

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6372

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BIANCHI CLERICI, RODEGHIERO, SANTANDREA, CAPARINI

Disposizioni per assicurare la parità delle istituzioni scolastiche
nell'istruzione dell'obbligo

Presentata il 22 settembre 1999

ONOREVOLI COLLEGHI! — La parità delle istituzioni scolastiche, insieme alla formazione professionale, al riordino dei cicli e degli organi collegiali, è uno degli argomenti posti all'ordine del giorno dei lavori parlamentari da circa tre anni, tra discussioni e compromessi, promesse e proteste.

Si tratta di un argomento di particolare importanza, in quanto l'attuale pianificazione centralizzata dell'istruzione è perdente per definizione, come dimostra lo stato di grave crisi in cui versa il sistema scolastico e formativo. L'istruzione non deve essere un servizio statale, ma un servizio pubblico, retto da professionisti e non riconducibile a modelli di tipo statale e burocratico.

La regolamentazione della scuola non statale, a partire dal riconoscimento del ruolo di servizio pubblico che essa svolge, rappresenta un dovere ed un'assoluta necessità, non soltanto per superare la situazione discriminatoria di fatto oggi esistente nel nostro Paese, ma anche per colmare il divario rispetto all'Europa, nonché per migliorare la qualità, l'efficienza e la produttività del sistema educativo e formativo.

Sia la I sottocommissione della Commissione «dei Settantacinque» — che ricordiamo è la Commissione istituita in seno all'Assemblea costituente con il compito di elaborare e proporre il progetto di Costituzione — sia la stessa Assemblea costituente dedicarono particolare attenzione

alla problematica relativa ai rapporti tra insegnamento privato e insegnamento pubblico.

In particolare, relatori alla I sottocommissione (diritti e doveri dei cittadini) furono Marchesi e Moro.

La relazione Marchesi, partendo dal presupposto che non esiste funzione nazionale e sociale più alta di quella che provvede all'educazione del popolo, affermava che la scuola deve appartenere allo Stato, il quale può riconoscere e favorire il sorgere di organizzazioni ausiliarie di educazione e di assistenza, ma non subordinarsi ad esse.

Si riconosceva, dunque, l'utilità della scuola privata fino a quando la stessa concorre con la scuola pubblica sulla base di una maggiore o migliore preparazione, ma si negava categoricamente che ad essa fosse conferibile quel diritto, attribuibile unicamente allo Stato, di rilasciare titoli legali di studio.

La relazione Moro dichiarava espressamente che è nell'ordine naturale delle cose la coesistenza dell'iniziativa privata con quella pubblica in materia di istruzione e che tale coesistenza deve avvenire a parità di condizioni.

Evidenziava, inoltre, la necessità non di una semplice collaborazione tra scuola pubblica e privata, ma la sussistenza anche di un adeguato controllo dello Stato sulla scuola privata. La competenza a fissare le condizioni giuridiche per il riconoscimento è propria dello Stato legislatore, il quale è superiore non solo alla scuola privata, ma anche a quella pubblica. Tali forme di controllo possono tendere esclusivamente ad assicurare la rispondenza di queste libere attività a quel bene comune di cui lo Stato è garante, vale a dire all'ordine sociale come tale ed ai vantaggi che all'uomo ne derivano. Al di là di questi controlli di carattere generale altri non sono concepibili, senza snaturare il principio di libertà che caratterizza la scuola. Da ciò l'affermazione che « è giusto che lo Stato sussidi quelle scuole che per numero di frequentanti mostrino di riscuotere le simpatie dei cittadini e per il rendimento didattico accertato negli esami di Stato manifestino di

esercitare utilmente la funzione educativa nell'interesse privato e pubblico ».

La relazione si soffermava, tra l'altro, sul tema delle provvidenze agli alunni meritevoli e bisognosi, prevedendone la concessione a favore degli alunni non soltanto delle scuole statali, ma anche di quelle parificate.

Si è, dunque, giunti alla stesura definitiva dell'articolo 30 della Costituzione nel quale si è stabilito che è diritto e dovere dei genitori istruire ed educare i figli, per poi affermare nel successivo articolo 33 che è compito dello Stato educare ed istruire i giovani (« La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi »). Si tratta di un'apparente contraddizione, ma mentre per la famiglia, definita nell'articolo 29 come una società naturale fondata sul matrimonio, si tratta di un diritto-dovere originario, per lo Stato si tratta di un dovere etico-politico che la legge trasforma in diritto.

Poiché uno Stato, per essere democratico, deve riconoscere al suo interno una pluralità di ordinamenti giuridici, ne consegue che non ha un dovere-diritto esclusivo, ma deve ammettere che anche enti e privati possano istituire scuole ed istituti di educazione. Il diritto originario delle famiglie di educare ed istruire i figli secondo i propri convincimenti etico-religiosi comporta il diritto costituzionalmente garantito di poter scegliere se avvalersi della scuola di Stato o di quella non statale. Tale diritto sarebbe tuttavia puramente teorico se alle scuole non statali non fosse riconosciuta, a certe condizioni, la parità con le scuole statali.

Anche la Corte costituzionale ha affrontato i profili connessi all'istruzione non statale, soprattutto in ordine al problema dell'istruzione obbligatoria. In particolare, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 668 del 1988, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di legge regionale che subordinava l'assegnazione gratuita di libri di testo agli studenti di scuole medie non statali, all'attestazione della gratuità di tale frequenza. La Corte

ha, infatti, ritenuto non irragionevole desumere dalla libera scelta dell'interessato, implicante la corresponsione di tasse di frequenza o di rette per fruire di un servizio scolastico cui è possibile accedere anche gratuitamente, quella disponibilità di mezzi che legittima l'esclusione dalle suddette provvidenze. « Inoltre, il principio di parità di trattamento fra scuola pubblica e scuola privata non può spingersi fino alla determinazione dell'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari per l'esercizio di tale ultima scuola ».

Più di recente, con una successiva pronuncia (sentenza n. 454 del 1994), la Corte ha affrontato la materia della fornitura gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari. Con tale sentenza « additiva » ha dichiarato illegittimo, per contrasto con il principio di uguaglianza, un articolo di legge poi trasfuso nel testo unico in materia di istruzione (articolo 156, comma 1, del testo unico approvato con decreto legislativo n. 297 del 1994) « nella parte in cui esclude dalla fornitura gratuita dei libri di testo gli alunni delle scuole elementari che adempiono l'obbligo scolastico in modo diverso dalla frequenza presso scuole statali abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale ».

La fornitura dei libri di testo delle scuole elementari è una provvidenza destinata direttamente agli alunni e quindi considerata dal legislatore ordinario strettamente connessa all'assolvimento dell'obbligo scolastico, senza alcun riferimento alla capacità economica dello studente. Una volta che il legislatore ordinario ha previsto di destinare la fornitura dei libri di testo direttamente agli alunni, il comprendervi anche quelli che frequentano scuole meramente private « non equivale all'assunzione di un onere da parte dello Stato a favore di dette scuole ».

La necessità di un tempestivo intervento legislativo in materia di parità scolastica, è dimostrata anche dall'attuale articolazione territoriale e per gradi della scuola non statale.

La scuola non statale si concentra per il 50 per cento nelle regioni del nord,

mentre la rimanente parte si divide ugualmente tra il centro e il sud comprese le isole. Ciò sembra dovuto almeno a tre fattori: 1) l'importante tradizione storica delle scuole cattoliche; 2) il più sviluppato spirito imprenditoriale unito alla maggiore concentrazione della popolazione nei grandi centri urbani; 3) il più alto reddito medio delle famiglie del nord.

Le scuole non statali raccolgono circa il 7 per cento della popolazione scolastica, pari a circa 700 mila studenti, dalle materne alle superiori, di cui il 5 per cento presso le scuole confessionali (quasi esclusivamente cattoliche) e il 2 per cento presso istituzioni laiche, compresi i comuni.

Per quanto riguarda la distribuzione nei vari gradi scolastici, un'indagine dell'associazione scuole non statali assegna il 70 per cento degli iscritti alle scuole materne, l'8 per cento alla scuola elementare, il 9 per cento alla scuola media e il 13 per cento alla scuola superiore ove risulta equamente distribuita in tutti gli ordini, tranne gli istituti industriali.

L'obiettivo prioritario che occorre perseguire è, dunque, quello di garantire il diritto primario della famiglia nella scelta degli indirizzi educativi, nonché l'uguaglianza di trattamento scolastico e di prestazione per quegli alunni che intendono esercitare il diritto allo studio presso istituzioni scolastiche non statali. Deve, quindi, sussistere una reale parità tra scuole istituite e gestite dallo Stato e scuole istituite e gestite da altri soggetti che si assumono gli oneri organizzativi per svolgere tale servizio, conferendo altresì ulteriore dignità alla funzione docente e sottolineandone la qualità di funzione pubblica, sia che essa si eserciti nelle scuole statali sia che, a parità di titoli conseguiti, essa si eserciti nelle scuole paritarie.

È proprio per rendere concreto il raggiungimento delle suddette finalità che la presente proposta di legge prevede, quale contributo ordinario erogato dallo Stato, l'istituzione di un buono-scuola assegnato dal Ministero della pubblica istruzione alle famiglie e, in base alle indicazioni di queste, accreditato alle istituzioni scolastiche,

secondo un ammontare determinato annualmente dal Ministro stesso sulla base del costo medio per studente delle scuole statali della fascia dell'obbligo. Tale buono è integrato, per le istituzioni scolastiche operanti in situazioni di particolare svantaggio o in aree a forte processo immigratorio, da un contributo perequativo delle regioni, che con proprie leggi ne disciplinano criteri e modalità di attribuzione. Correlativamente, la frequenza della scuola dell'obbligo anche non statale è gratuita.

Il buono-scuola consente agli istituti scolastici di funzionare se sono effettivamente capaci di fornire agli utenti i

servizi previsti, impedisce che nascano privilegi per alcune scuole, non permette che gestori ed associazioni di scuole libere siano portati all'asservimento politico.

Il citato buono, nato dalla richiesta da parte dei genitori di esercitare un loro diritto, ovvero quello di scegliere liberamente la scuola per i propri figli, non è un finanziamento delle scuole non statali a svantaggio della scuola statale; è invece lo strumento per garantire la libertà dei cittadini, il mezzo necessario per rendere possibile la reale concorrenza tra le scuole, al fine di consentire anche una migliore qualità del servizio scolastico.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. In attuazione degli articoli 3, 30, 33 e 34 della Costituzione, al fine di garantire un'effettiva libertà di scelta da parte delle famiglie, tutte le istituzioni scolastiche della fascia dell'obbligo ricevono per il loro funzionamento un contributo ordinario da parte dello Stato e un contributo perequativo da parte delle regioni.

2. Il contributo ordinario di cui al comma 1, sotto forma di buono, è assegnato dal Ministero della pubblica istruzione alle famiglie e, secondo le indicazioni di queste, accreditato alle istituzioni scolastiche.

3. L'ammontare del buono di cui al comma 2 è determinato annualmente dal Ministero della pubblica istruzione, sulla base del costo medio per studente delle scuole statali della fascia dell'obbligo.

4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni fissano con legge i criteri e le modalità di attribuzione del contributo perequativo di cui al comma 1 a tutte le istituzioni scolastiche che operano in situazioni di particolare svantaggio o in aree caratterizzate da forte immigrazione.

ART. 2.

1. È riconosciuta la piena eguaglianza della carriera scolastica e degli esami, nonché l'equipollenza dei titoli di studio rilasciati da tutte le istituzioni scolastiche.

ART. 3.

1. Le istituzioni scolastiche pubbliche o private devono dimostrare il possesso di tutti i requisiti di qualità indicati con decreto del Ministro della pubblica istru-

zione, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La concessione del contributo ordinario dello Stato di cui all'articolo 1 è rilasciata dal provveditore agli studi territorialmente competente, sentito il parere della regione e degli enti locali interessati.

3. Contro il diniego alla concessione del contributo ordinario di cui all'articolo 1 è ammesso ricorso gerarchico al Ministro della pubblica istruzione.

ART. 4.

1. Il mantenimento dei requisiti di qualità di cui all'articolo 3, comma 1, è verificato annualmente da un nucleo di tre o più ispettori scolastici estratti a sorte fra quelli in servizio presso la sovrintendenza competente.

2. Contro la revoca della concessione del contributo ordinario di cui all'articolo 1, disposta dal provveditore agli studi, è ammesso ricorso al Ministro della pubblica istruzione.

ART. 5.

1. In osservanza del principio della gratuità della scuola dell'obbligo non è ammesso il pagamento di alcuna tassa a carico delle famiglie degli alunni.

ART. 6.

1. Ai fini e per gli effetti delle disposizioni di cui all'articolo 1, la presente legge si applica a decorrere dall'anno scolastico successivo alla data della sua entrata in vigore, iniziando dalle classi prime di tutti gli ordini di scuola; la sua applicazione è successivamente estesa anno per anno, sino al completamento dei cicli di studio.

ART. 7.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 200 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002, si provvede mediante utilizzo per i medesimi anni degli stanziamenti iscritti, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione.

2. Per gli esercizi successivi al triennio 2000-2002, all'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede con stanziamento determinato dalla legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

3. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

