio del personale appartenente a ruoli nazionali (II,71,2)
50. Trasferimento d'ufficio del personale appartenente a ruoli provinciali, se il trasferimento è da una provincia a un'altra (II,71,3)
51. Sospensione cautelare obbligatoria per il personale appartenente a ruoli nazionali (II,107,2,b)

52. Sospensione cautelare facoltativa nei confronti del personale docente, direttivo, ispettivo (II,107,3)
53. Utilizzazione in compiti diversi del personale inidoneo per motivi di salute (II,113,2)
54. Restituzione ai ruoli di provenienza, su domanda, del personale appartenente a ruoli nazionali, e del personale direttivo nei casi di incapacità o di persistente insufficiente rendimento (II,114,3 e 4)
55. Dispensa dal servizio del personale appartenente a ruoli nazionali (II,112)
56. Decadenza dall'impiego del personale appartenente a ruoli nazionali (II,111 - II,92,5)
57. Esclusione dal concorso per titoli ed esami nei confronti dei concorrenti a concorsi nazionali (II,17,2)
58. Esclusione dai concorsi per il personale direttivo (II,36) e ispettivo (II,44) dei concorrenti che avessero riportato sanzioni più gravi della censura
59. Proroga del periodo di prova oppure dispensa dal servizio (docenti con ruolo nazionale), o restituzione ai ruoli di provenienza (personale direttivo e ispettivo), in caso di mancato superamento del periodo di prova (II,59)
60. Riabilitazione del personale appartenente a ruoli nazionali (II,106,b)
61. Fissazione delle modalità di utilizzazione delle 10 ore annuali, per riunioni durante l'orario di lavoro nei locali della scuola (o d'ufficio), per il personale della scuola, su parere dei sindacati che le organizzano sul piano nazionale (II,60,7)

Altri atti

1. Vigilanza sugli istituti regionali di ricerca, sperimentazioni, aggiornamento (IV,9,1)
2. Diffida a cessare dalla situazione di incompatibilità, nei confronti del personale appartenente a ruoli nazionali (II,92,3)

APPENDICE LEGISLATIVA

Decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416.
Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica (Suppl. ord. G.U., 13 sett., n. 239)

TITOLO I Comunità scolastica.

Art. 1. *Organi collegiali.* – Al fine di realizzare, nel rispetto degli ordinamenti della scuola, dello Stato e delle competenze e delle responsabilità proprie del personale ispettivo, direttivo e docente, la partecipazione nella gestione della scuola dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica, sono istituiti, a livello di circolo, di istituto, distrettuale, provinciale e nazionale, gli organi collegiali di cui agli articoli successivi.

Capo I *Organi collegiali a livello di circolo e di istituto.*

Art. 2. *Circoli didattici e istituti scolastici.* – I circoli didattici e gli istituti scolastici di istruzione secondaria ed artistica statali hanno autonomia amministrativa per quanto concerne le spese di funzionamento amministrativo e didattico, in relazione ai compiti ad essi demandati.

A livello di circolo e di istituto sono istituiti gli organi collegiali previsti dal presente capo.

Art. 3. *Consiglio di interclasse e di classe.* – Il consiglio di interclasse nelle scuole elementari e il consiglio di classe negli istituti secondari ed artistici sono rispettivamente composti dai docenti dei gruppi di classi parallele o dello stesso ciclo o dello stesso plesso nella scuola elementare e dai docenti di ogni singola classe nella scuola secondaria.

Fanno parte, altresì, del consiglio di interclasse o di classe:

a) nella scuola elementare, per ciascuna delle classi interessate un rappresentante eletto dai genitori degli alunni iscritti;

b) nella scuola media, quattro rappresentanti eletti come sopra;

c) nella scuola secondaria superiore ed artistica, due rappresentanti eletti come sopra, nonché due rappresentanti degli studenti, eletti dagli studenti della classe.

I consigli di interclasse e di classe sono presieduti rispettivamente dal direttore didattico o dal preside oppure da un docente, membro del consiglio, loro delegato; si riuniscono in ore non coincidenti con l'orario delle lezioni, col compito di formulare al collegio dei docenti proposte in ordine all'azione educativa e didattica e ad iniziative di sperimentazione e con quello di agevolare ed estendere i rapporti reciproci tra docenti, genitori ed alunni.

Le competenze relative alla realizzazione del coordinamento didattico e dei rapporti interdisciplinari spettano al consiglio di interclasse e di classe con la sola presenza dei docenti.

Nella scuola secondaria ed artistica, le competenze relative alla valutazione periodica e finale degli alunni spettano al consiglio di classe con la sola presenza dei docenti.

Le funzioni di segretario del consiglio sono attribuite dal direttore didattico o dal preside a uno dei docenti membro del consiglio stesso.

Art. 4. *Collegio dei docenti.* – Il collegio dei docenti è composto dal personale insegnante di ruolo e non di ruolo in servizio nel circolo o nell'istituto, ed è presieduto dal direttore didattico o dal preside.

Il collegio dei docenti:

a) ha potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto. In particolare cura la programmazione dell'azione educativa anche al fine di adeguare, nell'ambito degli ordinamenti della scuola stabiliti dallo Stato, i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali e di favorire il coordinamento interdisciplinare. Esso esercita tale potere nel rispetto della libertà di insegnamento garantita a ciascun insegnante;

b) formula proposta al direttore didattico o al preside per la formazione e la composizione delle classi, per la formulazione dell'orario delle lezioni e per lo svolgimento delle altre attività scolastiche, tenuto conto dei criteri generali indicati dal consiglio di circolo o d'istituto;

c) valuta periodicamente l'andamento complessivo dell'azione didattica per verificarne l'efficacia in rapporto agli orientamenti e agli obiettivi programmati, proponendo, ove necessario, opportune misure per il miglioramento dell'attività scolastica;

d) provvede all'adozione dei libri di testo, sentiti i consigli di interclasse

o di classe e, nei limiti delle disponibilità finanziarie indicate dal consiglio di circolo e di istituto, alla scelta dei sussidi didattici;

e) adotta o promuove nell'ambito delle proprie competenze iniziative di sperimentazione in conformità dell'art. 4, n. 1, della legge 30 luglio 1973, n. 477 e del conseguente decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, relativo alla sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti;

f) promuove iniziative di aggiornamento dei docenti del circolo o dell'istituto;

g) elegge, in numero di uno nelle scuole fino a 200 alunni, di due nelle scuole fino a 500 alunni, di tre nelle scuole fino a 900 alunni e di quattro nelle scuole con più di 900 alunni, i docenti incaricati di collaborare col direttore didattico o col preside; uno degli eletti sostituisce il direttore didattico o preside in caso di assenza o impedimento;

h) elegge i suoi rappresentanti nel consiglio di circolo o di istituto e nel consiglio di disciplina degli alunni;

i) elegge, nel suo seno, i docenti che fanno parte del comitato per la valutazione del servizio del personale insegnante;

l) esamina, allo scopo di individuare i mezzi per ogni possibile recupero, i casi di scarso profitto o di irregolare comportamento degli alunni, su iniziativa dei docenti della rispettiva classe e sentiti gli specialisti che operano in modo continuativo nella scuola con compiti medico, socio-psico-pedagogico e di orientamento.

Nell'adottare le proprie deliberazioni il collegio dei docenti tiene conto delle eventuali proposte e pareri di consigli di interclasse o di classe.

Il collegio dei docenti si insedia all'inizio di ciascun anno scolastico e si riunisce ogni qualvolta il direttore didattico o il preside ne ravvisi la necessità oppure quando almeno un terzo dei suoi componenti ne faccia richiesta; comunque, almeno una volta per ogni trimestre o quadrimestre.

Le riunioni del collegio hanno luogo durante l'orario di servizio in ore non coincidenti con l'orario di lezione.

Le funzioni di segretario del collegio sono attribuite dal direttore didattico o dal preside ad uno dei docenti eletto a norma del precedente secondo comma, lettera *g*).

Art. 5. *Consiglio di circolo o di istituto e giunta esecutiva.* – Il consiglio di circolo o di istituto, nelle scuole con popolazione scolastica fino a 500 alunni, è costituito da 14 componenti, di cui 6 rappresentanti del personale insegnante, uno del personale non insegnante, 6 dei genitori degli alunni, il direttore didattico o il preside; nelle scuole con popolazione scolastica superiore a 500 alunni è costituito da 19 componenti, di cui 8 rappresentanti del

personale insegnante, 2 rappresentanti del personale non insegnante e 8 rappresentanti dei genitori degli alunni, il direttore didattico o il preside.

Negli istituti di istruzione secondaria superiore ed artistica i rappresentanti dei genitori degli alunni sono ridotti, in relazione alla popolazione scolastica, a tre e a quattro; in tal caso sono chiamati a far parte del consiglio altrettanti rappresentanti eletti dagli studenti.

Gli studenti non hanno voto deliberativo sulle materie di cui al primo ed al secondo comma, lettera *b*), del successivo art. 6.

I rappresentanti del personale insegnante sono eletti dal collegio dei docenti nel proprio seno; quelli del personale non insegnante dal corrispondente personale di ruolo o non di ruolo in servizio nel circolo o nell'istituto; quelli dei genitori degli alunni sono eletti dai genitori stessi o da chi ne fa legalmente le veci; quelli degli studenti, ove previsti, dagli studenti di età non inferiore a 16 anni compiuti.

Possono essere chiamati a partecipare alle riunioni del consiglio del circolo o di istituto, a titolo consultivo, gli specialisti che operano in modo continuativo nella scuola con compiti medico, psico-pedagogici e di orientamento.

Il consiglio di circolo o di istituto è presieduto da uno dei suoi membri, eletto, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, tra i rappresentanti dei genitori degli alunni. Qualora non si raggiunga detta maggioranza nella prima votazione, il presidente è eletto a maggioranza relativa dei votanti. Può essere eletto anche un vicepresidente.

Il consiglio di circolo o di istituto elegge nel suo seno una giunta esecutiva, composta di un docente, di un non docente e di due genitori. Della giunta fanno parte di diritto il direttore didattico o il preside, che la presiede ed ha la rappresentanza del circolo o dell'istituto, ed il capo dei servizi di segreteria che svolge anche funzioni di segretario della giunta stessa.

Negli istituti di istruzione secondaria superiore e artistica la rappresentanza dei genitori è ridotta di una unità; in tal caso è chiamato a far parte della giunta esecutiva un rappresentante eletto dagli studenti.

Le riunioni del consiglio hanno luogo in ore non coincidenti con l'orario delle lezioni.

Il consiglio di circolo o di istituto e la giunta esecutiva durano in carica per tre anni scolastici. Coloro che nel corso del triennio perdono i requisiti per essere eletti in consiglio vengono sostituiti dai primi dei non eletti nelle rispettive liste. La rappresentanza studentesca viene rinnovata annualmente.

Le funzioni di segretario del consiglio di circolo o di istituto sono affidate dal presidente ad un membro del consiglio stesso.

Art. 6. *Attribuzioni del consiglio di circolo o di istituto e della giunta esecutiva.* – Il consiglio di circolo o di istituto delibera il bilancio preventivo e il conto consuntivo e dispone in ordine all'impiego dei mezzi finanziari per quanto concerne il funzionamento amministrativo e didattico del circolo o dell'istituto.

Il consiglio di circolo o di istituto, fatte salve le competenze del collegio dei docenti e dei consigli di interclasse, e di classe, ha potere deliberante, su proposta della giunta, per quanto concerne l'organizzazione e la programmazione della vita e dell'attività della scuola, nei limiti delle disponibilità di bilancio, nelle seguenti materie:

a) adozione del regolamento interno del circolo o dell'istituto che dovrà, fra l'altro, stabilire le modalità per il funzionamento della biblioteca e per l'uso delle attrezzature culturali, didattiche e sportive, per la vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima;

b) acquisto, rinnovo e conservazione delle attrezzature tecnico-scientifiche e dei sussidi didattici, compresi quelli audio-televisivi e le dotazioni librarie, e acquisto dei materiali di consumo occorrenti per le esercitazioni;

c) adattamento del calendario scolastico alle specifiche esigenze ambientali;

d) criteri per la programmazione e l'attuazione delle attività parascolastiche, interscolastiche, extrascolastiche, con particolare riguardo ai corsi di recupero e di sostegno, alle libere attività complementari, alle visite guidate e ai viaggi di istruzione;

e) promozione di contatti con altre scuole o istituti al fine di realizzare scambi di informazioni e di esperienze e di intraprendere eventuali iniziative di collaborazione;

f) partecipazione del circolo o dell'istituto ad attività culturali, sportive e ricreative di particolare interesse educativo;

g) forme e modalità per lo svolgimento di iniziative assistenziali che possono essere assunte dal circolo o dall'istituto.

Il consiglio di circolo o di istituto indica, altresì, i criteri generali relativi alla formazione delle classi, all'adattamento dell'orario delle lezioni e delle altre attività scolastiche alle condizioni ambientali e al coordinamento organizzativo dei consigli di interclasse o di classe; esprime parere sull'andamento generale, didattico ed amministrativo, del circolo o dell'istituto.

Sulle materie devolute alla sua competenza, esso invia annualmente una relazione al provveditore agli studi e al consiglio scolastico provinciale.

La giunta esecutiva predispone il bilancio preventivo e il conto consuntivo; prepara i lavori del consiglio di circolo o di istituto, fermo restando

il diritto di iniziativa del consiglio stesso, e cura l'esecuzione delle relative delibere.

Art. 7. *Consiglio di disciplina degli alunni.* – Presso ciascun istituto scolastico è istituito il consiglio di disciplina degli alunni, che è presieduto dal preside.

Il consiglio di disciplina degli alunni delle scuole medie è formato, oltre che dal presidente, da 4 membri di cui 2 eletti dal collegio dei docenti nel suo seno e 2 eletti dai genitori degli alunni; negli istituti di istruzione secondaria superiore ed artistica il consiglio di disciplina è composto, oltre che dal presidente, da 4 membri di cui 2 eletti dal collegio dei docenti nel suo seno, 1 eletto dai genitori degli alunni e 1 eletto dagli studenti di età non inferiore a 16 anni.

Per ciascuna categoria di membri sono eletti altresì membri supplenti che sostituiscono i rispettivi titolari in caso di impedimento o assenza.

Il consiglio di disciplina è organo deliberante in materia disciplinare degli alunni per l'irrogazione delle punizioni che dal regolamento di disciplina siano attribuite alla competenza degli organi collegiali. Esso dura in carica un anno.

Contro le decisioni del consiglio di disciplina è ammesso ricorso al provveditore agli studi, che decide in via definitiva, sentita la sezione competente per il grado di scuola cui appartiene l'alunno del consiglio scolastico provinciale.

Le elezioni dei membri del consiglio di disciplina degli alunni hanno luogo secondo le modalità di cui al primo comma del successivo articolo 20.

Le funzioni di segretario del consiglio di disciplina sono attribuite dal preside ad uno dei docenti membro del consiglio stesso.

Art. 8. *Comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti.* – Presso ogni circolo didattico o istituto scolastico è istituito il comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti.

Il comitato è formato, oltre che dal direttore didattico o dal preside, che ne è il presidente, da 2 o 4 docenti quali membri effettivi e da 1 o 2 quali membri supplenti, a seconda che la scuola o istituto abbia sino a 50 oppure più di 50 docenti.

I membri del comitato sono eletti dal collegio dei docenti nel suo seno.

La valutazione del servizio ha luogo su richiesta dell'interessato previa relazione del direttore didattico o del preside.

Alla eventuale valutazione del servizio di un membro del comitato provvede il comitato stesso, ai cui lavori, in tal caso, non partecipa l'interessato.

Il comitato dura in carica un anno scolastico.

Le funzioni di segretario del comitato sono attribuite dal presidente ad uno dei docenti membro del comitato stesso.

Capo II *Organi generali a livello distrettuale.*

Art. 9. *Istituzione e fini del distretto scolastico.* – Su proposta delle regioni, che sentiranno gli enti locali interessati e gli organi dell'amministrazione scolastica periferica competenti, i cui pareri verranno allegati alle deliberazioni regionali, il territorio di ciascuna regione è suddiviso, con decreto del Ministro per la pubblica istruzione, in comprensori che assumono la denominazione di « distretti scolastici ». I decreti dovranno indicare le sedi dei distretti. Con la stessa procedura si provvede alle eventuali variazioni.

Il distretto scolastico realizza la partecipazione democratica delle comunità locali o delle forze sociali alla vita e alla gestione della scuola nelle forme e nei modi previsti dai successivi articoli.

Esso opera per il potenziamento e lo sviluppo delle istituzioni scolastiche ed educative e delle attività connesse e per la loro realizzazione, con l'obiettivo del pieno esercizio del diritto allo studio, della crescita culturale e civile della comunità locale e del migliore funzionamento dei servizi scolastici.

Il distretto ha autonomia amministrativa ed ha la gestione dei fondi necessari per il proprio funzionamento.

Art. 10. *Determinazione dei distretti.* – Nella determinazione dei distretti si terrà conto dei seguenti criteri:

a) il distretto scolastico dovrà corrispondere ad un ambito territoriale subprovinciale e ad una popolazione non superiore a 100.000 abitanti. Può estendersi fino a 200.000 nelle zone di intensa urbanizzazione. Nessun distretto scolastico può avere estensione maggiore della provincia. In casi eccezionali, di un distretto potranno far parte comuni limitrofi anche se facenti parte di diversa provincia. Nell'ambito dei distretti scolastici dovrà, di regola, essere assicurata la presenza di tutti gli ordini e gradi di scuola, ad eccezione delle università, delle accademie di belle arti e di conservatori di musica;

b) nella delimitazione dell'area del distretto, si farà riferimento alle caratteristiche sociali, economiche e culturali della zona interessata, nonché alla distribuzione della popolazione, delle infrastrutture, di altri organismi e servizi, con particolare riferimento a quelli sanitari e di medicina preventiva, alle comunicazioni e ai trasporti, tenendo conto della espansione urbanistica e dello sviluppo demografico e scolastico;

c) si dovrà evitare lo smembramento del territorio comunale in distretti

diversi, a meno che non esistano i presupposti per l'istituzione nello stesso comune di più distretti.

Art. 11. *Organi del distretto.* – L'organo di governo del distretto scolastico è il consiglio scolastico distrettuale.

Esso è composto come segue:

a) tre rappresentanti del personale direttivo in servizio nelle scuole ed istituti statali compresi nel distretto, eletti dal corrispondente personale in servizio nelle medesime scuole;

b) cinque rappresentanti del personale docente di ruolo e non di ruolo in servizio nelle scuole ed istituti statali compresi nel distretto, eletti dal corrispondente personale in servizio nelle medesime scuole; i seggi sono assegnati in modo tale da assicurare di regola la rappresentanza dei diversi ordini di scuola esistenti nel distretto;

c) un rappresentante del personale direttivo e uno del personale docente in servizio nelle scuole pareggiate, parificate, e legalmente riconosciute comprese nel distretto, eletti dal corrispondente personale in servizio nelle medesime scuole;

d) sette rappresentanti eletti dai genitori degli alunni iscritti alle scuole statali, pareggiate, parificate e legalmente riconosciute comprese nel distretto, riservando almeno un posto ai genitori degli alunni delle scuole non statali;

e) tre membri non appartenenti al personale della scuola, residenti nel distretto, designati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative che organizzano sul piano nazionale i lavoratori dipendenti;

f) due rappresentanti dei lavoratori autonomi, residenti nel distretto, designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

g) tre rappresentanti, residenti nel distretto, delle forze sociali rappresentative di interessi generali, di cui 1 designato dalla camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato, tra gli imprenditori, e gli altri 2, designati dal consiglio provinciale, che siano espressione di enti, associazioni e istituzioni culturali, le quali per gli scopi perseguiti e i risultati ottenuti siano ritenute capaci di concorrere allo sviluppo e al miglioramento della scuola.

Del consiglio scolastico distrettuale fanno altresì parte 7 rappresentanti del comune, di cui 2 riservati alla minoranza, eletti, anche fuori del proprio seno, dal consiglio comunale del comune se esso coincide col distretto.

Quando il territorio del distretto si estende su più comuni il numero dei rappresentanti è elevato a 11, di cui 2 riservati alla minoranza.

Nei casi previsti dal precedente comma i consigli comunali compresi nell'ambito del distretto provvedono ad eleggere ciascuno 3 consiglieri, di cui

1 riservato alla minoranza, che congiuntamente eleggono i rappresentanti comunali nel consiglio scolastico distrettuale, garantendo la rappresentanza della minoranza.

Se in un comune sono istituiti più distretti, esso avrà sette rappresentanti per ogni distretto, dei quali due riservati alla minoranza.

Qualora nell'ambito del distretto non esistono scuole pareggiate, parificate o legalmente riconosciute i posti previsti per i rappresentanti di cui alla lettera *c*) vanno ad aggiungersi a quelli di cui alle lettere *a*) e *b*) e cade la riserva di cui alla lettera *d*), ultima parte.

Il consiglio elegge nel proprio ambito il presidente a maggioranza assoluta dei suoi componenti; qualora non si raggiunga detta maggioranza nella prima votazione, il presidente è eletto a maggioranza relativa dei votanti.

Il consiglio può eleggere, nel proprio ambito, una giunta esecutiva. Essa è composta dal presidente del consiglio scolastico distrettuale, che la presiede, e da non più di altri quattro membri.

I compiti di segreteria sono svolti da impiegati appartenenti ai ruoli del personale non insegnante delle scuole ed istituti aventi sede nel distretto.

Il consiglio scolastico distrettuale resta in carica per un triennio. Esso si riunisce almeno ogni tre mesi; si riunisce, altresì, ogni qualvolta almeno un terzo dei suoi componenti ne faccia richiesta.

Le designazioni di cui alle lettere *e*), *f*) e *g*) nonché l'elezione dei rappresentanti dei comuni sono richieste dal provveditore agli studi alle organizzazioni e agli enti interessati all'atto in cui vengono indette le elezioni dei membri indicati nelle lettere *a*), *b*), *c*) e *d*). La richiesta deve indicare la data nella quale si svolgeranno tali elezioni.

Il presidente del consiglio scolastico distrettuale rappresenta il distretto, mantiene i rapporti per i problemi di comune interesse con i comuni, la provincia e la regione cui appartiene il territorio del distretto, nonché con gli organi dell'amministrazione scolastica periferica e con le istituzioni scolastiche ed educative operanti nel territorio distrettuale.

I presidenti dei consigli scolastici distrettuali di uno stesso comune o di una stessa provincia possono riunirsi per esaminare i problemi di comune interesse. A tali riunioni possono partecipare i competenti assessori comunali, provinciali e regionali, nonché i rappresentanti dell'amministrazione scolastica periferica.

La giunta esecutiva prepara i lavori del consiglio scolastico distrettuale, fissa l'ordine del giorno e cura l'esecuzione delle delibere del consiglio stesso.

Le funzioni di segretario del consiglio sono attribuite dal presidente ad uno dei membri del consiglio stesso.

Art. 12. *Funzioni del consiglio scolastico distrettuale.* – Il consiglio sco-

lastico distrettuale, entro il mese di luglio di ogni anno, elabora, nel quadro delle direttive generali fissate dal Ministro per la pubblica istruzione e previe opportune intese, anche attraverso una riunione annua alla quale possono essere invitati tre membri, compreso il presidente, dei consigli di circolo o di istituto, con gli organi competenti delle istituzioni scolastiche interessate, con il provveditore agli studi, con le regioni e con gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, un programma per l'anno scolastico successivo attinente:

allo svolgimento di attività parascolastiche, extrascolastiche e interscolastiche;

ai servizi di orientamento scolastico e professionale, e a quelli di assistenza scolastica ed educativa;

ai servizi di medicina scolastica e di assistenza socio-psico-pedagogica;

ai corsi di scuola popolare, di istruzione degli adulti e alle attività di educazione permanente e di istruzione ricorrente;

al potenziamento delle attività culturali e sportive destinate agli alunni;

ad attività di sperimentazione.

In attuazione del predetto programma il consiglio scolastico distrettuale ha il potere di avanzare concrete specifiche proposte agli enti e organi competenti anche in ordine alla priorità delle diverse iniziative.

Inoltre il consiglio scolastico distrettuale formula proposte:

al provveditore agli studi, alla regione, agli enti locali, per quanto di rispettiva competenza, per tutto ciò che attiene alla istituzione, alla localizzazione e al potenziamento delle istituzioni scolastiche, nonché all'organizzazione e allo sviluppo dei servizi e delle strutture relative, anche al fine di costruire unità scolastiche territorialmente e socialmente integrate e di assicurare, di regola, la presenza nel distretto di scuole dello Stato di ogni ordine e grado, ad eccezione delle università, delle accademie di belle arti e dei conservatori di musica;

al Ministro per la pubblica istruzione ed al provveditore agli studi per la migliore utilizzazione del personale della scuola, fatte salve le garanzie di legge per il personale stesso;

al Ministro per la pubblica istruzione, per l'inserimento nei programmi scolastici di studi e ricerche utili alla migliore conoscenza delle realtà locali.

Il consiglio scolastico distrettuale esprime parere ogni qualvolta ne sia richiesto dal provveditore agli studi, dalla regione o dagli enti locali, parere che è obbligatorio, quando si tratti di interventi attinenti al programma ma in esso non previsti.

Il consiglio scolastico distrettuale svolge i compiti di assistenza scola-

stica che siano affidati o delegati al distretto dalla regione, avendo di mira il coordinamento e l'integrazione delle attività assistenziali svolte nel distretto con i restanti servizi scolastici, al fine della piena attuazione del diritto allo studio.

Il consiglio scolastico distrettuale predispone annualmente una relazione sull'attività svolta e sui risultati raggiunti e la invia al provveditore agli studi e al consiglio scolastico provinciale.

Il consiglio scolastico distrettuale delibera il regolamento interno, il bilancio preventivo, il conto consuntivo nonché in ordine all'impiego dei mezzi finanziari.

Capo III *Organi collegiali a livello provinciale.*

Art. 13. *Consiglio scolastico provinciale.* – Il consiglio scolastico provinciale comprende nell'ambito della sua competenza le scuole materne, elementari, secondarie e artistiche della provincia.

Il numero complessivo dei componenti del consiglio scolastico provinciale è determinato come segue:

a) in proporzione alla popolazione scolastica della provincia: 12, 16, 20 seggi quando il numero degli alunni iscritti alle scuole statali, pareggiate, parificate e legalmente riconosciute indicate nel precedente primo comma sia rispettivamente non superiore a 100.000 compreso fra 100.001 e 300.000, superiore a 300.000;

b) in proporzione al numero delle unità scolastiche delle scuole di cui alla precedente lettera *a*) comprese nella provincia: 12, 16, 20 seggi quando il numero delle unità scolastiche sia rispettivamente non superiore a 100, compreso fra 101 e 300, superiore a 300;

c) in proporzione al numero degli appartenenti al personale direttivo e docente delle scuole di cui alla precedente lettera *a*) e al personale non docente delle scuole medesime che siano statali: 12, 16, 20 seggi quando il suddetto personale sia rispettivamente in numero non superiore a 10.000, compreso fra 10.001 e 30.000, superiore a 30.000;

d) 6 componenti di diritto.

Fanno parte del consiglio scolastico provinciale: *a*) il provveditore agli studi; *b*) i rappresentanti del personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo delle scuole statali indicate nel precedente primo comma, eletti dal corrispondente personale in servizio nelle suddette scuole; *c*) i rappresentanti del personale non insegnante di ruolo e non di ruolo delle scuole statali indicate nel precedente primo comma, eletti dal corrispondente personale in servizio nelle suddette scuole; *d*) i rappresentanti del personale degli uffici

dell'amministrazione scolastica periferica funzionanti nella provincia, eletti dal corrispondente personale in servizio nei suddetti uffici; *e*) i rappresentanti del personale direttivo e docente delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute indicate nel precedente primo comma, designati dal Ministro per la pubblica istruzione; *f*) i rappresentanti dei genitori degli alunni iscritti alle scuole statali, pareggiate, parificate e legalmente riconosciute comprese nella provincia, eletti dai genitori dei suddetti alunni; *g*) tre rappresentanti dei comuni della provincia, eletti dalle rappresentanze comunali dei consigli distrettuali della provincia in cui sono indette le elezioni: dei tre seggi disponibili, uno è riservato alla minoranza; *h*) l'assessore alla pubblica istruzione dell'amministrazione provinciale o, in sua rappresentanza, un consigliere provinciale; *i*) un rappresentante del consiglio regionale, esclusa la regione Trentino-Alto Adige; *l*) i rappresentanti del mondo dell'economia e del lavoro di cui al successivo comma.

La metà dei seggi è riservata ai rappresentanti del personale docente di ruolo e non di ruolo delle scuole statali indicate nel precedente primo comma e del personale docente delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute indicate nel comma medesimo, rispettivamente in ragione del 90% e del 10%. I seggi sono ripartiti tra i docenti dei diversi ordini di scuola proporzionalmente alla loro consistenza numerica a livello provinciale. Le frazioni di unità non inferiori a cinque decimi si arrotondano all'unità successiva.

Il residuo numero dei seggi, detratto il numero dei seggi riservato ai componenti di diritto di cui alle lettere *a*), *g*), *h*) ed *i*) del precedente terzo comma, sarà attribuito secondo le seguenti proporzioni:

a) il 20% ai rappresentanti eletti del personale direttivo delle scuole statali in modo che sia garantita la presenza di un direttore didattico, di un preside di scuola media e di un preside di scuola secondaria superiore o artistica;

b) il 10% ai rappresentanti eletti del personale non insegnante di ruolo e non di ruolo delle scuole statali;

c) il 5% ai rappresentanti eletti del personale degli uffici dell'amministrazione scolastica periferica funzionanti nella provincia;

d) il 5% ai rappresentanti del personale dirigente delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute comprese nella provincia;

e) il 25% ai rappresentanti eletti dei genitori degli alunni iscritti alle scuole statali pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, comprese nella provincia, riservando almeno un posto ai genitori degli alunni delle scuole non statali;

f) il 35% ai rappresentanti del mondo dell'economia e del lavoro.

Nella determinazione del numero dei quozienti le frazioni di unità non inferiori a cinque decimi si arrotondano alla unità successiva; è comunque fatta salva la riserva di almeno il 50% dei seggi a favore del personale docente.

I seggi di cui alla lettera *f*) sono attribuiti a persone residenti nella provincia, in ragione del 60% a rappresentanti, non appartenenti al personale della scuola, delle organizzazioni sindacali più rappresentative che organizzano sul piano nazionale i lavoratori dipendenti, in ragione del 20% a rappresentanti dei lavoratori autonomi, designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, e in ragione del 20% a rappresentanti del mondo dell'economia, designati dalla camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato.

Il consiglio scolastico provinciale dura in carica tre anni scolastici. Esso si riunisce almeno ogni tre mesi; si riunisce altresì ogni qualvolta almeno un terzo dei suoi componenti ne faccia richiesta.

Le elezioni dei rappresentanti delle categorie di cui alle lettere *b*), *c*), *d*) e *f*) del precedente comma terzo hanno luogo secondo le modalità di cui al successivo art. 20.

Art. 14. *Organi del consiglio scolastico provinciale.* – Il consiglio scolastico provinciale elegge il presidente, la giunta esecutiva e i consigli di disciplina per il personale docente appartenente a ruoli provinciali.

Il presidente è eletto a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio nel suo seno; parimenti vengono eletti anche due vicepresidenti. Qualora non si raggiunga nella prima votazione la maggioranza prescritta, il presidente e i vicepresidenti sono eletti a maggioranza relativa dei votanti.

Le funzioni di segretario del consiglio scolastico provinciale sono attribuite dal presidente ad uno dei membri del consiglio stesso.

La giunta esecutiva è formata da otto membri e dal provveditore agli studi, che ne è presidente; gli otto membri sono eletti nel suo seno dal consiglio, riservando almeno il 50% ai docenti.

Sono formati tre distinti consigli di disciplina per il personale docente della scuola materna, della scuola elementare e della scuola media. Ciascun consiglio è formato da quattro membri effettivi e da quattro supplenti, eletti, nell'ambito del consiglio scolastico provinciale, dalle corrispondenti categorie ivi rappresentate come segue: uno effettivo e uno supplente in rappresentanza del personale docente, rispettivamente della scuola materna, elementare, media. Ove in seno al consiglio di disciplina non sia possibile assicurare la presenza di uno o più appartenenti alle categorie del predetto personale, i rappresentanti sono designati dal consiglio scolastico provinciale che li sceglie tra il personale di ruolo in servizio nella provincia.

I consigli di disciplina sono presieduti dal provveditore agli studi.

Le funzioni di segretario sono esercitate da un impiegato della carriera direttiva o di concetto in servizio nell'ufficio scolastico provinciale.

Art. 15. *Funzioni del consiglio scolastico provinciale.* – Il consiglio scolastico provinciale:

a) esprime pareri al provveditore agli studi e alla regione sui piani annuali e pluriennali di sviluppo e di distribuzione territoriale delle istituzioni scolastiche ed educative, indicandone le priorità, tenendo conto delle proposte dei consigli scolastici distrettuali della provincia; tali pareri sono vincolanti per le materie demandate alla competenza del provveditore agli studi;

b) indica i criteri generali per il coordinamento a livello provinciale dei servizi di orientamento scolastico, di medicina scolastica e di assistenza psico-pedagogica, tenuto conto dei programmi formulati dai consigli scolastici distrettuali;

c) approva i piani provinciali istitutivi dei corsi di istruzione ed educazione degli adulti di cui alla legge 16 aprile 1953, n. 326, e successive modificazioni e integrazioni;

d) formula al Ministro per la pubblica istruzione e alla regione proposte per il coordinamento delle iniziative in materia di adempimento dell'obbligo scolastico, di attuazione del diritto allo studio, nonché di educazione permanente;

e) accerta e indica il fabbisogno di edilizia scolastica, per la formulazione dei relativi piani di finanziamento;

f) determina i criteri generali per l'utilizzazione, al di fuori dell'orario scolastico, dei locali e delle attrezzature delle scuole;

g) esprime al provveditore agli studi pareri obbligatori sui ritardi di promozione, sulla decadenza e sulla dispensa dal servizio, sulla riammissione in servizio del personale docente della scuola materna, elementare e media;

h) esprime al provveditore agli studi parere vincolante sui trasferimenti d'ufficio del personale docente della scuola materna, elementare e media per accertata situazione di incompatibilità di permanenza nella scuola o nella sede;

i) esprime al provveditore agli studi parere obbligatorio sulle proposte di ripartizione dei fondi destinati alle spese di funzionamento dei distretti scolastici, dei circoli didattici e degli istituti;

l) formula annualmente una relazione sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi scolastici della provincia, anche sulla base delle relazioni dei consigli scolastici distrettuali, dei consigli di circolo e di istituto e dell'amministrazione scolastica periferica;

m) provvede su ogni altro argomento devoluto alla sua competenza dalle

leggi e dai regolamenti in merito alla organizzazione e al funzionamento della scuola e ad ogni altra attività ad essa connessa e si pronunzia su tutte le questioni che il provveditore agli studi ritenga di sottoporgli.

Il consiglio scolastico provinciale funziona unitariamente per le materie comuni a tutte le scuole e si articola, con regolamento interno, in sezioni verticali per singole materie e orizzontali per gradi di scuola, anche agli effetti dell'esame dei ricorsi relativi alle sanzioni disciplinari comminate agli alunni.

La giunta esecutiva prepara i lavori del consiglio scolastico provinciale, fissa l'ordine del giorno e cura l'esecuzione delle delibere del consiglio stesso.

I consigli di disciplina hanno competenza in materia disciplinare relativamente al personale insegnante della scuola materna, elementare e media.

Salvo che non sia diversamente disposto, sulle questioni attinenti allo stato giuridico del personale docente il consiglio scolastico provinciale delibera per sezione orizzontale relativa al settore di scuola cui appartiene il personale interessato con la sola presenza della componente direttiva e docente.

Capo IV *Organi collegiali a livello nazionale.*

Art. 16. *Consiglio nazionale della pubblica istruzione.* – È istituito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione che sostituisce le sezioni seconda e terza del Consiglio superiore della pubblica istruzione, le sezioni quarta e quinta del Consiglio superiore delle antichità e belle arti per quanto concerne le materie scolastiche, e il consiglio di disciplina di cui all'art. 18 della legge 30 dicembre 1947, n. 1477.

Il Consiglio nazionale della pubblica istruzione è formato da 71 componenti, secondo le proporzioni indicate nel comma successivo.

Fanno parte del Consiglio nazionale della pubblica istruzione:

a) 47 rappresentanti del personale docente di ruolo e non di ruolo delle scuole statali di ogni ordine e grado, esclusa l'università, eletti dal personale docente in servizio nelle predette scuole, così ripartite: 4 per la scuola materna , 14 per la scuola elementare, 14 per la scuola media, 11 per la scuola secondaria di secondo grado, 3 per le scuole di istruzione artistica, 1 per le scuole statali italiane all'estero;

b) 3 rappresentanti del personale docente delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, designati dal Ministro per la pubblica istruzione;

c) 3 rappresentanti degli ispettori tecnici, eletti dal corrispondente personale di ruolo;

d) 3 rappresentanti dei presidi, di cui uno di scuola media, uno di istituti e scuole di istruzione secondaria di secondo grado e uno di scuole di istruzione artistica, eletti dal corrispondente personale di ruolo;

e) 2 rappresentanti dei direttori didattici, eletti dal corrispondente personale di ruolo;

f) 1 rappresentante del personale dirigente delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, designato dal Ministro per la pubblica istruzione;

g) 3 rappresentanti del personale non insegnante di ruolo e non di ruolo delle scuole statali, eletti dal personale corrispondente in servizio nelle predette scuole;

h) 5 rappresentanti del mondo dell'economia e del lavoro, designati dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;

i) 2 rappresentanti del personale dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione scolastica periferica, di cui uno appartenente alla carriera direttiva, eletti dal personale di ruolo in servizio nei predetti uffici;

l) 2 rappresentanti della 1ª sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione, eletti nel suo seno.

Fra i seggi spettanti ai rappresentanti del personale insegnante tre sono riservati al personale insegnante rispettivamente delle scuole con lingua tedesca, con lingua slovena e della Valle d'Aosta.

Non sono eleggibili nel Consiglio nazionale i membri del Parlamento nazionale. I membri del Consiglio nazionale non sono rieleggibili più di una volta. Il Consiglio nazionale si riunisce almeno una volta ogni trimestre; si riunisce altresì ogni qualvolta almeno un terzo dei suoi membri ne faccia richiesta.

Il Consiglio nazionale dura in carica cinque anni.

Il personale di ruolo e non di ruolo delle scuole statali che sia stato eletto nell'ufficio di presidenza e nei consigli per il contenzioso può chiedere di essere esonerato dal servizio per la durata del mandato.

Il relativo periodo è valido a tutti gli effetti, come servizio di istituto nella scuola.

Le elezioni dei rappresentanti delle categorie di cui alle lettere *a*), *c*), *d*), *g*) ed *i*) dei precedenti commi sono effettuate con le modalità di cui al successivo art. 20.

Art. 17. *Organi del Consiglio nazionale della pubblica istruzione.* – Il Consiglio nazionale della pubblica istruzione è presieduto dal Ministro per la pubblica istruzione. Il Consiglio elegge nel suo seno, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, un vicepresidente; qualora nella prima votazione

non si raggiunga la predetta maggioranza, il vicepresidente è eletto a maggioranza relativa dei votanti.

Il Consiglio nazionale elegge altresì: *a*) l'ufficio di presidenza; *b*) il consiglio di disciplina per il personale ispettivo tecnico; *c*) il consiglio di disciplina per il personale direttivo delle scuole ed istituti statali di ogni ordine e grado; *d*) il consiglio di disciplina per il personale docente di ruolo e non di ruolo delle scuole secondarie superiori ed artistiche statali.

L'ufficio di presidenza è costituito da 7 consiglieri eletti dal Consiglio nel suo seno.

Il consiglio di disciplina per il personale ispettivo tecnico è formato da 5 membri effettivi e da 5 supplenti, designati dal Consiglio nazionale tra il personale ispettivo tecnico in servizio. I 3 rappresentanti del predetto personale eletti nel Consiglio nazionale sono di diritto membri effettivi del consiglio di disciplina.

Il consiglio di disciplina per il personale direttivo delle scuole ed istituti statali di ogni ordine e grado è formato dai 5 rappresentanti del personale direttivo componenti del Consiglio nazionale in qualità di membri effettivi e da 5 membri supplenti designati dal Consiglio nazionale tra il personale direttivo di ruolo in servizio rispettando le proporzioni di cui alle lettere *d*) ed *e*) del comma terzo del precedente art. 16.

Il consiglio di disciplina per il personale docente di ruolo e non di ruolo delle scuole secondarie superiori e artistiche statali è formato da 5 membri effettivi e da 5 supplenti eletti dal Consiglio nazionale nel suo seno e appartenenti al personale medesimo, assicurando in ogni caso la presenza di un rappresentante dell'istruzione artistica in qualità di membro effettivo ed uno in qualità di supplente.

Ciascun consiglio di disciplina elegge tra i propri membri il presidente.

Il presidente dei consigli di disciplina è sostituito, in caso di assenza o di impedimento, dal membro effettivo più anziano di età di ciascun consiglio.

Ciascun comitato a carattere orizzontale di cui al terzo comma del successivo art. 18 elegge, nel suo seno, un consiglio per il contenzioso, composto di 3 membri appartenenti al personale direttivo e docente, di cui uno con funzione di presidente.

Al Consiglio nazionale sono assegnati, nei limiti delle dotazioni organiche, un funzionario della carriera dirigenziale dell'amministrazione della pubblica istruzione con qualifica di primo dirigente e 5 funzionari della carriera direttiva dell'amministrazione della pubblica istruzione con qualifica non inferiore a direttore di sezione per le funzioni di segretario degli organi previsti nel presente capo e per sovrintendere ai servizi di segreteria.

Con decreto del Ministro per la pubblica istruzione sarà determinato, nei

limiti delle dotazioni organiche, il numero del personale delle altre carriere necessario per il funzionamento degli uffici.

Art. 18. *Funzioni del Consiglio nazionale della pubblica istruzione.* – Il Consiglio nazionale della pubblica istruzione svolge le seguenti funzioni:

a) formula annualmente, sulla base delle relazioni dell'amministrazione scolastica, una valutazione analitica sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei relativi servizi;

b) formula proposte in ordine alla promozione della sperimentazione e della innovazione sul piano nazionale e locale, e ne valuta i risultati;

c) esprime, anche di propria iniziativa, pareri su proposte o disegni di legge e in genere in materia legislativa e normativa attinente alla pubblica istruzione;

d) esprime pareri obbligatori: sui ritardi di promozione, sulla decadenza e sulla dispensa dal servizio, sulla riammissione in servizio del personale ispettivo o direttivo di ruolo delle scuole e istituti di ogni ordine e grado e del personale docente di ruolo della scuola secondaria superiore e artistica; sulla utilizzazione in compiti diversi del personale dichiarato inidoneo per motivi di salute; sulla restituzione ai ruoli di provenienza del personale direttivo nei casi previsti dal quarto comma dell'art. 114 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, relativo allo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche;

e) esprime parere vincolante sui trasferimenti d'ufficio del personale appartenente a ruoli nazionali per accertata situazione di incompatibilità di permanenza nella scuola o nella sede;

f) si pronuncia su ogni altro argomento attribuito dalle leggi o dai regolamenti alla sua competenza;

e) si pronunzia sulle questioni che il Ministro per la pubblica istruzione ritenga di sottoporgli.

Nei casi di questioni generali in materia di programmazione dello sviluppo della scuola e di contenuti culturali e didattici nonché di riforma di struttura di uno degli ordini scolastici, il parere è obbligatorio.

Il Consiglio nazionale della pubblica istruzione funziona attraverso cinque comitati a carattere orizzontale relativi rispettivamente alla scuola materna, alla scuola elementare, alla scuola media, alla scuola secondaria superiore, agli istituti di istruzione artistica; attraverso appositi comitati a carattere verticale per materie e problemi specifici relativi a due o più degli indicati settori; come corpo unitario per le materie di interesse generale.

La composizione e il funzionamento dei comitati saranno determinati con regolamento interno.

Il Presidente del Consiglio nazionale della pubblica istruzione presiede il Consiglio stesso, ne dispone la convocazione e può presiedere i comitati previsti dal precedente terzo comma.

Il vicepresidente sostituisce il presidente in caso di sua assenza o impedimento.

I consigli di disciplina sono competenti per i procedimenti disciplinari per i quali sia prevista la irrogazione di una sanzione superiore alla censura e che rispettivamente riguardino il personale ispettivo, direttivo delle scuole e istituti di ogni ordine e grado e il personale docente delle scuole secondarie superiori ed artistiche statali.

I consigli per il contenzioso, nell'ambito delle rispettive competenze, esprimono parere vincolante sui ricorsi proposti al Ministro per la pubblica istruzione, ove previsti, in materia di trasferimenti e in materia disciplinare. Esprimono altresì pareri sulle materie indicate alle lettere *d*) ed *e*) del presente articolo.

Capo V *Norme comuni.*

Art. 19. *Categorie di eleggibili nei singoli organi collegiali.* – L'elettorato attivo e passivo per le singole rappresentanze negli organi collegiali previste dal presente decreto spetta esclusivamente ai componenti delle rispettive categorie partecipanti a tali organismi.

L'elettorato attivo e passivo per la elezione dei rappresentanti dei genitori negli organi collegiali spetta ai genitori degli alunni, o a chi ne fa legalmente le veci.

Per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo nel consiglio di istituto e relativa giunta e nei consigli di disciplina degli alunni, gli studenti debbono aver compiuto il 16° anno di età.

Art. 20. *Elezioni.* – Le elezioni dei rappresentanti dei genitori e degli alunni nei consigli di interclasse e di classe hanno luogo per ciascuna componente sulla base di una unica lista comprendente tutti gli elettori. Ciascun elettore può votare la metà dei membri da eleggere se gli eligendi sono in numero superiore a uno.

Le elezioni dei rappresentanti da eleggere nei consigli di circolo o di istituto, nei consigli scolastici distrettuali, nei consigli scolastici provinciali e nel Consiglio nazionale della pubblica istruzione hanno luogo con il sistema proporzionale sulla base di liste di candidati per ciascuna componente.

Le liste dei candidati che saranno contrassegnate da numero progressivo riflettente l'ordine di presentazione possono essere presentate da due elettori ove questi siano inferiori a 10, e da un decimo degli elettori ove

questi non siano superiori a 100 ma superiori a 10, e da 20 elettori se questi siano superiori a 100.

Nessun elettore può concorrere alla presentazione di più di una lista; nessun candidato può essere incluso in più liste per elezioni dello stesso livello né può presentarne alcuna.

Ciascuna lista può comprendere un numero di candidati non superiore al numero di rappresentanti da eleggere per ciascuna categoria.

Ogni elettore può esprimere il proprio voto di preferenza per un solo candidato quando il numero di seggi da attribuire alla categoria sia non superiore a tre; può esprimere non più di due preferenze quando il numero dei seggi da attribuire sia non superiore a cinque; negli altri casi può esprimere un numero di voti di preferenza non superiore a un terzo del numero dei seggi da attribuire.

Il voto è personale, libero e segreto.

Art. 21. *Liste dei candidati del personale docente.* – Per i rappresentanti del personale docente di ruolo e non di ruolo delle scuole statali nel consiglio scolastico provinciale e nel Consiglio nazionale della pubblica istruzione, le liste dei candidati debbono essere distinte rispettivamente per la scuola elementare, la scuola secondaria e gli istituti d'istruzione artistica. Sono, pertanto, eleggibili per i rispettivi posti solo docenti appartenenti al grado e ordine di scuola da rappresentare.

Art. 22. *Surroga dei membri cessati.* – Per la sostituzione dei membri elettivi degli organi collegiali a durata pluriennale, di cui al presente decreto, venuti a cessare per qualsiasi causa, o che abbiano perso i requisiti di eleggibilità, si procederà alla nomina di coloro che in possesso dei detti requisiti risultino i primi fra i non eletti delle rispettive liste. In caso di esaurimento delle liste si procede ad elezioni suppletive.

I rappresentanti delle regioni e degli enti locali potranno essere sostituiti dai rispettivi organi nel caso in cui fossero intervenute nuove elezioni.

In ogni caso i membri subentranti cessano anch'essi dalla carica allo scadere del periodo di durata dell'organo.

Art. 23. *Nomina dei membri e costituzione degli organi collegiali.* – I consigli di disciplina degli alunni, i comitati di valutazione degli insegnanti, i consigli di interclasse e di classe sono nominati con provvedimento del direttore didattico o del preside.

I consigli di circolo o di istituto, i consigli scolastici distrettuali e i consigli scolastici provinciali sono nominati con decreto del provveditore agli studi.

Il Consiglio nazionale della pubblica istruzione è nominato con decreto del Ministro per la pubblica istruzione.

Art. 24. *Svolgimento delle elezioni.* – Con ordinanza del Ministro per la pubblica istruzione saranno stabilite le modalità per lo svolgimento delle elezioni, per la proclamazione degli eletti e per l'insediamento degli organi collegiali elettivi in applicazione del presente decreto, e, in particolare, per:

a) la formazione, a cura di ogni scuola, degli elenchi degli elettori divisi per categoria;

b) l'istruzione di commissioni elettorali a vari livelli con la partecipazione di persone facenti parte di tutte le categorie degli elettori;

c) la costituzione dei seggi con la nomina dei presidenti, degli scrutatori e dei rappresentanti di lista, scelti tra le persone facenti parte di tutte le categorie degli elettori;

d) lo svolgimento della propaganda elettorale che, al fine di non turbare l'attività didattica, va fatta al di fuori delle ore di lezione;

e) la formazione delle liste, e la predisposizione dei vari tipi di schede;

f) lo svolgimento dello scrutinio che, comunque, deve avvenire immediatamente dopo la chiusura delle operazioni di voto;

g) la proclamazione degli eletti;

h) la convocazione dell'organo;

i) la presentazione di ricorsi con indicazione degli organi decidenti.

Le elezioni delle rappresentanze nei singoli organi collegiali, distinti per ciascuna categoria rappresentata, sono effettuate, quando è possibile, congiuntamente.

Le votazioni si svolgono in un unico giorno non lavorativo.

Art. 25. *Autonomia amministrativa.* – I consigli di circolo, di istituto e i consigli scolastici distrettuali gestiscono i fondi loro assegnati per il funzionamento amministrativo e didattico sulla base di un bilancio preventivo.

L'esercizio finanziario ha durata annuale e coincide con l'anno solare. Il consiglio di circolo o di istituto e il consiglio scolastico distrettuale rendono il conto consuntivo annuale.

I contributi per le spese di funzionamento amministrativo e didattico a favore delle istituzioni di cui al primo comma sono erogati, tenuto conto della popolazione scolastica, del numero delle classi, delle esigenze dei diversi tipi di scuola o istituto nonché delle esigenze di funzionamento dei distretti e dei relativi programmi di attività, dai competenti provveditori agli studi con ordinativi tratti sui fondi messi a loro disposizione con aperture di credito ai provveditori agli studi comprendono, oltre il contributo e professionali e di istruzione artistica dotati di personalità giuridica le aperture di credito ai provveditori agli studi comprendono oltre il contributo ordinario previsto nel decreto istitutivo dei singoli istituti, gli eventuali

contributi messi a disposizione dal Ministero ad integrazione del contributo ordinario stesso.

Le aperture di credito di cui al comma precedente, che possono essere emesse senza limite di somma, sono soggette alla resa del conto nei termini e con le modalità previste dagli articoli 60 e 61 della vigente legge di contabilità generale dello Stato. Il controllo sui rendiconti è esercitato dalle ragionerie regionali dello Stato e dalle delegazioni regionali della Corte dei conti competenti per territorio.

Il servizio di cassa è affidato, previa autorizzazione del provveditore agli studi, a una azienda o a un istituto di credito il quale deve assumere anche la custodia dei valori.

I pagamenti sono effettuati unicamente dall'istituto di credito, su ordini di pagamento firmati, oltre che dal presidente della giunta esecutiva del consiglio di circolo o di istituto, da altro membro della giunta a tal fine designato dalla giunta stessa, e dal segretario.

Gli ordini di pagamento di spese disposte dal consiglio scolastico distrettuale sono firmati dal presidente del consiglio stesso e da altro membro a tal fine designato dal consiglio medesimo.

Gli enti, le istituzioni ed i privati che erogano contributi a favore delle istituzioni di cui al precedente primo comma possono ottenere copia del bilancio preventivo e del conto consuntivo.

Con decreto del Ministro per la pubblica istruzione, emanato di concerto col Ministro per il tesoro, saranno stabilite le istruzioni necessarie per la formazione del bilancio preventivo, del conto consuntivo, dei relativi adempimenti contabili nonché del servizio di cassa.

Art. 26. *Vigilanza.* – I provveditori agli studi approvano i bilanci preventivi e le eventuali variazioni e i conti consuntivi delle istituzioni di cui al primo comma del precedente articolo.

I provveditori agli studi procedono all'approvazione dei bilanci preventivi, sentita la giunta esecutiva del consiglio scolastico provinciale.

I provveditori agli studi procedono all'approvazione dei conti consuntivi, su parere di una commissione formata da due funzionari della carriera dirigenziale o direttiva appartenenti uno all'ufficio scolastico provinciale e l'altro alla competente ragioneria provinciale dello Stato, nonché da un rappresentante dei genitori degli allievi membro del consiglio scolastico provinciale, preferibilmente esperto in materia amministrativo-contabile.

La commissione di cui al precedente comma ha facoltà di richiedere i documenti ritenuti opportuni per l'espletamento dei propri compiti e, previa autorizzazione del provveditore agli studi, effettua, a mezzo di uno dei

suoi componenti, apposite verifiche presso i circoli didattici, gli istituti scolastici e i distretti che hanno presentato il conto.

Dopo l'approvazione e comunque entro il 30 settembre dell'anno finanziario successivo a quello cui si riferiscono, i conti consuntivi sono inviati alla ragioneria regionale dello Stato competente per territorio per l'acquisizione di informazioni e dati da servire ai fini dell'indirizzo unitario e del coordinamento della finanza pubblica.

I provveditori agli studi vigilano altresì sul regolare funzionamento degli organi collegiali di circolo e d'istituto. In caso di irregolarità, invitano gli organi a provvedere tempestivamente ad eliminare le cause delle irregolarità stesse.

In caso di persistenti e gravi irregolarità o di mancato funzionamento del consiglio di circolo o di istituto e del consiglio scolastico distrettuale, il provveditore agli studi, sentito il consiglio scolastico provinciale, procede allo scioglimento del consiglio.

Per i motivi indicati al precedente comma, il Ministro per la pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, procede allo scioglimento del consiglio scolastico provinciale.

In caso di conflitto di competenze tra organi a livello subprovinciale, decide il provveditore agli studi, sentito il consiglio scolastico provinciale; tra organi a livello provinciale decide il Ministro, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione.

Art. 27. *Pubblicità degli atti.* – Gli atti del consiglio di circolo o di istituto sono pubblicati in apposito albo della scuola.

I pareri e le deliberazioni del consiglio scolastico distrettuale sono pubblicati in apposito albo presso la sede del distretto e negli albi del comune e dei comuni e delle scuole, compresi nel distretto; quelli del consiglio scolastico provinciale sono pubblicati nell'albo del provveditorato agli studi e negli albi dei distretti e delle scuole della provincia; quelli del Consiglio nazionale della pubblica istruzione sono pubblicati nel Bollettino ufficiale del Ministero della pubblica istruzione.

Non sono soggetti a pubblicazione all'albo gli atti concernenti singole persone, salvo contraria richiesta dell'interessato.

Art. 28. *Costituzione degli organi e validità delle deliberazioni.* – L'organo collegiale è validamente costituito anche nel caso in cui non tutte le componenti abbiano espresso la propria rappresentanza.

Per la validità dell'adunanza del collegio dei docenti, del consiglio di circolo e di istituto, del consiglio scolastico distrettuale, del consiglio scolastico provinciale e relative sezioni, del Consiglio nazionale della pubblica

istruzione e relativi comitati, nonché delle rispettive giunte, è richiesta la presenza di almeno la metà più uno dei componenti in carica.

Le deliberazioni sono adottate a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, salvo che disposizioni speciali prescrivano diversamente. In caso di parità, prevale il voto del presidente.

La votazione è segreta solo quando si faccia questione di persone.

Art. 29. *Decadenza.* – I membri eletti e quelli designati, i quali non intervengono, senza giustificati motivi, a tre sedute consecutive dell'organo di cui fanno parte, decadono dalla carica e vengono surrogati con le modalità previste dal precedente art. 22.

Capo VI *Norme particolari e transitorie.*

Art. 30. *Consiglio di circolo di scuola materna.* – Presso ogni direzione didattica di scuola materna statale è costituito il consiglio di circolo. Esso è formato secondo le disposizioni di cui al precedente art. 5.

Il consiglio di circolo ha potere deliberante, oltre che per quanto riguarda l'approvazione del bilancio preventivo, del conto consuntivo e in ordine all'impiego dei mezzi finanziari per il funzionamento amministrativo e didattico del circolo, sui seguenti argomenti:

a) adozione del regolamento interno del circolo, che dovrà fra l'altro stabilire le modalità per la vigilanza dei bambini durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima;

b) determinazione dei criteri di attuazione degli orientamenti dell'attività educativa e per l'organizzazione dell'attività medesima;

c) acquisto, conservazione e rinnovo delle attrezzature e del materiale di gioco necessari al funzionamento del circolo;

d) le forme e le modalità per lo svolgimento di iniziative assistenziali che possano essere assunte dal circolo, per l'opera di prevenzione sanitaria e per l'attività dell'assistenza sociale;

e) promozione di contatti con altri circoli al fine di realizzare scambi di informazioni e di esperienze e di intraprendere eventuali iniziative di collaborazione;

f) partecipazione del circolo ad attività ricreative e ludiche di particolare interesse educativo.

Per quanto non è previsto nel presente articolo si applica quanto disposto dal precedente art. 6.

Art. 31. *Comitato per la valutazione del servizio delle insegnanti di scuola materna.* – Per la composizione e il funzionamento del comitato

per la valutazione del servizio delle insegnanti di scuola materna si applica quanto disposto dal precedente art. 8.

Art. 32. *Collegio delle insegnanti di scuola materna.* – Presso ogni direzione didattica di scuola materna statale è istituito il collegio delle insegnanti. Esso è composto dalle insegnanti di ruolo e non di ruolo del circolo ed è presieduto dalla direttrice didattica.

Il collegio delle insegnanti svolge i compiti di cui alle lettere *b*), *g*), *h*) ed *i*) del precedente art. 4. Inoltre:

1) cura la programmazione dell'azione educativa anche al fine di adeguare gli orientamenti educativi alle specifiche esigenze ambientali e dello sviluppo psicofisico dei bambini;

2) provvede alla scelta delle attrezzature e del materiale di gioco;

3) adotta iniziative di sperimentazione metodologica nel quadro della disciplina di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1974, n. 419, relativo alla sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzionale dei relativi istituti;

4) adotta iniziative per promuovere l'aggiornamento delle insegnanti e i rapporti di informazione e di collaborazione con i genitori dei bambini.

Per quanto non previsto dal presente articolo si applica quanto disposto dal precedente art. 4.

Art. 33. *Norma transitoria.* – Fino a quando non siano costituite le direzioni didattiche di scuola materna:

a) si estendono in quanto applicabili le norme del presente decreto sugli organi di gestione;

b) il collegio delle insegnanti di scuola materna e il comitato per la valutazione del servizio vengono istituiti presso la direzione didattica della scuola elementare del circolo di appartenenza;

c) le insegnanti della scuola materna partecipano alle elezioni del consiglio di circolo della scuola elementare in cui prestano servizio. Alle rappresentanti del predetto personale sono riservati uno o due seggi da attribuire al personale insegnante a seconda che i componenti del consiglio di circolo siano rispettivamente 14 o 19.

Art. 34. *Tutela delle minoranze nella provincia di Trieste e di Gorizia.* – Nei consigli scolastici distrettuali e nei consigli scolastici provinciali delle province di Trieste e di Gorizia un quarto dei rappresentanti del personale docente delle scuole statali e un quinto dei rappresentanti dei genitori degli alunni sono riservati rispettivamente ai docenti e ai genitori degli alunni delle scuole statali con lingua d'insegnamento slovena.

Art. 35. *Disposizioni particolari per le province di Trento e Bolzano.*

– Sono fatte salve le disposizioni vigenti in materia di organi collegiali della scuola per le province di Trento e di Bolzano.

Art. 36. *Istituzioni con personalità giuridica.* – Restano ferme le norme che attribuiscono la personalità giuridica a particolari tipi di istituzioni scolastiche cui si riferisce il presente decreto.

Le funzioni del consiglio di amministrazione sono esercitate dalla giunta esecutiva del consiglio di istituto, salve le competenze proprie di quest'ultimo.

Il riscontro della gestione finanziaria, amministrativa e patrimoniale delle istituzioni di cui al primo comma è affidato a due revisori dei conti, dei quali uno è nominato dal Ministro per la pubblica istruzione e l'altro dal Ministro per il tesoro.

I revisori esaminano il bilancio preventivo e il conto consuntivo e compiono tutte le verifiche necessarie per assicurarsi del regolare andamento della gestione degli istituti.

Algi istituti di cui al presente articolo non si applicano le disposizioni di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 26.

Gli enti, le istituzioni ed i privati che erogano contributi a favore delle istituzioni di cui al primo comma possono ottenere copia del bilancio preventivo e del conto consuntivo.

Art. 37. *Regolamenti tipo.* – In mancanza dei regolamenti interni previsti nel presente decreto, i relativi organi operano sulla base di regolamenti tipo predisposti dal Ministero della pubblica istruzione.

Art. 38. *Proroga degli organi in carica.* – Fino a quando non saranno insediati gli organi collegiali previsti dal presente decreto, restano in carica e continuano a svolgere le attribuzioni loro spettanti gli organi collegiali attualmente esistenti.

Art. 39. *Primo esercizio finanziario.* – Per le istituzioni scolastiche alle quali il presente decreto attribuisce autonomia amministrativa, il primo esercizio finanziario decorre dal 1° gennaio successivo alla data di insediamento dell'organo competente a deliberare il bilancio.

Art. 40. *Norme particolari per i conservatori di musica, per le accademie di belle arti, per le accademie nazionali di danza e d'arte drammatica.* – Le norme del presente decreto non si applicano ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, alla Accademia nazionale d'arte drammatica e all'Accademia nazionale di danza, salvo quelle che si riferiscono al comitato di valutazione di cui al precedente art. 8, al Consiglio nazionale della pubblica istruzione e, nell'ambito di quest'ultimo, ai consigli di disciplina e per il contenzioso.

Nulla è innovato per quanto riguarda gli altri organi collegiali esistenti presso le istituzioni di cui al precedente comma.

Art. 41. *Rimborso spese ai componenti degli organi collegiali.* – La partecipazione agli organi collegiali previsti dal presente decreto è gratuita.

Ai componenti degli organi collegiali a livello distrettuale e provinciale spetta il rimborso delle spese di viaggio.

Ai componenti del Consiglio nazionale della pubblica istruzione spetta il trattamento di missione nei casi e secondo le modalità previsti dalle vigenti leggi.

Titolo II Assemblee degli studenti e dei genitori.

Art. 42. *Diritto di assemblea.* – Gli studenti della scuola secondaria superiore ed artistica e i genitori degli alunni delle scuole di ogni ordine e grado hanno diritto di riunirsi in assemblea nei locali della scuola, secondo le modalità previste dai successivi articoli.

Art. 43. *Assemblee studentesche.* – Le assemblee studentesche nella scuola secondaria superiore e artistica costituiscono occasione di partecipazione democratica per l'approfondimento dei problemi della scuola e della società in funzione della formazione culturale e civile degli studenti.

Le assemblee studentesche possono essere di classe o di istituto.

In relazione al numero degli alunni ed alla disponibilità dei locali l'assemblea di istituto può articolarsi in assemblea di classi parallele.

I rappresentanti degli studenti nei consigli di classe possono esprimere un comitato studentesco di istituto.

È consentito lo svolgimento di una assemblea di istituto ed una di classe al mese nel limite, la prima, delle ore di lezione di una giornata e, la seconda, di due ore. L'assemblea di classe non può essere tenuta sempre lo stesso giorno della settimana durante l'anno scolastico. Altra assemblea mensile può svolgersi fuori dell'orario delle lezioni, subordinatamente alla disponibilità dei locali. Alle assemblee di istituto svolte durante l'orario delle lezioni, ed in numero non superiore a quattro, può essere richiesta la partecipazione di esperti di problemi sociali, culturali, artistici e scientifici, indicati dagli studenti unitamente agli argomenti da inserire nell'ordine del giorno. Detta partecipazione deve essere autorizzata dal consiglio di istituto.

A richiesta degli studenti, le ore destinate alle assemblee possono essere utilizzate per lo svolgimento di attività di ricerca, di seminario e per lavori di gruppo.

Non possono aver luogo assemblee nel mese conclusivo delle lezioni. All'assemblea di classe o di istituto possono assistere, oltre al preside od un suo delegato, gli insegnanti che lo desiderino.

Art. 44. *Funzionamento delle assemblee studentesche.* – L'assemblea d'istituto deve darsi un regolamento per il proprio funzionamento che viene inviato in visione al consiglio d'istituto.

L'assemblea d'istituto è convocata su richiesta della maggioranza del comitato studentesco di istituto o su richiesta del 10% degli studenti.

La data di convocazione e l'ordine del giorno dell'assemblea devono essere preventivamente presentati al preside.

Il comitato studentesco, ove costituito, ovvero il presidente eletto dalla assemblea, garantisce l'esercizio democratico dei diritti dei partecipanti.

Il preside ha potere di intervento nel caso di violazione del regolamento o in caso di constatata impossibilità di ordinato svolgimento dell'assemblea.

Art. 45. *Assemblee dei genitori.* – Le assemblee dei genitori possono essere di classe o di istituto.

I rappresentanti dei genitori nei consigli di interclasse o di classe possono esprimere un comitato dei genitori del circolo o dell'istituto.

Qualora le assemblee si svolgano nei locali del circolo o istituto, la data e l'orario di svolgimento di ciascuna di esse debbono essere concordate di volta in volta con il direttore didattico o preside.

Nel caso previsto dal precedente terzo comma l'assemblea di classe è convocata su richiesta dei genitori eletti nei consigli di interclasse o di classe; l'assemblea di istituto è convocata su richiesta del presidente dell'assemblea, ove sia stato eletto, o della maggioranza del comitato dei genitori, oppure qualora la richiedano cento genitori negli istituti con popolazione scolastica fino a 500, duecento negli istituti con popolazione scolastica fino a 1000, trecento negli altri.

Il direttore didattico o il preside, sentita la giunta esecutiva del consiglio di circolo o d'istituto, autorizza la convocazione e i genitori promotori ne danno comunicazione mediante affissione di avviso all'albo, rendendo noto anche l'ordine del giorno. L'assemblea si svolge fuori dell'orario delle lezioni.

L'assemblea dei genitori deve darsi un regolamento per il proprio funzionamento che viene inviato in visione al consiglio di circolo o di istituto.

In relazione al numero dei partecipanti e alla disponibilità dei locali, l'assemblea di istituto può articolarsi in assemblee di classi parallele.

All'assemblea di classe o di istituto possono partecipare con diritto di parola il direttore didattico o il preside e gli insegnanti rispettivamente della classe o dell'istituto.

Art. 46. *Norma finanziaria.* – All'onere derivante dall'attuazione del presente decreto, valutato in lire 1.000 milioni per l'anno finanziario 1974, si provvede mediante riduzione del capitolo 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per detto anno finanziario.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 47. *Entrata in vigore.* – Il presente decreto entra in vigore il 1° ottobre successivo alla data della sua pubblicazione o, qualora fra la data della pubblicazione e il 1° ottobre intercorra un periodo di tempo inferiore a due mesi, il sessantesimo giorno successivo alla data della sua pubblicazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419. *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti* (Suppl. ord. G.U. 13 settembre, n. 239).

TITOLO I Sperimentazione e ricerca educativa.

Art. 1. *Criteri generali.* – La sperimentazione nelle scuole di ogni ordine e grado è espressione dell'autonomia didattica dei docenti e può esplicarsi:

a) come ricerca e realizzazione di innovazioni sul piano metodologico-didattico;

b) come ricerca e realizzazione di innovazioni degli ordinamenti e delle strutture esistenti.

Art. 2. *Sperimentazione metodologico-didattica.* – La sperimentazione, intesa come ricerca e realizzazione di innovazioni sul piano metodologico-didattico, deve essere autorizzata dal collegio dei docenti ove, pur non esorbitando dagli ordinamenti vigenti, coinvolga più insegnamenti o richieda l'utilizzazione straordinaria di risorse dell'amministrazione scolastica.

A tal fine i docenti che intendono realizzarla ne presentano il programma al collegio dei docenti e al consiglio di interclasse o di classe per le rispettive competenze.

Il consiglio di interclasse o di classe esprime il suo parere per quanto concerne le iniziative di sperimentazione che interessano le classi o la classe comprese nell'ambito di propria competenza.

Il collegio dei docenti, dopo aver sentito il consiglio di circolo o di istituto, approva o respinge, con deliberazione debitamente motivata, i programmi di sperimentazione.

Per l'attuazione delle loro ricerche i docenti si avvalgono delle attrez-

zature e dei sussidi della scuola nonché di quelli disponibili nell'ambito distrettuale.

Art. 3. *Sperimentazione e innovazioni di ordinamenti e strutture.* – La sperimentazione come ricerca e realizzazione di innovazioni degli ordinamenti e delle strutture può essere attuata, oltre che sulla base di programmi nazionali, su proposta dei collegi dei docenti, dei consigli di circolo e di istituto, dei consigli scolastici distrettuali, del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, degli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi e del Centro europeo dell'educazione di cui al titolo III del presente decreto.

Ogni proposta o programma di sperimentazione deve contenere: la identificazione del problema che si vuole affrontare con la relativa motivazione; la formulazione scientifica dell'ipotesi di lavoro; la individuazione degli strumenti e delle condizioni organizzative; il preventivo di spesa; la descrizione dei procedimenti metodologici nelle varie fasi della sperimentazione; le modalità di verifica dei risultati e della loro pubblicazione.

Annualmente il Ministro per la pubblica istruzione autorizza con propri decreti le sperimentazioni determinando: le materie e gli orari di insegnamento, le modalità per l'attribuzione degli insegnamenti e per gli eventuali comandi di docenti, la composizione degli eventuali comitati scientifico-didattici preposti alla sperimentazione, la durata della sperimentazione, le prove di esame di licenza o di maturità e la composizione delle commissioni esaminatrici.

Per i fini di cui al presente articolo le proposte di sperimentazione devono essere inoltrate al Ministro per la pubblica istruzione corredate da un parere tecnico dell'istituto regionale di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi competente per territorio.

Il Ministro può anche riconoscere con proprio decreto, sentiti l'istituto regionale competente e il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, il carattere di scuola sperimentale a plessi, circoli o istituti che per almeno un quinquennio abbiano attuato validi programmi di sperimentazione. Per ciascuna scuola sperimentale il decreto stabilisce l'ambito di autonomia delle strutture e degli ordinamenti e le modalità per il reperimento e l'utilizzazione del personale docente e non docente.

Le istituzioni cui sia stato già riconosciuto con apposito decreto carattere sperimentale o ordinamento speciale mantengono, ai sensi del precedente comma, tale carattere.

Art. 4. *Validità degli studi degli alunni delle classi e scuole sperimentali.* – Sarà riconosciuta piena validità agli studi compiuti dagli alunni delle classi o scuole interessate alla sperimentazione di cui al precedente art. 3, secondo

criteri di corrispondenza fissati nel decreto del Ministro per la pubblica istruzione che autorizza la sperimentazione.

Art. 5. *Iscrizione degli alunni.* – L'iscrizione degli alunni alle classi o scuole interessate ad un programma di sperimentazione di cui al precedente art. 3 avviene a domanda.

Art. 6. *Documentazione, valutazione e comunicazioni.* – La documentazione dei risultati conseguiti nelle sperimentazioni di cui al precedente art. 2 e la valutazione sui medesimi, espressa dal collegio dei docenti, sono comunicate oltre che al provveditore agli studi della provincia, al consiglio di circolo o di istituto, al consiglio scolastico distrettuale, al consiglio scolastico provinciale e all'istituto regionale competente.

La documentazione e la valutazione relativa alla sperimentazione di cui al precedente art. 3 sono comunicate anche al Ministro per la pubblica istruzione che le sottopone al Consiglio nazionale della pubblica istruzione.

(Omissis).

Legge 14 gennaio 1975, n. 1.

Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, concernente l'istituzione e il riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica (G. U., n. 12, 14 gennaio 1975).

Art. 1. Al secondo comma dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, è aggiunta la seguente lettera:

« *d*) nei corsi serali per lavoratori studenti, tre rappresentanti degli studenti, eletti dagli studenti della classe ».

Art. 2. Al terzo comma dell'art. 5 del decreto del presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, dopo la parola « studenti », sono aggiunte le seguenti: « che non abbiano raggiunto la maggiore età ».

Art. 3. Al secondo comma dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, sono aggiunte le seguenti lettere:

« *h*) sette rappresentanti eletti dagli alunni delle scuole – secondarie superiori e artistiche – statali, pareggiate, parificate e legalmente riconosciute comprese nel distretto, riservando un posto agli alunni delle scuole non statali, qualora esistenti;

i) i tre rappresentanti dell'amministrazione provinciale, di cui uno riservato alla minoranza, eletti, anche al di fuori del proprio seno, dal consiglio provinciale.

Quando il territorio del distretto interessa più province, i rappresentanti

vengono eletti nel modo seguente: ogni consiglio provinciale elegge tre consiglieri, di cui uno riservato alla minoranza, che congiuntamente eleggono i rappresentanti delle province nel consiglio scolastico distrettuale, anche al di fuori del proprio seno e garantendo la rappresentanza della minoranza;

l) due rappresentanti del personale non insegnante di ruolo e non di ruolo in servizio nelle scuole statali comprese nel distretto, eletti dal corrispondente personale in servizio nelle medesime scuole ».

Il nono comma dell'articolo stesso è sostituito dal seguente:

« Il consiglio può eleggere nel proprio ambito una giunta esecutiva. Essa è composta dal presidente del consiglio scolastico distrettuale, che la presiede, e da altri sei membri eletti, con voto limitato a due nomi, dal consiglio stesso ».

Art. 4. All'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, dopo l'ultimo comma, è aggiunto il seguente:

« Gli studenti che non abbiano raggiunto la maggiore età non hanno voto deliberativo sulle materie di cui al precedente comma, riguardanti il bilancio preventivo, il conto consuntivo nonché l'impiego dei mezzi finanziari ».

Art. 5. Il terzo comma dell'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, è sostituito dal seguente:

« L'elettorato attivo e passivo per l'elezione dei rappresentanti degli alunni spetta agli studenti delle classi della scuola secondaria superiore e artistica, qualunque sia la loro età ».

Art. 6. Le adunanze degli organi collegiali della scuola di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, si svolgono in orario compatibile con gli impegni di lavoro dei componenti eletti o designati.

Art. 7. È soppressa la cassa scolastica prevista dagli artt. 101 e seguenti del regio decreto 30 aprile 1924, n. 965, e successive integrazioni e modificazioni.

Il patrimonio della cassa scolastica e quello di fondazioni autonome da esse eventualmente amministrato è devoluto alla istituzione scolastica presso cui era costituito. Il patrimonio delle fondazioni e quello derivante da donazioni ed altre iniziative analoghe rimane destinato agli scopi previsti dagli statuti e dai regolamenti relativi.

Art. 8. All'art. 34 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, sono aggiunti i seguenti commi:

« Nei consigli scolastici distrettuali delle province di Trieste e di Gorizia un quinto dei rappresentanti degli alunni è riservato agli alunni delle scuole statali con lingua di insegnamento slovena.

Nelle stesse province i consigli scolastici distrettuali e i consigli scola-

stici provinciali sono tenuti, quando trattano problemi comunque riguardanti il funzionamento delle scuole con lingua di insegnamento slovena e i piani provinciali relativi ai corsi di scuole popolari, di istruzione degli adulti e alle attività di educazione permanente e di istruzione ricorrente degli adulti di lingua materna slovena, a richiedere il parere della commissione di cui all'art. 9 della legge 22 dicembre 1973, n. 932.

Tali consigli, qualora assumano, nel loro compito di formulazione del programma, decisioni difformi dal parere di cui al precedente comma, debbono adeguatamente motivarne le ragioni di merito.

Qualora trattasi di delibere adottate dai predetti organi nelle anzidette materie, da inviare alle competenti autorità per le ulteriori determinazioni, sono allegati i pareri espressi dalla commissione di cui al precedente secondo comma ».

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Regolamento tipo per il funzionamento dei Circoli Didattici e degli Istituti e Scuole di Istruzione Secondaria ed Artistica

Art. 1. *Disposizioni generali sul funzionamento degli organi collegiali.*

La convocazione degli organi collegiali deve essere disposta con un congruo preavviso – di massima non inferiore ai 5 giorni – rispetto alla data delle riunioni.

La convocazione deve essere effettuata con lettera diretta ai singoli membri dell'organo collegiale e mediante affissione all'albo di apposito avviso; in ogni caso, l'affissione all'albo dell'avviso è adempimento sufficiente per la regolare convocazione dell'organo collegiale.

La lettera e l'avviso di convocazione devono indicare gli argomenti da trattare nella seduta dell'organo collegiale.

Di ogni seduta dell'organo collegiale viene redatto processo verbale, firmato dal presidente e dal segretario, steso su apposito registro a pagine numerate.

Art. 2. *Programmazione delle attività degli organi collegiali.*

Ciascuno degli organi collegiali, con esclusione del consiglio di disciplina degli alunni, programma le proprie attività nel tempo, in rapporto alle proprie competenze, allo scopo di realizzare, nei limiti del possibile, un ordinato svolgimento delle attività stesse, raggruppando a date, prestabilite in linea di massima, la discussione di argomenti su cui sia possibile prevedere con certezza la necessità di adottare decisioni, proposte o pareri.

Art. 3. *Svolgimento coordinato dell'attività degli organi collegiali.*

Ciascun organo collegiale opera in forma coordinata con gli altri organi collegiali che esercitano competenze parallele, ma con rilevanza diversa, in determinate materie.

Ai fini di cui al precedente comma si considerano anche le competenze, in materie definite, di un determinato organo quando il loro esercizio costituisca presupposto necessario od opportuno per l'esercizio delle competenze di altro organo collegiale.

Art. 4. *Elezioni contemporanee di organi di durata annuale.*

Le elezioni, per gli organi collegiali di durata annuale, hanno luogo, possibilmente, nello stesso giorno ed entro il secondo mese dell'anno scolastico.

Sono fatte salve diverse disposizioni ministeriali.

Art. 5. *Convocazione del consiglio di classe o di interclasse.*

Il consiglio di classe o di interclasse è convocato dal preside o direttore didattico di propria iniziativa o su richiesta scritta e motivata della maggioranza dei suoi membri, escluso dal computo il presidente.

Il consiglio si riunisce, di regola, almeno una volta al mese.

Art. 6. *Programmazione e coordinamento dell'attività del consiglio di classe o di interclasse.*

Le riunioni del consiglio di classe o di interclasse devono essere programmate secondo i criteri stabiliti dall'art. 2 e coordinate con quelle di altri organi collegiali secondo i criteri stabiliti dall'art. 3.

Art. 7. *Convocazione del collegio dei docenti.*

Il collegio dei docenti è convocato secondo le modalità stabilite dall'art. 4, terz'ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974 n. 416.

Art. 8. *Programmazione e coordinamento dell'attività del collegio dei docenti.*

Per la programmazione e il coordinamento dell'attività del collegio dei docenti si applicano le disposizioni dei precedenti artt. 2 e 3.

Art. 9. *Prima convocazione del consiglio di circolo o di istituto.*

La prima convocazione del consiglio di circolo o di istituto, immediatamente successiva alla nomina dei relativi membri da parte del provveditore agli studi, è disposta dal direttore didattico o dal preside.

Art. 10. *Elezione del presidente e del vice presidente del consiglio di circolo o di istituto.*

Nella prima seduta, il consiglio è presieduto dal preside o dal direttore didattico ed elegge, tra i rappresentanti dei genitori membri del consiglio stesso, il proprio presidente.

L'elezione ha luogo a scrutinio segreto.

Sono candidati tutti i genitori membri del consiglio.

È considerato eletto il genitore che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti rapportata al numero dei *componenti* del consiglio.

Qualora non si raggiunga detta maggioranza nella prima votazione, il presidente è eletto a maggioranza relativa dei votanti, sempre che siano stati presenti alla seduta almeno la metà più uno dei componenti in carica.

A parità di voti è eletto il più anziano di età.

Il consiglio può deliberare di eleggere anche un vice presidente, da votarsi fra i genitori componenti il consiglio stesso secondo le stesse modalità previste per l'elezione del presidente.

Art. 11. *Convocazione del consiglio di circolo o di istituto.*

Il consiglio di circolo o di istituto è convocato dal presidente del consiglio stesso.

Il presidente del consiglio è tenuto a disporre la convocazione del consiglio su richiesta del presidente della giunta esecutiva ovvero della maggioranza dei componenti del consiglio stesso.

Art. 12. *Relazione annuale.*

La relazione annuale del consiglio di circolo o di istituto al provveditore agli studi e al consiglio scolastico provinciale, prevista dall'art. 6, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974 n. 416, è predisposta nel mese di settembre di ogni anno dalla giunta esecutiva ed è oggetto di discussione e approvazione in apposita seduta del consiglio, da convocarsi entro il mese di ottobre e, comunque, quando si dia luogo al rinnovamento dell'organo, prima dell'insediamento del nuovo organo.

La relazione, firmata dal presidente del consiglio del circolo o istituto e dal presidente della giunta esecutiva, è inviata al provveditore agli studi e al consiglio scolastico provinciale, entro 15 giorni dalla data della sua approvazione, dal direttore didattico o dal preside.

Art. 13. *Pubblicità degli atti.*

La pubblicità degli atti del consiglio di circolo o di istituto, disciplinata dall'art. 27 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, deve avvenire mediante affissione in apposito albo del circolo o istituto, della copia integrale – sottoscritta e autenticata dal segretario del consiglio – del testo delle deliberazioni adottate dal consiglio stesso.

L'affissione all'albo avviene entro il termine massimo di otto giorni dalla relativa seduta del consiglio. La copia della deliberazione deve rimanere esposta per un periodo di 10 giorni.

I verbali e tutti gli atti scritti preparatori sono depositati nell'ufficio di segreteria del circolo od Istituto e – per lo stesso periodo – sono esibiti a chiunque ne faccia richiesta.

La copia della deliberazione da affiggere all'albo è consegnata al direttore didattico o al preside dal segretario del consiglio; il direttore didattico e il preside ne dispongono l'affissione immediata e attestano in calce ad essa la data iniziale di affissione.

Non sono soggetti a pubblicazione gli atti e le deliberazioni concernenti singole persone, salvo contraria richiesta dell'interessato.

Art. 14. *Convocazione del consiglio di disciplina degli alunni.*

Il consiglio di disciplina degli alunni è convocato dal preside mediante comunicazione diretta ai membri effettivi ed ai membri supplenti.

Il consiglio si riunisce ogni qualvolta debba deliberare sui casi rientranti nella sua competenza.

Art. 15. *Convocazione del comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti.*

Il comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti è convocato dal preside:

a) in periodi programmati, ai sensi del precedente art. 2, per la valutazione del servizio richiesta da singoli interessati a norma dell'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417;

b) alla conclusione dell'anno prescritto, agli effetti della valutazione del periodo di prova degli insegnanti, ai sensi dell'art. 58 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417;

c) ogni qualvolta se ne presenti la necessità.

Art. 16. *Funzionamento della biblioteca, dei gabinetti scientifici, dei laboratori e delle palestre.*

Il funzionamento della biblioteca è disciplinato da criteri generali stabiliti dal consiglio di circolo o di istituto, sentito il collegio dei docenti, in modo da assicurare:

a) l'accesso alla biblioteca da parte dei docenti, dei genitori e degli studenti anche – nei limiti del possibile – nelle ore pomeridiane.

b) modalità agevoli di accesso al prestito o alla consultazione;

c) la partecipazione, in via consultiva, degli studenti alla scelta delle dotazioni librarie da acquistare.

Il funzionamento dei gabinetti scientifici e laboratori è regolato dal consiglio di istituto in modo da facilitarne l'uso da parte degli studenti, possibilmente anche in ore pomeridiane, per studi e ricerche, con la presenza di un docente. Si osservano le eventuali direttive di massima ministeriali.

Il direttore didattico o il preside possono, su designazione del collegio dei docenti, affidare a docenti le funzioni di direttore della biblioteca e dei gabinetti scientifici, tenuto conto, peraltro, degli impegni dei docenti stessi per la partecipazione agli organi collegiali della scuola.

Il funzionamento delle palestre è disciplinato dal consiglio di istituto in modo da assicurarne la disponibilità, a rotazione oraria, a tutte le classi della scuola, e, nei casi di necessità, ad altre scuole.

Art. 17. *Vigilanza sugli alunni.*

Per la vigilanza sugli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima valgono le norme seguenti:

a) gli alunni entrano nella scuola nei dieci minuti che precedono l'inizio delle lezioni; pertanto, il personale docente dovrà trovarsi in aula almeno cinque minuti prima dell'orario in cui è possibile l'accesso degli alunni;

b) gli alunni in ritardo giustificato rispetto all'orario, di cui sopra, sono ammessi in classe con decisione del preside o del docente delegato;

c) qualora gli alunni debbano lasciare la scuola prima della fine delle lezioni, il preside ne valuterà i motivi informandone i genitori, ove possibile, preventivamente, salvo che l'uscita prima del termine delle lezioni non avvenga a richiesta dei medesimi;

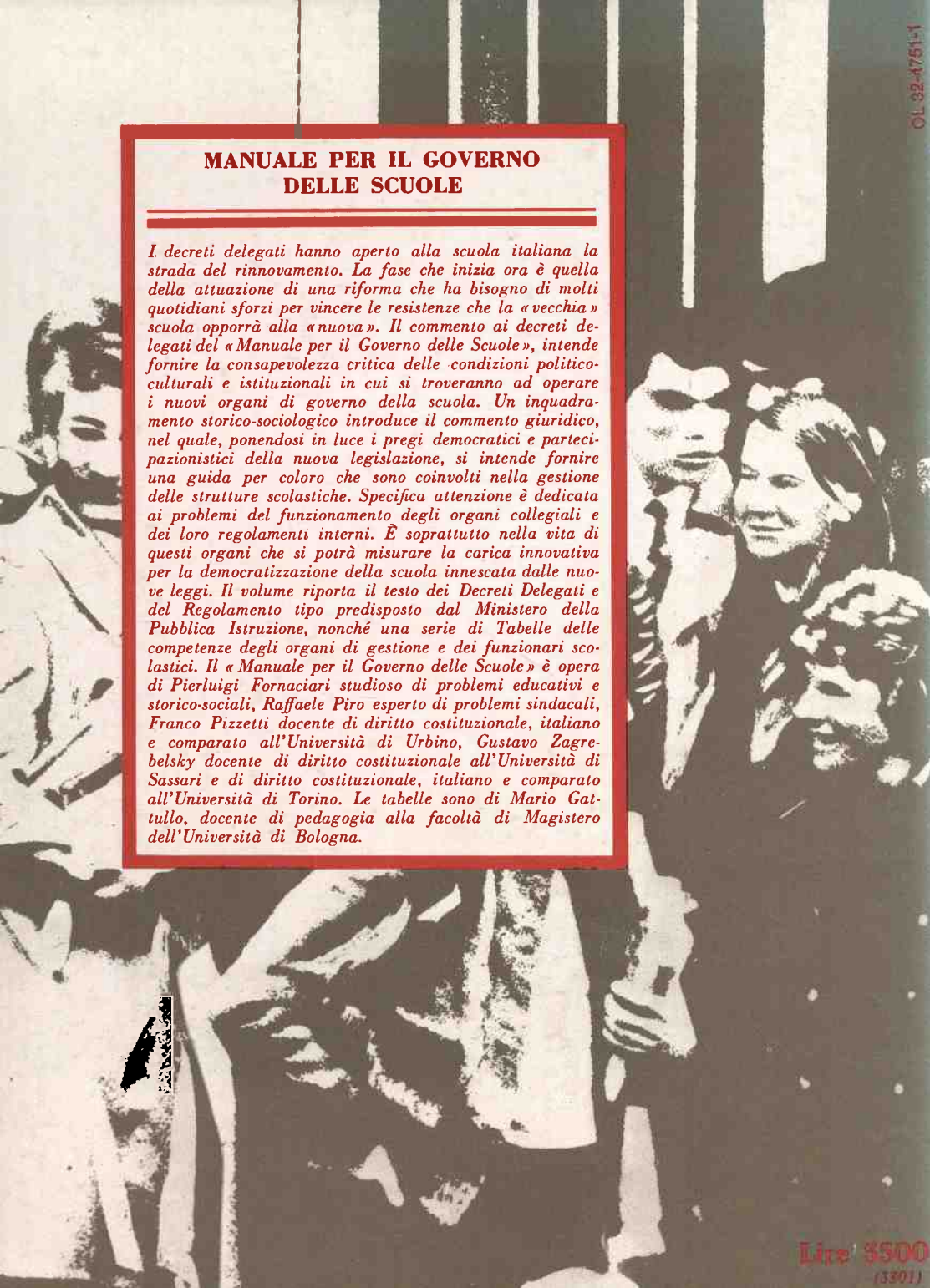
d) la presenza degli alunni è obbligatoria, oltre che alle lezioni, a tutte le altre attività (ricerche culturali, lavori di gruppo, visite istruttive, ecc.) che vengono svolte nel contesto dei lavori scolastici;

e) per le assenze causate da malattia è necessario esigere il certificato medico quando esse si protraggono per oltre cinque giorni;

f) durante l'intervallo delle lezioni, che è almeno di 10 minuti, è necessario che il personale docente di turno vigili sul comportamento degli alunni in maniera da evitare che si arrechi pregiudizio alle persone e alle cose;

g) al termine delle lezioni, l'uscita degli alunni avviene per piani (a cominciare dal primo) e con la vigilanza del personale docente di turno.

Finito di stampare nel mese di dicembre 1975
dalla SATE s.p.a. - Zingonia (Bergamo)
per conto della Editoriale Valentino s.r.l. - Torino
Stampato in Italia - Printed in Italy



MANUALE PER IL GOVERNO DELLE SCUOLE

I decreti delegati hanno aperto alla scuola italiana la strada del rinnovamento. La fase che inizia ora è quella della attuazione di una riforma che ha bisogno di molti quotidiani sforzi per vincere le resistenze che la «vecchia» scuola opporrà alla «nuova». Il commento ai decreti delegati del «Manuale per il Governo delle Scuole», intende fornire la consapevolezza critica delle condizioni politico-culturali e istituzionali in cui si troveranno ad operare i nuovi organi di governo della scuola. Un inquadramento storico-sociologico introduce il commento giuridico, nel quale, ponendosi in luce i pregi democratici e partecipazionistici della nuova legislazione, si intende fornire una guida per coloro che sono coinvolti nella gestione delle strutture scolastiche. Specifica attenzione è dedicata ai problemi del funzionamento degli organi collegiali e dei loro regolamenti interni. È soprattutto nella vita di questi organi che si potrà misurare la carica innovativa per la democratizzazione della scuola innescata dalle nuove leggi. Il volume riporta il testo dei Decreti Delegati e del Regolamento tipo predisposto dal Ministero della Pubblica Istruzione, nonché una serie di Tabelle delle competenze degli organi di gestione e dei funzionari scolastici. Il «Manuale per il Governo delle Scuole» è opera di Pierluigi Fornaciari studioso di problemi educativi e storico-sociali, Raffaele Piro esperto di problemi sindacali, Franco Pizzetti docente di diritto costituzionale, italiano e comparato all'Università di Urbino, Gustavo Zagrebelsky docente di diritto costituzionale all'Università di Sassari e di diritto costituzionale, italiano e comparato all'Università di Torino. Le tabelle sono di Mario Gattullo, docente di pedagogia alla facoltà di Magistero dell'Università di Bologna.

OL 32-4751-1

Lire 3500
(3501)