

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6398

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CASINI, GIOVANARDI, FOLLINI, BACCINI, CARMELO CARRARA, D'ALIA, DEL BARONE, GALATI, LIOTTA, LUCCHESI, MARINACCI, PERETTI, SAVELLI

Ordinamento della scuola non statale

Presentata il 29 settembre 1999

ONOREVOLI COLLEGHI! — Riflettendo sul sistema di istruzione e formazione italiano, sulla sua condizione e sul suo ammodernamento e valutando la posizione delle istituzioni non statali, torna in mente con insistenza, un paradosso di Bernard Shaw: « L'uomo ragionevole si adatta al mondo, l'uomo irragionevole si ostina ad adattare il mondo a se stesso. Il progresso perciò dipende dall'uomo irragionevole ». Anche noi che ci ostiniamo a credere e ad operare per una trasformazione del sistema che riconosca un ruolo alle scuole e agli istituti non statali, sembriamo irragionevoli. Sì, siamo irragionevoli in quanto agenti di progresso; irragionevoli in quanto innovatori fiduciosi e tuttavia, più di altri, concreti, propositivi, razionali. Vogliamo ragionare perché la libertà nelle istituzioni e delle istituzioni è un dono prezioso, che conferisce all'uomo la capacità di autode-

terminarsi, di essere causa delle sue azioni; un dono oneroso che rinvia alla responsabilità propria degli esseri intelligenti.

In verità, il sistema di istruzione e formazione italiano denuncia soprattutto oggi un'offesa all'esercizio della libertà, determinata dall'indottrinamento, dalla dequalificazione e dall'egualitarismo, ma rivela altresì un impedimento all'esercizio della libertà, per opera di una concezione statalista che si arroga il monopolio dell'educazione. Per evitare equivoci si precisano due persuasioni: non siamo favorevoli alla libertà della giungla, dove il più forte prevarica sul più debole. Infatti non si può pensare di fare marcia indietro sul tema dello Stato di diritto e dello sviluppo della scolarità. Non siamo nemmeno favorevoli alla contrapposizione fra scuola statale e scuola non statale, spesso denigrata a torto.

Vogliamo, inoltre, ragionare perché la tendenza verso un sistema pubblico integrato tra scuola statale e non statale caratterizza il sommovimento in atto nella scuola italiana e il dibattito politico in Parlamento.

Onorevoli colleghi, la proposta di legge che sottoponiamo al vostro esame e alla vostra valutazione, tiene conto di questa premessa e si propone di rispettare e di valorizzare quattro ordini di argomenti.

1. Dalle radici.

La scuola non statale è un albero antico che affonda le sue radici in un terreno arido. Incombe su di essa il rischio dell'appassimento e della morte. Per capire la precarietà, la sofferenza e il declino della scuola non statale è conveniente guardarla dalle radici, recuperando una dimensione storica che viene da lontano e può proiettarsi lontano, se si coltivano alcune attenzioni:

a) la prima attenzione attiene alla semplicistica schematizzazione che attribuisce il « diritto di istituire scuole » prima alla famiglia (evo antico), poi alla Chiesa (evo medio), infine allo Stato (evo moderno), secondo un crescente perfezionamento del diritto stesso. È un « *continuum* » che richiama una visione idealistica del pensiero filosofico in cui si contempla la graduale affermazione dello Spirito puro, come progressiva liberazione dalle scorie del pensiero greco, medievale e moderno. Diciamo, invece, che « il diritto ad aprire scuole » compare nella storia della civiltà in una serie contraddittoria di corsi e ricorsi che chiamano in causa, alternativamente, famiglia, Chiesa e Stato in una mescolanza di elementi non facilmente riconducibili in schemi logici. Accanto alla « scuola di famiglia » degli antichi cinesi o dei semiti ebrei, troviamo nell'Egitto e in India scuole riservate ai sacerdoti e ai bramini, mentre a Sparta il diritto è avvocato dallo Stato. Chiesa e Stato, non invece la famiglia, si fanno istitutori di scuole nel Medioevo. Le scuole « private » nel senso odierno compaiono in Europa verso la fine del XIII secolo, per corrispondere alle esigenze del-

l'artigianato e del commercio. Nell'epoca moderna il « diritto di istituire scuole » si è storicamente polarizzato intorno a due grandi organizzazioni: Chiesa e Stato. Questa bipolarità si realizza anche in altri settori della vita pubblica. Con l'avvento degli Stati nazionali e con l'allargamento delle loro competenze, il rapporto Chiesa e Stato si è riproposto in termini di supplenza, di alternativa, di stimolo, di collaborazione. Ognuno di questi ruoli si è svolto in modo diverso nei vari Paesi;

b) la seconda attenzione riguarda il cammino difficoltoso compiuto dalla scuola non statale per guadagnare una incidenza più profonda nella realtà italiana; un cammino caratterizzato da alcuni ostacoli sul percorso della scuola non statale.

Il primo ostacolo è rappresentato dalla timidezza legislativa che, in un clima di incertezza continua, ha generato una legislazione « frenata » e qualche volta ondivaga fra riconoscimento e misconoscimento. Segnaliamo i passi più importanti di tale legislazione.

La legge 13 novembre 1859, n. 3725 (legge Casati): era una legge organica del Regno di Sardegna che fu poi estesa alle altre regioni annesse. Subì molte modifiche nel corso del settantennio successivo, ma nessuna di esse riuscì a mutarne lo spirito e le linee fondamentali. La legge concedeva la semplice libertà di esistenza per le scuole private, prevedendone la concorrenza con quelle pubbliche, mentre il loro insegnamento era, comunque, sempre sottoposto alla vigilanza delle autorità scolastiche governative.

La riforma Gentile del 1923: una legislazione che riconosceva alle scuole non statali la libertà di esistenza con la possibilità di conferire titoli di studio con valore legale. Seguirono provvedimenti successivi di perfezionamento, quali il regio decreto 6 maggio 1923, n. 1054, che prevedeva la tipologia della scuola non statale e i principi generali dell'ordinamento; il regio decreto 6 giugno 1925, n. 1084, che dettava una conseguente disciplina normativa con particolare riferimento all'istituto giuridico del pareggiamento; il regio decreto 4 maggio 1925,

n. 653, che accordava il beneficio concernente il valore legale dei titoli degli studi compiuti a un ristretto numero di istituzioni. Diventerà poi con successivi provvedimenti un vero e proprio istituto giuridico; il regio decreto-legge 3 giugno 1938, n. 928, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 gennaio 1939, n. 15, che istituiva l'Ente nazionale dell'insegnamento medio (ENIM), con il compito di fondare e gestire scuole per delega dello Stato e di creare una fondamentale unità didattica, educativa e politica, rispondente alle esigenze del regime imperante.

Legge 19 gennaio 1942, n. 86: era una legge che portava a compimento l'evoluzione legislativa degli anni precedenti, conducendo ad una visione unitaria l'ordinamento giuridico. Essa distingueva, nella trattazione della materia, le istituzioni scolastiche meramente private, dalle istituzioni scolastiche che rilasciavano titoli di studio con valore legale, definendo il nuovo istituto giuridico del « riconoscimento legale », distinto dal « pareggiamento ». Infine stabiliva alcuni principi normativi che ancora restano il cardine del sistema vigente.

Il secondo ostacolo è frapposto dall'ingratitudine politica che nasce e si alimenta dall'ignoranza per un servizio che è, ad un tempo, di promozione umana, di recupero sociale, di preparazione professionale.

Il terzo ostacolo è determinato dall'inadempienza giuridica. Tale inosservanza riguarda in primo luogo il dettato costituzionale, sia nella parte generale (articoli 2 e 3), sia nella parte specifica, concernente l'alunno, l'insegnante, il genitore, il cittadino. In secondo luogo riguarda il diritto internazionale per quelle normative o risoluzioni internazionali, che avendo avuto l'assenso dello Stato italiano non si sono poi tradotte in leggi ordinarie, come la risoluzione del Parlamento europeo, approvata il 14 marzo 1984. Infine va ricordata l'inadempienza nei confronti della sentenza della Corte costituzionale n. 36 del 19 giugno 1958 che dichiara illegittimi alcuni articoli della legge 19 gennaio 1942, n. 86, e che invita il legislatore a provvedere « con auspicata sollecitudine ».

Il quarto ostacolo è dovuto al pregiudizio ideologico. È indubbio che una venatura anticlericale percorra tutta la vicenda travagliata della scuola non statale. Tale atteggiamento si diffonde in una contingenza nazionale in cui la scuola non statale coincide, forzatamente, con la scuola cattolica.

2. Dalle ragioni.

Esistono tante ragioni essenziali che depongono a favore della scuola non statale. Essa va difesa e sostenuta perché crediamo nel pluralismo correttamente inteso e correttamente applicato; perché il futuro radicalmente nuovo che ci attende non sopporta una scuola a monopolio statale; perché affermiamo il diritto-dovere della famiglia all'educazione che si esplica nella libertà di scelta educativa e di scuola (diritto-dovere nativo e perciò primario nel senso che sopravanza ogni altro diritto-dovere; irrinunciabile, nel senso che non può essere declinato; insopprimibile, nel senso che non può essere tolto); perché la scuola non statale ha acquisito molti titoli di credito nei confronti dei cittadini e dello Stato: ne sono una conferma l'estesa richiesta da parte dei cittadini e la considerazione di cui gode nella società civile, anche presso coloro che si dibattono fra opposizione di principio e stima reale.

3. Dalle modalità.

La nuova cultura dello sviluppo dell'istruzione e della formazione considera elementi cardinali quelli della differenziazione degli ordinamenti, della personalizzazione degli interventi e della autonomia delle scelte. Una nuova idea dell'organizzazione del sistema educativo prevede la compresenza articolata di tre generi di scuole: quelle delle istituzioni statali, regionali, comunali; quelle offerte sul mercato da singoli operatori o da gruppi privati; quelle che sono espressione della società civile (enti morali, fondazioni, cooperative, associazioni, istituti religiosi). In questa prospettiva è giusto e urgente potenziare la scuola della società civile che si colloca nella dimensione del privato sociale, che è la dimensione del servizio formativo fornito

alla comunità, da chi crede alla bontà del proprio progetto educativo e non fa della scuola un puro affare commerciale.

Sulla base di queste riflessioni, le scuole non statali possono essere definite secondo la seguente tipologia:

a) scuole notificate, inserite in un albo che ne testimoni la esistenza;

b) scuole riconosciute, simili alle attuali « legalmente riconosciute »;

c) scuole paritarie, che godranno di parità giuridica, ossia della validità, a tutti gli effetti, dell'equipollenza prevista dalla Costituzione, e di parità economica, in quanto la loro frequenza dovrà essere totalmente o parzialmente gratuita. La scuola paritaria dovrà perciò essere caratterizzata da una forte identità culturale, da una precisa autonomia di governo, dall'equivalenza di trattamento e dalla libertà di scelta.

La scuola paritaria dovrà garantire allo Stato requisiti scolastici certi e verificabili, ma otterrà anche la possibilità di essere una scuola effettivamente aperta a tutti. Il suo personale, assunto sulla base del proprio indirizzo educativo, godrà dei diritti del personale dello Stato, compresa la retribuzione economica, garantita dalla contribuzione statale.

4. *Dai tempi.*

Permangono ombre e luci nel panorama finora scrutato e non è facile prevedere l'esito di una possibile evoluzione.

Le ombre sono create, innanzitutto, dalla genericità e dalla ambiguità dell'impegno per la scuola non statale dell'attuale Governo di centrosinistra; dal consolidamento del fronte contro la scuola paritaria, dopo il varo del disegno di legge in materia, da parte del Senato della Repubblica; dal cambio in negativo di orientamento di alcuni partiti della maggioranza di governo provenienti dalla disciolta Democrazia cristiana (PPI e UDEUR); dall'insorgenza di un vento antiriformatore dove le forze politiche al governo, con motivazioni ridicole e ipocrite, strozzano il confronto e impongono le loro visioni. Le luci, sempre

più fioche, muovono dalla nuova sensibilità per il rapporto pubblico-privato; dalla maggiore disponibilità dell'ente locale per le scuole materne; dall'erogazione di assistenza anche per gli alunni delle scuole non statali; dal contributo economico, definito per legge, in favore di enti privati che operano nel campo della formazione professionale gestita dalle regioni.

In conclusione, i piccoli passi compiuti finora non ci illudono. Tuttavia ribadiamo che non ha più motivo di esistere, in nome della laicità, una pregiudiziale contro la scuola non statale. Se l'intervento dello Stato, nel secolo scorso, era giustificato da un tasso altissimo di analfabetismo, l'uso attuale di categorie logiche e spunti polemici risalenti al Risorgimento, è antistorico.

Onorevoli colleghi, la presente proposta di legge risponde, oltre che ad un preciso adempimento costituzionale, ad una profonda esigenza di « europeizzazione » del sistema scolastico italiano, tanto più sentita oggi, dopo l'insediamento del nuovo Parlamento europeo. Il nostro è infatti l'unico Paese dell'Unione europea in cui manca il concreto riconoscimento del ruolo del servizio pubblico svolto da istituzioni autonome aventi finalità educative.

In Italia meno di uno studente su dieci frequenta scuole non statali (escluse quelle materne), mentre la proporzione è ben diversa altrove: quasi uno su cinque in Francia; uno su tre in Spagna; tre su cinque in Belgio; due su tre in Olanda.

Non possiamo dirci pienamente europei se non superiamo anche questa anacronistica situazione, che finisce con il penalizzare l'intero sistema educativo impedendogli di dispiegare tutte le sue energie e tutte le sue potenzialità.

La presente proposta di legge è finalizzata, soprattutto attraverso il riconoscimento delle scuole paritarie, al miglioramento della scuola italiana nel suo insieme, senza privilegi di sorta ma anche senza discriminazioni. Essa si colloca quindi coerentemente in una linea politica dell'istruzione e della formazione rivolta ad arricchire, con la libertà e l'autonomia, la qualità dell'insegnamento-apprendimento a tutti i livelli.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Principi generali).

1. L'educazione, quale processo di maturazione della persona umana, concorre a determinare lo sviluppo civile del Paese.

2. Il diritto della persona all'educazione è assicurato dalla famiglia e dalla comunità e può essere soddisfatto o nell'ambito familiare o con la scelta di istituzioni competenti.

3. L'istruzione e la formazione, in quanto mezzi indirizzati all'educazione, sono fattori primari e decisivi della crescita individuale e sociale dell'uomo e della donna, posti in una condizione di pari opportunità.

4. L'istruzione e la formazione sono considerate fra le priorità politiche nazionali e sono esplicate nel rispetto del diritto-dovere delle famiglie ad educare i figli ed in funzione dei bisogni e delle attese dei soggetti a cui sono rivolte.

5. I prerequisiti istituzionali indispensabili al raggiungimento delle finalità previste nei commi 1, 2, 3 e 4, sono l'autonomia concessa ad ogni unità operativa finalizzata all'istruzione e alla formazione e l'apprestamento di un sistema educativo pubblico comprensivo delle scuole e istituti statali e delle scuole e istituti non statali.

6. La libertà di apprendimento è riconosciuta come principio fondamentale ed è tutelata anche nei confronti della libertà di insegnamento.

7. Il sistema pubblico di istruzione e di formazione concorre all'affermazione della libertà di apprendimento, mediante il pluralismo dei progetti educativi e delle istituzioni scolastiche statali e non statali.

8. La Repubblica garantisce il pluralismo delle istituzioni di istruzione e di formazione, attraverso il riconoscimento della piena libertà di istituzione.

9. Lo Stato garantisce ai genitori, ai loro figli e alle loro figlie la libertà di scelta delle istituzioni preposte alla istruzione e alla formazione e tutela il loro diritto ad usufruire delle misure economiche e di altre provvidenze disposte per assecondarne la frequenza.

ART. 2.

(Istituzione e requisiti).

1. Le istituzioni non statali, parte del sistema pubblico, sono distinte in notificate, riconosciute e paritarie.

2. Per ognuna delle tre tipologie di istituzioni non statali di cui al comma 1 sono previsti tre diversi gradi di precettività nelle condizioni, negli effetti, nelle procedure e nel trattamento corrispondenti alla quantità e alla qualità degli obblighi che lo Stato assume in favore delle medesime.

3. Le scuole e gli istituti non statali notificati sono istituiti previa comunicazione, da parte del gestore, al dirigente dell'ufficio scolastico regionale il quale emette motivati provvedimenti di accettazione, di diniego, di sospensione o di chiusura, dopo aver accertato la sussistenza dei seguenti requisiti:

a) residenza, maggiore età, godimento dei diritti civili e politici del richiedente;

b) denominazione, sede legale e sede di funzionamento;

c) idoneità dei locali;

d) adeguatezza degli arredi e delle attrezzature;

e) pubblicazione dei nomi e dei titoli professionali del personale direttivo e docente.

4. Le scuole e gli istituti non statali riconosciuti sono istituiti previa domanda, da parte del gestore, al dirigente dell'ufficio scolastico regionale, il quale emette motivati provvedimenti di concessione, di rifiuto, di interruzione o di privazione delle prerogative previste dal titolo VIII del

testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, dopo aver accertato, oltre alle condizioni di cui al comma 3 del presente articolo, l'esistenza dei seguenti requisiti:

a) idonea qualificazione professionale del personale direttivo e docente;

b) accoglienza di alunni forniti di titoli di studio aventi valore legale;

c) esistenza del progetto educativo e osservanza della carta dei servizi;

d) raggiungimento degli *standard* minimi di qualità previsti per l'intero sistema.

5. Le scuole e gli istituti non statali paritari sono costituiti previa istanza, avanzata dal gestore, al dirigente dell'ufficio scolastico regionale il quale ne dispone, con motivato decreto, l'ammissione ai sensi dell'articolo 33, quarto comma, della Costituzione. Oltre ai requisiti previsti per le scuole e gli istituti di cui ai commi 3 e 4, alle istituzioni paritarie sono richiesti i seguenti requisiti:

a) pubblicizzazione del bilancio;

b) accoglienza di chiunque, purché sia in regola con i titoli di studio e accetti il progetto educativo;

c) organizzazione improntata ai principi della partecipazione;

d) cooperazione nell'ambito della programmazione territoriale con altre istituzioni pubbliche e private, coinvolte direttamente o indirettamente nel compito di istruzione e di formazione.

ART. 3.

(Funzionamento).

1. Le istituzioni scolastiche non statali, notificate, riconosciute e paritarie sono dotate di un apposito statuto in cui viene, fra l'altro, esplicitato l'indirizzo educativo che si intende perseguire.

2. La selezione e il reclutamento del personale dirigente, docente e amministra-

tivo tecnico ed ausiliario (ATA), per tutte le istituzioni non statali, sono effettuati sulla base dei seguenti criteri:

a) dimostrazione di affinità culturale e di intesa pedagogica con il progetto educativo che l'istituzione intende attuare;

b) possesso comprovato delle attitudini, delle capacità e delle idoneità professionali richieste;

c) adozione di modalità trasparenti e di strumenti rigorosi, da parte del gestore, nell'espletamento della procedura che deve, comunque, essere rispettosa della chiamata nominale.

3. Il riconoscimento della parità comporta, per gli alunni e le alunne delle scuole e degli istituti paritari, un trattamento scolastico ed economico equivalente a quello degli alunni delle scuole e degli istituti statali. Gli studi compiuti, gli esami sostenuti in tali istituzioni, le certificazioni ed i diplomi rilasciati hanno valore legale.

4. Le istituzioni paritarie sono tenute al rispetto dei contratti collettivi di lavoro di diritto privato del settore. Tali istituzioni, in misura non superiore ad un quarto delle prestazioni complessive, possono avvalersi di prestazioni volontarie di personale fornito dei titoli scientifici o professionali adeguati ai compiti affidati e ricorrere anche a contratti di prestazione d'opera di personale in possesso dei necessari requisiti.

5. Il servizio prestato dal personale delle scuole e degli istituti riconosciuti e paritari, ivi compreso il personale di cui al comma 4, è valutato a tutti gli effetti, alla pari del servizio prestato dal corrispondente personale delle scuole e degli istituti statali e degli enti locali.

ART. 4.

(Finanziamento).

1. Fermi restando le competenze e gli interventi delle regioni e degli enti locali in materia di diritto allo studio ed alla istruzione, lo Stato, sulla base degli stanziamenti

menti previsti dalla presente legge, predispone ed attua interventi in favore dei genitori degli alunni delle scuole e istituti paritari a decorrere dal terzo anno di età dell'alunno fino al compimento degli studi secondari.

2. A decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, gli interventi di cui al comma 1 del presente articolo sono determinati ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera c), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. Tali interventi, finalizzati a garantire alle famiglie la scelta delle scuole e degli istituti riconosciuti o paritari, sono articolati come segue:

a) ai genitori degli alunni e delle alunne delle istituzioni non statali paritarie è attribuito un contributo, mediante credito di imposta, corrispondente, in misura totale per ogni figlio o figlia che frequenta la scuola dell'infanzia, la scuola elementare, la scuola media e i primi due anni della scuola secondaria e in misura del 70 per cento per coloro che frequentano gli anni successivi del sistema educativo pubblico, all'ammontare unitario, determinato annualmente e statisticamente dal costo medio sostenuto dallo Stato per ogni alunno o alunna che frequenta le istituzioni statali;

b) ai genitori degli alunni e delle alunne che frequentano le istituzioni non statali, riconosciute, è consentita una detrazione fiscale sull'imponibile, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), delle spese sostenute per ogni figlio o figlia e in misura non superiore al limite massimo di deducibilità consentito dalle norme vigenti.

3. L'importo documentato degli oneri sostenuti dalle famiglie di istituzioni statali e non statali per l'acquisto di libri di testo, di sussidi didattici di uso personale, per trasporti scolastici e per altre spese scolastiche non coperte dagli interventi finanziari statali o di enti locali è oggetto di credito di imposta in misura non superiore al 50 per cento della spesa complessiva.

4. Le somme di cui al comma 2, lettera a), sono destinate ai genitori degli alunni delle scuole e istituti paritari e, previo loro esplicito assenso, sono accreditate presso le scuole stesse, che attestano la frequenza degli alunni, entro e non oltre il 30 novembre dell'anno scolastico in corso.

5. Lo Stato fornisce, altresì, il sostegno previsto dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, alle istituzioni scolastiche non statali che accolgano alunni con *handicap*.

ART. 5.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, 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. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA

