

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GUBERT

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 1996

Norme per la piena attuazione del diritto all'istruzione

ONOREVOLI SENATORI. - Il secolare dibattito sulla libertà scolastica che nel secondo dopoguerra si è arricchito di saggi dotti e ponderosi sul significato del «senza oneri per lo Stato» che l'onorevole Corbino ebbe la responsabilità di far aggiungere al secondo comma dell'articolo 33, ha fatto dimenticare che altri e altrettanto importanti diritti entrano in gioco quando ci si pone di fronte al problema di dare piena attuazione al dettato costituzionale relativo alla scuola e all'istruzione.

Per meglio comprendere il quadro in cui si inserisce questo problema occorre ricordare che la nostra Costituzione si presenta nel suo complesso come «garantista», volta cioè a tutelare il cittadino, non solo come individuo, ma anche nelle «formazioni sociali in cui si esplica la sua personalità», nei confronti dello Stato visto come «apparato» al servizio del cittadino e di tutta la società - concepita come un complesso di attività organizzate, in grado di darsi fini e di perseguirli dotandosi degli strumenti necessari - a preferenza che come «persona», detentore cioè oltre che di compiti (e di poteri necessari a perseguirli) anche di fini, e, conseguentemente, di diritti propri. Tutta la prima parte del nostro testo costituzionale può infatti essere letta come un lungo elenco di diritti, attribuiti all'uomo che, diventato cittadino, li mantiene e, anzi, li vede dallo Stato garantiti e sostenuti nella loro attuazione, fino a diventare principio e motore della vita e dello sviluppo della società. Potremmo anzi dire che proprio in questa scelta consiste la specifica «via italiana alla democrazia».

Non deve quindi meravigliare se in tutta la prima parte del testo costituzionale compaiono pochi «doveri» posti a carico del cittadino; tra questi spiccano, per il rilievo ad essi assegnati: «il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria

scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (articolo 4, comma secondo); il «dovere diritto dei genitori (di) mantenere, istruire ed educare i figli...» (articolo 30, comma primo); «l'istruzione inferiore, ..., è obbligatoria e gratuita» (articolo 34, comma secondo); «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio...» (articolo 52, comma primo e secondo); «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (articolo 53, comma primo); «tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica... I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno dovere di adempierle...» (articolo 54).

Un elenco molto breve: sei i doveri (o obblighi) ricordati, di cui il primo (articolo 4) non indica un «fare» specifico, ma piuttosto l'obbligo morale per il cittadino di non assumere un atteggiamento passivo o, peggio, parassitario nei confronti della società, gli ultimi tre (articoli 52, 53, 54) rappresentano gli essenziali doveri (o obblighi) connessi al vincolo politico che il cittadino liberamente assume accettando la cittadinanza e i due doveri (o obblighi) rimanenti (articoli 30 e 34) attengono al titolo secondo, «rapporti etico-sociali», il solo in cui la Costituzione si avventura a parlare di etica.

Sembra evidente, anche senza ulteriori indicazioni, la delicatezza e l'importanza che le modalità effettive con cui la Repubblica traduce nella sua normale attività di governo hanno rispetto alla qualità della democrazia. Pur non potendo addentrarci in un'approfondita analisi, occorre comunque svolgere alcune considerazioni su questo punto, per meglio precisare la portata del dettato costituzionale e, di conseguenza, chiarire senso, intenzioni e modalità ope-

relative che informano il presente disegno di legge.

La prima e più immediata osservazione riguarda l'estensione dei due doveri (obblighi): quello previsto dall'articolo 30 a carico dei genitori nei riguardi dei figli si presenta più ampio di quello previsto dall'articolo 34. Il primo infatti riguarda, oltre che l'istruzione, anche l'educazione e, più in generale, il «mantenimento», e non ha limiti di tempo; il secondo riguarda solo l'istruzione, anzi solo una parte di essa, quella «inferiore», e per un periodo definito («almeno otto anni»). Inoltre il primo si colloca all'interno di un contesto costituzionalmente riconosciuto e garantito, la famiglia, mentre il secondo è legato in un modo implicito e solo funzionalmente alla scuola, istituzione che non ha in sé rilevanza costituzionale.

A ciò si collega la seconda osservazione. L'articolo 30 infatti individua chiaramente i soggetti responsabili (i genitori) e i destinatari (i figli, anche nati fuori del matrimonio), mentre l'articolo 34 si limita ad indicare un dovere impersonale, senza preoccuparsi di specificare responsabili e destinatari.

In terzo luogo, ed è questa forse la più importante delle osservazioni, il precetto stabilito all'articolo 30 si presenta, a differenza di quanto stabilito all'articolo 34, connesso in modo indissolubile ad un diritto che la Costituzione attribuisce non genericamente alla famiglia, ma specificatamente ai genitori. Questo diritto si definisce in modo specifico anche nei confronti dello Stato; infatti al secondo comma si afferma che «nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti». Non a caso si parla di «incapacità» e non di «impossibilità», di «legge» e non di «amministrazione». Inoltre lo Stato, al successivo articolo 31, si impegna ad agevolare «con misure economiche e altre provvidenze..... l'adempimento dei compiti «riconosciuti propri della famiglia».

A questo punto appare delineato con sufficiente chiarezza il quadro costituzionale in cui si inserisce questo disegno di legge, i cui obiettivi sono:

una più piena attuazione del dettato costituzionale relativo alla istruzione che, in quanto obbligatoria, deve essere gratuita come sancito dall'articolo 34;

una prima attuazione del dettato costituzionale relativo all'impegno sancito dall'articolo 31, di sostenere ed agevolare l'effettivo esercizio del diritto-dovere dei genitori ad istruire (oltre che ad educare) i figli;

una più piena attuazione del dettato costituzionale relativo alla pari dignità sociale ed alla eguaglianza dei cittadini davanti alla legge sancito dall'articolo 3.

È chiaro che il perseguimento di questi tre obiettivi deve misurarsi con il problema della scuola, che rappresenta, almeno per il modo con cui si è sviluppata l'istruzione obbligatoria nel nostro Paese, lo strumento fondamentale attraverso cui si è proceduto alla diffusione e all'ampliamento dell'istruzione formale. Sarebbe però gravemente errato e certamente contrario allo spirito ed alla lettera della democrazia, quale è delineata dalla nostra Costituzione, confondere molti problemi, anche di ordine costituzionale, presenti oggi nella legislazione che regola il nostro sistema scolastico e i tre obiettivi che questa legge si pone. Se infatti anche in altri momenti, con scelte politiche ed ideologiche tra loro diverse ed ancor più differenti rispetto a quelle che reggono la Costituzione repubblicana, veniva riconosciuto il diritto alla «istruzione paterna», come accadde sia nella legge Casati del 1859 sia nella riforma Gentile del 1923-24, come si può oggi ammettere che il diritto di decidere in merito alla istruzione dei propri figli sia esercitabile solo da famiglie abbienti, e non solo nel caso di famiglie numerose? Nè vale obiettare che l'istruzione è comunque garantita dalla gratuità dell'istruzione inferiore impartita nella scuola statale, perchè se questa fosse, come è oggi, la sola strada offerta per l'adempimento dell'obbligo previsto all'articolo 34 i diritti solennemente sanciti all'articolo 30 verrebbero gravemente lesi e gli impegni previsti all'articolo 31 rimarrebbero lettera morta.

La semplicità e la essenzialità della proposta di legge sono una chiara indicazione che il concreto ed effettivo riconoscimento del diritto dei genitori non solleva problemi particolari anche prescindendo da riforme strutturali del sistema scolastico.

Ciò non significa affatto misconoscere l'urgenza che profonde riforme intervengano, nel più breve tempo possibile, a ridare nuova forza e nuovo vigore al nostro sistema formativo. Il riassetto della fascia secondaria dell'istruzione, collegato ad un ampliamento dell'obbligo e ad un ripensamento del rapporto tra compito formativo e formazione professionale, che sappia cogliere e far proprie le esigenze nate dalle profonde modificazioni che hanno interessato negli ultimi quindici anni il sistema produttivo e l'organizzazione dei servizi; l'esigenza di dare avvio ad una organica riforma del sistema formativo improntata al principio della autonomia; la costituzione di un sistema indipendente di verifica e di valutazione della qualità del servizio di formazione; l'inderogabile appuntamento con la attuazione del dettato costituzionale dell'articolo 33 della Costituzione che chiede alla Repubblica di dettare norme generali per l'istruzione e di stabilire con la legge la attuazione della parità: sono questi appuntamenti di grandissimo rilievo che dovranno vedere l'impegno della XIII legislatura. Essi non rappresentano in alcun modo un ostacolo a che si provveda in via assolutamente prioritaria ad avviare con questa legge una politica di reale aiuto alla famiglia, invertendo una linea politica sociale a lungo perseguita, anche in contrasto con il dettato della Costituzione.

Passiamo ora a presentare brevemente le scelte fondamentali che hanno informato la stesura dell'articolato proposto.

È sembrato innanzi tutto opportuno sancire che la gratuità dell'istruzione obbligatoria è garantita dallo Stato solo a condizione che essa venga impartita in scuole pubbliche riconosciute (articolo 1). Esse sono, fino alla approvazione di una nuova legge specifica sulle scuole, quale potrebbe essere una legge sulla parità, le scuole che oggi sono autorizzate o riconosciute (articolo 2),

in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 454 del 15 dicembre 1994 che recita, al paragrafo 5 del 'considerato in diritto': «l'obbligo scolastico può essere adempiuto in modi diversi dalla frequenza delle scuole pubbliche o di quelle private abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. È perciò ingiustificatamente discriminatoria l'esclusione di chi assolve in uno dei modi diversi da tale tipo di frequenza, da una tale provvidenza destinata non alle scuole bensì direttamente agli alunni e quindi in connessione con l'obbligo scolastico, il cui adempimento, come si è visto, non è necessariamente legato alla frequenza solo delle scuole pubbliche o di quelle autorizzate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale».

Molto spesso quando si affronta, direttamente o indirettamente, questo tema si sente affermare che il problema di sceverare tra il grano e il loglio è problema prioritario, e anche di difficile soluzione. In realtà chi afferma questo sembra dimenticare che esistono già leggi e regolamenti con condizioni molto precise per la attribuzione del valore legale agli studi compiuti in scuole statali. Programmi, orari, titoli professionali del personale docente e direttivo, modalità di verifica, forme di controllo e di vigilanza specifiche sono strettamente normate, anzi di regola uguali alle corrispondenti scuole dello Stato; sotto questo profilo quindi sarebbe difficile immaginare una più rigida uniformità. Inoltre il Ministero e i suoi organi periferici (Provveditorati e Direzioni didattiche) sono dotati di poteri di ispezione e di verifica delle condizioni effettive di esercizio della attività di ogni istituto non gestito dalla pubblica amministrazione.

Gli articoli successivi rappresentano il cuore del disegno di legge. Si stabilisce infatti la piena libertà di scelta da parte dell'obbligato (o della famiglia) (articolo 3) e i criteri con cui si affronta il problema della gratuità dell'istruzione obbligatoria nelle scuole statali (articolo 4).

È indubbio che le forme di aiuto diretto alle famiglie sono preferibili. Esse infatti rappresentano una modalità attraverso cui

la responsabilità che, in linea di principio, grava sui genitori da un lato e sulla scuola dell'altro e il cui esercizio si presenta come necessario per il corretto funzionamento del sistema a favore degli educati, trova un modo di particolare incidenza per tradursi in indicazioni concrete in grado di combattere le tentazioni corporative, inevitabili in tutti i sistemi autoreferenziali. Esse inoltre sembrano più compiutamente corrispondere al dettato costituzionale.

D'altra parte il fatto che la legislazione attuale attribuisce gli oneri per l'istruzione obbligatoria in parte allo Stato (insegnanti), in parte al comune (personale non docente, edifici, spese generali, ecc.) e il fatto che l'impresa-scuola presenta una notevole rigidità dei costi, potrebbe rendere opportuno (o necessario), soprattutto in una prima fase e per determinati tipi di oneri (ad esempio quelli relativi alle strutture e alle spese diverse da quelle per il personale docente) ripiegare su forme di finanziamento diretto agli istituti. Per questo si è stabilito che, a regime, comunque almeno il 50 per cento del costo per allievo dovrà essere erogato, direttamente o indirettamente, ai cittadini interessati. A questo proposito può essere opportuno chiarire che il contributo si intende dato direttamente quando l'importo è materialmente versato ai cittadini interessati che provvederanno poi a pagare quanto dovuto all'istituto; è invece dato indirettamente quando l'importo viene erogato direttamente dalla pubblica amministrazione all'istituto, sulla base di un documento rilasciato dagli obbligati all'istituto stesso. Va giustamente evidenziato che al momento della completa attuazione prevista dall'articolo 8 il sistema del contributo diretto od indiretto ai cittadini interessati dovrà essere equilibrato dalla costituzione di un fondo di perequazione per la copertura delle maggiori spese di funzionamento delle scuole delle piccole comunità o ubicate in territorio con bassa densità di popolazione.

Va, inoltre, sottolineato che per semplificazione amministrativa, fino all'entrata in vigore della legge di regolamentazione dell'autonomia scolastica prevista dall'arti-

colo 4 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, si dovrà continuare a finanziare gli istituti statali con le modalità attualmente in uso.

Appare inoltre importante che l'onere di definire gli importi di riferimento per la definizione del contributo alle famiglie è affidato alla Corte dei conti che provvederà facendo riferimento alla spesa effettuata per l'anno precedente nelle corrispondenti scuole dipendenti dallo Stato, eventualmente suddivise anche territorialmente.

Con l'articolo 5 si specifica che il potere di controllo e di ispezione di cui la Amministrazione già gode dovrà essere dotato di strumenti efficaci relativamente alla verifica delle iscrizioni e delle presenze effettive, per fugare il campo da ogni possibile tentazione o sospetto di un uso strumentale delle norme previste dal presente disegno di legge.

Il finanziamento della legge avverrà attraverso il bilancio del Ministero della pubblica istruzione e riassorbirà i contributi che, a qualunque titolo, vengono oggi corrisposti per il sostegno alla istruzione obbligatoria nelle scuole non dipendenti dalla amministrazione statale (articolo 6). La spesa aggiuntiva per attuare quanto previsto da questa proposta oggi non supera i millecinquecento miliardi, un ordine di cifra compatibile con le attuali condizioni del bilancio della Pubblica istruzione, come si evidenzia da recenti stanziamenti effettuati a favore della scuola. Un atteggiamento responsabile ci porta però a misurarsi anche con la attuale situazione del nostro bilancio; nonostante la relativa modestia della somma necessaria e nonostante sia tecnicamente fattibile si è rinunciato alla attuazione immediata di quanto è previsto, sotto il profilo economico, e si è diluito l'impegno di spesa in un lasso di tre anni, limitando l'importo aggiuntivo rispetto ai finanziamenti già ora erogati a cinquecento miliardi per il primo anno (articolo 8).

Consapevoli sia dei delicati problemi che questa scelta comporta, anche sotto il profilo costituzionale, sia della necessità di emanare norme che possano diventare stimolo per un più accelerato processo di am-

modernamento del sistema formativo italiano, sia della esigenza di arrivare ad un testo legislativo che contribuisca ad una più razionale organizzazione degli oneri di spesa, si è scelta la strada di dettare alcune essenziali indicatori che delimitino e guidino la stesura di un decreto governativo (articolo 7). Rimane assolutamente chiaro che le modalità concrete che verranno scelte non possono in alcun modo violare il

principio della libertà di scelta delle famiglie, la piena equivalenza, anche economica, delle differenti opzioni possibili, il dato che l'aiuto è ai genitori e che su questo fronte non si può che agire con decisione e rapidità per riprendere il gravissimo ritardo con cui si sta oggi avviando una iniziale politica di aiuto e di riconoscimento delle responsabilità e quindi dei diritti della famiglia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Gratuità della istruzione obbligatoria)

1. L'istruzione obbligatoria è gratuita, secondo quanto previsto dall'articolo 34 della Costituzione, in quanto venga impartita in una scuola pubblica riconosciuta.

Art. 2.

(Definizione di scuola pubblica riconosciuta)

1. Sono scuole pubbliche riconosciute le scuole che possiedono i requisiti previsti dalla legge. Tali requisiti non possono ledere i principi sanciti dall'articolo 33 della Costituzione.

2. Fino all'emanazione della legge relativa alla parità sono considerate pubbliche a tutti gli effetti le scuole dipendenti dallo Stato, le scuole dipendenti da altri enti pubblici territoriali e le scuole dipendenti da enti e privati che siano riconosciute od autorizzate ad offrire il servizio pubblico di istruzione per l'assolvimento dell'obbligo scolastico ai sensi della normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

(Libertà di scelta dell'istituto)

1. È riconosciuta e garantita a tutti i cittadini, ed ai genitori per i propri figli minori, la libera scelta delle istituzioni scolastiche in cui procedere all'adempimento dell'obbligo scolastico.

2. Tale scelta non deve produrre discriminazioni tra gli obbligati e tra le loro famiglie, neppure sotto il profilo economico secondo quanto previsto e tutelato dall'arti-

colo 3 della Costituzione anche nel caso di iscrizione presso istituzioni scolastiche non statali.

Art. 4.

(Oneri dell'istruzione obbligatoria)

1. Gli oneri relativi alla istruzione obbligatoria sono attribuiti dalla legge alla Amministrazione dello Stato o ad altro ente territoriale. Tale impegno può essere ottemperato sia attraverso la istituzione di scuole proprie sia attraverso contributi ai cittadini obbligati od ai genitori per i propri figli minori, diretti oppure indiretti, che verranno ordinariamente erogati attraverso l'istituto frequentato. Qualora la legge divida tra enti pubblici diversi gli oneri per l'istruzione obbligatoria, la legge indicherà la modalità con cui ogni ente dovrà far fronte al proprio impegno verso i cittadini obbligati od ai genitori per i propri figli minori.

2. I contributi attribuiti, direttamente o indirettamente, agli obbligati non potranno superare il costo medio per alunno, comprensivo delle differenti voci di spesa, della corrispondente scuola gestita direttamente dallo Stato o da altro ente pubblico territoriale. A tal fine la Corte dei conti provvederà a rendere pubbliche annualmente le tabelle di tali costi.

Art. 5.

(Controlli)

1. Fino alla data di entrata in vigore di una legislazione organica sulla parità, i controlli previsti dalla attuale normativa relativamente al numero degli iscritti nei singoli istituti pubblici riconosciuti saranno integrati da controlli sulla effettiva frequenza degli stessi.

2. Lo Stato vigila sulla permanenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente per il riconoscimento alle scuole della autorizzazione, del pareggiamento, della parifica e del riconoscimento legale revocando, se necessario, il riconoscimento medesimo,

secondo le modalità stabilite con il regolamento di cui all'articolo 7.

Art. 6.

(Finanziamento)

1. Gli stanziamenti necessari per l'attuazione della presente legge sono determinati dalla legge finanziaria, e iscritti in un apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministro della pubblica istruzione.

2. I contributi alle scuole o ai cittadini per la frequenza alla istruzione obbligatoria sono soppressi, e gli stanziamenti relativi vengono riversati nel capitolo di spesa di cui al comma 1.

Art. 7.

(Norme di attuazione)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo è tenuto ad emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento che indichi, sulla base di quanto previsto agli articoli precedenti:

a) gli obblighi derivanti ai diversi enti pubblici della normativa vigente sulla istruzione obbligatoria;

b) le modalità con le quali prevedere a quanto previsto all'articolo 4;

c) le modalità con le quali attuare quanto previsto all'articolo 5;

d) le modalità con le quali armonizzare la normativa di cui alla presente legge con i poteri derivanti alle regioni e alle province autonome da leggi di rilevanza costituzionale.

2. Almeno il 50 per cento della spesa riconosciuta ammissibile per allievo, dovrà essere attribuita con contributi diretti alla famiglia.

3. Il regolamento di attuazione della presente legge sarà emanato entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.

Art. 8.

(Norme transitorie e finali)

1. Restano invariati la normativa relativa al diritto allo studio e i poteri attribuiti in questo campo alle regioni e agli enti locali.

2. La completa attuazione di quanto disposto dalla presente legge deve avvenire entro tre anni dalla data della sua entrata in vigore.-

3. Per il primo anno di attuazione della presente legge la spesa a carico del bilancio dello Stato è fissata in lire 600 miliardi.

