

RESOCONTO STENOGRAFICO
Presidenza del Presidente Sagliano Palumbo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione di legge dal titolo: *“Introduzione dell'insegnamento della disciplina dell'educazione ai diritti umani nelle scuole del ciclo primario e del ciclo secondario”*.

Il relatore ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Ne ha facoltà.

SALERNO, relatore. Onorevoli senatori, il presente disegno di legge mira ad inserire una nuova materia di studio nella scuola del ciclo primario e del ciclo secondario. Tale iniziativa è perfettamente in linea con il Piano d'azione per l'educazione ai diritti umani e alla democrazia, adottato nel marzo 1993 dal Congresso internazionale sull'educazione ai diritti umani e alla democrazia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), e con il Decennio delle Nazioni Unite per l'educazione ai diritti umani (1995-2004), adottato anche dal Governo italiano nell'ambito di un Piano d'azione nazionale. L'esigenza di inserire tale nuova disciplina di studio nasce dalla volontà di costruire una nuova consapevolezza attraverso la maggiore comprensione della problematica inerente i diritti umani, ovvero quei diritti che sono comuni a tutti gli essere umani. Solo mediante questa consapevolezza il singolo può essere protagonista del cambiamento all'interno della società. Tale proposta si pone l'obiettivo, attraverso e con l'ausilio delle strutture scolastiche, di educare i cittadini al rispetto degli altri e alla convivenza basata sull'uguaglianza dei diritti e dei doveri, nel rispetto dell'autonomia personale di ogni individuo; un'istruzione, dunque, finalizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La nuova disciplina dell'educazione ai diritti umani tratterà argomenti quali l'uguaglianza dei diritti di tutti i popoli e il diritto dei popoli all'autodeterminazione, il mantenimento della pace, la causa delle guerre e i loro effetti, il disarmo, l'inammissibilità dell'impiego della scienza e della tecnica a fini di guerra ed il loro utilizzo al servizio della pace e del progresso, ed infine l'importanza del diritto umanitario per il mantenimento della pace. Altresì, l'educazione ai diritti umani verterà su tematiche quali: la lotta contro la discriminazione razziale e di genere; le modalità d'aiuto ai Paesi in via di sviluppo; la lotta contro l'analfabetismo, la malattia e la fame, per una migliore qualità della vita e per un livello di salute più elevato possibile; la salvaguardia del patrimonio culturale dell'umanità ed infine il ruolo e le modalità dell'azione esercitata nel sistema delle Nazioni Unite allo scopo di risolvere tali problemi e la possibilità di rafforzare e favorire tale azione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale. E' iscritto a parlare il senatore Fanti. Ne ha facoltà.

FANTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge che stiamo esaminando ci ribadisce il seguente riferimento giuridico, tratto dal Preambolo della Dichiarazione della Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna del 1993: "La Comunità internazionale deve individuare nuovi modi e mezzi per rimuovere gli attuali ostacoli ed affrontare le sfide per la piena realizzazione di tutti i diritti umani ed eliminare la continua violazione dei diritti umani esistente ancora nel mondo". È questa la sfida in tema di diritti umani: come garantire l'effettività pratica dei diritti astrattamente proclamati? Cosa fare per eliminare la continua violazione dei diritti umani ancora esistente nel mondo? Cosa fare per prevenirla? Quali cambiamenti di pensiero e di azione proporre per mettere fine ai fallimenti di oggi? La sfida è per noi soprattutto incentrata sulla prevenzione, sul rompere il circolo vizioso che perpetua le continue violazioni dei diritti e della dignità della persona, sulla promozione di una cultura diffusa dei diritti umani, capace di uscire dalle stanze dei giuristi e dei filosofi del diritto per farsi patrimonio dell'umanità.

L'obiettivo, allora, è quello di educare i giovani alla partecipazione e all'impegno individuale e sociale per lo sviluppo umano, a farsi soggetti attivi di cittadinanza mondiale responsabile. Il recente riconoscimento internazionale dei bambini e degli adolescenti come soggetti di diritti ha indubbiamente costituito una delle tappe fondamentali del movimento per la promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'adozione della Convenzione di New York da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989 rappresenta il punto di arrivo di 70 anni di rivendicazioni dal basso e il punto di partenza per la promozione e la protezione dei bambini e degli adolescenti. La Convenzione di New York, attualmente ratificata da 192 Paesi, segna, per lo meno a livello normativo, il passaggio dalla visione del bambino vulnerabile, "bisognoso", come oggetto di protezione o anche oggetto di repressione, alla visione del bambino vulnerabile ma soggetto, a pieno titolo, di diritti propri e agente di sviluppo umano. Il bambino povero, analfabeta, con disabilità, abbandonato, il bambino che infrange la legge penale o che vive in strada non può più essere considerato - nella "migliore" delle ipotesi - vittima della società e - nella "peggiore" ipotesi - una minaccia per la società da separare da essa e istituzionalizzare. Con la Convenzione di New York, quadro giuridico di riferimento per praticamente tutti i Paesi del mondo, la prospettiva, almeno teoricamente, si capovolge: da politiche emergenziali basate sui bisogni a politiche basate sui diritti, da una distribuzione di beni e servizi di base indirizzata dall'alto verso il basso, verso beneficiari-destinatari passivi di assistenza, ad una costruzione nel lungo periodo delle capacità individuali e sociali, dal basso verso l'alto.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Pontoriere. Ne ha facoltà.

PONTORIERE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge che stiamo esaminando riguarda la questione dell'educazione ai diritti umani, che possiamo ritenere sicuramente di impostazione piuttosto recente. Per molto tempo, infatti, la prospettiva del movimento per i diritti umani è stata esclusivamente basata su una logica per così dire "punitiva": denunciare le violazioni dopo che queste erano già state commesse. Ora, la denuncia delle violazioni dei diritti umani è sicuramente un'arma fondamentale a disposizione delle organizzazioni non governative, di associazioni, di singoli, a maggior ragione oggi che l'era dell'informazione permette, attraverso le nuove tecnologie (blog, chat, forum on line, ma anche un semplice computer con accesso ad internet), di aderire a campagne internazionali, movimenti, appelli a favore dei diritti umani. La denuncia può servire, talvolta, a salvare la vita della vittima. La denuncia può essere utile inoltre a sensibilizzare nuove persone, gente comune che normalmente non si interesserebbe alle tematiche dei diritti umani – penso alle grandi campagne contro l'uso di bambini soldato o contro la pena di morte, in cui il ruolo dell'opinione pubblica è stato fondamentale. Denunciare è uno strumento vitale non solo *ex post* per proteggere diritti già violati, per fare giustizia, ma anche *ex ante* per promuovere i diritti umani, per sensibilizzare a prevenirne le violazioni. Il problema, però, è che l'esclusività della prospettiva della denuncia, che ha caratterizzato fino ai tempi più recenti tanta parte dell'azione per i diritti umani, può risultare riduttiva. È necessario infatti diffondere una cultura dei diritti umani, educare ai diritti umani, persuadere, oltre che proibire; prevenire, oltre che curare. Finora sono state investite risorse irrisorie nella prevenzione e quindi nell'educazione ai diritti umani, scolastica ed extrascolastica. Si pensi che in Italia i diritti umani e i loro sistemi di promozione e protezione non costituiscono materia obbligatoria di insegnamento neppure alla Facoltà di giurisprudenza! La conoscenza è, come noto, la forma di controllo più efficace, in quanto consente sia di utilizzare gli strumenti giuridici internazionali, regionali, nazionali a disposizione - segnalazione all'Alto Commissariato di Ginevra, presentazione del caso al Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne, redazione di un rapporto alternativo, e così via – sia di controllare l'operato dei pubblici poteri e l'adeguatezza delle politiche da essi predisposte per la realizzazione dei diritti umani. Eppure, anche le organizzazioni non governative, solo recentemente hanno iniziato a investire risorse per l'educazione ai diritti umani. Lo scorso anno abbiamo celebrato il 60mo anniversario dell'approvazione da parte dell'Assemblea Generale

delle Nazioni Unite della Dichiarazione universale dei diritti umani e questa lacuna deve essere colmata, altrimenti le proclamazioni solenni non potranno che rimanere ideali astratti e, in fin dei conti, poco più che carta.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore D'Agostino. Ne ha facoltà.

D'AGOSTINO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il diritto internazionale dei diritti umani è stato lento nel riconoscere l'educazione ai diritti umani come fine e mezzo precipuo di sviluppo umano e strumento primario e irrinunciabile di prevenzione. Il dettato dell'articolo 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani afferma: "L'educazione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace". Ma a lungo l'educazione è stata considerata una questione di accesso, una questione quantitativa di istruzione, non una questione in sé di diritti umani. È con la Convenzione di New York del 1989 e poi con la Conferenza Mondiale di Vienna del 1993 che il diritto-dovere di educazione ai diritti umani trova una salda ed effettiva definizione anche in termini programmatici e di responsabilità. L'articolo 29 della Convenzione di New York intitolato "Le finalità dell'educazione" recita: "Gli Stati convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue capacità e delle sue attitudini mentali e fisiche in tutta la loro potenzialità; sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; preparare il fanciullo a una vita responsabile in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona; sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale". Questo articolo che, almeno giuridicamente, vincola 192 Stati, aggiunge al diritto all'educazione (riconosciuto nell'articolo 28) una dimensione qualitativa, di educazione ai valori, di educazione ai e per i diritti umani. Il diritto all'educazione non è, come troppo spesso si è ritenuto, solo una questione di accesso all'istruzione (articolo 28), ma anche di contenuto. L'educazione inoltre va al di là dell'istruzione formale per includere la vasta gamma di esperienze di vita e processi di apprendimento che permettono al ragazzo, individualmente o collettivamente, di sviluppare la propria personalità, le proprie capacità e di vivere una vita degna, piena e soddisfacente all'interno della società. In questa nuova prospettiva pertanto il dovere di realizzazione correlato al diritto all'educazione ai diritti umani coinvolgono tanti e diversi attori in tutti gli ambienti educativi. Durante la Conferenza di Vienna del 1993, poi, la comunità internazionale riconobbe l'importanza fondamentale dell'educazione ai diritti umani al fine di promuovere una cultura universale dei diritti umani e, in particolare, al fine di prevenirne le violazioni. Nel dicembre del 1994, proclamando il Decennio delle Nazioni Unite per l'Educazione ai Diritti Umani (1995-2004), l'Assemblea Generale definì l'educazione ai diritti umani "un processo permanente attraverso il quale la gente, a qualunque livello di sviluppo e in tutti gli strati della società, impara il rispetto e la dignità degli altri nonché i modi e i metodi per garantire tale rispetto in tutte le società". Infine, nel dicembre 2005, Le Nazioni Unite hanno lanciato il Programma Mondiale per l'educazione ai diritti umani, il cui piano di azione per la prima fase (2005-2008) prevede l'integrazione dei diritti umani nei curricula della scuola primaria e secondaria. Quale educazione ai diritti umani? Un'educazione che non andasse al di là della descrizione delle situazioni di ingiustizia mondiale e di violazione dei diritti umani sarebbe inevitabilmente complice di questa ingiustizia. L'educazione ai diritti umani non può limitarsi a far conoscere i diritti umani, ma deve essere un'educazione non solo "ai" ma anche "per" i diritti umani, ossia deve indurre all'impegno, alla solidarietà, all'azione.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Coccia. Ne ha facoltà.

COCCIA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, l'educazione alla promozione di diritti umani si pone l'obiettivo di contribuire a costruire una cultura diffusa, di base, dei diritti umani capace di dialogare, persuadere e, in ultima istanza, prevenire le violazioni dei diritti stessi, piuttosto che punirle e reprimerle. L'educazione per i diritti umani, in una visione evolutiva e non statica di essi, infatti, non è, e non può essere, la rivelazione di una verità fissa ed immutabile, ma un dialogo, un confronto che, dalla teoria generale ed astratta, viene attualizzato e contestualizzato nella realtà locale. In questa prospettiva, l'educazione ai diritti umani deve necessariamente essere multidimensionale e caratterizzarsi come educazione integrale e permanente alla cittadinanza attiva e responsabile, in grado di unire il descrittivo al prescrittivo, il sapere all'essere, e di integrare trasmissione del sapere e formazione della personalità. Il risultato del sapere dei diritti umani è quello di una cittadinanza plurima configurabile come un albero il cui tronco è lo statuto giuridico di persona (identità come cittadinanza primaria), le radici sono i diritti umani fondamentali mentre i rami sono le identità delle cittadinanze derivate (italiana, europea, di genere, di ruolo, ecc). In questa prospettiva, l'educazione ai diritti umani è educazione all'azione, al gesto, alla presa di posizione, alla presa in carico, all'analisi critica, al pensare, all'informarsi, a relativizzare le informazioni ricevute dai giornali, dai media, è una educazione che deve diventare permanente e quotidiana. Su questi fondamenti, l'educazione ai e per i diritti umani deve comprendere almeno tre dimensioni: una dimensione cognitiva (conoscere, pensare criticamente, concettualizzare, giudicare), una dimensione affettiva (provare, fare esperienza, empatia), una dimensione volitiva comportamentale attiva (compiere scelte e azioni, mettere in atto comportamenti orientati). Si parla di educazione ai e per i diritti umani e non di insegnamento. Se per insegnamento intendiamo un'attività didattica di tipo tradizionale in cui uno solo (l'insegnante) ha qualcosa da insegnare e tutti gli altri (gli studenti, gli allievi) hanno solo da ascoltare e imparare, i diritti umani non si insegnano: ai diritti umani ci si educa. I diritti umani non si insegnano dall'alto verso il basso, così come non si impongono. Ai diritti umani ci si educa (dal latino e-ducere), i diritti umani si trasmettono e si apprendono, se in queste parole consideriamo ci sia uno spazio per il confronto reciproco, il dialogo e la rielaborazione personale. I diritti umani sono ancora una materia per addetti ai lavori che sporadicamente balza agli onori (disonori) della cronaca per poi, dopo poco, scomparire e ritornare nel chiuso delle stanze di giuristi e filosofi del diritto.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Libonati. Ne ha facoltà.

LIBONATI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, l'educazione per i diritti umani deve uscire dal ristretto ambito di competenza di giuristi e avvocati senza alcuna aspirazione interdisciplinare per diventare patrimonio di tutti, di chiunque si senta pronto ad aprire e sostenere un dialogo interculturale che dai diritti umani tragga fondamento. I diritti umani devono diventare patrimonio di tutti, momento di dialogo e confronto per qualunque persona, istruita o meno. Tutti possono insegnare i diritti umani e tutti possono imparare i diritti umani. L'educazione ai diritti umani è un'educazione a tutti i livelli e in tutti i contesti sociali. Tutti, bambini, ragazzi, adolescenti, adulti, possono essere educati al valore etico del diritto e ai suoi effetti pratici sul vivere sociale. Ciascuno, anche un ragazzo (si pensi agli strumenti offerti dalla cosiddetta peer to peer education, l'educazione tra pari) può divenire, a sua volta, educatore ai diritti umani e loro promotore. L'educazione ai diritti umani in passato è stata intesa (e talvolta ancora oggi lo è) come l'insegnamento dell'educazione civica a scuola. Tale prospettiva è estremamente limitata e limitante per almeno quattro ragioni: 1) in quanto autoreferenziale rispetto al proprio contesto; 2) in quanto spesso ridotta ad un insegnamento meramente cognitivo e teorico-normativo per una materia ritenuta soltanto giuridica o filosofica, con un insegnamento dei diritti umani ancora ancorato sulle norme e sui contenuti delle norme; 3) in quanto inibita agli adulti, capace al più di raggiungere bambini e adolescenti; 4) in quanto limitata all'ambito scolastico. Oggi molte ricerche hanno

confermato i limiti di questo approccio tradizionale (civic learning), basato esclusivamente sulla conoscenza delle istituzioni politiche e della loro storia, e propugnano un approccio più ampio (socio-civic learning), che stimoli all'esperienza pratica, all'accettazione di responsabilità e alla partecipazione.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Kalenda. Ne ha facoltà.

KALENDA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, vorrei soffermarmi e ribadire l'interdisciplinarietà e l'integralità dell'educazione per i diritti umani. I diritti umani, infatti, non sono soltanto una materia giuridica o filosofica, ma richiedono un'impostazione interdisciplinare. A scuola gli argomenti ad essa correlati possono essere spiegati e discussi nell'ambito di numerose materie: storia, geografia, lingue straniere, letteratura, biologia, fisica, musica, economia. Ma l'educazione ai diritti umani a livello scolastico, seppur fondamentale, non copre né potrà mai coprire la molteplicità delle vie percorribili per la diffusione di una cultura dei diritti umani. Anche altri enti - organizzazioni non governative, associazioni, oratori, centri sociali, centri di aggregazione giovanile, centri diurni - possono svolgere un ruolo chiave nell'educazione ai diritti umani e alla cittadinanza responsabile. Per la scuola, comunque, rimane il problema di trovare una collocazione dell'educazione ai diritti umani all'interno dei programmi scolastici. Già i programmi di insegnamento esistenti sono sovraccarichi di contenuti e molte aree di nuove conoscenze, finora escluse dalla scuola, sono per così dire in lista di attesa. I diritti umani dovrebbero essere parte integrante della formazione e dell'aggiornamento degli insegnanti, affinché siano gli stessi insegnanti a poterli rielaborare e a trasmetterli in un approccio multidisciplinare, come leit motiv trasversale (mainstreaming) all'interno delle diverse materie. Ma ciò rimane ancora piuttosto di là da venire e i diritti umani continuano ad essere una materia specialistica, non trasversale, anche a livello universitario. La soluzione ottimale sarebbe una vera educazione integrale ai diritti umani: un'educazione che affianchi elementi formali, elementi non formali ed elementi informali, un'educazione integrale che coinvolga ambiti scolastici ed extrascolastici. L'educazione integrale per i diritti umani supera la dimensione meramente giuridica e cognitiva, per favorire il passaggio dalla sfera della conoscenza a quelle dell'interiorizzazione, dell'impegno e dell'assunzione di responsabilità. Si può infatti dire che l'educazione alla cittadinanza, alla democrazia, alla pace attraverso i diritti umani coinvolge tutti gli ambienti educativi e si articola in tre fasi successive: la prima è la conoscenza dei propri diritti, dei propri doveri e dei valori sottostanti; la seconda è la riflessione personale, l'interiorizzazione di quei valori e quei diritti; la terza è l'apprendere a praticarli e l'imparare a difendere i propri diritti e quelli degli altri. Tutto ciò si traduce in una educazione permanente per una cultura diffusa dei diritti umani. I diritti umani, dicevamo, non si insegnano così come non si impongono, ma ai diritti umani ci si educa attraverso il dialogo e il confronto reciproco. I diritti umani non sono un catalogo fisso e immutabile dei diritti elencati nelle norme ma, come dice Antonio Papisca, un progetto politico. Essi rappresentano "il nucleo duro di un più ampio sapere a vocazione interdisciplinare; il sapere che, partendo dal valore assoluto della dignità umana, induce a ricomporre i saperi particolari e ad armonizzare le differenti culture nel rispetto della loro originalità. Un sapere che fa la pace, un sapere di pace, utile, soprattutto in questa difficile fase della storia mondiale, a trasformare in dialogo inter-culturale le conflittualità che accompagnano i processi di multi-culturalizzazione". L'educazione ai diritti umani è allora educazione ai valori sottesi ai diritti e ai diritti intesi come efficaci traghettatori dei principi dell'etica umana universale dentro la politica. Ci si educa ad impegnarsi per le cause e le questioni che rileveranno giorno dopo giorno nella vita quotidiana, sia a livello locale sia a livello internazionale.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Cavaliere. Ne ha facoltà.

CAVALIERE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, parlare di educazione permanente a una cultura dei diritti umani significa passare dai diritti all'etica, ai valori, dalle norme alle attitudini, agli orientamenti che ispirano i comportamenti delle persone, considerate sia singolarmente sia collettivamente, e lasciare da parte la tradizionale concezione di educazione ai diritti come insegnamento cognitivo e teorico di quanto sancito dalle norme. È importante infatti sottolineare l'aspetto sistematico collegato al concetto di cultura. Non si tratta di inserimenti sporadici, ma di principi etici coerenti, interdipendenti, che devono produrre opportune conoscenze, abilità, attitudini, non sterili affermazioni, ma azioni. Attenzione, però: la cultura dei diritti umani non è una realtà statica, definita, ma è un processo in divenire, che evolve continuamente, rispetto al quale i contenuti dei diritti umani fungono da "leva" e contemporaneamente da "obiettivo". Oggi inoltre educare significa insegnare alla persona ad auto-educarsi senza sosta in un ambiente culturale fluido ed in una società in costante evoluzione. Di qui la necessità di quella che si definisce educazione permanente.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Scafi. Ne ha facoltà.

SCAFI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, è essenziale, nella prospettiva indicata negli interventi precedenti, porre in luce gli elementi problematici, gli spazi d'ombra, le criticità: i diritti umani non sono la verità, né una panacea. Oggi infatti si fa un gran parlare di "diritti umani": la locuzione viene utilizzata da alcuni Stati per rivendicare la legittimità degli interventi militari o della guerra "etica" nella lotta al terrorismo, da cittadini di Paesi ricchi per invocare la protezione dei propri diritti di consumatore, dai Paesi dell'Unione Europea per negare aiuti a Paesi poveri che li violano, da capi di governo autocrati per sostenere che i diritti umani sono la nuova giustificazione del colonialismo dell'Occidente ed esigere la non ingerenza nei cosiddetti affari interni, dalla società civile per battersi per i diritti di chi non ha voce. Uso ed abuso dunque di una locuzione, "diritti umani", che è uscita dal dibattito ristretto di giuristi e filosofi per suscitare l'interesse di un'opinione pubblica allargata, ma in merito alla quale attualmente regna ancora parecchia confusione. I diritti umani non sono una lista, un decalogo di diritti prefissati o predeterminati, statici. La stessa Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, pur con la sua portata rivoluzionaria nel riconoscere la persona umana come soggetto del diritto internazionale, è una fotografia dei diritti in quel momento storico. Non dimentichiamo, infatti, che nel 1948 negli USA vigeva ancora un regime di segregazione razziale che sarebbe durato ancora quasi vent'anni, che in molti Stati, anche europei, le donne non avevano diritto di voto, che tanti popoli erano ancora sotto il regime coloniale.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore per la replica.

SALERNO, relatore. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, è nella prospettiva educativa emersa nel corso del dibattito che il sistema educativo nazionale può davvero dare un contributo fondamentale di diffusione della cultura della dignità della vita e delle libertà, di impegno di cittadinanza responsabile e di prevenzione. L'educazione ai diritti umani è rivolta quindi ad una cittadinanza mondiale attiva e responsabile.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

AULETTA, rappresentante del Governo. Signor Presidente, onorevoli senatori, nel dibattito sulla condizione della scuola tutti si dicono d'accordo sulla valenza strategica dell'istruzione per il futuro del Paese, ma quando si va alle scelte da compiere ed agli strumenti per metterle in atto, ci si divide su tutto. La sensazione è che la radice del dissenso sia più profonda: che non attenga cioè alla

scuola quanto al modello di Paese che si ha in mente. Una profonda contraddizione ha segnato gli ultimi dieci anni: da una parte si è scelta, anche a livello costituzionale, la strada della sussidiarietà e delle autonomie; dall'altra si è praticato un fortissimo neocentralismo, con il risultato di aumentare nettamente i costi dell'amministrazione e di far scendere ulteriormente l'efficienza dell'apparato pubblico. La scuola è uno dei casi particolari di questa contraddizione. Dichiarata autonoma nel 1997, inserita come tale nel nuovo testo costituzionale del 2001, non è mai stata tanto etero-diretta e soffocata da direttive e vincoli come negli ultimi anni. Emblematico il fatto che vi siano state in dieci anni due riforme degli ordinamenti, entrambe rimaste sulla carta ed abrogate "a priori", prima di qualunque verifica della loro eventuale efficacia. E sono rimasti inascoltati i periodici allarmi dell'OCSE sul crescente distacco del nostro sistema di istruzione nei confronti degli standard internazionali, rispetto a Paesi che la scelta dell'autonomia l'hanno fatta (e praticata) davvero. E' giunto il momento di una svolta. Una svolta che non richiede l'ennesima legge sugli ordinamenti, ma solo l'attuazione delle norme fondamentali che già esistono, magari alleggerite da tutta la sovrastruttura di natura secondaria e amministrativa che si è incrostata su di esse fino a soffocarle. Occorre dare fiducia al Paese ed occorre dare fiducia alla sua scuola. Occorre chiamare ciascuno alla responsabilità di contribuire al buon funzionamento dei servizi che lo riguardano. Il centralismo ha fallito: non ha garantito l'uguaglianza delle opportunità, non ha garantito l'efficienza e non ha neppure ridotto le disuguaglianze locali e sociali. Basti pensare all'abisso che divide, nelle rilevazioni OCSE-PISA, il Nord-Est dalla Sardegna. La verità è che il centralismo, nelle attuali condizioni storiche, economiche, culturali e politiche, non può funzionare, va semplicemente superato, attuando la Costituzione. Esiste anche una legge, da tutti dimenticata, di attuazione del Titolo V: basta applicarla. Il primo passo, il più importante, da compiere è quello di attuare con coerenza le scelte costituzionali adottate. Un Paese che, nel preparare il proprio futuro, continua ad adottare schemi appartenenti al passato non ha prospettive e non è in grado di darle al proprio sistema formativo. Ad una tale coerenza non giovano le contrapposizioni pregiudiziali di schieramento: serve un patto civile. E tutte le parti che scendono in campo in vista della XVI Legislatura sono invitate a sottoscriverlo: che si tratti di larghe intese complessive (se tale sarà la volontà degli elettori) o di uno spazio civile sottratto alle contese di parte (se sarà confermata la logica maggioritaria), di questo spazio deve far parte anche la scuola. Alla scuola non servono nuove leggi: ne ha già troppe, stratificate e contraddittorie. Serve liberare dalle sovrastrutture in cui è stata ingabbiata l'unica vera riforma di cui abbia bisogno e che già esiste sulla carta: quella dell'autonomia. Per far questo, servono alcune, poche, condizioni di contesto: la determinazione di obiettivi di apprendimento in termini di competenze verificabili, sul modello utilizzato dagli organismi internazionali di rilevazione, di cui anche l'Italia fa parte; la rapida messa a regime di un sistema nazionale di rilevazione degli apprendimenti. I risultati devono essere restituiti alle scuole e servire al riorientamento della loro attività. Sulla scuola per la XVI legislatura la norma istitutiva già esiste: basta attuarla, dotando l'INVALSI delle risorse necessarie e di direttive chiare.

PRESIDENTE. Procediamo all'esame degli articoli.

Passiamo all'esame dell'articolo 1, al quale sono stati presentati due emendamenti. Invito il senatore Giordani a illustrare l'emendamento 1.1.

GIORDANI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge che stiamo esaminando è destinato anche alla scuola secondaria di primo grado. Noi tuttavia vorremmo che avesse come unico obiettivo la scuola secondaria di secondo grado, perché essa è propedeutica agli studi post-secondari.

PRESIDENTE. Chiedo il parere del relatore sull'emendamento.

SALERNO, relatore. Il disegno di legge intitolato "*Introduzione dell'insegnamento della disciplina dell'educazione ai diritti umani nelle scuole del ciclo primario e del ciclo secondario*" intende

promuovere la formazione di cittadini responsabili, autonomi e solidali, sia attraverso l'acquisizione di conoscenze qualificate sui temi della Costituzione e della Cittadinanza, sia attraverso una partecipazione attiva ad esperienze concrete e proficue. La formazione nella scuola secondaria di primo e di secondo grado prevede incontri frontali su tematiche di formazione nonché laboratori nelle scuole con incontri periodici tra docenti ed esperti per verifiche messe a punto del progetto. Le attività di insegnamento e di apprendimento riguarderanno:

a) singoli curricula che si conetteranno reciprocamente, sia al livello interdisciplinare che interculturale;

b) laboratori di fotografia, musica e linguaggi non verbali, informatica, cinematografia ed audiovisivi, attraverso i quali i docenti impegnati sperimentano i nuovi contenuti disciplinari individuati e le relative metodologie volte a promuovere nei discenti atteggiamenti di ricerca, rinforzo, creatività, protagonismo al fine di:

- coniugare nei termini positivi identità e alterità;
- agire nel locale e pensare al globale;
- promuovere processi di interculturazione dei diritti umani nel tempo e nello spazio;
- attività di verifica e di valutazione dei percorsi curricolari ed extracurricolari al fine di individuare successi e problematiche emerse in itinere.

Si intende coinvolgere più discipline per analizzare al meglio i diritti fondamentali dell'uomo (libertà, vita, salute) e le violazioni che, nel passato, remoto e recente, sono state ad essi arrecate. La nascita delle leggi, la loro articolazione - in particolare per ciò che riguarda i diritti presi in esame - il concetto antico e la moderna accezione dei termini "libertà" e "schiavitù", le forme aberranti di sopraffazione e di violenza, verranno esaminati nei testi antichi e nella realtà contemporanea sotto le angolazioni diverse (etica, filosofica, storica ed artistica) che le singole discipline consentono. Incontri con esperti di diritto, rappresentanti delle istituzioni (italiane e/o straniere) e delle associazioni di volontariato costituiscono il complemento indispensabile delle attività disciplinari. Si propongono gli obiettivi della conoscenza dei diritti fondamentali dell'uomo; della genesi e dell'evoluzione del diritto (dall'antichità ai giorni nostri, in particolare per ciò che concerne gli aspetti storico-filosofici); dei rapporti di solidarietà, tolleranza, uguaglianza dei diritti e dei doveri, tra gli uomini. Sul piano formativo gli obiettivi sono: educazione alla tolleranza reciproca; conoscenza dell'unicità dell'essere uomo, pur nella molteplicità degli aspetti (etnico-politico-religiosi-sociali); educazione al rispetto dell'altro ed alla solidarietà nei confronti dei più deboli e del diverso da sé. In tal senso il Progetto vuole sottolineare anche la rilevanza del diritto all'istruzione (per il gemellaggio): diritti umani e diritto all'istruzione nei paesi del Sud del mondo; analisi del territorio e traduzione in immagini (foto-disegni, dipinti, schemi per mostra e/o per scambio culturale); Nord e Sud del mondo: ambiente, risorse economiche, l'interdipendenza la globalità; solidarietà e cooperazione; il problema dell'alimentazione; risorse per l'istruzione; l'istruzione come possibilità di convivenza democratica, di applicazione dei diritti umani, di sviluppo, di costruzione della pace.

PRESIDENTE. Chiedo il parere del rappresentante del Governo sull'emendamento.

AULETTA, rappresentante del Governo. Da troppo tempo, la gestione delle risorse umane nella scuola non ha più nulla a che vedere con le necessità di un apprendimento di qualità e la natura di un servizio di formazione funzionale allo sviluppo del Paese. Da otto anni non si svolgono concorsi e l'ultimo è stato, in realtà, un esame di abilitazione a ruoli aperti, che si trascina ancora oggi in una coda di quasi trecentomila aspiranti alla nomina. Questi ultimi scorrono lentissimamente verso il ruolo, unicamente sulla base dell'anzianità di servizio e del trascorrere del tempo. Nessuna differenza per il merito o le competenze, che nessuno si è più preoccupato di accertare. Il precedente concorso - l'ultimo a ruoli chiusi - risaliva ad altri otto anni prima. Questo significa che da sedici anni non si fa più un vaglio serio circa la preparazione e i requisiti di chi aspira all'insegnamento. Si fa solo gestione del precariato. Quando arriva il loro turno, gli insegnanti

vengono attribuiti alle scuole dall'amministrazione, senza alcun riguardo al piano formativo di ciascuna di esse e solo scorrendo le graduatorie. Il risultato è che le scuole non possono elaborare un proprio progetto che risponda alle istanze del territorio, poiché il progetto lo fanno gli insegnanti che casualmente vi sono assegnati. Il trattamento economico è modesto in assoluto ed ha tutte le connotazioni di un salario impiegatizio: aumenti solo per anzianità, ad intervalli di sei -sette anni, non connessi al merito ed alle prestazioni, né tanto meno all'eventuale demerito. Nella pratica, un disincentivo a fare di più e meglio! La cosiddetta incentivazione equivale al 3% scarso del monte salari; è distribuita a seguito di contrattazione e non sulla base di valutazione delle prestazioni; è commisurata solo alla quantità delle ore prestate e non ai risultati ottenuti; non si accompagna ad alcuna valutazione. Di fatto, è una modesta integrazione salariale, che tende a distribuirsi con criteri di uniformità e non di efficacia. Il quadro è completato da un sistema disciplinare di fatto inesistente o comunque fortemente inceppato dalle procedure ed esposto ad infinite istanze di contenzioso. A docenti cui si nega lo status e la retribuzione da professionisti, e che non vengono riconosciuti per il merito, è comprensibile che si offra la contropartita di non rispondere dei propri errori. Ma questo non fa che saldare il cerchio di una condizione non professionale. Non è con questa filosofia di gestione delle risorse umane che si assicura la qualità della scuola. Siamo assolutamente favorevoli all'inserimento della nuova materia curricolare in ambedue i cicli d'istruzione, primaria e secondaria.

PRESIDENTE. Procediamo all'esame dell'emendamento 1.2 che invito il presentatore a illustrare.

FABRI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge che stiamo esaminando propone una nuova classe di concorso che indubbiamente potrebbe essere riassorbita nella classe di concorso già esistente A037 "Storia e Filosofia".

PRESIDENTE. Chiedo il parere del relatore sull'emendamento.

SALERNO, relatore. Il percorso d'apprendimento è fortemente specialistico. Per la scuola secondaria di secondo grado esso può articolarsi intorno a 2 aree tematiche A e B, da sviluppare nell'intero ciclo di studi e in parte differenziate per contenuti e grado di complessità tra biennio e triennio. Esse presuppongono una classe di concorso dedicata.

Il primo nucleo (A) riguarda la Costituzione e la cittadinanza partecipata: ossia diritti, doveri, responsabilità e solidarietà. Questi sono gli obiettivi di apprendimento del primo nucleo A.

BIENNIO:

- conoscere e riconoscere la Costituzione italiana quale documento fondamentale di riferimento per la tutela dei diritti e della Cittadinanza di tutti gli individui;
- stimolare la partecipazione attiva ai momenti della vita studentesca, riservati alla componente alunni (es. elezioni, assemblee, giornalino d'istituto);
- promuovere atteggiamenti responsabili verso se stessi e verso gli altri, anche se diversi e lontani;
- promuovere comportamenti, atti a migliorare il proprio rapporto con le risorse e l'ambiente, stimolare cioè un consumo responsabile;
- riconoscere nel commercio equo solidale un mezzo necessario per uno sviluppo autonomo e dignitoso dei Paesi del sud del mondo;
- conoscere culture diverse per superare diffidenze e pregiudizi ed accettare le diversità.

TRIENNIO:

- riconoscere la Costituzione italiana come documento basilare per la garanzia dei diritti di tutti i cittadini;
- conoscere i documenti fondamentali che tutelano i diritti di cittadinanza.

Il secondo nucleo (B) riguarda il tema della cittadinanza negata, se un diritto diventa favore.

Gli obiettivi di apprendimento del secondo nucleo B sono i seguenti.

BIENNIO:

- acquisire la consapevolezza critica dei diritti disattesi,
- riconoscere il fondamentale valore della memoria delle vittime di mafia per un impegno civile più incisivo;
- conoscere e “smontare” i luoghi comuni più diffusi sul fenomeno mafioso nel nostro contesto;
- riconoscere il ruolo essenziale di una informazione corretta nella lotta alle mafie.

TRIENNIO:

- studiare le origini storiche del fenomeno mafioso per capirne la diffusione su determinati territori;
- riconoscere il ruolo fondamentale di una informazione libera nella lotta alle mafie e capire le difficoltà del suo operare in certi territori.

PRESIDENTE. Chiedo il parere del rappresentante del Governo sull'emendamento.

AULETTA, *rappresentante del Governo*. Unitamente all'introduzione di questa disciplina si può sostenere una linea del tutto diversa, cioè un'abilitazione dedicata solo ai diritti umani, in particolare nella scuola secondaria di secondo grado.

Gli aspiranti alla docenza devono essere formati in sede universitaria ed in stretto collegamento con le scuole (anche attraverso il tirocinio valutato), abilitati e certificati con esami pubblici ed iscritti in albi professionali. Le scuole devono poter attingere a questi albi per la chiamata diretta dei docenti di cui hanno bisogno, nei limiti dell'organico assegnato, ma con libertà di scelta di quelli che risultino funzionali al proprio progetto ed ai bisogni del territorio. Si deve istituire, per legge, una carriera professionale dei docenti, che preveda almeno tre livelli, a numero chiuso, adeguatamente differenziati sotto l'aspetto retributivo. Dall'uno all'altro si procede per selezione comparativa, basata sulla valutazione dei risultati e sulla formazione, nel limite dei posti disponibili. Alle funzioni di coordinamento e di collaborazione interne alle scuole si deve poter accedere solo dai livelli successivi a quello iniziale. Il lavoro dei docenti deve essere valutato sia ai fini della progressione di carriera che a quelli dell'incentivazione economica; la quale non deve essere oggetto di contrattazione, ma strumento di gestione, sia pure con le opportune forme di trasparenza. Deve istituirsi un codice deontologico della professione docente, specificamente disegnato per la funzione; su di esso deve fondarsi un nuovo codice disciplinare, che non riguardi più unicamente mancanze di tipo amministrativo o impiegatizio, ma responsabilità connesse con la natura professionale del compito. Le procedure devono essere snelle e trasparenti; svolgersi interamente all'interno della scuola di appartenenza; gli eventuali ricorsi essere ammessi solo in sede giurisdizionale. In sintesi, si devono porre le condizioni per reclutare i migliori ed i più motivati, non solo i più anziani. Occorre valutare e riconoscere il merito; occorre retribuire gli insegnanti come professionisti ed essere esigenti nei loro confronti in misura corrispondente alle contropartite che si offrono. Lo scambio al ribasso fra alti numeri di assunti, retribuzioni modeste e responsabilità nulle ha generato l'attuale situazione di emergenza educativa.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.1.

E' respinto.

Metto ai voti l'emendamento 1.2.

E' respinto.

Metto ai voti l'articolo 1

E' approvato.

Metto ai voti l'articolo 2

E' approvato.

Passiamo alla votazione finale.

OCCHIUZZI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Né ha facoltà.

OCCHIUZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il riconoscimento dei diritti umani come materia d'insegnamento, da parte del Ministero dell'istruzione, consente di rafforzare non solo l'educazione alla tutela dei diritti umani nel nostro Paese ma soprattutto di educare alla cittadinanza attiva e responsabile. Troppo spesso si parla nella nostra attualità di "emergenza educativa", di "educazione al mercato", al servizio di mantenimento di uno status quo che continua, nell'era della globalizzazione, a privatizzare la ricchezza sempre più in poche mani, in poche persone, in pochi gruppi, in pochi Paesi e nel contempo socializza la povertà. Gli obiettivi di questa proposta di legge sono fortemente apprezzabili: educare generazioni di giovani "ai" e "per" i diritti umani è un'educazione all'azione, all'analisi critica, al pensare, all'informarsi, al relativizzare le informazioni dei mass media. E' l'avvio per un'educazione permanente e quotidiana. Siamo a favore del provvedimento.

ZIRILLI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Né ha facoltà.

ZIRILLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, guardiamo con grande apprezzamento alla vostra proposta di legge e alle sue conclusioni: l'impegno a compiere ogni sforzo possibile per l'attuazione dell'*"Introduzione dell'insegnamento della disciplina dell'educazione ai diritti umani nelle scuole del ciclo primario e del ciclo secondario"*. L'educazione "per" i diritti umani supera la dimensione meramente giuridica e cognitiva (educazione **ai** diritti umani) per favorire il passaggio dalla conoscenza all'assunzione di responsabilità. E' in altre parole un'educazione alla cittadinanza, alla democrazia, alla pace e alla solidarietà attraverso di diritti umani, che coinvolge tutte le dimensioni e le valenze educative, articolandosi in tre fasi successive: la prima è la conoscenza dei propri diritti, dei propri doveri e valori sottostanti (dimensione cognitiva); la seconda è la riflessione personale (dimensione affettiva); la terza è l'apprendere a praticare i valori di giustizia e solidarietà e l'imparare e difendere non solo i propri diritti umani ma anche di tutti gli altri (dimensione volitiva comportamentale attiva: compiere scelte e azioni, mettere in atto comportamenti orientati). La proposta di legge quindi coglie una sfida molto attuale per noi tutti, e non solo per gli stesi educatori, incentrata sulla prevenzione, sulla rottura del circolo vizioso che perpetua le continue violazioni dei diritti e della dignità della persona, sulla promozione di una cultura diffusa dei diritti umani, capace di uscire dalle aule dei giuristi e dei politici per farsi patrimonio dell'umanità, attualizzando e rafforzando uno dei principi costitutivi del sistema educativo del nostro Paese: formare l'onesto cittadino di domani. Siamo a favore del provvedimento.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge.

Il Senato approva nel suo complesso il disegno di legge dal titolo: *"Introduzione dell'insegnamento della disciplina dell'educazione ai diritti umani nelle scuole del ciclo primario e del ciclo secondario"*. Colleghi, vi ringrazio per la collaborazione. La seduta è tolta.