CAMERA DEI DEPUTATI N. 2027

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BALOCCHI

Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del soggetto dell'educazione

Presentata il 29 luglio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge 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 », ora rifluiti nel testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297: « Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado », 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 ove si svolge la personalità dell'uomo, 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, l'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 il pieno sviluppo della persona, rimuovendo gli ostacoli che lo possano impedire.

La scuola, in quanto pubblica istituzione, ha il medesimo compito.

Ciò essa è tenuta a fare 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 quasi cinquanta anni 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.

« Una scuola realmente democratica, che abbia a propria finalità quella di rendere un servizio alla persona, per come sancisce la stessa Costituzione, non può che avere – nella figura politica della persona del discente – la fonte generativa, unica e originaria, di tutto il suo ordinamento, sviluppo ed evoluzione. La stessa autonomia della scuola non è un valore in sé; essa è strumento dell'autonomia e della libertà del discente.

Nel nostro assetto statuale di democrazia pluralista la scuola ha il compito di svolgere un ruolo sociale, politico e culturale insieme, e solo a tale condizione essa può diventare istituzione strategica nel movimento di spinta verso la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica. Se ad essa noi intendiamo assegnare – come primaria finalità politica – un tale ruolo, ne deriva in primo luogo che, proprio in ragione di ciò, alla persona del discente sia da riconoscere una specifica soggettività politica.

Una scuola democratica, messa in grado di svolgere il ruolo che le compete, ha bisogno di affidarsi essenzialmente alle generazioni che la frequentano, in linea di continuità sia con i valori consolidati che con quelli emergenti.

In un'ottica politico-istituzionale di scuola-servizio al discente vanno riservati – secondo Costituzione – spazi giuridici originari.

È fatto notorio che tutti i Governi che si sono succeduti dal 1948 ad oggi (1996) non hanno mai attivato una politica scolastica che avesse una sua rigorosa continuità nel tempo e una sua altrettanto rigorosa aderenza sia al testo costituzionale che alle reali esigenze formative da soddisfare. Ancora oggi la scuola italiana risulta essere troppo apparato e poco servizio.

Non si è mai definita nel tempo una chiara e condivisa teoria politica di scuola-servizio, discendente dal dettato costituzionale, che orientasse il legislatore negli adempimenti dovuti. La politica scolastica agita ha sempre avuto la caratteristica di essere asistematica, discontinua ed episodica, spesso dettata da pressioni corporative di per sé estranee al servizio (Luciano Molinari – *I diritti degli studenti – Una scuola democratica a servizio della persona – pagine 14-15,* Palumbo - Palermo 1995).

Di fatto, la lacuna più vistosa da colmare sul piano legislativo, riscontrabile nei decreti delegati del 1974 e in tutta la legislazione antecedente e successiva (fino ad oggi) risiede nella considerazione che non sono mai stati puntualizzati e focalizzati spazi, ambiti e ruolo degli studenti all'interno della scuola.

Se si vuole che la scuola inverta la sua rotta – da scuola apparato a scuola servizio – tale rotta, in primo luogo, deve valere per il soggetto della formazione;

4) la presente proposta di legge risulta presentata anche nelle tre precedenti legislature (Camera, n. 6308 del 17 gennaio 1992, Senato, n. 469 del 15 luglio 1992, Camera n. 1300 del 15 luglio 1992, Senato n. 636 del 20 luglio 1994). L'idea di essa nasce, storicamente, in occasione della Conferenza nazionale sulla scuola (30 gennaio-3 febbraio 1990). Nel corso dei lavori della I Commissione fu presentata una « Bozza di proposta di legge di delega "Stato giuridico del soggetto della formazione" » elaborata da Luciano Molinari, e pubblicata sulla rivista *"Rassegna amministrativa della scuola* (novembre1989) » da cui la presente proposta di legge – come quelle antecedenti – deriva (vedi Ministero della pubblica istruzione - *Atti della Conferenza nazionale sulla scuola* – Roma, 30 gennaio - 3 febbraio 1990, volume I, Sciascia, Palermo 1992, pagine 435-459).

Non v'è dubbio che il lento processo di democratizzazione che ormai coinvolge anche la nostra scuola dovrà portare al riconoscimento di una nuova soggettività per alunni e studenti, alla luce – e in attuazione – degli articoli 2 e 34, primo comma, della Costituzione.

Solo a tale condizione potrà essere definita una professione docente e, per essa, una professione dirigente e una professione ispettiva tecnica, la cui destinazione di scopo sia data proprio dalla garanzia e dalla tutela di quei diritti inviolabili e del diritto sociale all'istruzione.

« Se finalità di ogni democrazia pluralista è quella di assicurare costantemente l'equo componimento delle diversità, assumendo a canone regolativo d'azione il principio dell'eguaglianza, ne deriva pure che la "qualità" di ciascuna persona è data dal sistema delle posizioni giuridiche soggettive – anche all'interno della formazione sociale scuola – che l'ordinamento giuridico effettivamente riconosce, garantisce e tutela, nei confronti di tutti, indi-

stintamente, in un certo momento storico; situazioni giuridiche soggettive garantite e tutelate anche attraverso l'esercizio professionale della funzione docente, dirigente e ispettiva » (L. Molinari – *La funzione docente, dirigente e ispettiva nella scuola di Stato* – Giuffrè, Milano 1994, pagine 780);

5) il problema politico di uno stato giuridico del soggetto dell'educazione si pone in rigoroso riferimento, tra l'altro, alla libertà che la Costituzione riconosce alla scuola a tratto originario.

« La Costituzione assegna alla scuola una sua propria libertà a tratto originario, non disponibile e né revocabile da alcun Parlamento o potere esecutivo che sia.

Tale libertà è l'in sé della nostra stessa democrazia politica; è l'in sé delle funzioni professionali, docente, dirigente e ispettiva tecnica; è il presupposto costitutivo e costituente affinché la libertà del discente possa compiutamente realizzarsi all'interno di essa scuola, assunta come formazione sociale (articolo 2 della Costituzione) e come pubblico servizio.

Tale libertà, tuttavia, ha bisogno di spazi di autonomia per poter svolgere e realizzare le sue infinite potenzialità d'azione. La scuola, oggi, possiede solo in parte tali spazi; altri le devono essere concessi dal Parlamento attraverso la scelta politica del decentramento (articolo 5 della Costituzione).

La futura legge sull'autonomia della scuola, sullo stato giuridico del soggetto dell'educazione e sulla riforma del Ministero della pubblica istruzione che, da apparato, dovrà essere trasformato in servizio, poggia tutta su una futura volontà politica di volere finalmente attuare la Costituzione e rendere la scuola compiutamente libera per come essa è nata.

È problema, questo, che investe le libertà civili e politiche di tutti e di ciascuno. Non riguarda soltanto gli addetti ai lavori o i soli professionisti della scuola, così come il problema di una giustizia giusta e sollecita non riguarda soltanto i giudici.

Il servizio della scuola e il servizio della giustizia riguardano tutti i cittadini, ivi compresi quelli che sono chiamati a fare scuola e a rendere giustizia.

Sotto tale riguardo la scuola è vivaio di ogni libertà e di ogni democrazia politica, perché è in essa che si apprende intenzionalmente in libertà, avendone il diritto e il dovere.

La libertà della scuola e del discente trovano, poi, la loro compiutezza di riferimento nella libertà di insegnamento del docente.

È su questi tre pilastri, la libertà della scuola, la libertà del discente e la libertà di insegnamento, che va costruito tutto il sistema del pubblico servizio scolastico e definiti i suoi contenuti di merito con riferimento ai vari ordini e gradi di scuola.

6) 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, proprio a seguito della presentazione della « Bozza » alla quale si è fatto riferimento.

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, 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 »;

7) 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 come gli schemi strutturali dell'attuale sistema scolastico italiano siano ancora quelli disegnati dalla cosiddetta « 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 principi 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 principi di esatto segno opposto, quelli del decentramento, dell'autonomia e della flessibilità dei modelli organizzativi.

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

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 (1996), 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 una certa organicità, di rottura del vecchio sistema centralistico e di avvio verso il nuovo sistema disegnato dalla nostra Carta.

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 principi costituzionali che ne hanno disegnato finalità e ruolo;

8) 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, devono avere la titolarità di specifiche potestà deliberative proprie in ordine al soddisfacimento di quegli stessi bisogni.

La scelta politica del 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 che 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. – la nostra stessa Costituzione a riconoscere la precedenza sostanziale della persona umana rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella;

9) analizzando i principi fondamentali della Costituzione (articoli da 1 a 12) e la parte I di essa (articoli da 13 a 54), intitolata « Diritti e doveri dei cittadini », si rileva che la nostra Carta 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, di 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, primo comma) 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 nell'interesse 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 ti-

tolare 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;

10) 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 tale 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, qual è la programmazione, non può attuarsi in modo corretto senza la paritaria concorrenza dei due soggetti coautori della prestazione.

L'insistenza sul termine paritario non è casuale, essa scaturisce dall'avvertenza di quanto priva di incisività sia la facoltà di parere attribuita ai genitori e studenti in sede di consiglio di classe. L'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, e successive modificazioni, 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 educativa e 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 della formazione 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 dei discenti o, in rapporto all'età, di chi li rappresenta.

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 ditale bisogno altro obiettivo non può avere che la garanzia di adeguati spazi di libertà per tutti;

11) 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, cioè, 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 unitaria-

mente, 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;

12) 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 stessa 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, altrettanto in modo originario, del diritto al mantenimento, all'istruzione e all'educazione, poi come persona, che ha una precedenza sostanziale rispetto allo Stato, bene allora ci si deve chiedere entro quali limiti questi principi 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, altrettanto 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 principi 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, formazione 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 e orientativa. 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;

13) 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: regolamento emanato con regio decreto 4 maggio 1925, n. 653, e successive modificazioni, per la scuola media; regolamento approvato con regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, e successive modificazioni, 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, altra 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 la 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 significando che il potere disciplinare va sostanzialmente finalizzato al perseguimento del buon andamento del servizio. È per questo cne 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 dei quali 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.

14) la presente proposta di legge si muove all'interno di una generalizzata esigenza di riforma dei pubblici poteri, soprattutto in termini di reale garanzia dei principi della nostra Carta.

Va subito chiarito, in via preliminare, che è sempre la pubblica amministrazione, per come la nostra Costituzione la configura, a delineare da una parte e a realizzare dall'altra l'ordinamento democratico, attuando con ciò stesso la forma che esso ordinamento assume in un certo momento storico.

Può affermarsi che, ad oggi, non esiste in Italia un modello di amministrazione democratica che sia rigorosamente coerente e compatibile con il dettato della nostra Carta. Esiste, in atto, un processo evolutivo tendente a dare una risistemazione a tutta l'organizzazione della cosa pubblica.

Il precetto costituzionale dell'articolo 1 della Carta « L'Italia è una Repubblica: democratica (...) » non risulta, ai nostri giorni, ancora chiaramente definito e compiutamente attuato, soprattutto sotto il profilo dei rapporti tra Stato e cittadini.

Al centro della struttura statuale non si trova ancora l'ordinamento democratico delineato nella Costituzione, ma la vecchia figura dello Stato-persona, il massimo dei soggetti giuridici, inteso come « quel complesso di autorità (e la relativa organizza-

zione) cui l'ordinamento attribuisce formalmente il potere di emanare e di portare ad esecuzione le norme e i comandi mediante i quali lo Stato fa valere la sua supremazia ».

L'attuale struttura organizzativa risulta, ancora in parte, ispirata allo Stato predemocratico e a quello autoritario del regime fascista.

Il problema della dislocazione della sovranità (che appartiene al popolo) non risulta di fatto pienamente chiarito; né, di conseguenza, chiarito quello della sua reale titolarità in situazione, né quello del suo esercizio.

Se il popolo costituisce una comunità politica organizzata a Stato, il quale necessariamente rinvia ad un suo proprio ordinamento generale, ne deve pur conseguire che esso Stato (come ordinamento generale) debba avere al suo interno un proprio ordinamento organizzativo.

Nella misura in cui si democratizza l'ordinamento giuridico generale, allo stesso modo deve essere reso vigente, applicato e svolto lo stesso principio di democraticità dello Stato, coessenziale alla nozione stessa di pubblica amministrazione.

Principio di democraticità che vincola l'attività amministrativa a trarre ispirazione, di forza ed indirizzo d'azione, dalle effettive esigenze della comunità dei cittadini e ad essere sottoposta ai dovuti controlli.

È chiaro che in tale ottica l'amministrazione sarà tanto più democratica quanto più consentirà ai cittadini di partecipare in tutte le sedi in cui gli interessi che essa cura risultino localizzati. In ragione di ciò, l'articolo 5 della Costituzione disegna un sistema di autonomie attraverso la scelta politica del decentramento. La Repubblica « (...) attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo », adeguando « (...) principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ». A ben riflettere, allora, è nella lettera e nello spirito dell'articolo 5 della Costituzione che sta la chiave di lettura del principio di democraticità.

È fuor di dubbio, infatti, che un'amministrazione democratica è sempre fondata sul principio dell'autonomia degli uffici e delle funzioni. Democratizzare l'amministrazione significa, allora, rendere autonomi gli organi di base. Autonomia che non significa certamente indipendenza.

Amministrazione democratica che pure affonda le radici, nutrendosi di quell'*humus*, nel principio di partecipazione, sia comunitaria che individuale.

È stato correttamente affermato che: « L'autonomia dell'amministrazione e nell'amministrazione è la risposta necessaria alla complessità delle fattispecie sociali, come si presentano nel mondo contemporaneo ». E ancora che: « L'autonomia, anche in ragione della sua consacrazione costituzionale, è un valore giuridico che informa in sé, in primo luogo, il rapporto tra politica e amministrazione (che, per dirlo in breve, è un rapporto di indirizzo e non di gerarchia) e conforma a sé i rapporti interni tra gli apparati amministrativi che vengono per la prima volta sottratti a quel principio rigido di sovraordinazione e sottordinazione, con il quale aveva fatto il suo ingresso nel mondo giuridico l'amministrazione dello Stato liberale » e, si aggiunge, degli Stati pre-democratici.

Da qui una funzione amministrativa raccordata alla funzione politica di direzione, cioè alla funzione di governo.

È l'amministrazione, nel suo specifico ruolo, ad attuare la Costituzione. Principi e valori della Carta che trovano nel potere amministrativo (o nell'esercizio della funzione amministrativa) il loro canone attuativo.

Chiariti i compiti che la Costituzione assegna alla Repubblica, l'amministrazione è chiamata ad attuarli, iniziando dalla garanzia e dalla tutela dei diritti inviolabili della persona, anche all'interno delle formazioni sociali.

Rendere democratica l'amministrazione significa, perciò, un « raccordo più sentito e più vissuto con i precetti costituzionali, e specialmente con quei precetti che sono rivolti ad istituire e ad ordinare i rapporti civili, etico-sociali ed economici ». È, dun-

que, in una visione avanzata di ordinamento democratico che il potere (cioè l'esercizio della funzione) non deve più costituire « libera forma di comando, ma solo la faccia attiva di una situazione doverosa, il modo di esercizio di un ufficio posto in quanto tale a servizio della collettività generale ».

È in tale prospettiva politica che l'amministrazione è chiamata a realizzare i precetti costituzionali che rendono democratico l'ordinamento. « Confrontarsi con la Costituzione diventa dunque, per l'amministrazione, la prima esigenza vitale: un percorso ideale e concreto lungo il quale motivi, principi e istituti sono destinati a cadere o a trasformarsi e molti nuovi principi e istituti sono chiamati a farsi largo e ad insediarsi davvero nell'esperienza reale dell'agire amministrativo ».

La presente proposta di legge, per le ragioni che la motivano, si pone all'interno di un tale processo evolutivo.

Stiamo vivendo un periodo storico particolarmente ricco di sollecitazioni innovative, che trovano nel problema politico della riforma della scuola (di tutta la scuola, università compresa) il suo punto più delicato e controverso. Ma stiamo anche vivendo, purtroppo, periodi di attriti profondi, di scarsa progettualità.

Il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ci indica la strada per una istruzione di qualità. Il terzo millennio, ormai alle porte, giunge sovraccarico di enormi e complessi problemi da risolvere. Le nuove sfide esigono disegni strategici chiari, condivisibili, fattibili. Fattibilità che deriva, tra l'altro, dalla previsione di strutture funzionali alle strategie.

Per la nostra scuola, che pure deve guardare all'Europa e al prossimo secolo, tutto questo ancora non è.

È stata affermata la necessità e l'urgenza di interventi politici mirati – di medio, lungo termine – in tema di riforma del vigente sistema scolastico. Certamente non ha senso parlare di ciò, se alla scuola non viene prima riconosciuto il ruolo strategico che la stessa Costituzione le assegna.

È certo che il processo di democratizzazione della scuola, anche attraverso il conferimemto ad essa dell'autonomia, costituisce oggettivo riconoscimento di quel ruolo e la concreta possibilità di svolgerlo.

È in un ambito di autonomia che vanno ridefinite sia la figura giuridica del soggetto dell'educazione, sia le figure professionali tipiche del servizio scolastico.

Si passa ora alla presentazione dell'articolato.

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

L'articolo 2 contiene i principi e i criteri direttivi che dovranno essere osservati dal Governo nel decreto legislativo di cui all'articolo 1, ovvero: il diritto alla prestazione didattica; il diritto alla libertà e alla continuità di apprendimento; il diritto alla riservatezza; il diritto alla propria diversità anche di natura culturale e ideologica; 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 o meno 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; l'individuazione dei doveri in rapporto all'età e 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 all'età e allo sviluppo psicofisico del soggetto dell'educazione.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Delega al Governo).

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi indicati 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 e doveri del soggetto dell'educazione).

1. Lo stato giuridico del soggetto dell'educazione, di cui all'articolo 1, deve tenere conto, nel quadro dei principi costituzionali, dei seguenti principi 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'apprendimento. 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 chiesta 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, nei termini seguenti:

1) nella scuola dell'obbligo, in caso di comprovata impossibilità di inserimento del soggetto handicappato in una classe normale, allo stesso è garantito il diritto ad una prestazione didattica speciale;

2) l'impossibilità di ogni processo di inserimento in una classe normale è valutata in rapporto alle reali possibilità di apprendimento mediante una prestazione didattica differenziata;

3) l'accertamento di non inseribilità è effettuato: su richiesta delle famiglie; su iniziativa della scuola; su iniziativa dell'autorità sanitaria;

4) 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, è effettuato in base agli apprendimenti effettivamente acquisiti;

g) al soggetto handicappato è assicurata la frequenza della scuola secondaria superiore, nei termini seguenti:

1) nell'ambito della scuola secondaria superiore al soggetto dell'educazione

handicappato è garantito il diritto ad una prestazione didattica secondo metodologie e itinerari didattici che tengono conto dello stato di *handicap* del soggetto stesso;

2) ai fini del passaggio, o promozione, da una classe all'altra ed in sede di esame di maturità, 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;

3) 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 di insegnamento va 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 tali 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, o gruppi di essi, 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 stessi organi di cui alla lettera *r)* e per le stesse materie, 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) i doveri che fanno capo a ciascun soggetto discente attengono, in rapporto all'età, a comportamenti coerenti con le finalità stesse del pubblico servizio scolastico, in termini di puntualità, disciplina, rispetto di sé e degli altri, rispetto della istituzione scolastica e di chi la rappresenta, rispetto delle leggi dello Stato, compartecipazione alla vita organizzata della comunità scolastica, rapporti costruttivi con i membri della stessa comunità, al fine di acquisire la consapevolezza che, senza l'adempimento dei propri e degli altrui

doveri, non risulta possibile la piena fruizione dei propri e degli altrui diritti;

u) 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;

v) 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 e grado di scuola, si deve tener conto dei seguenti principi e dei criteri direttivi:

a) il potere disciplinare nei confronti del soggetto dell'educazione ha per fine di garantire e tutelare l'integrità della prestazione didattica e, altresì, 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;

d) 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.