

N. 2331

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DE ANNA, TONIOLLI, MANIS
e MELUZZI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 APRILE 1997

—————

Norme sul governo dell’istruzione pubblica
fondata sulla libertà di educazione e di insegnamento

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 8

ONOREVOLI SENATORI. - Questo disegno di legge intende superare il monopolio statale nella gestione dell'istruzione e dare vita ad un reale pluralismo educativo. È tanto più urgente affrontare il tema della parità scolastica tra scuole statali e non statali in considerazione del fatto che, recentemente il Parlamento italiano ha varato l'autonomia scolastica che è un primo passo verso una nuova concezione della scuola, che si avvia ad essere più «pubblica» e meno «statale». Occorre dunque, completare la riforma del sistema scolastico, avviata sul piano istituzionale con l'introduzione dell'autonomia scolastica, e inserire elementi nuovi in materia di ridefinizione del servizio pubblico che non può più coincidere esclusivamente, o prevalentemente, con le scuole gestite dallo Stato.

Il momento storico che stiamo vivendo impone scelte coraggiose e più rispettose dei diritti dei cittadini. Occorre per questo superare le frontiere dell'istruzione del passato per aprire le porte al vastissimo campo di un'educazione che si ispiri ai principi liberaldemocratici, che garantisca efficienza ed efficacia al servizio scolastico e che tenga conto del diritto inalienabile dei genitori di poter scegliere per i propri figli la scuola che desiderano senza dover sostenere spese aggiuntive. In questo senso, va perseguito innanzitutto il superamento del monopolio statale nella gestione dell'istruzione e quindi è necessario indicare la soluzione politica al problema del riconoscimento delle scuole non statali.

È ben noto, che, fino ad ora, pesanti condizionamenti ideologici e demagogici hanno impedito un corretto confronto tra le forze politiche sul tema della parità, ostacolando di fatto qualsiasi apertura verso nuove forme di pluralismo dell'offerta educativa,

ignorando che anche per l'istruzione deve poter valere il concetto che pubblico deve essere il servizio e non necessariamente la gestione del servizio stesso.

Lo Stato di diritto non può esistere qualora detenga il monopolio o quasi dell'istruzione.

Lo «Stato maestro» è un tratto tipico dello Stato totalitario. In Italia la scuola non statale rappresenta non più del 7 per cento del totale. Oltre tutto, l'assenza di competizione è inevitabilmente fonte di irresponsabilità, di inefficienza e di costrizioni.

Il punto nevralgico resta dunque il riconoscimento delle scuole non statali all'interno del circuito delle scuole pubbliche. D'altra parte, c'è da chiedersi se rende un effettivo servizio pubblico una scuola libera ed efficiente o una scuola statale, inefficiente.

Fino ad ora, nella scuola statale hanno regnato i burocrati e ha prevalso la logica delle circolari. L'autonomia invece, introduce la logica dell'individuazione dei problemi e della ricerca di soluzioni sempre più adeguate: in tal senso, costituisce un passo significativo verso un sistema che si apre al territorio e che accetta di diversificarsi in ragione dei bisogni formativi dei cittadini. Prevedere che ci siano più soggetti istituzionali o privati che concorrano a garantire *standard* di formazione è per questo non solo opportuno, ma ormai auspicabile e tocca al Parlamento ed al Governo definire norme e regole di questa nuova configurazione del sistema pubblico.

Non si può tra l'altro ignorare che tutti gli altri Paesi, europei e non, hanno delle leggi di parità.

Addirittura nei Paesi post-comunisti le leggi più recenti hanno previsto finanziamenti diretti a scuole gestite dai privati, ov-

viamente nel rispetto di regole che valgono per tutti, o addirittura, una parità attraverso finanziamenti erogati direttamente alle famiglie.

Si deve arrivare anche nel nostro Paese a conciliare il principio delle opportunità educative con le strutture del mercato ridefinendo tutto il servizio pubblico, che dovrà comprendere gestori che non siano necessariamente riconducibili alla macchina burocratica dello Stato. Per queste ragioni riteniamo che non si possa più rinviare oltre la decisione politica sulla parità che deve, insieme alla autonomia scolastica, dare libertà ed efficienza a tutte le scuole della Repubblica, che non coincidono già oggi con le sole scuole statali. Tutte le scuole che svolgono una funzione pubblica devono dunque entrare a buon diritto a far parte del sistema di istruzione nazionale e ottenere i finanziamenti necessari, ovviamente conformandosi agli *standards* di qualità e ai criteri organizzativi che devono valere per l'intero sistema.

A questo proposito vogliamo precisare sin d'ora che ci dichiariamo contrari a soluzioni che introducano differenze tra scuole statali e non statali. Per esempio rispetto ai docenti, sarebbe inaccettabile mantenere differenze di modalità di reclutamento tra le scuole che faranno del nuovo servizio pubblico educativo.

Altre forme di parità finalizzate a finanziare alcune scuole non statali, e neppure tutte, attraverso convenzioni, si limiterebbero a comprare «pezzi di scuola libera» e a danneggiare, in questo caso sì, la scuola statale che verrebbe messa nelle condizioni di far fronte ad una concorrenza sleale.

Quello che noi auspichiamo è, al contrario, una scuola pubblica competitiva in cui più gestori offrano alle famiglie l'istruzione migliore possibile, nel rispetto dei valori universalmente condivisi e costituzionalmente prescritti e attraverso professionalità selezionate e valorizzate.

Con questo disegno di legge intendiamo dunque, lasciarci alle spalle sia la contrap-

posizione ideologica, sia lo statalismo e la pianificazione dell'istruzione.

La contrapposizione ideologica perchè la nostra è una strategia per l'affermazione e l'esercizio di diritti fondamentali. La libertà politica infatti, non è la libertà collettiva della comunità, ma delle singole persone. Trasformare tutte le leggi in amministrazione è sinonimo di dittatura.

Lo statalismo, perchè lo Stato laico deve perimetrare la sfera del suo intervento in modo tale che i cittadini possano scegliere liberamente i loro ideali di vita e adottare sul piano personale le metodiche di salvezza che essi preferiscono. Purtroppo la scuola è stata per lungo tempo intesa come parte di un ente: la scuola statale, la scuola comunale, la scuola provinciale. Gli stessi problemi di decentramento sono stati posti, più spesso, come problemi di individuazione dell'ente di riferimento piuttosto che come problemi di organizzazione del servizio dell'istruzione complessivamente inteso.

Come è stato messo in luce ormai da tempo, l'istruzione non è più un servizio statale, ma un servizio collettivo pubblico retto da professionisti e non riconducibile a modelli di tipo burocratico. Se ad un modello occorre fare riferimento, bisogna guardare al modello dei servizi nazionali a rete.

Infine, intendiamo superare la pianificazione dell'istruzione che è perdente per definizione. Infatti, per poter pianificare bisognerebbe essere in possesso di tutte le conoscenze di fatto, che sono disperse fra milioni di individui. Nessun centro può detenerlo. Queste informazioni si modificano continuamente. L'unica possibilità corretta che abbiamo è di coordinare questa informazione con principi generali, uguali per tutti, dettati dal Parlamento, che si astengano dall'indicazione di interventi fattuali.

Contrariamente a quanto si è ritenuto finora, il fatto che alcuni servizi siano finanziati con imposte obbligatorie non implica per ciò stesso che questi servizi debbano anche essere amministrati dallo Stato e ancor meno che lo Stato debba averne il mo-

nopolio. Dall'impossibilità della pianificazione in generale deriva logicamente anche l'impossibilità di pianificare un territorio come fatto culturale: il territorio è complessivamente il risultato intenzionale di azioni umane, sia intenzionali ma soprattutto inintenzionali.

Anche in questo caso, il compito fondamentale della pubblica autorità in un territorio è di difenderlo con norme generali di mera condotta che rispettino i valori che l'hanno costruito, nella certezza che mai le norme positive potranno esplicitare tutti i valori sui quali si fonda.

Tale intervento difensivo farà in modo che interventi di liberi cittadini producano possibilmente effetti positivi sul territorio stesso.

All'articolo 1 del nostro disegno di legge abbiamo enunciato i principi fondamentali della sovranità degli individui rispetto al proprio destino e alla propria vita, che resta la base di ogni forma di convivenza democratica e della sicurezza sociale e che si concretizza nella libertà di apprendimento. Nel «Libro bianco» della Commissione delle Comunità europee sull'istruzione e sulla formazione dal titolo «Insegnare e apprendere. Verso una società cognitiva» non a caso si legge: «Il presente Libro bianco insiste sul ruolo dell'individuo come protagonista di tale società, grazie all'autonomia e al desiderio di sapere che gli permetteranno di rendersi padrone del suo futuro».

In tal senso, la libertà di insegnamento è in funzione della libertà di apprendimento: senza apprendimento non vi è insegnamento, e non viceversa!

Il dovere di educare e di istruire è in funzione della sovranità degli individui rispetto al proprio destino ed alla propria vita ed appartiene ai genitori per il fatto che li hanno generati. Conseguentemente la libertà di insegnamento dei docenti, sia singoli che organizzati in scuole, legata alla loro professione, è strumentale rispetto al diritto-dovere dei genitori.

Sempre all'articolo 1 viene affermato il principio della concorrenza che garantisce,

sia nel campo economico, che nel campo scientifico e dell'insegnamento dell'apprendimento, superiori livelli di efficienza, nonché la possibilità di mettere in moto la «macchina del progresso» attraverso il confronto ed il perfezionamento continuo delle soluzioni ideate.

Agli articoli 2 e 3 vengono indicate le caratteristiche del nuovo servizio pubblico educativo e dei requisiti di accesso alla gestione del servizio.

Le norme contenute in questi articoli ridisegnano la mappa del servizio pubblico spostando il baricentro delle istituzioni scolastiche dalla amministrazione burocratica alla società, o meglio, alla molteplicità delle strutture spontanee e autogeneranti di uomini liberi, che formano la società.

In una società libera, lo Stato è una delle tante organizzazioni - quella che deve fornire un quadro di riferimento efficace entro cui possono formarsi ordini autogeneranti - ma esso è un'organizzazione che si deve limitare all'apparato di Governo e che non deve determinare le attività degli uomini liberi. In tal senso, non c'è bisogno alcuno che il Governo centrale decida chi ha diritto a rendere diversi servizi ed è altamente indesiderabile che possieda poteri ingiuntivi per farlo.

Per queste ragioni, un sistema scolastico che voglia davvero dichiararsi autonomo e paritario deve garantire a chiunque abbia i requisiti per farlo, di concorrere alla gestione del servizio pubblico educativo, ovviamente dando garanzie di competenza e serietà, innanzitutto ai cittadini, ma anche allo Stato.

All'articolo 4 sono stati indicati i principi generali che dovranno essere alla base del reclutamento delle scuole del nuovo servizio pubblico. In coerenza con i principi di autonomia e di efficienza, si prevede che le scuole possano scegliere i propri docenti e dirigenti tra personale qualificato e abilitato a livello provinciale, regionale, nazionale.

Soltanto introducendo questa forma di autonomia organizzativa si potrà garantire

la qualità del servizio e superare le conseguenze nefaste di una gestione burocratica e centralistica del personale della scuola.

L'articolo 5 riguarda il sistema di finanziamento delle scuole afferenti al servizio pubblico educativo e prevede come strumento il «buono scuola».

La nostra proposta consente l'esercizio reale, e non fittizio, della libertà di scelta da parte delle famiglie che avranno la possibilità attraverso buoni virtuali, di finanziare direttamente le scuole presso cui intendono iscrivere i propri figli.

Con lo strumento del «buono scuola» si introduce nel sistema scolastico italiano il principio di concorrenza. Sulla competizione in materia scolastica, tenacemente contrastata dai centri di potere consolidati negli apparati burocratici e sindacali, è necessario precisare quanto segue:

1) una competizione tra scuole, selvaggia, in regime di monopolio statale, esiste già e si manifesta nelle forme peggiori, tra le quali la corsa al titolo di studio, sostanzialmente, però, svalutato;

2) la pianificazione scolastica ha prodotto i mali che avrebbe dovuto evitare:

a) esistono scuole di serie A e di serie B in ogni ordine e grado di scuola;

b) è aumentata enormemente la spesa scolastica ed è diminuita la qualità del servizio;

c) esiste una evidente e taciuta disparità di servizio tra città e campagne e comunità montane;

d) esiste disparità di spesa tra Nord e Sud: gli unici dati disponibili sono relativi alle scuole elementari e vanno (anno 1992) da lire 7.592.738 per alunno in Liguria, a lire 4.530.702 in Puglia;

e) esiste disparità di spesa nella stessa regione nelle scuole materne: tra scuole materne comunali, statali e convenzionate (come semplificazione adduciamo la seguente: le scuole materne «più belle del mondo», di Reggio Emilia, spendono - anno 1995 - oltre 9 milioni di lire per bambino; le materne statali, sempre di Reggio, al-

meno lire 1.300.000 per bambino; le scuole materne e cattoliche convenzionate lire 596.125 per bambino);

3) finora non si è ancora riusciti a calcolare la spesa scolastica per alunno. Anche ultimamente il CENSIS fa ammontare la spesa complessiva per l'istruzione a 86.000 miliardi di lire, ma non vi comprende la valutazione degli immobili e della loro utilizzazione e neppure gli interessi proporzionati del debito pubblico;

4) è ricorrente l'accusa che la concorrenza produce la giungla. Vogliamo ribadire che le regole economiche poggiano su regole non economiche, dettate dalla tradizione di un popolo: i pubblici poteri, invece di pianificare tutto, esercitano l'unica funzione che è loro propria, cioè di farle osservare!

5) coloro che sono contrari alla competizione proiettano su di essa tutti i mali che essi non sono riusciti a superare con la pianificazione operata dall'attuale ordinamento scolastico;

6) il «buono scuola» è l'unica soluzione giuridico-economica che mette sullo stesso piano tutte le istituzioni scolastiche e permette agli aventi diritto di scegliere senza discriminazioni; al contrario, il vero motivo che spinge i governanti a gestire direttamente o attraverso appalti (convenzioni) i servizi pubblici è dovuto al fatto che in questo modo amministrano il denaro delle imposizioni fiscali e tale amministrazione diviene fonte di potere e di consenso, ma in molti casi, anche di corruzione e di interessi economici privati.

Gli articoli 6 e 7 prevedono l'istituzione di un Servizio nazionale di valutazione e di una Autorità garante del servizio scolastico, al fine di garantire la valutazione della produttività del servizio reso autonomamente dalle scuole afferenti al servizio pubblico rispetto a questioni fondamentali quali:

l'analisi delle prestazioni delle unità scolastiche;

la valutazione di impatto delle politiche educative;

la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti e l'individuazione dei fabbisogni emergenti.

La rivelazione delle prestazioni delle unità scolastiche consente di descrivere, attraverso modalità di tipo censuario, gli aspetti fisici dell'offerta scolastica, ovvero le condizioni di contesto socio-economico ove opera la scuola, l'*input* di risorse umane, tecnologiche, infrastrutturali e finanziarie di cui dispone l'istituto; gli aspetti qualitativamente rilevabili sia del processo organizzativo (continuità didattica e insieme dei servizi offerti) sia di quello educativo (la dispersione scolastica, le ripetenze, i rendimenti, eccetera) ed infine gli indicatori di prodotto intesi come parametri di *output* fisico della scuola in termini di differenziali di giudizio a fine corso rispetto a quelli iniziali, nonché le caratteristiche di regolarità del ciclo.

La seconda area di sviluppo è quella dedicata alla valutazione degli impatti delle politiche educative (che non possono essere rilevati su base censuaria ma necessitano di rilevazioni campionarie) al cui interno vanno previste indagini sugli apprendimenti di tipo docimologico (realizzate prevalentemente mediante la somministrazione di *test* a campioni di studenti) ed indagini sui rendimenti (o effetti) delle politiche formative (ad esempio le indagini sugli sbocchi professionali dei diplomati o il ricorso a modelli sui destini scolastici e professionali in base ad un dato titolo di studio).

La terza area di indagini dovrebbe riguardare la rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti (già prevista dalla Carta dei servizi della scuola, solo però come modalità di autovalutazione per le scuole), anch'essa da realizzare mediante indagini campionarie e finalizzata a rilevare il giudizio degli utenti ed i loro fabbisogni rispetto all'offerta scolastica.

Anche in questo caso con modalità analoghe a quelle previste per le aree precedenti sarebbe possibile determinare un confronto della percezione della qualità tra l'offerta del circuito di tradizione statale e quello di tradizione privata.

Molta importanza riveste inoltre, il contenuto del comma 3 dell'articolo 6 che fa riferimento alla opportunità che il Ministro della pubblica istruzione, con cadenza triennale, riferisca alle Camere sugli esiti di produttività del Servizio pubblico educativo rilevati dal Servizio nazionale di valutazione e presenti al Parlamento gli investimenti che si intendono impegnare nel settore della formazione.

Infine, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato prevista all'articolo 7 garantirà i concorrenti e la trasparenza amministrativa della scuola, assicurata attraverso una chiara assunzione di responsabilità da parte del dirigente scolastico, permetterà:

- 1) di identificare il titolare del governo della scuola,
- 2) di pervenire alla conoscenza di quanto avviene in essa ad ogni livello.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Pluralismo educativo)

1. La Repubblica riconosce la libertà di apprendimento come principio fondamentale della sovranità degli individui rispetto al proprio destino e alla propria vita.

2. La libertà di insegnamento è in funzione della libertà di apprendimento.

3. La libertà di insegnamento ha due limiti fondamentali:

a) la libertà di apprendimento;

b) il diritto - dovere dei genitori, o di chi ne fa le veci, di educare e di istruire i figli.

4. Il sistema pubblico educativo, in applicazione del principio costituzionale del pluralismo educativo, nel quadro delle finalità indicate ai commi da 1 a 3 e degli indirizzi di Governo, deve tendere a:

a) mettere i genitori e le persone aventi diritto in condizione di scegliere per l'istruzione dei propri figli la scuola che soddisfi meglio le loro aspirazioni educative, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione;

b) semplificare le procedure burocratiche che regolano il servizio pubblico educativo e destinare più risorse alle scuole;

c) migliorare la qualità dell'insegnamento attraverso la competizione fra una pluralità d'offerte;

d) mobilitare il privato affinché investa nel sistema di istruzione e formazione nazionale.

Art. 2.

(Istituzione di un nuovo servizio pubblico educativo)

1. Fanno parte del servizio pubblico educativo gli istituti e scuole di ogni ordine e

grado, tipo ed indirizzo, gestite dallo Stato o da altri gestori, in possesso degli *standard* di cui all'articolo 3.

2. L'istituzione e la gestione delle scuole pubbliche sottostanno alle norme generali sull'istruzione contenute nella presente legge.

Art. 3.

(Requisiti di accesso alla gestione del servizio)

1. Le scuole istituite o gestite in qualsiasi forma istituzionale da enti pubblici o privati, da formazioni sociali giuridicamente costituite e da privati che intendano far parte del servizio pubblico educativo, accedono a tale riconoscimento attraverso il possesso dei seguenti requisiti, da dimostrare al Ministero della pubblica istruzione:

- a) uno statuto della scuola;
- b) un progetto educativo;
- c) specifici piani di studio;
- d) la carta dei servizi scolastici;
- e) conformità dei titoli di studio e di abilitazione del personale dirigente e docente a quanto previsto dalla normativa;
- f) un titolo di studio degli alunni valido per le iscrizioni alle classi frequentate.

2. Gli studenti che frequentano le scuole del servizio pubblico educativo sostengono l'esame finale per il conseguimento del titolo legale di studio con prove coerenti con i piani di studio seguiti nelle scuole e valutati dal servizio nazionale di cui all'articolo 6.

Art. 4.

(Albi professionali dei dirigenti e dei docenti)

1. Il Ministro della pubblica istruzione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, con uno o più decreti, fissa le norme relative alle procedure per

il conseguimento dell'abilitazione professionale ai fini dell'ammissione dei candidati agli albi provinciali, regionali e nazionali per la copertura di posti a dirigente e a docente delle scuole del servizio pubblico educativo.

2. Le istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica e di autonomia con propri regolamenti, approvati ai sensi delle disposizioni dello statuto della scuola, disciplinano le modalità per la copertura dei posti vacanti di docente, attingendo liberamente dagli albi. Per quanto si riferisce ai dirigenti, il medesimo regolamento stabilisce i criteri di chiamata nominativa del dirigente.

Art. 5.

(Libertà di scelta delle istituzioni scolastiche e sistema di finanziamento)

1. È riconosciuto agli studenti, se maggiorenni, ovvero ai genitori o a chi ne fa le veci, il diritto di scegliere liberamente l'istituzione scolastica ed educativa presso la quale iscriversi o iscrivere i propri figli.

2. Le istituzioni scolastiche appartenenti al sistema pubblico educativo ricevono dalle famiglie il contributo di funzionamento erogato dal Ministero.

3. Lo Stato consegna annualmente un buono, personale e non negoziabile, ad ogni persona avente diritto. I buoni possono essere accettati da qualsiasi scuola del sistema pubblico educativo. I buoni emessi non sono entrate soggette ad imposte. L'ammontare unitario massimo di tale contributo è stabilito annualmente entro il 31 marzo per l'anno scolastico successivo sulla base del costo/alunno nazionale, determinato statisticamente per ciascun ordine e grado di scuola, tenuto conto del bilancio del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario immediatamente precedente, rapportato al numero degli alunni afferenti ciascun ordine e grado di scuola nell'anno scolastico conclusosi il 31 agosto dell'anno immediatamente precedente.

4. La scelta delle istituzioni scolastiche facenti parte del servizio pubblico da parte degli aventi diritto non è soggetta ad alcun controllo.

5. Ogni scuola abilitata all'accettazione di buoni deve pubblicare il suo bilancio preventivo e consuntivo annuale, dopo averlo preventivamente sottoposto alla revisione di una società abilitata alla certificazione. Nella pubblicazione del bilancio devono essere allegati gli atti relativi agli alunni iscritti e frequentanti.

6. L'autonomia finanziaria degli istituti può prevedere altre forme di contribuzione integrative e perequative.

Art. 6.

(Servizio nazionale di valutazione)

1. Al fine di individuare *standards* nazionali di qualità del servizio e di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi, è istituito il Servizio nazionale di valutazione come Agenzia autonoma dell'Amministrazione. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri del tesoro e della funzione pubblica, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, definisce l'assetto organizzativo e funzionale dell'Agenzia e la relativa dotazione di personale.

2. Il Servizio nazionale di valutazione dovrà raccordarsi con il Servizio ispettivo del Ministero.

3. Con cadenza triennale, il Ministro della pubblica istruzione riferisce alle Camere sugli esiti di produttività del servizio pubblico educativo rilevati dal Servizio nazionale di valutazione e sugli investimenti previsti per il settore della formazione.

Art. 7.

(Autorità garante del servizio scolastico e trasparenza amministrativa del servizio pubblico educativo)

1. Per la tutela degli aventi diritto e della libera concorrenza tra scuole, il servizio scolastico rientra tra le attività di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita dall'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

2. Il dirigente scolastico è titolare del governo della scuola e risponde di tutte le decisioni che adotta.

3. Gli studenti, i loro genitori o chi ne fa le veci, hanno pieno diritto di accesso ai documenti necessari per acquisire la conoscenza dei processi decisionali delle scuole, riferiti sia agli aspetti amministrativi che didattici con l'unico limite, ai sensi dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, della salvaguardia della riservatezza di terzi, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi.