

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1023

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati CODIGNOLA, DE LAURO MATERA ANNA, FRANCO PASQUALE, GAUDIOSO, MALAGUGINI, MARANGONE, FERRI, ANDERLINI

*Presentata il 9 aprile 1959*

Norme per la scelta dei libri di testo negli Istituti di istruzione media

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'articolo 33 la Costituzione della Repubblica Italiana sancisce solennemente il principio che « l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento »: principio fondamentale, che sta alla base di ogni convivenza autenticamente democratica. Laddove infatti la piena libertà della ricerca viene coartata, laddove in qualunque modo viene limitata la libertà di trasmettere ad altri i risultati — criticamente vagliati — di essa, ivi si annida il germe del conformismo, destinato a mettere in pericolo ogni altra libertà.

Il precetto costituzionale impone, di conseguenza, che all'artista, allo scienziato, al ricercatore, all'insegnante sia assicurata la più ampia libertà dei metodi e dei mezzi attraverso i quali svolgere la propria funzione sociale: per l'insegnante, mezzo fondamentale di questa libertà è il testo scolastico ch'egli presceglie come strumento per comunicare agli alunni i risultati della ricerca, in qualunque campo si sia esplicata. È evidente perciò che qualsiasi limitazione alla piena libertà nella scelta di tale strumento viene ad incidere sulla stessa libertà d'insegnamento, che ne riuscirebbe irrimediabilmente conculcata, contro lo stesso precetto costituzionale. Nel testo prescelto l'insegnante riflette infatti le sue preferenze, i suoi orientamenti culturali, le sue persuasioni morali: la scuola democratica avendo appunto il compito di consentire a diversi orientamenti di misurarsi in libera competizione

davanti alle giovani generazioni, chiamate dalla scuola stessa a formarsi autonomamente una propria coscienza critica. Una qualsiasi limitazione in questo campo porrebbe insuperabili problemi di coscienza agli insegnanti gelosi della loro funzione, e getterebbe sull'intera scuola l'ombra della insincerità e della menzogna.

Non è un caso che i regimi totalitari si affrettino a porre limiti a questa libertà, perchè da essa trae alimento ogni altra libertà nella coscienza dei giovani; e ne costituisce esempio classico l'atteggiamento del regime fascista in questo campo. Nel settore della scuola elementare, il regio decreto 5 febbraio 1928, n. 577, (seguito dal Regolamento generale 26 aprile 1928, n. 1297, dagli articoli 429 a 445) emanando il testo unico delle leggi sull'istruzione elementare, istituiva il sistema del controllo preventivo dei libri di testo; esso sanciva infatti la istituzione di un elenco ufficiale dei libri di testo a seguito dell'approvazione di una commissione ministeriale e il successivo deposito dei libri approvati presso i provveditorati agli studi delle singole provincie. Colpito così alle radici il principio della libertà di scelta e d'insegnamento, era facile, appena un mese dopo, trarne la conseguenza liberticida del regio decreto 18 marzo 1928, n. 780, per il quale si comminava il divieto e la decadenza dei testi elementari « che non tengano conto delle esigenze storiche, politiche, giuridiche ed economiche affermatesi dal 28 ottobre 1922 in poi »!

Ma la ferrea logica della dittatura imponeva di lì a poco un passo in avanti: si giungeva così alla mostruosa istituzione del *testo unico di Stato per la scuola elementare* (uno dei più gravi e duraturi attentati compiuti alla libertà dal regime fascista), a norma della legge 7 gennaio 1929, n. 5, che abrogava contemporaneamente gli articoli 203-213 del testo unico sopracitato.

Una delle prime disposizioni legislative attuate dopo la riconquista della libertà fu la abolizione di tale mostruosità giuridica, mediante il decreto legislativo 31 agosto 1945, n. 714, che richiamava provvisoriamente in vita gli articoli abrogati del testo unico. Ma tale sistemazione non poteva essere che provvisoria, atteso che quel testo unico era già il primo risultato della involuzione totalitaria delle nostre istituzioni. E infatti, la materia fu finalmente regolata, con pieno rispetto della norma costituzionale, dal decreto legislativo 16 ottobre 1947, n. 1497, per il quale « i libri di testo nelle scuole elementari sono liberamente scelti dagli insegnanti », restando al Ministro la sola facoltà, e sempre con provvedimento motivato e su conforme parere del Consiglio Superiore, di vietare l'adozione di testi « non rispondenti alle prescrizioni dei programmi ufficiali ». Il relativo regolamento, emanato con decreto presidenziale 28 gennaio 1948, n. 175, stabiliva le modalità della scelta: riunione dei maestri di ogni plesso scolastico prima degli esami, relazione di ogni maestro sul testo prescelto per l'anno successivo, discussione collegiale, fermo restando che « la decisione definitiva è in ogni caso rimessa al maestro proponente, che ne assume la responsabilità in una motivata relazione scritta. Non è obbligatoria l'adozione degli stessi testi nelle classi parallele di una medesima scuola ». Da allora, il principio della piena libertà nella scelta dei testi è stato mantenuto nella scuola elementare, e riaffermato annualmente nelle circolari ministeriali sull'argomento. Si veda, per esempio, la circolare n. 576/7 del 17 marzo 1959, Div. III, ai provveditori agli studi, che fra l'altro così si esprime: « In tal modo viene assicurata, nella valutazione dei testi, assoluta libertà all'insegnante che, in base alla propria esperienza didattica e alla conoscenza delle condizioni ambientali e sociali della zona in cui funziona la scuola, potrà scegliere libri da lui ritenuti rispondenti alle particolari esigenze dei suoi alunni. Nessun elemento che sia estraneo ai motivi didattici deve preoccupare l'insegnante, che nei libri di testo deve trovare gli strumenti preziosi della

propria attività educativa... Gli altri maestri, sia di classi parallele, sia di altre classi, possono esporre le loro osservazioni ed esprimere il loro parere. Il maestro proponente può accogliere o respingere le osservazioni sfavorevoli di un collega rispettivamente modificando o confermando le sue proposte. Comunque, è a lui rimessa la decisione definitiva della adozione ».

Gli stessi criteri vennero automaticamente estesi alla scuola popolare, di più recente istituzione. Basti al riguardo leggere l'ordinanza ministeriale n. 6500/11/SP del 18 giugno 1956 del Servizio centrale per l'educazione popolare che all'articolo 18 così si esprime: « Fermo restando il principio della libertà di scelta, si dispone che l'esame dei libri di testo sia fatto dagli insegnanti dei Corsi nella prima settimana di scuola. Nella scelta dei libri, si tenga conto dei loro pregi educativi e didattici e del prezzo ».

Una situazione del tutto abnorme, e palesemente contraria al precetto costituzionale e alle norme sopraricordate per la scuola elementare, si è invece mantenuta finora nell'ambito della scuola secondaria, come se in tale ambito il principio della piena libertà d'insegnamento e quindi di scelta del libro di testo non trovasse ragioni ancor più valide di attuazione. L'insegnamento elementare si muove infatti, necessariamente, in un ambito di conoscenze assai più ristretto di quello secondario: dalla scuola media in su, fino alle ultime classi del liceo, l'intera esperienza umana si riflette nel rapporto tra l'insegnante e l'alunno: i metodi della ricerca critica e filologica, gli orientamenti storiografici e filosofici, le tendenze della scienza moderna dalla biologia alla fisica si esprimono in altrettante scelte d'indirizzo da parte di ogni insegnante. Se sarebbe abusivo ed anticonstituzionale imporre limiti alla scelta dei testi da parte dei maestri elementari, è addirittura insensato pensare di poter obbligare più insegnanti di lettere, o di filosofia, o di storia, o di materie scientifiche, o di storia dell'arte alla scelta degli strumenti del loro insegnamento al di fuori della loro libera preferenza culturale: nè l'autorità amministrativa del Preside nè l'eventuale divergenza con altri colleghi potendo in alcun modo incidere sull'essenziale principio didattico che ogni insegnante è in grado di svolgere il suo ministero solo se crede a quello che insegna, e se lo insegna valendosi di strumenti conformi al suo orientamento e dalla sua cultura.

Eppure, la situazione in questo settore non è mai stata sanata, e solo di recente,

quasi occasionalmente, la questione è balzata alla ribalta dell'opinione pubblica, a seguito delle modalità prescritte dal Ministero della pubblica istruzione per la scelta del libro di testo in una disciplina di nuova istituzione, la educazione civica. Infatti, con telegramma 3910 del 31 ottobre 1958, seguito da circolare di pari data, n. 343 (Gabinetto), il Ministro della pubblica istruzione invitava gli insegnanti a provvedere nel giro di pochi giorni alla scelta del relativo testo, espressamente richiamandosi all'ultimo comma dell'articolo 53 del regio decreto 30 aprile 1925, n. 965, che così letteralmente suona: « Nel caso di corsi paralleli, quando non si tratti di testi classici, s'intende senz'altro adottata la proposta che raccolga il maggior numero di voti favorevoli, semprechè esso sia eguale o superiore al terzo del numero dei votanti ».

Il telegramma ministeriale suscitò, come è noto, molto scalpore: e per la brevità dei termini posti alla scelta dei docenti (tanto più grave perchè, trattandosi di disciplina appena istituita e quindi praticamente sconosciuta agli stessi docenti, necessaria sembrava la maggiore cautela nell'esame e nella scelta dei testi affrettatamente predisposti e messi in commercio), e per il richiamo ad una norma che si considerava ormai da tempo caduta in desuetudine, in quanto chiaramente ed esplicitamente in contrasto con la norma precettiva della Costituzione.

Sta di fatto, tuttavia, che dal punto di vista formale la disposizione fascista non era mai stata abrogata nè sostituita, *almeno per le scuole superiori*. Quel capoverso fa parte della legge Gentile sull'ordinamento degli Istituti d'istruzione media: per la quale il meccanismo della scelta dei libri di testo era ispirato al principio autoritario della uniformità dei testi nelle classi parallele e dell'obbligo degli insegnanti di sottoporre il proprio giudizio ad una maggioranza relativa, incapace di stabilire i criteri didattici ritenuti più idonei da ciascun professore, tanto più quando si pensi alla composizione di tale maggioranza, formata per la maggior parte d'insegnanti incompetenti sulla materia singola. Dice il famigerato articolo 53: « Se la proposta del professore non raccolga l'approvazione di un terzo dei votanti, il Collegio invita il professore a modificare la proposta entro il termine di tre giorni. Se il professore rifiuti, o se nemmeno la nuova proposta raccolga l'approvazione, stabilisce il testo da adottare »; continuando col secondo capoverso, soprariportato. L'articolo

57 sancisce inoltre che « il Ministro, per gravi ragioni, può porre il veto all'adozione di un libro di testo che sia stato approvato da un Collegio dei professori », con un attentato alla libertà d'insegnamento che non è neppure il caso di sottolineare. Tale legislazione venne ulteriormente aggravata dal regio decreto-legge 26 settembre 1935, n. 1845, che istituiva una Commissione centrale di funzionari, presieduta dal Ministro, « per la preventiva revisione dei libri di testo », previo deposito di una copia presso il Ministero.

A differenza del settore elementare, in quello secondario non si è dunque provveduto a rendere operante con apposita legge la norma costituzionale; a tale difetto del legislatore ovviava tuttavia la pratica, considerandosi di fatto decaduta la norma fascista contrastante con la Costituzione. Le stesse circolari ministeriali, diramate annualmente per la scelta dei libri di testo, tenevano un linguaggio prudente, cercando di conciliare la libertà costituzionalmente sancita con una legge liberticida ancora formalmente in vigore. Ed è appunto per questo che il richiamo esplicito a tale legge contenuto nella circolare ministeriale relativa al testo di educazione civica ha determinato in ogni settore un giustificato allarme, a sedare il quale sembra giunto il momento d'intervenire con un esplicito testo legislativo, che tolga ogni assurda differenza di trattamento della materia nel settore elementare e in quello medio.

È tuttavia da rilevare che, anche dal punto di vista formale, è assai dubbio che, *per la scuola media*, la vecchia norma fascista possa ancora ritenersi in vigore. Infatti, all'atto della istituzione della scuola media lo stesso ministro Bottai, rendendosi conto dell'assurdità di adozioni obbligatoriamente uniformi nelle classi parallele, dispose la piena libertà individuale dell'insegnante nella scelta del libro di testo da adottare nella propria classe: nella circolare 5311 del 30 marzo 1941 e nella successiva n. 8859 del 4 maggio 1942, entrambe applicative della legge sulla scuola media (fondata — com'è noto — su alcuni principi attivistici, strettamente connessi alla personale iniziativa dell'insegnante), questo concetto è espresso a tutte lettere: « Ciascun insegnante presenterà al capo d'istituto una proposta di adozione per ciascun testo che ritiene di adottare, illustrata da una relazione... In applicazione del principio che il libro di testo costituisce per l'insegnante uno strumento didattico affatto personale,

è consentita l'adozione di testi diversi nei singoli corsi paralleli e nelle eventuali classi collaterali della stessa scuola media ». E poichè la scuola media ha istituzionalmente continuato ad esistere anche dopo la liberazione, in attesa della definitiva sistemazione della scuola dell'obbligo, sembra assai opinabile che, almeno per essa, si possa anche formalmente rifarsi ad una disposizione di legge non soltanto anticostituzionale, ma sostituita da quasi vent'anni da una norma contraria.

Con la proposta di legge che presentiamo ora alla vostra attenzione, s'intende appunto ovviare definitivamente alla grave carenza denunciata ed allineare anche la scuola secondaria, in ogni ordine e grado, alla scuola elementare nell'effettivo rispetto della piena libertà dei docenti nella scelta dei libri di testo connessi al loro insegnamento, a norma dell'articolo 33 della Costituzione.

La legge che si propone si articola in poche norme essenziali. All'articolo 1 si stabilisce il principio generale della libertà di scelta. All'articolo 2 si fissa il termine entro il quale, ogni anno, i docenti presentano al proprio capo d'Istituto l'elenco dei testi prescelti. All'articolo 3 si stabilisce che, successivamente, entro il 25 maggio di ogni anno, ciascun professore riferisce, in sede di Consiglio, sui criteri che l'hanno guidato nella scelta, al fine di renderne doverosamente edotti i colleghi. Può darsi che dalla discussione emerga la possibilità di convergenza di più insegnanti sugli stessi testi: in tali casi, potrà sempre il capo d'Istituto, se lo crederà opportuno, promuovere intese in tal senso, ma in nessun caso potrà imporle, restando il

giudizio definitivo soltanto al singolo docente, nella piena libertà della sua coscienza di educatore. S'intende che non sono oggetto neppure di discussione le scelte relative ai classici o alle letture facoltative, che attengono strettamente al metodo didattico di ciascun insegnante, nei limiti — ben s'intende — dei programmi in vigore.

Si è voluto tuttavia lasciare la possibilità di un ricorso, a discrezionale giudizio del capo d'Istituto, quando l'ostilità ad un determinato testo sia così estesa e recisa nel collegio dei professori da meritare qualche attenzione; anche in questi casi tuttavia l'eventuale ricorso del capo d'Istituto non potrà essere risolto dal Ministro se non con provvedimento motivato, su conforme parere del Consiglio Superiore, ed entro un termine tassativo (15 settembre) scaduto il quale s'intende senz'altro confermata la proposta iniziale dell'insegnante.

L'articolo 5 infine dispone che l'elenco ufficiale dei testi adottati venga trasmesso tempestivamente agli editori affinché i testi possano essere approntati in tempo per la riapertura delle scuole, nell'interesse degli alunni e del retto funzionamento dell'Istituto scolastico: si tratta di una prassi già seguita, non sempre regolarmente, alla quale si ritiene opportuno di attribuire valore normativo.

Riteniamo che la presente proposta di legge sia sufficiente a dirimere ogni contraddizione fra il precetto costituzionale e l'effettivo grado di libertà riconosciuto ai docenti nella scelta dei libri di testo, e a garantire finalmente piena parità in questo campo fra insegnanti elementari e professori di scuole secondarie di ogni ordine e grado.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

I libri di testo negli Istituti di istruzione media di ogni ordine e grado sono liberamente scelti dai professori sulla base dei programmi d'insegnamento.

### ART. 2.

Ogni anno fra il 10 e il 15 maggio, ciascun professore, di ruolo o incaricato o supplente, presenta in Presidenza l'elenco dei libri di testo da lui prescelti per l'adozione nella classe o nelle classi in cui insegnerà l'anno successivo, indicandone l'edizione e il prezzo.

ART. 3.

Il Collegio dei professori dell'Istituto viene convocato non oltre il 25 maggio successivo per ascoltare le relazioni di ogni proponente e per compilare la lista completa e definitiva dei testi adottati.

Ogni proponente assume la responsabilità della scelta in una motivata relazione scritta.

È in facoltà del preside o del direttore di favorire eventuali intese proposte da alcuni insegnanti per l'adozione di testi eguali in corsi paralleli, ma la decisione definitiva è in ogni caso rimessa al singolo professore.

L'adozione di testi classici e l'indicazione di letture facoltative non sono soggette a previa discussione del Collegio dei professori, che si limita a prenderne atto.

ART. 4.

Qualora contro una proposta di adozione, fatta in ogni caso eccezione per il caso previsto dall'ultimo comma dell'articolo precedente, si manifesti il parere contrario di oltre tre quarti del collegio dei professori, il preside o il direttore ha facoltà di sottoporre la questione al Ministro, che in tal caso decide, con provvedimento motivato, e su conforme parere del Consiglio Superiore, entro il 15 settembre successivo. Oltre tale termine, è da ritenersi senz'altro valida la proposta contestata.

ART. 5.

Gli elenchi ufficiali dei testi adottati, suddivisi per editore, debbono essere trasmessi dalle segreterie degli Istituti all'Associazione italiana editori entro il 15 giugno, per consentire l'approntamento tempestivo dei testi alla riapertura delle scuole.

ART. 6.

Sono abrogati gli articoli da 52 a 58 del regio decreto 30 aprile 1924, n. 965, e ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.