CAMERA DEI DEPUTATI N. 1300

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CAFARELLI

—

Delega al Governo per la disciplina dello stato giuridico del soggetto dell'educazione

Presentata il 15 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta nasce da una serie di motivazioni politiche che possono così riassumersi:

1) I provvedimenti delegati del 1974 (i decreti del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, n. 417, n. 419 e n. 420), attuativi della legge di delega 30 luglio 1973, n. 477, recante « Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato », non contengono disposizioni di *status* riguardanti il soggetto dell'educazione.

In tali provvedimenti risulta esaltato soltanto il ruolo del docente quale soggetto di diritti nei confronti del proprio datore di lavoro e niente affatto precisato il ruolo del soggetto dell'educazione, altrettanto come soggetto di diritti.

L'omissione è palese e ciascuno può rilevarla da sé. Essa fu certamente dettata da ragioni contingenti, relative al particolare momento storico in cui tali provvedimenti videro la luce.

Nel contesto di tali provvedimenti, il soggetto dell'educazione è giuridicamente assente, come è assente nella legislazione antecedente e successiva. Assente come titolare di diritti inviolabili; assente come persona e come personalità, secondo la concezione politica che è a fondamento della nostra Carta costituzionale (articoli 2 e 3); ma presente ancora come individuo, secondo la concezione dello Stato etico fascista.

Non è senza ragione politica il fatto che i regolamenti disciplinari, per alunni e studenti, siano ancora quelli del passato regime (risale al 1925 quello per gli studenti della scuola media di primo e secondo grado; del 1928 è quello per gli alunni della scuola elementare).

Di fatto, il soggetto dell'educazione non vanta una tutela giuridica equivalente e paritaria rispetto a quella dei « corpi » professionali della scuola. Egli è un soggetto debole, non protetto dall'ordinamento giuridico.

Il soggetto dell'educazione non risulta, ancora oggi, quotato alla borsa valori della nostra democrazia scolastica.

2) Il progetto di Stato e di società che emerge dalla nostra Costituzione pone a suo fondamento, misura e valore, la persona umana, intesa di per sé come fine e lo Stato come suo mezzo e strumento. Si riafferma che valore inviolabile ed elemento costitutivo di ogni assetto sociale è la persona in ogni sua dimensione, individuale e sociale, materiale e spirituale.

Gli articoli 2 e 3 della Costituzione, che sono le fondamenta di tutto il nuovo ordinamento repubblicano, sanciscono :

a) il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità;

b) il diritto di eguaglianza, di diritto e di fatto;

c) il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono non solo il pieno sviluppo della persona umana ma anche la sua effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Poiché la scuola è una delle formazioni sociali, in essa devono trovare riconoscimento e garanzia i diritti inviolabili di cui pure è titolare la persona-discente. Senza un concreto riconoscimento e una garanzia di effettiva fruizione di tali diritti, la persona-discente si vedrebbe frapporre, come ancora oggi accade, ostacoli insormontabili ai suoi stessi diritti di libertà e di eguaglianza di fatto. Ostacoli che gli impedirebbero, come di fatto gli impediscono, lo svolgimento della personalità, il pieno sviluppo della persona e, conseguentemente, la effettiva sua partecipazione, una volta pervenuto alla maggiore età, all'organizzazione politica, sociale ed economica del Paese.

Secondo la nostra Carta costituzionale, ogni pubblica istituzione ha il compito di promuovere lo sviluppo della persona, rimuovendo gli ostacoli che ne possano impedire il pieno sviluppo. La scuola, in quanto pubblica istituzione, ha il medesimo compito. Essa, cioè, è tenuta ad agire attraverso un processo intenzionale di istruzione, formazione ed educazione, tali essendo le finalità del pubblico servizio scolastico.

3) Il nostro sistema scolastico non risulta, ancora oggi, completamente ricostruito secondo i princìpi del rinnovato assetto democratico dello Stato. Dopo oltre un quarantennio di vita democratica non esiste una legge sull'autonomia della scuola; una legge di riforma della scuola secondaria superiore ed una conseguente riforma dei relativi programmi; manca ancora uno « stato giuridico del soggetto dell'educazione », vale a dire una legge che conferisca anche a tale soggetto la titolarità dei diritti inviolabili, quelli propri della persona, e la qualità di soggetto politico all'interno del sistema scolastico.

In un assetto statuale di democrazia pluralista, la scuola ha il compito di svolgere un ruolo sociale, politico e culturale; solo a tale condizione essa può diventare istituzione di importanza strategica nel movimento di spinta verso la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica. Se ad essa noi intendiamo assegnare un tale ruolo, ne deriva in primo luogo che, proprio in ragione di ciò, al soggetto dell'educazione deve essere riconosciuta una specifica soggettività.

Ad oggi, la lacuna più vistosa da colmare sul piano legislativo, riscontrabile nei decreti delegati del 1974 e in tutta la legislazione di settore, risiede nella considerazione che non sono mai stati puntualizzati e focalizzati spazi, ambiti e ruolo di tale soggetto all'interno della scuola.

4) I contenuti di questa proposta completano, inoltre, il quadro istituzionale delineato, almeno nelle sue linee essenziali, sia dal disegno di legge governativo, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 22 dicembre 1988, sull'autonomia della scuola, sia, in egual misura, dalle altre analoghe iniziative parlamentari di questi ultimi anni. Anzi, questa proposta ne costituisce la motivazione politica unica e originaria, stante il fatto che l'autonomia non è un valore in sé, ma è strumento dei bisogni formativi della persona-discente. Sicché un'autonomia della scuola, senza un'antecedente definizione di stato giuridico del soggetto dell'educazione, sarebbe un provvedimento acefalo, privo cioè della sua stessa ragione politica.

Affinché uno strumento sia predisposto in modo confacente al suo uso, è sempre necessario qualificare, in fase antecedente, la persona in favore della quale lo strumento dovrà essere utilizzato. È pacifico che una qualificazione della persona-discente potrà avvenire soltanto attraverso un provvedimento legislativo, sotto forma di stato giuridico.

5) Infine, in sede di Conferenza nazionale sulla scuola, svoltasi a Roma dal 30 gennaio al 3 febbraio 1990, fu sottolineata la necessità di una legge quadro sui diritti degli studenti.

Nella relazione conclusiva della prima commissione, interna alla Conferenza, che si occupò proprio dell'autonomia della scuola, fu sottolineato tra l'altro che : « ...va posta maggiore attenzione al profilo che sta alla base e costituisce il fine ultimo dell'attività formativa e cioè quello dei diritti degli studenti. Una carta di questi diritti è stata ritenuta particolarmente utile proprio in un contesto che si muove verso forme più accentuate di autonomia. L'autonomia scolastica, ed è questa l'ultima osservazione,non è un valore in sé ma è un valore in quanto stimola e favorisce il libero sviluppo della capacità dei docenti e della personalità degli studenti. Caduto il limite estrinseco all'autonomia, che deriva da una concezione ormai superata dello Stato, resta e si rafforza il suo limite intrinseco che è costituito dalla sua stessa finalità: quella di promuovere lo sviluppo della persona ».

6) La definizione di uno *status* del « soggetto dell'educazione » va rivista congiuntamente al problema politico dell'autonomia della scuola, di cui quello *status* costituisce la motivazione politica unica e originaria. Per completezza di riferimenti se ne fa un cenno rapido ed essenziale.

È fatto notorio che gli schemi strutturali dell'attuale « sistema » scolastico italiano siano ancora quelli disegnati dalla legge Casati del 1859 la quale, nonostante le successive e, spesso, contraddittorie stratificazioni, ancora oggi resta il modello fondamentale della nostra amministrazione scolastica.

Vecchio « sistema » della scuola-apparato, disegnato sui princìpi del centralismo, del verticismo burocratico e della rigidità organizzativa. « Sistema » assolutamente incompatibile sia con la nozione politico-istituzionale di autonomia contenuta nella nostra Costituzione del 1948 sia con tutto il nuovo assetto democratico e pluralista dello Stato. « Sistema », dunque, da riprogettare integralmente su princìpi di esatto segno opposto, quelli del decentramento, dell'autonomia e della flessibilità dei modelli organizzativi.

Sistemi che si radicano in due concezioni politiche diametralmente opposte, in termini istituzionali, normativi, culturali e di valori.

All'interno del vecchio « sistema » di scuola-apparato il discente è considerato istituzionalmente destinatario dell'attività di insegnamento, con tutte le conseguenze anche di ordine legislativo intorno a tale sua figura.

All'interno invece del nuovo « sistema » che nasce dalla Carta costituzionale del 1948, il discente, in quanto persona, va considerato come soggetto del proprio processo di formazione e, dunque, soggetto coautore della stessa prestazione didattica, *unitamente al docente*.

Fondamento, misura e valore di un « sistema » scolastico autonomo diventa, allora, il « soggetto dell'educazione ».

Autonomia che, nel suo significato più ampio, sta a significare: « la libertà di determinarsi consentita ad un soggetto esplicantesi nel potere di darsi una legge regolativa della propria azione o, più comprensivamente, la potestà di provvedere alla cura di interessi propri e quindi di godere e di disporre dei mezzi necessari per ottenere un'armonica e coordinata *soddisfazione degli interessi medesimi* » (Mortati).

Già all'indomani dell'entrata in vigore della nuova Costituzione si pose il problema politico della riforma di tutta la pubblica amministrazione, scuola compresa, al fine di renderla compatibile con il nuovo ordinamento repubblicano. Sta di fatto che dal 1948 ad oggi (1992) non è stata mai approvata una legge sull'autonomia della scuola che scardinasse gli antichi schemi strutturali della legge Casati del 1859, e conferisse alla scuola il ruolo *politico che la stessa Costituzione le ha* pure assegnato.

In senso specificatamente progettuale, di autonomia della scuola si dibatte soltanto dalla fine degli anni '70. Si analizzino, a tal proposito, i disegni di legge governativi e le altre proposte in materia dello stesso periodo.

Gli stessi provvedimenti delegati del 1974 – nati sull'ondata contestativa del 1968 – rappresentano in tale prospettiva il primo tentativo, di certa organicità, di rottura del vecchio sistema centralistico, e *di avvio verso il nuovo « sistema »* disegnato dalla nostra Carta costituzionale.

Esaurita ormai la carica innovativa di questo riassetto normativo, urgono nuovi interventi di più ampio respiro politico, culturale e sociale. È ben ora che il nostro « sistema » scolastico sia reso pienamente compatibile con i princìpi costituzionali che ne hanno ridisegnato finalità e ruolo.

7) La presente proposta di legge si pone all'interno della scelta politica per il decentramento e l'autonomia della scuola. Scelta presente in tutte le ricordate iniziative parlamentari e governative, sia pure con connotazioni e sfumature diverse.

La scelta politica per il decentramento risponde all'assunto che le singole istituzioni scolastiche, perché possano essere adeguate agli scopi per i quali vengono mantenute in vita, vale a dire rispondenti realisticamente alla gamma dei bisogni formativi da soddisfare, debbano avere la titolarità di specifiche potestà deliberative proprio in ordine al soddisfacimento di quegli stessi bisogni.

La scelta politica per il decentramento è motivata da più ragioni, che possono così riassumersi:

essa *permette una conoscenza* approfondita da parte di chi deve provvedere, sia dei problemi da risolvere sia dei bisogni da soddisfare. Alla valutazione astratta e indifferenziata che può essere effettuata dal centro, si sostituisce la valutazione reale e differenziata che va sempre effettuata in situazione;

essa consente il costante adeguamento dell'azione amministrativa alle reali necessità da soddisfare e il conseguente adeguamento delle strutture a quelle stesse necessità. Senza la continuità di questo processo di adattamento, lo stesso conferimento di potestà decisionali all'ente e alla persona resterebbe congelato, stante il fatto che il loro pieno esercizio può attuarsi soltanto attraverso una struttura flessibile e modificabile *in itinere*;

essa infine, è strumento di educazione democratica, in quanto l'autonomia, come diretta conseguenza del decentramento, è un riconoscimento di libertà democratiche per la gestione di un servizio da rendere alla « Persona » e al « Paese ».

È la nostra stessa Costituzione a riconoscere la precedenza sostanziale della

persona umana rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella.

8) Analizzando i « Principi fondamentali » della Costituzione (articoli 1 - 12) e la Parte I di essa (articoli 13 - 54) « Diritti e doveri dei cittadini », si rileva che la nostra Carta costituzionale si ispira al principio della « socialità progressiva ». È all'interno di tale quadro normativo che risultano definiti i diritti sociali. Essi consistono nella pretesa, da parte dei cittadini, ad ottenere prestazioni di un certo tipo da parte dello Stato o di altro ente pubblico. Pretese, tuttavia, che non sempre hanno la natura e la consistenza di un diritto soggettivo, azionabile come tale. Spesso hanno la natura di un interesse legittimo o di un interesse semplice.

Alla luce della citata normativa costituzionale, il diritto all'istruzione (articolo 34) rientra nella categoria dei diritti sociali. Diritto sociale all'istruzione, comunque, avente rango giuridico di interesse legittimo, non ancora fatto evolvere in diritto soggettivo alla prestazione didattica.

Di fatto, allora, il problema di fondo che si pone in questa sede è quello di tracciare un itinerario legislativo attraverso il quale far concretamente evolvere quel diritto sociale in termini – appunto – di diritto soggettivo alla prestazione didattica, azionabile come tale. D'altra parte, è tipico dei diritti sociali di evolversi, nel tempo, in posizioni giuridiche soggettive tali da potersi far valere dai cittadini.

È ben noto che nel caso dell'interesse legittimo, oggetto immediato della protezione giuridica non è la posizione soggettiva della persona, la quale vanta un bene, o interesse, suo proprio. Oggetto immediato della protezione giuridica è, invece, l'interesse dell'amministrato a che il potere amministrativo venga esercitato nel rispetto delle regole che l'ordinamento impone allo svolgimento dell'azione amministrativa.

Nel caso in esame il soggetto non gode di una tutela diretta e piena.

Il titolare dell'interesse è soltanto legittimato a pretendere dall'Amministrazione l'osservanza delle norme che attengono al buon esercizio dell'azione amministrativa che interferisce con l'interesse. Ciò perché, in sede costituente, il diritto sociale all'istruzione fu concepito nell'esclusivo interesse pubblico (come interesse generale pubblico, globale, indifferenziato) e non in quello della persona in quanto tale. Esso non nacque come patrimonio della persona, come posizione giuridica soggettiva immedesimantesi con la persona in quanto tale (cioè come diritto soggettivo), ma certamente con l'attitudine a diventarlo nel tempo, come è accaduto per altri diritti sociali fatti nascere con la medesima qualificazione giuridica di interesse legittimo.

Evolvendosi il diritto sociale all'istruzione, come interesse legittimo, in diritto soggettivo alla prestazione didattica, il titolare di esso viene a godere di una tutela diretta e piena.

Il diritto soggettivo, quale situazione giuridica soggettiva, garantita e tutelata, si immedesima nella persona stessa, diventa qualità e valore della persona.

9) Ai soggetti dell'educazione non è ancora riconosciuta, all'interno della scuola, una propria soggettività politica, sia pure rapportata all'età, dalla quale far scaturire un qualche tipo di coinvolgimento nella definizione di strategie programmatorie in ordine all'attività didattica da svolgere.

La legge di delega (del 1973) e i conseguenti provvedimenti delegati (del 1974) conferiscono al corpo docente l'esclusiva titolarità di detta programmazione; il che rappresenta un totale rifiuto ad un contributo paritario di natura politica, sociale e culturale dei soggetti dell'educazione (o di chi li rappresenta in rapporto all'età).

Eppure un disegno pedagogico, quale è la programmazione, non può attuarsi in modo corretto senza la paritaria concorrenza dei due soggetti coautori della prestazione.

L'insistenza del termine « paritario » non è casuale, ma scaturisce dall'avvertenza di quanto priva di incisività sia la

facoltà di parere attribuita a genitori e studenti in sede di consiglio di classe. L'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, relativo agli organi collegiali della scuola, prevede che nella scuola secondaria superiore facciano parte del consiglio di classe anche due genitori e due studenti, con il compito di formulare al collegio proposte in ordine all'azione educativo-didattica e ad iniziative di sperimentazione, e con il compito anche di agevolare i rapporti reciproci tra docenti, genitori e studenti.

Una presenza di tal genere – alla prova dei fatti – si è dimostrata totalmente priva di incidenza.

Quando si parla di soggettività politica del soggetto dell'educazione, si intende fare riferimento alla diretta compartecipazione alla programmazione in tutte le sue fasi, anche in quelle di verifica, da parte di una congrua rappresentanza di discenti o, in rapporto all'età, da chi ne rappresenta diritti e doveri.

Riconoscere una soggettività di tal genere è assumersi l'onere politico, culturale e professionale di un adempimento, riconoscendo che il conferimento di quella soggettività è, oggi, avvertito dagli studenti come proprio bisogno formativo da soddisfare.

Oltretutto, se la scuola è un problema di libertà, il soddisfacimento di tale bisogno altro obiettivo non può avere che la garanzia di adeguati spazi di libertà per tutti.

10) Con il riconoscimento di uno stato giuridico del soggetto dell'educazione, l'attuale regime del diritto sociale all'istruzione in quanto interesse legittimo, si evolve in un regime di diritto soggettivo alla prestazione didattica; in un diritto, cioé, ad avere una qualità certa della prestazione didattica, avendo ben chiara la distinzione tra il diritto soggettivo a frequentare o scegliere la scuola – pur oggi riconosciuto a ciascun soggetto – e il diritto soggettivo, ancora non riconosciuto, alla prestazione didattica (oggi soltanto qualificabile come interesse legittimo).

Stante il fatto che la scuola, alla luce dell'articolo 2 della Costituzione, è una formazione sociale al cui interno devono trovare riconoscimento e garanzia i diritti inviolabili della persona, in tale stato giuridico viene effettuato il riconoscimento e stabilita la garanzia di tali diritti.

I diritti inviolabili del soggetto dell'educazione che devono trovare riconoscimento e garanzia all'interno della formazione sociale scuola sono:

a) il diritto alla libertà di apprendimento;

b) il diritto alla continuità dell'apprendimento;

c) il diritto di ciascuno alla propria diversità, anche di natura culturale e ideologica.

Coerenti, compatibili e conseguenti a tali diritti inviolabili sono i seguenti altri diritti che pure vanno garantiti e che, nel loro insieme, inscindibilmente e unitariamente, costituiscono il diritto soggettivo alla prestazione didattica:

a) diritto a conseguire i livelli di apprendimento previsti da ciascun programma didattico;

b) diritto alla prestazione didattica differenziata nei confronti dei soggetti handicappati nella scuola dell'obbligo e diritto ad una prestazione didattica metodologicamente diversificata nei confronti dei soggetti handicappati nella scuola secondaria superiore;

c) diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (articolo 34, terzo comma, della Costituzione);

d) diritto ai processi sperimentali.

Dunque, diritto soggettivo alla prestazione didattica come diritto soggettivo complesso.

11) Il primo comma dell'articolo 29 della Costituzione definisce la famiglia come società naturale.

Il primo comma del successivo articolo 30 sancisce che « è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli ».

In sede costituente, Costantino Mortati dichiarò che « la definizione della famiglia come società naturale, se se ne analizzi il significato, rivela il suo carattere normativo. Con essa si vuole, infatti, assegnare all'istituto familiare una sua autonomia originaria, destinata a circoscrivere i poteri del futuro legislatore in ordine alla sua regolamentazione ».

Sullo stesso tema Aldo Moro precisò, in sede di dichiarazione di voto per la maggioranza: « Dichiarando che la famiglia è una società naturale si intende stabilire che la famiglia ha una sua sfera di ordinamento autonomo nei confronti dello Stato, il quale, quando interviene, si trova di fronte ad una realtà che non può menomare né mutare ».

La famiglia come società naturale è, dunque, una determinazione di limiti per il legislatore, non una semplice definizione di un istituto giuridico.

La formula adottata dal Costituente pone un limite tra la sfera di autonomia della famiglia e il potere di intervento dello Stato. Lo Stato non crea i diritti della famiglia ma li riconosce, giacché la famiglia ha propri diritti originari, preesistenti. Compito dello Stato è dare loro una protezione giuridica efficace.

Se tali sono le fonti normative di natura costituzionale che regolano contemporaneamente un unico soggetto, prima come membro di una società naturale, titolare con essa di diritti originari, poi come figlio, titolare, egualmente in modo originario, del diritto al mantenimento, all'istruzione e all'educazione, poi come persona, che ha una precedenza sostanziale rispetto allo Stato, allora ci si deve chiedere entro quali limiti questi princìpi debbano e possano essere recepiti in una configurazione giuridica del soggetto dell'educazione all'interno del servizio scolastico e, conseguentemente, nel nuovo disegno politico della scuola dell'autonomia.

Occorre allora stabilire, per quello che qui interessa, quali spazi egualmente di natura originaria, debbano essere riconosciuti ai genitori in tema di istruzione, formazione ed educazione dei figli, all'interno di una scuola che riconosca un proprio *status* al discente.

Se la scuola è una istituzione che intenzionalmente persegue finalità di istruzione, formazione ed educazione, realizzando la predetta intenzionalità all'interno dei princìpi propri della Carta costituzionale e di quelli propri del « sistema » scolastico, ne deve pur discendere che all'interno di queste intenzioni debbano trovare un proprio spazio anche le intenzioni della famiglia, visto che è la stessa Costituzione a riconoscere il diritto originario dei genitori in tema, appunto, di istruzione ed educazione.

È indubitabile, allora, che i genitori debbano avere un ruolo specifico all'interno del « sistema » scolastico. Ruolo da riconoscersi soprattutto nell'area della scuola di base, per le motivazioni proprie che sorreggono l'impianto di una tale area scolastica di natura essenzialmente formativa. La scuola secondaria superiore, invece, avendo carattere prevalentemente professionalizzante, richiede forme differenziate di intervento della famiglia.

L'attuazione del diritto alla prestazione didattica del soggetto dell'educazione deve, dunque, passare anche attraverso l'intenzionalità della famiglia, soprattutto in tema di definizione degli obiettivi programmatici e dei procedimenti di verifica.

Definizione di obiettivi e procedimenti di verifica come garanzia e tutela di quei diritti originari.

12) Le sanzioni disciplinari nei confronti del « soggetto dell'educazione » della scuola elementare e della scuola media di primo e secondo grado sono contenute in provvedimenti normativi di epoca fascista: regio decreto 4 maggio 1925, n. 653, per la scuola media; regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, per la scuola elementare.

Esse vanno ridefinite alla luce del nuovo assetto di *status* ed in rapporto al ruolo politico che al soggetto dell'educazione è assegnato all'interno di un « sistema » scolastico democratico e pluralista.

È innegabile che altro è il potere disciplinare secondo la concezione politica dello Stato etico, altro è la concezione che si ha di tale potere all'interno di un assetto statuale di democrazia pluralista. All'interno del pubblico servizio scolastico il potere disciplinare deve avere di mira il perseguimento della funzionalità del servizio stesso, preservandolo dai comportamenti scorretti degli utenti.

Perché una scuola possa raggiungere un grado apprezzabile di funzionalità è necessario, tra l'altro, che il comportamento degli utenti sia disciplinato in certo modo e ciò non solo per garantire a tutti la fruizione in egual misura della prestazione ma anche perché la prestazione, di per sé, sia effettuata nelle condizioni più adatte. Ciò significa che il potere disciplinare va sostanzialmente finalizzato al perseguimento del buon andamento del servizio. È per questo che viene riconosciuto all'ente un potere normativo interno diretto a regolare il comportamento degli utenti.

Il contenuto del potere disciplinare, allora, non ha carattere soltanto sanzionatorio, ma consiste anche in un potere di vigilanza dell'ente nei confronti dei soggetti che all'ente sono legati, al fine di consentire l'adempimento pieno ed esatto dei doveri che fanno capo a ciascun utente come tale. Il mancato adempimento di tali doveri costituisce mancanza disciplinare, con la conseguente irrogazione della relativa sanzione. E mancanza disciplinare è quel comportamento dell'utente che comunque turba il buon andamento del servizio e si traduce nella trasgressione di quelle norme interne (norme disciplinari) che scaturiscono dal potere disciplinare dell'ente.

Prima di passare alla presentazione dell'articolato va segnalato che la proposta è nata a seguito della lettura del volume « La professione docente » di Luciano Molinari (Editrice Carra, Casarano, 1991) che tratta esaurientemente il tema, approfondendo aspetti finora tralasciati dalla normativa, come sottolineato nelle pagine precedenti.

L'articolo 1 delega il Governo ad emanare un decreto legislativo per la disciplina dello stato giuridico del soggetto dell'educazione.

L'articolo 2 contiene i princìpi che dovranno essere osservati dal Governo nel decreto legislativo di cui all'articolo 1, cioè il diritto alla prestazione didattica, il diritto alla libertà di apprendimento, il diritto alla riservatezza, il diritto alla diversità e di conseguenza ad un servizio di formazione compatibile con il proprio grado di sviluppo e capacità di apprendimento, il diritto per gli handicappati ad una prestazione didattica differenziata, il diritto a presentare proposte e richiedere spiegazioni sui temi relativi all'attività didattica, il diritto a disporre di spazi per fini sportivi, culturali e sociali, il diritto di assemblea, il diritto a decidere se avvalersi dell'insegnamento della religione, il diritto ad essere informato sul proprio rendimento, il diritto ad essere rappresentato presso la scuola, il diritto per la famiglia del discente a seguire l'attività didattica del figlio e a collaborare con la scuola per questi fini, il diritto a impugnare i provvedimenti lesivi dei diritti presso la commissione tutoria per l'implementazione dei diritti del soggetto dell'educazione, l'individuazione dei doveri in rapporto allo sviluppo psicofisico del soggetto.

L'articolo 3 richiama i criteri per le sanzioni disciplinari nei confronti del soggetto dell'educazione, ossia: l'obiettivo di rendere il soggetto responsabile e di consentire il normale svolgimento dell'attività didattica; il principio di vigilanza intesa *come strumento per l'esercizio dei diritti* e l'adempimento dei doveri; la modulazione delle sanzioni in relazione allo sviluppo psicofisico del soggetto dell'educazione.

Infine, vi è da segnalare che non si è ritenuto opportuno prevedere una norma finanziaria poiché il riconoscimento dei

diritti così definiti dovrebbe essere assicurato nell'ambito degli ordinari stanziamenti di volta in volta stabiliti per le leggi di settore. Per esempio, il diritto per i soggetti handicappati a una prestazione didattica differenziata, qui definito in termini di diritto soggettivo, sarà concretamente e tecnicamente assicurato nell'ambito della legge quadro sui soggetti handicappati recentemente approvata.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Delega al Governo).

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e con l'osservanza dei princìpi e dei criteri direttivi di cui agli articoli 2 e 3, un decreto legislativo per la disciplina dello stato giuridico del soggetto dell'educazione di ogni ordine di scuola, esclusa l'università.

ART. 2.

(Diritti del soggetto dell'educazione).

1. Lo stato giuridico del soggetto dell'educazione, di cui all'articolo 1, dovrà essere definito tenendo conto, nel quadro dei princìpi costituzionali, dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) al soggetto dell'educazione è garantito il diritto ad una prestazione didattica corrispondente ai livelli di apprendimento previsti dai programmi didattici e nel pieno rispetto dei diritti della persona, allo stesso riconosciuti e garantiti dalla Costituzione e dalle altre leggi dello Stato;

b) al soggetto dell'educazione è garantito il diritto alla libertà di apprendimento. Ogni attività didattica organizzata e di insegnamento è programmata e svolta nel pieno rispetto del diritto alla libertà di apprendimento. I programmi didattici di ciascun ordine e grado di scuola sono formulati nel pieno rispetto del diritto alla libertà di apprendimento. L'adozione dei libri di testo va effettuata nel pieno rispetto del diritto alla libertà di apprendimento;

c) al soggetto dell'educazione è garantito il diritto alla continuità dell'ap-

prendimento. Ogni attività didattica organizzata e di insegnamento è programmata e svolta nel pieno rispetto del diritto alla continuità dell'apprendimento. I programmi didattici di ciascun ordine e grado di scuola sono formulati nel pieno rispetto del diritto alla continuità dell'apprendimento. L'adozione dei libri di testo va effettuata nel pieno rispetto del diritto alla continuità dell'apprendimento;

d) al soggetto dell'educazione è garantito il diritto alla riservatezza. Ogni informazione sulla famiglia, sui valori, sulla trascorsa esperienza di vita, sulle condizioni socio-economiche e su ogni altro elemento di carattere personale può essere chiesto dal personale docente esclusivamente per comprovate ragioni di ordine didattico;

e) al soggetto dell'educazione è garantito il diritto alla propria diversità. In rapporto a particolari tipi di diversità accertate, il servizio scolastico è tenuto ad attivare forme individualizzate o differenziate di prestazione didattica;

f) al soggetto dell'educazione handicappato è garantito il diritto ad una prestazione didattica differenziata nell'ambito della scuola dell'obbligo. Nella scuola dell'obbligo, in caso di comprovata impossibilità di inserimento dell'handicappato in una classe normale, allo stesso è garantito il diritto ad una prestazione didattica speciale. L'impossibilità di ogni processo di inserimento in una classe normale dell'handicappato è valutato in rapporto alle reali possibilità di apprendimento mediante una prestazione didattica differenziata. L'accertamento di non inseribilità è effettuato su richiesta delle famiglie, su iniziativa della scuola o su iniziativa dell'autorità sanitaria. Nella scuola dell'obbligo la valutazione del soggetto handicappato ai fini del passaggio da una classe all'altra ed in sede di esame di licenza, si effettua in base agli apprendimenti effettivamente acquisiti;

g) al soggetto handicappato è assicurata la frequenza della scuola secondaria superiore. Nell'ambito della scuola secon-

daria superiore al soggetto dell'educazione handicappato è garantito il diritto ad una prestazione didattica secondo metodologie e itinerari didattici che tengano conto dello stato di *handicap* del soggetto stesso. Ciascun soggetto handicappato è tenuto, nell'ambito della scuola secondaria superiore, a rispondere integralmente dei programmi di studio vigenti, sia pure secondo procedure e itinerari didattici diversificati ma equipollenti a quelli che trovano applicazione nei confronti della generalità dei soggetti. In ogni caso, i livelli di apprendimento raggiunti e le conoscenze acquisite dai soggetti handicappati sono sottoposti ai medesimi criteri di valutazione degli altri soggetti dell'educazione;

h) ai fini del pieno esercizio del diritto alla prestazione didattica, al soggetto dell'educazione è garantito il diritto ai processi sperimentali. È dovere e diritto del servizio scolastico attivare processi sperimentali;

i) la scansione giornaliera delle materie d'insegnamento è effettuata nel pieno rispetto del diritto del soggetto dell'educazione alla naturale progressività di sviluppo dei propri ritmi di apprendimento e del diritto alla continuità dell'apprendimento stesso;

l) al soggetto dell'educazione della scuola secondaria superiore è garantito il diritto a presentare proposte e a richiedere spiegazioni al personale docente sui temi relativi all'attività didattica;

m) al soggetto dell'educazione della scuola secondaria superiore è garantito il diritto a disporre di spazi per fini sportivi, culturali e sociali. È altresì garantito il diritto di assemblea;

n) al soggetto dell'educazione della scuola secondaria superiore è garantito il diritto a decidere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione;

o) al soggetto dell'educazione della scuola secondaria superiore è garantito il diritto ad essere informato sul proprio

rendimento e sui criteri di valutazione adottati;

p) al soggetto dell'educazione è garantito il diritto ad essere rappresentato presso la scuola da un genitore o da altra persona a ciò delegata. È altresì garantito alla famiglia o alla persona delegata il diritto a seguire l'attività didattica del figlio e a collaborare con la scuola per questi fini;

q) è dovere e diritto della famiglia svolgere un ruolo di collaborazione con la scuola, al fine di tutelare i diritti dei figli. In rapporto alle particolari finalità di ogni ordine e grado di scuola, alla famiglia sono garantiti spazi di collaborazione con la scuola medesima, in tema di programmazione dell'attività didattica, in tema di processi sperimentali e in tema, altresì, di verifica dei risultati raggiunti;

r) la componente genitori delle istituzioni scolastiche ha titolo a presentare in sede di consiglio di classe o di interclasse, di consiglio di circolo o di istituto, nonché in sede distrettuale, motivate proposte in tema di attività didattica organizzata, di sperimentazione e di aggiornamento del personale docente su particolari bisogni formativi dei discenti. Ai genitori è garantito il diritto di assemblea;

s) enti e associazioni hanno titolo a presentare proprie proposte agli organi e per le materie di cui alla lettera *r)* al fine di garantire ogni utile apporto propositivo e progettuale in ordine al perseguimento delle finalità e degli obiettivi del servizio scolastico, in aderenza ai reali bisogni formativi da soddisfare;

t) al soggetto dell'educazione o al suo rappresentante è garantito il diritto ad impugnare i provvedimenti lesivi dei diritti di cui al presente articolo presso la commissione tutoria.

2. Sono istituite, in sede interdistrettuale o provinciale, commissioni tutorie per l'azionabilità del diritto del soggetto

dell'educazione alla prestazione didattica. Ogni commissione è composta di cinque membri effettivi e cinque supplenti: un genitore esercente la potestà o suo delegato; due specialisti in campo medico-psico-pedagogico; un insegnante appartenente all'ordine e grado di scuola frequentato dal soggetto dell'educazione; un dirigente scolastico appartenente all'ordine e grado di scuola frequentato dal soggetto dell'educazione, che la presiede. La commissione è nominata dal provveditore agli studi. La famiglia ha diritto di farsi assistere da persona di propria fiducia nel corso delle sedute della commissione.

3. La commissione tutoria è competente a conoscere tutte le questioni che, traducendosi in situazioni che ostacolano la piena fruizione del diritto alla prestazione didattica, non garantiscono l'integrità della prestazione medesima. Le situazioni di ostacolo possono anche discendere da comportamenti colposi, dolosi od omissivi del personale della scuola.

4. La commissione tutoria esprime parere vincolante sui casi sottoposti alla sua cognizione. Il parere, motivato, deve contenere proposte adeguate circa il ripristino dell'integrità della prestazione. Il provvedimento è emesso dal provveditore agli studi. In caso di accoglimento della richiesta del soggetto dell'educazione (o di chi esercita su di esso la potestà), l'autorità scolastica è tenuta ad adottare i conseguenti provvedimenti, attivando anche eventuali corsi di recupero all'interno della singola istituzione scolastica. Il provvedimento del provveditore agli studi è definitivo.

5. I doveri del soggetto dell'educazione sono individuati in rapporto all'età e all'ordine di scuola frequentato, tenendo conto altresì del grado di autonomia di giudizio generalmente acquisito nella fascia di età presa in considerazione. Nella individuazione dei doveri si deve tenere conto che il loro adempimento, correlato all'esercizio dei diritti, costituisce una delle condizioni per il libero e pieno sviluppo della persona e per l'instaurazione del metodo democratico all'interno della comunità scolastica.

ART. 3.

(Sanzioni disciplinari).

1. Nella ridefinizione delle sanzioni disciplinari nei confronti del soggetto dell'educazione di ogni ordine di scuola il Governo deve tenere conto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) il potere disciplinare nei confronti del soggetto dell'educazione ha il fine di garantire e tutelare l'integrità della prestazione didattica e di rendere ciascun soggetto responsabile del rispetto dei propri e degli altrui diritti e doveri;

b) il potere disciplinare nei confronti del soggetto dell'educazione consiste in un potere di vigilanza atto a consentire l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri che fanno capo a ciascun soggetto;

c) le sanzioni disciplinari sono ridefinite in rapporto all'età e all'ordine di scuola frequentato tenendo conto altresì del grado di autonomia di giudizio generalmente acquisito nella fascia di età presa in considerazione. Nella scuola secondaria superiore le sanzioni disciplinari sono ridefinite anche in rapporto al ruolo che al soggetto dell'educazione è assegnato all'interno della comunità scolastica.