

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1730

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato GARAGNANI

Principi fondamentali in materia di diritto allo studio
e di libertà di scelta del percorso educativo

Presentata il 1° ottobre 2008

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge si prefigge di rendere omogeneo il quadro normativo in materia di diritto allo studio e di libertà di scelta del percorso educativo: le norme oggi vigenti in Italia, nel campo del diritto allo studio e della scuola in genere, non garantiscono, infatti, ancora un effettivo pluralismo educativo. Le famiglie e gli studenti che scelgono scuole non statali (anche comunali, per quanto riguarda la scuola materna) sono in condizioni di grave svantaggio economico rispetto alle altre famiglie e agli altri studenti. Nel settore della scuola dell'infanzia, ad esempio, gli enti locali hanno dato vita a un « submonopolio culturale ». I cittadini e le famiglie che preferiscono ricorrere a strutture scolastiche ed educative non statali e non comunali devono poi sostenerne in proprio i relativi 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 in altre rimane ancorata a 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 regolamentare questo importante settore, occorre riconoscere che l'attuale situazione vede la convivenza di sistemi scolastici aperti al privato sociale e di sistemi caratterizzati da un arroccamento sul ruolo del pubblico, determinando così situazioni di notevole disparità tra i cittadini di uno stesso Stato.

Pare importante sottolineare che in alcune regioni si è di fronte non al rico-

noscimento di una libertà, ma al semplice, facoltativo e discrezionale allargamento di un'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 e 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 al citato articolo 33, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'istituzione di scuole da parte di « enti e privati », va letto alla luce dei contenuti di cui al quarto comma del medesimo articolo 33 nei riguardi degli alunni di scuole paritarie. « Senza oneri » significa che nessuno può obbligare lo Stato a istituire 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, secondo comma, della Costituzione. Non vi è riscontro che la scuola dell'obbligo debba essere assicurata solo a chi frequenta le scuole statali. Anzi. La 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 mi-

ravano 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, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ha da tempo delegato alle regioni 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 tenere conto del ruolo delle regioni in merito ai contributi per la scuola non statale, d'altronde confermate dal vigente testo dell'articolo 117 della Costituzione e dalle pronunce della Corte costituzionale in materia.

Quanto alle spese degli enti locali per il « diritto allo studio », va rilevato che di queste non sono destinatari i gestori delle scuole, ma 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, e 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 ed è di qualità.

L'attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative in materia di istruzione scolastica ha indubbiamente risposto ad una esigenza diffusa nel Paese.

In quest'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.

Si può 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 un'articolazione democratica delle istituzioni con riconoscimento a pieno titolo di soggetti diversi caratterizzati, nell'ambito dell'organizzazione economica, dalla logica dell'economia di mercato e, 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 e il decentramento dei poteri.

In particolare, il decentramento dei poteri nella sua forma estrema di autonomia decisionale delle istituzioni periferiche ha portato a un mutamento nelle strutture dei sistemi formativi, modificando 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 scolastiche.

È soprattutto l'autonomia ad aprire gli spazi per una radicale innovazione delle logiche del sistema: un'autonomia che si esplica da un lato nell'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 e obiettivi comuni che la società assegna al sistema nazionale dell'istruzione.

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

All'antica contrapposizione tra scuola dello Stato e scuola dei privati, si è sostituita una diversa visione della scuola che, per essere « pubblica », ossia di tutti e per 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 criteri

minimi uguali per tutti e quindi di poter scegliere in assoluta libertà.

In quest'ambito, la presente proposta di legge valorizza al massimo il ruolo delle regioni chiamate a definire le modalità di attuazione di un'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 di 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, anche « federale », non può non porre, in questo come in altri settori, parametri e criteri minimi di assistenza validi in ogni parte del suo territorio, come esplicitato d'altronde nel testo dell'articolo 117 della Carta costituzionale, che alla lettera *m*) del secondo comma, nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato, vi include tra l'altro la « 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 e tutela le iniziative di istruzione e di educazione promosse da enti pubblici e privati, da singoli o da associazioni di cittadini, da istituzioni, da società cooperative tra genitori o tra genitori e insegnanti, da associazioni private dotate di personalità giuridica che corrispondono alle norme generali sull'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e rispondono 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, è libera e si esplica secondo i principi di cui all'articolo 33 della Costituzione.

4. La presente legge definisce i principi fondamentali in materia di diritto allo studio e di libertà di scelta del percorso educativo, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

5. Per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano restano ferme le competenze ad esse riconosciute dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

ART. 2.

*(Servizi e interventi
per il diritto allo studio).*

1. Il diritto allo studio si articola nell'insieme dei servizi e degli interventi finalizzati a promuovere la conoscenza dei percorsi di formazione scolastica, il successo formativo degli studenti e a garantire

la libertà di scelta del percorso educativo all'interno del sistema nazionale di istruzione.

2. I servizi e gli interventi di cui al comma 1 comprendono:

a) misure di sostegno in favore delle famiglie per l'accesso degli studenti ai sussidi didattici;

b) borse di studio per i capaci e i meritevoli privi di mezzi, in attuazione di quanto previsto all'articolo 34, terzo comma, della Costituzione;

c) buoni-scuola per la copertura, in tutto o in parte, dei costi di iscrizione a scuole paritarie;

d) altri interventi comunque rivolti al perseguimento delle finalità di cui al comma 1.

ART. 3.

(Principi in materia di buoni-scuola).

1. I buoni-scuola di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), consistono in un contributo in favore dei soggetti esercenti la potestà genitoriale sul minore o dei suoi rappresentanti legali, da utilizzare per il pagamento delle spese di iscrizione presso scuole paritarie aventi sede legale nel territorio regionale.

2. L'ammontare del contributo di cui al comma 1 è determinato da ciascuna regione in relazione al reddito, alle disagiate condizioni economiche, al numero dei componenti il nucleo familiare e all'entità delle spese scolastiche gravanti complessivamente sul medesimo nucleo familiare, prendendo come parametro di riferimento la spesa media annua statale per studente, in relazione a ciascun ciclo di istruzione.

ART. 4.

(Compiti delle regioni).

1. Lo Stato e le regioni, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto

1997, n. 281 e successive modificazioni, promuovono e disciplinano, nel rispetto di quanto stabilito dagli articoli 2 e 3, i servizi e gli interventi necessari per garantire il diritto allo studio, nonché il sostegno dei processi educativi, in un quadro di collaborazione con gli enti locali, con l'amministrazione periferica della pubblica istruzione, con gli organi collegiali territoriali della scuola, con le istituzioni scolastiche autonome, con le agenzie formative, con le famiglie e con le forze sociali presenti sul loro territorio.

ART. 5.

(Clausola di invarianza finanziaria).

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

€ 0,35



16PDL0012070