

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2100

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(GONELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(SFORZA)

COL MINISTRO DELL'INTERNO
(SCELBA)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(PICCIONI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(VANONI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(PELLA)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(ALDISIO)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(SEGNI)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO
(TOGNI)

COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(MARAZZA)

E COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(PETRILLI)

NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE

Seduta del 13 luglio 1951

INDICE

RELAZIONE	DISEGNO DI LEGGE
I. — DALLA COSTITUZIONE ALLE NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE:	
1. — Presupposti costituzionali.	Pag. 5
a) <i>Persona e società</i>	» 5
b) <i>La scuola</i>	» 6
2. — La nuova scuola secondo l'ordinamento costituzionale	» 7
3. — Dall'inchiesta nazionale per la riforma della scuola al progetto organico di riforma	» 9
a) <i>La necessità di una riforma</i>	» 9
b) <i>L'inchiesta nazionale per la riforma</i>	» 10
c) <i>La Commissione ministeriale per la riforma</i>	» 11
II. — ILLUSTRAZIONE DEL PROGETTO:	
1. — Fini e ordinamento dell'istruzione	Pag. 13
2. — L'obbligo dell'istruzione	» 13
3. — La Scuola materna.	» 14
4. — L'istruzione inferiore	» 15
5. — La Scuola elementare	» 15
6. — La Scuola secondaria	» 15
7. — L'istruzione superiore	» 18
8. — I Licei	» 19
9. — Gli Istituti tecnici	» 20
10. — Gli Istituti professionali	» 21
11. — Il Magistero per l'infanzia e l'istruzione femminile.	» 23
12. — L'istruzione artistica	» 24
13. — La scuola non statale	» 24
14. — Le scuole convenzionate	» 27
15. — Gli esami	» 28
16. — L'istruzione universitaria	» 31
17. — Il docente e la scuola	» 35
18. — I programmi e le materie d'insegnamento	» 37
a) <i>I programmi e i libri di testo</i>	» 37
b) <i>L'insegnamento religioso</i>	» 39
c) <i>L'insegnamento dell'educazione civile</i>	» 39
d) <i>L'insegnamento dell'educazione fisica</i>	» 39
19. — La famiglia, la vita giovanile, l'assistenza scolastica	» 40
a) <i>La famiglia</i>	» 40
b) <i>La vita giovanile</i>	» 40
c) <i>L'assistenza scolastica</i>	» 41
20. — L'educazione popolare	» 42
21. — L'edilizia e le attrezzature	» 44
22. — L'autonomia scolastica e il decentramento dell'amministrazione	» 45
III. — I CARATTERI DI QUESTA RIFORMA:	
1. — L'organismo della scuola nazionale	Pag. 47
2. — Aspetti caratteristici della nuova scuola	» 49
TITOLO I.	
DISPOSIZIONI PRELIMINARI	
ART. 1. — Fini e ordinamento dell'istruzione	Pag. 53
ART. 2. — Obbligo dell'istruzione	» 53
TITOLO II.	
ORDINAMENTO DELLA SCUOLA DEL PERIODO PREPARATORIO	
ART. 3. — Scuola materna	Pag. 54
TITOLO III.	
ORDINAMENTO DELLA SCUOLA STATALE PER L'ISTRUZIONE INFERIORE, SUPERIORE E ARTISTICA	
CAPO I. — ISTRUZIONE INFERIORE.	
ART. 4. — Cicli dell'istruzione inferiore	Pag. 55
Sezione I. — <i>Ciclo primario dell'istruzione inferiore.</i>	
ART. 5. — Scuola elementare	» 55
Sezione II. — <i>Ciclo secondario dell'istruzione inferiore.</i>	
ART. 6. — Scuola secondaria articolata	» 56
Sezione III. — <i>Scuole speciali.</i>	
ART. 7. — Scuole e Istituti per minorati — Classi differenziali	» 57
CAPO II. — ISTRUZIONE SUPERIORE.	
ART. 8. — Fini dell'istruzione superiore e istituti in cui si impartisce	» 58
ART. 9. — Licei	» 58
ART. 10. — Istituti tecnici	» 59
ART. 11. — Istituti professionali	» 60
ART. 12. — Magistero per l'infanzia	» 61
CAPO III. — ISTRUZIONE ARTISTICA.	
ART. 13. — Fini e distinzione degli Istituti di istruzione artistica	» 62
CAPO IV. — PERSONALE DIRETTIVO, INSEGNANTE E NON INSEGNANTE DELLE SCUOLE PER L'ISTRUZIONE SUPERIORE E ARTISTICA.	
ART. 14. — Capi di istituto, organi collegiali, personale insegnante e non insegnante	» 64

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

CAPO V. — INSEGNAMENTI, PROGRAMMI E LIBRI DI TESTO NELLE SCUOLE PER L'ISTRUZIONE INFERIORE, SUPERIORE E ARTISTICA.	
ART. 15. — Orari, materie, programmi, libri di testo	Pag. 65
CAPO VI. — SCUOLE ITALIANE ALL'ESTERO.	
ART. 16. — Ordinamento e titoli di studio	» 66
TITOLO IV.	
ORDINAMENTO DELLA SCUOLA NON STATALE PER L'ISTRUZIONE * INFERIORE, SUPERIORE E ARTISTICA	
ART. 17. — Scuole paterne	Pag. 66
ART. 18. — Scuole private e Istituti privati di educazione	» 67
ART. 19. — Scuole paritarie	» 68
ART. 20. — Scuole con ordinamento speciale	» 68
ART. 21. — Vigilanza — Sanzioni — Commis- sione consultiva centrale	» 69
TITOLO V.	
ESAMI DI STATO AL TERMINE DELL'ISTRUZIONE INFERIORE, SUPERIORE E ARTISTICA	
ART. 22. — Fini e caratteri degli esami di Stato	Pag. 69
Sezione I. — <i>Esami di Stato di maturità inferiore.</i>	
ART. 23. — Tipi, Sedi e Commissioni di esame — Accessi agli istituti d'istru- zione superiore	» 70
Sezione II. — <i>Esami di Stato di maturità superiore.</i>	
ART. 24. — Tipi di esame	» 71
ART. 25. — Commissioni e Sedi d'esame — Albo nazionale degli esaminatori — Ser- vizio centrale per gli esami di Stato	» 72
TITOLO VI.	
ISTRUZIONE UNIVERSITARIA	
ART. 26. — Caratteri e partizioni dell'istru- zione universitaria	Pag. 73.
CAPO I. — ORDINAMENTO DELLE UNIVERSITÀ	
Sezione I. — <i>Autonomia didattica e amministrativa.</i>	
ART. 27. — Statuti — Regolamenti interni — Rettore, Corpo accademico, Se- nato accademico, Consiglio di amministrazione, Presidi e Con- sigli di Facoltà	» 73
Sezione II. — <i>Ordinamento didattico.</i>	
ART. 28. — Facoltà	Pag. 75
ART. 29. — Insegnamenti — Titoli accademici — Scuole di perfezionamento, di abilitazione e di specializzazione — Corsi	» 76
Sezione III. — <i>Personale.</i>	
ART. 30. — Professori di ruolo e incaricati	» 78
ART. 31. — Liberi docenti	» 79
ART. 32. — Assistenti, Lettori e personale non insegnante	» 80
Sezione IV. — <i>Studenti.</i>	
ART. 33. — Accessi alle facoltà	» 80
ART. 34. — Frequenza — Esami di profitto, di diploma, di laurea — Tasse	» 81
Sezione V. — <i>Ordinamento amministrativo.</i>	
ART. 35. — Patrimonio, Gestione, Consorzi, Opera universitaria, Fondazioni	» 83
CAPO II. — UNIVERSITÀ LIBERE.	
ART. 36. — Ordinamento e dichiarazione di parità	» 84
CAPO III. — ESAMI DI STATO PER L'ABI- LITAZIONE UNIVERSITARIA ALL'ESERCIZIO PROFESSIONALE.	
ART. 37. — Modalità degli esami	» 84
CAPO IV. — RICERCA SCIENTIFICA.	
ART. 38. — Istituti, Centri e Consiglio nazio- nale delle ricerche	» 85
TITOLO VII.	
ISTITUZIONI CULTURALI	
ART. 39. — Accademie, iniziative culturali, mostre e premi	Pag. 85
TITOLO VIII.	
EDUCAZIONE POPOLARE	
ART. 40. — Scuola popolare e Corsi di educa- zione popolare	Pag. 86
ART. 41. — Biblioteche popolari — Assistenti sociali — Servizio centrale per l'educazione popolare	» 87
TITOLO IX.	
CONTRIBUTI PER LA SCIENZA E LA SCUOLA	
ART. 42. — Contributi a Istituzioni scientifico- culturali e Scuole convenzionate	Pag. 88

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TITOLO X.
ISTITUZIONI E ATTIVITÀ INTEGRATIVE
DELLA SCUOLA

CAPO I. — ORGANISMI PER IL PROGRESSO
DIDATTICO.

ART. 43. — Consulta didattica nazionale . . . Pag. 89
ART. 44. — Istituti didattici nazionali, Sezioni
didattiche provinciali » 89

CAPO II. — SCUOLA E FAMIGLIA.

ART. 45. — Collaborazione fra insegnanti e
genitori » 90

CAPO III. — ATTIVITÀ PARASCOLASTICHE
DEGLI ALUNNI.

ART. 46. — Iniziative culturali, sportive, turi-
stiche e ricreative » 91

CAPO IV. — ASSISTENZA SCOLASTICA.

ART. 47. — Fini dell'Assistenza scolastica . . . » 91
ART. 48. — Forme e organi dell'Assistenza sco-
lastica nei vari tipi di scuole . . . » 92
ART. 49. — Collegi nazionali » 93

CAPO V. — IGIENE SCOLASTICA.

ART. 50. — Medici scolastici - Servizio cen-
trale per l'igiene scolastica . . . Pag. 93

TITOLO XI.
EDILIZIA E ATTREZZATURE

ART. 51. — Obblighi dello Stato e degli Enti
locali per gli edifici scolastici
ed il materiale scientifico e didat-
tico Pag. 94

TITOLO XII.
L'AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA
ISTRUZIONE

ART. 52. — Ripartizione e decentramento del-
l'Amministrazione Pag. 95
ART. 53. — Amministrazione centrale » 95
ART. 54. — Amministrazione regionale » 96
ART. 55. — Amministrazione provinciale » 97

TITOLO XIII.
DISPOSIZIONI FINALI

ART. 56. — Oneri finanziari e norme di attua-
zione Pag. 98

I.

DALLA COSTITUZIONE ALLE NORME
GENERALI SULL'ISTRUZIONE

1. — PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI.

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'ordinamento generale dell'istruzione, quale è predisposto dal presente disegno di legge, procede dalla Costituzione; onde la necessità di rifarsi preliminarmente ai principî affermati dalla Carta costituzionale nella sfera dei supremi valori morali e culturali, di rifarsi alle esigenze di libertà, di eticità e di socialità che sono alle base del nuovo ordinamento costituzionale dello Stato italiano.

a) *Persona e società.*

1. — Ragione suprema delle norme costituzionali è la persona umana, l'uomo *ut singulus* e *ut socius*. Alla collettività di persone, al popolo, appartiene la sovranità; a tutti i cittadini è riconosciuta pari dignità sociale. Infatti la Costituzione sancisce:

« La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione » (articolo 1).

« La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale » (articolo 2).

« Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali » (articolo 3).

« La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana » (articolo 32).

2. — Lo Stato ha il compito di rendere possibile e agevolare lo sviluppo integrale della persona umana nell'ordine fisico, economico, sociale, culturale, morale e religioso:

« È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva

partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » (articolo 3).

« La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti » (articolo 32).

« La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione » (articolo 9).

« La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche » (articolo 6).

« Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge » (articolo 8).

« Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume » (articolo 19).

3. — L'espansione delle attività della persona viene favorita dallo Stato che tutela la dignità del lavoro:

« L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro » (articolo 1).

« La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha 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).

« La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori » (articolo 35).

« La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato » (articolo 45).

« Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale » (articolo 38).

4. — Lo Stato riconosce e promuove tutte quelle forme di vita associata, mediante le quali la persona si esprime e si afferma:

« I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale » (articolo 18).

« La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio » (articolo 29).

« È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli » (articolo 30).

« Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti » (articolo 30).

« La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose » (articolo 31).

« Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo » (articolo 31).

« L'assistenza privata è libera » (articolo 38).

« L'organizzazione sindacale è libera » (articolo 39).

« Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani » (articolo 7).

« Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività » (articolo 20).

5. — Per contribuire alla realizzazione dei fini individuali e sociali della persona, lo Stato si organizza in forma democratica, in modo di promuovere ordinamenti autonomi o decentrati. Lo Stato esige dal cittadino l'adempimento dei suoi doveri civici:

« La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento » (articolo 5).

« I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione » (articolo 97).

« Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi » (articolo 54).

« La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino » (articolo 52).

b) *La scuola.*

In armonia con il fine generale di rispettare la persona umana singola ed associata e di tutelarne lo sviluppo, la Costituzione, disciplinando la scuola, afferma il supremo

principio della libertà dell'insegnamento; perciò riconosce ad enti e privati il diritto di istituire scuole, e garantisce l'autonomia delle istituzioni culturali. Lo Stato detta le norme generali sull'istruzione, istituisce scuole statali per ogni ordine e grado; fissa i diritti e gli obblighi delle scuole paritarie; prescrive esami di Stato; sancisce l'obbligo dell'istruzione inferiore, rendendone possibile l'adempimento; dispone idonee forme di assistenza a favore dei capaci e meritevoli privi di mezzi, in modo che la scuola sia effettivamente democratica, cioè aperta a tutti, e in modo che l'accesso ai più alti gradi degli studi sia condizionato solamente dal merito:

« L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

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.

È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le istituzioni di alta cultura, Università ed Accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato » (articolo 33).

« La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso » (articolo 34).

I principi della nostra Costituzione, ai quali ci siamo richiamati, concordano con la più matura coscienza universale in materia di educazione e di istruzione. Di ciò si trova conferma nella « Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo » adottata da 48 nazioni dell'O. N. U. il 10 dicembre 1948, la quale negli articoli 26 e 27 afferma:

« Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants » (articolo 26).

« Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.

Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlants de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur » (articolo 27).

Principi analoghi sono stati proclamati e riconosciuti dalla moderna legislazione scolastica dei Paesi liberi e democratici.

2. — LA NUOVA SCUOLA

SECONDO L'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE.

Le « norme generali sull'istruzione », previste dall'articolo 33 della Costituzione, sono appunto determinate dal presente disegno di legge che delinea il sistema dell'organizzazione scolastica, e quindi traduce in termini concreti le fondamentali istanze costituzionali.

La nuova scuola ha due caratteristiche fondamentali: è scuola libera, ed è scuola che promuove il pieno sviluppo della persona umana.

a) Anzitutto, la scuola è libera nel senso prescritto dall'articolo 33 della Costituzione: « l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento ». Il presente disegno di legge intende rendere operante questo principio.

Duplici è l'aspetto di tale libertà: libertà della scuola e nella scuola.

La libertà della scuola implica la negazione del monopolio scolastico statale: si ammette, cioè, la pluralità dei soggetti del diritto scolastico (« enti e privati hanno il diritto di istituire scuole », articolo 33 della Costituzione). Lo Stato istituisce scuole di ogni ordine e grado, ma pure riconosce ai privati il diritto di istituirle.

La libertà nella scuola implica la negazione del mortificante e livellatore conformismo dell'insegnamento scolastico, la negazione del dogmatismo dottrinario che è tipico dei regimi totalitari, instauratori del monopolio statale. La libertà nella scuola va quindi intesa come libertà della scienza e del suo insegnamento, come libertà di metodo e d'iniziativa didattica. Lo Stato non ha da imporre una propria cultura; bensì deve promuovere e garantire la libertà della cultura, contro ogni forma d'intolleranza. È lo Stato che si pone a servizio della scuola, e non la scuola a servizio dello Stato.

Libera deve essere ogni scuola, e quindi anche la scuola dello Stato: cioè, si rispetta sia la libera iniziativa in fatto di istituzione di scuole, sia la libera iniziativa dell'educatore nell'interno della scuola. Il progresso della scuola è in funzione di questa libertà pedagogica che implica la responsabilità della scuola, di cui promuove l'attivismo mettendo in moto le iniziative non solo dell'educatore ma anche del discepolo.

Questa libertà integrale costituisce una esigenza vitale della scuola nuova, un'esigenza che condiziona la soluzione dello stesso problema del pubblicismo o privatismo della scuola.

b) In secondo luogo, la scuola ha il fine generale di « promuovere il pieno sviluppo della persona umana, in relazione all'articolo 3 della Costituzione » (articolo 1, comma 2°).

La nuova scuola è tutta imperniata sulla finalità della formazione della persona. *Homo res sacra*: non solo il principe è sacro e inviolabile, ma tale è la persona del cittadino, Tale è l'uomo con la sua capacità di liberamente determinarsi secondo le leggi della sua natura. La scuola della riforma intende essere la scuola dell'umanesimo integrale, in quanto mira alla formazione integrale della persona, cioè dell'uomo come soggetto di vita spirituale, intellettuale, professionale. Nello spirito di questo umanesimo educativo si articola la scuola, si afferma il primato dell'educazione sull'istruzione e della scuola formativa sulla scuola informativa, si supera il vuoto che divide la scuola dalla vita.

Non è questa la scuola di classe, non la scuola dell'individualismo borghese o del collettivismo materialista, ma la scuola protesa alla formazione dell'uomo integrale e quindi alla costruzione di una società di uomini che cooperino nel riconoscimento dei superiori valori.

Per l'attuazione di questi due fini fondamentali, la scuola elementare « dà i fondamenti dell'istruzione e della formazione

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

morale e civile, collaborando con la famiglia all'educazione integrale del fanciullo » (articolo 5, comma 1°); la scuola secondaria « promuove l'educazione dell'adolescente, completando l'istruzione inferiore obbligatoria e orientando agli studi dell'istruzione superiore o alle attività lavorative » (articolo 6, comma 1°); i licei « promuovono la formazione dei giovani con studi di indirizzo classico, scientifico, pedagogico » (articolo 9, comma 1°); gli istituti tecnici « promuovono la formazione dei giovani, preparandoli all'esercizio di professioni e funzioni tecniche nel campo dell'agricoltura, dell'industria, del commercio, degli impieghi, della navigazione o delle attività tecniche specificamente femminili » (articolo 10, comma 1°); gli istituti professionali curano « la formazione umana e sociale e l'elevazione professionale dei giovani che si avviano al lavoro, e dei lavoratori » (articolo 11, comma 1°); il magistero per l'infanzia « provvede alla formazione delle educatrici della scuola materna, e prepara alle funzioni educative proprie della donna, sia nella famiglia, sia nelle istituzioni rivolte all'assistenza dell'infanzia » (articolo 12, comma 1°); gli istituti dell'istruzione artistica promuovono « la formazione dei giovani, educandoli all'esercizio delle arti o preparandoli all'artigianato artistico » (articolo 13, comma 1°); le università hanno « il fine di promuovere il progresso della scienza e di fornire la preparazione scientifica necessaria per l'esercizio di uffici e di professioni » (articolo 26, comma 1°); la ricerca scientifica — che ha nell'università la sua sede naturale e che in questo disegno di legge è oggetto di speciale cura — si esplica per mezzo di particolari istituti e centri « in conformità dell'articolo 9 della Costituzione ed in rapporto alle esigenze di autonomia di particolari ordini di ricerche » (articolo 38, comma 1°); l'educazione popolare contribuisce « al progresso culturale del popolo e alla elevazione morale e sociale dei cittadini » (articolo 40, comma 1°); Particolari iniziative mirano a « intensificare la collaborazione tra la scuola e la famiglia e ad agevolare le famiglie nell'adempimento dei propri compiti educativi » (articolo 45, comma 1°); l'assistenza scolastica facilitata, « con iniziative pubbliche e private, l'adempimento dei compiti educativi della famiglia, con particolare riguardo alle famiglie numerose » (articolo 47, comma 1°); i provvedimenti per l'igiene scolastica, infine, favoriscono « una efficace tutela della salute degli alunni » (articolo 50, comma 1°).

Dall'enunciazione delle particolari finalità di queste varie e concorrenti istituzioni e iniziative appare evidente la direttiva unitaria del presente progetto che tende ad attuare, mediante differenziati e coordinati tipi di scuole e mediante organismi culturali e provvidenze assistenziali, i principi fissati dalla Costituzione.

Poiché l'istruzione ha il fine di servire l'uomo, la scuola aperta a tutti cerca di adeguarsi a ciascuno. L'ordinamento scolastico viene svolgendosi, infatti, da scuole del tutto omogenee, come la scuola materna (articolo 3) e la scuola elementare (articolo 5), attraverso l'orientamento della scuola secondaria articolata (articolo 6), a scuole differenziate che guidano sia verso la scienza sia verso le professioni; l'istruzione superiore, impartita nei licei (articolo 9), negli istituti tecnici (articolo 10) e negli istituti professionali (articolo 11), è coronata dagli studi che si compiono nelle facoltà universitarie, con i relativi istituti, seminari, laboratori e gabinetti (articoli 26-35), dagli studi che si perfezionano negli istituti volti, anche fuori dell'ambito propriamente universitario, a particolari ordini di ricerche scientifiche (articolo 38) e dall'attività delle libere istituzioni culturali e accademiche (articolo 39). L'ordinamento, inoltre, si dilata su tutta l'area della popolazione giovanile e adulta, mediante forme di educazione popolare (articoli 40 e 41), mediante corsi di perfezionamento da organizzarsi presso le università (articolo 29) e mediante scuole speciali (articolo 7).

Per realizzare i suoi obbiettivi, tale ordinamento conta specialmente sull'attività degli insegnanti, degli educatori, e perciò cura in maniera speciale le scuole destinate alla loro preparazione e gli organi per mezzo dei quali gli educatori operano nella scuola e ne promuovono il miglioramento. L'ordinamento prevede inoltre un incremento dell'opera della famiglia (articolo 45) e delle libere istituzioni giovanili (articolo 46) con le quali la scuola collabora.

Nell'ambito della scuola nazionale è determinata la situazione giuridica della scuola non statale — paterna, privata e paritaria — dal periodo preparatorio della scuola materna (articolo 3), ai gradi dell'istruzione inferiore e superiore (articoli 17-21), e universitaria (articolo 36). Viene inoltre stabilito un organico sistema di esami di Stato al termine di ciascun grado di scuole (articoli 22-25 e articolo 37); e sono, infine, previste forme di assistenza scolastica adatte alle esigenze degli

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

alunni nei tre gradi dell'istruzione (articoli 47-50).

Nel quadro dell'organizzazione della scuola statale, sono determinate pure le disposizioni per l'edilizia e per le attrezzature (articolo 51), nonché per l'amministrazione scolastica, di cui si perfeziona il decentramento (articoli 52-55).

In sintesi, si può dire che si è cercato di stabilire fra l'ordinamento costituzionale dello Stato e l'ordinamento della nuova scuola un rapporto così conseguente, che questa viene a costituirsi come il più efficace fattore per il consolidamento di quella formazione unitaria e democratica della Nazione che la Costituzione postula e promuove. (Per una più ampia trattazione dei rapporti fra la Costituzione e questa riforma, cfr.: G. Gonella, *I principi costituzionali della riforma della scuola*, discorso tenuto al Senato nella seduta del 5 maggio 1950, a conclusione del dibattito sul bilancio del Ministero della pubblica istruzione).

3. — DALL'INCHIESTA NAZIONALE PER LA RIFORMA DELLA SCUOLA AL PROGETTO ORGANICO DI RIFORMA.

a) *La necessità di una riforma.*

Il progetto di riforma, che col presente disegno di legge sottoponiamo al Parlamento, è frutto di una lunga elaborazione.

La riforma della scuola è stata suggerita da un triplice ordine di considerazioni. Anzitutto, la necessità di superare il turbamento prodotto dalla guerra negli organismi scolastici, afflitti da malattie nel corpo e nello spirito; in secondo luogo, la necessità di una radicale revisione della legislazione scolastica del regime totalitario; in terzo luogo, la necessità di promuovere una legislazione ispirata ai principi sanciti dalla nuova Carta costituzionale.

La riforma doveva quindi soddisfare esigenze costituzionali (poste in essere dal nuovo ordinamento dello Stato democratico), esigenze sociali (poste in essere dai mutamenti intervenuti nella compagine sociale), esigenze pedagogiche (poste in essere dal progresso dei metodi di insegnamento).

All'evoluzione della civiltà ed all'instaurazione di nuovi ordinamenti istituzionali, vanno sempre congiunte una nuova concezione delle finalità delle istituzioni educative, un rinnovamento delle loro strutture ed una più precisa formulazione dei compiti dello Stato, la cui attività è andata progressivamente estendendosi nel campo della scuola,

Queste nuove esigenze dovevano essere coraggiosamente affrontate. L'Italia — che ha una antichissima tradizione scolastica sorta dal libero impulso e dalla libera iniziativa di educatori e di istituzioni educative — da meno di un secolo ha fatto la sua prima esperienza statale e unitaria in materia di istituzioni scolastiche.

Nello spirito stesso della nostra storia, in cui Stato e società hanno insieme contribuito e variamente cooperato alla formazione di una coscienza educativa e all'istituzione di organismi scolastici, il Piemonte, presa coscienza della sua missione e presago del suo destino di artefice dell'unità nazionale, assunse, nel 1849, con la legge Boncompagni, coraggiose ed organiche iniziative in materia d'istruzione e di scuola.

È questo il vero atto di nascita della scuola italiana, raccolto, compendiato e suggellato dalla legge Casati nel successivo 1859, dopo quel decennio di maturazione nazionale, onde nacque lo Stato italiano.

Ma il Paese sperimentò poi il divario tra la meta temporaneamente raggiunta e le necessità sempre rinascenti del progresso educativo.

Dallo scontento, dalla critica e dal bisogno di miglioramento si originò nella scuola quel processo di riforma continua da cui, volta a volta, emerse un indirizzo nuovo, un istituto o un programma nuovo: processo che sembrò mania del nuovo, ed era invece difficoltà di adattamento, crisi di crescita, condensazione in breve tempo di svolgimenti altrove secolari.

Nei lavori preparatori di questa riforma, è stata sempre viva in noi la preoccupazione di evitare quel riformismo di moda, che in altre occasioni ha angustiato interiormente la vita della scuola. Ma le necessità della riforma erano, come si è detto, obbiettive ed erano imposte dai tempi. D'altra parte, il rinascente riformismo scolastico ha pure la sua intima ragione d'essere, poiché la scuola è un organismo che ha finalità così elevate da lasciar sempre un vuoto fra le aspirazioni e le realizzazioni. Per adeguare l'educazione ai tempi, e per seguire e contemporaneamente determinare le evoluzioni del costume e delle istituzioni sociali, la scuola si trova sottoposta ad un processo di continuo e salutare rinnovamento. « Riforma — scrisse Niccolò Tommaseo — intitolavasi il Magistrato supremo degli studi in Piemonte, e riformatori degli studi aveva la Repubblica di Venezia. Titolo sapiente; quei vecchi intendevano che nelle istituzioni, principalmente alle quali è affidato

il destino delle generazioni crescenti, cioè l'incremento graduato dei beni e il rimedio dei mali efficace, richiedevansi di tanto in tanto riforme. Ma riformare, non intendevano che già fosse moltiplicare le formalità, né mutare le forme. Alla parola davano l'alto senso filosofico, ora smarrito nell'uso, non di figura esteriore ma d'intima vita. L'ampliamento dello Stato richiede di necessità che gli antichi provvedimenti siano mutati. Giova dell'esperienza e dello zelo di tutti approfittare, e prendere le mosse alla vita novella da un atto fratellevole di quella riverenza che è condizione dolcissima del vero affetto ».

Parole nobilissime alle quali si è voluto essere fedeli in questo lavoro di riforma, intesa appunto non come una *moltiplicazione di formalità*, ma come un *rinnovamento d'intima vita*, rinnovamento il quale, appunto con l'Inchiesta, ha potuto profittare della esperienza e dello zelo di tutti, secondo l'insegnamento del grande educatore.

b) *L'Inchiesta nazionale per la riforma.*

Il presente progetto di riforma intende rappresentare un momento di questo processo continuo di rinnovamento, di cui noi siamo gli attori, ma non sempre gli autori; protagonista è la scuola che fa il suo esame di coscienza e riforma se stessa. Questa riforma è stata elaborata seguendo il metodo democratico della consultazione diretta, metodo che era suggerito dalla natura stessa delle cose, dall'esigenza della massima aderenza alla vita, come pure dalla convinzione dell'inopportunità storica e ideale di continuare a modificare la scuola solo dall'alto, secondo concetti spesso aprioristici ed astratti, imposti più per amor di dottrina che per concrete esigenze educative, più per gli interessi di una scuola che per quelli della Scuola.

Evitando il pericolo di improvvisare o di sovvertire per sovvertire, si è preferito, anziché imporre alla scuola un piano ministeriale di riforma, chiedere alla scuola stessa il piano del suo rinnovamento. Si è così promossa un'Inchiesta in vista di una riforma, Inchiesta che è stata, fra l'altro, considerata una prima forma di autodisciplina della scuola, una specie di democratica *Costituente della scuola*.

Per passare dalle formulazioni costituzionali ad una concreta scuola riformata, bisognava porsi anche sul terreno contingente e storico dei fatti e delle loro ragioni. La scuola stessa richiedeva un'Inchiesta il più possibile diffusa, la richiedeva come quel-

l'esame critico in cui si ripensa un passato, e si trae da esso monito ed insegnamento per nuove decisioni responsabili. La scuola è stata posta in faccia a se stessa, e s'è espressa direttamente, con la voce sua propria.

Ciò ha portato non solo a *prospettare* i modi di un risveglio della scuola, ma pure ad *effettuare* un risveglio. Ha portato a fare la scuola partecipe di un'iniziale riscossa e rinascita, a strapparla dalla dispersione e dalla confusione, a renderla attiva e militante in un nuovo ordine morale, a liberarla da quel complesso di inferiorità, da quel conformismo che negli scorsi decenni l'aveva depressa, a promuoverne, oltre l'ultima crisi bellica, la vita ideale protesa verso un progressivo adeguamento ai rinnovati compiti educativi.

Le fasi di sviluppo dell'Inchiesta, che ha permesso di riassumere in formule nuove le esigenze nuove, si svolsero lungo un biennio. Conviene ricordare alcune tappe di questo lavoro.

Nell'aprile del 1947 venne promosso dal Ministro della pubblica istruzione il decreto del Capo provvisorio dello Stato, che istituiva la Commissione nazionale d'inchiesta per la riforma della scuola.

La Commissione era presieduta dal Ministro della pubblica istruzione, ed era composta degli ex Ministri della pubblica istruzione, succedutisi dopo il luglio 1943, Severi, Cuomo, De Ruggiero, Arangio Ruiz, Molè.

Lo stesso decreto prevedeva la costituzione di sottocommissioni, formate da competenti nei singoli rami dell'insegnamento e da esponenti dei principali orientamenti ideologici sui problemi della scuola, nonché da esponenti di sindacati e di tutti i partiti politici (nessuno escluso), a garanzia dell'imparzialità dell'indagine.

Dal novembre 1947 al giugno 1949 uscirono i 16 fascicoli del periodico *La Riforma della Scuola*, organo ufficiale della Commissione d'inchiesta, in cui gli educatori liberamente dibatterono i problemi fondamentali del rinnovamento scolastico.

Nel gennaio del 1948 le sottocommissioni della Commissione d'Inchiesta iniziavano i loro lavori. Esse erano cinque: 1° per l'istruzione elementare; 2° per l'istruzione secondaria; 3° per l'istruzione superiore; 4° per l'educazione popolare; 5° per l'istruzione artistica e musicale. Le sottocommissioni elaborarono questionari analitici che vennero inviati a tutte le scuole di ogni ordine e grado, e a tutte le istituzioni nazionali interessate alla riforma della scuola.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Nel corso del 1948 i consigli degli insegnanti e le istituzioni educative esaminarono i problemi impostati dai questionari ed elaborarono le loro proposte; dalle direzioni didattiche alle facoltà universitarie, nessun ordine di scuole rimase assente.

Nel novembre del 1948 vennero istituite le Commissioni provinciali per lo spoglio delle risposte ai questionari dell'Inchiesta, affinché non il Ministero ma la Scuola stessa potesse trarre, con piena autonomia e obiettività, le sue conclusioni. Il numero di coloro che hanno volontariamente collaborato ai lavori di collazione e di spoglio dei questionari dell'Inchiesta, è stato di circa 1700; entro il febbraio del 1949 le predette commissioni, presiedute dai provveditori agli studi, concludevano i loro lavori che vennero coordinati da ispettori regionali volontari.

Nel gennaio 1949 venne pure istituita la Commissione ministeriale di accertamento delle condizioni della scuola, con il compito di integrare, attraverso ispezioni, gli elementi risultanti dalle risposte ai questionari. Alla voce della periferia si aggiungeva, così, l'indagine diretta del centro. Convegni di studio e pubblici dibattiti su singoli problemi vennero tenuti in varie città, ed i periodici scolastici largamente discussero i problemi [della riforma. All'estero furono inviati alcuni tecnici per studiare gli ordinamenti scolastici di altri Paesi, nei loro più recenti perfezionamenti.

Il Ministero promosse pure, attraverso l'istituto « Doxa », un'indagine in vari strati della popolazione per saggiare, sui problemi scolastici, ceti sociali e familiari che vivono lontani dalla vita della scuola.

Nell'aprile del 1949 si tennero le riunioni conclusive delle sottocommissioni, e il 30 aprile del 1949 terminava i suoi lavori la Commissione nazionale, formulando conclusioni definitive in una solenne cerimonia alla presenza del Presidente della Repubblica.

Un fascicolo speciale del periodico *La riforma della Scuola* contiene le conclusioni dell'Inchiesta e documenta l'ampiezza dell'indagine, il volume delle risposte (oltre 300.000), il rigore tecnico dello spoglio di esse, la validità dei risultati elaborati dalla Commissione. Un'ampia bibliografia, già raccolta, testimonia la vastità e l'interesse dell'opera compiuta.

Conviene pure notare che tutti i lavori dell'Inchiesta sono stati svolti da volontari che, nell'ambito della scuola e dell'amministrazione, continuando ad attendere alle

loro normali attività, hanno offerto la loro opera disinteressata, al fine di contribuire al rinnovamento scolastico.

c) *La Commissione ministeriale per la riforma.*

Per passare dai suggerimenti formulati nelle conclusioni dell'Inchiesta a definitive proposte di legge, era necessario un delicatissimo esame critico che poteva essere compiuto specialmente dagli esperti dell'amministrazione e della legislazione scolastica, insieme con docenti provetti.

Perciò nel luglio 1949 fu costituita la Commissione ministeriale per il progetto di legge di riforma della scuola, presieduta dal Ministro e composta di funzionari dell'amministrazione, di ispettori, di provveditori agli studi e di docenti.

Urgeva individuare il metodo più idoneo per mettere ordine nella legislazione scolastica: questo è stato il primo compito della Commissione ministeriale.

L'insieme della nostra tormentata legislazione scolastica costituiva un ammasso impressionante di norme, cresciuto durante un secolo, secondo le mutevoli condizioni di un'epoca storica così duramente travagliata. Dopo la legislazione del regime totalitario, la legislazione democratica aveva, nel dopoguerra, trasformato alcuni istituti essenziali, ma in modo disorganico e con le difficoltà derivanti dall'esigenza di operare con spirito nuovo su un organismo informato ad una diversa concezione della scuola.

Era allora difficile, anche ai tecnici più esperti dell'amministrazione scolastica, reperire le disposizioni applicabili ad una realtà nuova, distinguere esattamente tra norme ancora in vigore e norme abrogate, o da lungo tempo cadute in desuetudine, o derogate, o divenute inapplicabili.

La scuola elementare nel 1928 e la scuola universitaria nel 1933 hanno avuto i loro Testi Unici, mentre nessun Testo Unico è stato elaborato per le scuole dell'ordine medio. Ma gli stessi Testi Unici predetti e i relativi regolamenti, pur rappresentando un notevole sforzo di unificazione del diritto scolastico, sono in larga parte superati, nello spirito e nella lettera, da una serie di successive leggi, decreti, ordinanze, sia prebelliche che postbelliche. Specialmente le leggi postbelliche hanno innovato radicalmente, ma non organicamente. La condizione caotica della legislazione scolastica è stata accentuata da una permanente incertezza sui confini fra le norme legislative e le norme regolamentari, incer-

tezza che pregiudicava la sistematicità della legislazione scolastica in parte promossa anche da Ministeri diversi da quello della pubblica istruzione, in ragione del fatto che alcuni tipi di scuole furono, per lungo tempo, alle dipendenze di altri dicasteri.

È oggi quindi particolarmente sentita, nel campo della scuola, l'esigenza della certezza del diritto, certezza conseguibile attraverso l'unificazione e la semplificazione degli strumenti legislativi. Si rende opportuno un *Codice della scuola* che non sia una Carta della scuola prevalentemente limitata a dichiarazioni di principi — già sanciti dalla Costituzione — né sia un Testo Unico per il quale i tempi non sono maturi, essendo la scuola in una fase di evoluzione.

Queste « norme generali », previste dall'articolo 33 della Costituzione, avrebbero l'ambizione d'essere il primo tentativo di un Codice della scuola elaborato in maniera di evitare sia l'astrattismo delle pure dichiarazioni di principio, sia il particolarismo delle norme analitiche le quali saranno oggetto dei provvedimenti di attuazione della presente legge, come pure saranno oggetto dei relativi regolamenti.

La Costituzione assicura l'unità dei principi del diritto scolastico, e questa legge organica intende garantire, nello spirito di quei principi, l'unità, l'organicità e la certezza della legislazione scolastica.

Il risultato del primo lavoro della Commissione ministeriale, che si rivelò più arduo e ponderoso del previsto, è consacrato in otto volumi, che saranno pubblicati, e che contengono le disposizioni legislative sull'amministrazione centrale e provinciale (1° vol.), sull'istruzione elementare (2° e 3° vol.), sulla istruzione classica, scientifica e magistrale (4° vol.), sull'istruzione tecnica (5° vol.), sull'istruzione artistica (6° vol.), sull'istruzione universitaria (7° e 8° vol.). Allo scopo di poter disporre di una raccolta completa, e nello stesso tempo di facile consultazione, del diritto scolastico vigente, la materia, raggruppata in titoli e capi, venne ordinata in chiari prospetti, contenenti in varie colonne le singole voci delle materie che sono oggetto delle disposizioni, la citazione della norma di legge, una breve sintesi del contenuto della norma citata, e, infine, le osservazioni critiche sulla norma stessa e le eventuali proposte di revisione.

Compiuto questo lavoro, la Commissione prese in esame la tecnica da seguire per elaborare la nuova legge organica.

Due soluzioni si presentavano, ed ambedue furono diligentemente vagliate: o ricorrere a

riforme parziali relative a singoli istituti tipici, rimandando ad un Testo Unico successivo il coordinamento delle norme vigenti con le nuove; o procedere ad una revisione organica della legislazione, innovandone anche la tecnica.

Fu seguita questa seconda via, più idonea ad una sistemazione razionale di tutta la materia, secondo il mutato spirito della scuola italiana ed in relazione ai perfezionamenti raggiunti dalla legislazione scolastica in altri Paesi.

L'opera della Commissione, nella fase successiva a quella della determinazione dei criteri tecnici, fu rivolta all'elaborazione del progetto di un nuovo organismo scolastico. Tale lavoro fu compiuto tenendo presente sia l'organico reperimento della legislazione vigente, sia il volume *Lineamenti di riforma della scuola*, sistematico schema ministeriale elaborato al fine di porre organicamente in correlazione le conclusioni dell'Inchiesta con i principi della Costituzione.

Il risultato di tale diligente ed analitico lavoro fu raccolto nella *Relazione al Consiglio Superiore della pubblica istruzione sui problemi della riforma della scuola*, presentata il 19 dicembre 1949 al Consiglio stesso, il quale, nelle sue tre Sezioni, dopo accurato esame critico, esprimeva il richiesto parere nei primi mesi del 1950.

Era così predisposto il piano generale, in base al quale la Commissione ministeriale delineò, dal maggio all'agosto 1950, un primo e provvisorio abbozzo in 286 articoli avente il fine esclusivo di predisporre, con ampiezza, tutto il materiale normativo necessario per l'elaborazione d'una definitiva legge organica e sintetica. Infatti, da tale abbozzo si passò, attraverso un paziente studio ed un'accurata selezione delle disposizioni essenziali — discriminando norme fondamentali da norme di attuazione, norme di legge da norme regolamentari — ad un testo di 56 articoli, il quale, definito nel dicembre 1950 e perfezionato nel primo semestre del 1951 attraverso le necessarie discussioni con il Ministero del tesoro e con gli altri Ministeri interessati, costituisce il presente disegno di legge che è stato approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 28 giugno 1951.

Conviene notare che il complesso materiale raccolto ed elaborato per la formulazione del presente disegno di legge permette all'amministrazione di avere già a disposizione maturi progetti, sia per le norme legislative d'attuazione di questa legge organica, sia per i suoi regolamenti. Molte innovazioni suggerite dall'Inchiesta e dalla Commissione,

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

pur essendo importanti e largamente richieste, costituivano più materia di regolamento che materia di legge, e perciò ai regolamenti sono state riservate. Il fatto che le norme di attuazione e le norme regolamentari, le quali dovranno necessariamente seguire l'approvazione di questo disegno di legge, siano state in gran parte elaborate assieme alle disposizioni del presente progetto costituisce un evidente vantaggio per la coerenza e l'organicità normativa e pure per la speditezza di attuazione della riforma.

In sintesi, si può dire che questo alacre ed appassionato lavoro, al quale hanno preso parte la scuola e l'amministrazione scolastica per oltre un quadriennio, è passato attraverso tre fasi: la fase consultiva, diagnostica, rappresentata dai lavori dell'Inchiesta nazionale e della Commissione d'accertamento; la fase valutativa, critica, ricapitolata nei due citati volumi: *I lineamenti* e la *Relazione al Consiglio Superiore*; la fase costruttiva, sistematica, iniziata con il reperimento organico delle leggi vigenti e conclusa con l'elaborazione dell'attuale disegno di legge e dell'altro copioso materiale già pronto per le norme di attuazione e per i regolamenti.

Ad integrazione della presente relazione, oltre le *Conclusioni dell'Inchiesta*, già raccolte in una pubblicazione, saranno pubblicate anche la *Relazione al Consiglio Superiore*, con i relativi pareri espressi dalle Sezioni del Consiglio stesso, e gli otto volumi del materiale elaborato dalla Commissione ministeriale che costituiscono una *Raccolta sistematica e critica delle disposizioni vigenti in materia scolastica*. Queste pubblicazioni documentano i procedimenti seguiti nella progressiva elaborazione del presente disegno di legge e forniscono motivazioni più analitiche delle soluzioni adottate.

Un meritato plauso va alle persone, alle istituzioni, alle Commissioni che tennero oltre duecento sedute, e che con competenza e solerzia hanno reso possibile la conclusione di un lavoro collettivo di così vasto impegno e di rilevanza nella storia della scuola italiana.

II.

ILLUSTRAZIONE DEL PROGETTO

1. — FINI E ORDINAMENTO DELL'ISTRUZIONE.

(Articolo 1).

L'istruzione ha il *fine* di promuovere lo sviluppo della persona umana, nel senso precedentemente esposto, e secondo lo spirito e la lettera della Costituzione.

I *gradi* dell'istruzione sono determinati tenendo presente che l'articolo 34 della Costituzione prevede un'istruzione inferiore impartita per almeno otto anni. Partendo da questo dato, costituzionalmente determinante, l'istruzione viene divisa in tre gradi: inferiore, superiore, universitario.

L'educazione materna costituisce il periodo preparatorio al primo grado dell'istruzione propriamente detta.

2. — L'OBBLIGO DELL'ISTRUZIONE.

(Articolo 2).

L'articolo 26 della « Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo », sopra citata, ha posto sul piano delle esigenze educative riconosciute da tutti i Paesi l'istanza di un'educazione-base obbligatoria e gratuita, istanza ch'è ben nota alla nostra legislazione scolastica, da quando essa portò l'obbligo dell'istruzione elementare sino ai nove anni (nel 1859, con la legge Casati), e successivamente sino ai dodici anni (nel 1904, con la legge Orlando), per giungere ai quattordici (dal 1923 alla Costituzione del 1948, articolo 34).

In sostanza, si esprime il dovere della collettività di far sì che ogni uomo possa conseguire, normalmente durante le fasi dell'età evolutiva (fanciullezza e adolescenza), il possesso di quelle nozioni intellettuali e di quelle abitudini morali che gli sono indispensabili per operare nella pienezza delle proprie capacità individuali e sociali.

Evidentemente, i soggetti d'un tale dovere sono due: lo Stato ed il cittadino. Il primo deve assicurare ai cittadini le istituzioni ed i mezzi necessari per l'adempimento d'un obbligo di rilevanza vitale anche per la società; il secondo è tenuto all'adempimento dell'obbligo, essendo dovere di ogni uomo, oltreché interesse sociale, operare per lo sviluppo delle proprie capacità intellettuali e morali.

Da ciò le disposizioni che stabiliscono sia gli obblighi dello Stato riguardo alla gratuità (articolo 2), all'istituzione delle scuole inferiori (articolo 5, comma 8° ed articolo 6, commi 6° e 7°), alle provvidenze assistenziali atte ad agevolare la frequenza (articolo 48), nonché alle scuole popolari (articolo 40) e alle scuole regimentali (articolo 2, comma 11°) per la lotta contro l'analfabetismo degli adulti; sia gli obblighi dei cittadini, con le relative sanzioni a carico degli inadempienti (articolo 2, commi 7°, 9° e 10°). Anche i datori di lavoro che occupino giovani di età inferiore ai 14 anni

rispondono dell'eventuale inadempienza di tali giovani (articolo 2, comma 6°).

Si è ritenuto opportuno perfezionare gli strumenti utili per sollecitare e controllare l'adempimento dell'obbligo: infatti, si prevede che « le autorità scolastiche e comunali curano l'istituzione e l'aggiornamento dell'anagrafe scolastica. Sui dati di detta anagrafe si procede ogni anno alla leva scolastica degli obbligati e al controllo sull'adempimento dell'obbligo per l'intera sua durata » (articolo 2, comma 12°).

Naturalmente, sarebbe illusorio ritenere che l'inadempienza all'obbligo scolastico si possa combattere solo con leggi e sanzioni. Si tratta di un problema sociale, prima che di un problema scolastico. È necessario combattere le cause indirette dell'inosservanza, cioè: la povertà, l'ignoranza o l'ignavia delle famiglie, il loro interesse ad utilizzare i figli nell'età dell'obbligo per servizi domestici o per piccoli mestieri, la lontananza delle sedi scolastiche dalle dimore degli alunni, l'insufficienza dell'assistenza, ecc. Già nel 1890, il Ministro della pubblica istruzione Paolo Bosselli rilevava: « Non basta aver pubblicato nelle leggi l'obbligatorietà della istruzione, quando al fanciullo o alla fanciulla non aprite la scuola, o l'aprite per pochi mesi, o la tenete lontana e spesso pressoché inaccessibile, o quando manca il maestro, o quando il maestro è inetto all'ufficio, o quando lo obbligate a portare in scuola un animo esacerbato dalle lotte e dalla miseria ».

L'inadempienza all'obbligo si combatte, quindi, con scuole buone e facilmente accessibili, ma anche con il progresso sociale. È difficile far funzionare la scuola ove manchinò la strada o il mezzo di trasporto, ove tutto è arretrato e rudimentale, ove l'analfabetismo è un dramma della miseria prima di essere un dramma della scuola. Questo è un aspetto essenziale del problema scolastico, specialmente nel Mezzogiorno. Perciò, l'assistenza economica (indumenti, libri, refezioni, ecc.) e l'assistenza igienico-sanitaria (visite mediche, medicinali, ecc.), previste da questo progetto, sono non meno importanti sia della pur necessaria opera di persuasione per alimentare nelle famiglie la coscienza scolastica, sia delle stesse sanzioni che questo progetto inasprisce.

Di fronte al duplice fenomeno dell'analfabetismo di coloro che non hanno colto i frutti dell'istruzione e del semi-analfabetismo, o analfabetismo di ritorno, di coloro che tali frutti hanno smarrito o dissipato, si rileva giustamente che sono sempre preferibili il me-

todo preventivo (assicurare ai giovani la possibilità di adempimento dell'obbligo) ed il metodo emendativo (provvedere scuole per adulti inadempienti) al metodo repressivo.

3. — LA SCUOLA MATERNA. (Articolo 3).

Gli studi pedagogici moderni hanno sempre più chiaramente riconosciuto la fondamentale importanza dei primissimi anni della vita per la successiva maturazione dell'uomo. Inoltre, le nuove esigenze della vita sociale, derivanti dalla immissione della donna nel mondo del lavoro extra-familiare, hanno imposto la scuola del bambino come istituzione anche socialmente indispensabile.

Da queste esigenze pedagogiche e sociali ha preso impulso la scuola materna, intesa come istituto educativo, inserito in un vasto e vario movimento di iniziative e istituzioni le quali hanno per fine la protezione e l'educazione dell'infanzia.

La scuola materna è riconosciuta come l'istituto educativo più strettamente congiunto alla famiglia, dalla quale il bambino è inscindibile. Si è voluto accentuare questo carattere di istituto di educazione, e quindi evitare che la scuola materna si riduca a istituto puramente assistenziale o, peggio, a sala di custodia dei bambini.

In relazione agli articoli 30 e 34 della Costituzione, lo Stato non può obbligare i genitori ad affidare i figli alla scuola materna; e, inoltre, intervenendo nella disciplina della scuola materna per coloro che la desiderino, deve cercare che la scuola stessa sia espressione del costume educativo familiare ed ambientale. A questo fine lo Stato tutela e promuove lo sviluppo della libera iniziativa, la quale, mentre alleggerisce l'onere della pubblica spesa, come sinora è largamente avvenuto, può offrire un più vario campo a quella libera scelta della scuola ch'è nel diritto dei genitori. A tal proposito conviene ricordare che, salvo le poche scuole materne annesse agli istituti magistrali statali, le scuole materne italiane, che superano le 11 mila e che accolgono quasi un milione di bambini, sono tutte istituite e gestite da enti o privati.

In questo progetto si stabilisce l'obbligo dell'istituzione della scuola materna da parte dei comuni, quando concorrano determinate condizioni riconosciute dall'autorità scolastica, e pure dall'autorità prefettizia in quanto trattasi di enti locali; si prevede inoltre la possibilità che il comune, a sgravio dei suoi

obblighi, stabilisca convenzioni con le scuole materne d'iniziativa privata, riconosciute dall'autorità scolastica idonee al loro compito, in quanto queste, con la loro stessa esistenza, prestano un servizio sociale il cui onere altrimenti graverebbe esclusivamente sul comune.

4. — L'ISTRUZIONE INFERIORE.

(Articolo 4).

L'estensione della durata dell'obbligo dell'istruzione inferiore fino ai quattordici anni rende opportuna la suddivisione di un così esteso periodo in due cicli corrispondenti a due fasi ben distinte di sviluppo biopsichico — la fanciullezza e l'adolescenza — ciascuna delle quali esige una propria scuola tipica, come appunto intendono essere la scuola elementare e quella che denominiamo scuola secondaria.

5. — LA SCUOLA ELEMENTARE.

(Articolo 5).

La scuola elementare è la scuola del primo ciclo dell'istruzione inferiore. È la grande scuola, che già ora accoglie circa 5 milioni di fanciulli, sotto la guida di circa 160 mila maestri: si denomina elementare nel senso di essenziale, fondamentale.

La scuola elementare per adeguarsi, come deve, alla natura del fanciullo è scuola omogenea, ossia ad ordinamento non differenziato, al fine di poter dare a tutti ugualmente « i fondamenti dell'istruzione e della formazione morale e civile, collaborando con la famiglia all'educazione integrale del fanciullo » (articolo 5, comma 1°). Per aderire al progressivo sviluppo del fanciullo, si snoda in due corsi, biennale il primo e triennale il secondo, ciascuno dei quali costituisce un'unità didattica: si mira, in tal modo, a superare la brusca separazione, che è tradizionale, tra i diversi e distinti anni scolastici, inopportunosamente considerati come unità a sé stanti, e si cerca di attenuare, mediante la continuità dei corsi, il fenomeno delle ripetenze, molto oneroso non solo per la normalità didattica della vita della scuola, ma anche per il bilancio dello Stato. Il sistema della pluriclasse è pure previsto (articolo 5, comma 2°) non come un ripiego, ma come un sistema che può avere fondate giustificazioni di ordine pedagogico e didattico, specialmente in determinate situazioni ambientali.

Data la sua omogeneità, la scuola elementare è la scuola comune di tutta la fanciul-

lezza, la scuola del popolo, la scuola caratterizzata dall'insegnante unico, il maestro; e la preparazione che essa fornisce apre ugualmente a tutti gli alunni l'accesso alla scuola secondaria, a ciascuno dei tre rami nei quali questa si articola.

Essendo la scuola elementare scuola dell'obbligo, lo Stato provvede alla istituzione di essa in tutte le località nelle quali sia necessaria per almeno 15 alunni, tranne il caso in cui lo Stato stesso riconosca che vi provvede adeguatamente l'iniziativa non statale.

6. — LA SCUOLA SECONDARIA.

(Articolo 6).

La scuola secondaria « promuove l'educazione dell'adolescente, completando l'istruzione inferiore obbligatoria e orientando agli studi dell'istruzione superiore o alle attività lavorative » (articolo 6, comma 1°).

I delicati e complessi problemi dell'organizzazione del secondo ciclo dell'istruzione obbligatoria, cioè del triennio post-elementare, sono oggetto di vivo dibattito anche in altri Paesi. Costituiscono la zona più tormentata della pedagogia e della legislazione scolastica di tutti gli Stati, perché sull'educazione della prima adolescenza incidono, e fortemente, esigenze diverse e talvolta fra loro contrastanti.

Infatti, l'esigenza culturale e pure professionale pare richiedere che, sin da questa età, si debbano predisporre scuole differenziate, senz'altro già specificanti e selettive, distintamente indirizzate e destinate, da una parte, agli adolescenti che proseguiranno la via degli studi, e, dall'altra, a quelli che si dedicheranno alle attività del lavoro esecutivo. Ma l'esigenza umana, che tiene presente l'ancor prematura fase dello sviluppo psicofisico e spirituale dell'alunno, nonché la rivelazione appena albeggiante delle attitudini, ammoniscono che il separare gli alunni di soli undici anni in scuole differenziate si risolve in una predeterminazione che non solo può danneggiare i singoli, ma anche può diminuire il rendimento sociale di quelle professioni che domani saranno da essi esercitate.

Nello stesso tempo è indubbio che questa età, che è ancora età di formazione generale, esige la prima coltivazione particolare delle inclinazioni personali, affinché esse non decadano e l'orientamento non manchi al suo fine.

Delineando questo tipo di scuola, abbiamo cercato di contribuire a risolvere il fondamentale problema dell'orientamento.

Questo progetto di legge stabilisce che, negli esami da sostenere al termine della scuola elementare, la Commissione esprima un parere sulle attitudini dell'alunno in relazione ai successivi studi secondari (articolo 5, comma 4°). Si tratta di un parere dichiaratamente non vincolante per la riconosciuta impossibilità di determinare a undici anni l'orientamento dell'alunno.

Ma ciò non basta: bisogna considerare il problema in tutta la sua ampiezza e non illudersi di risolverlo con espedienti. L'attuale affollamento delle scuole può essere considerato un fenomeno patologico solo se lo si ritiene determinato ad un rilassamento della severità scolastica. Ma, al contrario, può essere considerato un fenomeno salutare in quanto lo si ritenga determinato, come in certa misura è determinato, da una più diffusa coscienza della capacità della scuola ad elevare l'uomo. I genitori, anche se appartenenti a ceti intellettualmente meno maturi, comprendono oggi, ben più di quanto comprendessero ieri, che, attraverso la scuola, il figlio potrà divenire migliore del padre, potrà certamente elevarsi.

Di fronte a questa più diffusa coscienza delle risorse della scuola, l'ordinamento scolastico deve essere predisposto non in modo da rendere difficile l'ingresso ai giovani che bussano alla porta della scuola, ma in modo da orientarli adeguatamente: non si deve dare — come si disse — ad ognuno *qualsiasi* scuola, snaturando in tal modo gli specifici tipi di scuola, ma si deve dare ad ognuno la *sua* scuola. Per esempio, l'affollamento dei licei, che minaccia di compromettere la severità degli studi classici, è anche la conseguenza fatale di un ordinamento scolastico che in pratica permette quasi solamente attraverso i licei il diretto accesso non solo agli studi universitari classici, ma anche a quegli studi universitari che sono in larga parte estranei alla cultura classica. Non si intende con ciò negare il generale valore formativo della cultura classica: ma è certo che, aprendo altri accessi alle Università e mantenendo il dovuto rigore agli studi classici, il liceo sarà ricondotto nel suo naturale alveo, e studenti ora spostati nei licei troveranno la possibilità di essere incanalati in scuole ad essi più idonee.

Il male non sta nell'abbondanza delle acque che affluiscono nell'alveo della scuola, bensì nella non idonea canalizzazione di queste acque. Quindi, la crisi della scuola non è, di per sé, determinata dall'affollamento della scuola; ma è l'affollamento della scuola che ha messo in evidenza l'inadeguatezza di un

sistema scolastico antiquato perché concepito per una *élite* sociale e quindi non idoneo a fornire a ciascuno la sua scuola.

Il nuovo ordinamento tende ad effettuare una selezione non tanto eliminatrice quanto orientatrice. È noto che Vittorino da Feltre, come ricorda un biografo suo contemporaneo, «paragonava gli ingegni alle terre di cui l'una è meglio acconcia ai pascoli e al bestiame, e l'altra alle viti e al frumento; nessuna però, nel suo genere, infruttuosa». La scuola orientatrice lavora appunto sul solido di questa sicura fruttuosità di ogni terra, essendo, nel contempo, ben conscia della diversa natura dei terreni.

Tenendo presente queste considerazioni relative all'orientamento, si può meglio rendersi conto della soluzione che qui proponiamo cercando di superare il contrasto sempre esistente fra le due tesi: quella che sostiene l'opportunità di una scuola unicissima e quella che sostiene, invece, l'opportunità di più scuole tra loro diverse e pur separate, già sperimentate, in Italia e all'estero, con discussi risultati e con con ripetute rettifiche degli esperimenti stessi. Confidiamo, inoltre, di aver indicato una formula mediatrice, sul fondamento di una naturale gradualità dello sviluppo dell'adolescente, la quale tien conto tanto di quel fondo di attitudini ancora generalmente comuni in ogni adolescente, quanto dell'affiorare di quegli orientamenti che si vanno di anno in anno sempre più specificando.

La legge dello sviluppo psico-fisico della adolescenza consiglia la soluzione adottata, cioè l'istituzione di una scuola secondaria unitaria e insieme articolata, scuola di completamento dell'istruzione-base obbligatoria e, nello stesso tempo, di apertura all'istruzione superiore e alle relative professioni. In relazione a tre tipici indirizzi di studi, questa scuola è distinta nel ramo classico che orienta ai licei, nel ramo tecnico che orienta agli istituti tecnici ed agli istituti professionali, nel ramo normale che orienta agli istituti professionali.

Distinzione, ma non separazione, bensì articolazione: questa è la nostra formula.

In tale scuola, obbligatoria e gratuita in tutti i suoi tre rami, su un fondamento culturale di ugual grado e sostanza — costituito da un programma comune a tutti i rami — s'innesta, per ciascun ramo, un insegnamento differenziale, inteso a saggiare e pure a maturare le attitudini individuali, proprie dei vari tipi di alunni.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La *secondaria normale* è così denominata perché è destinata a completare normalmente l'istruzione obbligatoria, essendo ovvio che la maggioranza degli alunni frequentanti le scuole dell'istruzione inferiore ha, di fatto, un interesse prevalente ad avviarsi al lavoro anziché agli studi. È istituita presso le sedi di scuola elementare, dal cui robusto tronco più direttamente deriva, essendo affidata agli stessi maestri. La *secondaria normale* è stata oggetto di studi particolari nel corso dell'elaborazione di questa riforma: è una scuola fondamentale che risponde ai voti di pedagogisti, una scuola che uomini di governo hanno sempre auspicata al fine di elevare il livello della formazione intellettuale e morale di tutto il popolo, una scuola che più volte hanno caldeggiata gli stessi legislatori, però mai concretata in un ordinamento organico che ne preveda una diffusione capillare e, nel contempo, una dignità educativa pari a quella degli altri rami della scuola *secondaria* destinata all'adolescenza.

Con l'istituzione della *secondaria normale*, che è una delle principali novità della riforma, si ottiene un duplice risultato: anzitutto si provvede ai giovani che intendono avviarsi al lavoro una scuola pre-professionale (sarebbe assurdo parlare di una vera e propria scuola professionale a questa età ancora acerba), una scuola concreta, vivente, aderente ai bisogni dei giovani; in secondo luogo, si mira ad avvicinare e saldare la scuola dei maestri con la scuola dei professori, evitando i gravi inconvenienti pedagogici della netta separazione fra le due scuole, separazione che contribuiva a rendere difficile ai giovani il proseguimento degli studi oltre la quinta classe elementare scavando un fossato, anziché gettare un ponte, fra la scuola della fanciullezza e quella dell'adolescenza.

La *secondaria tecnica* non comprende l'insegnamento del latino come l'attuale scuola di avviamento professionale, ed è una scuola che può profittare dell'esperienza poco fortunata degli «avviamenti», correggendone gli errori e colmandone le deficienze per mezzo di una nuova impostazione organizzativa e didattica. In tal modo la *secondaria tecnica* potrà essere una scuola vitale e potrà accogliere ben più dei 200 mila allievi delle attuali scuole di avviamento. Questa scuola deve essere congegnata in modo da poter indirizzare i propri alunni sia agli istituti tecnici sia agli istituti professionali.

La *secondaria classica*, con l'insegnamento del latino, intende perfezionare l'attuale ordinamento della scuola media, che ha pure il

merito di avere aperta la via ad una nuova impostazione della scuola della adolescenza, autonoma e tipica per i ragazzi dagli 11 ai 14 anni. Si tratta ora, con la *secondaria classica*, di rendere più organica questa scuola del latino, dalla quale naturalmente defluiranno verso la *secondaria tecnica* quegli alunni che attualmente sono incanalati nella media al solo fine di poter accedere a scuole superiori; costoro hanno scarso interesse per l'insegnamento del latino, intendendo avviarsi agli studi che si compiono negli istituti tecnici, ai quali potranno essere meglio preparati dalla *secondaria tecnica*.

La natura stessa di questa scuola articolata esige che il numero delle sue articolazioni, con i relativi insegnamenti differenziali, non sia rigidamente predeterminato; per questo, nell'ambito della fondamentale tripartizione predetta, è pure previsto un ramo artistico con le sue diverse specificazioni (articolo 13). Il ramo tecnico già è bivalente, in quanto — come si è detto — orienta, mediante materia differenziale, agli istituti tecnici, da una parte, ed agli istituti professionali, dall'altra.

Si è cercato di rendere veramente concreta l'articolazione: infatti, la scelta iniziale, da parte dell'alunno, di un ramo della *secondaria*, non è una scelta definitiva; essa può essere rettificata, nel corso del triennio, con il passaggio dall'uno all'altro ramo, passaggio reso agevole mediante esame nella sola materia differenziale. Al termine del triennio la scelta può ancora essere rettificata mediante la possibilità di conseguire l'uno o l'altro tipo di maturità inferiore (articolo 23, comma 1°).

Questa appare, in definitiva, la sola scuola che, per ragazzi dagli undici ai quattordici anni, possa essere veracemente orientativa, mediante un suo processo interiore, naturale e spontaneo; poiché, mentre si costituisce come scuola stimolatrice e insieme rivelatrice delle capacità degli alunni, pone effettivamente gli alunni stessi nella possibilità concreta di scegliere tra vie diverse, e pure di rettificare gli eventuali errori della scelta.

Se gli alunni venissero, invece, costretti ad una scuola unicissima del tutto indistinta, per ciò stesso sarebbero tendenzialmente livellati, e la scuola non risponderebbe a quel pronunciarsi degli interessi ch'è proprio di questa età; gli alunni perciò rimarrebbero non considerati proprio nelle loro qualità specifiche, le più preziose.

D'altra parte, sulla base del programma comune, la distinzione dei rami della *secondaria* per mezzo delle materie differenziali,

soddisfa altresì l'esigenza culturale, in quanto permette di stabilire per tempo i fondamenti di quelle specifiche discipline che la scuola successiva dovrà approfondire.

La scuola unicissima avrebbe comunque il serio inconveniente di risolvere in forma drastica uno dei più gravi e tradizionali problemi della nostra cultura nazionale, quello cioè dell'insegnamento iniziale del latino, poiché costringerebbe a scegliere fra l'escludere tale materia per tutti gli alunni dall'undicesimo al quattordicesimo anno di età, ovvero imporla ugualmente a tutti. Nel primo caso, i giovani che intendono avviarsi agli studi liceali inizierebbero solo al quattordicesimo anno, e quindi troppo tardi, lo studio del latino; nel secondo caso, questo studio sarebbe imposto anche ai giovani che intendono avviarsi al lavoro, per i quali non costituirebbe, anche per la breve durata di tale insegnamento, né un interesse culturale, né un coefficiente specifico della loro preparazione professionale.

La scuola secondaria, unica ed articolata, è parsa la più idonea a soddisfare pienamente ed organicamente tutte le istanze che diedero vita da un secolo ad oggi ai vari tipi di scuole medie inferiori, come la scuola media unica (con il latino), la scuola di avviamento professionale e le scuole di tipo post-elementare, denominate corsi integrativi triennali. A questo triplice ordine di esperienze si ricollega, con spirito nuovo e con strutture nuove, la scuola secondaria articolata, che finalmente risolve in maniera organica un tormentato problema, non contraddicendo il nostro passato, ma rappresentando la logica maturazione di uno sviluppo di istituzioni scolastiche intese ad adeguarsi alle necessità della formazione dell'adolescente, il quale, mentre si svolge come uomo, contemporaneamente si autodifferenzia come personalità singola.

Tale scuola gratuita appare la sola atta ad accogliere ugualmente, senza predeterminazioni, i figli di tutto il popolo, realizzando un suggestivo programma: a tutti la scuola, ad ognuno la sua scuola. La scelta è libera, e quindi viene superato ogni pregiudizio classista nell'orientamento scolastico dei giovani. In ogni caso, almeno mediante il suo ramo normale, la cui istituzione è prevista presso le sedi di scuola elementare, la scuola secondaria riesce sicuramente ad elevare il livello generale della formazione culturale e pre-professionale dei giovani che desiderano avviarsi al lavoro; inoltre, nella sua dinamica articolazione, intende permettere, a tutti coloro che ne manifestino la capacità, l'ac-

cesso ai vari tipi di scuola superiore che è scuola di differenziazione qualitativa, ma, non per questo, *hortus conclusus* di determinate classi sociali privilegiate.

Una scuola come questa, unitaria senza uniformità, differenziata senza fratture, orientatrice in forza della sua stessa struttura, mentre realizza quella semplificazione ch'è necessaria in una scuola dell'obbligo, colle sue democratiche esigenze di popolarità e di capillarità, apre una sicura via all'ascesa culturale ed educativa delle classi lavoratrici, e costituisce un potente strumento per la formazione della coscienza nazionale, nella sua sostanza comune, come nella ricca molteplicità delle sue manifestazioni.

Ad integrazione di quanto si è detto sull'istruzione inferiore obbligatoria, va ricordato che l'articolo 7 del presente disegno di legge prevede l'ordinamento delle *scuole speciali* destinate all'educazione, all'avviamento professionale e all'assistenza dei minorati fisici, sensoriali e psichici, nonché l'ordinamento degli istituti di prevenzione e rieducazione per i traviati, e l'ordinamento delle classi differenziali per gli alunni tardivi.

7. — L'ISTRUZIONE SUPERIORE.

(Articolo 8).

La natura dell'istruzione superiore è precisata dal comma 1° dell'articolo 8, secondo il quale « l'istruzione superiore, informata al principio della specificazione degli studi e delle attività professionali, prepara alle facoltà universitarie o all'esercizio di determinate professioni. È impartita nei licei, negli istituti tecnici, negli istituti professionali e nel magistero per l'infanzia ».

Il nostro sistema scolastico, nel suo necessario adeguarsi alle successive fasi di sviluppo dell'età evolutiva, procede da una iniziale educazione globale (nella scuola materna) ad una scuola d'istruzione inferiore che prima è comune e strutturalmente indifferenziata (nel ciclo primario) e poi è articolata (nel ciclo secondario); giunti al grado superiore dell'istruzione, corrispondente ad una età nella quale si vanno accentuando e maturando le inclinazioni e le attitudini rivelatesi nel precedente periodo, la logica del sistema esige, in relazione alla natura stessa del giovane, una scuola specificamente differenziata e qualificante, e perciò sempre più selezionante col procedere degli anni.

La distinzione degli indirizzi, appena iniziata nella scuola secondaria, gradualmente si precisa e si perfeziona con lo sviluppo del-

l'istruzione superiore, caratterizzata dalla specificazione degli studi e dalla preparazione alle professioni. Questo grado di istruzione esige, di conseguenza, una più accentuata differenziazione dei tipi di scuola, onde la sua organizzazione nei licei, negli istituti tecnici, e negli istituti professionali.

Tuttavia, il passaggio dall'articolazione della scuola secondaria alla più rigida distinzione dei tre tipi di scuole superiori che corrispondono alle articolazioni della secondaria, avviene in maniere conforme al progressivo accentuarsi dello sviluppo e delle attitudini degli alunni, per cui l'adolescente man mano si fa giovane. Per ciò, le scuole superiori si distinguono in due cicli, biennale il primo e triennale il secondo; selettive prove d'esame sono stabilite per l'accesso al triennio.

Il sistema scolastico procede così, con aderenza vitale al divenire del giovane, da una base di massima latitudine verso un'area più ristretta, di precisa selezione. Sicché, quanto più ampia è la base di partenza, per le esigenze dell'orientamento, tanto più lineare e decisa può essere la qualificazione che consegue.

Del resto, ancora al termine della stessa istruzione superiore, è prevista una ragionevole apertura per l'orientamento, mediante le previste prove integrative per l'accesso a facoltà universitarie diverse da quelle alle quali si è direttamente ammessi con il solo esame di maturità, in corrispondenza al tipo di scuola superiore che si è frequentato (articolo 33).

Come si vede, si è cercato di armonizzare congiunte esigenze che impongono, da una parte, la scuola chiaramente differenziata secondo i tipi di formazione culturale e di formazione professionale — i singoli licei, i singoli istituti tecnici, ed i singoli istituti professionali — e, dall'altra parte, la costante aderenza al divenire dell'età. Si è quindi inteso agevolare a ciascuno, colla struttura stessa dell'ordinamento scolastico, l'arduo compito di trovare la propria via migliore, ai fini del più alto rendimento, così nell'interesse del singolo come dell'intero corpo sociale, senza per ciò sacrificare la struttura delle scuole superiori, naturalmente rigide per la loro specifica natura qualificante.

Per queste considerazioni, l'istruzione superiore è stata differenziata nei tre predetti ordini.

Nel primo ordine, i licei « promuovono la formazione dei giovani con studi di indirizzo classico, scientifico, pedagogico. In rapporto a tali indirizzi, si distinguono in liceo classico,

liceo scientifico e liceo magistrale » (articolo 9, comma 1°).

Nel secondo ordine, gli istituti tecnici « promuovono la formazione dei giovani, preparandoli all'esercizio di professioni e funzioni tecniche nel campo dell'agricoltura, dell'industria, del commercio, degli impieghi, della navigazione, o delle attività tecniche specificamente femminili » (articolo 10, comma 1°).

Nel terzo ordine, gli istituti professionali « sono centri politecnici del lavoro e hanno il fine di promuovere la formazione umana e sociale e l'elevazione professionale dei giovani che si avviano al lavoro e dei lavoratori » (articolo 11, comma 1°).

In tal modo, nell'ambito d'una cultura generale, destinata ad illuminare ed a maturare la spiritualità dei giovani, la qualificazione dei tre ordini si esprime come tendenza prevalente verso la *scienza pura* nella sua manifestazione più universale, per l'ordine liceale; come tendenza verso la *scienza applicata* in funzione dell'esecuzione, per l'ordine tecnico; e come tendenza verso l'*esecuzione pratica*, anche manuale, per l'ordine professionale. Questa scuola si manifesta qui veramente come scuola totale, in quanto è intesa come mezzo da tutti utilizzabile, come strumento non solo di elevazione individuale ma anche di progresso sociale in tutta l'area della società umana.

8. — I LICEI: (Articolo 9).

L'istruzione liceale, basata su una cultura rigorosamente umanistica, conserva le sue nobili tradizioni. L'orizzonte viene però allargato, attraverso una tripartizione degli studi, i quali possono essere o prevalentemente letterari, onde il liceo classico; ovvero prevalentemente scientifico-sperimentali, in ordine ai problemi ed alla metodologia della scienza, onde il liceo scientifico; oppure prevalentemente rivolti alla formazione dell'uomo, mediante la conoscenza della sua costituzione, dei suoi fini e delle scienze che guidano ad educarlo, onde il liceo magistrale. A questi va aggiunto il liceo artistico, il quale, conformandosi alla sostanza culturale degli altri licei, mira alla formazione artistica nel campo delle arti figurative e plastiche (articolo 13, comma 5°).

I licei, sia classici che scientifici e magistrali, sono resi più organici con la loro trasformazione in scuole quinquennali. Viene così a cessare l'attuale ginnasio superiore, il quale era rimasto un troncone a sé dopo

l'istituzione della scuola media che, proprio per dar vita alla prima ma non articolata scuola autonoma dell'adolescenza, ha dovuto spezzare l'unità degli studi ginnasiali. La relativa autonomia degli studi del residuo biennio ginnasiale viene però rispettata nell'unità del quinquennio liceale, essendo questo distinto, come ogni scuola superiore, in un biennio ed in un successivo triennio.

Il *liceo classico* ha una sua impostazione che non conviene toccare: si desidera solo che, nell'ordinamento didattico, sia reso più classico, in modo che la sua alta tradizione non si riduca ad essere un ricordo, ma si conservi come viva realtà.

Il *liceo scientifico* è stato conservato, malgrado le critiche che si rivolgono a questa scuola che una parte degli studenti preferirebbe non tanto per elezione quanto per esclusione, non comprendendo questo liceo l'insegnamento del greco. Il liceo scientifico può avere una sua profonda ragion d'essere, nel quadro delle scuole superiori, a condizione che l'ordinamento didattico, che sarà stabilito con le norme di attuazione di questa legge, differenzi sempre più questo liceo da quello che è stato il liceo moderno; bisogna cioè renderlo più scientifico, trasformarlo nella scuola dell'umanesimo della scienza, scuola nella quale lo spirito scientifico riguardi non questa o quella materia, bensì la forma e la sostanza dell'insegnamento di tutte le materie.

Il *liceo magistrale*, di nuova istituzione, ha una natura determinata dal fine — d'importanza capitale per la Scuola come per la Nazione — di curare con maggiore completezza la formazione dei maestri destinati a svolgere la loro attività educativa non soltanto, come finora, nell'unica scuola uguale per tutti, cioè nell'elementare (articolo 5, comma 5°), ma anche nella secondaria normale (articolo 6, comma 6°) e ancora nelle istituzioni di educazione popolare (articoli 40 e 41).

Si comprende, quindi, come la formazione del maestro, di tanta rilevanza per l'elevazione del nostro popolo, venga, con questa riforma, più solidamente incentrata nella cultura di tipo liceale, con l'insegnamento del latino congiunto ad un più ampio e differenziato insegnamento della pedagogia, della didattica e del tirocinio che non avevano adeguata considerazione nell'istituto magistrale. Per queste esigenze, la scuola dei maestri, trasformata in liceo, non sarà più quadriennale (come quadriennale è stato finora l'istituto magistrale), ma quinquennale, come gli altri licei, e pure aprirà nuovi accessi a studi universitari (articolo 33).

Data la larga possibilità di accedere dagli studi liceali alle facoltà universitarie (articolo 33), e dato l'interesse nazionale che tali studi siano aperti a tutti i capaci, sono previsti *licei differenziati* per favorire quei giovani meglio dotati, i quali rivelino attitudini per gli studi liceali e, avendo frequentato la secondaria tecnica o normale, non abbiano potuto conseguire quella preparazione specifica ch'è conferita dalla scuola secondaria classica. In tali licei ha svolgimento accelerato lo studio delle discipline che gli alunni non hanno seguito nella scuola di provenienza. Deve essere però previsto un particolare rigore per l'ammissione a queste scuole che devono restare scuole di eccezione. Questa innovazione integra il sistema dell'orientamento e del ricupero di chi, non per causa propria ma specialmente per ragioni sociali, non ha saputo o potuto trovare la possibilità di accedere ad una scuola secondaria adeguata alle sue qualità.

9. — GLI ISTITUTI TECNICI. (Articolo 10).

Gli istituti tecnici, che si arricchiscono dell'istituto tecnico femminile, sono stati ordinati in relazione alle specifiche esigenze tecniche delle professioni alle quali preparano. Il presente disegno di legge determina i tipi di istituti tecnici, ma prevede anche la possibilità che possano essere istituiti istituti tecnici con ordinamento speciale, in relazione a particolari o nuove esigenze della tecnica (articolo 10, comma 5°).

Il gruppo delle professioni che esigono una più approfondita cultura generale ed il possesso di sistematiche conoscenze di scienza applicata è intermedio tra le professioni per le quali è necessaria una preparazione universitaria e quelle che si applicano al lavoro esecutivo, alle quali provvede l'istruzione propriamente detta professionale.

È sembrato opportuno riconoscere ai giovani più dotati provenienti dagli istituti tecnici la possibilità di accedere ad alcune facoltà universitarie mediante esame integrativo di ammissione, esame che, come è già previsto dall'ordinamento vigente, non si richiede ai giovani che provengono dall'istituto tecnico commerciale e che vogliono iscriversi alla facoltà di economia (articolo 33). Però, le particolari modalità prescritte per l'accesso all'università confermano che il fine principale e normale degli istituti tecnici è quello di preparare i periti e gli esperti atti alla direzione tecnica nel campo di determinate pro-

fessioni: quindi gli istituti tecnici vanno considerati specialmente come scuole conclusive di una determinata formazione.

Negli istituti tecnici l'insegnamento del primo biennio è propedeutico ed ha carattere prevalentemente culturale, mentre l'insegnamento del triennio conclusivo ha carattere prevalentemente tecnico (articolo 10, comma 4°).

Sono previsti, come per i licei, gli istituti tecnici differenziati per rendere possibili gli studi tecnici ai lavoratori meglio dotati provenienti dalla secondaria normale.

10. — GLI ISTITUTI PROFESSIONALI. (Articolo 11).

Il presente progetto di legge ha il fine di agevolare in modo tutto particolare l'istruzione professionale del lavoratore. È questa una zona nuova e rilevante di quell'istruzione che si denomina superiore perché è successiva all'istruzione obbligatoria.

Come si è impostata storicamente l'esigenza di speciali scuole di preparazione alle professioni liberali, così s'impone oggi l'esigenza di scuole superiori rivolte alla formazione umana e alla preparazione professionale dei lavoratori, per tutta la vastissima gamma del lavoro esecutivo, secondo le molteplici e variabili forme nelle quali si va specializzando la produzione moderna. Si tratta di provvedere non solo alla qualificazione dei lavoratori, ma anche alla preparazione dei maestri artigiani e dei capi reparto. Le attuali scuole tecniche, alle quali si accede normalmente dalle scuole di avviamento, costituiscono l'avanguardia degli istituti professionali nei quali saranno inquadrati con opportune trasformazioni.

La vastità del compito e la gravità somma del dovere nazionale di provvedere alla preparazione professionale dei lavoratori sono rivelate anche dal fatto che la stragrande maggioranza della popolazione scolastica, maschile come femminile (oltre il 90 per cento), non segue la via degli attuali studi liceali o tecnici, i soli studi finora organizzati per i giovani che hanno superato il quattordicesimo anno; cioè, questa grande massa di giovani non frequenta più alcuna scuola, dopo le elementari. Ciò è spaventoso, se si ha coscienza, come si deve avere, che l'elevazione culturale e professionale del popolo lavoratore costituisce, sempre ma specie oggi, un problema essenziale di elevazione del grado di civiltà umana, come pure di sviluppo delle possibilità di produzione. Sono qui in giuoco le sorti di una più consapevole e vigorosa vita democratica e di una più sviluppata prosperità nazionale.

Il provvedere la scuola a chi non l'ha, è cosa ben più importante del migliorare la scuola che esiste.

In questo campo occorre energicamente e decisamente accelerare i tempi per procurare al lavoratore tutti i mezzi scolastici che sono urgentemente indispensabili, affinché egli possa effettivamente elevarsi ad un sempre più alto livello d'umanità e di cultura e, insieme, a quella padronanza del proprio lavoro, ch'è oggi inderogabilmente richiesta dalle sempre più difficili e specializzate tecniche della produzione.

Dobbiamo, cioè, porre a disposizione del lavoratore mezzi che, data la vastità dell'area depressa, dovranno essere, non inferiori, ma enormemente superiori a quelli coi quali s'è andato da un secolo sempre meglio provvedendo alle scuole per i professionisti e per i tecnici; dobbiamo operare su questo terreno in maniera rapida ed adeguata, mirando e superare quell'antiquata ed ingiusta incomprendimento della dignità del lavoro manuale ch'è causa, ed insieme effetto, della trascurata formazione del lavoratore.

In tal modo giungeremo a far sì che nella compagine nazionale tutte le categorie dei lavoratori siano poste in una posizione di pari dignità ed efficienza; e questo sforzo, oltre essere rispondente ad un dovere di solidarietà umana, è pure indispensabile per l'equilibrio e il benessere d'una moderna società democratica, com'è affermato dalla Carta costituzionale (articolo 3). È questo, per l'appunto, uno dei campi in cui deve trovare totale riconoscimento pratico quella dignità del lavoro ch'è proclamata nel primo articolo della Costituzione, e devono avere piena attuazione quegli impegni che la Costituzione stessa ha assunto per « l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » (articolo 37), per « la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori » (articolo 35), per « la tutela e lo sviluppo dell'artigianato » (articolo 45).

All'umanesimo delle lettere (licei) e della tecnica (istituti tecnici) si affianca l'umanesimo del lavoro (istituti professionali), del lavoro considerato non come mera economicità o manualità, bensì come valore etico, la cui dignità rifulge dal fatto di essere mezzo per l'adempimento di un dovere umano.

L'istituto professionale non intende essere scuola di cultura; ma, evidentemente, non può essere neppure una scuola senza cultura. È una scuola professionale in cui gli insegnamenti sono impartiti non

ex cathedra, pur avendo ugualmente un loro valore formativo. La scuola professionale intende formare l'*homo faber*, fornendo ad esso una cultura operosa ed un mestiere cosciente. Si cerca di stabilire una cooperazione fra la scuola e l'azienda, fra il mondo della cultura ed il mondo del lavoro manuale, attraverso la formazione intellettuale e professionale del lavoratore, attuata da una forma di istruzione che non deve avere né un carattere di tardivo rimedio, né un carattere prevalentemente assistenziale.

Le imprese produttive chiedono operai che sappiano meglio leggere e meglio scrivere, appunto per sapere meglio lavorare, per lavorare con più adeguato possesso di capacità tecniche.

Gli istituti professionali — vero e proprio politecnico del lavoro, che presuppone un efficiente sviluppo del ramo normale e del ramo tecnico della scuola secondaria — sono chiamati a provvedere alla formazione dei lavoratori « per l'agricoltura, per l'industria, per l'artigianato, per il commercio e gli impieghi di ordine esecutivo, per la navigazione, per il turismo, per i lavori femminili » (articolo 11, comma 4°) e per tutte, in genere, le forme esecutive di produzione e di servizi della moderna vita economica.

Essi raggiungono il loro fine mediante « insegnamenti culturali e professionali » e con « esercitazioni pratiche dirette alla qualificazione e alla specializzazione dei lavoratori » (articolo 11, comma 2°); e, perciò, gli istituti professionali « debbono essere dotati di officine, laboratori, impianti aziendali, adeguatamente attrezzati, e possono avvalersi di analoghi mezzi messi a disposizione da istituti tecnici o da enti, aziende o privati » (articolo 11, comma 11°).

La loro organizzazione si informa al criterio della massima elasticità ed aderenza sia all'economia ambientale, sia al progresso delle tecniche esecutive; per questo si prevede che gli istituti professionali siano istituiti in relazione alle esigenze del lavoro e dell'economia locale (articolo 11, comma 12°). Per questo, l'istituto professionale ha un proprio statuto che determina la durata degli studi che in esso si compiono, stabilisce i programmi, il calendario, e l'orario scolastico in relazione alle esigenze locali e alle condizioni d'impiego degli allievi, e disciplina l'attività scolastica e lo svolgimento degli esami (articolo 11, comma 9°). Inoltre si stabilisce che gli istituti professionali possono comprendere scuole e corsi (articolo 11, comma 5°), e che « presso gli istituti profes-

sionali si possono organizzare corsi preparatori per i giovani che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età, siano sprovvisti del titolo conclusivo dell'istruzione obbligatoria ed intendano seguire gli studi professionali » (articolo 11, comma 6°).

Per realizzare su vasta scala questo complesso di iniziative scolastiche bisogna che allo sforzo dello Stato e delle istituzioni educative private si affianchi uno sforzo diretto dei settori economici. Un'azienda può essere in grado di istituire corsi professionali meglio di quanto possa fare lo Stato o gli altri enti pubblici. Sono le stesse aziende economiche che devono, su larga base, investire mezzi economici perché il lavoratore, che è il soggetto primo della produzione, sia reso più efficiente, più capace di meglio produrre, senza trasformarsi in macchina, conservando cioè la sua dignità di uomo. Lo Stato deve quindi chiedere un largo concorso dei privati, un largo concorso dell'agricoltura, dell'industria, del commercio e delle imprese economiche in genere, per la formazione professionale di coloro che lavorano per esse.

Il presente disegno di legge prevede, fra l'altro, l'obbligo dei datori di lavoro d'assicurare agli apprendisti la possibilità di frequentare gli istituti professionali (articolo 11, comma 3°).

Dato il notevole complesso degli enti ed organismi interessati alla produzione e al lavoro, acquistano rilevanza i soggetti e gli organi che possono agevolare, promuovere e coordinare l'azione ed il finanziamento degli istituti professionali, quali la Regione, il Consorzio provinciale obbligatorio per l'istruzione professionale e il Comitato interministeriale per l'istruzione professionale (articolo 11, commi 13° e 14°).

La competenza della Regione in materia d'istruzione professionale e artigiana si esercita nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge (articolo 11, comma 15°).

In relazione ai compiti di questo nuovo ordine dell'istruzione superiore che la riforma della scuola viene a porre in atto, pare esatto asserire che soltanto quando la nuova scuola italiana, col contributo di tutte le forze nazionali, sarà riuscita a provvedere un'istruzione generale e professionale per tutti i lavoratori, soltanto allora sarà compiuto il passo più decisivo per una elevazione sicura del nostro popolo, elevazione che sia, come deve essere, culturale ed etica, oltreché professionale ed economica.

Si tratta, in sintesi, di spiritualizzare e tecnicizzare l'area del lavoro, come è stata spi-

ritualizzata e tecnicizzata l'area degli studi, permettendo concretamente la libera circolazione delle capacità fra il mondo del lavoro ed il mondo degli studi, abbattendo quindi le inique barriere classiste e soppiantando gli assurdi determinismi sociali. Solo così la libertà non sarà una semplice parola, ma un bene essenziale a tutti assicurato dall'uguaglianza delle possibilità. La nuova scuola, veramente nuova, qui si rivela, più che altrove, strumento di libertà e di giustizia sociale.

Di queste esigenze, la riforma della scuola intende essere interprete, ed è, nello stesso tempo, garante di pratiche realizzazioni.

11. — IL MAGISTERO PER L'INFANZIA
E L'ISTRUZIONE FEMMINILE.
(Articolo 12).

Le disposizioni contenute nell'articolo 3 sulla scuola materna non raggiungerebbero i fini voluti, se non si provvedesse, con scuole specializzate, alla formazione delle educatrici dell'infanzia; compito questo ora inadeguatamente assolto dalle scuole magistrali, sorte da una trasformazione delle scuole di metodo istituite nel 1923.

Per formare l'educatrice dell'infanzia è necessaria una scuola specifica, atta, per programmi e per indirizzo ed esercizio d'arte educativa, a dare maturità spirituale, consapevolezza e capacità in ordine agli specifici problemi pedagogici e sociali dell'infanzia.

Il magistero per l'infanzia è stato concepito al duplice scopo di formare le educatrici della scuola materna, e di contribuire alla formazione delle stesse madri. Infatti, secondo un'esigenza pedagogica che non è di oggi, ma che oggi è più viva, una scuola specializzata deve essere istituita per contribuire a sviluppare anche nelle madri la capacità di educare non solo con la virtù dell'amore, ma anche con la consapevolezza delle leggi ed esigenze dello sviluppo dell'infanzia.

Il magistero per l'infanzia è perciò aperto a tutte le giovani che, frequentate le scuole dell'istruzione inferiore, vogliono approfondire la conoscenza dei problemi dell'educazione materna.

Esso, quindi, « provvede alla formazione delle educatrici della scuola materna, e prepara alle funzioni educative proprie della donna, sia nella famiglia, sia nelle istituzioni rivolte all'assistenza dell'infanzia » (articolo 12, comma 1°); è perciò un'istruzione che non solo si riferisce alla scuola materna, ma anche si apre alla visione del generale

problema dell'educazione dell'infanzia in una più elevata società familiare.

Il magistero per l'infanzia si affianca al liceo magistrale, ma ne è distinto per la sua diversa struttura, per il suo ordinamento che, fra l'altro, non comprende l'insegnamento del latino, e per la sua durata che è quadriennale.

Queste considerazioni relative al magistero per l'infanzia, scuola tipicamente femminile, ci offrono motivo per precisare che un ordinamento scolastico il quale voglia essere completo ed efficiente, deve debitamente provvedere alla specifica istruzione femminile, tanto nelle scuole comuni ad alunni ed alunne, quanto in quelle che hanno il fine specifico della formazione della donna, per le attività che le sono proprie.

Le necessità, anche economiche, della vita moderna e l'organizzazione tecnico-scientifica del lavoro indirizzano sempre più la donna verso occupazioni e condizioni di vita che talora sono in contrasto con la sua funzione materna e domestica.

L'istruzione femminile deve mirare, quindi, a promuovere in tutte le alunne, qualsiasi scuola esse frequentino, la peculiare formazione della donna in vista della sua funzione primaria di educatrice e di madre; come deve, inoltre, provvedere a preparare la donna alle particolari attività professionali femminili.

Le istituzioni scolastiche dovranno perciò fornire alle alunne fondamentali nozioni relative alla puericoltura, all'economia domestica, ai lavori femminili, insieme con una educazione fisica totalmente aderente alle particolari esigenze fisio-psichiche della donna.

Per le future educatrici, l'ordinamento scolastico predispone scuole appropriate al fine di coltivare la vocazione delle alunne e renderle capaci di svolgere il proprio compito, così rilevante nella vita della nazione, con scienza e arte adeguate: onde il magistero per le educatrici dell'infanzia e il liceo magistrale per le educatrici della fanciullezza e adolescenza, nel quale le future maestre dovranno esser guidate alla conoscenza scientifica e sperimentale dei problemi educativi concernenti anche le fanciulle.

Per le future lavoratrici, l'ordinamento scolastico predispone scuole adatte alla formazione culturale della donna ed esercitazioni necessarie a rendere le lavoratrici di domani idonee all'esercizio della professione; a ciò provvederanno, per l'artigianato femminile in genere, sia la scuola secondaria nei suoi rami tecnico, normale e artistico,

sia gli istituti professionali che ne saranno la continuazione; mentre per certe professioni che esigono una cultura ed un'abilità tecnica più specifiche (come l'abbigliamento, l'economia domestica, ecc.) è previsto l'istituto tecnico femminile (articolo 10).

Anche in Italia, queste nuove o rinnovate istituzioni scolastiche apriranno alla donna vie nuove, dignitose ed economicamente redditizie, che potranno attrarla non certo meno di quanto ora l'attraiga l'istituto magistrale, al quale tante giovanette accorrono, per la mancanza d'altre vie adatte alla preparazione ad attività femminili diverse da quelle dell'insegnamento. Aprendo queste vie nuove, oltre favorire sane aspirazioni sociali nella donna, si porrà rimedio alla patologica sovrappopolazione delle scuole di natura magistrale, fenomeno questo che determina gravi difficoltà di occupazione delle giovani abilitate all'insegnamento.

12. — L'ISTRUZIONE ARTISTICA.

(Articolo 13).

È stato riordinato anche il complesso dell'istruzione artistica, la quale ha nel nostro Paese gloriose tradizioni e ampie possibilità di sviluppo. In questo ramo dell'istruzione, che è antico ed illustre, bisognava rispettare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, essendo l'autonomia, specialmente per l'istruzione artistica, condizione di efficienza.

La scuola d'istruzione artistica è un singolo istituto che talvolta assume le caratteristiche della bottega o del cenacolo; si comprende, perciò, come sia riluttante ai consueti schemi organizzativi. Ma, rispettata la particolare fisionomia di queste scuole, non potevamo non preoccuparci, altresì, di stabilire rapporti sia pure sottili tra questo ramo dell'istruzione e gli altri, anche per conservarci fedeli, soprattutto nelle scuole corrispondenti all'età dell'obbligo, al principio dell'orientamento.

L'istruzione artistica « promuove la formazione dei giovani, educandoli all'esercizio delle arti o preparandoli all'artigianato artistico » (articolo 13, comma 1°).

Le varie scuole di questo tipo comprendono insegnamenti culturali eguali o analoghi a quelli che s'impartiscono nelle altre scuole di pari grado, oltre l'insegnamento delle materie specifiche di ciascuna arte, e le rispettive esercitazioni.

Le scuole dell'istruzione artistica sono scuole secondarie o superiori. Quelle che accolgono adolescenti dagli undici ai quattor-

dici anni si modellano sulla scuola secondaria, ponendo gli insegnamenti artistici, con le relative esercitazioni, come materia differenziatrice; quelle che accolgono alunni oltre il quattordicesimo anno di età sono scuole superiori.

Entro queste linee è stata conservata ed accentuata quella varietà e quella peculiarità di istituzioni che costituisce la ricchezza dell'istruzione artistica, la quale si articola nelle seguenti scuole: scuola d'arte con il corso di specializzazione, istituto d'arte, liceo artistico, accademia di belle arti, magistero per il disegno, conservatorio di musica, accademie d'arte drammatica, d'arte cinematografica (di nuova istituzione) e di danza (articolo 13, comma 2°). Una novità, che risponde a voti ripetutamente espressi, è l'istituzione di un pensionato artistico nazionale destinato ad accogliere gli artisti che, compiuti gli studi, intendono perfezionarsi nella loro arte (articolo 13, comma 15°).

Un'altra innovazione, che deve essere segnalata nel campo dell'istruzione artistica, è l'istituzione del magistero per il disegno che è stato voluto per contribuire a perfezionare l'insegnamento del disegno nelle nostre scuole.

In sintesi, si può dire che il presente progetto di legge attua, per la prima volta, l'inquadramento delle scuole dell'istruzione artistica nell'ordinamento generale dell'istruzione, da cui finora erano avulse, pur scrupolosamente rispettando le caratteristiche specifiche dell'istruzione artistica.

Sembra superfluo sottolineare che l'insegnamento del canto, per il suo valore educativo, deve costituire materia comune a vari tipi di scuole, anche non appartenenti all'istruzione artistica.

13. — LA SCUOLA NON STATALE.

(Articoli 17-21).

Nella determinazione delle norme relative alla scuola non statale il progetto di legge si ispira ai seguenti principi costituzionali:

« È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli » (articolo 30, comma 1°);

« L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento » (articolo 33, comma 1°);

« Enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato » (articolo 33, comma 3°);

« 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 equi-

pollente a quello degli alunni di scuole statali » (articolo 33, comma 4°);

« È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale » (articolo 33, comma 5°);

« Le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato » (articolo 33, comma 6°);

« L'assistenza privata è libera » (articolo 38).

Il Ministro della pubblica istruzione Guido De Ruggiero, in uno scritto pubblicato nel 1946, osservava: « 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 né al nostro ideale politico, né 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 ».

Con questo spirito e con queste convinzioni è stato affrontato il problema della scuola non statale.

In piena aderenza alle predette prescrizioni costituzionali, non si accetta — come si disse — la tesi del monopolio statale della scuola, cioè l'identificazione della scuola con la scuola dello Stato. Si ammette, invece, il pluralismo dei soggetti pubblici e privati aventi capacità morale e giuridica di istituire scuole; soggetti che devono essere considerati non contrapposti allo Stato, ma cooperanti con esso.

Per ciò, nell'articolo 1, comma 4°, di questo disegno di legge, è precisato che « le scuole possono essere statali e non statali ».

Non si accetta neppure l'opposta tesi della libertà senza alcuna disciplina del suo esercizio. Basta tener presenti le condizioni poste per l'apertura di qualsiasi scuola e per il riconoscimento della parità, le norme sul controllo esercitato da appositi organi di vigilanza e soprattutto per mezzo dell'esame di Stato, per rendersi conto che l'esercizio del diritto di istituire scuole è disciplinato dallo Stato con norme che non diminuiscono la libertà, ma la garantiscono, impedendo o reprimendo gli abusi.

La Costituzione è stata, in questa materia, profondamente innovatrice. Già la legge

Casati del 1859 prevedeva la possibilità che il privato aprisse « stabilimenti d'istruzione », ma si trattava, più che di un diritto soggettivo del privato, di una concessione dello Stato. La Costituzione, invece, afferma questo diritto soggettivo del privato (articolo 33) ed in maniera specifica della società familiare (articolo 30) e della società religiosa (articolo 7). Poiché, secondo la Costituzione, « enti e privati hanno il diritto di istituire scuole e istituti di educazione » (articolo 33, comma 3°), non dipende dallo Stato il porre in essere un tale diritto soggettivo. Lo Stato ha però il diritto e il dovere di accertare se sussistano obiettivamente le condizioni per l'esercizio di un diritto che enti e privati hanno in proprio; lo Stato perciò fissa, con questa legge, le condizioni per l'istituzione di scuole private (articolo 18), e determina i diritti e gli obblighi delle scuole che chiedono la parità (articolo 19).

Fedeli ai principi costituzionali, dobbiamo realizzare la libertà della scuola su tutta l'area del sistema scolastico, perchè questa libertà condiziona la stessa vita della società democratica. Il monopolio statale della scuola è l'arma di tutti i regimi totalitari come, in vari Paesi, è dimostrato eloquentemente dalla tragica storia del nostro tempo; mentre, invece, il pluralismo scolastico è il contrassegno di tutte le società autenticamente democratiche. Anche la scuola istituita dallo Stato deve essere intesa come un servizio prestato dallo Stato alla comunità, e non come un'imposizione dello Stato.

Ai cittadini deve essere assicurata l'effettiva libertà di scegliere la scuola per l'educazione dei loro figli. Già nel 1891, Pasquale Villari, parlando in Senato come Ministro della pubblica istruzione, dichiarava: « Io non dico a nessuno di mandare i figli a questa o a quella scuola, ma dico a tutti di mandarli alle scuole che essi giudicano migliori. Come Ministro della pubblica istruzione mi sforzo di dar mezzi ed opera a ottime scuole, senza impedire che sorgano scuole non statali, convinto come sono che c'è un solo modo d'impedire le cattive scuole, quello cioè di averne delle ottime, qualunque sia il loro carattere ». È la libertà rettamente intesa come libera gara che promuove il progresso delle istituzioni scolastiche.

Se questa libertà vien meno, sono poste le premesse per la perdita sicura di tutte le altre libertà. Abbiamo, quindi, un duplice compito: rendere libera la scuola dipendente dallo Stato, e rendere operante la libertà nell'intero sistema scolastico nazionale, am-

mettendo la validità di una scuola non statale distinta dalla scuola dipendente dallo Stato.

L'articolo 30 della Costituzione pone il fondamento giuridico per il riconoscimento della libertà non solo dell'istruzione familiare (secondo quanto stabilisce l'articolo 2, comma 3°, di questo disegno di legge), ma anche di quella scuola che sorge e funzioni per iniziativa e sotto la responsabilità dei genitori o di chi ne faccia le veci: riconoscimento che, secondo questo progetto, comporta l'assoggettamento d'entrambe le scuole «soltanto alle disposizioni relative all'accertamento dell'osservanza dell'obbligo scolastico» (articolo 17, comma 1°). Tutto ciò è, del resto, conforme a quanto disponeva in materia la legge Casati (articoli 251 e 252).

Il riconoscimento del valore legale dei titoli scolastici è di importanza notevole nel nostro Paese che non è riuscito a liberarsi, come già altri Paesi si liberarono, dall'assurdo vincolismo del possesso di titoli scolastici per l'accesso a molte carriere, vincolismo che è una delle cause dell'inflazione delle scuole superiori e quindi dello scodimento qualitativo di esse. Ora, in attesa di una auspicabile riforma del sistema di accesso alle carriere (e questa riforma non può essere una riforma scolastica), se lo Stato riconoscesse valore legale solo agli studi compiuti nella scuola statale ed ai titoli da essa rilasciati, porrebbe la scuola non statale in condizione di subordinazione non solo allo Stato, ma anche alla scuola statale, e non in condizione di uguaglianza con questa. Invece la Costituzione (articolo 33, comma 4°) afferma l'esigenza del riconoscimento della parità della scuola non statale che osservi le condizioni stabilite dalla legge.

La parità non significa l'uniformità della scuola non statale rispetto alla scuola statale, ma l'uguaglianza in pari libertà e pari autonomia, secondo il disposto della Costituzione per cui la legge «deve assicurare» alle scuole aventi la parità «piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali» (articolo 33, comma 4°).

Appunto per l'esigenza di rispetto della «piena libertà», è ovvio che non può esser prescritta l'uniformità o l'identità dell'ordinamento didattico della scuola paritaria con quello della scuola statale; la parità nella libertà implica autonomia anche didattica. D'altra parte, la varietà delle istituzioni scolastiche, dei loro orientamenti e dei loro metodi didattici, è prezioso fattore di ric-

chezza della scuola che deve tendere ad uscire dal grigiore dell'uniformità pedagogica e del conformismo livellatore.

Da tali premesse derivano le prescrizioni dell'articolo 19 relative alle scuole che chiedono la parità e quelle relative agli effetti giuridici di essa. Le condizioni per ottenere la dichiarazione di parità riguardano il personale dirigente e insegnante, i programmi, i locali scolastici ed i mezzi didattici.

L'istituto della parità, evidentemente, sostituisce l'istituto del pareggiamento e della parificazione che, come risulta dai dibattiti dell'Assemblea Costituente, furono di proposito esclusi dalle formulazioni costituzionali: norme transitorie dovranno indicare le modalità del passaggio dai vecchi ai nuovi istituti.

Questo disegno di legge provvede anche ad impedire gli abusi della libertà della scuola. La scuola non statale deve dimostrare di non essere un'improvvisazione, e quindi deve dimostrare di avere una propria organicità scolastica, di essere informata ad un principio educativo, e di non perseguire esclusivamente fini di lucro. La famiglia non deve sfruttare la scuola, ma neppure può essere sfruttata dalla scuola; e lo Stato ha il dovere di difendere la famiglia contro gli inganni delle scuole non idonee e gli sfruttamenti delle scuole istituite a fine di lucro. Ugualmente, con la sua legislazione sul lavoro, lo Stato deve tutelare, in sede propria, il trattamento economico degli insegnanti di scuole non statali, stabilito da un rapporto d'impiego di sua natura privato.

È necessaria, quindi, un'attenta vigilanza sulla scuola non statale, onde la libertà venga tutelata e difesa efficacemente e tempestivamente (articolo 21, comma 1°). La vigilanza potrà essere efficace se si terranno distintamente presenti, pur nel dovuto rispetto dei diritti di tutti, le scuole dipendenti da enti, specie se pubblici e non aventi fine di lucro, dalle altre scuole che dipendono da privati e che si rivelino tali da proporsi solo un fine di lucro.

Per tale vigilanza è predisposto un organo apposito, l'Ispettorato per la scuola non statale; e, per reprimere abusi, sono previste sanzioni, che vanno dall'ammenda all'arresto, e dalla sospensione sino alla chiusura della scuola (articolo 18, comma 7°, e articolo 21, commi 2° e 3°).

Lo Stato controlla la scuola nella sua viva sostanza anche e soprattutto pronunciando il suo giudizio definitivo sugli alunni, attraverso gli esami di Stato che sono stimolo

alla severità degli studi e garanzia della serietà del conferimento dei titoli.

Si è tuttavia lontani dal ritenere che il rendimento educativo e didattico di qualsiasi scuola, statale o non statale, possa venir efficacemente promosso con mere norme di legge; il complesso e vivo organismo della scuola nazionale, aperto agli influssi del pensiero e della vita, è soggetto, esso pure, alle immanenti leggi degli organismi viventi. Per questo, è soprattutto dalla responsabile coscienza e dalla formazione degli educatori che si deve attendere un sempre più rapido progresso di quell'assestamento e perfezionamento della scuola ch'è in atto dopo le crisi spirituali e sociali della prima metà di questo nostro secolo sconvolto.

14. — LE SCUOLE CONVENZIONATE.

È tassativa la norma costituzionale che stabilisce che enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione « senza oneri per lo Stato » (articolo 33, comma 3°). L'onorevole Corbino, che propose la formula « senza oneri per lo Stato », così ne precisò il significato all'Assemblea Costituente: « Noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato. È una cosa diversa: si tratta della facoltà di dare o di non dare ». (*Atti della Assemblea Costituente*, volume IV, pagina 3378).

La predetta prescrizione costituzionale lascia perciò integra la facoltà dello Stato d'intervenire a favore dell'iniziativa di enti e privati in materia scolastica. Lo Stato ha, del resto, sempre largamente esercitato questa facoltà, mediante il riconoscimento delle « scuole a sgravio » e delle « scuole sovvenzionate », previste da leggi vigenti, come mediante contributi erogati a favore di scuole e alunni, contributi pure previsti da leggi vigenti. A tali fini sono tradizionalmente e normalmente destinati appositi capitoli del bilancio del Ministero della pubblica istruzione, regolarmente approvati dal Parlamento, anche negli anni successivi alla promulgazione della Costituzione, perché non contrastanti con la predetta norma costituzionale.

Convieni rilevare che il diritto alla libera scelta della scuola, costituzionalmente sancito, non sarebbe effettivo se potessero esercitarlo soltanto i cittadini che dispongono di mezzi e sono quindi in grado di rinun-

ciare ad una scuola statale, ch'è gratuita o pressoché gratuita. In tali condizioni simile libertà, formalmente riconosciuta a tutti, si trasformerebbe sostanzialmente in un privilegio dei ricchi, non potendo essere esercitata dai non abbienti.

L'iniziativa non statale si mostra tanto più necessaria quanto più aumentano, come non possono non aumentare, le esigenze di un'istruzione diffusa, specialmente professionale e popolare. Una politica finanziaria, la quale si rifiutasse di stimolare e sorreggere l'iniziativa non statale in materia scolastica, si rifiuterebbe di contribuire a realizzare un servizio sociale alla condizione del minor costo per lo Stato, opererebbe nel mondo della scuola in un senso nettamente opposto a quello ormai abituale in molti settori di servizi pubblici e sociali, e porrebbe lo Stato nella necessità, economicamente assai onerosa, di provvedere, esso soltanto, tutte le scuole per tutti i cittadini; nello stesso tempo condannerebbe larghi strati di cittadini all'impossibilità economica d'esercitare il diritto di libera scelta della scuola.

Il peso di tali fatti va seriamente considerato in una nazione come l'Italia, ove il contribuente ha già affrontato il sacrificio che è stato necessario per portare la spesa statale per la scuola, nel solo ultimo quinquennio, da 25 a quasi 200 miliardi. Il solo corpo magistrale delle scuole elementari statali è stato aumentato di oltre il 50 per cento nell'ultimo quinquennio. Lo Stato ha dimostrato, in questo quinquennio, di saper compiere il proprio dovere, dilatando considerevolmente le spese per la scuola che nell'anteguerra superavano di poco il miliardo: e ciò è titolo di nobiltà per il nostro Stato democratico e per il Governo che tale politica scolastica ha perseguito, pur essendo gravato da crescenti oneri per le necessità della difesa militare, la quale è anche difesa delle istituzioni scolastiche e culturali che le guerre sconvolgono e scompaginano.

Ma è pure da tener presente che esigenze nuove ed onerose incombono per il necessario sviluppo della scuola: occorre dare la scuola dell'obbligo, non più di cinque ma di otto anni, a milioni di alunni; occorre espandere al massimo l'istruzione professionale; occorre tener conto dell'incremento demografico che esige ogni anno un'imponente espansione del volume delle istituzioni scolastiche, particolarmente onerosa non solo per il personale, ma anche per l'edilizia e le attrezzature. Saggerza giuridica ed economica e rispetto delle libertà costitu-

zionalmente sancite sono convergenti, e conducono a concludere che lo Stato deve, in materia scolastica, fare quanto più può, ma deve pure aiutare a fare, stimolando una sana iniziativa privata, al fine di ottenere un servizio scolastico a condizioni meno onerose per lo Stato stesso.

Vi è chi stabilisce una comparazione fra i bilanci dei Ministeri della pubblica istruzione degli Stati democratici e quelli degli Stati totalitari, traendo la conclusione che questi ultimi sono spesso più generosi in materia di spese per la scuola. Ma si dimentica di rilevare che nei regimi totalitari solamente lo Stato spende per la scuola, e che questa concentrazione delle spese scolastiche nello Stato, pur essendo rilevante, è di fatto inferiore alla maggiore spesa che la società globalmente affronterebbe se a sostenere la scuola concorressero, oltre lo Stato, altre forze sociali. Inoltre, le spese statali per la scuola dei regimi totalitari sono il prezzo amaro della soppressione dell'autonomia delle altre forze sociali che costituiscono una garanzia della libertà; la loro scomparsa non può mai essere compensata da dovizia di bilanci scolastici che poi spesso si risolvono in una strumentazione della propaganda del regime oppressivo.

Quindi, come si disse, la spesa statale per la scuola va aumentata al massimo, diversamente da quanto si affermò con la riforma scolastica del 1923 che si proponeva economie sul bilancio del Ministero della pubblica istruzione attraverso la riduzione del numero delle scuole statali. Noi cerchiamo d'invertire i termini: portare le spese del Ministero della pubblica istruzione al livello più alto possibile, aumentando il più possibile il numero delle scuole, al triplice fine di affezionare anche i centri minori alla loro scuola, di eliminare l'affollamento delle scuole dei centri maggiori, di impedire che i ragazzi debbano viaggiare per raggiungere la scuola.

Ma nello stesso tempo ribadiamo che lo Stato deve spendere in modo che gli altri enti ed i privati non diminuiscano, ma aumentino, gli investimenti di alta produttività morale destinati alla scuola ed alla cultura. Solo così, al di sopra di ogni pregiudizio di parte, si curano veramente gli interessi oggettivi dell'incremento della scuola e della cultura.

Per questo complesso di ragioni, l'articolo 42 stabilisce che « lo Stato, in relazione a esigenze scolastiche, ha la facoltà di intervenire con suoi contributi a favore di scuole non statali ritenute idonee dalle autorità scolastiche, stipulando apposite convenzioni,

che determinano i diritti e gli obblighi delle scuole convenzionate ». Questo articolo non è che una parafrasi della dichiarazione Corbino; anzi, l'articolo è più rigoroso della dichiarazione stessa, in quanto prescrive come necessaria la condizione dell'esistenza di « esigenze scolastiche », e richiede inoltre un giudizio di idoneità riservato alla competenza dell'autorità scolastica. Appare ovvia la necessità di stabilire nelle convenzioni un particolare rigore in materia di determinazione degli obblighi delle scuole convenzionate, esigendo serietà di studi e decoroso trattamento economico degli insegnanti.

L'articolo sulle scuole convenzionate prevede pure contributi dello Stato a favore di istituzioni scientifiche e culturali, che, del resto, già possono godere questi benefici a termine di leggi vigenti, al fine di meglio promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, in conformità dell'articolo 9 della Costituzione.

15. — GLI ESAMI. (Articoli 22-25).

L'esame, nell'attuale prassi, esercita un influsso decisivo, e secondo molti anche eccessivo, sulla vita e sull'organizzazione della scuola che si desidererebbe imperniata più sulla formazione dell'alunno che sulla preparazione agli esami.

Noi non crediamo in un miracolismo pedagogico e valutativo degli esami. In ogni caso, la selezione solo finale è assurda: di selezione si deve parlare specialmente nel corso degli studi, e la selezione deve essere — come si rilevò — non solo e non tanto una selezione che elimina, cioè che esclude l'alunno dalla scuola, ma anche e piuttosto una selezione che orienta, cioè che incanala l'alunno nell'alveo di studi più adatto alle sue attitudini. Respingere è facile: orientare e ricuperare è difficile. Con il solo respingere, senza l'orientare, non si risolve il problema di una larga e idonea formazione di tutta la gioventù.

Ciò non toglie che particolare rilevanza, anche giuridica, debba assumere l'esame di Stato, prescritto dalla Costituzione (articolo 33, comma 5°) e previsto in questo progetto al duplice fine « di accertare il grado di preparazione e la capacità dei candidati a proseguire negli studi o a esercitare una professione » e « di effettuare un controllo dello Stato sulla scuola statale e non statale » (articolo 22, comma 1°). L'esame di Stato, idoneo ad effettuare un superiore ed imparziale controllo dello Stato, si svolge « a effet-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tiva parità di condizioni per le scuole e per i candidati, dinanzi a commissioni nominate dallo Stato e su programmi da esso stabiliti » (articolo 22, comma 2°).

Gli elementi che più specificamente caratterizzano l'esame di Stato, differenziandolo dagli altri tipi d'esame, dovrebbero essere: unicità, obbligatorietà, programma stabilito dallo Stato, commissione nominata dallo Stato, temi fissati dallo Stato, vigilanza esercitata dallo Stato.

Riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici, vagliate in numerose ed attente discussioni le complesse ragioni d'ordine psicologico, pedagogico e giuridico, è parso opportuno adottare il sistema secondo il quale esse, di regola, sono composte dagli insegnanti del tipo di scuola di provenienza del candidato, più un insegnante appartenente al tipo di scuola d'accesso, con funzioni di presidente.

Ogni tipo di scuola ha programmi, metodi e insegnanti propri: onde la scuola materna con l'educatrice dell'infanzia, la scuola elementare con il maestro, la scuola secondaria, col suo tipo speciale di docente (sia esso maestro o professore), e le scuole superiori con i loro professori di classe, o di gruppo di materie o di materia. In relazione a ciò, essendo l'esame inteso come strumento di valutazione dell'alunno attraverso l'accertamento della sua maturazione culturale e mentale, si deve — anche per il rispetto morale dovuto alla persona dell'alunno — giudicare il candidato entro il preciso quadro degli elementi costitutivi del tipo di scuola da esso frequentata; e giudicarlo con la particolare competenza che specialmente gli insegnanti propri di ciascun tipo di scuola sono in grado di possedere per formazione avuta e per esperienza compiuta.

La tormentata storia dei sistemi d'esame ci pone di fronte alla seguente alternativa: o il giudizio viene emesso prevalentemente, ma non esclusivamente, da coloro che hanno la competenza specifica relativa al tipo di scuola da cui proviene il candidato, e allora l'esame potrà essere umanamente e pedagogicamente rispondente alla misura dell'alunno stesso e potrà contribuire a consolidare il tipo genuino di ciascuna scuola e, perciò, il suo rendimento didattico; oppure tale giudizio viene affidato prevalentemente, e peggio se esclusivamente, a insegnanti del tipo di scuola cui intende accedere il candidato, ed allora l'esame può riuscire sfasato, e perciò meno equo nei riguardi dell'alunno, e potrà determinare uno snaturamento del

tipo di scuola di provenienza, modellandone in maniera prematura i programmi e i metodi sul metro della scuola successiva. La scuola formativa correrà il pericolo di essere deformata in una fittizia scuola di preparazione agli esami.

Il detrimento che può derivare, in questo secondo caso, all'intero sistema didattico della scuola è tanto più grave quando si tratti di scuole che, per la loro stessa natura, debbono porsi prevalentemente come orientanti, e non ancora selezionanti, quali sono particolarmente la scuola elementare e tutta la scuola secondaria.

Queste considerazioni non possono tuttavia portare a misconoscere la necessità d'un efficiente controllo da parte della scuola a cui l'esame dà accesso: controllo che si ritiene assicurato mediante l'intervento, efficiente e non nominale, di un insegnante della scuola alla quale il candidato aspira, incluso nella commissione esaminatrice con funzione di presidente, e quindi con poteri preminenti.

D'altra parte, questo sistema pare il solo consentito dalla Costituzione, poiché la prescrizione costituzionale relativa agli esami di Stato impone la scelta: esami « per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole, o per la conclusione di essi » (articolo 33). Da ciò si desume che è evidente e inderogabile la necessità di configurare gli esami di Stato come esami non di ammissione, ma di conclusione, vista l'assurdità d'un esame di Stato per l'ammissione al grado inferiore, cioè alla prima classe elementare alla quale l'alunno è iscritto e non ammesso. Iniziando necessariamente gli esami di Stato a conclusione del primo grado di studi, ovviamente non si può che continuare con esami di conclusione, essendo assurdo configurare la possibilità di coesistenza di esami di conclusione e di ammissione in uno stesso anno.

Il sistema previsto da questo disegno di legge è conforme a quello ormai tradizionale, secondo il quale gli esami di Stato si pongono alla conclusione dell'istruzione superiore e di quella universitaria. Risulta logico, in questo sistema, integrare tali esami con l'istituzione d'un nuovo esame di Stato alla conclusione dell'istruzione inferiore, essendo questo il primo grado dell'istruzione, e prescrivendo la Costituzione un esame di Stato per ogni grado.

In base a tali ragioni, il sistema degli esami, di Stato e non di Stato, viene organicamente predisposto come segue:

1°) « Al termine del primo corso della scuola elementare si sostengono prove per

il passaggio al secondo corso; al termine del secondo corso si consegue l'attestato di compimento dell'istruzione elementare, mediante esame da sostenersi dinanzi ad una commissione composta dall'insegnante della classe, dal direttore didattico o da un suo delegato, e da un insegnante di scuola secondaria scelto dal provveditore agli studi » (articolo 5, comma 4°). Tali esami non sono esami di Stato. Si sostengono pure esami non di Stato per il passaggio dal biennio al successivo triennio delle scuole dell'istruzione superiore.

2°) « A norma dell'articolo 33 della Costituzione, si sostengono esami di Stato a conclusione dei gradi dell'istruzione inferiore e dell'istruzione superiore. Tali esami sono, rispettivamente, esami di maturità inferiore ed esami di maturità superiore » (articolo 22, comma 3°).

« Gli esami di maturità inferiore concludono l'istruzione obbligatoria e danno accesso alla istruzione superiore. Si sostengono al termine della scuola secondaria e delle corrispondenti scuole dell'istruzione artistica e si distinguono in esami di maturità inferiore normale, tecnica, classica, artistica, musicale. Chi è in possesso di una di tali maturità può conseguire ciascuna delle altre, mediante prove integrative nelle sole materie differenziali, di cui al comma 3° dell'articolo 6 » (articolo 23, comma 1°).

« Gli esami di maturità superiore concludono l'istruzione superiore, danno accesso all'istruzione universitaria, abilitano all'esercizio di determinate professioni » (articolo 24, comma 1°).

3°) « Le commissioni giudicatrici degli esami di maturità inferiore sono annualmente nominate dal provveditore agli studi e sono composte da insegnanti della scuola di provenienza dei candidati e da un professore di scuola superiore con funzioni di presidente. Le commissioni giudicatrici degli esami di maturità inferiore normale sono composte da insegnanti della scuola e sono presiedute da un direttore didattico o da un professore di scuola superiore » (articolo 23, comma 3°).

Per gli esami di Stato di maturità superiore, « le commissioni giudicatrici sono annualmente nominate dal Ministro della pubblica istruzione e sono composte dal presidente e da sei membri, ad uno dei quali è affidata la funzione di vicepresidente. Il presidente è scelto nelle seguenti categorie: a) professori universitari straordinari, ordinari o emeriti; b) liberi docenti incaricati di insegnamenti universitari attinenti all'esame;

c) liberi docenti di materie attinenti all'esame; d) ispettori centrali per l'istruzione superiore a riposo e provveditori agli studi a riposo; e) presidi di scuole d'istruzione superiore in attività di servizio o a riposo.

Gli altri membri della commissione sono scelti fra i professori di ruolo delle scuole statali dell'istruzione superiore, e fra coloro che siano in possesso del titolo legale di abilitazione all'insegnamento nelle scuole dell'istruzione superiore. Questi ultimi non possono essere in numero superiore alla metà dei membri della commissione » (articolo 25, commi 1°, 2° e 3°).

Tenendo presenti le esperienze già fatte con commissioni composte di membri o tutti esterni alla scuola o tutti interni, o in parte esterni e in parte interni, si deve concludere che nessun sistema è esente da gravi critiche. Permane ancora viva la controversia sul giudice più idoneo e più imparziale. Certamente più idoneo a conoscere il candidato è l'educatore del candidato; certamente più imparziale è il giudice estraneo alla formazione del candidato. La maggiore idoneità deve essere sacrificata alla maggiore sicurezza di imparzialità, o viceversa? Oppure si deve conciliare l'esigenza dell'idoneità con quella dell'imparzialità per mezzo di commissioni miste? Considerando tutto ciò che si è detto sopra, circa la necessità di porre gli esami di Stato a conclusione dei vari gradi dell'istruzione e non per l'ammissione ad essi, si è ritenuto opportuno stabilire che gli esami da sostenersi a conclusione dell'istruzione inferiore, in quanto sono esami che segnano il termine di un'istruzione non volontaria ma obbligatoria, siano tenuti da Commissioni composte da insegnanti della scuola del candidato e presiedute da un professore estraneo e di scuola superiore (articolo 23, comma 3°); mentre, per le commissioni giudicatrici degli esami che si sostengono a conclusione dell'istruzione superiore, si ammette un solo commissario della scuola del candidato (articolo 25, comma 4°), data la maggiore garanzia di imparzialità che deve fornire un esame che è conclusivo di una scuola che è volontaria e che abilita a determinate professioni o apre gli accessi agli studi universitari.

Gli esami di Stato per l'abilitazione universitaria all'esercizio professionale sono sostenuti davanti ad una commissione di professori universitari diversa da quella dinanzi alla quale è stato sostenuto l'esame di diploma (articolo 37, comma 3°).

4°) Possono essere sedi di esame le scuole sia statali che paritarie (articolo 22,

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

comma 4°). La parità della scuola non statale implica la possibilità per essa di essere sede di esami, alla pari della scuola statale; nell'una e nell'altra sede è lo Stato che giudica gli alunni, lo Stato che si trova in una posizione di superiorità e di imparzialità rispetto ad ambedue le scuole.

Convienne infine rilevare che il presente disegno di legge, in relazione ad analoghe istanze di educatori e di famiglie, prevede la possibilità che gli esami di Stato si tengano in stagioni diverse da quelle abituali, relativamente a previsti mutamenti del calendario scolastico, mutamenti che potrebbero essere consigliati da una più adeguata considerazione delle esigenze dell'igiene scolastica, la quale suggerisce di evitare esami nel periodo estivo. In virtù di quanto stabilisce l'articolo 22, comma 5°, il Ministero è autorizzato, qualora lo ritenga opportuno, a tenere la prima sessione dei soli esami di Stato — secondo voti espressi — anche al termine delle vacanze pasquali di ciascun anno in luogo dell'ultimo trimestre scolastico, ed a tenere la seconda sessione ad ottobre con un intervallo di tempo sufficiente a giustificare l'esame di riparazione. A proposito del quale non si è ritenuto conveniente accogliere i voti espressi per la sua soppressione, poiché, pur essendo in parte basato su una gratuita presunzione che il candidato possa acquisire in breve tempo e con una preparazione extra-scolastica una maturità non conseguita attraverso il normale *curriculum* scolastico, tuttavia l'esame di riparazione costituisce un giustificato correttivo dell'alea che inevitabilmente comporta ogni esame. Inoltre, è pure ammessa la possibilità di esami con il sistema dei questionari (articolo 25, comma 8°) che possono rendere più sintetico l'esame stesso. È, infine, da rilevare che, per la specifica natura dell'esame di Stato, il programma d'esame può essere diverso dal programma scolastico.

È ben presente, tanto alla scienza didattica quanto all'esperienza della scuola in atto, la vitale necessità d'una preparazione specifica per la funzione, così essenziale, dell'esaminatore; preparazione non solo d'ordine culturale, psicologico e didattico, ma anche d'ordine morale e sociale, dovendo l'esame congiuntamente tutelare e conciliare le superiori istanze della cultura e delle professioni con quelle, non certo di minor dignità, della personalità del candidato.

La controversia sull'esame non è destinata a risolversi eleggendo un tipo di esame piuttosto che l'altro, ma solo riuscendo a diffondere un certo *modo* di fare gli esami,

che d'altronde è condizionato dallo spirito prevalente nella scuola. Una scuola viva e sensibile ai valori della cultura e al fervore delle anime è anche una scuola che sa esprimere esaminatori capaci e desiderosi di accertare l'effettiva maturità dei giovani, anziché il loro corredo di morte nozioni. Esiste in ogni modo anche un problema tecnico dell'esame, problema finora scarsamente considerato nella nostra esperienza scolastica, che, pure avendo accettato l'esame di maturità, ha serbato gelosamente la tecnica antiquata di un esame meccanicamente analitico. Ora, proprio per lo studio dei problemi tecnici dell'esame di Stato, il presente disegno di legge prevede l'istituzione di un apposito Servizio centrale che seguirà lo svolgimento di questa importante operazione della scuola e ne raccoglierà e vaglierà i risultati per perfezionarne via via i procedimenti (articolo 25, comma 8°).

È istituito pure un Albo nazionale degli esaminatori per sottolineare la funzione dell'esaminatore, ed anche per rendere più agevole e più propria la nomina, da parte del Ministero, delle commissioni giudicatrici degli esami di maturità superiore (articolo 25, commi 7° e 8°).

16. — L'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA.

(Articoli 26-38).

Gli studi universitari sono completamento e coronamento di tutto il processo scolastico ed educativo.

La definizione di Università qui proposta è insieme nuova e tradizionale. Esprime un atteggiamento spirituale, un valore morale, una esigenza sociale, atteggiamento e valori di fronte ai quali sarebbe sconveniente, se non assurdo, parlare di riforma in senso teorico. È necessaria invece una pratica, quotidiana, rinnovante e permanente riforma, perché a quegli ideali e nobilissimi principi si mantenga fedeltà nella concretezza della vita accademica.

L'Università ha il fine di « promuovere il progresso della scienza e di fornire la preparazione scientifica necessaria per l'esercizio di uffici e di professioni » (articolo 26, comma 1°).

L'*humus* in cui l'Università si radica, la atmosfera in cui solo può respirare, è la responsabilità nella libertà. Tutto il processo culturale ed educativo è portatore di libertà responsabile, attraverso il progressivo ampliarsi ed elevarsi delle conoscenze; ma l'Università, che corona questo processo, ne è, in

certo modo, la fonte, perché non si limita a diffondere la libertà del sapere, ma è impegnata a conquistarla perennemente, a sentirne la responsabilità integrale.

Ora, stabilendo la Costituzione che le Università « hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi » (articolo 33), il sistema universitario predisposto da questo progetto di legge fa perno su una concezione essenziale: l'*autonomia* universitaria in tutta la sua piena accezione. Autonomia che deve essere, ad un tempo, didattica e amministrativa.

L'autonomia didattica è promossa e tutelata in modo patente da questo disegno di legge; un'autonomia che però deve essere posta entro i limiti stabiliti dalla legge, in quanto la legge deve garantire la società sull'idoneità della preparazione professionale che si effettua nelle Università, le quali, per i titoli che rilasciano, sono scuole socialmente qualificanti.

Per rispetto dell'autonomia le cariche accademiche sono elettive.

L'autonomia universitaria deve essere anche amministrativa. La pressoché totale statizzazione del personale universitario, effettuata negli ultimi anni, ha sollevato i bilanci universitari da gravi oneri; ma il finanziamento delle Università può essere assicurato solo con l'intervento dello Stato e degli enti locali, intervento che si deve effettuare in modo da non ledere l'autonomia degli istituti universitari. E questa è l'esigenza essenziale tenuta presente nella riforma. Illusorio e ingiusto sarebbe il proposito di coprire le spese dell'istruzione universitaria con incremento delle tasse universitarie: l'insegnamento universitario è anche un servizio sociale, e comunque sarebbe deleterio selezionare gli studenti in rapporto alle loro capacità contributive. In Italia è gratuita l'istruzione inferiore, pressoché gratuita l'istruzione superiore, e le tasse universitarie sono attualmente ad un livello inferiore a quello di qualsiasi altro Paese.

L'autonomia didattica ed amministrativa delle Università è garanzia fondamentale della *libertà* dell'insegnamento che qui non è esaltata con frasi solenni, ma è sancita da una concreta norma (articolo 30), la quale non si limita ad affermare che « l'insegnamento è impartito da professori ufficiali, ai quali è garantita libertà di insegnamento e di ricerca scientifica », ma tutela questa libertà. Infatti il professore universitario, che, con il concorso, entra in ruolo giudicato da una commissione di professori universitari liberamente eletti, non è tenuto a prestare giura-

mento, è inamovibile dalla sede, dall'ufficio e dalle funzioni, ed è sottoposto, per infrazioni disciplinari, al giudizio di una corte di disciplina composta di professori universitari. Mai è stata così largamente promossa e garantita la libertà del docente universitario.

La libera ricerca scientifica è anche forma altissima di servizio civile: la verità non è solo qualche cosa che ci serve, ma anche qualche cosa a cui noi serviamo. La libertà, però, senza la consapevolezza dei fini e senza il senso dei valori morali, rischia di divenire, se non dissoluzione, incoerenza. Oggi la crisi stessa della società e della civiltà fa sentire l'urgenza di ricomporre l'unità fra la teoria e la pratica, quella unità che si ricostituirà anzitutto attraverso un impegno più maturo ed una lotta più ardua contro tutti i pessimistici scetticismi e le ottimistiche facilonerie. Questa unità non si realizzerà che con sacrificio e fatica. Nello sforzo della sua conquista, l'Università — secondo lo spirito di questo progetto — dovrà essere sempre più severa, e, non abbiamo paura della parola, più difficile.

L'Università che prepara alla professione deve ricordare che alla professione ci si rende idonei, non solo mediante l'acquisizione di determinate tecniche, ma anche attraverso la ricerca di umanità, ricerca, cioè, della razionalità dell'agire umano, dei valori morali dell'azione. L'Università deve, dunque, maturare la capacità di servire il bene comune mediante la professione, di approfondire le ragioni e la coscienza di questo servizio.

Oggi la società lamenta l'inflazione dei titoli accademici. È questo un problema attentamente considerato dalla riforma. L'inflazione dei titoli è svalutazione dell'intelligenza. I titoli si rivalutano, non solo riformando un sistema sociale che richiede titoli accademici per ogni specie di professione — e questo sistema sociale, extrascolastico, abbiamo già precedentemente deplorato come causa di decadenza della scuola — ma anche e soprattutto rivalutando gli studi, la loro severità, il loro impegno. Solo così si eliminerà quell'inflazione di studenti universitari che porta la quantità a schiacciare la qualità; si eliminerà la piaga del cosiddetto proletariato accademico destinato ad aggravare sempre più la crisi dei ceti medi.

Non il *numerus clausus*, intollerabile in una società aperta a tutte le forme di progresso attraverso la libera espansione delle vocazioni e delle iniziative, non la selezione economica attuata attraverso aumenti di tasse universitarie, ancor più intollerabile in

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

quanto basata sul privilegio del denaro anziché sui valori della capacità e del merito, ma la severità degli studi potrà attuare il cosiddetto sfollamento delle Università dagli inetti in cerca di titoli, di pezzi di carta che possano servire di passaporto per l'accesso a professioni alle quali non sono abilitati da effettive capacità.

Le statistiche della popolazione universitaria degli anni del dopoguerra fortunatamente rivelano che il fenomeno dell'inflazione di studenti universitari è progressivamente in via di riduzione.

Anche in rapporto a queste esigenze, è da considerare quella sezione del progetto di legge (articolo 29) che tratta dei titoli accademici e, introducendo una innovazione radicale in tale materia, distingue il diploma dottorale, che si consegue al termine degli studi di ciascuna facoltà, dalla laurea scientifica, che si consegue nelle scuole di perfezionamento scientifico, istituite presso le facoltà, al fine di approfondire la preparazione alla ricerca. La laurea viene nobilitata, in quanto ad essa viene restituito il suo valore scientifico originario, ben distinto dal valore dei semplici titoli professionali.

Accanto alle scuole di perfezionamento scientifico che conducono alla laurea scientifica, questo progetto prevede le scuole di abilitazione professionale, che approfondiscono la formazione specifica e l'applicazione pratica richieste per l'esercizio professionale, preparando agli esami di Stato di abilitazione professionale (articolo 37).

La distinzione fra diploma dottorale e laurea scientifica risponde, appunto, alla duplice esigenza a cui abbiamo accennato, e stabilisce, nell'unità di una comune vocazione universitaria, una distinzione di compiti e di funzioni cui l'universitario è chiamato a prepararsi, per vie diverse, ma con identica serietà di impegno e di studio. Ed è nello stesso ordine di considerazioni che s'inquadra la funzione delle scuole di specializzazione, destinate a fornire la preparazione per l'esercizio professionale specializzato.

In questo modo l'Università ritorna ad essere, secondo la gloriosa tradizione italiana, scuola di scienza: essa non viene abbassata a fabbrica di titoli, poiché la stessa preparazione professionale si realizza nel solco della preparazione scientifica. Distinzione, quindi, ma non separazione.

Il nuovo ordinamento didattico è predisposto con lo stesso spirito informatore: esso, infatti, tende a conciliare armonicamente la esigenza dell'auto-ordinamento con quella di

un *minimum* di norme direttive comuni, ma tuttavia tali da non comprimere il libero svolgimento delle iniziative di ciascun Ateneo e quindi da permettere ad ogni Ateneo di avere una propria distinta fisionomia (articolo 28). Cosa, questa, altamente auspicabile.

Se si prevedono prove non solo orali, ma anche scritte, da sostenersi e nel corso dell'anno accademico e in sede di esami di profitto, se si prevede che, per il passaggio dal primo al secondo anno di qualsiasi ordine di studi, l'universitario debba superare gli esami prescritti dallo statuto, esami in cui è compresa almeno una prova scritta (articolo 34, commi 3° e 4°), ciò non è per un atto di sfiducia — che la sfiducia crea sfiducia ed avvelena, se non uccide, la libertà — ma è proprio per garantire e tutelare la libertà. Si intende salvarla dall'arbitrio, per dare sostanza e valore alla libera scelta dello studente, che, eleggendo una facoltà, deve accettare il responsabile impegno degli ordinamenti e degli studi che essa implica, ed esercitare la libertà nell'ambito di questi ordinamenti, pure con la scelta delle materie facoltative.

Ed ancora, per far sì che la libertà non sia vana parola, ma quotidiana conquista ed esperienza di vita, l'accesso alle Università (articolo 33) è reso più aperto ed insieme meno indiscriminato; si prevede, infatti, che, mentre con la maturità classica si accede a tutte le facoltà, alcuni istituti preparino ed orientino a determinate facoltà, senza tuttavia costringere ad esse, data la possibilità di esami integrativi, che consentono una maggiore ampiezza ed elasticità di scelta. Scelta che l'esame stesso rende più attenta e cosciente, e non affidata al caso o ad opportunità contingenti.

Queste disposizioni, da un lato liberano talune scuole — come il liceo classico — da una pleora pregiudiziale di studenti, permettendo a tali scuole di riaffermare il proprio distintivo carattere e di rimanere ad esso fedeli; dall'altro lato precludono quell'accesso indiscriminato all'Università, che potrebbe essere determinato dall'imposizione di indiscriminati « catenacci ».

Alla distinzione fra materie fondamentali e materie complementari si è sostituita la più opportuna distinzione fra materie obbligatorie e materie facoltative, adottando un criterio puramente didattico in luogo di un criterio di differenziazione funzionale di materie scientifiche, criterio questo sempre incerto e controverso, per la naturale tendenza di ogni

disciplina scientifica ad affermare la propria autonomia e condizionalità.

Per quanto riguarda gli insegnamenti, il presente progetto elimina definitivamente la possibilità di accesso alle cattedre senza regolare concorso (articolo 30, comma 4°), possibilità che in passato si è prestata a gravi abusi. Inoltre, si prevede una migliore disciplina degli incarichi universitari (articolo 30, commi 9°, 10° e 11°) e, in riconoscimento della necessità di favorire la libertà didattica ed il progresso delle scienze, si prevede che la libera docenza possa esser concessa in qualsiasi disciplina, anche se non vi corrisponda un insegnamento ufficiale nell'ordinamento didattico universitario (articolo 31, comma 1°).

Per il riordinamento delle singole facoltà, l'Inchiesta ha permesso di raccogliere, attraverso i voti dei corpi accademici, un prezioso materiale di consigli e di proposte, materiale che potrà essere proficuamente utilizzato nella determinazione delle norme di attuazione della presente legge.

In questo progetto di legge non ci si è limitati a determinare l'elenco delle facoltà esistenti (articolo 28), ma si è pure prevista la istituzione di facoltà nuove, come la facoltà di pedagogia che è la nuova e auspicata scuola universitaria degli educatori in sostituzione della discussa facoltà di magistero. Inoltre, alcune facoltà sono state articolate in sezioni: la facoltà di giurisprudenza comprende la sezione giuridica e la sezione amministrativa; la facoltà di scienze politiche e sociali comprende la sezione politica internazionale e la sezione politica sociale; la facoltà di lettere e filosofia comprende la sezione classica, la sezione moderna, la sezione lingue e letterature straniere, la sezione filosofia; la facoltà di pedagogia comprende la sezione pedagogia, la sezione direzione didattica e assistenza educativa, la sezione educazione fisica; la facoltà di scienze matematiche, fisiche e naturali comprende la sezione scienze matematiche e fisiche, la sezione scienze naturali, la sezione chimica; la facoltà di ingegneria comprende la sezione civile, la sezione meccanica, la sezione elettrotecnica, la sezione chimica, la sezione navale, la sezione mineraria, la sezione aeronautica; infine, la facoltà di scienze agrarie comprende la sezione biologico-agraria, la sezione tecnico-economica. Si è pure creduto opportuno rettificare il titolo della facoltà di economia e commercio, denominandola più propriamente facoltà di economia.

È prevista l'istituzione, presso determinate facoltà, di scuole di statistica, scuole di ostetricia, scuole per assistenti sociali.

Lo stesso articolo 28, comma 8°, prevede che le Università, nell'esercizio della loro autonomia didattica, possono istituire facoltà o sezioni di facoltà diverse da quelle determinate nel comma 2° dell'articolo stesso, e possono pure istituire scuole diverse da quelle previste nei commi 3°, 4° e 5° del medesimo articolo. In ciò il nuovo ordinamento si differenzia radicalmente dall'ordinamento antecedente il quale era rigido e cristallizzato nella determinazione dei tipi di facoltà: il nuovo è, invece, un ordinamento « aperto » non solo agli sviluppi ed alle specificazioni delle scienze, ma pure alla loro diversa caratterizzazione teoretica e didattica.

La determinazione del numero delle Università e della loro distribuzione territoriale ha dato luogo in ogni tempo ad appassionante controversie, tendenti in genere ad affermare l'opportunità di rigorose limitazioni, essendo l'aumento del numero delle Università pregiudizievole per la loro qualificazione scientifica, dato che gli uomini di scienza costituiscono una *élite*, e che gli strumenti scientifici e bibliografici sono particolarmente onerosi. Comunque, si tratta di un problema di politica scolastica; non è oggetto del presente disegno di legge, in quanto dipenderà dai provvedimenti previsti dal presente progetto la disciplina, caso per caso, di questa materia. È certamente opportuno contenere il numero delle Università e delle facoltà, ma è ugualmente opportuno, se non necessario per gli interessi della scienza e della scuola, diminuire la popolazione scolastica dei grossi centri universitari, indirizzandola verso le Università di centri minori nei quali può essere più agevole trovare un clima idoneo al necessario raccoglimento degli studi.

Questo riordinamento universitario intende tener sempre presente che professionisti e tecnici sono, anzitutto, degli intellettuali, degli uomini, cioè, per i quali la preparazione intellettuale è il primo e principale strumento di lavoro, il fondamento del loro valore sociale, la caratteristica qualificatrice della loro funzione. Ma ogni sforzo non deve essere indirizzato solo ad approfondire la specialità, la tecnica professionale; l'Università addita ora nuove mètte, invita a superare un insufficiente astrattismo scientifico, un tecnicismo unilaterale che spesso sacrifica la formazione integrale dell'uomo.

L'Università, infatti, non intende più essere una trafilata burocratica che prepara ad altre trafilte burocratiche, un organismo che addestra solo alla tecnica, e neppure una accademia platonica. L'Università non può

limitarsi a preparare alla professione; impegnata nella ricerca della verità, essa, secondo lo spirito di questo ordinamento, deve farsi sempre più divulgatrice di verità, animatrice di vita intellettuale, e non solo per coloro che hanno il privilegio di conseguire un titolo accademico, ma per tutti coloro che al più alto organismo della scienza e della educazione si rivolgono in un desiderio di elevazione spirituale e di migliore rendimento professionale.

Si prevede l'istituzione presso le facoltà universitarie non solo di scuole di perfezionamento scientifico, ma anche di speciali corsi di perfezionamento tecnico (articolo 29, comma 10°), intesi a fornire ai lavoratori provenienti dagli istituti professionali la preparazione necessaria per l'esercizio di attività di carattere tecnico-organizzativo. D'altro lato, si prevedono corsi di aggiornamento (articolo 29, comma 11°) per dottori diplomati, e, del pari, corsi di cultura ai quali possono essere ammessi anche coloro che all'Università non sono iscritti.

Questo aprirsi e dilatarsi dell'Università, sia pure con attività che sono marginali al suo compito primario e che sono limitate ad alcune facoltà, non vuole essere pura divulgazione, ma genuino fermento di cultura, cosciente opera di elevazione di cui tutta la società possa profittare. Si vuole eliminare il sempre deplorato, ma pur sempre persistente distacco dell'Università dalla vita, sia rinnovando lo spirito dell'insegnamento universitario, sia rendendo gli ordinamenti più aperti alle esigenze della vita sociale.

Gli stati di tensione sociale derivano non solo dagli squilibri economici, ma soprattutto da squilibri morali. L'Università, non solo attraverso il frutto delle ricerche, della speculazione, delle esercitazioni nelle scienze e nelle tecniche nenesse al progresso, ma anche attraverso la quotidiana esperienza di vita, non chiusa in orgogliosa e solitaria autosufficienza, ma aperta a più larghe forme di cooperazione con altre istituzioni sociali, potrà contribuire efficacemente ad armonizzare la vita della comunità nella sfera determinante dei valori spirituali.

Anche per l'istruzione universitaria ha avuto applicazione il disposto dell'articolo 33 della Costituzione circa la scuola non statale; alle Università non statali è perciò riconosciuta non solo la libertà, ma anche il diritto alla parità, a determinate condizioni (articolo 36).

Nello spirito stesso col quale promuove l'istruzione universitaria, lo Stato tutela, so-

stiene ed incoraggia la ricerca scientifica (articolo 38) e le istituzioni culturali, come le accademie, le associazioni e gli istituti di scienze, lettere ed arti, ecc. (articolo 39).

La ricerca scientifica, che meglio può essere promossa anche attraverso un riordinamento del Consiglio nazionale delle ricerche ed una sua più stretta collaborazione con le scuole scientifiche universitarie, deve disporre dei mezzi necessari per conservare alla scienza italiana i suoi primati nel mondo.

17. — IL DOCENTE E LA SCUOLA.

Come il tono educativo della famiglia germina dalla personalità dei genitori, così lo spirito della scuola è irradiazione della personalità dei suoi docenti. Tutto ciò che di vivo e di creatore anima la scuola, procede dal calore vitale e creante dell'artefice essenziale di essa: l'educatore.

Si è così profondamente convinti di una verità tanto solare, che non ci si fa la minima illusione sulla efficacia rinnovatrice di questa riforma, qualora ogni innovazione non procedesse, anzitutto ed immediatamente, dall'anima stessa dei docenti, nel suo incessante superarsi e perfezionarsi.

Predisporre una legge, anche se buona legge, non significa predisporre una buona scuola, la quale è anzitutto costruita dalla fede educativa e dalla preparazione professionale degli insegnanti.

Se gli insegnanti non fossero all'altezza dei loro gravi compiti educativi, o per insufficienza di preparazione intellettuale, o per carenza di capacità didattica, nessuna legge potrebbe servire a migliorare la scuola. La legge pone un principio evolutivo, un seme che l'educatore deve far fruttificare.

La riforma pedagogica è la parte essenziale della riforma scolastica, che deve essere anzitutto una riforma morale, una riforma del costume educativo.

La riforma pedagogica si attua instaurando, come intende instaurare il presente disegno di legge, la piena libertà didattica, promuovendo la varietà delle sperimentazioni, e soprattutto curando la formazione degli educatori che devono avere coscienza della dignità della loro missione, vincendo le rinascanti tentazioni dell'apatia e del professionalismo. La libertà didattica stimola lo spirito critico che combatte il dogmatismo culturale e che è pure strumento necessario per superare lo squallido agnosticismo nella conquista delle certezze.

L'educatore deve apprendere non solo che cosa insegnare, ma anche come insegnare: deve inoltre saper sperimentare per essere promotore di progresso didattico, per fornire al legislatore elementi utili ad impedire che l'ordinamento scolastico sia dissipatore di energie per mancanza di aderenza ad una realtà che progredisce.

Per questo, la riforma cura in primissimo piano la formazione culturale e morale, come pure quella professionale, cioè pedagogica e didattica, degli educatori.

A questo fine tendono il previsto rinnovamento della scuola per la preparazione delle educatrici dell'infanzia, mediante il relativo magistero (articolo 12) prolungato d'un anno in confronto alla precedente scuola magistrale; ad esso tende pure l'istituzione del nuovo liceo magistrale per la formazione dei maestri della scuola elementare, della scuola secondaria normale e delle scuole per l'educazione popolare, liceo magistrale di durata prolungata di un anno rispetto al precedente istituto magistrale e, inoltre, arricchito di corsi di perfezionamento per la preparazione all'insegnamento nella secondaria normale e di corsi speciali per l'insegnamento e per le attività educative nelle istituzioni di educazione popolare (articolo 9).

Per questi stessi scopi si è previsto, in sede universitaria, la nuova facoltà di pedagogia con le sue tre sezioni — pedagogia, direzione didattica e assistenza educativa, educazione fisica (articolo 28, comma 2°) — e con le sue scuole per la preparazione di assistenti sociali (articolo 28, comma 4°); si sono previste, inoltre, le scuole di abilitazione professionale, che vanno qui ricordate per la parte attinente alla preparazione dei dottori diplomati che intendono sostenere esami di Stato per l'abilitazione all'insegnamento (articolo 29, comma 7°); infine, in rapporto a tali scuole, va pure considerato il nuovo sistema universitario di esami di Stato per l'abilitazione all'insegnamento (articolo 37).

È stato giustamente osservato come non sia certo sufficiente provvedere alla preparazione professionale degli insegnanti, qualora l'intero ordine dei docenti non sia posto in grado di esercitare, ed esercitare organicamente, sulla vita pedagogica e didattica della scuola, quell'influsso di propulsione e di animazione che è indispensabile per la efficienza educativa della scuola, per un suo progressivo affinamento critico e per il miglioramento scientifico e sperimentale dei metodi di insegnamento e di educazione.

Per questo, a integrazione dell'opera che svolgono gli ispettorati tecnici per l'insegnamento elementare, secondario e superiore, si dà vita ad un nuovo organismo, la cui istituzione fu già vivamente caldeggiata dal Lombardo-Radice, senza per altro approdare ad un'organica realizzazione. Si tratta della Consulta didattica nazionale coi relativi Istituti didattici nazionali e con le corrispondenti Sezioni didattiche provinciali.

Il disegno di legge, infatti, prevede:

a) « La Consulta didattica nazionale è organo consultivo e di studio del Ministero della pubblica istruzione per i problemi didattici della scuola materna e delle scuole della istruzione inferiore, superiore e artistica » (articolo 43, comma 1°);

b) « Gli istituti didattici nazionali promuovono e agevolano specifiche attività di sperimentazione didattica, convegni, studi e corsi per il miglioramento delle scuole e il perfezionamento degli insegnanti » (articolo 44, comma 1°);

c) « Presso le deputazioni scolastiche sono costituite sezioni didattiche provinciali le quali collaborano, nell'ambito delle scuole della provincia, con la Consulta e gli istituti didattici nazionali » (articolo 44, comma 4°).

Al fine di promuovere la libera iniziativa didattica degli educatori e delle scuole, e al fine di favorire la possibilità della sperimentazione ed il miglioramento dello stesso ordinamento didattico reso flessibile di fronte allo sviluppo delle scienze, il presente disegno di legge prevede che in ogni provincia una o più scuole possano essere sedi di sperimentazione didattica (articolo 44, comma 5°), che siano riconosciute scuole con ordinamento speciale, di tipo anche diverso da quello delle scuole statali (articolo 20), che siano istituiti nuovi tipi di istituti tecnici in relazione a nuove esigenze della tecnica (articolo 10, comma 5°), che facoltà universitarie o sezioni di facoltà possano essere diverse da quelle previste dall'ordinamento, in relazione a nuovi sviluppi o specificazioni delle scienze (articolo 28, comma 8°), che le libere docenze possano esser concesse in materia anche diversa da quelle determinate dagli ordinamenti didattici delle università (articolo 31, comma 1°). Con queste innovazioni si cerca di evitare la cristallizzazione della scuola e di sollecitare la sua aderenza al progresso della cultura e della vita.

Anche il particolare ordinamento delle scuole italiane all'estero (articolo 16) è determinato dall'opportunità di riconoscere una

speciale ambientazione di questo tipo di scuola.

Inoltre, sembrano degne di particolare rilievo quelle nuove disposizioni sull'amministrazione scolastica che assicurano « la partecipazione del personale insegnante all'attività consultiva, ispettiva e direttiva dell'amministrazione scolastica » (articolo 52).

A garantire, infine, un'azione collegiale degli insegnanti, azione libera, autonoma e salutare nel governo della scuola, mirano le seguenti disposizioni:

a) « I professori di ruolo e non di ruolo di ciascun istituto costituiscono il collegio dei professori che è presieduto dal capo istituto. Il collegio stabilisce l'indirizzo generale dell'istituto. Esso svolge la sua attività anche in cooperazione con il Comitato scuola-famiglia di cui all'articolo 45 » (articolo 14, comma 2°);

b) « Ogni istituto ha un consiglio di presidenza o di direzione composto dal capo istituto che lo presiede e da insegnanti eletti annualmente dal collegio dei professori. Il consiglio è organo consultivo del capo istituto e adotta le deliberazioni urgenti nelle questioni di competenza del collegio dei professori » (articolo 14, comma 3°);

c) « I professori di una classe formano il consiglio di classe che è presieduto dal capo istituto o da un professore della classe stessa da lui designato. Il consiglio ha il compito di coordinare l'attività educativa e didattica nell'ambito di ciascuna classe » (articolo 14, comma 4°).

Si deve pure ricordare che gli insegnanti sono chiamati a far parte del Consiglio superiore e della Deputazione scolastica provinciale.

L'ambito dell'azione e dell'iniziativa del docente si allarga quanto più viene estesa — anche nelle attività ricreative, assistenziali e nei rapporti con le famiglie — l'azione educativa della scuola. A tale proposito si dispone: « I professori hanno l'obbligo di impartire gli insegnamenti stabiliti, e rispondono dell'organizzazione e del funzionamento dei gabinetti scientifici, dei laboratori, delle officine e dei reparti aziendali annessi alle rispettive cattedre. Essi debbono, inoltre, prestare la propria opera per le iniziative di indole culturale, tecnica, professionale, ricreativa, assistenziale, promosse dalla scuola, e mantenere i necessari rapporti con le famiglie degli alunni » (articolo 14, comma 7°).

Nel campo universitario, infine, viene rafforzato l'autogoverno degli Atenei, attraverso i rispettivi organi collegiali: corpo accade-

mico (articolo 27, comma 6°), senato accademico (articolo 27, comma 7°), consigli di facoltà (articolo 27, comma 9°), consiglio di amministrazione (articolo 27, comma 10°). Inoltre, come si disse, viene tutelata e garantita la libertà del docente (articolo 30).

Lo stato giuridico ed economico degli insegnanti di ogni tipo di scuola non è oggetto di questo disegno di legge. Su tale materia si è ampiamente legiferato negli ultimi cinque anni; infatti si sono realizzati concreti sviluppi di carriera per varie categorie di insegnanti (dall'istituzione dei ruoli aperti per i maestri elementari all'istituzione del grado terzo per i professori universitari), in accoglimento di antiche aspirazioni; si sono inoltre maggiorati gli stipendi, si sono introdotte nuove indennità — di presenza, di carica, di studio e di lavoro straordinario — e si è reso ben più favorevole il trattamento di quiescenza. Altri provvedimenti, già elaborati, sono ora sottoposti all'approvazione degli organi competenti, sempre al fine di meglio assicurare al personale insegnante uno stato giuridico che garantisca l'indipendenza dell'ordine docente, ed un trattamento economico che sia all'altezza della dignità dei compiti educativi. L'aumento delle spese del Ministero della pubblica istruzione, salite nell'ultimo quinquennio da 25 miliardi a circa 200 miliardi (e per il 96 per cento destinate al personale) fornisce la prova del cammino percorso, pur attraverso infiniti ostacoli. Ma questa materia non può essere oggetto specifico del presente disegno di legge, in quanto essa va trattata anche in rapporto al mutare delle condizioni finanziarie e monetarie del Paese, nonché nel quadro generale del trattamento degli statali, nel cui seno l'ordine dei docenti deve avere, per le ragioni già dette, una posizione di particolare dignità e autonomia.

18. — I PROGRAMMI E LE MATERIE D'INSEGNAMENTO.

(Articolo 15).

a) I programmi e i libri di testo.

Esercitano una influenza decisiva sulla libertà della scuola i programmi di studio che la libertà possono sollecitare o comprimere. I programmi o sono ala al volo, o diventano ceppo ai piedi.

L'articolo 15 prevede programmi che indicino « sinteticamente il grado di preparazione che gli alunni devono raggiungere ». La elaborazione specifica dei programmi è

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

perciò rimessa all'inventività e alla responsabilità degli insegnanti, orientati dalle istruzioni della Consulta didattica, composta in gran parte da insegnanti. Pare quindi fondata la fiducia che, con questa riforma, proprio i programmi di studio, i quali si appellano alle capacità creatrici degli educatori, possano essere un efficace stimolo dell'iniziativa didattica.

Quantunque nell'ultimo ventennio il numero delle giornate di lezione sia sceso da un massimo di 210 ad un minimo di 170 giornate all'anno, non possiamo sottovalutare la generale ed insistente richiesta di alleviare l'eccessivo peso del lavoro scolastico a cui sono attualmente sottoposti i giovani, con detrimento, talora anche grave, della loro salute fisica e della loro stessa formazione. Concorde si sollecita, a tal fine, l'alleggerimento o, come si dice, lo sfrondamento dei programmi di studio. A tale proposito, il disegno di legge contiene una norma che potrebbe forse sembrare eccessivamente vincolante, ma che, in realtà, è liberatrice: si tratta della norma che fissa il numero massimo settimanale delle ore per le lezioni e per le esercitazioni pratiche (articolo 15, comma 1°).

Comprendiamo che questa norma non è per sé sola sufficiente: deve mutare il metodo del lavoro scolastico. Oggi il lavoro scolastico pesa soprattutto là ove non si è rinnovato seguendo i progressi di quell'arte didattica che si va perfezionando con una più adeguata conoscenza dello sviluppo fisio-psichico dell'alunno e dei risultati più sicuri della sperimentazione didattica italiana e di altri Paesi. Occorre affinare i metodi, proprio per meglio stimolare l'attività dei giovani, per rendere effettivo l'attivismo scolastico. Per questo, non riteniamo che sia risolutiva la riduzione dei programmi. Non si pone un problema di quantità, ma di qualità. *Non multa, sed multum*; non molto cibo indigesto, ma poco cibo assimilabile; non enciclopedismo nozionale, ma formazione dell'abito critico, formazione della personalità. È necessario seguire i più moderni e sicuri criteri pedagogici e didattici nella formulazione dei programmi di studio, realizzando un'organica integrazione fra le materie ed evitando di farsi guidare esclusivamente dalla logica interna di ogni singola materia, a cui è intrinseca una sempre insoddisfatta tendenza all'espansione.

Il presente disegno di legge, al fine di realizzare quanto si è detto, affida lo studio e l'elaborazione di tutta la sostanza didattica della scuola, programmi compresi, proprio alla scuola, ad organi consultivi costituiti da

docenti e da pedagogisti, cioè alla Consulta didattica e alle istituzioni con essa collegate.

È noto come sia estremamente delicato ogni mutamento e pure ogni ritocco dei programmi scolastici; anche l'esperienza di questo dopo guerra è stata ammonitrice al riguardo. Si è resistito alla tentazione delle continue rettifiche di programmi, preferendo posporre la elaborazione organica e definitiva di nuovi programmi alla determinazione della struttura delle scuole, in modo da avere criteri unitari e sicuri per la riforma concreta dei programmi stessi. I quali però sono stati tenuti presenti, nelle loro linee generali e nelle loro innovazioni, anche durante il lavoro di riordinamento dei tipi di scuola: non poteva essere diversamente, poiché i programmi costituiscono l'anima della scuola.

Conviene spostare il meno possibile, e solo per quanto è indispensabile, gli attuali abbinamenti di materie, poiché questi spostamenti hanno in passato provocato gravi disagi nella vita della scuola.

Una Consulta didattica provvisoria, istituita in armonia con ciò che prevede l'articolo 43 del presente disegno di legge, è già da tempo al lavoro per l'elaborazione dei programmi: si trattava di fornire consigli nell'opera di strutturazione delle scuole e di preparare materiale selezionato per il momento in cui sarà resa operante la legge che determina i vari tipi di scuole nel quadro dell'intero sistema.

Come l'analitica elaborazione dei programmi è rimessa alla responsabilità degli insegnanti, così la stessa adozione dei libri di testo è libera, ed è affidata ai docenti dei quali impegna la responsabilità educativa. Il progetto abbandona, quindi, l'intollerabile e mortificante sistema dell'adozione di libri di Stato e, nel quadro delle vivificanti libertà educative, considera il libro di testo uno strumento affidato alla libera scelta dell'educatore (articolo 15, comma 9°). Il libro falso o sbagliato si elimina con l'educatore cosciente, e non con ostracismi e condanne. Per questo, è già stata soppressa la macchinosa commissione di controllo dei libri di testo dei quali però le famiglie desiderano evitare le ingiustificate mutazioni.

Mentre la determinazione delle materie culturali e tecniche di ciascun tipo di scuole viene rinviata alle norme di attuazione dell'ordinamento didattico delle scuole stesse, questo progetto di legge stabilisce l'obbligatorietà di tre diversi e fondamentali insegnamenti i quali si integrano, essendo di natura

specificamente formativa: l'insegnamento religioso, l'insegnamento dell'educazione civile, l'insegnamento dell'educazione fisica.

b) *L'insegnamento religioso.*

Il comma 5° dell'articolo 15 del presente disegno di legge stabilisce: « In conformità dell'articolo 7 della Costituzione, è prescritto l'insegnamento della dottrina cattolica; la dispensa dall'obbligo di frequentarlo è disciplinata dalle norme vigenti ».

L'articolo 7 della Costituzione rinvia al Concordato fra l'Italia e la Santa Sede, il quale afferma: « L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica » (articolo 36).

Tale dichiarazione, corrispondente alle convinzioni delle famiglie italiane, che nella quasi totalità non ricorrono alla facoltà di dispensa dall'insegnamento religioso — in tal modo liberamente sanzionando l'opportunità dell'obbligo — indica che l'insegnamento religioso non è ritenuto una materia fra uguali materie scolastiche, ma è invece considerato quale fonte, la più alta ed autorevole, per l'intera concezione dell'opera educativa, nei suoi principi e nei suoi fini supremi; principi e fini che concordano con le premesse etiche e sociali della Costituzione.

c) *L'insegnamento dell'educazione civile.*

La riforma introduce nella scuola il nuovo insegnamento dell'educazione civile: « L'insegnamento dell'educazione civile è obbligatorio ed ha il fine di diffondere la conoscenza dell'ordinamento dello Stato, di educare la coscienza dei doveri e diritti del cittadino e di contribuire ad alimentare l'amore della Patria » (articolo 15, comma 6°).

Lo spirito democratico della Costituzione, i supremi principi ai quali essa s'ispira, le istanze poste dall'ordinamento dello Stato e la conoscenza della struttura stessa dello Stato, costituiscono elementi necessari per la formazione d'una coscienza civica nazionale.

L'educazione civile è, quindi, un supremo interesse della società democratica, ed è condizione del consolidamento di una libera democrazia, al di sopra e al di fuori delle distinzioni dei partiti.

L'educazione civile, che promuove la scienza, l'arte e la virtù del vivere nella propria comunità nazionale, rispettando le comunità degli altri popoli e cooperando con esse, si svolge secondo un duplice processo che è

informativo dei modi e delle istituzioni in cui si concreta l'ordinamento della società, e che è pure formativo della coscienza civile, per culminare poi nella piena partecipazione della persona alla vita della comunità.

L'insegnamento dei diritti e doveri del cittadino, deve essere alimento ad una educazione alla democrazia, intesa come esercizio e difesa di tutte le libertà civili e politiche tradotte in costume di vita sociale. Il sistema democratico esige un massimo di virtù civili che si possono coltivare con l'educazione all'esercizio di una libertà intesa non solo negativamente, come liberazione da vincoli, ma anche positivamente, come capacità del cittadino di autodeterminarsi secondo la legge, come virtù del carattere. Specialmente attraverso la formazione del carattere si potrà dar vita ad una società migliore; e la scuola, con il suo costume morale e con tutti i suoi insegnamenti, deve collaborare, ben più di quanto abbia fatto nel passato, alla formazione del carattere degli italiani. Democratici non si nasce ma si diventa, e per questo la gioventù difficilmente potrà comprendere ed amare la democrazia senza educazione all'esercizio delle virtù democratiche, esercizio che esige sacrificio e dedizione al bene comune.

Così intesa l'educazione civile saprà efficacemente contribuire, assieme a tutta l'opera di formazione intellettuale e morale, ad alimentare nei giovani l'amore della Patria che non è una realtà transeunte come i regimi politici, né una società che assorbe e assolve l'individuo, ma una madre che dona, che libera e innalza. La Costituzione afferma che « la difesa della Patria e sacro dovere del cittadino » (articolo 52): il culto della Patria è essenziale nella formazione delle nuove generazioni le quali, nel ricordo delle glorie del passato, dei sacrifici compiuti e del generoso sangue versato per l'unità e la grandezza dell'Italia, troveranno alimento alla loro coraggiosa dedizione ai superiori interessi della nazione, e alla comprensione dei doveri verso la comunità internazionale.

d) *L'insegnamento dell'educazione fisica.*

Il comma 7° dell'articolo 15 stabilisce un terzo insegnamento obbligatorio: l'insegnamento dell'educazione fisica e sportiva, che completa la formazione integrale del giovane. Lo stesso articolo stabilisce inoltre che l'educazione fisica deve essere impartita agli alunni distinti per sesso, e deve adeguarsi alla loro età e al loro sviluppo. Lo sport, inteso non come puro agonismo, può costituire un

integramento dell'educazione fisica, come è consuetudinariamente intesa: per questo, lo sport è stato recentemente introdotto nell'organismo della scuola. Palestre ed attrezzature tecniche sono considerate dal progetto come assolutamente indispensabili a realizzare una efficiente educazione fisica impartita da insegnanti per la formazione dei quali è predisposta una nuova scuola, cioè una sezione della facoltà di pedagogia.

19. — LA FAMIGLIA — LA VITA GIOVANILE —
L'ASSISTENZA SCOLASTICA.

(Articoli 45-49).

a) *La famiglia.*

Nella civiltà contemporanea, la famiglia ha un'influenza sempre più ridotta sulla formazione dei giovani, sebbene in Italia questa influenza si mantenga più viva che altrove. Infatti, lo sforzo delle famiglie italiane per l'istruzione dei figli resta uno dei segni più altamente ammirevoli della maturità civile del nostro popolo.

In considerazione di questo sforzo, molti osservano che troppo poco è stato fatto dal legislatore per sviluppare tra la famiglia e la scuola quella collaborazione organica che è condizione essenziale per il progresso e il rendimento dell'educazione; onde talvolta si lamenta la insofferenza della scuola verso la famiglia e l'indifferenza della famiglia verso la scuola.

Le disposizioni del presente progetto relative ai rapporti fra scuola e famiglia si basano sul principio affermato nell'articolo 30 della Costituzione: « è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire, ed educare i figli »: l'educazione e l'istruzione sono un diritto-dovere dei genitori, e la scuola è un organo delegato dai genitori per l'educazione dei loro figli, è una istituzione voluta dai cittadini per l'educazione dei giovani. Se questo principio democratico diventerà convinzione comune, la collaborazione sorgerà e si effettuerà come reciproco dovere. Una tale convinzione ravviverà la coscienza educativa sia nei genitori che negli insegnanti: gli insegnanti si sentiranno investiti, in qualche modo, dalle famiglie del compito dell'educazione e supereranno, perciò, il limite che li condanna ad essere quasi unicamente giudici e tecnici, agendo con lo spirito stesso che deve animare i genitori nell'azione educativa; i genitori, dal canto loro, si sentiranno richiamati ad un impegno più profondo nell'esplicare la loro missione educativa in ac-

cordo con l'opera dei docenti. La stessa libertà della scuola sarà informata alla coscienza e allo spirito degli alunni e delle loro famiglie.

Occorre, quindi, intensificare i contatti tra la scuola e la famiglia, mediante forme permanenti di incontro, con la certezza che dalla costante cooperazione tra le due istituzioni scaturirà spontaneamente una armonica forma d'educazione, vitale per la nostra società democratica, basata sul pluralismo delle istituzioni e sulla loro organica integrazione. A tal fine, il progetto di legge prevede l'istituzione del « Comitato scuola-famiglia », nelle singole scuole, e della « Sezione scuola-famiglia » nella Deputazione scolastica provinciale. Nel progetto è infatti stabilito:

1°) « Il Ministero della pubblica istruzione promuovere le iniziative dirette ad intensificare la collaborazione tra la scuola e la famiglia e ad agevolare le famiglie nell'adempimento dei propri compiti educativi » (articolo 45, comma 1°);

2°) « Nelle scuole materne e in quelle dell'istruzione inferiore, superiore e artistica è costituito il Comitato scuola-famiglia con il compito di rendere efficiente la cooperazione tra genitori e insegnanti per l'educazione integrale degli alunni. Esso è nominato dal direttore della scuola o capo dell'istituto che lo presiede ed è composto da insegnanti e da genitori degli alunni, e, eventualmente, dal medico scolastico e dall'assistente sociale scolastico, nonché da altre persone particolarmente idonee » (articolo 45, comma 2°);

3°) « Presso la Deputazione scolastica provinciale è costituita la Sezione scuola-famiglia col compito di assecondare e coordinare l'opera dei Comitati scuola-famiglia » (articolo 45, comma 3°).

b) *La vita giovanile.*

La vita giovanile non si esaurisce, evidentemente, nella dimora in famiglia e nella permanenza nella scuola durante le ore dell'insegnamento. La vita moderna moltiplica sempre più le attrattive sociali per la gioventù, mentre i genitori — ognor più assillati da preoccupazioni di ordine economico — sono spesso distratti dall'assistenza educativa ai propri figlioli. In tali condizioni, la scuola è vivamente sollecitata a dilatarsi verso un più ampio orizzonte della vita del giovane: cioè a sorreggere la vita degli alunni con forme di attività diverse da quelle puramente intellettuali, e ad immunizzarla dalla azione sempre presente di forze allettatrici e

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

diseducative che operano con prepotenza nella società. L'incremento delle attività dette parascolastiche deve essere determinato dallo sforzo di adeguamento della scuola alla vita giovanile. Sforzo benefico, a condizione di essere spontaneo e libero, come precisa il presente disegno di legge. Infatti, questa esigenza pone tutta una serie di delicatissimi problemi che devono essere risolti, al fine di ottenere che la scuola, in questo suo espandersi per vivificare con la propria iniziativa le più svariate attività (culturali, ricreative, sportive, ecc.) in cui si moltiplica la vita della gioventù, non operi nel senso di sottrarre sempre più i figli all'influsso diretto della famiglia, secondo i metodi tipici dei regimi totalitari; all'opposto, si deve realizzare saldamente la fusione fra l'educazione scolastica e quella familiare, concorrendo così a meglio favorire un'educazione che sia veramente integrale.

A tale proposito il progetto di legge stabilisce: « Le libere attività parascolastiche degli alunni costituiscono forme integrative dell'educazione. Esse sono incoraggiate e coordinate dal direttore della scuola o capo dell'istituto d'intesa con il Comitato scuola-famiglia, e si svolgono con l'assistenza degli insegnanti » (articolo 46, comma 1°).

Queste iniziative si devono realizzare con varietà, spontaneità e semplicità di mezzi.

c) *L'assistenza scolastica.*

L'assistenza scolastica si colloca nel quadro della collaborazione fra i termini del trinomio educativo, genitori-figli-scuola; e vi si colloca quale strumento essenziale di avvicinamento, di stimolo e anche di recupero.

L'assistenza, prevista dall'articolo 34 della Costituzione, per i giovani capaci, meritevoli e privi di mezzi, è parte integrante del nuovo sistema scolastico. Essa non è solo un obbligo di giustizia sociale, ma anche una condizione necessaria per l'efficace funzionamento delle nuove istituzioni, che sarebbero colpite da paralisi se non fossero alimentate dall'afflusso dei giovani effettivamente capaci di ascendere negli studi, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e indipendentemente da ogni determinismo di classe sociale.

Il riordinamento dell'assistenza scolastica e giovanile, previsto dal presente progetto di legge, tende ad assicurare debitamente le condizioni di vitalità del nuovo sistema scolastico.

In passato, l'assistenza ai giovani era qualche cosa di estrinseco e di aggiuntivo rispetto

al sistema scolastico, perché questo considerava, nella scuola successiva all'istruzione obbligatoria, soltanto il caso di alunni forniti di tutti i mezzi necessari per studiare: il caso diverso non era che eccezione. Oggi, invece, l'assistenza è intesa come costitutiva del sistema stesso, perché questo sistema è stato configurato anche in ragione del fine di raccogliere e di valorizzare tutte le energie che la Nazione esprime nel suo rinnovamento continuo, indipendentemente dai mezzi di cui le famiglie dispongono.

La prima e più importante forma di assistenza è quella che si attua nell'aiuto che la comunità provvede alle famiglie che la compongono. Noi non ci proponiamo di sostituirci alle famiglie; ma vogliamo aiutarle ad attuare esse i propri fini, tra cui è fondamentale la educazione dei figli. Ci serbiamo fedeli a un ideale di società che riconosce tra le sue risorse di conservazione e di progresso il naturale sforzo che le famiglie compiono per elevarsi e per elevare i propri figli. Conviene ripetere che i sacrifici dei genitori per i figli costituiscono l'aspetto più suggestivo di una società che corre il pericolo di involversi in forme di egoismo.

Una assistenza ai giovani che non avesse il suo fondamento nella difesa e nella valorizzazione della famiglia, sarebbe destinata fatalmente a preparare le basi di una società livellata ed oppressa.

Tutte le iniziative volontarie di assistenza hanno diritto di espandersi liberamente (articolo 38 della Costituzione). Non si può contare esclusivamente sull'azione dello Stato; ma lo Stato nulla deve tralasciare per compiere il suo dovere. La concorrenza dello sforzo dello Stato con quello della libera iniziativa è non solo utile e socialmente educativa, ma anche necessaria, se si vuole, come si deve volere, un'assistenza che sia vasta ed elastica, ricca di risorse ed anche sempre più umanamente comprensiva ed elevatrice.

Per tutte queste ragioni, il presente disegno di legge prevede un'assistenza che « ha il fine di: agevolare, con iniziative pubbliche e private, l'adempimento dei compiti educativi della famiglia, con particolare riguardo alle famiglie numerose; facilitare la frequenza della scuola materna; rendere possibile il pieno adempimento dell'obbligo scolastico a quanti ne siano impediti da insufficienza di mezzi economici; rendere effettivo il diritto dei capaci e meritevoli, privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi e permettere loro, ove il merito personale e l'utilità sociale lo consiglino, di perfe-

zionarsi nell'esercizio di attività scientifiche e professionali; attuare ogni opportuna forma di tutela morale, intellettuale e fisica dei giovani » (articolo 47, comma 1°).

L'assistenza si svolge in forme diverse e distinte per gli alunni delle scuole materne e delle scuole dell'istruzione inferiore (articolo 48, comma 1°), dell'istruzione superiore ed artistica (articolo 48, comma 2), e della istruzione universitaria (articolo 48, comma 3°). In rapporto ai vari tipi di scuola, l'assistenza si attua mediante: somministrazione di refezioni scolastiche; forniture di indumenti, libri, quaderni ed altro materiale scolastico; istituzione di dopo-scuola; forniture di medicinali; istituzione di colonie temporanee e permanenti; conferimento di borse di studio, di posti gratuiti in collegi, di sussidi, di assegni alle famiglie e altre provvidenze intese a facilitare la frequenza dei corsi di studio agli alunni capaci e meritevoli privi di mezzi; assegnazione di stipendi universitari atti a consentire allo studente di mantenersi agli studi senza oneri a carico della famiglia; prestiti per il compimento degli studi universitari e l'avviamento professionale, disposti a favore di chi sia bisognoso e s'impegni a restituirne l'importo dopo l'inizio dell'attività professionale (articolo 48).

Nel quadro delle istituzioni che sono, ad un tempo, educative ed assistenziali, vanno posti i convitti nazionali e gli educandati femminili che, nel presente disegno di legge (articolo 49) assumono la denominazione più propria di collegi nazionali, maschili e femminili. Questi collegi sono configurati come enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, posti sotto la vigilanza del Ministero della pubblica istruzione e, per la loro gestione, anche del Ministero del tesoro. Essi, nella loro nuova organizzazione e nella scelta del personale cui sono affidati compiti di così alta responsabilità educativa, dovranno essere adeguati ai fini di educazione e di assistenza previsti dal presente disegno di legge. Posti gratuiti vengono riservati nei collegi nazionali a studenti capaci e meritevoli, privi di mezzi (articolo 49, comma 3°).

Un carattere pure assistenziale hanno i licei differenziati (articolo 9) e gli analoghi istituti tecnici (articolo 10).

Tra gli organi che provvedono all'assistenza sono previsti: i Patronati scolastici che, secondo il presente disegno di legge, allargano la loro sfera d'azione alla scuola secondaria (articolo 48, comma 1°); le Casse scolastiche (articolo 48, comma 2°); l'Opera universitaria (articolo 35, comma 6°), i cui or-

dinamenti si intende perfezionare con le norme di attuazione della presente legge, da emanarsi di concerto con il Ministero del tesoro.

L'assistenza sanitaria è pure una delle forme più provvide di assistenza: quindi « per un'efficace tutela della salute degli alunni, ad ogni scuola è assicurata la vigilanza igienica e l'assistenza sanitaria a favore degli alunni » (articolo 50, comma 1°). A tal fine « il personale direttivo ed insegnante coopera a garantire l'assistenza sanitaria. Per facilitare tale attività sono organizzati corsi speciali di igiene scolastica » (articolo 50, comma 4°). In questa materia, il disegno di legge predispone una nuova e importante iniziativa: viene istituito il medico scolastico locale e provinciale, e l'ispettore sanitario che dirige il Servizio centrale per l'igiene scolastica (articolo 50, commi 2° e 3°).

Già s'è notato che questo progetto prevede anche l'istituzione di scuole per assistenti sociali, destinate a preparare il personale dirigente dell'assistenza sociale la quale ha raggiunto un così ampio sviluppo nella società contemporanea. Gli assistenti sociali sono chiamati a svolgere funzioni che si esplicano fuori dei limiti del sistema scolastico propriamente detto; la loro opera è tuttavia prevista anche nelle istituzioni integrative della scuola, e soprattutto nel vasto e vario campo delle iniziative di assistenza a favore dei giovani (articolo 41, comma 4°).

Gli assistenti sociali, inoltre, cooperano con i direttori didattici per la lotta contro l'analfabetismo (articolo 55, comma 3°), partecipano ai Comitati scuola-famiglia (articolo 45, comma 2°) e soprattutto svolgono attività di educazione popolare (articolo 41, comma 4°).

Concludendo, si può affermare che nello spirito del presente progetto, l'assistenza viene considerata come un dovere di solidarietà, come un'esigenza di giustizia sociale e di sicurezza sociale. Essa comporta per gli assistiti particolari doveri in ordine al profitto e alla condotta (articolo 48, comma 7°).

20. — L'EDUCAZIONE POPOLARE.

(Articoli 40 e 41).

Il sistema scolastico delineato in questo progetto non è costretto entro gli schemi abituali della scuola propriamente detta, ma intende aprirsi su tutto il vasto orizzonte dell'educazione nazionale e, in maniera particolare, dell'educazione popolare.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

L'educazione popolare si ispira al principio che l'educazione è vita, e quindi può essere presente in tutte le età della vita dell'uomo, seguendone lo sviluppo e conformandosi agli ambienti in cui l'uomo vive. Il potere umanizzante della cultura si esercita su tutti, e non può essere limitato all'età giovanile.

Questo sistema scolastico, quindi, preordina non solo le scuole per gli studi, ma anche molteplici istituzioni destinate all'educazione, pure extrascolastica, del popolo; non solo scuole per i giovani, ma anche scuole per gli adulti. Tali istituzioni devono essere varie e variabili: formano la zona più elastica del sistema scolastico strettamente concepito, e lo inseriscono in maniera più concreta nella vita e nella società che perennemente si rinnovano.

Il sistema scolastico anteriore all'attuale parve raggiungere il massimo della democratizzazione nell'ammettere, in teoria, i giovani di tutte le classi sociali a cimentarsi nella prova di salire i gradi scolastici. Ma tale sistema rimase spesso chiuso a coloro che alla scuola non erano in grado di accedere per mancanza di mezzi economici o per estraneità degli ambienti familiari al mondo della cultura; e pure veniva praticamente chiuso per coloro che erano respinti per mancanza di capacità o profitto in un determinato tipo di studi, dato che la rigidità dell'ordinamento scolastico non permetteva al giovane di orientarsi facilmente verso altro tipo di scuola in cui avrebbe potuto rivelare capacità e profitto. Con il sistema qui delineato si tratta invece di recuperare alla *sua* scuola, l'alunno che ha iniziato con insuccesso una scuola non sua.

Si cerca, così, di eliminare il noto ed esiziale fenomeno della « mortalità scolastica ». Le vittime, volontarie o non volontarie, della mortalità scolastica sembravano i reietti dai beni della cultura che erano riservati prevalentemente a coloro che — disponendo di mezzi — avevano la possibilità di entrare nella scuola istituita per gli studi e, entrati che vi fossero, ne percorrevano comunque i gradi. Il nuovo sistema vuol offrire i beni della cultura a tutti, riconoscendo tutti, in linea di massima se pur in grado diverso, capaci di trasformarli in forza elevatrice della propria personalità, qualunque sia l'attività professionale di ciascuno.

Queste considerazioni sulla « mortalità scolastica », dovuta o all'insufficienza di mezzi economici delle famiglie, o alla loro incomprendimento della scuola, o all'inadeguata

tezza di un sistema scolastico non sufficientemente orientativo e incapace di recuperare, sono la premessa del riconoscimento dell'opportunità di diffondere le scuole e le istituzioni di educazione popolare che concorrono ad eliminare i lamentati mali, cercando di conservare il più possibile l'influenza della scuola sui giovani e pure sugli adulti.

Alla luce del felice esperimento della scuola popolare istituita con legge nel 1947 e largamente diffusa negli ultimi quattro anni, il presente progetto stabilisce:

« Il Ministero della pubblica istruzione, al fine di contribuire al progresso culturale del popolo e alla elevazione morale e sociale dei cittadini, attua iniziative di educazione popolare e incoraggia il volontarismo educativo di enti e privati » (articolo 40, comma 1°).

« L'educazione popolare ha il duplice fine di: a) integrare l'istruzione di coloro che hanno superato l'età dell'obbligo, senza aver completato gli studi dell'istruzione inferiore; b) sviluppare la formazione di coloro che hanno completato gli studi dell'istruzione inferiore e non frequentano scuole dell'istruzione superiore. Al primo fine provvede la scuola popolare, al secondo provvedono i corsi di educazione popolare. Mediante sezioni speciali, la scuola popolare provvede ad eliminare il residuo analfabetismo degli adulti » (articolo 40, comma 2°).

La scuola popolare, quindi, compie una funzione di ricupero, e vuole aiutare i giovani e gli adulti che non hanno potuto procurarsi l'istruzione dell'obbligo a raggiungere, per vie a loro particolarmente adatte, lo stesso fine che avrebbero conseguito frequentando normalmente le scuole.

I corsi di educazione popolare sono invece destinati agli adulti di qualsiasi condizione ed hanno il fine di approfondire la loro istruzione-base.

All'educazione popolare cooperano: le scuole dell'istruzione artistica; gli istituti professionali; i corsi universitari per lavoratori; i centri di assistenza educativa per la gioventù operaia, contadina e artigiana, istituiti per la preparazione dei giovani alla vita del lavoro e della famiglia (articolo 40, comma 5); i corsi di aggiornamento, per adeguare la preparazione degli insegnanti ai particolari compiti dell'educazione popolare (articolo 40, comma 7°); le cattedre ambulanti e le biblioteche popolari dirette da insegnanti e aperte ai lavoratori (articolo 41, comma 1°); gli assistenti sociali, che « svolgono opera di solidarietà sociale nel campo educativo, sindacale, previdenziale, cooperativo, presso

aziende e comunità di lavoro, comitati scuola-famiglia, doposcuola, istituzioni per minorati, istituti di rieducazione, di prevenzione e di pena, enti pubblici di assistenza educativa, istituti sanitari, colonie, centri per emigranti, agglomerati popolari » (articolo 41, comma 4°); i comuni, per ciascuno dei quali si propone l'istituzione di un Comitato per l'educazione popolare, che collabora con la Sezione per l'educazione popolare della Deputazione scolastica provinciale (articolo 41, comma 6°).

Il successo della scuola popolare e della lotta contro l'analfabetismo potrà essere completo se saranno mobilitate, in questa crociata civile, energie anche volontarie. Volontarismo di insegnanti, ma anche volontarismo di persone colte, indipendentemente dal possesso di titoli di studio e da rapporti di impiego, permetteranno, attraverso una sana emulazione educativa, di sradicare definitivamente un male che, in virtù dello sviluppo della scuola elementare e della nuova scuola popolare, è in forte regresso, ma che ancora umilia la nostra civiltà.

Il riordinamento delle biblioteche popolari, alle quali è urgente dare un notevole incremento, si basa su questo nuovo principio: la biblioteca del popolo nella scuola del popolo, sotto la vigilanza dell'educatore del popolo. Oltre la biblioteca della scuola, bisogna inserire nella scuola la biblioteca del popolo di cui la scuola deve essere il centro di propulsione; nello stesso tempo, la scuola deve offrire le necessarie garanzie di fronte al pericolo di dissipazione e dispersione dei centri di lettura popolare. La biblioteca del popolo nel seno delle istituzioni scolastiche esprime e sottolinea la continuità educativa della scuola anche dopo il termine dei corsi scolastici.

La propulsione e il collegamento di tutte le iniziative dell'educazione popolare sono effettuati dal Servizio centrale per l'educazione popolare, istituito presso il Ministero della pubblica istruzione (articolo 41, comma 8°).

L'educazione popolare, nelle sue molteplici forme, è destinata a contribuire alla elevazione di tutta l'educazione nazionale, innalzando il livello della generale cultura del popolo, e quindi elevando la dignità intellettuale e morale di ciascuno, al di fuori del formalismo di titoli e diplomi che così spesso altera la natura stessa della scuola.

Il presente disegno di legge si propone, quindi, il fine di aprire nuove strade che portino alla cultura, strade aventi tra l'altro

la caratteristica di essere accessibili, a differenza dell'*iter* scolastico in senso stretto, a chiunque, di qualsiasi età e condizione.

21. — L'EDILIZIA E LE ATTREZZATURE.

(Articolo 51).

Le esigenze dell'edilizia scolastica implicano oneri particolarmente gravosi per la finanza dello Stato e degli enti locali. Si tratta, invero, di far fronte non solo alla conservazione e manutenzione del patrimonio attuale, ma anche di provvedere ai vuoti provocati dalle distruzioni della guerra, nonché di provvedere alle nuove e maggiori necessità derivanti dal progressivo incremento annuo della popolazione scolastica, determinato sia dall'aumento demografico, sia dal più severo controllo sull'adempimento dell'obbligo dell'istruzione.

La necessità di fornire alla scuola adeguate attrezzature tecniche pone, a sua volta, gravi problemi per il costo di tali attrezzature; costo che è ben più elevato per le indispensabili attrezzature scientifiche, dati gli incessanti e talora rivoluzionari progressi realizzati dalla scienza, in ascesa sempre più rapida.

Occorre perciò mobilitare tutte le risorse, facendo convergere lo sforzo dello Stato con lo sforzo dell'iniziativa degli enti pubblici e privati, opportunamente sollecitata, sorretta ed accelerata dallo Stato stesso, al fine di provvedere alla scuola, non solo la casa, ma anche gli arredamenti, il materiale didattico e le attrezzature scientifiche, i sussidi didattici audio-visivi che condizionano l'efficienza scolastica.

Si impone, quindi, la necessità di un piano poliennale rigorosamente elaborato ed altrettanto rigorosamente impegnativo; la necessità di sicuri stanziamenti annuali regolarmente iscritti in appositi capitoli di bilancio; la necessità di larghi interventi dello Stato per sopperire all'indigenza finanziaria dei piccoli comuni, specialmente del Mezzogiorno, superando la ormai secolare illusione di poter esigere dai comuni ciò che essi non possono dare; ancora si impone la necessità di garanzia statale per i fondi destinati alla ricerca scientifica, nonché l'opportunità d'un organico collegamento interministeriale fra i Dicasteri aventi competenza in materia di edilizia scolastica.

A tali esigenze si ispirano le disposizioni generali di questo progetto (articolo 51). Provvedimenti particolari in materia, già elaborati sulla base delle conclusioni di un con-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

vegno di studi sull'edilizia scolastica tenuto al Ministero della pubblica istruzione nell'agosto del 1949, saranno oggetto delle specifiche norme di attuazione della presente legge.

22. — L'AUTONOMIA SCOLASTICA
E IL DECENTRAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE.
(Articoli 52-55).

Nella relazione ad un disegno di legge sulla riforma dell'amministrazione, il Ministro della pubblica istruzione De Sanctis, al primo delinearci di una amministrazione scolastica dell'Italia unita, lamentava « un accentramento eccessivo dell'amministrazione, sicché il Ministero è occupato in un numero eccessivo di piccoli affari; i quali, oltre a togliere il tempo alle questioni più gravi, non possono essere risolti con piena cognizione di causa e con la necessaria speditezza. Il che, se pure era tollerabile in un piccolo Stato, ora allargatosi il Regno, rende difficile andare innanzi ».

Queste osservazioni il De Sanctis prospettava nel 1861, novant'anni fa. Che dovrebbe dire oggi, a quasi un secolo dal suo disegno di legge, innanzi al recente e prodigioso sviluppo della scuola, e di fronte alla sua attuale e ingombrante congestione amministrativa?

Il problema del decentramento è un problema non solo di tecnica amministrativa, ma anche di impostazione razionale e di vitalità dell'ordinamento scolastico.

L'accentramento genera l'uniformità; l'uniformità, imposta dall'alto, mortifica l'iniziativa; la depressione della iniziativa uccide la scuola. È vero per la scuola, più ancora che per altre società, ciò che acutamente osserva il de Tocqueville: « precari sono gli ordini in cui la libertà è al centro e non vive su tutta la superficie della società ».

La scuola italiana dell'ultimo secolo, la cui imponente costruzione è dinanzi al legislatore ed in parte ne condiziona le decisioni, si è formata per successive stratificazioni su un fondamento pressoché monopolistico: sulla base, cioè, della gestione diretta delle scuole da parte dello Stato. Certamente salutare fu l'azione coraggiosa dello Stato per combattere l'analfabetismo e l'ignoranza, ma il fenomeno dell'aumento della gestione statale di scuole ebbe anche la conseguenza di portare la scuola non statale — già fiorente di iniziative d'istruzione universitaria e popolare, ancor prima dello sviluppo della scuola statale — a cercare di modellarsi sulla scuola dello Stato per ottenere pareggiamenti e pa-

rifiche. Il risultato non si può considerare tutto positivo, in quanto, attraverso questo processo, si è sviluppato un complesso organismo unificato di cui le singole scuole, comprese quelle non statali, si possono quasi considerare come parti condizionate dalla vita dell'insieme.

Ora, la Costituzione — come si è rilevato trattando della scuola non statale — ci ingiunge di modificare la presente situazione e di instaurare una effettiva libertà. Senonché, una condizione essenziale di questa libertà sta nell'organizzazione stessa della scuola istituita e amministrata dallo Stato.

Quell'organismo scolastico, per il quale era adatto un determinato sistema di amministrazione, è cresciuto al di là dei limiti prevedibili da chi lo aveva promosso; si manifesta quindi non l'opportunità ma la necessità di riordinare l'amministrazione scolastica in rapporto alle nuove esigenze, attuando il decentramento.

Quando i servizi pubblici avevano, per le diverse condizioni sociali, esigue dimensioni, il loro sistema di amministrazione accentrata era tecnicamente efficiente e compatibile con la libertà per tutti. Ma questo sistema doveva necessariamente entrare in crisi con il progressivo aumento delle dimensioni dell'organismo; i fenomeni quantitativi pongono in essere nuovi problemi di metodo, di sistema.

Il sistema scolastico deve avere al suo centro la scuola, e non l'amministrazione della scuola che è strumentale rispetto alla scuola.

Per creare un regime di effettiva libertà scolastica, nelle presenti condizioni del nostro Paese, è indispensabile — come si disse — liberare, anzitutto, la scuola dello Stato, decentrandone l'amministrazione e conferendo autonomia alle scuole. Si tratta di sburocrazizzare l'organizzazione scolastica, di renderla semplice e spedita.

Il presente disegno di legge intende, secondo i precetti costituzionali, iniziare questa trasformazione, tenendo presente quel criterio di gradualità che è imposto dalla situazione creata dall'organizzazione esistente.

Un primo contributo indiretto al decentramento su tutta l'area della scuola nazionale è stato dato dalla Costituzione con il riconoscimento dell'autonomia della scuola non statale e delle istituzioni di alta cultura (articolo 33, commi 3° e 6°).

Una forma diretta di decentramento è quella che il presente disegno di legge intende attuare nell'interno della stessa scuola statale. Entro questa scuola, va anzitutto e meglio chiarito il rapporto tra l'ordine amministra-

tivo e l'ordine docente, rapporto che, se è reso vitale, è destinato a generare conseguenze di larghissimo raggio su tutta l'organizzazione scolastica. Si deve, cioè, dar vita ad istituti mediante i quali si afferma l'autogoverno didattico della scuola docente, come si è rilevato trattando dei rapporti fra la scuola e l'insegnante.

Sicché, nell'organizzazione della scuola, oltre l'ordine amministrativo, espressione diretta dell'attività amministrativa dello Stato, è chiamato ad esercitare una funzione direttiva anche l'ordine docente; non certo come entità contrapposta o separata, ma come entità che opera nell'unità della gerarchia, nell'articolazione delle funzioni, nella collaborazione fra gli organi.

La Costituzione, oltre a promuovere le autonomie locali, prevede all'articolo 5 « il più ampio decentramento amministrativo ». Ora questo disegno di legge pone, nell'ambito stesso dell'ordinamento amministrativo, i fondamenti di un razionale decentramento. Infatti « l'amministrazione della pubblica istruzione è ripartita in amministrazione centrale, regionale, e provinciale; il suo ordinamento attua il decentramento delle funzioni, determina la responsabilità di ciascun funzionario nell'ambito delle sue attribuzioni e assicura la partecipazione del personale insegnante all'attività consultiva, ispettiva e direttiva dell'amministrazione scolastica » (articolo 52, comma 1°).

I nuovi compiti amministrativi assegnati ai Provveditorati agli studi e quelli conferiti alle Sovrintendenze regionali agli studi, di nuova istituzione, attuano in maniera efficace e sostanziale il decentramento, che è inteso ad alleggerire la funzione burocratica dell'amministrazione centrale della pubblica istruzione, ed a metterla quindi in grado di esercitare più efficacemente la funzione di vigilanza e di propulsione così necessaria e così spesso forzatamente sacrificata all'ingombrante ciarpame burocratico che i funzionari stessi per primi deplorano.

La Sovrintendenza regionale, organo decentrato dell'amministrazione centrale, non è un diaframma, un passacarte, avendo competenze proprie, trasferite dalle competenze dell'amministrazione centrale. È distinta dagli organi propri dell'Ente regione la cui competenza in materia scolastica è costituzionalmente limitata alla scuola professionale e artigiana, e all'assistenza scolastica (articolo 117 della Costituzione). La Sovrintendenza ha, fra l'altro, il compito di coordinare l'attività delle scuole della regione; a tal fine è istituito

il Consiglio regionale dei provveditori agli studi (articolo 54, comma 3°).

Lo sviluppo della funzione ispettiva è stato vivamente caldeggiato nel corso dell'inchiesta, e tale sviluppo viene qui attuato con un triplice ordine di iniziative: riordinamento dell'ispettorato centrale (articolo 53, comma 7°), istituzione del nuovo ispettorato regionale (articolo 54, comma 2°), istituzione del nuovo ispettorato provinciale (articolo 55, comma 2°).

L'ispettorato centrale acquista una sua autonomia mediante l'istituzione del collegio ispettivo centrale, che, composto dai capi degli ispettorati e presieduto dal Ministro, provvede a coordinare tutte le attività ispettive. Il nuovo ispettorato regionale ha il compito di esercitare funzioni ispettive sulle scuole secondarie tecniche e classiche e sulle scuole dell'istruzione superiore della regione. Il nuovo ispettorato provinciale, istituito con un riordinamento degli attuali servizi ispettivi di circoscrizione, vigila le scuole materne elementari e le secondarie normali: agli ispettori scolastici può essere attribuita una competenza non più territoriale ma per materia.

Convieni sottolineare come la funzione ispettiva sia posta in primo piano, accanto alla funzione amministrativa, e non subordinata ad essa. L'attività ispettiva non deve essere saltuaria, ma organica e sistematica, in modo da assicurare alla scuola un servizio permanente di ispettori considerati non solo come giudici ma anche, se non soprattutto, come consiglieri della scuola. L'ispettorato è un organo di mediazione fra la scuola e la amministrazione, un organo tecnico, chiamato pure a portare il suo contributo di dottrina e di esperienza nella Consulta didattica nazionale (articolo 43, comma 3°).

I servizi delle direzioni didattiche vengono meglio attrezzati; infatti, il progetto di legge prevede che l'attività del direttore didattico sia coadiuvata da un maestro-segretario, da dirigenti scolastici comunali e frazionali, e da assistenti sociali scolastici (articolo 55, comma 3°).

Inoltre, a maggiore garanzia dell'obiettività dei giudizi, il Consiglio di disciplina degli insegnanti di scuole materne, elementari e secondarie normali viene posto sotto la presidenza di un magistrato (articolo 55, comma 5°).

Naturalmente questa riforma implica un aumento del numero degli ispettori e direttori, in relazione al numero delle scuole, già oggi notevolmente aumentato e domani in ulteriore aumento.

Il decentramento non è peraltro suggerito solo da esigenze funzionali dell'amministrazione i cui organi vengono meglio articolati e coordinati, ma altresì dall'opportunità di attuare, su tutta l'area della scuola, un sistema amministrativo più propizio allo sviluppo della responsabilità delle singole scuole nell'affermazione della loro autonomia.

Ad assecondare questo sviluppo mirano particolarmente le disposizioni che prevedono la possibilità di riconoscere come enti dotati di personalità giuridica ed autonomia amministrativa (sotto il controllo dei Ministeri della pubblica istruzione e del tesoro), tutti gli istituti d'istruzione superiore ed artistica (articolo 8, comma 2° e articolo 13, comma 14°); allo stesso fine mira l'istituzione di nuovi organi come il Comitato scuola-famiglia e la Deputazione scolastica provinciale. Il presente progetto infatti stabilisce: « La Deputazione scolastica provinciale è costituita presso ogni provveditorato agli studi; è composta dal provveditore, che la presiede, e da rappresentanti della scuola statale e non statale, dei comuni, della provincia, delle famiglie, dei sindacati degli insegnanti, della Camera di commercio, industria e agricoltura, nonché dall'ispettore provinciale capo, dall'ingegnere capo del Genio civile e da un medico scolastico. La Deputazione scolastica provinciale è divisa in sezioni; ha le funzioni consultive e deliberative determinate dalle norme d'attuazione della presente legge » (articolo 55, comma 4°).

Mediante la Deputazione scolastica provinciale si cerca di polarizzare attorno alla scuola tutte le energie locali più qualificate a dare un contributo alle istituzioni educative, stabilendo democratiche forme di cooperazione e di corresponsabilità nella vita della scuola. La Deputazione deve essere il centro di tutte le iniziative dirette all'educazione della gioventù ed alla formazione della coscienza civile del popolo, deve contribuire a far sì che il popolo senta la scuola come cosa propria, come istituzione a tutti familiare.

In conclusione, riteniamo che una garanzia fondamentale della sanità e prosperità della scuola si debba ricercare nella possibilità che la scuola, nel suo stesso ambito didattico, si autogoverni e si esprima come un plebiscito permanente; tale esigenza deve venire riconosciuta, tutelata, ed agevolata dall'ordinamento amministrativo decentrato e pure informato al rispetto delle autonomie.

Si deve, infine, notare che è vivamente sentita, sul terreno amministrativo e finanziario, la necessità del coordinamento fra il

Ministero della pubblica istruzione ed altri Ministeri direttamente o indirettamente interessati ai problemi della scuola. Si è voluto dare una forma stabile ed organica a questo coordinamento, prevedendo la costituzione di una serie di Comitati interministeriali presieduti dal Ministro della pubblica istruzione. Tali Comitati riguardano l'istruzione professionale (articolo 11), l'edilizia scolastica (articolo 51), la scuola materna, l'educazione popolare, l'assistenza scolastica e l'igiene (articolo 53). Questi organi non devono appesantire burocraticamente l'amministrazione della scuola, ma, al contrario, devono facilitare con dirette intese fra Ministeri competenti la rapida soluzione di problemi che interessano la competenza di vari Dicasteri, e che ora, proprio per ciò, si risolvono con difficoltà.

III.

I CARATTERI DI QUESTA RIFORMA

1. — L'ORGANISMO DELLA SCUOLA NAZIONALE.

Ciascuna delle soluzioni adottate nel presente disegno di legge rivela meglio il suo significato interiore e la sua posizione nel sistema, se è vista entro la totalità dell'organismo vivente, saldamente unitario ed articolato, di tutta la scuola nazionale.

In questa scuola hanno il diritto di entrare ogni anno, con la leva scolastica, circa ottocentomila fanciulli. Perciò la nostra scuola, completa nei suoi quadri, può arrivare a comprendere due milioni e mezzo circa di bambini nel triennio della scuola materna; sei milioni e mezzo di fanciulli e adolescenti negli otto anni delle scuole dell'obbligo; circa quattro milioni di giovani nel quinquennio dell'istruzione superiore, compresa l'istruzione professionale; circa 150 mila giovani che frequentano la scuola universitaria; e senza calcolare l'incremento annuo del progresso demografico e le ripetenze. Si tratta di un esercito impressionante; sono cifre che danno il senso delle vertigini per la vastità dei compiti e degli oneri che impone un servizio scolastico esteso a tutti i giovani.

E non soltanto a queste giovani generazioni deve giungere la scuola; essa deve pure giungere a quella parte delle generazioni mature che, o non è uscita dall'analfabetismo, o è in esso ricaduta determinando il grave fenomeno dell'analfabetismo di ritorno; infine, la scuola deve giungere pure agli analfabeti della professione, cioè ai giovani ed agli adulti che sono privi di una preparazione specifica per una qualificata professione.

Innanzi a queste moltitudini, e per la loro istruzione ed educazione, sono al lavoro la famiglia italiana con i duri sacrifici che per i figli essa compie; le categorie degli educatori, a centinaia di migliaia; le società operanti nella compagine nazionale e, in primo piano tra esse, la Chiesa cattolica con il suo magistero spirituale fra il popolo e con le sue scuole secolari; il complesso delle scuole non statali, e, nella sua sfera sovrana, lo Stato, coll'imponenza del suo ordinamento scolastico, nel quale sono presenti e viventi i risultati della secolare esperienza italiana e sono accolte le migliori acquisizioni di quella di altri Paesi.

Questo nuovo ordinamento ha l'ambizione di essere predisposto con sistematicità non formale ma sostanziale, perché è in funzione di idee-forza, quali sono la libertà della scuola, il suo servizio alla formazione integrale della persona, l'orientamento che permette la rivelazione delle capacità ed il massimo recupero di energie, la socialità di una scuola che è cooperante con la famiglia e che è rivolta alla redenzione delle classi più umili, il culto della scienza, la spiritualità della cultura e la fiducia negli educatori.

Sono queste idee-forza che permettono di cogliere sinteticamente, a ricapitolazione di tutto quanto si è detto, l'organicità articolata di questa riforma.

Ecco, per la frase dell'infanzia, la scuola materna, col suo particolare tipo di educatrice, a preparare la quale è indirizzato quel nuovo e specifico istituto scolastico che è il magistero per l'infanzia.

Ecco, per la fanciullezza, la scuola elementare, col maestro, per il quale è predisposto il nuovo liceo magistrale, ora quinquennale.

Ecco, per la prima adolescenza, quando vengono affermandosi inclinazioni e attitudini personali, la nuova scuola d'orientamento, la cosiddetta scuola-ponte; scuola, la quale, fondata su un programma-base comune, inizia, mediante materie differenziali, una cultura con orientamenti specifici. Per essa sono previsti docenti forniti di una specifica preparazione, siano essi professori o maestri.

E quando, poi, dall'adolescenza l'alunno va verso la giovinezza, e l'orientamento può ritenersi profilato, allora è predisposto il complesso delle scuole superiori — i rinnovati licei e istituti tecnici, ed i nuovi istituti professionali — rivolti alla selezione qualificante, mediante il ciclo del primo biennio, che può avere ancora l'insegnante di classe, ed il ciclo

del successivo triennio con docenti distinti secondo le materie o gruppi di materie affini.

Giunto l'alunno alla giovinezza, quando la personalità è nel suo pieno sviluppo, si prospetta innanzi ad esso la vasta raggiera delle scuole universitarie, tendenti a fornirgli, insieme con la cultura sistematica e scientifica generale che fa mutare la sua umanità concettuale, quella formazione che è specializzata e che mira a preparare l'uomo del pensiero, della scienza e della professione liberale. Scuole di abilitazione per i giovani che si avviano alle professioni, e scuole di perfezionamento per i giovani indirizzati alla ricerca scientifica, si innestano nell'ordinamento universitario che rivela una duplice finalità scientifica e professionale nell'unità di natura e di magistero della scuola universitaria.

Nell'armonia dell'organismo scolastico trovano la loro possibilità di esplicazione i vari procedimenti didattici ed i vari temperamenti di educatori, in modo da promuovere, su tutto il fronte della popolazione scolastica nazionale, ed in maniera adeguata alla sua conformazione composita, una maturazione di personalità che sia portatrice dei valori della cultura, e, insieme, dei fermenti d'una civiltà nuova.

È questo ordinamento non sta immoto nella sua costruzione ad attendere che la popolazione scolastica si rivolga alla scuola; ma fa sì che la scuola si protenda, coi suoi docenti, coi suoi mezzi di espansione, e con preordinate istituzioni — che si sono ricordate trattando dell'ordine docente, della famiglia, della vita giovanile, dell'assistenza e dell'educazione popolare — a ricercare, a sollecitare, ed anche a costringere, quando si tratti dell'istruzione dell'obbligo, la popolazione giovanile, nonché quella adulta. E la accoglie, per coltivarla, per elevarla.

L'ordinamento, inoltre, non ha nulla di utopistico, essendo debitamente ambientato nella nostra attuale esperienza. A questo proposito conviene ricordare, come è documentato nel volume *La ricostruzione della scuola italiana*, che, nell'ultimo quinquennio, si è già cercato di realizzare, con particolari provvedimenti legislativi che hanno preparato il terreno a questa riforma, un riordinamento di organi e di istituti fondamentali. Le nuove leggi sul riordinamento del Consiglio superiore reso elettivo e rappresentativo di tutta la scuola, sui Patronati scolastici ricostituiti con struttura democratica, sull'istruzione secondaria e universitaria, sull'istituzione della nuova scuola popolare, ecc., hanno, in vari e

delicati settori, posto le premesse di questa riforma, e pure in parte l'hanno già realizzata. Sempre nel quadro del già effettuato rinnovamento della scuola, vanno pure compresi i ricordati provvedimenti rivolti sia al miglioramento dello stato giuridico e del trattamento economico degli insegnanti, sia alla garanzia della loro indipendenza.

I quadri della scuola sono stati rinnovati per mezzo di vari concorsi che hanno permesso ad oltre 60 mila insegnanti, dei vari ordini di scuole, di entrare nei ruoli statali ordinari e transitori di nuova istituzione. Decine di migliaia di nuove scuole elementari e secondarie sono state istituite, oltre le 20 mila nuove scuole popolari. Infine sono state ricostruite o riparate circa 50 mila aule distrutte o danneggiate dalla guerra. Per la preparazione dei nuovi programmi è stata istituita la Consulta didattica nazionale che ha già in larga parte compiuto i suoi lavori.

L'enorme sviluppo delle spese per la pubblica istruzione, restando pressoché immutate le entrate, testimonia il cammino percorso sulla via dell'attuazione della riforma della scuola con provvedimenti particolari che hanno preceduto l'attuale legge organica, la quale compendia sistematicamente anche i rinnovamenti già attuati.

2. — ASPETTI CARATTERISTICI DELLA NUOVA SCUOLA.

Questo organismo della scuola nazionale, viene ora rinnovato nello spirito di una democrazia scolastica, qualitativa e selettiva, propria d'una scuola che ha coscienza della sua socialità. Quindi, oltre avere il carattere della democraticità e della socialità, questa riforma intende rispettare, ad un tempo, le esigenze della tradizione e della modernità, intende essere informata ai criteri della concretezza, dell'integralità e della costruttività, e si propone di seguire un metodo gradualista di attuazione.

Su questi aspetti caratteristici della riforma conviene ora, conclusivamente, soffermarsi.

Anzitutto la *democraticità* della scuola.

L'organismo di questa nuova scuola riformata appare non solo adatto, ma senz'altro indispensabile, al consolidamento e al progresso del nostro Stato democratico.

La scuola ha bisogno di democrazia, poiché senza le libertà politiche e sociali l'insegnamento può essere ridotto ad un conformismo che, a servizio del potere, snatura ed umilia l'educazione. Di converso, la demo-

crasia ha bisogno della scuola, poiché senza la formazione morale e intellettuale del cittadino non vi può essere cosciente esercizio della sovranità popolare: quindi solo rinnovando la scuola si rinnova la società.

Dittature e demagogie hanno bisogno dell'ignoranza delle plebi e dell'agnosticismo delle classi colte per porre le loro radici nella società.

I regimi totalitari, nei quali culmina e si perfeziona la negazione della democrazia, attribuiscono grande importanza alla scuola; ma la tragica vita della scuola in tali regimi dimostra la loro interna contraddizione. La scuola è un istituto di formazione e liberazione delle coscienze; e quei regimi si sforzano di trasformarla in mezzo di livellamento e condizionamento spirituale. Da ciò la tragedia di quella scuola, costretta allo sforzo di smentire se stessa.

La scuola è nella sua essenza un'istituzione democratica, perché è nella sua natura l'esigenza di aprirsi a tutti, e di sviluppare in ciascuno le condizioni e i mezzi della propria responsabilità umana e sociale. È evidente, quindi, che la scuola, la vera scuola, può respirare e articolarsi soltanto in una società schiettamente democratica. In ogni altro tipo di società essa o è costretta a vivere in condizioni precarie, o è destinata ad essere sopraffatta e a cedere il posto a laboratori, più o meno perfezionati, di addestramento ed a strumenti di servilismo sociale.

D'altra parte, un regime democratico che non abbia il suo fondamento nella scuola è illusorio. La democrazia reca con sé una verace differenziazione di valori, la cui base può essere posta solo dalla scuola e nella scuola. Altri ed opposti regimi si fondano su distinzioni che noi respingiamo, in quanto finiscono per menomare la dignità dell'uomo. A queste distinzioni menomatrici noi opponiamo le distinzioni esaltatrici di valori morali e intellettuali, scaturenti dalla totalità del popolo del quale la scuola è il principale strumento di elevazione.

Se lo Stato democratico deve essere del popolo e per il popolo, in cui è posta la sovranità, l'educazione e la scuola si rivelano appunto come un primordiale elemento generatore di democrazia, poiché soltanto per esse e con esse il popolo potrà venire elevato all'esercizio effettivo, cosciente e responsabile, della sovranità.

È per la democrazia che si pone, in tutta la sua durezza, il dilemma: o educazione o abdicazione.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Il problema di una scuola adeguata ai bisogni e conforme agli ideali di una schietta società democratica, non si risolve nel puro ambito scolastico; è perciò necessario rendere viva la cooperazione della scuola con tutte le altre istituzioni sociali che debbono armonizzare le loro attività con i fini della scuola.

La democrazia scolastica, che si cerca di promuovere con questa riforma, è una democrazia anticlassista. La scuola è aperta a tutti, afferma la Costituzione, evidentemente intendendo dire che a tutti deve essere resa possibile la frequenza di una scuola. Cioè, deve essere superato ogni determinismo di classe, e, rovesciando la nota tesi classista, possiamo affermare che — assicurata l'uguaglianza delle possibilità di fronte alla cultura — non è la classe che determina la cultura, ma è il grado della cultura a tutti accessibile con il solo merito che determina la possibilità di ascesa a ceti superiori.

L'attuazione di questo sistema impedirà che vi siano giovani necessariamente avviati alla scuola dei dottori, e giovani necessariamente avviati alla scuola dei fabbri: la società, nella sua articolazione organica, ha bisogno di dottori e di fabbri, ma solo le diverse qualità liberamente espresse, ad uguaglianza di possibilità, faranno sì che il giovane diventi dottore o fabbro.

Questa giustizia scolastica impedisce la cristallizzazione dei ceti sociali e favorisce l'avvicinamento delle classi dirigenti, in funzione della capacità e del merito. E questo avvicinamento si attua con una selezione effettuata non nel ristretto cerchio di ceti privilegiati, ma sulla larga base popolare. La scuola democratica allarga questa base, aumentando le possibilità di ascesa di tutti, e quindi riduce l'area del proletariato della cultura. Superato il privilegio di classe, la scuola dà a tutti i capaci che lo desiderino il privilegio del sapere, se privilegio si può dire, e così la scuola del popolo diventa sempre più il vivaio delle *élites* del popolo.

La scuola democratica è quindi una scuola qualitativa e selettiva, e non una scuola facile o indulgente, e tanto meno una scuola livellatrice. Aperta a tutti, deve tutti giudicare; e, mentre provvede a ciascuno secondo i suoi bisogni, da ognuno deve esigere secondo le sue capacità. La democrazia, come si disse, sta nell'uguaglianza delle possibilità di frequentare la scuola, e non nella sostituzione di una scuola quantitativa alla scuola qualitativa. Non si tratta di rendere « popolari » quegli studi che, come gli studi classici, sono di loro natura « aristocratici », e che tali de-

vono restare per non snaturarsi; si tratta, invece, non solo di ammettere teoricamente un principio di uguaglianza di fronte alla scuola, ma anche di garantire una duplice possibilità: la possibilità pratica di accesso a questa aristocrazia della cultura assicurata a chiunque abbia capacità di cimentarsi, pur appartenendo a ceti sociali meno maturi; la possibilità di escludere da questa aristocrazia chiunque non abbia le richieste capacità, pur appartenendo a ceti sociali più maturi.

Inoltre si può dire che la scuola delineata in questo progetto è organicamente strutturata come scuola della democrazia anche, e forse soprattutto, perché questa riforma attua la libertà della scuola ammettendo il pluralismo delle istituzioni scolastiche statali e non statali, e attua pure la libertà nella scuola, riconoscendo che la norma animatrice e disciplinatrice della scuola è intrinseca alla scuola stessa e si esprime nel rispetto sia della verità oggettiva, sia delle coscienze individuali, sia del grado d'età mentale di ciascun alunno; essa tende pure a realizzare democraticamente la libertà della famiglia, assicurando ad essa una effettiva possibilità di scelta della scuola.

Infine, è pure titolo di democraticità di questa nuova scuola la sua uguale apertura su tutto il mondo delle professioni. Essa non costringe l'alunno ad una determinata cultura, né lo assolve alle sole professioni della produzione utilitaria; predispone, invece, tutte le vie per tutti i possibili tipi di espressione della personalità del giovane.

In tal modo si realizza, nel campo dell'educazione e dell'istruzione, quella giustizia scolastica che è tra le condizioni prime della sicurezza della persona e della solidarietà fra le persone.

Essendo democratica, questa nuova scuola ha implicitamente coscienza della sua *socialità*.

La riforma si ispira al principio della socialità della scuola in un triplice senso: in quanto la scuola è aperta a tutti, in quanto è essa stessa una comunità di vita e di lavoro, in quanto educa alla socialità e quindi alla coscienza dei doveri e dei diritti. La scuola è quindi strumento del solidarismo umano.

Ma conviene non cadere in equivoci su questa istanza sociale che deve essere realizzata dalla scuola. La società può attendere molto, ma non tutto, dalla scuola alla quale spesso si imputano responsabilità di crisi educative di cui invece è responsabile tutto il corpo sociale. La scuola getta la buona semente, ma il raccolto dipende anche dalla fertilità del campo. Bisogna che tutta la vita

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

sociale ponga in essere condizioni propizie alla maturazione della cultura, favorendo una ambientazione morale, economica e politica che permetta al buon seme dell'istruzione di fruttificare a beneficio dell'uomo e della società. Dove il clima sociale non è favorevole all'affermazione del primato dei valori morali, gli organismi educativi si disgregano, e gli stessi progressi della scienza possono risolversi in mezzi più potenti di pervertimento e di scatenata distruzione.

Ma non solo le istanze culturali e sociali abbiamo cercato di soddisfare, bensì anche quelle che sono poste in essere da un fondamentale fattore: la *tradizione*. In rapporto alla quale si intese adeguare la costruzione di questa nuova scuola alle esigenze della legge della continuità, senz'altro vitale per istituzioni così delicate come quelle educative. È dal tronco robusto e consolidato della scuola di ieri che si dipartono i nuovi rami; e vien fatta circolare, dalle radici che s'affondano entro la sostanza umana, etica, giuridica e sociale della Costituzione, la nuova linfa.

Il rispetto delle tradizioni ha sempre un suo peso nella vita della scuola. Lungi dal segnare soste, questo rispetto della tradizione deve essere conciliato con l'esigenza della *modernità*, rinnovatrice del passato.

Si è cercata di sentire viva, e di tradurre nel progetto di riforma, questa esigenza di modernità della scuola, di progresso continuo e sicuro della scuola. Basti considerare che la secondaria normale, delineata in questo progetto come secondo ciclo dell'istruzione obbligatoria, è, per durata triennale e per programma di insegnamento, non molto diversa da quella scuola normale che fu istituita nel 1859 dalla legge Casati (articolo 157); però, con la differenza, di non poco conto, che quella scuola normale di un secolo fa era l'unica scuola destinata alla preparazione del maestro (preparazione che si svolgeva in tre anni post-elementari, anziché negli otto anni post-elementari previsti da questa riforma), mentre l'attuale secondaria normale costituisce un ramo della scuola obbligatoria per ogni alunno. Non più scuola del maestro, ma scuola dell'allievo.

I tempi e le istituzioni maturano, e bisogna incessantemente sollecitarla questa maturazione. Già Pasquale Villari, presago dei tempi nuovi, parlando da Ministro della pubblica istruzione, osservava: « Le leggi dello spirito umano restano le stesse, ma dalla società entrano nella scuola sempre nuovi bisogni che debbono alterarle. Non bisogna

quindi accettare le novità solo perché tali, ma neppure perché tali respingerle; si deve essere gelosi delle antiche tradizioni, ma non presumere di restare immutabili in mezzo ad un mondo che muta ogni giorno. Chi può supporre che la scuola, i metodi e gli insegnamenti delle età passate, quando si trattava quasi esclusivamente di formare una borghesia ed una aristocrazia, possano bastare oggi quando il lavoro industriale è divenuto l'opera principale della società? La difficoltà sta tutta nel sapere come e fin dove bisogna mutare ». Abbiamo la speranza di aver proposto il mutamento solo di ciò che appare necessario mutare, senza rinunciare a nessun valido apporto del passato, senza sacrificare nessuna possibilità per l'avvenire.

Oltre che moderno, nel senso indicato, questo nuovo ordinamento intende essere concreto. L'esigenza della *concretezza* e del vigilato realismo è stata sempre presente nell'elaborazione della riforma; nulla si è stabilito che non sia apparso ancorato, dinamicamente, alle possibilità di realizzazione, evitando le costruzioni astratte, i sogni di ordinamenti perfetti ma inattuabili, le velleità che non diverranno mai volontà. Si è cercato di evitare il pericolo di dedurre il nuovo ordinamento scolastico da principi astratti, per puro amore di convinzioni dottrinali: questo procedimento — come si rilevò — avrebbe potuto condurre all'elaborazione di un ordinamento avente sì una sua logica interiore, ma inattuale o inoperante. Si è anche cercato di evitare il pericolo opposto di dar vita ad un ordinamento suggerito solo da esigenze contingenti, un ordinamento senz'anima e senza idee direttrici. L'Inchiesta ha servito per fornire una diretta e compiuta conoscenza della realtà, mentre i principi costituzionali hanno operato come principi direttivi capaci di assicurare una logica al nuovo ordinamento.

La concretezza è stata quindi intesa come sintesi di esigenze ideali e reali, come sintesi di scienza e di esperienza. In questo senso la riforma presume di essere *integrale*, senza pretendere di essere *radicale*.

Nel campo della educazione i rivolgimenti radicali sono illusori se non deleteri: sono, poi, quasi sempre inoperanti. Quando si spazia nel dolce e luminoso orizzonte delle possibilità teoriche, nulla viene a turbare il dilettevole esercizio; ma, allorché per agire diventa inevitabile scegliere, l'animo si aggrava di difficoltà e pena. Una legge scolastica non è un trattato di pedagogia, ma una direttiva di azione, che ha implicita una sua pedagogia.

Per queste considerazioni, ci si è convinti che oggi, più che rivoluzionare la scuola che esiste (e che comunque viene riordinata con nuovi criteri logici), importa predisporre un piano per dar vita alla scuola che non esiste, con una riforma costruttiva, quale intende essere la presente, che non si smarrisce nella preoccupazione di mutare questo o quel particolare architettonico dell'edificio scolastico, ma che predispose il modo concreto e possibile per sollevare le condizioni delle aree depresse della scuola, per costruire nelle zone che le generazioni trascorse hanno dimenticato o lasciato abbandonate, in modo da assicurare veramente non solo la scuola a tutti, ma anche la scuola per tutti. In tale senso, specialmente, questa riforma è *costruttiva*.

Dall'inserimento nella tradizione istituzionale scolastica, all'attualismo delle innovazioni, alle anticipazioni sul futuro, guida e dirige questo progetto di rinnovamento della scuola la legge immanente della *gradualità* che porta alla misurata predisposizione dei tempi di esecuzione. Anche il fattore tempo è stato sempre tenuto presente; ed il gradualismo dell'attuazione è reso possibile dal modo stesso con cui sono state strutturate le nuove istituzioni scolastiche e ne sono state predisposte le norme di attuazione.

Il ritmo delle realizzazioni dipenderà dalla maturazione della coscienza educativa del popolo italiano, e dal convincimento dell'incidenza vitale del rinnovamento scolastico sul progresso della Nazione, sulla sua cultura e

sulla sua produttività anche economica. Solo questa coscienza e questo convincimento resi più vivi, potranno mettere in moto la generosità del volere nel comune sforzo per mobilitare tutti i mezzi, anche finanziari, necessari affinché l'Italia abbia una scuola all'altezza dei tempi e non indegna delle sue tradizioni.

Non si sottovaluta il fattore « bilancio » che, secondo quanto prescrive in maniera esplicita l'articolo 56, sosterrà progressivamente il peso di questa riforma; ma proprio per sottoporsi all'esigenza finanziaria in modo razionale, si è fermamente convinti che la rapidità dell'esecuzione dipende anche dalla possibilità di tener presente la visione totale d'un organismo da realizzare, completo in tutte le sue parti, tale da permettere di fissare una scala di priorità nell'esecuzione stessa. Infatti, non vi può essere piano di esecuzione organicamente progressiva senza un preventivo piano regolatore che offra un quadro sistematico e razionale di tutto l'organismo.

Desideriamo, infine, ribadire che questa riforma è stata elaborata e concretata in un disegno di legge ispirandoci alle ragioni eterne che presiedono alla formazione e all'elevazione dell'uomo, avendo di vista, al di sopra di ogni pregiudizio di parte, soltanto il fine di sollecitare la maturazione dell'umana personalità, nelle illimitate forme in cui essa si esprime, per concorrere, con l'elevazione culturale e morale degli italiani, all'elevazione della dignità della Patria.