

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2081

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro della Pubblica Istruzione**

(MATTARELLA)

di concerto col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(CIRINO POMICINO)

e col **Ministro del Tesoro**

(CARLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 FEBBRAIO 1990

Norme conseguenti all'esercizio del diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica

ONOREVOLI SENATORI. – In attuazione della legge 25 marzo 1985, n. 121, di ratifica dell'Accordo del 18 febbraio 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, è stata introdotta, nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado, la nuova disciplina dell'insegnamento della religione cattolica.

Tale insegnamento è impartito agli studenti che abbiano scelto di avvalersene, ai sensi dell'articolo 9 dell'Accordo, il quale stabilisce, fra l'altro, che il diritto di scelta è esercitato, all'atto dell'iscrizione, dagli stu-

denti o dai loro genitori, su richiesta dell'autorità scolastica, e che l'esercizio di tale diritto non può dar luogo ad alcuna forma di discriminazione.

Per gli studenti della scuola secondaria superiore, le modalità di esercizio sono state poi disciplinate dalla successiva legge 18 giugno 1986, n. 281.

Peraltro, l'esigenza di dare concreta esplicazione al principio che vuole esclusa qualsiasi discriminazione ha fatto emergere l'ulteriore impegno di assicurare, nell'ambito della scuo-

la, l'offerta di altre occasioni formative da realizzare in parallelo alle attività di insegnamento della religione cattolica.

Indicazioni in tal senso sono state, d'altronde, date dalla Camera dei deputati con la risoluzione del 16 gennaio 1986, la quale impegna il Governo a «fissare natura, indirizzi e modalità di svolgimento e di valutazione delle attività culturali e formative offerte dalla scuola nei suoi diversi gradi, a chi intenda non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica».

Si tratta di un compito che implica l'adozione di un apposito provvedimento di legge, costituendo la materia in questione oggetto specifico di disciplina generale da parte dello Stato.

In effetti, come è stato fatto rilevare nel corso dei dibattiti svoltisi in Parlamento, le difficoltà sinora incontrate sono dipese, per molti aspetti, dalla incompletezza del quadro legislativo.

D'altra parte, sulla questione è intervenuta, come è noto, la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 203 dell'11 aprile 1989, la quale, nel riaffermare il principio di laicità dello Stato, ha escluso sia compatibile con il medesimo la previsione, per gli alunni non avvalentisi, dell'obbligatorietà di altre materie; ciò sul presupposto che tale previsione equivarrebbe ad una discriminazione di questi ultimi, inconciliabile con il diritto di libertà religiosa, che non può essere degradato ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche.

Il disegno di legge, nel richiamarsi ai principi sanciti dalla Corte costituzionale, intende introdurre una compiuta ed organica disciplina delle conseguenze derivanti dalla scelta di avvalersi o non avvalersi operata nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado.

A tal fine l'articolo 1 provvede, innanzitutto, a richiamare la disciplina riguardante l'esercizio del diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica previsto dall'articolo 9, comma 2, dell'Accordo, con relativo protocollo addizionale, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede ratificato ai sensi della legge 25 marzo 1985, n. 121, disciplina, questa, contenuta, per gli studenti della scuola secondaria superiore, nella legge 18 giugno 1986, n. 281.

Il comma 2 dello stesso articolo 1 ribadisce che per gli alunni che se ne avvalgono è impartito l'insegnamento della religione cattolica in attuazione dell'Accordo sopra menzionato.

I commi da 3 a 7 dell'articolo 1 e l'articolo 2 provvedono a colmare il vuoto legislativo circa le opportunità da offrire agli alunni che non si avvalgono del predetto insegnamento, attraverso l'introduzione di attività didattiche e formative e di libere attività di studio e di ricerca anche individuali e la previsione di adeguate misure organizzative.

Il complesso delle norme proposte intende costituire, d'altra parte, puntuale applicazione delle indicazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale sopra ricordata.

La scelta delle attività didattiche e formative, predisposte per i non avvalentisi, è configurata dall'articolo 1 come oggetto di un potere, riconosciuto ai genitori o agli studenti, in relazione ai diversi tipi di scuola.

È prevista, altresì, l'eventualità che lo studente non avvalentisi non eserciti tale opzione.

Per tale ipotesi, l'articolo 2 prevede lo svolgimento delle libere attività di studio o di ricerca, anche individuali.

Gli articoli 1 e 2, unitariamente considerati, soddisfano con la molteplicità di opzioni rimesse agli interessati, il pluralismo implicito nel riconoscimento costituzionale della libertà religiosa, ed in genere, delle libertà civili.

È significativo, sotto questo profilo, che alla libertà dello studente corrisponda un obbligo della scuola di approntare gli assetti organizzativi e funzionali più idonei all'esercizio di tale libertà: in conformità, del resto, alla risoluzione approvata dalla Camera dei deputati nella seduta del 10 maggio 1989, che espressamente richiama il compito dello Stato di disciplinare, anche dal punto di vista organizzativo, l'attività dei non avvalentisi nell'ambito della scuola.

La scelta tra l'insegnamento della religione cattolica, la partecipazione ad attività didattiche e formative, lo svolgimento di libere attività di studio e di ricerca, con l'ulteriore possibilità di avvalersi della presenza di un docente, rappresentano un'espressione concreta del pluralismo nell'unità della comunità scolastica.

È, questo del pluralismo nell'unità della comunità scolastica, un valore connesso non

soltanto al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche all'altro principio, espressamente consacrato dalla Carta costituzionale, secondo cui la scuola è aperta a tutti (articolo 34 della Costituzione).

Il valore del pluralismo comporta la necessità che siano realizzate all'interno dell'organizzazione scolastica le condizioni idonee ad assicurare il positivo esercizio di una libertà di coscienza.

L'effettiva apertura nei confronti di tutti i cittadini può essere peraltro realizzata a condizione che la scuola mantenga la propria unità.

Proprio perchè la comunità scolastica rimane una nel momento della diversità delle opzioni, la scuola riesce ad essere concretamente lo spazio di tutti.

È, del resto, pienamente conforme al principio di laicità dello Stato il fatto che la comunità scolastica rimanga integra nel momento in cui si compiano le più diverse opzioni e si esercitino i diritti di libertà.

L'articolo 3 detta norme per la scelta dei docenti da proporre alle attività didattiche e formative, affidandole prioritariamente ai docenti in situazione di soprannumero o che

siano tenuti al completamento d'orario o che si siano dichiarati disponibili.

L'utilizzazione dei docenti avviene nel limite massimo della metà delle ore per ciascuno di essi disponibili: per le ore eccedenti l'orario settimanale obbligatorio è corrisposto il compenso previsto dalle vigenti disposizioni. Per dare autonomia e validità pedagogica alle attività didattiche e formative previste, l'articolo stabilisce poi che i docenti ad esse preposti non debbono appartenere alle classi da cui provengono gli alunni e che saranno programmati specifici corsi di aggiornamento dei docenti stessi.

L'articolo 4 prevede che, per le attività medesime, la valutazione si esprima soltanto con una comunicazione sull'interesse manifestato dall'alunno e sul risultato culturale conseguito.

L'articolo 5 prevede che i docenti delle attività didattiche e formative abbiano gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti e, conseguentemente, facciano parte della componente docente negli organi scolastici. Il comma 2 contiene alcune precisazioni in ordine alla loro partecipazione alle deliberazioni degli organi collegiali.

L'articolo 6 determina gli oneri finanziari e la relativa copertura.

RELAZIONE TECNICA

La rilevazione effettuata nei primi mesi del 1989 ha fornito i seguenti dati:

- a) docenti attività alternative nelle scuole materne: n. 22
- b) docenti attività alternative nelle scuole elementari: n. 250
- c) docenti attività alternative nelle scuole medie: n. 350
- d) docenti attività alternative nelle scuole secondarie superiori: n. 300

per un totale di 922 unità.

Tali unità, in servizio per un orario inferiore a quello di cattedra, sono state assimilate a supplenti temporanei, con diritto alla retribuzione solo per i periodi di effettivo servizio.

Lo schema di cui trattasi, all'articolo 3, comma 1, prevede che siano utilizzati nelle attività alternative i docenti in servizio nella scuola.

Al successivo comma 3 è previsto, sia pure in presenza di particolari esigenze, che possano essere, inoltre, assunti supplenti annuali anche in correlazione con l'obbligo fissato nel precedente articolo 2, comma 2, che impone ai capi di istituto di assicurare la presenza di personale docente anche per quegli alunni che svolgano «libere attività di studio e di ricerca».

Ai fini della determinazione dell'onere per assumere il personale supplente annuale si fa presente che la spesa per i docenti occorrenti per le attività alternative è stata già finanziata; nè si ritiene che tale spesa debba subire aumenti per effetto del presente disegno di legge, salvo che per la maggiore retribuzione spettante in quanto assimilati ai supplenti annuali.

Va invece determinato il maggiore onere in relazione al personale supplente annuale, da assumere per l'applicazione dell'articolo 2, comma 2, del presente disegno di legge.

Si premette che sulla base di una indagine condotta dall'amministrazione, la percentuale degli alunni non avvalentisi è del 3 per cento circa e nell'ambito di questa la percentuale degli alunni che non hanno fatto alcuna dichiarazione e nei confronti dei quali viene ad applicarsi l'articolo 2 per lo svolgimento delle libere attività di studio e di ricerca è di circa l'1,4 per cento.

Tale ultima percentuale rapportata al numero complessivo dei frequentanti la scuola statale di ogni ordine e grado (8.687.434) dà 123.000 alunni circa ai quali viene destinato l'articolo 2. Fermo restando il numero medio di alunni per classe nei diversi ordini di istruzione, si calcola che le ore da occupare ammonterebbero a 12.500: ore che richiederebbero la formazione di 6.250 classi parallele con impiego di 640 docenti.

I docenti dovranno essere reperiti, secondo quanto riportato dall'articolo 3 dello schema di disegno di legge, fra i soprannumerari (200 circa), fra coloro che siano disposti alla prestazione di ore eccedenti (320 circa) e dal reclutamento di supplenti annuali per i rimanenti 120.

Oneri finanziari

A) La retribuzione annua di 120 supplenti annuali ad orario settimanale intero viene a costare circa 3,3 miliardi di lire per ciascun anno come da dimostrazione che segue:

- stipendi annui lordi (compresi contributi a carico dello Stato)	L. 28.000.000
L. 28.000.000 × 120 unità = L. 3.360.000.000.	

B) La corresponsione di ore eccedenti a 320 unità di personale già in servizio comporta un onere annuo di circa 747 milioni di lire calcolato come segue:

- retribuzione iniziale lorda mensile (ex livello VII)	L. 1.077.000
- indennità di funzione lorda mensile (ex livello VII)	» 118.000
- indennità integrativa speciale lorda mensile (ex livello VII)	» 882.607
Totale	L. 2.077.607

L. 2.077.607 : 78	= L. 26.636
contribuzione assistenziale 9,60 per cento	= L. 2.557
costo di un'ora eccedente	= L. 29.193

Per 8 ore mensili, rapportate a 10 mesi nell'anno, la spesa per una unità di personale ammonta a L. 2.335.440.

Per 320 unità il costo è pari a L. 747.000.000.

C) Si deve, altresì, conteggiare in relazione a quanto prima detto il maggiore onere relativo alla trasformazione del rapporto di supplenza temporanea nelle materie alternative in rapporto di supplenza annuale. Tale onere si attesta su 1,980 miliardi di lire supponendo un orario medio settimanale di insegnamento di 10 ore.

L'onere complessivo viene, quindi, ad essere stabilito come segue:

per la lettera A)	L. 3.360.000.000
per la lettera B)	» 747.000.000
per la lettera C)	» 1.980.000.000
Totale	L. 6.087.000.000

Stante il fatto che l'anno scolastico 1989-90 è già in fase inoltrata e che tutte le attività scolastiche sono state organizzate di conseguenza, la normativa che viene ad introdurre il presente disegno di legge non potrà che decorrere dall'inizio dell'anno scolastico 1990-91.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado, il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica previsto dall'articolo 9, n. 2, dell'Accordo, con protocollo addizionale, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, ratificato ai sensi della legge 25 marzo 1985, n. 121, è esercitato secondo i modi e le forme stabiliti dalle vigenti disposizioni contenute, per gli studenti della scuola secondaria superiore, nella legge 18 giugno 1986, n. 281.

2. Gli alunni che se ne avvalgono frequentano l'insegnamento della religione cattolica impartito in attuazione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, con relativo protocollo addizionale, di cui al comma 1.

3. Gli alunni che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica possono chiedere, all'atto dell'iscrizione, di frequentare attività didattiche e formative appositamente organizzate nella scuola. La richiesta è avanzata dai genitori o da chi ne fa le veci nelle scuole materne, elementari, medie e dagli studenti nelle scuole secondarie superiori.

4. In relazione alle richieste presentate, il collegio dei docenti delibera le attività di cui al comma 3 nell'ambito della programmazione dell'azione educativa di cui all'articolo 4, comma secondo, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, tenuto conto, prioritariamente, della disponibilità dei docenti di cui all'articolo 3, comma 1.

5. Le attività didattiche e formative si svolgono nelle stesse ore in cui è impartito l'insegnamento della religione cattolica.

6. Nelle scuole secondarie le attività didattiche e formative devono avere piena dignità culturale e concorrere ad un significativo arricchimento della formazione ideale, morale e civile degli studenti.

7. Nel rispetto delle indicazioni di cui al comma 6 e tenuto conto delle esigenze didattiche e formative proprie dei diversi ordini e gradi di scuola, nonché della formazione professionale e culturale dei docenti in servizio al fine della loro utilizzazione nelle attività previste dalla presente legge e della limitazione del ricorso al personale supplente, il Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, determina, con proprio decreto, i contenuti, l'indirizzo e le modalità di svolgimento, nei diversi ordini e gradi di scuola, delle attività didattiche e formative non comprese nei vigenti piani di studio.

Art. 2.

1. Coloro che non chiedono di frequentare le attività didattiche e formative di cui all'articolo 1 svolgono libere attività di studio e di ricerca, anche individuale.

2. La scuola predispone mezzi e strutture ed assicura la presenza di personale docente sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 3.

3. A tal fine provvedono il direttore didattico o il preside, sentito il consiglio di circolo o di istituto.

Art. 3.

1. Le attività didattiche e formative ed i compiti di cui all'articolo 2 sono affidati ai docenti della scuola che siano in situazione di soprannumero o che siano tenuti al completamento dell'orario di insegnamento, oppure ai docenti della stessa scuola che si siano dichiarati disponibili. L'utilizzazione dei docenti avviene nel limite massimo della metà delle ore disponibili; per le ore eccedenti l'orario settimanale obbligatorio d'insegnamento è corrisposto il compenso previsto dalle vigenti disposizioni.

2. I docenti delle attività didattiche e formative non debbono appartenere alla classe da cui provengono gli alunni frequentanti le attività stesse.

3. Qualora non sia possibile provvedere ai sensi del comma 1, è consentito assumere

supplenti annuali, sulla base di criteri e modalità da indicare con ordinanza del Ministro della pubblica istruzione, che dovrà stabilire altresì le condizioni volte ad assicurare che il ricorso di supplenti medesimi abbia luogo soltanto in presenza di esigenze tali da non consentire altrimenti lo svolgimento delle attività.

4. Ogni due anni il Ministro della pubblica istruzione verifica la concreta attuazione dei criteri, delle modalità e delle condizioni stabiliti dall'ordinanza ministeriale di cui al comma 3.

5. Nell'ambito dei programmi di aggiornamento per il personale docente sono previsti specifici corsi per i docenti ai quali sono affidate le attività didattiche e formative.

Art. 4.

1. Per l'attività didattica e formativa di cui all'articolo 1, in luogo di voti e di esami, viene redatta a cura dell'insegnante una speciale comunicazione riguardante l'interesse con il quale l'alunno ha seguito l'attività stessa e il risultato culturale conseguito.

Art. 5.

1. Gli insegnanti delle attività didattiche e formative hanno gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti e fanno parte della componente docente negli organi scolastici, ma partecipano alle valutazioni periodiche e finali solo per gli alunni che hanno frequentato le attività medesime.

2. Nello scrutinio finale, nel caso in cui sia richiesta una deliberazione da adottarsi a maggioranza, il voto espresso dall'insegnante delle attività didattiche e formative, se determinante, diviene un giudizio motivato, iscritto a verbale.

Art. 6.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 2.090 milioni per l'anno 1990 ed in lire 6.087 milioni a

decorrere dall'anno 1991, si provvede, per l'anno 1990, mediante riduzione dello stanziamento iscritto sul capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per lo stesso anno, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «Partecipazione italiana al fondo di stabilizzazione cambi per la Polonia e Paesi dell'Est», e per gli anni 1991 e 1992 parzialmente utilizzando le proiezioni per gli stessi anni dell'accantonamento «Costituzione di un fondo per l'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche», iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, sul detto capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.