

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3376-A-bis

RELAZIONE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE (ISTRUZIONE E BELLE ARTI)

(RELATORE VALITUTTI, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 21 luglio 1966 (Stampato n. 1543)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(GUI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 25 luglio 1966*

Finanziamento del piano di sviluppo della scuola
nel quinquennio dal 1966 al 1970

Presentata alla Presidenza il 28 settembre 1966

INDICE

	PAG.		PAG.
1. - I PRESUPPOSTI DEL PRESENTE DISEGNO DI LEGGE	2	8. - ASSOLUTA DISCREZIONALITÀ	14
2. - ROTTURA TRA IL PRESENTE DISEGNO DI LEGGE E I SUOI PRESUPPOSTI	3	9. - NON TOTALITÀ DEL PIANO	16
3. - ELEMENTI E PROBLEMI DELLA PROGRAMMAZIONE SCOLASTICA NELL'ITALIA DI OGGI	4	10. - FRAMMENTARIETÀ	17
4. - CRITERI E LIMITI DELLA PROGRAMMAZIONE SCOLASTICA	7	11. - AGGIORNAMENTO CULTURALE E DIDATTICO	19
5. - LA PROGRAMMAZIONE SCOLASTICA NEL PIANO GUI	9	11. - EDUCAZIONE POPOLARE E DEGLI ADULTI	19
6. - RIFORME SENZA SPESE E SPESE SENZA RIFORME	11	13. - RICERCA SCIENTIFICA	20
7. - PROGRAMMAZIONE SCOLASTICA E PROGRAMMAZIONE GENERALE	13	14. - AMMINISTRAZIONE CENTRALE E PERIFERICA	21
		15. - MINISTERIALISMO	22
		16. - SCUOLA PUBBLICA E PRIVATA	22
		CONCLUSIONE	23

1. — *I presupposti del presente disegno di legge.*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Questo disegno di legge, già approvato dal Senato della Repubblica e non modificato in sede referente della Commissione Istruzione e Belle Arti della Camera, ha il suo più cospicuo presupposto nella legge 24 luglio 1962, n. 1073, sui provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965, con la quale senza innovare gli ordinamenti scolastici vigenti si aumentarono in congrua misura i capitoli di spesa divenuti più deficitari e insufficienti a causa dell'espansione della scuola imposta dalla crescita economica, sociale e civile del nostro Paese. La legge n. 1073 non fu inconsapevole del suo limite, consistente, per l'appunto, nella decisione di aumentare gli anzidetti capitoli astenendosi dall'intervenire nella riforma degli ordinamenti, sconvolti e posti in crisi dalle stesse dimensioni della espansione della scuola, non più contenibile nelle forme tradizionali. Perciò quella legge, negli articoli 55 e 56, prevede e predispose una Commissione d'indagine con il compito di individuare le linee di sviluppo della Pubblica Istruzione sia in rapporto all'incremento della popolazione in età scolastica sia in rapporto alle nuove esigenze della società italiana, e di determinare il fabbisogno finanziario e le modifiche di ordinamento necessari per lo sviluppo anzidetto riferendo al Ministro per la Pubblica Istruzione con apposita relazione entro il 31 marzo 1963. Giova soggiungere che la stessa legge stabiliva con l'articolo 54: 1) che il Ministro della Pubblica Istruzione avrebbe presentato, entro il 31 dicembre 1963, una relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia, quale risultato dell'anzidetta indagine, accompagnata dalla indicazione delle linee direttive di un piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965; 2) che i relativi disegni di legge sarebbero stati presentati entro il 30 giugno 1964. Non sono perciò né dubbie né equivocabili la consapevolezza e la connessa volontà, espresse nella legge n. 1073, che, al di là dell'intervento straordinario non differibile da essa predisposto e reso possibile per il triennio 1962-65, non si potesse e non si dovesse procedere ad una organica previsione pluriennale della somma

dei mezzi finanziari dello Stato da destinare alla scuola in un'armonica prospettiva di sviluppo della società nazionale che sul fondamento della chiara visione dei nuovi ordinamenti scolastici, tradotta in precise statuizioni legislative. Intento precipuo degli articoli 54, 55 e 56 della legge n. 1073 fu, per l'appunto, di dettare norme e porre termini che impedissero il ripetersi di interventi frammentari, irrinunciabili in relazione al fine di rendere possibile il funzionamento delle istituzioni esistenti ma insieme potenziatori delle loro contraddizioni e deficienze, sempre più palesi e insostenibili, e che permettessero, invece, di calcolare e determinare la nuova spesa statale per la scuola, in aderenza alle esigenze di sviluppo della società italiana, conoscendo perfettamente non solo i fini da raggiungere ma anche gli strumenti e i metodi necessari per raggiungerli, ossia di eseguire il calcolo dei mezzi finanziari in stretta connessione con la definizione dei nuovi ordinamenti essendo non più obiettivamente contestabile il riconoscimento che la spesa pubblica per la scuola non poteva più aver luogo con certezza e congruità di frutti nella cornice dei vigenti ordinamenti e che, anzi, aumentando, oltre un certo limite, la spesa anzidetta, lasciando invariati gli ordinamenti stessi, essa sarebbe divenuta non solo infruttifera ma addirittura dannosa sul concreto terreno educativo-culturale.

Sono note le vicende determinate in gran parte dalla preparazione delle elezioni politiche del 28 aprile 1963 — che impedirono alla Commissione di indagine di presentare la sua relazione e le sue proposte nel termine prescritto. Conseguentemente fu ritardato l'intero iter prestabilito dalla legge n. 1073. La relazione sullo stato della pubblica istruzione fu presentata al Parlamento il 31 marzo 1964. Il documento, contenente le linee di un piano di sviluppo pluriennale, che secondo l'articolo 54 della legge n. 1073 avrebbe dovuto accompagnare l'anzidetta relazione, fu presentato il 2 ottobre 1964. Giova ora fermare la attenzione sulla prudenza della legge n. 1073 che prescrivendo al Ministro della pubblica istruzione l'obbligo di presentare la relazione e le linee direttive del piano entro il 31 dicembre 1963 aveva concesso un semestre per l'elaborazione e presentazione al Parlamento dei relativi disegni di legge stabilendo come

abbiamo già ricordato che essi dovevano essere presentati entro il 30 giugno 1964. Poiché gli stanziamenti straordinari predisposti dalla legge n. 1073 sarebbero scaduti il 30 giugno 1965, il Parlamento avrebbe avuto un intero anno per discutere e approvare gli anzidetti disegni di legge e per poter quindi affrontare l'esame del piano finanziario per lo sviluppo della scuola non all'oscuro ma nella chiarezza della visione dei nuovi ordinamenti.

Noi ci siamo già soffermati sulla circostanza del ritardo dei lavori della Commissione di indagine che fu la causa prima della serie di inadempimenti dei termini stabiliti dalla legge n. 1073 e perciò dello sconvolgimento del procedimento che l'osservanza di detti termini doveva rendere possibile, ma, considerato che detto ritardo fu solo di tre mesi e mezzo giacché il termine del 31 marzo 1963 fu prorogato con legge al 15 luglio 1965 e la relazione conclusiva della Commissione fu presentata effettivamente al Ministro il 24 luglio dello stesso anno, non possiamo astenerci dal rilevare che il ritardo stesso era obiettivamente riassorbibile nel senso che con lievissimi spostamenti non incidenti sostanzialmente sull'*iter* del procedimento predisposto dalla legge n. 1073 il procedimento stesso si sarebbe potuto rispettare nelle fondamentali esigenze logiche che lo avevano imposto e che lo giustificavano. Qualora si fosse voluto recuperare il ritardo di tre mesi e mezzo della Commissione di indagine solo sul periodo concesso al Parlamento per l'esame dei disegni di legge, il Parlamento avrebbe tuttavia avuto a sua disposizione ben otto mesi e mezzo per il compimento di questa operazione. Lo sconvolgimento del procedimento logico predisposto dalla legge n. 1073, sconvolgimento che purtroppo si è largamente realizzato e che, come vedremo, inficia gravemente il presente disegno di legge, non è perciò da addebitare né alla Commissione di indagine né al Parlamento ma soltanto al Governo.

Giova ora aggiungere che gli stanziamenti predisposti dal piano triennale di sviluppo 1962-65, approvato con la citata legge 24 luglio 1962, n. 1073, scaddero, come era esattamente previsto, il 30 giugno 1965, cioè prima che fossero presentate le linee direttive del nuovo piano di sviluppo per il periodo successivo al 30 giugno 1965 e in un momento in cui non erano stati presentati i relativi disegni di legge, tranne qualche provvedimento particolare ed isolato. Per assicurare il funzionamento della scuola, alla quale non poteva ovviamente più mancare la continuità dei suddetti stanziamenti, fu indispensabile ap-

provare la legge 13 luglio 1965, n. 874, la quale costituisce il secondo presupposto, invero meno rilevante e coerente del primo, del presente disegno di legge. La legge n. 874, approvata con procedura ricordevole non solo per la sua estrema rapidità ma anche per la sua dubbia costituzionalità in quanto pure essendo sostanzialmente una legge di bilancio fu discussa e approvata in seno alle Commissioni permanenti, non si limitò a prorogare in misura proporzionale per il secondo semestre del 1965 gli stanziamenti previsti dalla legge n. 1073, ma si attenne a questo criterio solo per alcuni di essi mentre aumentò gli altri stanziamenti e addirittura istituì nuovi stanziamenti per fini non previsti né dal bilancio né dal piano triennale, senza poter discutere né gli aumenti né gli stanziamenti innovativi, che implicavano scelte qualitative, cioè attinenti agli ordinamenti, pur se di modesto rilievo, nell'ambito di una visione globale dello sviluppo della scuola nel prossimo quinquennio per la quale difettavano ancora i necessari strumenti (linee direttive del piano e relativi disegni di legge). La legge n. 874 volle tuttavia rinnovare solennemente la manifestazione di volontà contenuta nella legge n. 1073 in relazione al procedimento logico per la formazione del piano di sviluppo pluriennale della scuola italiana in quanto nell'articolo 1, premesso che il piano pluriennale di sviluppo della scuola, previsto al terzo comma dell'articolo 54 della legge 24 luglio 1962, n. 1073, avrà durata quinquennale con decorrenza dal 1° gennaio 1966, dichiarò espressamente che: « i relativi disegni di legge saranno presentati al Parlamento entro il 31 dicembre 1965 ».

2. — *Rottura tra il presente disegno di legge e i suoi presupposti.*

Si deve perciò ritenere che anche la legge n. 874 sia stata concepita e formulata nello spirito di fedeltà al concetto fondamentale secondo cui il piano di sviluppo quinquennale non si poteva e non si può predisporre seriamente che sulla base della valutazione dei disegni di legge preparati per modellare i nuovi ordinamenti e le nuove strutture della scuola della quale si vuole promuovere lo sviluppo procurandole i necessari mezzi finanziari, *considerato che si ritiene che una parte non irrilevante dei vigenti ordinamenti e delle vigenti strutture non consenta alla scuola di svilupparsi ma piuttosto ne asseconi, se non ne ecciti, il deperimento.* Argomentare, come pure si è argomentato in autorevole sede, che la mera predisposizione di mezzi finanziari per lo sviluppo della scuola nel quinquennio 1966-1970

non preclude né al Governo né al Parlamento l'uso del potere di scegliere e delineare i nuovi istituti e i nuovi ordinamenti della scuola italiana per la messa in opera dei quali i suddetti mezzi debbono essere adoperati, così come la predisposizione dei mezzi contenuta nella legge n. 1073 non abolì né limitò il potere del Parlamento di ideare e approvare posteriormente la scuola media unificata che di tali mezzi si valse e si vale, significa rifiutare e rinnegare l'anzidetto concetto, non solo accolto dalla legge n. 1073 che predispose gli strumenti e stabilì i termini idonei a renderlo operativo, ma riaffermato dalla stessa legge n. 874, e in virtù del quale si voleva che, al di là degli interventi straordinari imposti da esigenze impellenti, irrinunciabili e indifferibili, si programmasse la spesa per lo sviluppo della scuola italiana in un periodo pluriennale sul presupposto della precisa consapevolezza, non dottrinarica e teorica ma tradotta già in forma normativa, degli ordinamenti di quella scuola ritenuta non solo bisognosa ma suscettibile e degna di sviluppo. Questo concetto è praticamente accantonato, se non espulso, solo e proprio dal presente disegno di legge che pur ha la pretesa di predisporre il finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970 e che pur se formalmente si ricollega ai precedenti della legge n. 1073 e n. 874 rinnega il principio in base al quale l'una e l'altra avevano giustificato la loro limitatezza e frammentarietà rinviando proprio alla formazione di questo disegno di legge una soluzione più organica e più motivata idealmente e istituzionalmente del problema finanziario dello sviluppo della scuola italiana in un più lungo periodo di tempo.

Questo disegno di legge ha perciò il suo vizio principale e più determinante nella premeditata volontà di sconvolgere manifestamente e definitivamente quel logico procedimento per la formazione del piano di sviluppo che era stato predisposto dalla legge n. 1073 e accolto e riconfermato anche dalla legge n. 874. Se è innegabile che sono stati già presentati alcuni disegni di legge relativi alla riforma degli ordinamenti e che qualcuno di essi, come quello che istituisce il ruolo dei docenti universitari aggregati, è stato già approvato, è pur vero e obiettivamente non contestabile che il Governo deve ancora presentare fondamentali disegni di legge (è sufficiente ricordare quelli per il riordinamento degli Istituti medi superiori e per la disciplina dell'istruzione professionale) in mancanza dei quali è impossibile individuare parti es-

senziali e vitali di quell'organismo della scuola italiana per lo sviluppo armonico del quale pur si pretende di apprestare, con il presente disegno di legge, il finanziamento per il prossimo quinquennio.

Nella sua sostanza questo disegno di legge è un *mixtum* in quanto risulta dalla giustapposizione dei criteri adottati per la formazione della legge n. 1073 e dei criteri adottati per la formazione della legge n. 874. Esso richiama in vita ed aumenta proporzionalmente e, in qualche caso, più che proporzionalmente gli stanziamenti già previsti nelle due precitate leggi e perciò con esse decaduti ed estinti, e, facendo un più largo uso di un potere immotivato di scelte qualitative, presentate in veste di decisioni quantitative, già inaugurato nella formulazione della legge n. 874, istituisce nuovi stanziamenti per nuovi fini non ancora indagati, discussi e valutati nella loro intrinseca natura e corrispondenza ai bisogni della scuola, e per i quali sarebbero perciò occorsi distinti e specifici provvedimenti di legge intesi a dettarne la congrua disciplina come ci sforzeremo di dimostrare nella analisi degli articoli del disegno di legge.

Il solo sostegno di questo disegno di legge, per la parte di esso che riguarda non la scuola esistente ma quella che si deve ideare e creare, è da ricercare nelle linee direttive del piano di sviluppo, denominato ormai, dal nome del Ministro della pubblica istruzione, onorevole Luigi Gui, che, come abbiamo già ricordato, lo presentò al Parlamento il 2 ottobre 1964, « piano Gui », in cui sono contenute indicazioni, sia pur teoriche e generiche, relative alla riforma degli ordinamenti e degli istituti. Il « piano Gui » non è stato, e prevedibilmente non sarà discusso, nella sua unità in sede parlamentare. Dovendo ritenere che anche i disegni di legge, ancora giacenti o germoglianti nel sovrano petto del Governo, ad esso, ossia al « piano Gui », si ispireranno, non sembra né possibile né equo procedere alla valutazione di questo disegno di legge che pretende di apprestare il finanziamento quinquennale del programma di sviluppo scolastico contenuto nelle linee direttive senza premettere la valutazione di questo stesso programma, senza cioè pronunciarsi preliminarmente sul tipo e sul contenuto della programmazione scolastica proposta dal « piano Gui », al quale, necessariamente, in mancanza di più idonei e più prossimi punti di riferimento, bisogna ricongiungersi per tentare quanto meno di collocare e giudicare in un più ampio e insieme più appropriato contesto questo stesso disegno di legge.

3. — *Elementi e problemi della programmazione nell'Italia di oggi.*

Il primo quesito che sembra opportuno porsi in relazione al problema della programmazione nel campo della scuola, è se, nel sistema predisposto dalla nostra Costituzione, lo Stato possa programmare i suoi interventi scolastici prescindendo dalla considerazione del diritto degli Enti e dei privati di istituire scuole sia pure senza oneri statali. Giova soffermarsi sia pure molto fuggevolmente sui termini precisi di questo quesito pregiudiziale.

L'articolo 33 della nostra Costituzione sancisce solennemente il principio della libertà d'insegnamento riconnettendolo alla libertà dell'arte e della scienza. « L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento ».

Su questo fondamento di granito il secondo comma dell'articolo 33 stabilisce che la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Il comma terzo aggiunge che Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole senza oneri per lo Stato. Si potrebbe sostenere che il suddetto diritto riconosciuto in teoria non deve essere dallo Stato soppresso in fatto, come accadrebbe se le scuole statali istituite dalla Repubblica occupassero tutta l'area scolarizzabile espellendone materialmente le scuole degli Enti e dei privati. Da ciò, da questa obiezione, si potrebbe dedurre che, dunque, lo Stato ha sì il diritto-dovere di programmare i suoi interventi ma autolimitandoli onde lasciare un certo margine all'iniziativa degli Enti e dei privati come presupposto materiale necessario per l'esercizio del loro diritto scolastico garantito dalla Costituzione.

Noi riteniamo che questo assunto sia senza fondamento. Per quanto riguarda la scuola obbligatoria è evidente che imponendo ai cittadini l'obbligo di frequentarla, lo Stato non può non imporre a se stesso l'obbligo di apprestarla in misura corrispondente al fabbisogno che ovviamente deve essere calcolato oggettivamente e non presuntivamente in base alla previsione delle scelte soggettive delle famiglie degli alunni. Lo Stato non può astenersi dal coprire l'area totale del fabbisogno calcolando e detraendo quelle porzioni dell'area stessa prevedibilmente copribili dalla iniziativa degli Enti e dei privati, senza con ciò ledere in qualche modo la libertà dei suoi cittadini che, essendo obbligati a frequentare la scuola, hanno il connesso diritto all'apprestamento della scuola stessa da parte dello

Stato e non di altri che allo Stato si surrogano.

Quello che non sembra escluso è solo una surrogazione degli interventi diretti dello Stato con gli interventi dello Stato che in dottrina è definito indiretto, ossia con gli interventi degli Enti territoriali, comuni e province, in conformità e in adempimento di un disegno legislativo che distribuisse e specificasse sia le responsabilità scolastiche spettanti allo Stato diretto che quelle spettanti allo Stato indiretto. In tale ipotesi è ovvio che bisognerebbe eliminare quell'anomalia esistente nell'ordinamento in vigore per cui anche agli Enti pubblici territoriali è consentito istituire scuole simili a quelle istituite dai privati. Le scuole istituite dagli Enti pubblici territoriali dovrebbero essere uguali a quelle istituite direttamente dallo Stato a tutti gli effetti giuridici.

Fuori e al di là dell'area della scuola obbligatoria, ossia nei riguardi delle scuole in cui si compiono studi elettivi, lo Stato può e, secondo il nostro convincimento, deve autolimitare i suoi interventi, ma non in base a considerazioni giuridiche di rispetto di zone d'espansione dell'iniziativa degli Enti e dei privati bensì per ragioni attinenti al grado della capacità dello Stato stesso di fornire un servizio scolastico qualitativamente idoneo a soddisfare le richieste ed esigenze dei cittadini. Una scuola non consta solo di cose materiali ma anche e soprattutto di forze ed energie spirituali che non sono apprestabili in misura illimitata. Dovere dello Stato è di istituire scuole che siano veramente e pienamente scuole.

Il limite è posto volta per volta dal grado di effettiva capacità di adempiere questo dovere. Raffaello Lambruschini scrisse nel secolo scorso che in uno Stato, per provvedere efficacemente ed opportunamente alla pubblica istruzione, si debbono realizzare queste due condizioni, che cioè lo Stato provveda ai bisogni della pubblica istruzione con i suoi interventi diretti come se nessun altro vi provvedesse e che nello stesso tempo lo Stato lasci a tutti, con una opportuna vigilanza, un'intera libertà d'insegnamento come se non ci fosse il pubblico insegnamento. Questo principio è tuttora pienamente valido, ma aggiungendo e chiarendo, per evitare equivoci, che lo Stato, nel provvedere direttamente, deve istituire scuole vere e non fittizie per non ingannare i suoi cittadini.

Se lo Stato non ha l'obbligo di limitare i propri interventi per lasciare sgombra una parte dell'area scolastica a disposizione degli

enti e dei privati, ciò non significa che questi, enti e privati, hanno in teoria il diritto di istituire scuole ma che in pratica sono o possono essere estromessi da un massiccio intervento statale. L'area di espansione dell'iniziativa scolastica non statale deve essere conquistata dagli stessi enti e privati con la loro capacità di inventare e fornire istituti di studi che si guadagnino da sé il consenso e l'adesione dei cittadini. Ciò richiede la logica del sistema che, accanto al diritto-dovere dello Stato di istituire proprie scuole per tutti gli ordini e gradi, sancisce anche il diritto degli enti e dei privati di istituire scuole. Evidentemente deve trattarsi di scuole che non copino e — soprattutto — non siano costrette a copiare esattamente le scuole statali. Noi incontriamo serie difficoltà nel riconoscere questa semplice verità perché siamo ormai tenacemente abituati ad una scuola non statale come copia della scuola statale. Alcune volte si tratta di una bella copia, ma più spesso di una brutta copia. In ogni modo sempre di copia si tratta. L'obbligo per la scuola non statale di imitare e copiare la scuola statale è posto dallo stesso ordinamento che perciò bisogna modificare in questo punto fondamentale. Alla scuola non statale deve essere non solo consentito di differenziarsi dalla scuola statale ma debbono essere offerti stimoli a intraprendere la via della ricerca e dell'invenzione organizzativo-didattica in gara con la scuola dello Stato. Una scuola privata, costretta dallo stesso ordinamento a copiare la scuola statale, è privata del titolo principale per cui si giustifica.

Il secondo quesito che ci dobbiamo porre è se lo Stato possa includere nella programmazione l'azione scolastica degli enti e dei privati ai quali la Costituzione riconosce il diritto di istituire scuole. La risposta non può essere che negativa. Se lo Stato volesse programmare questa azione lederebbe e restringerebbe il diritto su cui essa si fonda. Già la nostra Corte costituzionale, con la sentenza n. 86 del 1958, ha chiarito che quando sussistono i requisiti e le condizioni stabilite dalla legge per l'esercizio del diritto di istituire scuole lo Stato non può sospendere l'esercizio di questo diritto alla sua valutazione discrezionale. Ovviamente l'articolo 41 della Costituzione che, nel terzo comma, prevede la possibilità di programmare con legge, non è applicabile all'attività scolastica dei privati che non è un'attività economica né comunque riducibile ad attività economica almeno sotto questo profilo.

Se lo Stato includesse nella sua programmazione le scuole degli enti e dei privati, con ciò stesso le assumerebbe nel suo sistema, e,

assumendole, non potrebbe rifiutarsi di sovvenzionarle. Lo Stato può legittimamente negare le sovvenzioni alle scuole degli enti e dei privati solo se ne rispetta la libertà, ma per rispettarne la libertà deve astenersi dall'includerle nel raggio della sua azione programmatrice.

Allo Stato è consentito solo di programmare le sue scuole e non anche quelle istituite ed istituibili dagli enti e dai privati nell'esercizio di un diritto ad essi riconosciuto dalla Costituzione.

Il terzo punto da chiarire è che lo Stato moderno ha sempre programmato la sua attività scolastica sia come legislatore in materia scolastica che come ente che ha istituito e amministrato scuole. Lo Stato moderno ha sempre esplicito questa sua attività secondo una determinata visione della scuola e dei suoi fini in rapporto ai fini e alle esigenze della collettività da esso interpretata e tutelata. Esso ha perciò programmato più o meno bene, con criteri e per fini diversi, ma ha sempre programmato. La programmazione scolastica è anzi da identificare come uno dei caratteri distintivi dello Stato moderno sul continente europeo. Lo Stato moderno si è qualificato anche come Stato scolasticamente programmatore, in primo luogo con la legislazione modellatrice dei vari ordinamenti e tipi scolastici, dei loro metodi e dei loro contenuti. Il primo momento della programmazione nel campo della scuola è, per l'appunto, quello della modellazione legislativa degli istituti. Perciò lo Stato moderno ha programmato innanzi tutto come legislatore. Indi ha programmato come amministratore che ha direttamente istituito e gestito le scuole, previste e disciplinate dalla sua legge, secondo una valutazione globale della loro rispondenza agli interessi generali. Nel mondo moderno non hanno programmato nel campo scolastico solo quegli Stati in cui la scuola è sorta dal basso come espressione spontanea della società. Ma anche questi Stati, ad un certo punto, sono stati costretti a intervenire ed hanno necessariamente programmato i propri interventi. L'esempio più significativo è quello dello Stato inglese.

In Italia lo Stato è nato come Stato legislatore in materia scolastica. Lo Stato di tutti gli italiani non era ancora sorto né politicamente né giuridicamente, e già esisteva la legge Casati che è definibile come il primo grande strumento di programmazione scolastica in Italia. Indi tutta l'opera di costruzione amministrativa della scuola, posta in essere dallo Stato, è stata voluta e svolta secondo un programma. Il programma sarà stato manchevole

e la sua esecuzione sarà stata infelice e infedele, ma non si può dire che il programma sia mancato. D'altronde è la sorte di tutti i programmi quella di essere più o meno manchevoli e di essere più o meno traditi nell'esecuzione.

Il quarto punto da chiarire è che la programmazione scolastica è innanzitutto e soprattutto qualitativa e solo subordinatamente e strumentalmente quantitativa. Dicendo programmazione qualitativa vogliamo significare una programmazione che si effettua nella scelta e nell'adozione legislativa degli istituti ed ordinamenti scolastici, scelta ed adozione che ovviamente non possono aver luogo che nell'ambito di una determinata concezione della scuola in rapporto ai fini della vita collettiva. Con gli istituti ed ordinamenti volta per volta ideati ed apprestati si guidano e dirigono le decisioni dei giovani e delle famiglie, e perciò si influisce nella formazione dei programmi individuali e familiari che indispensabilmente rendono operativo il programma statale. Naturalmente occorre che gli istituti ed ordinamenti non restino sulla carta ma si inseriscano ed operino nella realtà, per cui bisogna preparare da lungi i necessari mezzi pratici. La provvista dei mezzi che, nel campo scolastico, non si riducono alle semplici cose materiali, riguarda la programmazione quantitativa che è necessaria e insostituibile ma subordinata e strumentale rispetto alla prima.

Per definire il mutevole rapporto tra programmazione qualitativa e programmazione quantitativa in materia scolastica sembra possibile attenersi ad una specie di canone secondo cui più un popolo è avanti nel progresso della sua cultura e questa è più ramificata e differenziata, e più diventa ad un tempo necessario e difficile programmare l'azione scolastica sul terreno qualitativo. Da ciò non discende la conclusione che diminuisce l'importanza della programmazione quantitativa, ma che assolutamente non si può programmare quantitativamente se non si risolvono dapprima i problemi qualitativi con la intensa attenzione che essi richiedono. Nei Paesi sottosviluppati culturalmente è assai più facile programmare qualitativamente, perché mancando tutto o quasi bisogna necessariamente cominciare a fare le cose più semplici ed elementari.

L'Italia è un paese di antica e nobile cultura. In essa sussistono tuttavia ancora zone economicamente depresse. Ma in primo luogo bisogna evitare l'errore di ritenere che il difetto di un certo tipo di cultura, corrispondente a un certo grado di sviluppo economico,

sia identificabile come difetto di cultura in generale. In secondo luogo bisogna evitare il rischio di concepire tipi e modi di interventi, giustificati transitoriamente per le zone depresse, come tipi e modi generali e permanenti.

4. — *Criteri e limiti della programmazione scolastica.*

Oggi in Italia il bisogno di una programmazione scolastica più attenta, più accurata, più premeditata e per un più lungo periodo di tempo è posto dall'intensità ed ampiezza della presente trasformazione sociale per cui la scuola diventa sempre di più, nelle sue varie specificazioni e diramazioni, strumento per la elevazione sociale di tutti con le armi e i titoli della cultura che essa fornisce. Noi viviamo in un mondo caratterizzato e dominato dalla applicazione di procedimenti sempre più razionali al lavoro e all'attività di tutti, per cui la scuola si connette organicamente e funzionalmente allo stesso sviluppo sociale. Oggi nella scuola entrano ed hanno bisogno di entrare tutti. Sull'ampia base della scuola obbligatoria e comune si elevano perciò vari rami dell'istruzione per corrispondere alla varietà dei bisogni. La scuola è un istituto necessariamente selettivo in quanto per operare e fruttificare ha bisogno di distinguere i più capaci dai meno capaci. Ma considerata, non nelle sue singole partizioni, bensì nel complesso, la scuola di oggi appare nello stesso tempo selettiva, formativa e distributiva. Essa seleziona non per eliminare nessuno ma per distribuire tutti secondo le attitudini e aspirazioni di ciascuno. Come è stato giustamente detto la scuola di oggi seleziona non eliminando ma distribuendo gli alunni fra i vari tipi di scuola per corrispondere alla capacità di ciascuno e alla multiformità del lavoro sociale.

Le ragioni dell'inconsueto risalto che oggi si dà ai problemi della programmazione scolastica traggono origine, appunto, dal processo, già in corso, d'immedesimazione tra scuola e società, tra la scuola che si va costituendo sempre più come sistema genetico e ispiratore delle stesse forme del lavoro sociale e tra la società che si va ordinando sempre più sotto l'impulso plasmatore delle energie liberate e diffuse dalla scuola. Prestando, come noi prestiamo, più attenzione ai problemi della programmazione scolastica, si vuole ottenere che questo processo di immedesimazione proceda più controllatamente e in modo più rapido ed efficace. Ma la stessa natura dei motivi che suggeriscono l'odierna

intensificazione della programmazione scolastica ne rivela i limiti e i pericoli.

Il pericolo maggiore è che si subordini la scuola troppo strettamente ai bisogni sociali ed economici, avulsi, per così dire, dal moto in cui sono inseriti come gradi provvisori di un processo in atto che li sorpassa. Questa subordinazione e questa strettezza sussistono anche quando si prescinde dal processo di sviluppo in atto e si pretende di sostituirlo con un altro tipo di sviluppo economico-sociale inesistente ma desiderabile. Anche in questa ipotesi la scuola è abbassata a mezzo per un fine che è posto al di fuori di essa, pur se alla sua azione è riconosciuto un peso maggiore nel determinare quello che ancora non c'è ma si ritiene che debba esserci. La subordinazione e la strettezza sono rese palesi dal fatto innegabile che il fine a cui la scuola viene collegata non è autoscelto dalla scuola stessa, e non si colloca né potrebbe collocarsi — pur se lo si volesse — sulla linea di sviluppo dell'azione creatrice della scuola medesima, rispettata ed operante nella pienezza della sua autonomia.

Dai più pertinaci ed aggressivi propugnatori della programmazione scolastica nell'attuale fase non sembra che si eviti il pericolo suddetto. Sembra anzi che essi si siano inconsciamente nascosti nei panni di una particolare teoria che possiamo chiamare *teoria industriale della scuola* per cui questa istituzione spirituale e culturale è giustificata soprattutto come congegno nel complesso dei meccanismi dello sviluppo economico sia che si tratti di uno sviluppo già in atto secondo le leggi ad esso immanenti e sia che si tratti di un nuovo tipo di sviluppo da sostituire a quello in atto. Questa teoria industriale della scuola è oggi molto diffusa, e la sua diffusione attesta senza dubbio il prevalere di una particolare concezione della scuola che però è manifestamente una concezione non valorizzatrice e dilatatrice ma mortificatrice e menomatrice. Poiché l'attività economica è soltanto una, pur se cospicua e sempre più rilevante, tra le varie attività umane e sociali, il voler fare della scuola il « volano » — come si è detto — dello sviluppo economico è un volere evidentemente menomatore dell'ampiezza della responsabilità della scuola, dalla quale ovviamente debbono sgorgare energie anche rinnovatrici e rianimatrici della vita economica ma non solo di questa. Accantonando la valutazione di questa teoria sostanzialmente svalutatrice della scuola, è certo comunque che i più zelanti assertori

della programmazione scolastica mancano solitamente di approfondire i tre seguenti aspetti della questione:

1) che nell'ambito dello Stato moderno, intervenuto sin dalle origini nel campo della scuola, la programmazione scolastica è stata sempre ricercata e anche attuata nella stessa misura in cui allo Stato è riuscito di effettuare i propri interventi con ordine e coerenza, e che sono mutati e mutano soltanto i criteri e i fini di tale programmazione;

2) che la programmazione scolastica è per la sua natura innanzi tutto e soprattutto qualitativa, cioè programmazione che si determina e concreta nella qualità degli ordinamenti scolastici che si offrono ai cittadini per orientare e guidare la scelta dei loro studi in una visione unitaria e globale dei fini di interesse generale che si ritengono raggiungibili mercé la diffusione degli stessi studi;

3) che la programmazione scolastica è soggetta a particolari limiti che bisogna riconoscere ed osservare se si vuole programmare non per distruggere ma per costruire. Il principale limite è quello attinente alla natura stessa della scuola che, in quanto istituzione educativa specializzata per mezzo della cultura, è a questa indissolubilmente legata. Il filosofo ha insegnato che non c'è solo un limite inerente al soggetto titolare del potere, ma anche un limite inerente all'oggetto su cui il potere si esercita. Chi ha in suo potere una tavola può segarla e piallarla, ma evidentemente non può farle mangiare erba. Così nella scuola in quanto istituzione di cultura non si può fare quello che si vuole. Per servirsene bisogna in ogni momento rispettare quel complesso di esigenze che sono immanenti, come sue leggi, nella propria natura di istituzione di cultura. Tra tali esigenze è primaria quella per cui la scuola è inserita nello stesso moto storico della libera cultura che non sopporta ordini imperiali. *Tu, Caesar, civitatem dare potes homini, verbo non potest!* fu detto già all'imperatore romano. Come è impossibile creare artificialmente per atto di volontà il linguaggio, così è impossibile creare la cultura. Perciò è risorgente l'ideale dell'autonomia della scuola, diretta e governata dagli stessi uomini di cultura, indipendenti dal potere politico. A questo ideale, come è noto, ha dato espressione vigorosa, nel mondo moderno, anche l'insospettabile Condorcet. Giova a questo punto riferire che i più onesti fautori della programmazione illimitata, ritengono ingenuamente di poter far saltare questo limite mettendo la

pratica modellazione della scuola nelle mani degli stessi insegnanti ai quali il legislatore programmatore dovrebbe solo indicare la strada e il fine. Essi postulano la programmazione democratica sorgente dal basso e non sospettano che così ristabiliscono sia pure inconsapevolmente e contraddittoriamente proprio quel limite che la scuola inevitabilmente oppone ad ogni programmazione che pretenda di trattarla come una specie di stabilimento specializzato nella produzione di determinate categorie di esperti occorrenti per il funzionamento della macchina sociale.

Un altro limite è quello posto dalla società democratica che si trasformerebbe in un altro tipo di società ove consentisse di programmare gli studi autoritariamente, come qualcuno ha proposto suggerendo che sia la stessa autorità della scuola e non la scelta delle famiglie e degli interessati a stabilire i tipi di istituto a cui debbono iscriversi gli alunni in considerazione sia delle qualità di ciascuno che dei bisogni della società. Una perfetta programmazione scolastica — perfetta secondo la ideologia e la mistica della programmazione — esigerebbe, infatti, che l'autorità pubblica stabilisse essa così il numero chiuso degli studenti nei vari rami degli studi in relazione ai bisogni sociali come i vari gruppi di alunni da destinare volta per volta ai singoli rami. Ovviamente una simile programmazione scolastica sarebbe, sì, tecnicamente perfetta, ma potrebbe attuarsi solo in una società che rinnegasse e distruggesse le sue basi democratiche.

Ciò premesso e chiarito, non si può tuttavia non riconoscere validità all'esigenza della programmazione proprio da chi, come noi, ha riconosciuto e riconosce, da una parte, che in questa materia lo Stato moderno, male o bene e per fini diversi, si è sempre proposto di programmare e in realtà ha programmato, e, dall'altra, che oggi la connessione tra scuola e società è più stretta e profonda per cui c'è un più intenso e insieme più largo condizionamento sociale per opera diretta della scuola alla quale perciò spettano maggiori responsabilità. La validità di questa esigenza è innegabile, ma lo è altrettanto la esigenza di programmare innanzi tutto e soprattutto sul terreno qualitativo. Oggi più di ieri la programmazione scolastica ha bisogno di effettuarsi su questo terreno come scelta di nuovi ordinamenti e metodi. Proprio perché abbiamo una nuova società che si sta costruendo, e un vecchio organismo scolastico che si va disfacendo, è indispensabile e urgente puntare sulla riforma degli ordinamenti come momento pri-

maric e condizionante pur se non assorbente della programmazione. Programmando quantitativamente prima di programmare qualitativamente non si potenziano che le attuali deficienze, le quali sono in maggior misura deficienze qualitative, e non si rafforzano che le presenti contraddizioni. Non solo antecede la esigenza di incidere sulla qualità, ma questa esigenza è preponderante. La programmazione quantitativa, come programmazione attinente alle cose materiali (edifici, attrezzature, stipendi) e alla predisposizione degli istituti e degli strumenti giuridici — è necessaria, ma subordinata e strumentale. Bisogna in primo luogo aver chiara e adeguata l'idea di quello che si vuole e si attende dalla scuola nell'unità della vita sociale nel presente momento storico, e indi calare questa chiara idea nella formazione di congrui ordinamenti e metodi didattici. Già questo tipo di programmazione orienterebbe e riordinerebbe le aspirazioni dei giovani e delle famiglie e segnerebbe una direzione alle sollecitudini e alle cure delle pubbliche autorità.

Abbiamo già detto che oggi non difetta il prevalere di una certa concezione della scuola, ma è una concezione industriale-economicistica per cui la scuola è postulata e trattata come congegno dello sviluppo economico. In questa concezione si ritrovano uomini di differenti ispirazioni ideali che l'accettano non come frutto di una scelta ma come una specie di base transitoria su cui ritengono di rimanere per impossibilità o incapacità di scegliere. Quella che abbiamo chiamato ideologia industriale della scuola fornisce una sorta di terreno neutro sul quale si uniscono uomini e forze di diverse tendenze che credono in tal modo di portare avanti quanto meno lo sforzo per lo sviluppo materiale della scuola. Senonché la ideologia industriale della scuola per la sua stessa natura scolorisce e minimizza i problemi qualitativi della programmazione scolastica e perciò stesso induce a dare risalto ai problemi quantitativi. La ideologia industriale della scuola, congeniale ad alcuni e accettata da altri per la loro riluttanza o incapacità a trasferirsi sul terreno della programmazione qualitativa, oscura sempre di più, nella coscienza di coloro che l'accettano, i problemi delle scelte qualitative necessariamente prioritarie.

5. — *La programmazione scolastica nel Piano Gui.*

Quello che si chiama piano Gui è largamente dominato dalla ideologia industriale della scuola nella stessa misura in cui espun-

ge da sé lo sforzo di modellare coraggiosamente nuovi ordinamenti. Non mancano le novità, ma sono aggiuntive e frammentarie e non sostitutive ed organiche. Lo sforzo più cospicuo, e certamente assai rimarchevole, è stato quello di conservare e consolidare la situazione attuale con il metodo di ritoccarla abilmente in punti particolari. Si ha l'impressione che, nella maggior parte, questo sforzo sia stato imposto al Ministro dal bisogno di accantonare i problemi veri e più seri per l'impossibilità di affrontarli con spirito di collaborazione con i socialisti. I democratico-cristiani hanno ritenuto di dover accantonare quei problemi suscettibili di soluzioni rischiose per la loro parte; i socialisti hanno fatto altrettanto nei riguardi di altri problemi. In tal modo è rimasto l'osso della programmazione quantitativa pressoché totalmente spolpato della programmazione qualitativa.

La prova più imponente di questo spolpamento è data dalla possibilità di presentare in Parlamento il disegno per la legge finanziaria globale del piano prima e senza i singoli disegni destinati a incidere sugli ordinamenti. È nota la discussione che si è accesa in proposito tra democrazia cristiana e partito socialista. Il nocciolo della divergenza è chiaro. I socialisti non volevano dare il loro consenso ad una legge finanziaria globale antecedente i singoli disegni di riforma per la ragione che questa legge globale protrae per il prossimo quinquennio, con i naturali incrementi delle singole spese, gli stanziamenti del piano triennale scaduto il 30 giugno 1965. C'è quindi un piano finanziario quantitativo che antecede il piano di riforma qualitativo e che ovviamente non può essere stato formato che con il calcolo di una crescita entro i vigenti ordinamenti. I socialisti non volevano accettare un piano quantitativo sostanzialmente confermativo e accrescitivo degli ordinamenti qualitativi attualmente vigenti. È intervenuto un compromesso per cui alcuni disegni di legge di riforma sono discussi prima o contemporaneamente alla discussione della legge finanziaria globale. Trattasi delle leggi sulla scuola materna statale, sui professori universitari aggregati e sui nuovi ordinamenti universitari. Sarebbe facile, ma non è opportuno in questa sede, mettere in luce la funzione immobilizzatrice dei primi due disegni di legge mirabilmente predisposti non già per riformare ma per non riformare. È giustificato, invece, un accenno sia pure sfuggente al terzo disegno di legge

per valutare la qualità delle innovazioni che esso contiene.

L'articolazione delle Facoltà in tre gradi di cui il primo professionale e il terzo scientifico con un grado intermedio equivalente al corso attuale, è senza dubbio la novità più consistente. Mentre riteniamo di pronunciarci positivamente sul terzo grado come mezzo di elevamento degli studi sull'attuale bassura, non riusciamo a placare tutte le nostre inquietudini nei riguardi del primo che potrebbe togliere in basso alla nostra Università quello che le si vorrebbe far guadagnare in alto. L'esigenza di una istruzione professionale-tecnica superiore, che è esigenza validissima, sembra possa soddisfarsi più opportunamente ed efficacemente non dentro ma accanto all'Università.

Per quanto riguarda l'inserimento degli studenti, degli assistenti e degli insegnanti incaricati in alcuni consigli che rimarrebbero invariati nelle loro attribuzioni e responsabilità, esso sembra più destinato e idoneo a sconvolgere che a rinnovare e ricostruire l'ordine nei nostri studi universitari. Non è risolto ma semplicemente evitato il problema di chiamare gli studenti universitari all'esercizio di effettive responsabilità nella vita articolata dei nostri Atenei in cui si svolgono attività tipicamente giovanili, come, ad esempio, quelle assistenziali, che potrebbero e dovrebbero essere attribuite alla piena responsabilità dei giovani. Sembra che si persegua il disegno di attribuire ai giovani la responsabilità di cose che non possono e non sanno fare proprio per non attribuire loro la responsabilità di quelle cose che potrebbero, saprebbero e dovrebbero fare.

La istituzione del dipartimento che è una riunione di istituti appartenenti a diverse facoltà sembra più una mina destinata a far saltare l'attuale ordinamento per facoltà che il germe e la cellula di un nuovo e migliore ordinamento degli studi. Infine l'aver concesso tre su sette membri al sorteggio per la formazione delle Commissioni giudicatrici dei concorsi universitari per la scelta dei docenti significa aver introdotto il caso ma non aver distrutto le baronie. Noi riteniamo sia da preferire, nelle attuali condizioni, la cecità del caso per sfuggire all'occhiuta sopraffazione delle baronie, ma deve trattarsi di un caso puro e assoluto e non sottomesso alle baronie.

Trattasi di un compromesso tipicamente democratico-cristiano-socialista in cui né la democrazia cristiana ha saputo difendere quello che dell'antico e dell'esistente ha veramente

valore né i socialisti hanno saputo imporre il nuovo che è veramente positivo e costruttivo. Tra le rivendicazioni scolastiche di carattere qualitativo, sostenute dai socialisti circola un soffio di esigenza di serietà degli studi che non si può e non si deve disconoscere, ma complessivamente i socialisti soggiacciono alla tentazione di adoperare la scuola come arma per la creazione di un nuovo ordine sociale, e perciò, contro ogni ostentato rispetto per la libertà della scuola, finiscono con lo strumentalizzarla.

Queste rilevazioni ed osservazioni hanno voluto fornire solo un esempio della programmazione qualitativa accolta non tanto nel piano Gui quanto nel dilatamento in corso del piano stesso. È una programmazione qualitativa scarsamente orientativa ed innovativa, ma soprattutto minima. Sulla programmazione qualitativa di qualsiasi tipo prevale nettamente quella quantitativa che invece di tenere il suo posto subordinato prende il primo posto e invece di essere strumentale è finalistica.

Sono previsti stanziamenti senza dubbio utili e necessari per l'edilizia, per gli impianti, i sussidi, gli organici, la moltiplicazione degli istituti, ma dinanzi ad essi è impossibile far tacere il timore che complessivamente possano trasformarsi negli strumenti di una grande operazione conservatrice e sperperatrice. Si calcola, ad esempio, con grande sicurezza, il numero di quadri dirigenti, dei tecnici superiori, intermedi e inferiori, dei lavoratori qualificati e di quelli generici, che richiederà il nostro sviluppo economico nel 1975 per la sicurezza della continuità del suo slancio. Si parte da un certo tipo di evoluzione economica, e in relazione ad essa si prefigura una certa struttura professionale come quella ottima e in relazione a questa si programma una determinata struttura scolastica che le sia adeguata. Prescindendo dalla considerazione già svolta sul difetto della inventività di nuovi ordinamenti che siano adeguati alle esigenze della nostra società, non ristretta e non relegabile nella sua pura dimensione economica, c'è da osservare che in una età come la nostra di grandi trasformazioni per l'azione rivoluzionaria della scienza si calcola la crescita degli anni futuri partendo dalla identificazione degli attuali fattori di sviluppo. Né si concede nulla all'azione della vita spontanea che risolve da sé molti problemi, né si concede nulla ai fattori imponderabili e imprevedibili in un tempo che è caratterizzato invece dal cresciuto e crescente peso dell'imponderabilità e imprevedibilità.

Anni fa si programmarono edifici scolastici da costruire in certi centri che ne erano privi. Gli edifici sono stati terminati quando quei centri erano già spopolati in modo che c'è la casa della scuola dove non c'è più popolazione e manca invece dove la popolazione è immigrata. Si obietterà che proprio questa circostanza prova che mancò il programma, mancò la previsione. Senonché tutti i programmi si fondano su previsioni, e tutte le previsioni possono essere smentite dal corso imprevedibile della realtà ora estremamente dinamica. Solo le previsioni divine non sono smentibili per la semplice ragione che nell'eterno di non vi sono previsioni ma visioni.

Da ciò non discende che non si deve programmare neppure nei settori in cui la programmazione è possibile ed ha il valore di misura di prudenza e di saggezza. Si deve programmare ma non per lunghi bensì per brevi periodi onde il corso della realtà non sopravvanti i nostri programmi. Quello che è essenziale — specie nel campo scolastico — è predisporre i meccanismi, i congegni della rapida programmazione e del rapido adattamento dei programmi necessariamente schematici alla realtà provvidamente mutevole. Il piano Gui è manchevole, anche se non soprattutto, sotto questo profilo. Esso lascia sostanzialmente invariato il vecchio congegno amministrativo della scuola. La sola novità rilevante è la proposta concernente la istituzione di uffici scolastici regionali o interprovinciali, intermedi tra il Ministero della pubblica istruzione e i provveditori agli studi, ma nella formulazione e motivazione della proposta non c'è niente che induca a ritenere che non si tratti di un semplice anello aggiuntivo all'attuale catena burocratica. Quello che c'è di più sorprendente nel piano Gui è proprio la pretesa di padroneggiare programmaticamente una nuova complessa realtà scolastica che cresce continuamente su se stessa con l'uso dei vecchi strumenti, la cui insufficienza è stata già largamente sperimentata in questi anni di espansione.

Se dicessimo che nel piano Gui non ci sono elementi positivi, offenderemmo la verità e saremmo ingiusti. Il piano contiene indubbiamente elementi positivi che però sono utilizzabili solo in una visione organica della ricostruzione della nostra scuola, la quale visione ci ingiunge di rilevare il clamoroso difetto qualitativo del piano, la sua sostanziale insensibilità nei riguardi della strumentazione necessaria per una duttile azione programmatrice e la ingenuità meccanicistica della stessa pro-

grammazione quantitativa che esso accoglie come programmazione preponderante. Per dimostrare questo ingenuo meccanicismo basta rilevare che gli ideatori del piano hanno, per così dire, proiettato i presenti dati nell'avvenire calcolandone l'incremento senza distinguere tra dati positivi da aumentare e dati negativi da ridurre. Non c'è, infatti, soltanto una programmazione accrescitiva ma anche una programmazione diminuitiva. Ovviamente dove c'è difetto bisogna accrescere ma dove c'è eccedenza bisogna diminuire. Basta un solo esempio. Noi tutti siamo convinti che l'attuale popolazione degli istituti magistrali sia eccedente. Si calcolano circa 150.000 maestri elementari disoccupati e si rileva che c'è una produzione annua di nuovi diplomati eccedenti per circa 10.000 unità. Perciò, per programmare ragionevolmente in questa materia, bisognerebbe programmare non la crescita ma la diminuzione. Orbene il piano Gui — sia pure non in ampia misura — prevede e programma anche l'incremento degli istituti magistrali, così come programma l'incremento della spesa per la lotta contro l'analfabetismo laddove dovremmo pur prevedere il successo di questa lotta e quindi la sua tendenza a diventar superflua. Evidentemente il Ministro e i suoi collaboratori hanno ceduto al puro pregiudizio quantitativistico per cui il numero non solo è potenza ma anche qualità.

È augurabile che tutte le veraci forze intellettuali del paese, variamente rappresentabili e rappresentate dei partiti democratici, si uniscano nello sforzo inteso a correggere, integrare e perfezionare il piano Gui per salvaguardare l'integrità della scuola e la continuità del suo progresso assolutamente indispensabili per l'unità morale degli italiani e per lo sviluppo di tutte le loro attività civili.

Dopo avere esposto e motivato il nostro giudizio sulla natura e i limiti della programmazione dello sviluppo della scuola italiana, nel quinquennio 1966-70, secondo le linee direttive del Ministro Gui, alle quali, in mancanza di più congrui e prossimi riferimenti, questo disegno di legge necessariamente si ricollega, soprattutto per quelle previsioni di spese che hanno il loro fondamento non nelle esigenze della scuola esistente, ma nella volontà di porre in essere nuovi ordinamenti e istituti, è possibile e necessario insieme esaminare, per così dire, dall'interno lo stesso disegno di legge per coglierne e valutarne i suoi più peculiari caratteri ed aspetti svolgendo concetti e rilievi di cui alcuni sono già stati anticipati nella premessa di questa relazione.

6. — *Riforme senza spese e spese senza riforme.*

Il presente disegno di legge consta di due parti nettamente distinguibili e distinte, di cui una è composta di elementi che si riferiscono a bisogni connessi al funzionamento attuale della scuola così come esiste e come prevedibilmente si svilupperà secondo il ritmo della sua normale crescita nelle forme vigenti e che perciò potevano e dovevano rientrare nel bilancio annuale, opportunamente riveduto ed unificato o che, escludendo questa soluzione più corretta, potevano formare oggetto di un provvedimento transitorio e circoscritto analogo alle leggi n. 1073 e n. 874, e l'altra è composta di elementi che si riferiscono ai bisogni di una scuola intravista ma non ancora definita nella progettazione dei suoi nuovi ordinamenti e che perciò si sottraggono ad ogni seria valutazione che intenda accertarne la effettiva corrispondenza ai bisogni in relazione ai quali sono stati previsti ed apprestati. Gli anzidetti elementi possono essere stati calcolati erroneamente sia in eccesso che in difetto. Tanto la loro eventuale erroneità quanto la loro eventuale veridicità sono ugualmente indimostrabili. Né il Governo può difenderli né l'opposizione può criticarli come ogni norma legale deve essere difesa o criticata, ossia motivamente. Detti elementi sono immotivati e immotivabili, dato che dietro di essi non c'è nessuna realtà valutabile né in forma di istituzioni né in forma di ideazioni esatte e definite.

Nel narrare la storia delle riforme scolastiche in Italia alcuni hanno ritenuto di individuare la tendenza ricorrente a ideare e fuggiare brillanti e suggestivi progetti di riforme destinati peraltro a rimanere in larga misura sulla carta perché non corredati dai piani dei mezzi finanziari necessari per la loro realizzazione, ossia la tendenza ferace nell'ideare riforme ma riluttante e avara nel calcolare le spese. Se ciò fosse vero dovremmo dire, dinanzi a questo disegno di legge, che c'è oggi una inversione di tendenza, che cioè alla tendenza a inventare riforme senza spese si sta contrapponendo la tendenza a inventare spese senza riforme, ossia per riforme desiderate e sbandierate ma per la cui effettiva ideazione manca, se non il necessario vigore intellettuale, l'indispensabile coraggio morale e politico. È impossibile non porre in rilievo che una nota distintiva di questo disegno di legge è la sua palese impotenza a nascondere il vuoto di capacità inventiva e di effettiva volontà riformatrice che c'è dietro di esso. Ov-

viamente le cifre non possono prendere il posto delle idee, pur se non è sempre vero il detto secondo cui cominciare a numerare significa cominciare ad errare.

7. — Programmazione scolastica e programmazione generale.

È difficile, se non impossibile, negar valore all'accusa di isolazionismo mossa da alcuni a questo piano scolastico, pur se sostanzialmente ridotto all'osso del puro finanziamento, in quanto presentato e portato avanti, se non al di fuori, indipendentemente e separatamente dal quadro della programmazione generale. Un carattere essenziale della programmazione è, infatti, quello della sua organicità per cui si stabilisce, da parte degli organi costituzionalmente responsabili, la ripartizione delle pubbliche entrate, in un determinato periodo, fra i vari fini e servizi della vita collettiva secondo un disegno in cui i detti fini e servizi sono coordinati e graduati in base al grado dell'importanza ed urgenza a ciascuno riconosciuto nel momento dato, come fattore solidale e concorrente del progresso comune. In forza dell'anzidetto carattere dell'organicità, al quale non sembra si possa rinunciare in materia di programmazione della spesa pubblica, è ovvio che occorrerebbe poter procedere ad una valutazione comparativa delle somme dei mezzi destinati ai singoli fini e servizi pubblici e sociali per poter pronunciare un fondato giudizio sul valore politico e morale del criterio distributivo adottato. Se a questa ovvia osservazione si obiettasse che mentre si discute questo piano scolastico non sono sospese ma effettuate le operazioni necessarie per l'approvazione del programma generale nel quale l'anzidetto piano è iscritto e racchiuso, sarebbe facile rispondere che il solo procedimento logico sarebbe stato quello di approvare innanzitutto il programma generale per quanto riguarda la ripartizione della spesa fra i grandi settori e rami della attività nazionale e indi procedere all'elaborazione specificatrice dei singoli piani non potendosi e non dovendosi escludere che nel corso della discussione il programma generale subisca correzioni idonee a influire sui piani particolari e anche su questo scolastico. È sufficiente questa ipotesi, cioè, la ipotesi che possa imporsi un differente criterio distributivo nella definitiva formazione del programma generale per aver chiara e immediata l'idea della illogicità manifesta del procedimento adottato di far precedere l'approvazione di questo pia-

no particolare a quello del programma generale.

Ma noi non riteniamo di dover insistere sulla caratteristica illogicamente separatistica di questo disegno di legge soprattutto in considerazione della incoercibile tendenza del programma generale a trasmutarsi incessantemente per cui sembra irriducibile ad assumere un volto chiaro e fermo e una forma definitiva. Riconosciamo che è molto difficile, se non impossibile, confrontare il piano che ha trovato espressione nel presente disegno di legge con un programma generale che stenta a trovare espressione in un testo fermo e chiaro. Ma questa difficoltà è un difetto aggiuntivo, pur se estrinseco, del presente disegno di legge.

Non ci è invece possibile sorvolare su un particolare riflesso né irrilevante né secondario della sostanziale disgiunzione del piano, contenuto nel presente disegno di legge, dal programma generale. Trattasi del riflesso che consiste nella impossibilità di accertare, come ci obbliga a fare il precetto costituzionale, la effettiva disponibilità dei mezzi finanziari necessari per l'attuazione del piano scolastico negli esercizi dal 1967 al 1970. L'articolo 39 del disegno di legge, sul quale articolo per il suo carattere programmatico e non precettivo avremo tuttavia necessità di ritornare tra poco, offre, pur se in parte solo teoricamente, la copertura degli oneri previsti limitatamente all'anno 1966, per cui, rimanendo nell'ambito del presente disegno di legge, è impossibile stabilire se le spese in esso previste possano avere copertura negli anni successivi al 1966. Giova a tal proposito che noi rileggiamo la conclusione della sentenza costituzionale n. 1, del 1966, la quale recita: « Si deve pertanto affermare... che l'obbligo della « copertura » deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge prevede siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri ». È vero che il giudice costituzionale attenua il valore imperativo di questa affermazione aggiungendo che se l'obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese, che incidano sopra un esercizio in corso, una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stesse delle cose non è richiesta dalla ratio della norma per gli esercizi futuri soprattutto per la ragione che la legge di spesa si pone come autorizzazione al governo che la esercita non incontrollatamente, nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione

della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento. Ma ciò precisato, il giudice ulteriormente chiarisce che: « Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, la emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contrapposizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo ».

Ora quel che ci è indebitamente impedito costringendoci a valutare il presente disegno di legge non solo separatamente dal programma generale di sviluppo, ma prima dell'approvazione dello stesso programma, è proprio di accertare in adempimento dell'obbligo ingiunto al legislatore dall'articolo 81 della Costituzione, interpretato nella surriferita sentenza, se la previsione di maggiori entrate, quale è richiesta dall'attuazione del piano scolastico nel quadriennio 1967-1970, si dimostra sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi suddetti, e non in contraddizione con le previsioni del Governo quali risultano dal programma di sviluppo del Paese. Si può obiettare che questo accertamento sarà da noi effettuato nel momento della discussione e dell'approvazione del programma di sviluppo, ma questa obiezione non distrugge la realtà del comportamento anticostituzionale che intanto si manifesta e concreta approvando norme non approvabili costituzionalmente che dopo avere eseguito positivamente l'anzidetto accertamento.

A proposito dell'articolo 37 non possiamo e non dobbiamo mancare di osservare che pur se esso prevede e specifica le fonti di finanziamento del piano per il 1966, due delle fonti specificate, ossia l'aliquota dei gettiti relativi all'applicazione del provvedimento concernente le modificazioni dell'imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica e del provvedimento concernente modifiche in materia di imposta generale sull'entrata al trattamento tributario delle acque e bevande gassate delle acque minerali naturali, medicinali o da tavola (per la somma complessiva di 45.130 mi-

lioni) non potranno diventare operative che alla condizione che il Parlamento approvi le relative leggi. L'approvazione del predetto articolo 37 non è perciò sufficiente ad assicurare al piano neppure i mezzi di finanziamento per il 1966, per cui anche su questo anno pende la incertezza relativa alla disponibilità della totalità dei mezzi necessari per l'attuazione del piano medesimo.

8. — *Absoluta discrezionalità.*

Se dicessimo che il piano quinquennale, contenuto in questo disegno di legge, dichiarando che per non sacrificare l'esigenza di adattarsi a mutevoli situazioni e per serbare perciò un certo grado di duttilità utile a tal fine, indicasse e prevedesse solo stanziamenti globali, in corrispondenza ai fini principali della spesa, non diremmo tutta la verità, perché accanto a queste generiche indicazioni e previsioni spiccano per il contrasto determinazioni tanto particolari ed analitiche da apparire insignificanti e comunque ingiustificate in un documento quale quello in esame, come, ad esempio, quella che prevede la istituzione di cinque nuovi posti di vice-ragionieri economi nel ruolo del personale della carriera di concetto dei Convitti nazionali (articolo 2, comma secondo). Ciò significa che neppure nella preparazione e formazione di un testo legislativo di tanta importanza si è saputo resistere alla tentazione di insinuare e varare qualcuna di quelle piccole norme di cui è stata ed è fertile, nel presente momento storico, la nostra legislazione scolastica e che hanno ormai assunto forse immeritatamente il nome spregevole di leggine per distinguerle dalle leggi che normalmente curano interessi generali e non particolari.

Ad una analisi attenta non sfugge che all'ombra delle grandi piantagioni di cui consta questo piano, si è trovato il modo di mettere a dimora un piccolo sottobosco di norme-leggine. Questa circostanza per cui si è abbondato in determinazioni analitiche e specificanti, al di là della misura che sarebbe stata giustificata in un simile documento, abbracciate il periodo di un quinquennio, occorre a dare maggiore risalto al fatto che viceversa si sono omesse, in altri casi, specificazioni e distinzioni che sarebbero state assolutamente indispensabili conferendo al Ministro e al Governo una latitudine di discrezionalità che non solo è preoccupante nel merito ma che sotto il profilo formale sembra

sconfinare dai limiti posti a presidio e garanzia dei poteri del Parlamento in materia di formazione di leggi di bilancio. Per dimostrare questa nostra affermazione ci limitiamo qui a citare come esempi gli articoli 2 e 5 (ma articoli simili a questi che prevedono stanziamenti globali per spese che nel bilancio sono distribuite fra vari capitoli sono numerosi nel presente disegno di legge). L'articolo 2 indica stanziamenti previsti per il quinquennio per la istituzione di istituti e scuole e per lo sdoppiamento di corsi e classi nei settori della scuola elementare, secondaria e artistica — comprese le scuole speciali, le classi differenziali della scuola dell'obbligo e gli istituti per minorati sensoriali — nonché per l'ampliamento e la revisione dei relativi organici di personale, e l'articolo 5 indica gli stanziamenti per le dotazioni didattiche nelle scuole anzidette. Nell'uno e nell'altro caso l'indicazione è globale per ciascun anno. Poiché il comma primo dell'articolo 1 stabilisce che gli stanziamenti previsti nel presente disegno di legge saranno iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per ciascuno degli esercizi dal 1966 al 1970, si deve presumere che gli stanziamenti indicati globalmente nel piano in discussione saranno ripartiti fra i vari capitoli in ciascuno stato di previsione degli anni ancor non nati onde il giudizio politico sui criteri della ripartizione — ad esempio sulla quantità dei mezzi assegnati a ciascuno dei rami precitati della pubblica istruzione — non sarà, per detti anni, sottratto al Parlamento pur se occorrerebbe chiarire la norma contenuta nel primo comma dell'articolo 1 che si limita a dire che gli stanziamenti di cui trattasi saranno iscritti negli stati di previsione nella misura e con la destinazione indicati negli articoli della presente legge. Ma supposto ed ammesso che per gli anni 1968, 1969 e 1970 si possa distinguere, negli stati di previsione, quello che ora è indistinto e che quindi si possa restituire al Parlamento il potere irrinunciabile di pronunciarsi sulla ripartizione di una parte tanto cospicua della spesa pubblica fra i vari rami della pubblica istruzione, è certo che tale potere gli è sottratto per il 1966 e probabilmente anche per il 1967 dato che il relativo stato di previsione, non contenente gli stanziamenti di cui trattasi, è stato già presentato e prevedibilmente si dovrà discutere nelle prossime settimane. Oltre tutto non sembra che gli stanziamenti globalmente indicati siano tecnicamente spendibili per le leggi della contabilità dello Stato

senza procedere, con idoneo provvedimento approvato dal Parlamento, alla loro ripartizione. La legge n. 1073 non può essere invocata come precedente per sostenere il contrario dato che quella legge del 24 luglio 1962, n. 1073, fu approvata e pubblicata prima che si formasse il bilancio per il 1962-63 (allora l'anno finanziario non coincideva ancora con l'anno solare). Ora ci troviamo di fronte ad una situazione assolutamente nuova che è quella di una legge che approva stanziamenti globali per capitoli di spesa distinti nel bilancio, stanziamenti previsti anche per il 1966, dopo che il bilancio del 1966 è stato già approvato e largamente speso. Trattasi di stanziamenti non irrilevanti, giacché per i fini dell'articolo 2 sono previsti per il 1966 lire 40.100 milioni e per i fini dell'articolo 5 sono previsti 16.150 milioni. Ammesso che il Ministro possa veramente spenderli, senza nessun altro documento specificante, approvato dal Parlamento, è evidente la singolarissima ampiezza del potere conferito al Ministro stesso a cui spetta di stabilire sovraneamente la divisione della torta fra i vari rami della pubblica istruzione pronunciandosi insindacabilmente sull'opportunità di favorire lo sviluppo di un ramo piuttosto che di altri.

L'espandersi della discrezionalità del Ministro diventa parossistico con la norma contenuta nel comma primo dell'articolo 37 che stabilisce che in ciascun anno, in relazione alle effettive esigenze emerse, con decreti del Ministro del tesoro, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, possono essere apportate variazioni compensative agli stanziamenti dei capitoli tra i quali sono ripartite le somme previste, rispettivamente, dagli articoli 2, 5 e 26 della presente legge (l'articolo 26 indica gli stanziamenti previsti per la istituzione di nuove cattedre e di nuovi posti di assistenti nelle Università). Ciò significa che con decreti ministeriali sono trasferibili stanziamenti approvati, poniamo, dal Parlamento per la scuola elementare o secondaria all'Università e viceversa. Il conferimento di un simile potere ha l'effetto di vanificare le responsabilità del Parlamento in materia di decisioni finanziarie. Sostanzialmente approvando questa norma il Parlamento si spoglierebbe, con proprio atto, di un potere che gli è conferito dalla Costituzione in quanto legittimerebbe il Governo a modificare decisioni che la stessa Costituzione ha voluto che siano decisioni rientranti nella competenza del Parlamento. Anzi non sembra privo di fondamento il dubbio che la norma di cui trattasi sia in contrasto

con il precetto costituzionale contenuto nell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione.

9. — *Non totalità del piano.*

Un'altra saliente caratteristica del presente disegno di legge nella sua veste e sostanza di piano quinquennale di sviluppo della scuola è quella della sua non totalità. Il piano è premeditadamente manchevole e lacunoso. Esso lascia fuori di sé non per distrazione ma di proposito la previsione di importanti e qualificanti interventi, come, ad esempio, quello per lo sviluppo della scuola materna e quello per lo sviluppo dell'edilizia scolastica. È vero che il Governo ha presentato specifici disegni di legge, attualmente *in itinere*, per la risoluzione dei problemi estromessi dal piano giustificandoli in base alla peculiarità della disciplina normativa da essi richiesta, ma questa circostanza, da una parte, ha il significato di una confessione da parte del Governo che non solo non è indispensabile un unico e generale disegno di sviluppo della scuola ma è opportuno procedere con distinti provvedimenti e, dall'altra, rende più evidente la illogicità di aver voluto comprendere nel piano stanziamenti per fini e interventi che ancora manifestamente sono bisognosi di una particolare e preventiva disciplina legislativa. Se si è deciso di estromettere dal piano determinati interventi per farne oggetto di specifici provvedimenti, non si capisce perché nello stesso tempo si sia deciso di includerne altri per i quali mancano del tutto i necessari strumenti operativi che possono essere predisposti soltanto dalla legge. Citiamo qui, per esempio, gli interventi per il controllo sanitario e per l'orientamento scolastico. L'articolo 20 prevede determinati stanziamenti per il controllo sanitario limitandosi a stabilire che la loro ripartizione è disposta dal Ministro della pubblica istruzione tra i Provveditori agli studi in relazione alle necessità di valutarsi di concerto con le autorità sanitarie provinciali.

L'articolo 21, a sua volta, prevede determinati stanziamenti per l'orientamento scolastico limitandosi a stabilire che per l'organizzazione dei relativi servizi, il Ministero della pubblica istruzione si avvale dei provveditori agli studi, i quali possono, a tal fine, stipulare convenzioni con Enti che perseguono fini pubblici. Trattasi di due norme che per la loro pratica applicazione, da una parte consentiranno al Ministero e ai provveditori un uso incontrollabile del potere discrezionale, e, dall'altro, costringeranno l'uno e gli altri a spendere gli stanziamenti di cui trattasi in

modo largamente infruttifero per la mancanza di chiari obiettivi e di idonei strumenti. Un servizio sanitario nella e per la scuola è postulato nel nostro tempo dal carattere della scuola stessa che è aperta ad alunni di ogni condizione sociale. Ma si trattava e si tratta di organizzarlo seriamente in base ad idee chiare e precise e risolvendo preliminarmente l'ardente guerra che in questo settore divide il Ministero della pubblica istruzione e quello della sanità e che ora rischia di passare persino nei testi legislativi. Limitarsi, come si limita l'articolo 20, a prevedere gli stanziamenti e la loro ripartizione fra i provveditori agli studi affinché li spendano per il controllo sanitario significa oltre tutto fornire nuovo combustibile e nuovi impulsi eccitanti al formarsi di gruppi di beneficiari infeudabili e padroneggiabili politicamente. Infatti l'articolo 20 tace accuratamente sul modo di organizzare il controllo sanitario e sui criteri per la scelta dei medici. In quanto al servizio dell'orientamento scolastico anche esso corrisponde ad una effettiva esigenza. L'Italia è in questo campo gravemente ritardataria. Ma proprio questa circostanza imponeva di affrontare il problema con un impegno e con una consapevolezza che non si ravvisano nell'articolo 21. Poiché detto articolo prevede che i provveditori, per la spesa degli stanziamenti destinati all'orientamento scolastico, possono stipulare convenzioni con Enti che perseguono fini pubblici, è facile prevedere che non tarderanno a sorgere e a moltiplicarsi tali Enti ai quali oltre tutto è consentita di essere semplici enti privati in quanto è bastevole, come dice la norma, che essi perseguano fini pubblici. Cumulativamente gli articoli 20 e 21, per la latitudine con cui sono stati formulati, non sembrano idonei che a consentire ed eccitare lo sviluppo non della scuola ma di attività e strumenti padroneggiabili politicamente, in una fase della nostra vita nazionale in cui è preponderante e universale la brama dell'accaparramento crescente di strumenti di potere politico-elettorale, strumenti che quando sono posti e operano nelle adiacenze della scuola operano assai più negativamente sul costume morale della Nazione. Una interpretazione maliziosa, a cui non sembra possibile negare adesione, potrebbe indurre a ravvisare la ragione della decisione di includere in questo piano, premeditadamente non totale, la previsione di interventi che avrebbero avuto bisogno di una speciale e preventiva disciplina, proprio nella volontà sia pure inconscia di estendere l'area del potere incontrollabile e perciò non sfruttabile politicamente.

A proposito della non totalità del presente piano non vogliamo mancare di notare, infine, che se può essere giustificata una pluralità di disegni di sviluppo anziché un unico disegno onnicomprensivo, era ed è tuttavia indispensabile valutare i vari disegni nella loro reciproca connessione e nella loro necessaria solidarietà, il che non è stato finora reso possibile dal comportamento del Governo.

10. — *Frammentarietà.*

Non solo il piano è contrassegnato dalla sua non totalità, ma anche dalla palese assenza di un serio sforzo di coordinazione e di unificazione degli interventi in materie che tale coordinazione e unificazione obiettivamente richiedevano e richiedono. Non c'è perciò solo una frammentarietà esterna al piano, ma anche una frammentarietà interna al piano stesso. Anche sotto questo profilo il piano si manifesta inferiore e insieme infedele al suo concetto, per cui avrebbe dovuto e dovrebbe coordinare e unificare quello che per pigrizia o per l'inerzia dell'abitudine ovvero per mutate condizioni appare ora illogicamente diviso. Si deve, anzi, notare che il piano, dove gli è stato materialmente possibile, ha continuato ad applicare ulteriormente la regola non lodevole della divisione e della dispersione. Ciò è visibile soprattutto in materia di assistenza in cui è urgente e indispensabile unificare gli stanziamenti e coordinare le azioni per la più oculata e più organica utilizzazione dei mezzi, che essendo purtroppo sempre inferiori ai bisogni debbono essere spesi con i procedimenti più idonei a contenerne la dispersione e ad accrescerne l'efficacia. Avendo, ad esempio, deciso, ragionevolmente secondo noi, di limitare il conferimento delle borse di studio agli alunni capaci privi di mezzi iscritti alle scuole medie superiori escludendo dal godimento di questa forma di assistenza gli alunni della scuola media inferiore che già ne fruivano, a cagione della obbligatorietà della scuola medesima, si sono previsti opportunamente specifici stanziamenti a favore delle casse scolastiche delle scuole medie inferiori onde metterle in condizioni di assistere gli alunni più bisognosi, privati, come abbiamo già detto, della possibilità di partecipare al conferimento delle borse di studio. Senonché, mentre proprio perciò sarebbe stato indispensabile concentrare i mezzi di assistenza per gli alunni meritevoli ma bisognosi della scuola media inferiore nella Cassa scolastica facendo di questo organismo il centro propulsore dell'assi-

stenza in tale scuola, si è preferito sprecare questa eccellente occasione per procedere all'unificazione continuando a frazionare i mezzi disponibili. Infatti si sono concessi mezzi per l'assistenza tanto ai patronati quanto alle Casse, mentre sarebbe stato utile e necessario specializzare i Patronati come strumenti dell'assistenza nella scuola elementare, priva normalmente di Casse scolastiche, e specializzare le Casse scolastiche come strumenti dell'assistenza nella scuola media inferiore. Inoltre in base all'articolo 15 gli stanziamenti per i buoni-libro destinati a facilitare l'acquisto dei libri di testo agli alunni di disagiate condizioni della scuola media inferiore possono essere spesi sia attraverso i Patronati che attraverso le Casse scolastiche.

In generale il presente disegno di legge è soggiaciuto alla tendenza di assecondare ed eccitare lo sviluppo ipertrofico dei Patronati scolastici, ai quali, con una norma da ritenere innovativa in quanto riserva gli stanziamenti previsti per il doposcuola nel campo dell'istruzione primaria unicamente ai patronati, sono stati concessi, per l'appunto, cospicui prezzi per il doposcuola nelle scuole elementari (articolo 9) e con distinta norma sono stati concessi altri mezzi per l'assistenza agli alunni bisognosi frequentanti la scuola dell'obbligo (articolo 11), ed è inoltre consentito di partecipare al servizio di trasporto degli alunni della scuola dell'obbligo e degli istituti professionali (articolo 14) e al servizio di distribuzione dei buoni-libro (articolo 15) destinando mezzi per l'uno e per l'altro servizio.

L'articolo 10 che prevede gli stanziamenti per il doposcuola nella scuola media inferiore, proprio perché non specifica, come sarebbe stato desiderabile, che detto doposcuola deve essere organizzato dagli organi dirigenti della scuola stessa, non esclude che anche in sua interpretazione e la sua applicazione possano soggiacere alla tendenza di creare nuovo spazio per l'espansionismo dei patronati scolastici, i quali se non sono già strumenti di potere sono eccitati fortemente a diventarlo dal presente disegno di legge che attribuendo loro compiti concede anche i mezzi necessari per adempierli. Non si può e non si deve escludere che anche nella tendenza a rafforzare i patronati si esprima sia pure inconsciamente la volontà politica intesa a dare, in questo momento, la preferenza per l'espletamento di determinate operazioni scolastiche o parascolastiche, a strumenti di azione e di potere più padroneggiabili politicamente di quelli propriamente statali.

Per contenere l'espansionismo ingiustificato e pericoloso dei patronati sarebbe stato e sarebbe opportuno affidare il servizio del trasporto degli alunni ai comuni o ai singoli istituti e riservare il servizio della distribuzione dei buoni-libro alle Casse scolastiche.

A proposito della ipertrofia dei patronati scolastici, incontestabilmente eccitata dal presente disegno di legge, non possiamo non porre in rilievo che le condizioni oggettive richiedono se mai di ridimensionare tali strumenti e non di ingigantirli. I patronati sorsero originariamente per stimolare la raccolta di mezzi nella popolazione locale al fine di destinarli ad iniziative integrative dell'azione scolastica. Bisogna riconoscere che essi non hanno raggiunto questo intento. Ora sono strumenti burocratici che vivono prevalentemente con i mezzi dei comuni e dello Stato. Perciò non si comprende e non si giustifica il proposito dello Stato di affidare ad essi compiti che potrebbero e dovrebbero essere affidati allo Stato stesso. In particolare non si giustifica la decisione di rendere i patronati protagonisti dei doposcuola nel momento stesso in cui si destinano a questa istituzione cospicue somme sul bilancio dello statale. È impossibile non chiedersi perché i doposcuola, pagati dallo Stato, non debbano essere affidati alla scuola stessa, cioè agli stessi organi dirigenti della scuola. Evidentemente il legislatore né ha tenuto presente che oggi il doposcuola non ha più un mero carattere assistenziale ma si *integra* nella scuola stessa che perciò respira anche attraverso il polmone del doposcuola, né ha considerato il pericolo di porre i germi di un pericoloso dualismo tra scuola e doposcuola e perciò di rompere l'unità dell'educazione.

Il presente disegno di legge ha voluto prevedere specifici stanziamenti anche per le Casse scolastiche delle scuole secondarie superiori e artistiche e per i buoni-libro per gli alunni delle scuole medesime. Prescindendo dalla considerazione logicamente principale che per l'assistenza agli alunni capaci ma bisognosi delle suddette scuole è prevista come forma tipica quella del conferimento di borse di studio per le quali sono previsti rilevanti stanziamenti (articolo 17), dobbiamo qui notare che gli stanziamenti per le casse (articolo 13) e quelli per i buoni-libro (articolo 16) per le scuole medie superiori sono assolutamente esigui e che la loro esiguità li condanna fatalmente ad essere sperperati, cioè ad essere spesi senza frutto. Trasferendo gli stessi stanziamenti per aggiungerli a quelli corrispondenti previsti per la scuola media inferiore si sarebbe raggiunto

l'effetto di accrescere la somma dei mezzi per l'assistenza a disposizione di tale scuola, in un momento in cui i suoi alunni sono esclusi dal beneficio delle borse di studio, e insieme si sarebbe consentito di spendere fruttuosamente somme che per i fini a cui sono destinate dal presente disegno di legge non possono essere che sperperate. Basta considerare che dividendo i 250 milioni previsti per il 1966 fra le Casse scolastiche delle scuole medie superiori esistenti nel 1962-63 in numero di 1862 si potrebbe concedere a ciascuna Cassa un contributo medio di lire 134.270.

L'articolo 15, nel suo ultimo comma, ricorda e riafferma il principio della fornitura gratuita dei libri di testo a tutti gli alunni delle scuole elementari ai sensi della legge 10 agosto 1964, n. 719. In proposito non vogliamo mancare di notare che se ha sommo valore morale l'esigenza di non mortificare gli alunni poveri fornendo solo ad essi gratuitamente i libri di testo, è quanto meno inquietante la circostanza che per soddisfare questa esigenza si giunga alla conseguenza di far mancare indispensabili mezzi d'assistenza agli alunni più poveri e bisognosi. Anche in questo caso non si dà impulso che allo sperpero e alla dispersione con danno degli alunni più poveri e insieme della scuola.

Anche per quanto riguarda il settore dell'assistenza universitaria si è voluto perdere l'occasione di procedere ad una indispensabile e indifferibile unificazione. Infatti si sono previsti distinti stanziamenti per l'assegno di studio agli studenti (articolo 31), per borse di studio per i giovani laureati (articolo 32) e per contributi a favore delle Opere universitarie (articolo 33) alle quali è attribuito il compito di attuare forme varie d'assistenza, non escluse le borse di studio. Come si vede continuano a sussistere canali diversi attraverso i quali è fatta passare l'azione assistenziale con pericoli inevitabili di interferenze, confusioni e dispersioni, mentre sarebbe stato tanto facile quanto necessario concentrare i mezzi e le iniziative d'assistenza nelle Opere Universitarie riformandone l'ordinamento. Una simile decisione, oltre che tecnicamente più pregevole, sarebbe stata anche più rispettosa dell'autonomia universitaria.

Non vogliamo mancare, infine, di rilevare che anche questo piano appare rigorosamente avaro in rapporto all'assistenza, nel settore della scuola secondaria, per mezzo di convitti statali, ai quali sono destinati dagli articoli 18 e 19 modestissimi mezzi che risultano tanto più insufficienti quanto maggiore e più evidente si manifesta la necessità di questo tipo

di assistenza particolarmente penetrante e valorizzante nei riguardi della popolazione scolastica più meritevole e insieme più bisognosa.

11. — *Aggiornamento culturale e didattico.*

Il presente disegno di legge prevede specifici stanziamenti in misura non irrilevante per l'aggiornamento culturale e didattico del personale direttivo e insegnante (articolo 4) distinguendoli da quello destinato all'aggiornamento culturale e professionale del personale dell'Amministrazione (comma secondo dell'articolo 34). Da 1.000 milioni nel 1966 si sale a 1.750 milioni nel 1970. L'articolo 4 si limita a stabilire che l'aggiornamento sarà organizzato a cura del Ministero astenendosi dallo specificare gli strumenti di cui il Ministero stesso si varrà. Perciò non solo non si può escludere ma si deve prevedere che fra detti strumenti avranno una posizione e una parte non secondaria i Centri didattici. Ciò che suscita inquietudine, e qui dobbiamo rendere palese, è che non c'è nessun sintomo della volontà di riformare i Centri didattici che continuano ad essere gli strumenti operativi di determinate dottrine pedagogiche e di determinati indirizzi didattici, issati al vertice dell'autorità ministeriale attraverso le scelte dei loro dirigenti non sottoposte ad alcun controllo democratico. Perciò è da temere che l'operazione aggiornamento culturale e didattico, reclamata dalle esigenze obbiettive e subbiettive della scuola, possa trasformarsi, da una parte, in una grande operazione di indottrinamento, e, dall'altra, in un potenziamento dei Centri didattici, quali strumenti di pressione e d'azione nella scuola più facilmente maneggiabili dal potere politico con la conseguenza che già si intravede di ridurre i normali organi amministrativi e dirigenti della scuola ad organi subalterni degli stessi Centri.

Non possiamo non aggiungere che la previsione isolata dello stanziamento per l'aggiornamento culturale e didattico, avulsa dal contesto dei provvedimenti per la formazione e i metodi di scelta del personale insegnante, non appare destinata, invero vanamente, che a tentare di nascondere il prolungarsi dell'omissione degli sforzi intesi a risolvere seriamente questo problema. Oggi il problema primario non è quello dell'aggiornamento, bensì quello della formazione e della scelta degli insegnanti. Si aggiorna quello che c'è, ma non quello che non c'è. Attualmente la scuola italiana, di più nel settore secondario ma anche in quello primario, so-

fre in misura che sta diventando insopportabile della penuria di insegnanti qualificati e preparati anche a cagione dell'invecchiamento e dell'intorpidimento dei metodi di scelta. La volontà di affrontare il problema dell'aggiornamento che sia volontà diretta effettivamente a questo fine e non sviata verso altri fini, non può essere che momento e parte di un più ampio e articolato sforzo di volontà inteso a risolvere il problema della formazione e della rinnovazione continua di un corpo insegnante che sia adeguato per quantità ma soprattutto per qualità ai bisogni della scuola d'oggi, divenuta purtroppo nel nostro Paese, in settori non irrilevanti, una specie di *refugium peccatorum*, cioè l'ultima occasione per i rifiuti di tutte le altre professioni liberali.

12. — *Educazione popolare e degli adulti.*

Per l'educazione popolare e degli adulti il bilancio del 1966 prevede la somma globale di 6.118.180.000. Il presente piano aumenta questa somma, nello stesso anno, di 3.100 milioni che salgono a 5.200 milioni nel 1970. Nel 1970, prescindendo da stanziamenti aggiuntivi, si dovrebbero perciò spendere per l'educazione popolare circa 11 miliardi e mezzo. Non si tratta evidentemente di una cifra irrisoria, specie se si tien presente che la stessa indicazione dei fini per i quali debbono essere spesi gli stanziamenti di cui si tratta, contenuta nel presente disegno di legge, rivela che in questa materia nulla è mutato, che cioè restano invariati gli attuali strumenti didattici i quali, come è noto, furono escogitati più per dare sollievo alla disoccupazione magistrale che per destinare mezzi e iniziative alla effettiva educazione popolare. Detti strumenti hanno comunque rivelato un grado minimo di fecondità solo nel campo della lotta contro l'analfabetismo. Mentre la società italiana avanza sempre più rapidamente nel processo della sua industrializzazione non si può più continuare a pestare acqua nel mortaio della vecchia lotta contro l'analfabetismo così come si combatteva e svolgeva nell'ambito di una società prevalentemente rurale. Dall'educazione popolare intesa come lotta contro le sacche di analfabeti adulti bisogna passare immediatamente all'educazione degli adulti come educazione permanente. Ogni indugio, pur se circondato da stentoree dichiarazioni che annunziano costantemente la volontà di effettuare questo passaggio, è causa di sperpero che appare tanto più rilevante e inquietante quanta mag-

giore è la somma dei mezzi destinati all'educazione popolare e degli adulti.

Non si ha ragione di dubitare del fatto che effettivamente si voglia superare l'attuale struttura dei corsi di scuola popolare, la cui utilità è invero modestissima e comunque di gran lunga inferiore al danno morale e politico che produce la lotta per il loro accaparramento, ma preoccupa il vuoto di idee chiare ed univoche che esiste a proposito di tale superamento. Non c'è fino adesso nessun documento ufficiale che attesti la presenza di un motivo centrale ispiratore della riforma che valga a fare dell'educazione degli adulti in quanto educazione permanente il reparto, per così dire, più mobile e mutevole del nostro sistema scolastico, non più fondato su un vuoto di istruzione ma sui frutti e sui risultati dell'istruzione obbligatoria e inteso a far maturare tali frutti in tutti coloro che scelgono tipi di vita e di lavoro con una minima carica di fecondità morale e intellettuale. Gli stanziamenti di cui trattasi preoccupano in realtà assai meno per la loro consistenza e assai di più per il rischio a cui sono esposti di essere spesi infruttuosamente nel perdurare dell'attuale incertezza quanto mai favorevole alla conservazione dello *status quo*.

13. — Ricerca scientifica.

Alla ricerca scientifica, che si svolge nelle Università e negli Istituti superiori, sono assegnati complessivamente dal presente disegno di legge mezzi che non sembrano del tutto insignificanti. L'articolo 28 aumenta l'attuale contributo di funzionamento alle Università ed Istituti che ammonta a 6.825 milioni, di 6.500 milioni nel 1966 e di 19.000 milioni nel 1970. Perciò nel 1970 il contributo di finanziamento ascenderà a 28.825 milioni. L'articolo 29 aumenta l'attuale stanziamento per il funzionamento degli istituti superiori scientifici che è di 1.000 milioni, di 150 milioni nel 1966 e di 1.000 milioni nel 1970. Perciò nel 1970 questo stanziamento ascenderà a 2.000 milioni. L'articolo 30 aumenta il contributo specifico per la ricerca che ammonta attualmente a 5.000 milioni, di 1.500 milioni nel 1966 e di 3.500 milioni nel 1970. Perciò nel 1970 tale contributo ascenderà a 8.500 milioni. Sommando dette cifre si rileva che lo Stato si propone di spendere nel 1970 per la ricerca scientifica nell'Università la cifra globale di 37.825 milioni. Essendo costretti a svolgere l'esame nei limiti del presente disegno di legge è impossibile dire se tale somma sia corrispondente alle

necessità e alle responsabilità di un Paese come l'Italia di alte tradizioni scientifiche e che si trova in una fase non arretrata ma neppure avanzatissima del suo sviluppo economico-sociale per due ragioni fondamentali. La prima ragione è che manca la possibilità di confrontare detta somma con le altre somme che lo Stato si propone di spendere per la ricerca scientifica fuori delle Università. La seconda, importante non meno della prima, è che manca la chiara nozione dei metodi e criteri con cui lo Stato intende distribuire la somma anzidetta.

Noi riteniamo che i mezzi dello Stato debbano essere riservati alla ricerca pura e disinteressata, perché, nelle società democratiche, come osservò acutamente Alessio de Tocqueville all'alba del trionfo dell'industrialismo in tali società, c'è una spinta spontanea verso la ricerca applicata. Perciò per equilibrare questa spinta e per eccitare il pensiero verso la direzione degli studi scientifici puri e disinteressati è necessario che lo Stato intervenga con i suoi mezzi a sostegno di questi stessi studi. Lo Stato deve sostenere e incoraggiare con i suoi interventi quello che la società da sé spontaneamente fa meno, ossia curare gli alti e puri studi scientifici. Perciò la ricerca scientifica alla quale lo Stato deve dedicare la somma maggiore dei suoi mezzi è necessariamente quella che può svolgersi in alti Istituti universitari. Ma a questo punto alla prima questione si connette la seconda, ossia quella dei criteri e dei metodi con cui lo Stato distribuisce i suoi mezzi fra gli Istituti universitari. Sappiamo che l'attuale sistema dà purtroppo frutti assai scarsi non solo per il generale deperimento del nostro organismo universitario che ovviamente si riflette anche nell'ambito della ricerca che è da considerare il fructu più squisito dello studio universitario, ma anche per cause intrinseche al sistema stesso tendente ad un grado eccessivo di polverizzazione. Sappiamo anche che nel settore della ricerca scientifica, condizionante come non mai il dinamismo del progresso tecnico-economico, l'Italia è sempre più distanziata da altri Paesi avanzanti su questa strada assai più rapidamente. Questo ritardo che tende costantemente a crescere è e diverrà sempre più pregiudizievole per l'ampiezza e sicurezza stessa del respiro civile della nostra società nazionale. Perciò non è lecito indugiare ulteriormente. Ma non si esce dall'attuale stagnazione ritardatrice con semplici decisioni quantitative che nascondono i problemi prioritari che sono pro-

blemi di scelta di più convenienti fini e di più congrui metodi. Giova ricordare qui che dinanzi ad una Commissione del Senato americano si è svolta recentemente sul problema della ricerca un grande e analitico dibattito che dovrebbe costituire un precedente suggestivo per questo Parlamento.

14. — *Amministrazione centrale e periferica.*

Tre soli articoli, contenuti nel presente disegno di legge, riguardano l'amministrazione centrale e periferica. L'articolo 34 stabilisce, nel primo comma, che gli stanziamenti iscritti nel bilancio del 1966 per l'istituzione di ruoli tecnici di statistici nella carriera direttiva e di concetto sono aumentati di lire 70 milioni annui e, nel secondo comma, che per l'aggiornamento culturale e professionale del personale lo stanziamento iscritto a tale scopo nel bilancio 1966 è aumentato di 70 milioni annui. Invero nel bilancio del 1966 il capitolo 1102 prevede uno stanziamento di mezzo miliardo per i corsi di formazione e di aggiornamento destinato non solo ai funzionari ed impiegati del Ministero ma anche agli insegnanti. L'articolo suddetto aumenta lo stanziamento di 70 milioni ogni anno e lo riserva esclusivamente ai corsi per il personale della amministrazione centrale e periferica. Poiché detto capitolo è stato finora speso prevalentemente per i corsi per insegnanti manca ogni elemento, persino solo di fatto, per accertare se e quali idee precise abbiano gli autori del piano in materia di corsi per il personale amministrativo a cui si prevede di destinare la somma annua di 570 milioni a cominciare dal 1966.

L'articolo 35 stabilisce di aumentare gli stanziamenti per compensi speciali di lire 300 milioni annui. Infine l'articolo 36 stabilisce, nel primo comma, che per l'acquisto e il rinnovo delle attrezzature degli uffici scolastici periferici è istituito un apposito capitolo per la somma di lire 50 milioni annui e, nel secondo comma, che per il funzionamento degli uffici medesimi gli stanziamenti già iscritti nel bilancio sono aumentati di lire 250 milioni annui. Con il primo comma si istituisce una nuova spesa, mentre con il secondo si aumenta una spesa già prevista. Ciò che desta perplessità e preoccupazioni è, per l'appunto, la istituzione della nuova spesa, dato che gli uffici scolastici periferici sono attualmente costituiti dai Provveditorati agli studi che, per le attrezzature, gravano sui bilanci delle Amministrazioni provinciali. Se

con il 1° comma dell'articolo 36 si ritiene di trasferire l'onere di cui trattasi sul bilancio statale, la somma suddetta risulta del tutto insufficiente. Se invece non è questo l'intento della disposizione, non si comprende la ragione dello stanziamento.

In ogni modo quello che più colpisce in questa parte del presente disegno di legge è l'assenza di qualsiasi sintomo, sia pure indiretto, della consapevolezza della gravità e priorità del problema degli strumenti amministrativi ai fini della programmazione e della sua attuazione nonché del suo adattamento necessariamente continuo. Oggi gli strumenti amministrativi sono manchevoli, tardi, incerti e imprevedenti, non perché difetti la buona volontà negli uomini che li adoperano ma perché le loro strutture sono invecchiate e inadeguate. Costruiti per una scuola di piccole dimensioni, questi strumenti non sono più adatti per una scuola come la presente che è cresciuta al di là dei limiti della loro idoneità operativa. Occorre pertanto non tanto rafforzare gli strumenti esistenti quanto riformarli. Il contenuto della scuola d'oggi non rientra più nelle forme dei vecchi strumenti amministrativi. Orbene dell'esistenza di questo problema non c'è nessuna traccia nel presente disegno di legge. Trattasi tuttavia di un problema essenziale per la programmazione scolastica sia nell'oggi che per il domani. Se attualmente l'azione scolastica riesce a mordere sempre intempestivamente e in modo maldestro la realtà degli effettivi bisogni ciò si deve principalmente al logorio e al deterioramento degli attuali strumenti amministrativi. D'altronde per le considerazioni già svolte nella presente relazione quello che è più necessario ed urgente predisporre in materia di programmazione scolastica non è tanto il contenuto quanto gli organi e gli strumenti che avendo come guida gli orientamenti necessariamente generali fissati dal programma sappiano adattarli prontamente e concretamente alle mutevoli esigenze e condizioni. Come abbiamo già ampiamente osservato, in un Paese giunto ad una certa fase del suo sviluppo, una programmazione scolastica, che non voglia essere ritardatrice e sperperatrice, deve consistere prevalentemente in una programmazione di tipo qualitativo e nell'apprestamento di strumenti idonei che sappiano via via modificare, adottare, correggere e realizzare le necessarie determinazioni quantitative le quali intervenendo sul terreno della scuola e della cultura sono condizionate da fattori straordinariamente dinamici.

15. — *Ministerialismo.*

Una nota costante del presente disegno di legge è quella della ricchezza dei suoi incentivi all'espandersi del *ministerialismo* intendendo per ministerialismo il potere discrezionale del Ministro, ossia del potere esercitabile senza la guida di criteri obiettivi, pubblicamente controllabili, e senza l'intervento del preventivo parere, sia pure non vincolante, di organi tecnici. Il ministerialismo così inteso è un carattere della nostra legislazione scolastica che perciò è in larga misura una legislazione sostanzialmente paternalistica che concede molti poteri incontrollabili al Ministro. Ma il presente disegno di legge porta ad altezze vertiginose e parossistiche questo carattere configurando una specie di Ministro-Providenza, costretto ad estrarre esclusivamente dal suo sovrano petto le proprie decisioni.

Una certa misura di potere discrezionale del Ministro è richiesta dall'interesse generale. Se si volesse sopprimere in ogni sede e in ogni occasione il potere discrezionale la Pubblica Amministrazione non tarderebbe a meccanicizzarsi e a immobilizzarsi. Una certa misura di potere discrezionale è indispensabile per il moto della macchina amministrativa e per permetterle di aderire a mutevoli bisogni. Ma si tratta, appunto, di non oltrepassare la misura, specie quando si tratta di poteri che concernono la distribuzione di mezzi finanziari. È regola essenziale sforzarsi al massimo, in uno Stato che voglia essere sul serio Stato di diritto, sottoporre l'uso di tali poteri all'osservanza di criteri obiettivi che per potere essere pubblicamente controllabili non possono essere fissati che per legge. La seconda regola è che, quando non è possibile applicare la prima regola, si deve prevedere l'intervento, nel procedimento delle relative decisioni, del parere, sia pure non vincolante, di organi tecnici. Orbene il presente disegno di legge premeditadamente prescinde sia dalla prima che dalla seconda regola. Solo quando norme già in vigore, come quella contenuta nell'articolo 286 della legge 31 agosto 1933, n. 1592, che ingiunge al Ministro di sentire il parere di un apposito Comitato nella ripartizione del contributo per la ricerca scientifica, prevedono determinate forme di controllo, queste stesse forme sono serbate e citate, ma in tutti gli altri casi è previsto e sancito l'assoluto potere del Ministro — *Princeps legibus solutus* — con la generica indicazione di particolari esigenze e condizioni a cui egli si atterrà all'usarlo. Citare esempi è super-

fluo perché quasi tutti gli articoli del presente disegno di legge prevedono questo potere. Nella storia dello Stato italiano mai Ministro della pubblica istruzione ebbe tanto potere quanto ne avrà il Ministro cui spetterà di eseguire questo piano scolastico.

16. — *Scuola pubblica e privata.*

Noi abbiamo già notato all'inizio di questa relazione che né è ingiunto allo Stato di porre limiti alla programmazione dei suoi interventi scolastici per il rispetto del diritto degli Enti e dei privati di istituire scuole, né gli è consentito di programmare anche l'attività scolastica di Enti e privati. La Costituzione prevede e garantisce tanto la libertà scolastica dello Stato quanto la libertà scolastica degli Enti e privati. Ma ciò ricordato e premesso, dobbiamo subito soggiungere che non solo è teoricamente illogico ma gravido di incognite e pericoli il fatto che si programmi l'attività scolastica dello Stato per un quinquennio in una prospettiva di sviluppo generale ed equilibrato della nostra società nazionale nell'assenza della legge che disciplini i rapporti tra scuola pubblica e scuola privata. Questa legge attiene ai fondamenti stessi del nostro sistema scolastico, quale è contenuto in germe nella Costituzione. Finché questa legge non è emanata, è evidente che si resta nel provvisorio, che consta di avanzi del precedente sistema di cui non è accertata né accertabile la compatibilità nel nuovo, e di pretese anticipazioni del sistema previsto dalla Costituzione delle quali era stata concordata la precaria accettabilità solo in vista e in attesa della organica definizione legislativa del sistema stesso. È evidente la contraddizione di programmare in una condizione di precarietà e incompiutezza del vigente sistema scolastico per quanto attiene ai suoi stessi fondamenti e principi. Non si tratta ovviamente di una contraddizione destinata a rimanere teorica, ma purtroppo di una contraddizione che opererà praticamente in forma di confusione, di sperpero, di interferenze e di mancanza di imprescindibili garanzie per la serietà degli studi. Basta pensare al conferimento delle borse di studio agli alunni delle scuole non statali. Noi non siamo stati né siamo contrari a questo conferimento, ma riteniamo che, in mancanza della disciplina giuridica della scuola non statale, non lesiva bensì idonea a garantire la sua effettiva libertà, si possano determinare, attraverso la via di questo stesso conferimento, situazioni incompatibili con la serietà degli studi e con

l'intento precipuo della norma costituzionale che prevede l'aiuto ai giovani bisognosi in quanto capaci e meritevoli. E vero che le borse di studio si conferiscono mediante pubblico concorso, ma la continuità del loro godimento in ogni ciclo di studio è condizionata dal profitto certificato dalle singole scuole frequentate dagli interessati.

La scuola disciplinatrice dei rapporti tra scuola pubblica e privata è chiamata ad interpretare e definire anche la natura degli Enti di cui la Costituzione garantisce il diritto di istituire scuole ma senza oneri per lo Stato. È aberrante che tra tali Enti siano posti anche i Comuni, a cui oggi, in mancanza della stessa legge, è consentito istituire scuole in nulla dissimili da quelle istituibili dai privati. Basta questa considerazione per comprendere entro quali strettezze giuridiche, a causa della sua stessa inerzia legislativa, è ingiunto allo Stato di programmare lo sviluppo scolastico del Paese. Solo dopo avere emanata la suddetta legge, che non riguarda un particolare, ma, come abbiamo già detto, i fondamentali stessi del sistema, sarebbe stato possibile allo Stato programmare lo sviluppo scolastico della nostra società assegnando a sé stesso la funzione di propulsore e garante insostituibile tanto della libertà quanto della serietà degli studi, ma potendosi valere del contributo di tutti e in primo luogo degli Enti territoriali minori.

In una società veramente democratica e che voglia veramente serbare la sua condizione necessaria che risiede nella pluralità di sorgenti culturali e spirituali, la libertà della scuola non statale è un fattore non marginale né secondario, ma deve trattarsi di vera libertà, che cioè consista in un effettivo potere innovativo e inventivo degli ordinamenti e dei metodi. Oggi questa libertà in effetti manca, perché le leggi vigenti costringono la scuola non statale a conformarsi alla scuola statale e a copiarla. Anche perciò si sarebbe dovuto premettere la legge disciplinatrice della scuola non statale. Mancando tale legge questo piano rivela uno dei suoi principali difetti nella pretesa di costruire su un terreno precario, contraddittorio e largamente franoso.

Conclusione.

Ricapitolando ci duole dover riconfermare che questo piano si colloca non in una chiara visione dell'avvenire ma in una densa foschia che avvolge e sommerge elementi e fattori

essenziali dello sviluppo della scuola italiana nei prossimi anni. Questa spessa foschia inibisce praticamente di accertare se molti degli stanziamenti previsti siano stati calcolati esattamente e in corrispondenza ad esigenze legittime e degne di essere curate. Ad esempio, il piano prevede stanziamenti per gli Istituti medi superiori, ma manca ancora il disegno legislativo di tali Istituti. Prevede stanziamenti per l'istruzione professionale, ma tuttora perdura la massima incertezza circa gli strumenti didattici di cui dovremo valerci per curare tale istruzione nei prossimi anni. Questa lacuna è particolarmente grave e pregiudizievole, dato che, essendosi completato il triennio della nuova scuola media, a decorrere dal 1° ottobre 1966 i giovani che non si iscriveranno a Istituti medi superiori perché vorranno dedicarsi al lavoro pratico non potranno iscriversi a nessuna scuola professionale che li avvii a tale lavoro. Prescindendo dalla circostanza che gli Istituti professionali esistono solo in determinati centri e che comunque non ne è obbligatoria la frequenza, dobbiamo rilevare che su questi Istituti pende la più grande incertezza, data la profonda crisi di spopolamento che travaglia molti di essi. È veramente sorprendente che in un momento tanto denso di fieri propositi programmatori non si sia tempestivamente programmato nulla in questo campo in modo da consentire che si formasse un vuoto nel nostro sistema scolastico, quello, appunto, dell'istruzione professionale per i giovani che, dopo la scuola dell'obbligo, non si iscrivano ai normali Istituti medi superiori.

Neppure sono esattamente valutabili gli stanziamenti previsti per la scuola media inferiore ad onta che questa scuola non solo sia legislativamente definita ma abbia già compiuto il suo primo triennio di vita. Anche la scuola media inferiore è avvolta dall'incertezza. Il Ministro ha sentito il bisogno di nominare una misteriosa commissione per lo studio di riforme che, per evidenti ragioni, si chiamano « ritocchi ». Senza dubbio è troppo presto per giudicare i risultati della nuova scuola, ma già purtroppo si è costretti a scorgere e segnalare un segno inquietante sulla linea del suo orizzonte. Trattasi della situazione di disagio e di adulterazione della nuova scuola media, là dove essa era più richiesta e maggiormente si giusticava, ossia nei più piccoli comuni e in generale nell'Italia delle campagne. Il Ministro Gui nel messaggio per l'inizio dell'anno scolastico ha detto che la nuova scuola media è ormai una realtà in tutti i comuni d'Italia con non meno

di tre mila abitanti. Egli avrebbe potuto allargare il suo compiacimento aggiungendo che ormai hanno la nuova scuola media anche comuni con meno di tremila abitanti. Senonché la scuola media nei piccoli comuni è per grandissima parte solo una realtà giuridico-amministrativa e non una realtà culturale-didattica.

Questo momento nella vita storica del nostro Paese è il momento dell'emancipazione dell'Italia rurale. Il contrasto antico tra l'Italia urbana e l'Italia rurale, tra l'Italia dominatrice delle città e l'Italia subalterna delle campagne si va risolvendo per il moto emancipatore delle campagne che si esprime non solo nell'esodo ma in forme e iniziative che eccitano la vita civile *in loco*. La nuova scuola media si inserisce in questo moto e ne costituisce una parte cospicua. Essa si è giustificata soprattutto in vista della sua diffusione nelle campagne, perché le città da tempo erano giunte praticamente al traguardo della scuola media aperta a tutti. La scuola media per tutti era un obiettivo e un miraggio principalmente per le popolazioni rurali. Senonché proprio nelle campagne la nuova scuola media ha deluso e delude. Il fenomeno, come ogni altro fenomeno negativo, è più visibile nel Sud. Esso consiste nella *irrealtà* della nuova scuola media. Con corpi insegnanti nomadi, raccoglitici ed eterogenei, la nuova scuola media è già generalmente condannata nella stima e nell'affetto delle popolazioni che non riescono a riconoscerla come strumento di effettiva educazione culturale. Le famiglie che più si preoccupano per la continuità degli studi ulteriori dei loro figlioli fanno ogni sforzo per far sì che essi possano frequentare la scuola media *nella città*.

La foschia che avvolge questo piano e della quale abbiamo indicato solo alcune manifestazioni esemplari, ha la sua genesi in un difetto di spirito etico-politico, difetto che sta alla base della sterilità, prima che del potere inventivo di nuove idee e istituti, della stessa volontà riformatrice e rinnovatrice. Non c'è un'effettiva volontà rinnovatrice per difetto di spirito e fervore etico-politico che è l'artefice primo e insostituibile di ogni riforma che riguardi lo Stato e la scuola. Questo difetto è proprio della vita dell'Italia nel momento presente. Di esso soffre tutta la società italiana. Ma la lotta contro di esso è infiacchita dalla natura e qualità delle forze che sono oggi al governo dello Stato. Perciò spettano peculiari responsabilità alle forze d'opposizione, in particolare a quelle che per i loro presuppo-

sti dottrinali e per la natura dei loro fini sono più sensibili alla parte determinante che ha il vigore dello spirito etico-politico nella vita dei popoli. Nello stendere la presente relazione, ci siamo sforzati unicamente di ubbidire a questo senso di responsabilità.

Se il difetto di spirito etico-politico si riflette negativamente in ogni settore della vita nazionale, è particolarmente pregiudizievole nella e per la scuola. Se oggi c'è tanta impotenza e tanta sterilità nel campo delle cose che più contano, come anche questo piano dimostra e rivela, ciò si deve principalmente a tale difetto. Il vuoto che esso crea attira la volontà costantemente inquieta e vigile che va perennemente alla ricerca di nuovi strumenti di potere politico-elettorale. Questa volontà, oltre un certo limite, è, essa stessa, una manifestazione dell'anzidetto difetto, ma il suo esercizio concorre ad allargarlo ed approfondirlo. Il presente disegno di legge, per molte cose essenziali che non contiene e dovrebbe contenere, rivela e documenta, come abbiamo già osservato, il vuoto creato dal difetto di spirito etico-politico che sta alla sua base, ma per altre cose che contiene rivela e documenta che i suoi compilatori hanno altresì ceduto alla tentazione dell'anzidetta volontà, per cui complessivamente appare essere uno strumento assai più idoneo a strumentalizzare ulteriormente la scuola a servizio di contingenti fini politici che a promuoverne l'effettivo sviluppo, in relazione alle obiettive esigenze di progresso morale, civile e intellettuale della nazione.

È diffuso un certo ritualismo scolastico che è simile al bacchettonismo nella vita religiosa. Trattasi di un omaggio puramente esteriore alla scuola, come il bacchettonismo è un ostentato omaggio esteriore ai valori della religione. Per esempio il ritualismo scolastico suggerisce e impone di approvare ogni spesa destinata alla scuola senza cercare se in concreto la spesa di cui trattasi le giovi oppur no, così come il bacchettonismo prescrive l'adempimento di ogni atto culturale senza porsi il problema del suo valore rigenerante e vivificante nello spirito del fedele. Noi come siamo favorevoli agli atti culturali che siano interiormente rigeneranti, così riteniamo che siano da richiedere tutte e soltanto le spese che giovino veramente alla scuola come strumento del progresso morale e intellettuale. Perciò stesso non cediamo al ritualismo scolastico che quando non è espressione di ipocrisia è frutto di ingenuità. Non è certo che ogni spesa destinata alla scuola le giovi, ma è certo che ogni spesa destinata alla scuola ma ad

essa non giovevole finisce con il danneggiarla perché produce fatalmente fenomeni moralmente degenerativi o all'interno di essa o nelle sue adiacenze. Ciò premesso, non vogliamo tuttavia mancare di riconoscere conclusivamente la intuizione, sia pure oscura e non tradotta in congrue determinazioni operative, della centralità della scuola nella vita attiva del Paese, la quale intenzione sta dietro questo presente disegno di legge ed ha suggerito e sorretto lo sforzo di raccogliere i mezzi in esso previsti per destinarli al nostro sviluppo scolastico.

Noi riteniamo che la scuola sia un bene di tutti gli italiani e che sarebbe un gravissimo

errore sacrificarne i permanenti interessi a decisioni che mirino a salvaguardare o a colpire contingenti equilibri di contingenti schieramenti politici. Essendo un bene di tutti, la scuola non può e non deve essere ridotta ad arma in lotte che abbiano obbiettivi diversi da quello del suo elevamento e sviluppo. A questo concetto ci siamo attenuti nello scrivere questa relazione che vuole essere un contributo alla ricerca di più idonee soluzioni dei nostri problemi scolastici in un'ora in cui la giusta soluzione di essi condiziona il generale progresso civile della società italiana.

VALITUTTI, *Relatore di minoranza.*