

(N. 1089)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore LAMBERTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 GIUGNO 1955

Ordinamento della scuola non statale.

ONOREVOLI SENATORI. — La libertà dell'insegnamento è fondamento di ogni altra libertà democratica, come quella che condiziona la formazione del futuro cittadino. Essa presenta due aspetti, talvolta, per ignoranza o per leggerezza, confusi fra loro, altre volte, non senza intenti di polemica politica, artatamente contrapposti come antitetici, ma in verità mutuamente integrantisi, perchè in qualche modo riflettono l'insopprimibile dualità maestro-discepolo che è alla radice del processo educativo.

Entrambe le istanze di libertà di cui si è fatto cenno trovano espressione nella Costituzione della nostra Repubblica, la quale, mentre garantisce la libertà del docente *nella* scuola affermando che « l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento » (articolo 33, comma primo), assicura nel tempo stesso la libertà *della* scuola contro ogni monopolio statale, o partitico, o di qualsivoglia specie, assegnando bensì alla Repubblica il compito di dettare le norme generali sull'istruzione e di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (articolo 33, comma secondo), ma riconoscendo un analogo diritto

d'istituire scuole e istituti di educazione a enti e a privati (articolo 33, comma terzo).

Del resto la stessa formula « l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento », più su allegata a dimostrazione del principio della libertà del docente nella scuola, trascende in realtà tale significato e contiene in germe l'affermazione della libertà della scuola, che trova poi chiarimento e sviluppo nei commi seguenti del medesimo articolo 33.

Il monopolio scolastico da parte dello Stato, caratteristico dei regimi totalitari, non avrebbe potuto trovar luogo nella Costituzione della nostra rinnovata democrazia, tanto più che il pluralismo delle istituzioni scolastiche aveva in Italia radici profonde nel terreno legislativo, come può facilmente riscontrare chiunque risalga fino alla fondamentale legge Casati del 1859, o, anche più indietro, fino alla legge Boncompagni del 1848. A ciò si aggiunga l'autorevole pensiero di molti degli uomini politici più versati nei problemi dell'istruzione, non solo di formazione cattolica, ma anche di orientamento laicistico, da Pasquale Villari a Benedetto Croce, fino a Guido De Ruggero, il quale, Ministro della

pubblica istruzione nel 1946, alla vigilia della formulazione della Costituzione, autorevolmente scriveva:

« Il problema dei rapporti fra la scuola pubblica e quella privata dovrebbe essere affrontato con criteri molto realistici e senza lasciarsi influenzare dai vecchi preconcetti del vecchio statalismo. Bisogna, innanzi tutto, rinunciare all'idea di un monopolio statale dell'educazione, che non corrisponde più nè al nostro ideale politico, nè alla situazione di fatto ». E concludeva: « Il concorso di privati e di enti morali dovrà essere inteso come una necessità e non come una disgraziata concessione ».

Quel che c'è di nuovo nella nostra Costituzione, e che già è adombrato nel citato scritto del De Ruggiero, è il trasferimento del pluralismo scolastico, dal piano delle concessioni da parte dello Stato, a quello del riconoscimento di un diritto più originario di quello dello Stato stesso, del cui esercizio questo si fa tutore e dei cui riflessi sociali si rende garante.

A parte l'implicito riconoscimento di uno speciale diritto ad insegnare della Chiesa cattolica, che si evince dall'articolo 7 della Costituzione e che, in forza del primo comma dell'articolo 8, si estende alle altre confessioni religiose; è fondamentale a questo riguardo il gruppo degli articoli 29, 30, 31 relativi alla famiglia, con cui si inizia il titolo secondo della Costituzione, di cui la formula più importante per la questione che trattiamo è certamente il primo comma dell'articolo 30: « È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio ». Tale riconoscimento del diritto prioritario della famiglia in ordine all'istruzione e all'educazione dei figli fa parte del patrimonio d'idee e di principi proprio dei popoli civili, e trova solenne conferma nell'ultimo capoverso dell'articolo 26 della « Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo », adottata il 10 dicembre 1948 da 48 Nazioni dell'O.N.U., che suona:

« Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants ».

Alla luce di questi principi va interpretato il rapporto tra l'istituto, ora vigente, della parificazione o riconoscimento legale, ed il

nuovo istituto della parità che la Costituzione ha creato: « 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 » (articolo 33, comma quarto).

La novità sta in ciò, che lo Stato non fa, o rende, talune scuole non statali pari alle sue, ma tali le riconosce, purchè accerti l'esistenza in esse di determinate condizioni che assicurino la continuità e la serietà degli studi dei loro allievi. Pertanto degli effetti giuridici di tali studi lo Stato assume la responsabilità di fronte alla comunità: di qui il dovere per esso di esercitare un'opera di vigilanza e di controllo, che trova la sua espressione più importante negli esami di Stato, di cui tratta il quinto comma dell'articolo 33 della Costituzione.

Da queste considerazioni non consegue che lo Stato nel nuovo ordinamento debba esser largo di concessioni o di agevolanze verso le scuole paritarie, più di quanto non lo fosse verso le parificate, che anzi nè di concessioni, nè di agevolanze dovrebbe ormai trattarsi; ne consegue piuttosto l'illegittimità di ogni eventuale rigido conformismo con scuole statali che esso pretendesse per avventura di imporre, che sarebbe contrario del resto a quella « piena libertà » che la Costituzione garantisce; ne consegue l'intrinseca assurdità di eventuali gravami fiscali a titolo di tasse di concessione, o di funzionamento, o di qualsivoglia altra specie; ne consegue infine l'obbligo per lo Stato di sostenere in proprio le spese per quella attività di vigilanza e di controllo, che esercita normalmente per mezzo di ispettori e di commissari d'esame, con la quale attività esso non rende tanto un servizio alle scuole paritarie, quanto adempie ad un dovere verso la collettività.

Tutto questo, che è detto del resto a puro titolo esemplificativo, non esclude, anzi postula, evidentemente, limiti all'esercizio della libertà propria della scuola non statale perchè non degeneri in licenza: come la libertà del docente nella scuola trova un limite nella libertà potenziale del discepolo e in quella effettiva della famiglia che lo ha affidato alla scuola, così la libertà della scuola stessa trova limiti in obblighi che il presente disegno di legge si propone di fissare.

Pertanto il fine che il disegno di legge stesso si propone è, conforme alla dizione del quarto comma dell'articolo 33 della Costituzione, quello di fissare ad un tempo i diritti e gli obblighi delle scuole statali che chiedono la parità; ma il proponente ha ritenuto opportuno estenderne la portata fissando anche i diritti e gli obblighi delle scuole non statali in generale, perchè, mentre da un lato la Costituzione assegna allo Stato il compito di dettare le norme generali sull'istruzione, si può d'altra parte ritenere che la fondamentale legge del 19 gennaio 1942, n. 86, sull'istruzione non statale, sia inadeguata al nuovo clima politico, e di fatto abrogata in molte parti anche sostanziali da frammentari provvedimenti legislativi, che hanno bisogno di coordinamento e di integrazione.

Dal quadro del presente disegno di legge è rimasto fuori soltanto un problema di basilare importanza, quello della nuova legislazione relativa all'esame di Stato; una tale questione sembra che meriti di essere affrontata in un disegno di legge *ad hoc*, anche perchè riguarda la scuola statale non meno di quella non statale. Tuttavia la soluzione dei problemi che sono oggetto del presente disegno di legge sembra un'utile premessa per affrontare con miglior successo in un prossimo futuro lo studio delle nuove norme legislative che dovranno disciplinare l'esame di Stato.

Gli articoli del presente disegno di legge, per amore di chiarezza, sono stati raccolti in titoli che, nell'intenzione del proponente, dovrebbero renderne immediatamente evidenti il significato e la portata.

La materia dei primi due titoli non ha bisogno di speciale illustrazione: basti dire che nel campo dell'istruzione familiare soprattutto, ed anche, più limitatamente, nel campo della scuola puramente privata, si è inteso ridurre al minimo richiesto dal bene comune le interferenze dello Stato.

Più ampia e complessa è la materia del titolo III, relativo alle scuole paritarie: negli articoli di questo titolo soprattutto trovano applicazione i principi illustrati nella prima parte di questa relazione.

L'articolo 6 enumera i diritti delle scuole paritarie sulla traccia della Costituzione; l'articolo 7 fissa le condizioni per il riconoscimento della parità; gli articoli 8, 9 e 10 trattano rispettivamente del personale direttivo ed insegnante, degli alunni e degli esami nelle scuole paritarie; l'articolo 11 indica la procedura per il riconoscimento della parità e l'articolo 12 stabilisce le sanzioni a carico delle scuole paritarie inadempienti ai loro obblighi.

Speciale rilievo merita l'articolo 13, che istituisce il titolo IV e riguarda le scuole con ordinamento speciale: infatti uno degli aspetti più vantaggiosi di una ben intesa libertà della scuola è la possibilità che la scuola non statale offre, infinitamente più della statale, di adeguarsi rapidamente a nuovi indirizzi pedagogici e didattici, di sperimentare nuovi metodi e di soddisfare particolari esigenze, magari locali, della istruzione tecnico-professionale. L'ordinamento legislativo, lungi dal modificare tale varietà d'iniziativa, deve potenziarla al massimo.

Tra le norme generali, finali e transitorie che costituiscono il titolo V e abbracciano gli articoli 14, 15, 16 e 17, merita una menzione particolare quella contenuta nei commi 2°, 3° e 4° dell'articolo 14, i quali prevedono la costituzione di una Commissione centrale per la scuola non statale. La creazione di tale organismo è sembrata al proponente più opportuna che non l'attribuzione dei compiti, ad esso assegnati dal presente disegno di legge, ad altro ente già esistente, quale il Consiglio superiore della pubblica istruzione: questo infatti, che è sostanzialmente espresso dalla scuola di Stato e che di fatto esercita la quasi totalità delle sue funzioni nell'ambito di essa, avrebbe dovuto eventualmente essere alquanto mutato nella sua struttura per essere investito delle nuove funzioni. La soluzione qui proposta è sembrata più semplice e meglio rispondente allo scopo.

Il proponente confida che il presente disegno di legge possa contribuire al miglioramento della scuola italiana, e, per il tramite di essa, alla elevazione, umana e civile, della generazione che si appresta a succedere alla nostra.

DISEGNO DI LEGGE

—

TITOLO I.

(Istruzione paterna).

Art. 1.

L'istruzione che viene impartita sotto la diretta responsabilità dei genitori o di chi ne fa le veci, è soggetta soltanto alle disposizioni relative all'accertamento dell'obbligo scolastico, anche nel caso in cui ciò venga fatto da più genitori, associati per tale scopo.

TITOLO II.

(Scuole non paritarie e Istituti di educazione).

Art. 2.

Enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, ai quali viene assicurata piena libertà di programmi e di ordinamenti, purchè sussistano le seguenti condizioni:

a) che il gestore e il personale direttivo, insegnante ed assistente siano in possesso dei requisiti morali e civili richiesti a chiunque aspiri all'esercizio di un servizio sociale;

b) che il personale direttivo e insegnante abbia adeguata capacità professionale;

c) che i programmi di insegnamento, ed eventualmente gli indirizzi e le caratteristiche fondamentali dell'opera educativa, da portare a conoscenza del pubblico, siano preventivamente comunicati all'autorità scolastica;

d) che i locali e le attrezzature siano idonei dal punto di vista igienico e didattico.

Art. 3.

Chi intenda esercitare il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, in nome proprio o come rappresentante di un Ente, deve darne comunicazione scritta all'Autorità scolastica territorialmente competente, che, ac-

certata l'esistenza delle condizioni prescritte, rilascia, entro due mesi dalla comunicazione, il nulla-osta all'apertura della scuola o dell'istituto di educazione.

Contro la determinazione di tale Autorità gli interessati possono presentare ricorso al Ministro della pubblica istruzione entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento.

Chiunque apra una scuola o un istituto di educazione senza il prescritto nulla-osta è punito con l'ammenda da lire 50.000 a lire 200.000.

Disposizioni particolari regolano l'istituzione di scuole o di istituti di educazione da parte di Enti e cittadini stranieri.

Art. 4.

L'Autorità scolastica territorialmente competente vigila sull'osservanza delle leggi e sul permanere delle condizioni richieste per il rilascio del nulla-osta, nonchè sull'effettiva corrispondenza dell'insegnamento ai programmi resi pubblici, e può, con motivata decisione, prendere provvedimenti disciplinari, che possono giungere fino alla sospensione del funzionamento o alla chiusura di scuole e di istituti di educazione.

Contro tali provvedimenti è ammesso ricorso al Ministro della pubblica istruzione, che decide, sentito il parere della Commissione di cui all'articolo 14 della presente legge.

Art. 5.

Gli studi compiuti nelle scuole di cui ai precedenti articoli e i titoli da esse eventualmente rilasciati non hanno valore legale.

TITOLO III.

(Scuole paritarie).

Art. 6.

Le scuole che ne facciano richiesta possono ottenere il riconoscimento della parità. Quelle che ottengono tale riconoscimento assumono la denominazione di scuole paritarie e godono dei seguenti diritti:

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a) è loro assicurata piena libertà di organizzazione, di programmi e di metodi nei limiti fissati dalla presente legge;

b) ai loro alunni è assicurato un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali;

c) gli studi che gli alunni vi compiono e gli esami che i candidati vi sostengono a norma della presente legge hanno piena validità a tutti gli effetti.

Art. 7.

La parità può essere riconosciuta alle scuole che, oltre ad avere i requisiti stabiliti per quelle di cui al titolo II, adempiano i seguenti obblighi:

a) che si svolgano in esse corsi di studio, che, per quanto attiene alla durata complessiva, al numero minimo delle discipline, nonché ai programmi d'esame, si conformino alle disposizioni vigenti per le corrispondenti scuole statali;

b) che i gestori forniscano garanzie di ordine finanziario che assicurino la continuità di funzionamento delle scuole: per gli Enti pubblici e per quelli ecclesiastici tale garanzia è presunta;

c) che il personale insegnante sia provvisto del titolo legale prescritto per l'esercizio professionale ed il personale direttivo sia inoltre in possesso di adeguati titoli di anzianità o di merito.

Art. 8.

Al personale direttivo ed insegnante delle scuole paritarie deve essere assicurato un trattamento giuridico ed economico adeguato alle sue funzioni e alle sue prestazioni ai sensi delle leggi e dei contratti collettivi di lavoro.

Nelle scuole condotte da comunità, che abbiano tra i fini istituzionali l'azione educativa e che reclutino il personale fra i loro membri, il trattamento di cui al comma precedente si ritiene implicitamente assicurato limitatamente ai membri della stessa comunità.

Art. 9.

Gli alunni delle scuole paritarie devono essere forniti del titolo legale che dà diritto all'iscrizione alla classe che frequentano; coloro che all'atto del riconoscimento della parità ne fossero sprovvisti dovranno regolarizzare la loro posizione.

Gli alunni capaci e meritevoli potranno aspirare a conseguire, mediante concorso, borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, alle stesse condizioni degli alunni delle scuole statali.

Art. 10.

Agli esami che si svolgono nelle scuole paritarie sono ammessi, con le modalità vigenti per le scuole statali, candidati esterni: tuttavia per essi gli effetti di tali esami sono di regola subordinati alla frequenza dei corsi presso la medesima scuola almeno per un anno.

Nelle sedi dove non esiste una corrispondente scuola statale, agli esami di licenza della scuola di avviamento professionale e tecnica possono essere ammessi, senza l'obbligo della frequenza, candidati esterni che comprovino di risiedere stabilmente nella sede stessa.

Similmente si prescindere dall'obbligo della frequenza per i candidati provenienti da istituti che preparano al sacerdozio o alla vita religiosa, che sostengano, come candidati esterni, esami di ammissione, intermedi o finali, presso scuole paritarie gestite da Enti ecclesiastici.

Art. 11.

Le domande intese ad ottenere il riconoscimento della parità devono essere presentate al Ministro della pubblica istruzione per il tramite dell'Autorità scolastica territorialmente competente che, compiuta la debita istruttoria, le trasmette al Ministero, con suo motivato parere, entro i quaranta giorni successivi.

Il riconoscimento della parità è disposto con decreto del Ministro della pubblica istruzione,

dopo che siano stati effettuati con esito favorevole i necessari accertamenti mediante apposite ispezioni, e sentita la commissione di cui all'articolo 14 della presente legge.

Le spese per l'istruttoria e gli accertamenti sono a carico del gestore.

Art. 12.

Nel caso di comprovate infrazioni alle norme di legge e dei regolamenti in vigore o se venga meno taluna delle condizioni richieste per il riconoscimento della parità, il Ministro della pubblica istruzione potrà prendere provvedimenti a carico del preside o direttore della scuola, e, nei casi più gravi, sentito il parere della Commissione di cui all'articolo 14, potrà disporre, con provvedimento motivato, la sospensione a tempo determinato o la revoca della parità, o la chiusura della scuola paritaria, fatti salvi i diritti degli alunni, che potranno iscriversi in qualunque momento nelle scuole statali o paritarie di pari grado per cui facciano richiesta.

TITOLO IV.

(*Scuole con ordinamento speciale*).

Art. 13.

Le istituzioni scolastiche con fini e ordinamenti diversi da quelli propri ai vari tipi di scuola statale, specialmente se intese a soddisfare particolari esigenze dell'istruzione tecnico-professionale, oppure a perseguire scopi di sperimentazione e di perfezionamento didattico, se venga accertato il loro buon funzionamento, possono, con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro della pubblica istruzione, udito il parere della Commissione di cui all'articolo 14 della presente legge, essere riconosciute idonee a rilasciare titoli di studio con il valore legale che ad essi sarà, nel decreto stesso, attribuito.

Tali scuole sono regolate con le stesse norme di cui al titolo precedente, in quanto siano applicabili.

TITOLO V.

(*Norme generali, finali e transitorie*).

Art. 14.

Il Ministro della pubblica istruzione esercita la vigilanza sulle scuole e gli istituti di educazione non statali per mezzo dell'Ispettorato per l'istruzione non statale.

È inoltre istituita presso il Ministero della pubblica istruzione la Commissione centrale per la scuola non statale, con il compito di dar pareri nei casi indicati dalla presente legge e su ogni altra questione concernente la scuola non statale che il Ministro ritenga di sottoporre al suo esame.

La Commissione, nominata con decreto del Ministro della pubblica istruzione, è composta:

- a) del capo dell'Ispettorato;
- b) di due rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione;
- c) di due rappresentanti dei gestori di scuole non statali;
- d) di due rappresentanti degli insegnanti di scuole non statali;
- e) di due esperti di problemi dell'educazione e della scuola.

La Commissione è presieduta dal Ministro o, per sua delega, dal Capo dell'Ispettorato.

Art. 15.

Nessuna tassa è dovuta allo Stato da parte delle scuole non statali per l'apertura o per il funzionamento.

Ogni onere relativo alle funzioni di controllo e vigilanza in occasione di ispezioni o di esami è a carico dello Stato, salvo il caso indicato nel terzo comma dell'articolo 11.

Art. 16.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, saranno emanate entro un anno le disposizioni regolamentari per l'attuazione della presente legge.

Art. 17.

Sono abrogate le norme contrarie alla presente legge o, comunque, incompatibili con le disposizioni in essa contenute. Entro il termine di due anni dopo l'emanazione delle norme di attuazione di cui all'articolo 16, e secondo le modalità che saranno in esse stabilite, tutte le attuali scuole legalmente riconosciute saranno, a domanda, trasformate in

paritarie, purchè si uniformino alle disposizioni della presente legge. Sino all'emanazione del provvedimento definitivo conserveranno la condizione giuridica di cui godono.

Gli istituti di istruzione secondaria, che funzionino come pareggiati agli statali all'atto dell'entrata in vigore della presente legge, continuano ad essere regolati dalle norme anteriormente vigenti, salvo che chiedano di trasformarsi in paritari.