

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2113

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GARAGNANI, ARACU, AZZOLINI, BERTOLINI, BERTUCCI,  
BLASI, BURANI PROCACCINI, CARLUCCI, CROSETTO, FAL-  
SITTA, GALVAGNO, JACINI, LAINATI, LECCISI, LICASTRO  
SCARDINO, MAURO, ORSINI, PAOLETTI TANGHERONI,  
PATRIA, SANTULLI, SCHERINI, VERDINI, ZANETTIN**

Disposizioni per l'armonizzazione della normativa relativa  
al diritto allo studio e alla parità scolastica

*Presentata il 17 dicembre 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge si propone di rendere omogeneo il quadro normativo in materia di diritto allo studio e di parità scolastica, così come delineato dalle varie leggi emanate dalle regioni e che si presentano particolarmente differenziate.

Le norme oggi vigenti in Italia, nel campo del diritto allo studio, e della scuola in genere, non garantiscono ancora un effettivo pluralismo educativo. Le famiglie e gli studenti che scelgono scuole non statali (o anche non comunali, per

quanto riguarda la scuola materna) sono in condizioni di grave svantaggio economico rispetto alle altre famiglie ed agli altri studenti. Nel settore della scuola materna ad esempio, gli enti locali hanno dato vita ad un submonopolio culturale. I cittadini, le famiglie che preferiscono ricorrere a strutture scolastiche ed educative non statali o non comunali devono sostenerne in proprio i costi, dopo avere peraltro contribuito a pagare, a beneficio altrui, i costi della scuola statale e comunale. Le leggi approvate da alcune

regioni costituiscono finalmente un notevole passo avanti nel riconoscimento del ruolo oggettivo di « servizio pubblico » svolto da strutture educative private, mentre la normativa adottata recentemente in altre rimane ancorata ad una concezione pubblicistica e totalizzante della scuola, muovendosi nel solco di una logica ormai superata che non si può o non si vuole abbandonare. Pur nel riconoscimento della piena autonomia delle regioni di normare questo importante settore, occorre riconoscere che l'attuale situazione vede la convivenza di sistemi scolastici aperti al privato sociale o caratterizzati da un arroccamento sul ruolo del pubblico, determinando così situazioni di notevole disparità fra i cittadini di uno stesso Stato.

Pare importante sottolineare che in alcune regioni si è di fronte non al riconoscimento di una libertà, ma al semplice, facoltativo e discrezionale allargamento di una offerta che resta sempre governata dal potere pubblico: governata tanto più ferreamente quanto più il denaro delle convenzioni è indispensabile alla sopravvivenza delle scuole « private ».

Occorre, pertanto, favorire l'attuazione del dettato costituzionale dell'articolo 33, quarto comma, che recita: « La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà, ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali ».

Equipollenza di trattamento scolastico si intende su tutti gli aspetti della vita scolastica, compresi quelli economici, proprio perché la Costituzione non ne esclude nessuno. Il « senza oneri per lo Stato », di cui all'articolo 33, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla istituzione di scuole da parte di « enti e privati », va letto alla luce dei contenuti di cui al quarto comma del citato articolo 33 nei riguardi degli alunni di scuole paritarie. « Onere », significa che nessuno può obbligare lo Stato a erigere scuole non statali; nel contempo Stato e regioni, possono decidere di sostenere le scuole esistenti, o agevolare i genitori nel compito costituzionale e civile di educare i propri figli.

Vi è, invece, l'obbligo statale di garantire almeno una scuola dell'obbligo gratuita per tutti i cittadini in base all'articolo 34 della Costituzione. Non vi è riscontro che la scuola dell'obbligo debba essere assicurata solo a chi frequenta le scuole statali. Anzi. La nostra Costituzione si basa sul principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini e sul dovere dello Stato di rimuovere le cause che la impediscono. Tocca allo Stato, quindi, garantire non solo l'insegnamento e l'apprendimento, ma anche l'effettivo esercizio di tali libertà a parità di condizioni.

Entrando in Europa, è venuta ulteriormente a maturare non solo l'esigenza di riformare lo Stato, ma anche di rivedere alcune impostazioni e concezioni che miravano a limitare la libertà di educazione. In Europa siamo, con la Grecia, le uniche due Nazioni a non avere compiutamente legiferato in merito alla parità scolastica. Dobbiamo pertanto definitivamente colmare questa carenza. In materia di istruzione scolastica, l'articolo 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ha delegato alle regioni ai sensi dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione, le seguenti funzioni amministrative:

a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;

b) la programmazione sul piano regionale nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);

c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;

d) la determinazione del calendario scolastico;

e) i contributi alle scuole non statali;

f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

Bisogna quindi tener conto del ruolo delle regioni in merito ai contributi per la scuola non statale.

Quanto alle spese degli enti locali per il « diritto allo studio », va rilevato che di queste non sono destinatari i gestori delle scuole ma solo indirettamente le famiglie degli alunni per specifici servizi (libri, trasporti, mense, eccetera) che agevolano l'esercizio del diritto allo studio e non coprono assolutamente gli esborsi effettivi.

La scuola non statale svolge a tutti gli effetti un servizio « pubblico » per chiunque lo desideri, svolto sotto il controllo degli organi dello Stato e degli enti locali.

Oggi tale scuola è in grave crisi economica; non aiutarla comporterebbe, come insana conseguenza, far mancare il servizio in aree geografiche in cui non esistono offerte educative statali o comunali, ed in ogni caso una presa in carico per l'ente locale (impossibilitato a farlo) di tutti i costi ingentissimi attualmente ricadenti sui gestori di scuole e sulle famiglie, con il conseguente obbligo di organizzare e gestire una scuola che attualmente funziona bene, è aperta a tutti, è di qualità.

La delega alle regioni delle funzioni amministrative in materia di istruzione scolastica, ai sensi dell'articolo 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998, ha indubbiamente risposto ad una esigenza diffusa nel Paese.

In questa ottica, si è provveduto in passato a decentrare alle regioni le relative competenze in materia di formazione professionale e, più di recente, di impostazione delle politiche attive per il lavoro finalizzate alla creazione di occupazione.

Possiamo dire in sintesi che il ruolo dello Stato-gestore si va trasformando sempre più nel ruolo dello Stato-regolatore.

Il ruolo dello Stato egemone tende ad essere occupato, nell'ambito politico, da una articolazione democratica delle istituzioni con riconoscimento a pieno titolo di soggetti diversi, nell'ambito dell'organizza-

zione economica, dalla logica della economia di mercato; nell'ambito della società civile, dall'ideale di una società « aperta » sempre più permeabile al riconoscimento e alla valorizzazione dei concetti di multiculturalità.

A sua volta il concetto di « pubblico » sinonimo in passato di « statale », è stato inteso in senso sempre più allargato, di esercizio di funzioni rispetto a finalità comuni, sollecitando in ogni campo il pluralismo dei servizi ed il decentramento dei poteri.

In particolare, il decentramento dei poteri nella sua forma estrema di autonomia decisionale delle istituzioni periferiche ha portato ad un mutamento nelle strutture dei sistemi formativi, modificandone gli assetti e soprattutto l'organizzazione dell'insegnamento.

In questa mutata prospettiva, ai fattori di crescita prodotti dalle innovazioni dei sistemi formativi con la modernizzazione dei processi di istruzione, si aggiungono nuovi elementi, quali la formazione continua e l'autonomia delle istituzioni.

È soprattutto l'autonomia ad aprire gli spazi per una radicale innovazione delle logiche del sistema: una autonomia che si esplica da un lato nella elaborazione di distinti progetti educativi e nella gestione delle singole istituzioni scolastiche, anche in relazione a particolari esigenze delle persone e della comunità territoriale e dall'altro persegue finalità generali ed obiettivi comuni che la società assegna al sistema nazionale dell'istruzione.

In questo clima culturale, superata la vecchia contrapposizione ideologica fra scuola dello Stato laica e scuola privata cattolica si è giunti alla definizione anche della dialettica più complessa fra ruolo della scuola gestita dallo Stato e ruolo di una scuola paritaria riconosciuta insieme alla scuola statale, quale « secondo pilastro » del sistema nazionale di istruzione nella erogazione di un servizio educativo e formativo valido per l'intera società e perciò anch'esso pubblico.

All'antica contrapposizione fra scuola dello Stato e scuola dei privati, si è sostituita attualmente una diversa visione della

scuola che, per essere « pubblica » ossia scuola di tutti ed avere perciò accesso al finanziamento dello Stato, deve tendere, pur nell'ambito di progetti educativi diversi, alla formazione di soggetti liberi e capaci di autonomia critica e perciò essere fondata sulla libertà di apprendimento e sulla libertà di insegnamento.

In quest'ottica diventa dunque necessario che gestori statali e non statali assolvano alla medesima funzione pubblica in un sistema fondato su una convergenza culturale e sociale circa gli obiettivi formativi e governato da norme comuni.

Un sistema educativo così concepito è sicuramente la migliore garanzia alle legittime aspettative degli studenti e delle loro famiglie di poter contare su di un quadro normativo omogeneo con *standard* minimi uguali per tutti e quindi di poter scegliere in assoluta libertà.

In questo ambito la presente proposta di legge valorizza al massimo il ruolo delle regioni chiamate a definire le modalità di attuazione di una effettiva libertà di scelta delle famiglie tra scuole pubbliche e private e nel contempo garantisce alle famiglie la tutela di un diritto imprescindibile sancito dalla Carta costituzionale per tutti i cittadini.

Occorre, infatti, precisare che la presente proposta di legge non si muove nell'ottica di penalizzare o restringere le competenze regionali che devono essere salvaguardate a tutti gli effetti e valorizzate purché non ledano diritti fondamentali del cittadino, quale quello della libertà di educazione che è riconosciuto dalla normativa statale e regionale.

È evidente che uno Stato federale, non può non porre, in questo come in altri settori, parametri e *standard* minimi di assistenza validi in ogni parte del suo territorio, come esplicitato fra l'altro, dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante « Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione » che, sostituendo l'articolo 117 della Carta costituzionale, alla lettera *m*) del secondo comma, nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato, include fra l'altro: « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ».

In conclusione proprio l'applicazione del principio di sussidiarietà riconosciuto da molti statuti regionali e da tutte le leggi fondamentali delle regioni richiede l'introduzione delle disposizioni previste dalla presente proposta di legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Norme generali).*

1. La Repubblica considera la libertà di apprendimento, istruzione ed educazione come diritto fondamentale dell'individuo.

2. La Repubblica riconosce valore e carattere di pubblico servizio alle iniziative di istruzione e di educazione promosse da enti pubblici e privati, da singoli o da associazioni di cittadini, da istituzioni e da associazioni private dotate di personalità giuridica che corrispondano agli ordinamenti generali dell'istruzione, siano coerenti con la domanda formativa delle famiglie e rispondano alle esigenze di un agevole inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

3. L'iniziativa privata nel campo dell'istruzione e dell'educazione, promossa e gestita dai soggetti di cui al comma 2, si esplica secondo i principi di cui all'articolo 33 della Costituzione.

## ART. 2.

*(Armonizzazione della legislazione in materia di contributo alle scuole non statali).*

1. Al fine di rendere effettivo il diritto di scelta, da parte delle famiglie, delle scuole e delle altre istituzioni educative, lo Stato promuove e sostiene la libertà di educazione.

2. Lo Stato promuove e sostiene il diritto di scelta di cui al comma 1, riconoscendo alle famiglie il diritto a fruire, in condizione di non discriminazione tra differenti ambiti territoriali regionali, dei benefici derivanti dalla erogazione di fondi a carico delle regioni o degli enti locali per le scuole di ogni ordine e grado.

3. Ai fini della presente legge le regioni esercitano le funzioni amministrative relative all'erogazione dei contributi alle scuole non statali, nell'ambito della legi-

slazione nazionale, nonché quelle relative all'attribuzione, nei limiti delle risorse regionali disponibili, di buoni scuola alle famiglie degli allievi frequentanti le scuole statali e paritarie private di cui all'articolo 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, al fine di coprire, in tutto o in parte, le spese effettivamente sostenute dalle famiglie. I buoni scuola devono essere rapportati al reddito, alle disagiate condizioni economiche, al numero dei componenti il nucleo familiare nonché all'entità delle spese scolastiche gravanti complessivamente sul nucleo medesimo.

4. Le regioni definiscono le modalità di attuazione degli interventi di cui al comma 3 rispettando e garantendo ad ogni livello della loro azione il diritto di scelta della famiglia e del cittadino.

### ART. 3.

#### *(Regolamento per la definizione di parametri).*

1. Con regolamento adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti:

a) i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, mediante la determinazione dell'entità dei buoni da concedere per ciascun nucleo familiare al fine di rendere effettivo il diritto di scelta di cui all'articolo 2;

b) l'ammontare delle risorse aggiuntive statali, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, destinate a rimuovere gli squilibri economici e sociali conseguenti alle minori disponibilità finanziarie di determinate regioni da utilizzare per il finanziamento dei buoni scuola.



Lire 500 = € 0,26



\*14PDL0021090\*