SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2392

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SCAGLIOSO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 DICEMBRE 1995

Sistema formativo e parità scolastica

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Relazione ..... *Pag.* 3

Disegno di legge ..... » 12

ONOREVOLI SENATORI. - L'assetto del sistema formativo formale italiano continua ad essere caratterizzato, e siamo alle soglie del 2000, da una struttura burocratica e centralizzata, carica al suo interno di scollamenti e disfunzioni. Dalla fine degli anni '60 la situazione è andata sempre più peggiorando.

A livello di senso comune, intanto, la formazione scolastica non si configura più come una via obbligata per favorire la promozione culturale e professionale della persona, ponendola in condizione di muoversi in maniera pro-attiva negli universi culturali e produttivi di cui è intessuta la vita, nel gioco, spesso obbligato, della mobilità non solo geografica, ma anche sociale e professionale. Risulta sempre più chiaro, infatti, che la formazione scolastica costituisce al massimo un minimo garantito, al quale possono essere aggiunti o sostituiti, al di là del periodo segnato come obbligo, spezzoni formativi di vario tipo offerti dai canali dell'educazione non formale in relazione alle richieste di una qualificazione culturale e professionale personalizzata e puntuale con le esigenze storiche e sociali del nostro tempo.

Le poche riforme che si sono succedute hanno tentato timide ed ambigue risposte. Valga per tutte la grande proposta della partecipazione, esplosa con i decreti delegati del 1974, con la delusione che già alla fine degli anni '70 travolse tutti - studenti, insegnanti, genitori, forze sociali - nella farsa dei «parlamentini scolastici». Non è il caso di percorrere tutti i momenti di esaltazione e di svolta annunciati e sperati, e poi traditi. Basti il riferimento al travaglio della scuola dell'obbligo, alle insufficienze della formazione professionale, all'eterna stagione di riforma della scuola media superiore: con sullo sfondo una scuola incapace ormai non solo di educare e di formare, ma anche di istruire, battuta sul piano dell'informazione da *media* più o meno potenti, a cominciare dalla televisione.

La perdita di consenso e di credibilità, manifestatasi nel corso degli ultimi decenni, non è stata recuperata; sembra anzi che la scuola non abbia più un contatto reale con i mondi vitali, con i mondi, cioè, che producono i significati della vita.

Da qui la necessità di nuove ipotesi operative che, mentre fanno tesoro delle esperienze compiute, prima fra tutte quella centrata sulla partecipazione, pongono le basi per un recupero di valori fondanti, lontane da ogni operazione che sappia di nostalgia e/o di rimpianti. Certo il bisogno di rendere concreta anche dal punto di vista culturale l'unità nazionale insieme alla necessità di avviare la lotta contro l'analfabetismo e di perseguire obiettivi di uguaglianza possono ancora oggi essere letti come ragioni più che sufficienti per un'organizzazione centralistica, e statalistica, dell'istruzione in Italia. Pur riconoscendo i meriti dell'intervento dello Stato, resta il problema dell'inaridimento dei mondi vitali, a cui ha contribuito anche il processo di espropriazione della cultura di gruppi e di comunità per un processo di omogeneizzazione che ha tolto ogni autonomia; non va dimenticato, tuttavia, che «ancora» quasi un milione e mezzo di persone che hanno più di sei anni non sanno nè leggere nè scrivere (il 3 per cento della popolazione oltre i sei anni), mentre, secondo alcune stime, molto preoccupante è la percentuale degli italiani che, pur sapendo leggere un testo, non ne capiscono il significato e non mostrano di saper utilizzare in maniera consapevole la lingua che parlano (la quantità di analfabeti, nell'eccezione UNESCO, sarebbe del 30 per cento). Del resto il passaggio stesso dall'Italia «dialettofona» all'Italia «italianofona» è

stato più opera della diffusione della televisione che della scuola.

Due fatti hanno portato a maturazione la svolta dell'organizzazione del sistema formativo italiano in senso autonomistico, un passaggio ben più innovativo di quello che viene connotato come sistema decentrato.

In questi ultimi anni, e il discorso potrebbe partire dagli anni '80, la società civile (ed è il primo fatto) anche in Italia, nel pluralismo sociale, politico e culturale che le è proprio, è tornata ad essere protagonista, a conquistare spazi che le erano stati tolti, giungendo ad organizzare la propria autonomia, sentendosi non più chiusa nella gabbia della tutela e della protezione delle istituzioni statali, ma forte della sua capacità di azione e di dialogo, in particolare in alcune dimensioni del pubblico, come quella dell'educazione e dell'istruzione, non per condurre una battaglia contro lo Stato unitario, ma per tentare riforme funzionali e pertinenti.

In Europa (ed è questo il secondo fatto) si è andati oltre il processo di democratizzazione del sistema scolastico nella direzione di una partecipazione dell'utenza e delle parti sociali allo stesso governo del sistema scolastico. Anche l'Italia non ha potuto chiudere gli occhi (e la mente) di fronte al quadro che la pedagogia comparata offre a proposito di modelli organizzativi e della concezione della scuola e della formazione presenti in Europa. E dal livello di ricerca, di studio, di proposte siamo passati a disegni di legge: da quello che investe il capitolo della scuola media superiore e della formazione professione centrato sull'innalzamento dell'obbligo a sedici anni (ma senza perdere di vista le urgenze di un discorso ancora più impegnativo che guarda ai diciotto anni), a quello che tocca esplicitamente l'autonomia scolastica e la riforma del Ministero della pubblica istruzione lunga la linea segnata dalla delega al Governo per la decretazione relativa, secondo il dettato dell'articolo 1 e, soprattutto, dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

La scelta dell'autonomia nel sistema formativo segnerà, al di là dei paletti che verranno posti e delle resistenze conservatrici che ne potranno rallentare le linee di attuazione, il passaggio a nuove categorie di riferimento: dalla generalità alla specificità, dall'uniformità alla singolarità, dalla quantità alla qualità, dalla dimensione nazionale alla dimensione locale. L'autonomia, vista come idea regolativa di tutto il sistema formativo, toccando questioni e temi diversi - dalle questioni di natura pedagogico-didattica a quelle di natura finanziaria-amministrativa e di natura istituzionale - potrà dare soluzioni positive a tutti quei problemi che sono come scoppiati all'interno del sistema formativo, dal rapporto statale-non statale all'alternativa accentramento-decentramento-autonomia, fino alle questioni che toccano gli intoppi di una burocrazia avvilente, la necessità di presenze professionali a tutti i livelli, il gioco di pesi e di misure per costruire l'equilibrio tra istituzioni e poteri diversi, gruppi e persone.

Grazie ad essa si aprono tra la singola unità scolastica e la comunità in cui opera la scuola dei collegamenti strutturali che permettono di recepire all'interno dell'organizzazione scolastica e dei percorsi formativi necessità e bisogni dei soggetti in formazione ma visti in contesti precisi. La singola unità scolastica, tuttavia, è chiamata nella concretezza del suo operare a tenere in considerazione gli obiettivi generali e gli *standard* di qualità dell'istruzione stabiliti dal centro (il Ministero della pubblica istruzione), elaborando il proprio progetto educativo.

Fare dell'autonomia l'idea regolativa dell'intero sistema formativo formale vuol dire, allora, sostituire l'attuale sistema di tipo centralistico, burocratico e verticistico, nel quale le singole unità scolastiche hanno il compito di diffondere, amplificandoli o riducendoli, gli *input* che vengono dal centro, con un sistema di tipo orizzontale, formato da una rete di scuole, in ciascuna delle quali, in vista del perseguimento di finalità educative e di obiettivi formativi (comuni e generali), si mettono in atto strategie operative alla luce di un progetto educa-

tivo di scuola, attento ai bisogni educativi dei soggetti in formazione visti in precisi contesti. Sono, pertanto, le scuole che costruiscono l'offerta educativa in un dato territorio, per le comunità presenti, promuovendo l'integrazione tra le varie offerte educative, tra scuola e formazione professionale, in una continuità educativa «verticale» e «orizzontale», che sa raccordarsi anche con le realtà produttive.

Questo spiega la necessità che le singole unità scolastiche godano di autonomia pedagogico-didattica, organizzativa, finanziaria, di ricerca e sviluppo. In questo sistema un peso considerevole ha un sistema di valutazione nazionale, di supporto alle scuole e di verifica del loro operato, non disgiunto da un sistema di valutazione di primo livello proprio delle scuole.

Si tratta, quindi, di definire i poteri dello Stato (per esempio, formazione iniziale dei docenti, reclutamento dei docenti, definizione delle norme generali sull'istruzione, come recita la Costituzione), i poteri degli enti locali e delle regioni (distribuzione delle sedi scolastiche sul territorio, rilevazione dei bisogni territoriali, servizio promozione-assistenza-sostegno in direzione di tutto ciò che favorisce l'autonomia e l'operatività della scuola), i poteri delle singole unità scolastiche.

Siamo, in sintesi, al passaggio, nel quadro non dello smantellamento ma di una riforma del nostro *Welfare State*, da uno Stato che gestisce ad uno Stato che fissa le regole del gioco e ne controlla il rispetto. Lungo questa strada la scuola si incontra con un nuovo grande progetto politico, un progetto pedagogico-politico-culturale, che tocca tutto il sistema formativo formale, fuori dalla retorica e dalle guerre di parte, nella concretezza delle possibilità reali e delle necessità vere. Si tratta di costruire un sistema formativo nazionale pluralistico e flessibile, caratterizzato da efficienza e qualità, un sistema unitario del quale facciano parte scuola statale e scuole non statali, che pratichino l'impegno di formare i giovani secondo valori costituzionali, in un quadro improntato alla ricerca di parametri di qualità e di regole valide per tutti.

In questo scorcio di anni che ci restano per scollinare il secondo millennio, una volta accertata la presenza pluralistica dei soggetti formativi che è nei fatti non come una rottura che andava evitata o come una realtà che va combattuta, ma come una risorsa da valorizzare nella diversità per un rilancio del sistema formativo formale, avendo a protagonista la società civile nella rifinitura di un nuovo ruolo dello Stato, vanno create le condizioni legislative per dare vita, in una responsabilità educativa diffusa e nel segno di un patto sociale e formativo tra tutte le forze interessate alla formazione, a comportamenti e azioni capaci di esprimere, a proposito dell'assetto del sistema formativo formale, scelte motivatamente diverse da quelle compiute in altre situazioni sociali, storiche e culturali non solo dai padri risorgimentali della Patria, ma anche dai padri costituenti, che, pur gettando le basi per la costruzione di una Repubblica delle autonomie sociali e locali, non riuscirono a liberarsi, nè era possibile farlo, dal modello di istruzione centralistico, statalistico e verticistico, nato all'indomani dell'Unità d'Italia sulla scorta di ben precisi modelli esistenti, un modello di istruzione consolidato nel corso dell'Ottocento e dei primi anni del Novecento e rafforzato dal ventennio fascista, anche perchè non può essere passato sotto silenzio nè essere continuamente disatteso l'insieme delle direttive della Comunità europea relative alla scuola e alla formazione professionale (si veda tra gli altri documenti, la risoluzione del Parlamento europeo sulla libertà di insegnamento nella Comunità europea, relatore R. Luster, approvata il 14 marzo 1984).

Emerge, pertanto una nuova idea per la scuola. tesa a superare lo «storico» steccato che divide la scuola statale dalla scuola non statale (i due sintagmi sono da preferire a quelli di scuola pubblica e scuola privata, rinviando, anche concettualmente, ai sintagmi utilizzati nell'ambito della legislazione europea che parla di realtà *gouverna-*

mentales e di realtà *non gouvernementales*), nella direzione di una scuola pubblica, che, in un quadro di riferimento comune, può essere gestita dallo Stato, da enti locali, da enti e istituzioni diversi, religiosi o meno.

La scuola continua ad essere considerata al centro dei processi formativi e sociali, anche in presenza di un sistema formativo policentrico sempre più nettamente percepibile. Nessuno nega le funzioni fondamentali della scuola e quel suo «prendere per mano» le nuove generazioni, perchè crescano in abilità, conoscenze e informazioni, ma della scuola nessuno è contento sia nell'ambito di coloro che appartengono agli universi segnati dalla domanda (genitori, studenti, mondo del lavoro, società civile) sia in quello di coloro che a vario titolo fanno parte dell'universo dell'offerta (docenti, amministratori, decisori pubblici).

La ricerca in un primo momento ha puntato la sua attenzione sulle ricadute che sul sistema formativo hanno avuto, ed hanno, i processi di mutamento economico-sociale e culturale legati all'affermazione dell'industrializzazione, dell'urbanizzazione da un lato e alle conquiste della scienza e della tecnica dall'altro, con sullo sfondo il prodigioso espandersi dell'universo delle comunicazioni tra vecchi e nuovi *media*, denunciando nella crisi della scuola un segno della più vasta crisi che attraversa la nostra società.

In un secondo momento, nel quadro più generale della crisi del *Welfare State*, ha puntato anche sulla individuazione di nuove risposte alla crisi attraverso la produzione di senso e di significato dei «mondi vitali», ma soprattutto nella sottolineatura dell'esistenza nelle politiche sociali, oltre a quelle che vengono definite la dimensione statuale e la dimensione privata. nella dimensione del privato sociale o terza dimensione. Nel nuovo modello di società, nel superamento del rapporto «pubblico-privato» anche nella direzione scolastica, si tratta di attuare un modello di politica scolastica in cui lo Stato, in regime di autonomia, stabilisce le norme di carattere generale, facendo affidamento per la loro realizzazione sul sistema formativo sia statale sia non statale, gestiti l'uno e l'altro da soggetti, al di là della loro collocazione istituzionale, che accettano il controllo e la verifica, ferma l'autonomia della gestione e dell'organizzazione.

Nè va dimenticato che il discorso dell'autonomia scolastica ripropone in termini nuovi, come è avvenuto in tutti i Paesi europei, e non soltanto in essi, il problema delle relazioni, in materia di educazione, dello Stato con la società civile e con l'insieme degli attori sociali. Esperienza e dottrina permettono di sottolineare che la messa in atto, in educazione, del principio di uguaglianza non trova risposte solamente nell'assicurare a tutti un certo numero di anni di scuola, ma anche nella «pertinenza sociale delle conoscenze acquisite». Ne deriva che l'uguaglianza in educazione può essere definita come l'impegno a «garantire a tutti un minimo omogeneo di valori, di conoscenza, di abilità di saperfare (....), che costituiscono insieme l'espressione culturale dell'unità nazionale e lo strumento per assicurare una partecipazione sociale attiva e cosciente».

Se il progetto risorgimentale, per esemplificare in un frettoloso taglio di sintesi obbligata, in nome di una identità nazionale da costruire, secondo il modello classico di molti Stati, era fondato sul centralismo del sistema formativo, il progetto oggi dell'Italia repubblicana non può non tener conto delle nuove situazioni che si sono determinate. Per rispondere alle esigenze di formazione e di cultura delle persona che vive in una società complessa, attraversata da pluralismi culturali e etnici, l'idea regolativa non può essere che quella dell'autonomia, capace di valorizzare le differenze nel contesto di un quadro unitario. Questo quadro, al di là del logorarsi del concetto stesso dell'unità nazionale non viene rotto da un sistema formativo fondato sull'autonomia scolastica, tenuto conto che autonomia non è anarchia.

La prospettiva di una riforma del sistema scolastico centrato sui principi dell'autonomia, ben presente nella recente letteratura giuridica, amministrativa e socio-pedago-

gica e sui testi legislativi cui si è fatto riferimento, sembra aprire nuovi spazi alle strutture scolastiche non statali e del privato sociale, alla luce dello spostamento concettuale che permette di passare da un sistema scolastico statale a un sistema scolastico che fornisce un servizio pubblico.

A fronte, infatti «di una nuova organizzazione, che vede lo Stato passare dal ruolo di gestore a quello di regolatore e garante della qualità del sistema il tema della parità tra statale e non statale, nel contesto di un sistema di istruzione pubblico, cioè finanziato con risorse pubbliche, deve essere affrontato con un approccio pragmatico, al di là di resistenze di ordine ideologico, soprattutto sul piano della valorizzazione delle risorse disponibili».

Va detto che la contrapposizione tra «statale» e «non statale» è fuori dalla «forma» e dalla «sostanza» della nostra Carta costituzionale, al di là delle discussioni e delle posizioni che restano ferme a tagli ottocentescamente ideologici, spesso non rispettose degli stessi documenti cui si fa riferimento. Si ha l'impressione di «un pestare acqua nel mortaio», saltando piè pari non solo l'intenso dibattito che si sviluppò negli anni della Costituente, ma anche la lettura stessa di quello che viene chiamato il vasto capitolo della scuola nella Costituzione, chiusi nel paradigma del terzo comma dell'articolo 33.

In una delle sue prediche inutili, «Scuola e libertà» (1959), dopo aver analizzato l'ordinamento scolastico di vari sistemi legislativi, da quello francese a quello anglosassone, a quello italiano e richiamata l'attenzione sulla necessità che i cambiamenti da un sistema ad un altro è bene che non siano repentini, Luigi Einaudi scriveva che con quella sua «predica» aveva inteso soltanto «togliere di mezzo un equivoco, il quale a tanti uomini, giustamente preoccupati della necessità di garantire la libertà della scuola, fa credere che la salvaguardia di essa sia lo Stato, con la sua imparzialità fra le diverse correnti spirituali, la sua oggettività nella scelta degli insegnanti, il rigore nel giudizio sui giovani, provenienti dalle scuole pubbliche ovvero da quelle private, l'assicurazione data, a mezzo di un documento legale, dell'attitudine dei licenziati o diplomati o laureati ad esercitare arti e professioni od impieghi. Ho tentato di dimostrare che il sistema non garantisce affatto la libertà della scuola. Come per ogni altro problema politico, può darsi che il legislatore e il politico siano stati e siano di nuovo costretti a commettere errori da circostanze economiche, sociali e politiche le quali superano le forze di resistenza della verità. Altro è tuttavia l'errore commesso da chi sa che quello è l'errore, da quello voluto da chi è persuaso di essere nel vero. Colui il quale conosce l'errore vi si può rassegnare politicamente perchè tiene conto dei maggiori rischi che altrimenti si farebbero correre alla cosa pubblica; ma l'errore è commesso con temperamenti e con modalità che in prosieguo di tempo potranno essere utilizzati per ritornare alle soluzioni giuste. Colui il quale invece è persuaso, commettendo l'errore, di essere nel vero, lo conduce ai suoi estremi e rende difficile il ritorno alla via buona. Nelle pagine che precedono ho voluto soltanto dimostrare che il tipo monopolistico non è sinonimo di libertà della scuola; e che i tentativi, anche minimi, anche formali, computi nel senso di attribuire il merito o la taccia, la lode o il rimprovero per i risultati e i diplomi conseguiti alla fine dei corsi non a una mitica autorità pubblica, ma ai corpi accademici, alla scuola, all'università, ai quali singolarmente spetta la responsabilità effettiva, che gli sforzi atti a distruggere a poco a poco il pregiudizio del valore legale *erga omnes* del titolo scolastico, e a restaurare il principio che del valore dei titoli sono giudici unicamente coloro i quali volontariamente ricorrono ai servizi dei diplomati, sono tentativi e sforzi utilmente condotti a vantaggio della libertà».

La lunga citazione è obbligata non solo perchè rinvia ad un autorevole rappresentante della cultura laica, ma anche perchè si muovono le argomentazioni in un dipanarsi di civili discorsi. Certo dalla fine degli anni '50 ad oggi il sistema formativo formale ha fatto molta strada, in particolare

nella presa di coscienza di molti cittadini dei valori della libertà di educazione, in una lettura più attenta di quella che è la carta fondativa della nostra Repubblica, la Costituzione.

Non è possibile fermare l'attenzione nè sul quadro generale nè, tanto meno, su aspetti particolari dei vari approcci e delle varie argomentazioni a sostegno di questa o quella posizione. Sul piano generale preme sottolineare che la discussione in questa materia – e il conseguente legiferare – non può avere come esclusivo riferimento questo o quel comma della Costituzione, ma deve tenere presente l'intero quadro che essa offre, anche in fedeltà ai lavori stessi delle tre Sottocommissioni che la prepararono, in ciascuna delle quali il discorso scolastico ebbe un posto non secondario.

Si ritiene opportuno richiamare i seguenti articoli della Costituzione: 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 18, 29, 30, 31, 33, 34, 38, 117.

Senza dimenticare da un lato tutta la disciplina giuridica che si è sviluppata sul piano regionale in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 in particolare nella direzione del diritto allo studio, confermata, per quello che concerne le scuole non statali, da molte sentenze dei vari TAR regionali e dello stesso Consiglio di Stato, dall'altro il finanziamento pubblico degli oneri gestionali delle scuole non statali operato annualmente secondo i dati che emergono dal bilancio statale e da varie leggi varate con finalità precise.

La Costituzione italiana, come emerge dall'analisi degli articoli citati, guarda per la Repubblica ad un modello di società democratica, pluralistica e partecipativa, che si propone non tanto e non solo compiti di garanzia, ma anche compiti di promozione della iniziativa dei cittadini, ben oltre la contrapposizione tra Stato – come pubblico – da un lato e iniziative autonome – come privato – dall'altro, di marca ottocentesca, tenuto conto che anche la scuola si configura come un servizio sociale e reclama per sè modi e forme di istituzionalizzazione e di gestione non diversi.

Il dibattito, sviluppatosi nella prima sottocommissione della Commissione dei 75 dell'Assemblea Costituente sulla base delle relazioni di Concetto Marchesi e di Aldo Moro, lascia emergere molte delle connotazioni ancora oggi presenti, tagliate da equivoci e pregiudizi. Marchesi pone al centro della sua relazione la convinzione che emerge dal testo proposto per la formulazione degli articoli 33 e 34: «L'istruzione primaria, media, universitaria è fra le precipue funzioni dello Stato. Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e tutta l'organizzazione scolastica ed educativa è sotto la sua vigilanza».

Di altro respiro e altro tono la proposta di Aldo Moro: «Lo Stato soddisfa l'interesse allo sviluppo della cultura, sia organizzando le scuole proprie, sia assicurando le condizioni per la libertà ed efficienza delle iniziative d'istruzione ed educazione di enti e di singoli. I genitori dell'educando hanno il diritto di scelta tra le scuole statali e quelle non statali. Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e vigila sull'andamento degli studi».

«Le nostre rivendicazioni sul tema della scuola – dirà poi Moro in assemblea – si esprimono in due semplicissime formulazioni. Noi chiediamo la libertà della scuola e chiediamo, aggiungo, una libertà effettiva della scuola (...). Noi rivendichiamo (...) la libertà della scuola di fronte alla libertà nella scuola di Stato, di cui hanno parlato tanti autorevoli colleghi. Questo richiamo comune, sia pure con accenti così diversi, alla libertà, in questo tema suggestivo dell'educazione, non può certamente destare sorpresa. Parliamo di libertà noi, parlano di libertà i nostri colleghi. Non può stupire, perchè siamo di fronte all'educazione nella quale, per così dire, l'idea della libertà è assolutamente connaturata: siamo di fronte ad un processo che crea spiritualmente l'uomo, che, ponendolo a contatto con la realtà, lo rende cosciente di sè e del mondo, padrone di sè, veramente uomo. Dire umanità vale quanto dire libertà: dire educazione, che forma l'uomo, vale quanto dire libertà, senza della quale l'uomo non esiste. Che cosa costituisce il punto di diva-

rio che io voglio esaminare con la maggiore serenità, tra noi ed i colleghi? Che cosa noi rigettiamo? Rigettiamo l'idea dello schematismo dell'iniziativa statale; rigettiamo l'idea che soltanto nello strumento coordinatore obbligato dall'iniziativa statale debbano confluire e comporsi in unità le varie correnti di educazione, i diversi orientamenti e sistemi; rigettiamo l'idea che contemporaneamente in qualsiasi età tutte quante le voci, tutti quanti gli orientamenti debbano giungere, e certo in modo disordinato, alla coscienza malleabile dell'educando. Accettiamo sì questa idea che non vi è libertà in materia di educazione, se non vi è pluralità di correnti e di iniziative educative, ma vogliamo che la libertà si realizzi attraverso l'ordinamento, che lo Stato pone nella sua scuola, delle varie correnti educative.

Cioè, a noi sembra essenziale, perchè vi sia una vera libertà in materia di educazione, che sussista accanto all'iniziativa statale, nella quale le diverse correnti educative confluiscono in modo tipico, una molteplicità di iniziative educative ed una possibilità effettiva di scelta da parte, per ora diciamo così, di coloro i quali sono interessati al processo di educazione. Noi crederemmo di aver dato al popolo soltanto una mezza libertà, fino a che non avessimo assicurato ad esso la capacità di capire e di progredire nella vita dello spirito (...). In questo impegno di combattere una battaglia per la scuola, ed io direi per la scuola libera e per la scuola efficiente, per una scuola che serva veramente al popolo, troviamoci uniti».

Concetto Marchesi temeva che i cattolici volessero collocare la scuola statale in una posizione subalterna nei confronti della scuola privata, liquidata già allora con uno sbrigativo «la scuola dei preti», quasi una rivalsa nei confronti di tutta la politica di emarginazione e di espropriazione avviata con la legge Casati prima nel Regno di Sardegna e, poi, nello Stato italiano all'indomani del 1861. Questa la ragione non tanto nascosta tra le argomentazioni che poneva la scelta verso la scuola statale come sola garante dell'unità della nazione e delle condizioni di base di uguaglianza per tute le fedi, le religioni, le opinioni, le razze.

Moro parlava, invece, per ciò che riguardava il problema dell'istruzione, di libertà civili e di funzione sociale, sottolineando che si trattava di garantire il diritto del ragazzo, il diritto dello Stato e il diritto dei genitori, cui Moro aggiungeva il diritto per enti e privati alla possibilità di esercitare la funzione educativa.

La situazione di stallo determinatasi in quegli anni anche con la lettura strumentale del cosiddetto «emendamento Corbino» del «senza oneri per lo Stato» è ancora presente. E tutto questo, è bene chiarirlo, a dispetto delle intenzioni, come risulta dalle dichiarazioni dello stesso Corbino e di Codignola:

Corbino: «Vorrei chiarire brevemente il mio pensiero. Forse, da quello che avevo in animo di dire, il collega Gronchi avrebbe capito che le sue preoccupazioni sono infondate. Perchè noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato. È una cosa diversa; si tratta della facoltà di dare o di non dare».

Codignola: «Dichiaro che voteremo a favore, chiarendo ai colleghi democristiani che, con questa aggiunta, non è vero che si venga ad impedire qualsiasi aiuto dello Stato a scuole professionali: si stabilisce solo che non esiste un diritto costituzionale a chiedere tale aiuto».

Nella buona sostanza gli stessi indirizzi pedagogici ancora oggi sono come bloccati nelle posizioni tradizionali, posizioni che emergono prepotentemente . di tanto in tanto, con gli stessi equivoci e pregiudizi di sempre, come se nulla fosse cambiato dalla realtà dell'Ottocento ad oggi, a cominciare dallo smascheramento di due equivoci-pregiudizi. Intanto non regge più l'equazione scuola non statale = scuola cattolica, ritornello di una canzone antica che fa riflettere. «Essa rileva - scrive G Bianchi - un dato importante: nei processi di scolarizzazione di massa l'unica forza della società civile in grado di interloquire con qualche consi-

stenza con la statalizzazione è stata la Chiesa cattolica. Essa mi pare abbia espresso una critica ai processi di statalizzazione non come rivendicazione di un recinto di appartenenza, ma come irriducibilità di una autonomia. Quella appunto della società civile a cui la Chiesa appartiene».

Un altro mito duro a morire, nell'equivoco voluto e consapevole, è quello della identificazione tra scuola non statale e scuola esclusiva, scuola ghetto, *schola* dei ricchi, la «scuola dell'*élite* sociale». Le risposte sono da un lato nell'universo del privato-sociale, quel privato che, ricco sì ma di motivazioni, di idee, di proposte, è riuscito ad esprimersi in molti campi del servizio sociale, scuola compresa, organizzando e gestendo iniziative della funzione pubblica. È il segno di una solidarietà che si fa impresa.

Nell'ambito dello Stato democratico nel quale oggi viviamo ed operiamo si può essere ente pubblico, si può essere ente che svolge una funzione pubblica senza avere lo Stato come padre-padrone e gestore (si pensi agli universi della sanità, dei trasporti, delle poste, dell'informazione), come si può avere il trasferimento allo Stato di imprese e/o categorie di imprese che riguardano servizi pubblici primari (si pensi all'Enel, alla SIP, ma anche in questo caso lo sviluppo delle privatizzazioni in atto in Italia apre il discorso in una nuova direzione). Del resto il carattere solidaristico e personalistico della Costituzione italiana segna con diversi accenti rispetto a quanto facesse lo Statuto albertino la demarcazione tra la sfera del pubblico e quella del privato: se l'unità nazionale è stata il risultato di combinazioni diplomatiche piuttosto che di responsabile movimento popolare e la libertà è stata piuttosto *octroyé* che conquistata dal popolo: «la situazione attuale (nell'Italia repubblicana) si differenzia da quella del secolo scorso per il contrasto esistente tra una legislazione ancorata nella tradizione autoritaria del periodo liberale, esasperata durante il governo fascista, e le conquiste del movimento popolare in direzione democratica iscritte nella Costituzione della Repubblica» (L. Borghi).

A proposito del sistema formativo formale, e il canale della formazione professionale e dell'Università stanno lì a dimostrarlo, il dettato costituzionale va letto nella direzione di una costruzione fondata su due capisaldi: «da una parte il diritto alla libera scelta educativa da parte dei singoli e delle famiglie e, per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, di accedere ai gradi più alti dell'istruzione; dall'altra l'impegno da parte della Repubblica a rendere effettivi tali diritti apprestando scuole statali d'ogni ordine e grado, garantendo con diverse provvidenze la possibilità d'esplicazione della libera scelta educativa, sostenendo in maniera adeguata la realizzazione del diritto allo studio» (G. Grancini).

Questa è la condizione per il superamento di una contrapposizione che non è nella nostra Costituzione, ma nell'intreccio di ragioni ideologiche e di ragioni strumentali; Costituzione che, nel riconoscere la presenza della scuola statale e della scuola non statale, implicitamente lascia intendere che entrambe concorrono a formare un unico servizio pubblico della formazione e dell'educazione. Come avviene in tanti altri campi. Per il raggiungimento di questo obiettivo, e non è un discorso retorico di natura esortativa, per realizzare cioè un reale rapporto collaborativo tra «pubblico e privato», occorre, non solo rimuovere le disfunzioni presenti in un campo o nell'altro, ma altresì abbandonare certi atteggiamenti preconcetti di fondo che hanno troppo a lungo compromesso quell'obiettivo.

Il discorso fa riferimento sia alla posizione ostinata di chi vede nella sola presenza di una scuola privata una minaccia e un'insidia alla laicità dello Stato, sia alla posizione opposta di quei cattolici che con altrettanta miopia vedono nella laicità dello Stato (e delle scuole dello Stato) soltanto un disvalore, scambiandola con una manifestazione di laicismo. Ben s'intende, le due posizioni non sono sempre apertamente confessate. Ma sono anche per questa ragione più radicate di quanto non si creda. Basti pensare da un lato a coloro che si

ostinano a voler dare al noto inciso dell'articolo 33 della Costituzione «senza oneri per lo Stato» - contro ogni interpretazione letterale, logica e storica della norma - il significato di un divieto tassativo di qualunque finanziamento pubblico alla scuola privata, finendo col negarne così ogni rilievo sociale; e dall'altro lato a chi accarezza inopinatamente l'idea - pur su fronti opposti - di una generale o comunque rilevante privatizzazione della scuola statale, lasciando intendere in questo modo che l'istruzione è da considerare un fine della Chiesa, della famiglia o dei gruppi sociali, ma non dello Stato, il quale potrebbe dunque non coltivarla, o coltivarla solo per supplenza.

Il giorno in cui queste mentalità saranno definitivamente superate sarà certo un grande giorno per la società italiana (U. Pototschnig). Queste stesse considerazioni vengono svolte anche da altri che giudicano importante controllare costi e rendimenti del sistema formativo formale visto nel suo complesso, «sottoponendo ad un esame di merito la funzione da tutti svolta», valutando anche «la congruità dell'onere che si sostiene per il funzionamento delle strutture, statali o no che siano. Del resto strutture e sedi di formazione promosse e gestite da «privati» con finanziamenti pubblici (statali, regionali, comunali...) «hanno provato che la società riceve da queste iniziative notevoli vantaggi e che a muoversi non sono stati ordini religiosi o strutture del mondo cattolico soltanto, ma anche enti, associazioni, fondazioni, cooperative».

Il presente disegno di legge, mentre si è ancora in attesa dell'emanazione di chiare norme generali sull'istruzione scolastica richieste dal dettato costituzionale, si propone di indicare una via di soluzione del problema relativo all'attuazione del dettato costituzionale sulla parità scolastica, in linea con le opportunità oggi presenti, tenuto conto che il quadro istituzionale risulta in movimento (basti pensare alla legge delega sull'autonomia scolastica attualmente in discussione, alle implicazioni che la dimensione regionalista e/o federalista potrà portare ad una riforma complessiva dell'apparato politico-amministrativo dello Stato).

Si potrebbe parlare in termini di «parità possibile».

L'articolo 1 pone una realtà di quadro, quella del sistema formativo formale, pubblico, nazionale ed unitario, del quale fanno parte le scuole statali e le scuole non statali riconosciute ai sensi del testo legislativo che si propone.

Se l'articolo 3 indica esplicitamente la via da percorrere perchè le scuole non statali ottengano il riconoscimento a far parte del sistema formativo pubblico nazionale, l'articolo 2 fissa l'insieme delle condizioni che le scuole non statali sono chiamate a garantire per ottenere, e conservare, il riconoscimento.

L'articolo 4 istituisce il Comitato nazionale di valutazione del sistema formativo pubblico, mentre l'articolo 5 sottolinea che tutti gli alunni del sistema formativo formale pubblico, delle scuole statali e delle scuole non statali, hanno diritto di avvalersi dei servizi offerti dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali per l'attuazione del diritto allo studio.

L'articolo 6 privilegia per la concessione dei contributi alle singole scuole la formula della stipulazione di apposite convenzioni.

L'articolo 7 è tutto legato al personale docente, non docente e direttivo, nel suo prevedere l'utilizzazione nelle scuole non statali di personale di ruolo e non di ruolo delle scuole statali in soprannumero o parzialmente occupato e nel suo porre tutti gli operatori della scuola sullo stesso piano in ordine ai diritti e ai doveri, alle procedure di reclutamento e di quiescenza.

L'articolo 8, infine, quanto a copertura, rinvia agli stanziamenti già previsti nella finanziaria 1996.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Sistema formativo nazionale)

1. Il diritto di ogni cittadino ad una istruzione scolastica adeguata ai bisogni educativi ed alle esigenze di crescita culturale dell'età evolutiva, si realizza all'interno del sistema formativo pubblico, nazionale ed unitario, del quale partecipano scuole statali e scuole non statali non aventi fini di lucro, che realizzano il loro ruolo formativo sulla base dei valori costituzionali e secondo gli obiettivi generali, educativi e sociali, stabiliti dalle leggi dello Stato e delle regioni.

Le scuole del sistema formativo pubblico garantiscono, in concorso fra loro, pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, contribuendo a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

2. Le scuole statali del sistema formativo pubblico dispongono di:

a) autonomia organizzativa, con possibilità di stipulare convenzioni con enti pubblici e privati sulla base di schemi-tipo predisposti dal Governo con apposito regolamento da emanare ai sensi del comma 1 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, integrati e adattati in relazione alle specifiche esigenze locali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le associazioni nazionali degli enti locali e le associazioni maggiormente rappresentative delle scuole non statali facenti parte del servizio formativo pubblico, dei sindacati maggiormente rappresentativi, delle associazioni

degli imprenditori, degli artigiani e dei commercianti;

b) finanziaria, sulla base di entrate provenienti da enti pubblici e privati;

c) amministrativa, con l'obbligo preventivo e consuntivo inviati agli enti locali competenti e al Ministero della pubblica istruzione. Il Governo con apposito regolamento da emanare ai sensi del comma 1 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 100, stabilisce le modalità con cui lo Stato approva il bilancio deliberato dai consigli di circolo o di istituto.

3. Le norme di cui al comma 2 si applicano anche alle scuole non statali senza fini di lucro, riconosciute ai sensi della presente legge, che conservano la propria autonomia e concorrono, secondo le specifiche finalità ideali e caratteristiche educative, alla realizzazione della libertà di insegnamento e del diritto-dovere dei genitori di educare i figli, ai sensi rispettivamente degli articoli 30 e 33 della Costituzione.

Art. 2.

(Requisiti per il riconoscimento di parità delle scuole non statali)

1. Il riconoscimento di cui all'articolo 3 può essere conferito alle scuole non statali senza fini di lucro parificate, pareggiate o legalmente riconosciute ai sensi delle normative vigenti, con almeno tre anni di attività, che si impegnino a garantire le seguenti condizioni:

a) siano rispettati i criteri e gli indirizzi di programmazione, fatta salva la propria identità pedagogica;

b) si adotti un sistema di autonomia proprio del sistema formativo nazionale e sottoporsi al sistema nazionale di valutazione, rispettandone gli *standard* e gli indirizzi validi per l'intero sistema;

c) non si operi alcuna discriminazione nelle iscrizioni degli allievi; le domande di iscrizione, che implicano l'adesione al progetto educativo della scuola, devono essere accolte, fino ad esaurimento dei posti disponibili;

d) si utilizzi personale direttivo in possesso di abilitazione all'insegnamento e personale docente che al momento dell'assunzione sia fornito del titolo di abilitazione all'insegnamento cui è destinato, con i limiti posti dalle normative vigenti;

e) il personale della scuola goda della regolamentazione giuridica ed economica stabilita dai contratti di lavoro della categoria a livello nazionale;

f) gli allievi siano forniti del titolo legale di studio richiesto per l'ammissione alle classi che intendono frequentare;

g) nella scuola siano in funzione gli organi collegiali previsti;

h) i piani di studio annuali e i programmi di insegnamento, pur nell'autonomia dei percorsi didattici, siano costruiti sulla base dei programmi nazionali;

i) la scuola abbia uno statuto che escluda il fine di lucro e assicuri la pubblicità dei bilanci;

l) i locali, così come le dotazioni didattiche, siano riconosciuti idonei dalle competenti autorità;

m) per le scuole sperimentali, i programmi siano autorizzati dall'autorità scolastica competente;

n) siano dotate di un collegio di revisori dei conti, un componente del quale sia indicato dalla Giunta provinciale competente e scelto tra i professionisti di cui ai relativi albi.

Art. 3.

(Procedure per il riconoscimento)

1. Il Ministero della pubblica istruzione, sulla base di una relazione del Comitato nazionale di valutazione, di cui all'articolo 4, provvede al riconoscimento delle scuole non statali senza fini di lucro che intendano par parte del sistema formativo pubblico previa verifica della sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 2, e vigila sulla permanenza degli stessi revocando, se necessario, il riconoscimento medesimo secondo modalità stabilite dal Governo con apposito regolamento da emanare ai sensi del

comma 1 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Art. 4.

(Comitato nazionale di valutazione)

1. Al fine di fornire al Parlamento e al Governo gli strumenti per valutare la produttività del sistema formativo pubblico, nel suo complesso e nelle sue articolazioni territoriali, nonchè per valutare nel tempo gli effetti delle iniziative legislative e delle politiche scolastiche, è istituito il Comitato nazionale di valutazione del sistema formativo pubblico.

2. Il Comitato è composto da cinque esperti nominati dai Presidenti delle Camere, di cui uno con funzioni di presidente ed uno con funzioni di direttore esecutivo, scelti al di fuori del Ministero della pubblica istruzione tra persone di riconosciuta competenza scientifica e di specifica esperienza professionale nelle materie che formano oggetto delle funzioni del Comitato.

3. L'organizzazione del Comitato nonchè le modalità di funzionamento dello stesso ed i compensi ai suoi componenti sono stabiliti dal Governo con apposito regolamento da emanare ai sensi del comma 1 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Art. 5.

(Diritto allo studio e sistema formativo nazionale)

1. Tutti gli alunni del sistema formativo pubblico hanno diritto di avvalersi dei servizi offerti dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali per l'attuazione del diritto allo studio, a parità di condizioni e con l'esclusione di ogni discriminazione correlata alla natura giuridica dell'ente gestore della scuola frequentata.

2. Lo Stato e le regioni possono prevedere la concessione di assegni di studio, per far fronte alle spese di iscrizione e di frequenza nelle scuole non statali senza fini di lucro facenti parte del sistema for-

mativo pubblico, sulla base del reddito familiare.

Art. 6.

(Concessione dei contributi e sistema delle convenzioni)

1. Lo Stato e le regioni possono prevedere la concessione di contributi in conto gestione in favore delle scuole non statali senza fine di lucro facenti parte del sistema formativo pubblico, purchè esse presentino nei previsti termini di legge il bilancio consuntivo, con la relativa relazione dei revisori dei conti, sull'esercizio cui si riferisce il contributo, dal quale sia desumibile il rendiconto delle spese sostenute e delle entrate acquisite.

2. La concessione dei contributi è finalizzata alla copertura delle spese per il personale docente e prevede la stipula di apposite convenzioni secondo schemi-tipo predisposti dal Governo, sentiti la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le associazioni più rappresentative delle scuole non statali e le associazioni dei genitori.

Art. 7.

(Personale direttivo, docente e non docente e sistema formativo nazionale)

1. Le scuole non statali senza fini di lucro, riconosciute ai sensi della presente legge e convenzionate secondo le modalità di cui all'articolo 6, possono utilizzare il personale direttivo, docente e non docente statale di ruolo e non di ruolo in sovrannumero o parzialmente occupato, previo consenso degli interessati e parere favorevole del Provveditore agli studi.

2. Il servizio prestato nelle scuole non statali da parte del personale di cui al comma 1 è valutato, ai fini delle graduatorie per le supplenze nelle scuole statali, con le stesse modalità e punteggi previsti

per il personale che abbia prestato servizio nelle scuole statali.

3. Il servizio prestato nelle scuole non statali da parte del personale direttivo, docente e non docente è riconosciuto, ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza nonchè ai fini della ricostruzione della carriera, ai sensi delle vigenti disposizioni.

4. Il personale docente e non docente delle scuole non statali può accedere ai ruoli dello Stato attraverso le medesime procedure previste rispettivamente per i docenti non di ruolo delle scuole statali e per il corrispondente personale precario dello Stato.

5. Il personale delle scuole non statali senza fini di lucro, riconosciute ai sensi della presente legge, gode degli stessi diritti ed è tenuto agli stessi obblighi del corrispondente personale della scuola statale relativamente alle attività di aggiornamento, previste dal Ministero della pubblica istruzione.

Art. 8.

(Gradualità dell'intervento finanziario dello Stato)

1. L'intervento finanziario dello Stato è distribuito gradualmente a partire dall'anno scolastico 1996-1997 con il progressivo convenzionamento con le scuole non statali e dovrà rispettare, nell'entrata a regime, le seguenti percentuali degli stanziamenti complessivi dello Stato:

a) scuola materna: 45 per cento;

b) scula elementare: 8 per cento;

c) scula media: 5 per cento;

d) scuola media superiore: 9 per cento.

2. A copertura degli oneri relativi agli articoli 5 e 7, si utilizzano per il 1996, quanto a lire 202.510 milioni, i fondi dei capitoli 1461 e 1625 dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione relativi alle scuole materne non statali e alle scuole elementari parificate e,

quanto a lire 10 miliardi, appositamente accantonati, il capitolo 6856 dello Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

3. All'onere relativo agli anni 1997 e 1998, da definire secondo la gradualità prevista nel comma 1 del presente articolo, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1996, utilizzando le somme, rispettivamente di lire 60 miliardi per il 1997 e lire 60 miliardi per il 1998, inserite nell'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione al fine di una legge sulla parità scolastica.