

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4312

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato GARAGNANI

Introduzione dell’articolo 490-*bis* del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e altre disposizioni in materia di qualità dell’insegnamento

Presentata il 27 aprile 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — L’articolo 33 della Costituzione enuncia il principio della libertà dell’arte e della scienza e ne garantisce la libertà d’insegnamento, rimettendo alla Repubblica il compito di stabilire le norme generali sull’istruzione e di assicurarne la diffusione mediante l’istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi, salvo il diritto di enti e di privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. A questo riguardo, la disposizione costituzionale precisa che la legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare a esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

È questo il quadro dei principi costituzionali nel cui ambito spetta al legisla-

tore individuare le forme e i modi organizzativi che — garantendo le libertà e i diritti enunciati — ne contemperino l’esercizio nel modo più rispettoso della personalità individuale dei diversi soggetti che ne sono titolari e con la necessaria attenzione all’interesse pubblico generale.

Assai opportunamente, le norme relative alla libertà di insegnamento sono state collocate proprio all’inizio del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, il cui articolo 1 afferma che « ai docenti è garantita la libertà di insegnamento intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente », esercitata nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola con la

garanzia, in favore del docente medesimo, dell'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca.

La nozione è stata specificata nel comma 9 dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo cui l'autonomia didattica, da parte dei singoli insegnanti e delle scuole, « si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti ». Rimane fermo, comunque, che tale autonomia non è assoluta, ma « è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere ».

Del resto, già il citato articolo 1 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994 precisava che l'esercizio della libertà d'insegnamento « è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni », esplicitando e specificando questo principio nella disposizione del successivo articolo 2, la quale impone che tale azione di promozione sia attuata « nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni ».

Occorre ricordare, infatti, che la libertà dell'insegnamento è un diritto il cui esercizio coinvolge vari soggetti, in posizioni diverse e — per necessità di cose — non paritarie, quali sono il docente e l'allievo, ma anche la società e lo Stato, per i quali la diffusione della cultura e dell'istruzione costituiscono interesse preminente e generale, talché vi è stato in dottrina chi ha sostenuto che questa libertà sarebbe garantita e tutelata non tanto nell'interesse dei singoli docenti, quanto piuttosto a vantaggio della scuola (dell'insegnamento in sé considerato), o a vantaggio diretto degli alunni, o a vantaggio della scienza e,

in ultima analisi, nell'interesse di tutta la società.

Proprio in relazione a questo diritto, già in epoca lontana, la Corte costituzionale (sentenza n. 36 del 19 giugno 1958) ebbe a rilevare che « Riconoscimento di un diritto da parte di una norma costituzionale non significa peraltro esclusione dell'ammissibilità di qualsiasi disciplina dell'esercizio di esso da parte del legislatore ordinario. (...) Ogni diritto nasce limitato, in quanto, nel sistema della civile convivenza, deve armonizzarsi con i diritti altrui e con le esigenze generali riconosciute. D'onde la possibilità, e spesso la necessità, che ulteriori norme ne specificino i limiti e le condizioni di esercizio ». E, per assicurare che la disciplina legislativa non finisse per comprimere o ridurre l'ambito della libertà costituzionalmente garantita fino a snaturarla, enunciava alcuni principi: riferimento a interessi generali non incompatibili con il diritto garantito e attinenti « alla medesima sfera (per esempio, istruzione), o quanto meno a sfere (quali la sicurezza, la sanità, la moralità, la fede pubblica), che, per la loro pertinenza, sia necessario, nell'ordine del sistema, tener presenti, al fine di evitare un esercizio socialmente dannoso o pericoloso del diritto garantito »; puntuale delimitazione dei poteri conferiti alla pubblica amministrazione, così da non lasciare un margine eccessivamente ampio alla discrezionalità.

Spetta quindi allo Stato stabilire le norme necessarie per assicurare, da un lato, che la necessaria disparità tra docente e allievo non si trasformi in prevaricazione intellettuale e morale, e, dall'altro, che la funzione delicatissima dell'insegnamento sia svolta in modo da garantire un'uniformità di base nella preparazione culturale, tale da rispondere alle esigenze della società e non a personali interessi o ad arbitrarie preferenze di ciascun insegnante. Per questo la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 77 del 7 luglio 1964), trattando della libertà del docente nell'attività didattica, riconosceva come evidenti i « limiti derivanti dalla disciplina scolastica, dall'osservanza dei

programmi » e dal rispetto di altri principi fondamentali, aggiungendo che — nell'ambito dell'impiego pubblico — la tutela della libertà dell'insegnamento « non altera i rapporti di dipendenza tra l'insegnante e lo Stato, perché è un modo di essere dell'attività che l'insegnante è tenuto a prestare, senza alcuna attenuazione di quegli obblighi di fedeltà, di collaborazione ed anche di subordinazione che sono propri dei pubblici impiegati ». Ciò corrisponde alla natura e alla funzione dell'istruzione, che ancora la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 36 del 1958, qualificava come « uno dei settori più delicati della vita sociale, in quanto attiene alla formazione delle giovani generazioni, le quali, da un lato perché rappresentano la continuità della Nazione, dall'altro perché l'inesperienza dell'età le espone maggiormente, abbisognano di più intensa protezione ».

In questo quadro, ben si può ritenere che l'equilibrio e la correttezza nell'insegnamento costituiscano aspetti essenziali nella deontologia dell'insegnante — tanto più nei gradi d'istruzione in cui non sono ancora pienamente formati la personalità e l'intelletto degli allievi — e quindi, già in una prospettiva *de iure condito*, rilevino per la valutazione dell'esatto adempimento dei doveri del docente (perciò sul piano disciplinare).

Tuttavia, sembra opportuno e utile che tale principio trovi un'espressa affermazione anche attraverso l'enunciazione di norme positive, le quali permettano di determinare e — ove necessario — di sanzionare i comportamenti che travalichino la funzione propria dell'insegnamento, quella di trasmettere nozioni, idee e cultura, assumendo il carattere della propaganda di ideologie. Quest'ultima, infatti, non può trovare tutela nel principio della libertà dell'insegnamento, enunciato dall'articolo 33 della Costituzione che, proprio per la sua specifica finalità, si distingue da quello della libertà di manifestazione del pensiero, sancito dall'articolo 21 della stessa Costituzione, il quale ha sedi e modalità di esercizio più vaste, ma certamente diverse e distinte da quelle in

cui si svolge la funzione dell'istruzione delle giovani generazioni.

Per questo motivo si è cercato con la presente proposta di legge di individuare alcune norme di principio che contemperino la tutela della libertà di espressione del docente nell'attività d'insegnamento con il diritto dell'allievo alla libera formazione della propria personalità individuale e con l'interesse pubblico alla qualità, all'oggettività e alla completezza dell'istruzione impartita.

Individuata quindi nella sezione V del capo III del titolo I della parte III del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, riguardante i doveri dei docenti, l'appropriata *sedes materiae*, si propone di inserirvi un nuovo articolo 490-*bis* contenente un'adeguata specificazione degli obblighi relativi alla qualità dell'istruzione impartita. Curiosamente, infatti, il solo dovere che vi è attualmente contemplato è quello riguardante il rispetto dell'orario di servizio, quasi che si ritenesse impossibile una definizione della funzione docente sul piano qualitativo e ci si limitasse a richiedere una prestazione valutabile con criteri meramente quantitativi.

Le norme proposte confermano la libertà d'insegnamento dei docenti nelle scuole di ogni ordine e grado, rinviando ai principi stabiliti dagli articoli 1 e 2 del medesimo testo unico, prima illustrati.

Il comma 2 specifica che il docente, nell'ambito della propria autonomia, è tenuto ad adottare i metodi e gli strumenti didattici che riconosce più appropriati, anche sulla base dell'esperienza. Ciò valorizza la discrezionalità tecnica dell'insegnante, esigendo tuttavia un'assunzione di responsabilità riscontrata anche sul piano concreto dell'esperienza (per cui, ad esempio, sarebbe censurabile la ripetuta adozione di metodi e strumenti didattici che l'esperienza, debitamente avvalorata da elementi oggettivi, abbia dimostrato inidonei rispetto allo specifico livello d'istruzione o alla particolare situazione ambientale). Viene riaffermato, in via generale, l'obbligo di attenersi agli indirizzi nazionali per l'insegnamento delle singole di-

scipline e alle altre disposizioni che regolano i piani di studi, i contenuti e gli obiettivi di apprendimento relativi a ciascuna disciplina.

Il comma 3 costituisce in certo senso il nucleo portante della disciplina proposta. Esso infatti statuisce che è dovere del docente «rappresentare con oggettività ed equilibrio la pluralità delle posizioni scientificamente fondate nell'ambito della disciplina insegnata, allo scopo di fornire agli allievi, in proporzione al loro grado di formazione culturale e di crescita della personalità individuale, gli strumenti e le nozioni necessari per sviluppare la capacità di comprensione della realtà e l'autonomia del giudizio critico».

Senza voler assumere come discriminazione teorica fra le libertà di manifestazione del pensiero e di insegnamento dell'arte e della scienza — come pure una parte della dottrina aveva ritenuto possibile — il fatto contenutistico, ossia la differenza obiettivamente esistente tra l'espressione di convinzioni personali opinabili e arbitrarie e l'esposizione di tesi argomentate con metodo scientifico, si è ritenuto possibile valorizzare tale diversità sostanziale su un piano pratico e metodologico, come criterio per una più precisa determinazione delle modalità di esercizio dell'autonomia spettante al docente e la specificazione delle qualità professionali in cui essa si sostanzia. Viene quindi richiesto:

1) che l'insegnamento sia pluralistico, ossia non si limiti a rappresentare una sola tesi o interpretazione fatta propria dal docente, ma fornisca un quadro delle tesi — almeno le principali — prospettate dagli studiosi sugli argomenti di volta in volta trattati;

2) che la selezione di queste tesi, e quindi il metodo dell'insegnamento stesso, risponda a criteri di fondatezza scientifica, verificati attraverso il vaglio dei dati fattuali e delle argomentazioni posti a sostegno di ciascuna, impegnando su questo punto la capacità professionale e la responsabilità dell'insegnante.

L'applicazione di questi principi è ragguagliata al grado di formazione culturale

degli allievi e di sviluppo della loro personalità individuale: è infatti evidente che, a misura del crescere dell'età e del livello d'istruzione, potranno essere proposti temi e approfondimenti più complessi, mentre diverrà più rilevante il contributo di discernimento personale apportato dallo studente e, correlativamente, l'impegno richiesto all'insegnante nella rappresentazione della complessità degli argomenti di studio.

Infine, si enuncia il criterio teleologico al quale risponde il metodo d'insegnamento delineato nella norma: non già quello di sviluppare negli allievi il senso critico (che sarebbe stata una formulazione ambigua, quasi che si richiedesse all'insegnante di orientare tale senso critico in una determinata direzione da lui o da altri prescelta); bensì quello cioè di fornire agli allievi stessi gli strumenti e le nozioni necessari per sviluppare la capacità di comprensione della realtà e l'autonomia del giudizio critico: un compito molto più difficile, consistente nel promuovere la formazione di categorie intellettuali e nel rappresentare gli oggetti della conoscenza, ossia le nozioni specifiche di ciascuna disciplina, al termine del quale il docente potrà dire come Dante al suo lettore: «Messo t'ho innanzi, ormai per te ti ciba».

Logico e quasi ovvio corollario, l'enunciato del comma 4, secondo cui il docente deve astenersi in ogni caso da qualunque propaganda politica o ideologica nell'esercizio delle attività d'insegnamento, anche di carattere integrativo, facoltativo od opzionale.

La disposizione, sebbene consequenziale a quanto stabilito nel comma 3, non è tuttavia superflua. Essa infatti — specificando l'estensione ad ogni attività didattica, anche integrativa, facoltativa e opzionale — vale a precisare che qualunque valutazione sostenuta dall'autorevolezza del docente, anche se espressa nello svolgimento di attività sussidiarie dell'insegnamento, come ad esempio la lettura dei giornali in classe, deve essere formulata in modo sereno, equilibrato e critico, escludendo qualunque finalità di indottrina-

mento ideologico, e mirando invece ad abituare il giovane a misurarsi autonomamente, in libertà d'intelletto e senza pregiudizi, con le grandi questioni del mondo moderno.

Il comma 5, infine, esplicita quanto per giuridica necessità discende dalla qualificazione dei criteri metodologici illustrati come doveri d'ufficio propri della professione dell'insegnante: la loro inosservanza costituisce violazione dei doveri d'ufficio ed è sanzionabile sul piano disciplinare, nelle forme previste dal medesimo testo unico.

Si è ritenuto opportuno specificare che, per quanto attiene all'insegnamento della religione cattolica, restano ferme le disposizioni dell'accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense e relativo protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, reso esecutivo dalla legge 25 marzo 1985, n. 121, nonché dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana, resa esecutiva dal decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751, e dei relativi provvedimenti di attuazione (con particolare riferimento agli obiettivi specifici di apprendimento approvati in base a tali norme).

Non appare dubbio che tale insegnamento, svolto nell'ambito dell'istruzione scolastica pubblica, pur nella specificità del suo oggetto e del suo metodo, ha carattere e finalità culturali non solo di istruzione religiosa o catechistica. Ciò si evince chiaramente dal tenore dell'articolo 9, comma 2, del citato accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, a norma del quale la Repubblica italiana si è impegnata ad assicurare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado « nel quadro delle finalità della scuola », ossia con modalità e fini culturali e formativi, pienamente compatibili con la laicità dello Stato, e con modalità rispettose della libertà di coscienza individuale nella consapevolezza che l'acquisizione dei principi del cattolicesimo fa parte del patrimonio storico del popolo italiano.

Tuttavia, per prevenire interpretazioni improprie o addirittura capziose delle disposizioni qui proposte, che taluno avrebbe potuto tentare di piegare a pretesto per iniziative polemiche e contenziosi infondati, si è ritenuto di esplicitare il rinvio alla disciplina specifica di quell'insegnamento, nel rispetto del carattere particolare e dell'assetto per esso concordato su base pattizia.

La collocazione sistematica proposta per queste disposizioni ne comporta l'applicazione nel solo ambito della scuola pubblica. Ciò è giustificato dal fatto che per essa in modo speciale — data la sua natura di servizio essenziale rivolto alla generalità dei cittadini indipendentemente dagli orientamenti culturali, religiosi, politici di ciascuno di essi — devono essere garantiti la qualità dell'insegnamento e l'estraneità dell'istruzione impartita rispetto a qualsiasi influenza ideologica di parte, nella piena conformità ai valori della Costituzione (ricordando tuttavia che l'insegnamento della religione è facoltativo).

All'esigenza eventuale di un'istruzione ideologicamente orientata risponde invece la tutela del pluralismo scolastico, assicurata dalla Costituzione con la garanzia, accordata a enti e a privati, del diritto di istituire scuole e istituti di educazione e di esercitarvi liberamente l'insegnamento.

Questo non significa che lo Stato debba o possa disinteressarsi della qualità dell'istruzione che viene dispensata nelle scuole non statali. Proprio per la delicatezza e la rilevanza sociale della funzione educativa, la Corte costituzionale, nella più volte citata sentenza n. 36 del 1958, avvertiva: « Il diritto di istituire e gestire scuole private è dunque di quelli sui quali la cura dello Stato deve esercitarsi in modo più assiduo, con studio degli interessi — di natura non soltanto educativa e culturale — dei singoli e della collettività. È naturale quindi che, per tradizione, il patrio legislatore se ne sia preoccupato e continui a preoccuparsene ».

Se è vero infatti che le scuole istituite da privati possono legittimamente rispondere a un progetto educativo ideologica-

mente caratterizzato, in virtù del principio del pluralismo scolastico fondato sull'articolo 33 della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 29 dicembre 1972), appartiene allo Stato il compito di assicurare che tale diritto sia esercitato non solo assicurando requisiti e livelli minimi di qualità dell'insegnamento impartito in tali istituzioni, almeno in quanto esse aspirino a far parte del sistema nazionale dell'istruzione e a rilasciare titoli di studio riconosciuti, ma soprattutto nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, espressi in primo luogo nella Costituzione e radicati nella cultura e nella civiltà della nazione. Quest'esigenza era chiaramente formulata nell'intervento svolto dall'onorevole Moro all'Assemblea

costituente (seduta pomeridiana del 22 aprile 1947): «Naturalmente dovevamo chiedere, come abbiamo chiesto, libertà per gli enti e per i singoli di gestire scuole ed istituti di educazione, i quali, fin quando non richiedano particolari riconoscimenti dello Stato, debbono essere assoggettati soltanto alle norme per la tutela del diritto comune e della morale pubblica. Espressione questa, nella sua complessità, da non sottovalutare, in quanto per essa si permette allo Stato un controllo della serietà, della moralità e della efficienza, nel senso più elementare della parola, delle scuole, le quali, al di fuori di ogni specifico riconoscimento, realizzano la libertà di insegnare all'infuori della iniziativa statale».

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Nella sezione V del capo III del titolo I della parte III del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, all'articolo 491 è premesso il seguente:

« ART. 490-bis. — (*Qualità dell'insegnamento*). — 1. L'insegnamento delle discipline nelle scuole di ogni ordine e grado è svolto dai docenti nel rispetto dei principi stabiliti dagli articoli 1 e 2.

2. Il docente, nell'ambito della propria autonomia, adotta i metodi e gli strumenti didattici che riconosce più appropriati, anche sulla base dell'esperienza, nel rispetto degli indirizzi nazionali e delle altre disposizioni che regolano i piani di studi, i contenuti e gli obiettivi di apprendimento relativi a ciascuna disciplina.

3. È dovere del docente rappresentare con oggettività ed equilibrio la pluralità delle posizioni scientificamente fondate nell'ambito della disciplina insegnata, allo scopo di fornire agli allievi, in proporzione al loro grado di formazione culturale e di crescita della personalità individuale, gli strumenti e le nozioni necessari per sviluppare la capacità di comprensione della realtà e l'autonomia del giudizio critico.

4. Il docente deve astenersi in ogni caso da qualunque atto di propaganda politica o ideologica nell'esercizio delle attività d'insegnamento, anche di carattere integrativo, facoltativo od opzionale.

5. La violazione dei doveri previsti dal presente articolo è sanzionata secondo le disposizioni del capo IV del presente titolo.

6. Per quanto attiene all'insegnamento della religione cattolica, si applicano le disposizioni dell'accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense e

relativo protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, reso esecutivo dalla legge 25 marzo 1985, n. 121, nonché dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana, resa esecutiva dal decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751, e dei relativi provvedimenti di attuazione, tenendo presente che l'insegnamento della religione cattolica non corrisponde all'insegnamento della storia delle religioni, tenuto conto della peculiarità dell'insegnamento della religione cattolica basato su un'esplicita e volontaria scelta degli studenti e sulla rilevanza nella tradizione storico-culturale italiana ».

ART. 2.

1. All'articolo 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« 3-bis. Il responsabile della scuola vigila affinché nell'insegnamento impartito non siano proposti dottrine o comportamenti contrastanti con i principi fondamentali della Costituzione e dell'ordinamento »;

b) il comma 6 è sostituito dal seguente:

« 6. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca accerta l'originario possesso e la permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità. Il riconoscimento è revocato qualora sia accertata la perdita dei suddetti requisiti, nonché nei casi di violazione grave e reiterata delle disposizioni del comma 3-bis, fatta salva la tutela dell'indirizzo ideale della scuola e dei contenuti dell'insegnamento conseguenti al medesimo sui quali il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ha competenza e che devono essere rigorosamente salvaguardati in nome del principio del pluralismo educativo ».

