

## DUALISMO SCOLASTICO NELLA SCUOLA PER L'INFANZIA?

*L'importanza sempre più grande assunta dalle scuole materne nella società moderna ha portato il Legislatore ad intervenire con adeguate provvidenze nel campo della istruzione prescolastica e a prevedere una legge per l'istituzione di scuole materne statali.*

*Questo fatto ha ravvivato le polemiche sull'opportunità e sui limiti dell'intervento dei Pubblici Poteri in un campo che sembrerebbe riservato ai soli genitori e ci ha indotti a presentare ai nostri Lettori una breve nota sul contenuto del disegno di legge e su certi punti essenziali della progettata istituzione.*

*Omettendo l'esame e la critica degli aspetti puramente tecnici del problema, abbiamo voluto insistere sul significato particolare che la nuova legge acquista per il fatto che essa introduce il dualismo scolastico — scuola statale e scuola non statale — là dove sin'ora era esistita solo l'iniziativa privata.*

### L'ISTITUZIONE DELLA SCUOLA MATERNA STATALE

Le leggi concernenti la scuola elementare in Italia sono contenute nel Testo Unico 5 febbraio 1928, n. 577, il quale, all'art. 26, distingue l'istruzione elementare in « **grado preparatorio** », « **primo ciclo didattico** » della scuola elementare e « **secondo ciclo didattico** » (1).

(1) L'art. 26 del T.U. originariamente stabiliva la distinzione della istruzione elementare in tre « gradi »: il grado « preparatorio » (3 anni), il grado « inferiore » (3 anni) e il grado « superiore » (2 anni). La Legge 24 dicembre 1957, n. 1254, ha sostituito il grado inferiore con il « primo ciclo didattico » (2 anni) e il grado superiore con il « secondo ciclo didattico » (3 anni) poiché l'antica ripartizione, che risaliva alla riforma Gentile e rispondeva a ragioni storiche e amministrative più che didattiche, non appariva più conforme ai risultati delle recenti ricerche nel campo della psicologia e della pedagogia, secondo i quali il fanciullo, durante l'età dell'istruzione primaria, attraversa due fasi evolutive: la fase dei 6-7 anni, caratterizzata dal ritmo episodico dell'apprendimento, e la fase degli 8-11 anni in cui la conoscenza episodica si orienta sempre più verso la sistematicità. Per uno studio più completo si veda C. COTTONE - U. CORONAS, *Commentario della legislazione sull'istruzione elementare* (3ª ed.), Firenze 1959, pp. 351-360.

L'istruzione del grado preparatorio dura normalmente tre anni (dai 3 ai 6 anni di età). Essa ha carattere ricreativo e tende a disciplinare le prime manifestazioni dell'intelligenza e del carattere del bambino (2).

Gli istituti dove si impartisce tale istruzione sono detti genericamente « scuole materne » e comprendono: gli « asili infantili », ordinati secondo le norme dettate da Ferrante Aporti (1781-1858); i « giardini di infanzia », che si ispirano ai principi di Federico Fröbel (1782-1852); le « case dei bambini », nelle quali si adottano i criteri educativi di Maria Montessori (1870-1952); le « scuole materne » propriamente dette, dove l'educazione del bambino è concepita secondo i termini formulati dalle sorelle Rosa (1866-1951) e Carolina (1870-1945) Agazzi.

Gli obiettivi dell'istruzione di grado preparatorio e la metodologia da adottare per raggiungerli sono stati definiti nel 1958 dagli « Orientamenti per l'attività educativa della scuola materna », i quali precisano che essa deve assolvere ad un triplice compito: educativo, ai fini della formazione e lo sviluppo della personalità; sociale, per integrare l'educazione familiare; assistenziale, come servizio sociale che la comunità deve assicurare per la necessaria tutela dell'infanzia (3).

Le scuole materne possono essere istituite dagli enti locali territoriali, dagli enti morali pubblici di istruzione e di educazione, dagli enti ecclesiastici, da corporazioni dotate di personalità giuridica, da associazioni e privati come persone fisiche. Esse, per essere considerate scuole del grado preparatorio, devono a) avere il personale insegnante in possesso del prescritto titolo legale di abilitazione e con nomina debitamente approvata; b) applicare gli orari ministeriali e attenersi agli « Orientamenti »; c) avere a disposizione locali e materiale didattico rispondenti alle prescrizioni in vigore sia dal lato igienico sia dal lato pedagogico (4). Soddisfatte queste condizioni, gli istituti per l'istruzione del grado preparatorio ottengono il pieno diritto all'esistenza e lo Stato si limita ad una funzione di controllo e di vigilanza esercitata dal ministero della pubblica istruzione per la parte didattica e dal ministero dell'interno per la parte assistenziale.

Lo Stato italiano non è quindi intervenuto nel campo della istruzione prescolastica se non per stabilirne i criteri di serietà

---

(2) Per la disciplina relativa alle scuole del grado preparatorio, v. C. CORTONE - U. CORONAS, o.c., pp. 486-419; per i problemi pedagogici relativi all'educazione dell'infanzia, v. A. AGAZZI, *Teoria e pedagogia della scuola*, Brescia 1958, pp. 93-131.

(3) Il testo degli « Orientamenti », emanati con Decreto del Presidente della Repubblica 11 giugno 1958, n. 584 (*Gazzetta Ufficiale*, 17 giugno 1958, n. 143, pp. 2528 s.) si può trovare, assieme ad un autorevole commento di essi, nel volume *Gli « Orientamenti per l'attività educativa della scuola materna »*, Atti dell'VIII Convegno nazionale di studio promosso dal Centro Didattico Nazionale per la Scuola Materna, tenuto a Cagliari nel 1959, pubblicati a cura del medesimo Centro, Brescia 1964, pp. 423.

(4) I requisiti da soddisfare perchè una scuola materna possa essere considerata scuola del grado preparatorio sono stati definiti dall'art. 112 del *Regolamento generale 26 aprile 1928, n. 1297* (cfr. C. CORTONE - U. CORONAS, o.c., pp. 386 s.).

e assicurarne l'efficienza. Nessuna legge ha mai istituito scuole materne statali, fatta eccezione dei giardini di infanzia annessi agli istituti magistrali e delle scuole materne annesse alle scuole magistrali allo scopo di rendere possibile il tirocinio delle allieve (5).

Il problema dell'istituzione di scuole materne statali è stato affrontato per la prima volta dal « Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969 », il quale, all'art. 17 del testo proposto alla discussione del Parlamento (6), prevedeva stanziamenti destinati alla costruzione di edifici per l'istruzione prescolastica per un complessivo di 7 miliardi.

La Legge 24 luglio 1962, n. 1073, « Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965 », che sostituì il « Piano decennale » (7), autorizza implicitamente l'istituzione di scuole materne statali in quanto stabilisce la somma necessaria per la costruzione, l'istituzione e la gestione di tali scuole (8).

I fondi disponibili non sono però stati utilizzati poiché, a causa della mancanza di una legge disciplinatrice della materia, non si è potuto procedere all'istituzione delle scuole.

(5) La norma legislativa nei confronti degli istituti magistrali è contenuta nell'art. 57 del R.D. 6 maggio 1923, n. 1054: « Ad ogni istituto magistrale è annesso un giardino d'infanzia o una casa per bambini ». Per quanto riguarda le scuole magistrali, il terzo comma del T. U. sopra citato, recita: « Apposite classi del grado preparatorio in numero sufficiente per lo svolgimento di un efficace tirocinio sono annesse a ciascuna delle scuole anzidette » (cfr. C. COTTONE - U. CORONAS, o.c., pp. 397 e 421).

(6) Il testo approvato dal Senato autorizzava la spesa di lire 500 milioni per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1960-61 in poi; l'VIII Commissione della Camera dei Deputati propose invece lire 200 milioni per l'esercizio finanziario 1959-60, 700 milioni per gli esercizi finanziari dal 1960-61 al 1963-64 e 800 milioni per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1964-65 al 1968-69 (cfr. ATTI PARLAMENTARI, III legisl., Doc. n. 1868, *Relazione della VIII Commissione permanente*, relatore ERMINI, per la maggioranza, sul *Disegno di legge « Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969 »*, approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 9 dicembre 1959, presentata alla Presidenza il 29 aprile 1961, p. 86).

(7) Per una documentazione esauriente sulle vicende del « Piano decennale » si veda: *Il piano della Scuola - Documenti Parlamentari*, Roma 1963; G. MEDICI, *Introduzione al piano di sviluppo della scuola* (2<sup>a</sup> ed.), pp. 284; G. GOZZER, *Sviluppo della scuola e piano decennale*, Roma 1959, pp. 240; T. CODIGNOLA, *Nascita e morte di un piano*, Firenze 1962, pp. 409.

(8) Art. 14 — « E' autorizzata la spesa di lire 700 milioni per gli esercizi finanziari 1962-63 e 1963-64 e di lire 800 milioni per l'esercizio finanziario 1964-65 [...] per la costruzione di edifici per scuole materne statali ».

Art. 31 — « Per l'istituzione e la gestione di scuole materne statali viene stanziata, [...] la somma di lire 1.050 milioni per l'esercizio finanziario 1962-63 con progressivo aumento di lire 350 milioni all'anno negli esercizi successivi, fino a raggiungere l'importo di lire 1.750 milioni per l'esercizio finanziario 1964-65 » (*Gazzetta Ufficiale*, 8 agosto 1962, n. 199, pp. 3230 e 3233).

Secondo alcuni membri della « Commissione di indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia », le difficoltà per l'elaborazione della legge suddetta erano riposte nella specificazione delle condizioni per la istituzione delle scuole materne statali. Secondo taluni, infatti, « lo Stato dovrebbe istituire scuole materne in tutte quelle sedi ove si accertino condizioni obiettive di bisogno o sia avanzata richiesta da parte dei Comuni »; secondo altri, invece, « l'iniziativa dello Stato dovrebbe rivolgersi soprattutto a quelle località nelle quali manchi di fatto o comunque sia insufficiente una libera iniziativa e quella degli Enti locali » (9).

Uno schema di disegno di legge venne appositamente predisposto nella primavera del 1963 e giunse sino al Consiglio dei ministri, ma l'ulteriore iter del provvedimento venne arrestato in quella sede dall'on. La Malfa. Secondo l'on. Codignola, tale legge « offriva una sistemazione giuridica definitiva alla scuola materna non statale », ma « relegava la scuola materna statale ad una funzione meramente sussidiaria » (10).

I comunisti il 6 febbraio 1964 hanno presentato alla Camera dei deputati una loro proposta di legge sulla « Istituzione di scuole statali per l'infanzia » la quale, sostituendo alla « scuola materna » una « scuola per l'infanzia », intende sottolineare una autonoma funzione educativa che tale scuola dovrebbe assolvere indipendentemente dalle esigenze delle singole famiglie (11).

Finalmente il 1° dicembre 1964 il Ministro della pubblica istruzione, on. Gui, ha presentato al Parlamento il disegno di legge sulla « Istituzione di scuole materne statali » (12) che definisce, in 24 articoli, i termini secondo i quali la scuola materna statale dovrebbe strutturarsi.

---

(9) *Relazione della Commissione di indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, vol. I, Roma, 24 luglio 1963, pp. 332 s. « Per le scuole materne, — precisa la « Relazione », — che non sono obbligatorie come le scuole elementari ma neppure completamente elettive come i licei, dato che esse rispondono ad un largo bisogno sociale, non possono valere i criteri che valgono per le scuole elementari, nè quelli che valgono per le scuole propriamente elettive » (*ibidem*, p. 332).

La Commissione ha preso anche in esame la possibilità di anticipare di un anno l'obbligo scolastico, notando la tendenza della scuola materna a suddividersi in un biennio propriamente scolastico (dal 3 al 5 anni di età) e in un anno più propriamente preparatorio alla scuola elementare (dal 5 al 6 anni), che in qualche Paese è stato reso obbligatorio.

La Commissione ritiene che anche in Italia non si potrà ignorare a lungo tale tendenza, ma che, tuttavia, per il momento sembra più opportuno concentrare gli sforzi per la diffusione e il perfezionamento della scuola materna, mantenendola facoltativa per tutto il triennio.

(10) T. CODIGNOLA, *Un impegno della comunità*, in *Scuola e Città*, (febbraio-marzo) 1965, p. 165.

(11) Cfr. ATTI PARLAMENTARI, IV legisl., Doc. n. 938, *Proposta di legge*, « Istituzione di scuole statali per l'infanzia », d'iniziativa dei deputati LEVI ARIAN GIORGINA e altri, presentata il 6 febbraio 1964.

(12) Cfr. ATTI PARLAMENTARI, IV legisl., Doc. n. 1897, *Disegno di legge*, « Istituzione di scuole materne statali », presentato dal Ministro della Pubblica Istruzione (Gui), seduta del 1° dicembre 1964.

La legge annuncia all'art. 1, che le scuole materne statali vengono istituite in **applicazione della legge 24 luglio 1962, n. 1073**.

Le nuove scuole, facoltative e gratuite, hanno lo scopo di educare e assistere i bambini nell'età prescolastica, dai 3 ai 6 anni, continuando e **integrando l'opera della famiglia** (art. 2).

Gli **orientamenti educativi**, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, saranno proposti dal Ministro della pubblica istruzione (art. 3) (13).

Le scuole materne statali verranno **istituite secondo un piano annuale**, distinto per province, su proposte formulate dai Provveditori agli studi. Nella loro istituzione verrà data precedenza alle zone dichiarate depresse e a quelle di accelerata urbanizzazione e di nuova industrializzazione (art. 4) (14).

Le scuole materne statali saranno composte normalmente da **3 sezioni**, corrispondenti all'età dei bambini, e l'orario giornaliero sarà di **7 ore** (art. 5).

L'**assistenza** agli alunni bisognosi è affidata al Patronato scolastico del comune in cui la scuola ha sede. Gli **edifici**, invece, e l'**arredamento**, potranno essere forniti dallo Stato in casi espressamente considerati. A carico dei comuni rimangono gli oneri per la **manutenzione** (artt. 6-9).

Il personale preposto alle scuole materne statali è costituito da: **ispettrici**, incaricate della vigilanza e provenienti dal ruolo delle direttrici; **direttrici**, fornite di diploma di vigilanza per la scuola materna, le quali sovrintendono al funzionamento e alle attività della scuola; **educatrici**, in possesso del relativo diploma di abilitazione, destinate ad esercitare l'attività educativa e assistenziale; **assistenti**, dotate di diploma di scuola secondaria di primo grado, con la funzione di coadiuvare le educatrici (artt. 10-15).

La legge considera altresì la costituzione dei ruoli organici, lo svolgimento delle carriere e il trattamento economico del personale e definisce le modalità di elargizione dei contributi ai comuni per la copertura delle spese a loro carico (artt. 16-24).

---

(13) I programmi di insegnamento, secondo i comunisti, dovrebbero essere « ispirati ai principi democratici della Costituzione Repubblicana » e proposti da « una Commissione parlamentare mista di 15 deputati e 15 senatori eletta, col sistema proporzionale, dalle Commissioni permanenti per la pubblica istruzione della Camera e del Senato » (art. 6).

(14) La proposta di legge comunista, invece, intende istituire « scuole statali per l'infanzia in tutto il territorio nazionale » (art. 1) e precisamente « in tutte le località in cui vi siano scuole elementari o almeno 20 bambini di età dai 3 ai 5 anni » (art. 3).

## L'INTERVENTO DELLO STATO NEL CAMPO DELL'EDUCAZIONE DELL'INFANZIA

1. L'art. 1 della legge afferma che le scuole materne statali vengono istituite « in applicazione dell'art. 31, primo comma, della legge 24 luglio 1962, n. 1073 ».

Una tale formulazione dei motivi che inducono a istituire una scuola statale per l'educazione dell'infanzia ci sembra insufficiente: la natura particolare dei problemi connessi con l'educazione del bambino nei primi anni di età sembrerebbe richiedere qualche ulteriore chiarimento e, in particolare, un cenno esplicito a quale norma costituzionale il Legislatore intenda riferirsi.

Il riferimento alla Costituzione non è di secondaria importanza poiché si tratta di vedere se le scuole materne statali debbano venire istituite in applicazione dell'art. 31 della Costituzione oppure come esecuzione del 2° comma dell'art. 33, i quali recitano:

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

*« Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo ».*

Art. 33, comma 2 — *« La Repubblica detta le norme generali sulla istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi ».*

Secondo le diverse finalità che si attribuiscono all'educazione dell'infanzia, si tenderà, nella istituzione della scuola dai 3 ai 6 anni, a rifarsi all'uno o all'altro dei due articoli costituzionali citati.

L'educazione prescolastica può essere concepita innanzi tutto come una **missione specifica dei genitori** ai quali si riconosce il compito originario di educare la volontà del bambino allo esercizio della libertà. Secondo tale concezione la scuola materna svolgerebbe un funzione puramente assistenziale in applicazione dell'art. 31 della Costituzione.

Se invece si attribuisce l'educazione dei cittadini **direttamente alla società**, perché si ritiene che essa sia in grado di iniziare con maggiore efficacia alla vita sociale, si sarà portati ad attenuare l'azione specifica dei genitori: ci si richiamerà allora allo art. 33 della Costituzione, affinché lo Stato istituisca una scuola per l'infanzia, che sia autonoma per rapporto alla famiglia.

A noi sembra che il riferimento all'art. 31 della Costituzione sia necessario, a causa della **funzione estremamente importante che la famiglia esercita nella prima età del bambino**. Durante l'età infantile l'uomo è ancora incapace di avere una propria personale concezione del mondo, ma, dovendo avere un criterio di riferimento per le scelte che deve pur compiere sin dalla prima età, non gli si potrà legittimamente proporre se non quello dei genitori. Ad altre concezioni verrà introdotto progressivamente attraverso i contatti sociali, che avrà anche, ma non uni-

camente, nella scuola, sino a quando, raggiunto un certo sviluppo della sua capacità critica, potrà riferirsi ad un criterio da lui accettato con maggiore consapevolezza.

Non sembra legittimo sottrarre il bambino alle cure materne per affidarlo ad educatori « neutri », poiché essi, proprio perché si rifanno ad una concezione « neutra » della vita, esprimono una precisa opzione di valori che possono essere in contrasto con quelli dei genitori (15).

D'altra parte il riferimento al solo art. 31 della Costituzione non è sufficiente poiché la scuola materna non deve semplicemente assolvere ad una funzione sociale e assistenziale integrativa rispetto alla famiglia. E' necessario un richiamo anche al dovere dello Stato di istituire scuole di ogni ordine e grado, contenuto nel 2° comma dell'art. 33 della Costituzione, poiché nella società moderna l'educazione dell'infanzia assume caratteri di tale complessità che rendono **dubbia la capacità della famiglia media, lasciata a se stessa, di provvedere ad un adeguato inserimento del bambino** nella complessa vita associata moderna.

Anche omettendo di considerare il fenomeno, tipico della società industriale, della madre di famiglia che lavora fuori casa e quindi non può provvedere all'educazione dei figli, rimane il fatto che le pressioni e le sollecitazioni di ogni genere cui il bambino è soggetto, richiedono competenze psicologiche, mediche, igieniche, pedagogiche che non possono essere facilmente possedute da ogni genitore.

Quanto sia complesso il problema della educazione per l'infanzia, appare anche dagli studi raccolti da « *Scuola e Città* », in un numero speciale dedicato alla scuola materna, nel quale *« mentre viene confermata l'essenzialità della famiglia ai fini del normale e sano sviluppo del bambino, si tiene conto della situazione di crisi in cui versa attualmente l'istituto familiare nella nostra società e dell'impossibilità e incapacità di molte famiglie di provvedere adeguatamente all'educazione dei figli. Ma al tempo stesso si sottolinea l'esigenza che, anche dove il nucleo familiare è rimasto saldo, esso è di per sé solo insufficiente a soddisfare*

(15) Non si vuole dire che i genitori abbiano diritti assoluti sui figli poiché ogni loro diritto è ovviamente limitato dai diritti inalienabili della persona umana. Ma si vuole solamente sottolineare il fatto che essendo necessari una iniziazione alla comprensione dei valori e un addestramento alla scelta di certi valori a preferenza di altri, tale iniziazione e tale addestramento competono prima che ad ogni altro ai genitori.

L'on. Codignola implicitamente afferma l'impossibilità di una educazione « neutra » quando dice che « è proprio nella prima infanzia che si formano le abitudini, che si determina la psicologia del bambino, su cui si formerà la personalità dell'adulto. E' in questa prima età che nascono i complessi e i timori, l'abito al conformismo e all'autorità. Curare l'educazione della prima infanzia alla libertà non vuol dire "scristianizzare", che anzi l'esperienza religiosa è implicita al mondo del bambino: vuol dire consentirle la più piena espansione, liberarne la coscienza dal "timore", che potrà costituire più tardi una pesante remora » (ATTI PARLAMENTARI, III legisl., Doc. 1868-A-bis, Relazione della VIII commissione permanente, relatore CODIGNOLA, per la minoranza, sul Disegno di Legge « Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969 », presentata alla Presidenza il 25 maggio 1961, p. 61, e T. CODIGNOLA, *Nascita e morte di un piano*, Firenze 1962, pp. 177 s.).

*i bisogni del bambino. L'organizzazione di un ambiente adatto perchè egli possa allargare il suo raggio di esperienza, svolgendo genuine attività di costruzione, di espressione, di comunicazione, in una trama di rapporti stabili eppur vari, con una disponibilità di materiali idonei a soddisfare le sue esigenze, sotto la guida costante di adulti, che aiutino avvedutamente l'effettuazione di tali processi di conoscenza e di socializzazione, creando attorno a lui un "mezzo" stimolante e al tempo stesso permissivo, e che siano pertanto a lui fonte di sicurezza e insieme di aiuto per il compimento di un relativo distacco dall'immediato, spesso ristretto, ambiente familiare di provenienza, rappresenta il compito insostituibile, ma meno facile di quanto venga ordinariamente riconosciuto, della scuola dell'infanzia oggi » (16).*

Proprio perchè una educazione « neutra » non esiste e proprio perchè la maggior parte dei genitori non sono in grado di iniziare i loro figli alla scelta di quei valori che sono necessari perchè essi sappiano ordinare la loro vita, lo Stato dovrà provvedere alla creazione di tutte quelle istituzioni che possono rendere possibile ai genitori l'assolvimento della loro missione educativa nel rispetto dei diritti inviolabili della persona umana.

Anzitutto, prima di impiegare capitali notevolissimi per il finanziamento di scuole materne, statali o non statali, si tratterà di provvedere in vari modi alla **formazione dei genitori**, perchè possano rendersi capaci di educare essi stessi i propri figli. Si tratterà inoltre di attuare provvidenze speciali di carattere economico per **liberare le mamme**, che dovrebbero educare esse stesse i loro figli, **dalla necessità di lavorare fuori casa**, e quindi di affidare ad altri i figli da educare.

---

(16) L. BORGHI, *Un vuoto educativo da riempire*, in « *Scuola e Città* », cit., pp. 73 s. Per quanto riguarda l'affermazione del Borghi che il nucleo familiare « è di per sé solo insufficiente a soddisfare i bisogni del bambino », conviene precisare che da ciò non consegue la necessità che « l'organizzazione di un ambiente adatto » debba essere fatta dallo Stato.

La XXIV Conferenza internazionale della pubblica istruzione di Ginevra nella raccomandazione n. 53 ai Ministri della Pubblica Istruzione sull'organizzazione dell'educazione prescolastica, richiamata « la necessità di assicurare al bambino, fin dalla sua più tenera età, un'educazione che sia propizia al suo completo sviluppo, spirituale, morale, intellettuale e fisico » e affermato che « l'educazione di ogni bambino è un dovere primordiale e un diritto inalienabile dei genitori », riconosce che « sebbene la famiglia rimanga l'ambiente più favorevole allo sviluppo del bambino, essa ha tuttavia bisogno di essere aiutata perchè, sia pure nelle migliori condizioni, non può soddisfare da sola a tutte le esigenze educative del bambino quando questo si avvicina all'età di 4 anni ».

Inoltre, « in considerazione dell'aumento del numero delle donne che hanno un'attività professionale e di quelle che, per motivi diversi, in casa sono sovraccariche di lavoro, l'educazione prescolastica assolve sempre più, nella vita moderna, una funzione sociale in quanto offre al bambino la sicurezza di cui ha bisogno e veglia al suo sviluppo integrale ». La frequenza poi di un istituto di educazione prescolastica « attua il passaggio dalla vita familiare alla vita scolastica », e « favorisce l'individuazione precoce di tutte le turbe dello sviluppo fisico e mentale, che tanto meglio potranno esser curate o guarite quanto prima saranno state scoperte » (*L'organizzazione dell'educazione prescolastica*, in *Rivista di legislazione scolastica comparata*, (luglio-ottobre) 1961, pp. 261 s.).

Posto poi che certi genitori vogliono delegare ad istituti specializzati la missione educativa che loro compete, essi potrebbero devolvere alle istituzioni di loro gradimento quegli aiuti economici che la Comunità dovrebbe garantire loro, sia sotto la forma di sufficienti « **assegni familiari** », qualora si voglia accentuare il diritto dei genitori all'educazione dei figli, sia sotto la forma di un « **salario per l'educazione** », quando si voglia insistere sul fatto che i cittadini sono sì figli della famiglia, ma che sono anche membri della Comunità e che, per il bene della Comunità e quindi con il denaro della Comunità, devono venire convenientemente educati.

Quando infine rimanesse ancora bambini da educare e non esistessero istituti in numero sufficiente per accoglierli, allora, in virtù degli artt. 31 e 33 della Costituzione, non trascurando di stimolare la collaborazione fattiva dei genitori, **Lo Stato si farà promotore di nuovi istituti** che dovrebbero garantire non una impossibile neutralità, ma il rispetto e lo sviluppo delle concezioni ideali proprie a gruppi determinati di genitori.

Il problema che la nuova legge dovrebbe affrontare non è tanto quello di addossare « **oneri** » allo Stato imponendo alla Comunità di creare e costruire nuove scuole statali oppure di finanziare scuole dei privati aventi scopo di lucro, quanto quello di agevolare l'adempimento dei compiti della famiglia. In una società democratica, gli « **oneri** » che lo Stato si assume in questa materia possono essere solo quelli che le famiglie decidono di affidargli, affinché i diritti degli individui componenti la famiglia e generati dai genitori, possano essere rispettati.

Solo l'esplicito riferimento sia all'art. 31 sia al 2° comma dell'art. 33 della Costituzione darà alla nuova scuola la duplice dimensione che la struttura della scuola per l'infanzia richiede: quella di essere un **momento educativo autonomo** preparatorio alla scuola elementare e al tempo stesso un **fatto assistenziale** che renda possibile, quando i genitori ne risultassero incapaci, il processo di inserimento del cittadino nella società civile, conformemente alla rappresentazione ideale che di tale società i genitori stessi si fanno.

2. La legge del 24 luglio 1962, n. 1073, stabilisce contributi finanziari, per il triennio 1962-1965, anche per le scuole materne non statali (17) e le « **Linee direttive del piano di sviluppo plu-**

(17) Art. 15 — « *E' autorizzata la spesa di lire 2 miliardi e 800 milioni per ciascuno degli esercizi finanziari 1962-63, 1963-64 e 1964-65 [...] per contributi da destinare alla costruzione di edifici per le scuole materne, a favore delle provincie, dei Comuni, degli Istituti pubblici di assistenza, beneficenza e loro consorzi, Enti e istituzioni che, nelle condizioni previste dalla legge se ne assumono l'onore.* »

Art. 31, comma 2 — « *Alle scuole materne non statali che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche o che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita, il Ministero della Pubblica Istruzione, tenendo conto del numero degli alunni accolti e delle condizioni economiche e sociali della zona, può corrispondere assegni,*

riennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965 » prevedono, per il quinquennio 1965-1969, stanziamenti dello stesso tipo (18). Sembrerebbe quindi che venga in tal modo applicato l'art. 31 della Costituzione e siano sufficientemente rispettati i diritti della famiglia.

Tuttavia tale soluzione appare inadeguata poiché convalida l'esistenza di due scuole « pubbliche » delle quali una, quella non statale, riceve delle sovvenzioni a titolo assistenziale, e quindi si trova in uno stato di inferiorità di fronte alla scuola « pubblica » statale (19). Il principio democratico e la natura della società pluralistica richiedono invece che si dia anche alla scuola « pubblica » non statale uno stato giuridico che esprima la piena parità nei confronti della scuola statale sotto l'unico concetto di « scuola pubblica ».

L'applicazione di tale criterio porterebbe alla formulazione di una legge istitutiva non della « scuola materna statale », ma della « **scuola materna pubblica** », nella quale rientrerebbero le istituzioni esistenti, statali e non statali, e quelle che secondo una programmazione regionale dovrebbero essere istituite dallo Stato qualora, dopo aver sufficientemente stimolato l'iniziativa delle famiglie, questa lasciasse ancora a desiderare.

Solo con **scuole statali veramente « pubbliche »** (cioè rispet-

---

*premi, sussidi e contributi entro un limite complessivo di lire 2.500 milioni annui da iscriversi negli appositi capitoli dello stato di previsione della spesa » (Gazzetta Ufficiale, 8 agosto 1962, n. 199, pp. 3230 e 3233).*

(18) « *Il piano quinquennale include, sviluppandoli nelle medesime proporzioni, ed erogandoli con gli stessi criteri, i contributi previsti dalla legge 24 luglio 1962, n. 1073, per la costruzione di edifici e per il funzionamento di scuole materne non statali » (Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965, Roma, 30 settembre 1964, p. 27).*

Il 12 giugno 1965 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il programma generale quinquennale di sviluppo economico 1966-1970. In conseguenza di ciò il quinquennio previsto dal piano di sviluppo della scuola viene ad avere inizio dal gennaio 1966. Un disegno di legge è stato perciò presentato per estendere sino alla fine del 1965 le provvidenze della legge 24 luglio 1962, n. 1073 (cfr. ATTI PARLAMENTARI, IV legisl., Doc. n. 2454, *Disegno di Legge « Provvidenze per la scuola per il periodo 1° luglio 1965-31 dicembre 1965 »*, presentato dal Ministro della Pubblica Istruzione (Gur) nella seduta del 16 giugno 1965).

(19) La popolazione scolastica del grado preparatorio e il relativo personale insegnante è distribuito come appare dalla seguente tabella i cui dati sono dedotti dall'*Annuario statistico dell'istruzione italiana, 1963 e 1964*, voll. XV e XVI, Roma 1965, p. 5 e si riferiscono all'anno scolastico 1962-63.

| Gestione<br>delle scuole | Scuole        | Alunni           | Direttr. e insegnanti |               |             | Assi-<br>stenti |
|--------------------------|---------------|------------------|-----------------------|---------------|-------------|-----------------|
|                          |               |                  | MF                    | N.            | %           |                 |
|                          |               |                  |                       |               |             |                 |
| Enti Pubblici            | 5.757         | 435.114          | 11.845                | 5.041         | 42,5        | 5.889           |
| Enti privati laici       | 8.451         | 488.390          | 13.638                | 9.320         | 68,3        | 8.799           |
| Enti privati religiosi   | 4.300         | 309.098          | 8.585                 | 7.474         | 87,0        | 5.416           |
| <b>TOTALE</b>            | <b>18.508</b> | <b>1.232.602</b> | <b>34.068</b>         | <b>21.835</b> | <b>64,0</b> | <b>20.104</b>   |

tose di tutti i raggruppamenti confessionali, o almeno caratterizzati da una particolare concezione del mondo, compatibile con la Costituzione), **finanziate** non dallo Stato, ma, allo stesso modo delle scuole non statali, **dai genitori** con il « salario per l'educazione », o gli « assegni familiari » o i contributi che in altro modo potrebbero essere messi a loro diretta disposizione dalla Comunità, sarà resa possibile la creazione di una scuola democratica per l'infanzia. Solo allora infatti verrebbe soppresso ogni dualismo nell'ordinamento scolastico e quindi assicurata ad ogni cittadino la piena eguaglianza di fronte alla legge.

3. Conseguentemente a noi sembra eccessivo che si lasci al Ministro il potere di proporre gli « orientamenti educativi » da adottare nelle scuole per l'infanzia. Sembrerebbe ben più conforme all'art. 33 della Costituzione, se l'Amministrazione si limitasse a dare le « norme generali » e lasciasse invece **alla direzione della scuola di fissare quegli « orientamenti educativi » che meglio rispondono ai desideri delle famiglie interessate.** La direzione della scuola dovrebbe poi essere eletta dall'assemblea dei genitori e costituita da educatori e da rappresentanti dei genitori.

4. Coerentemente, quindi, anche **l'istituzione delle scuole per l'infanzia dovrebbe essere lasciata ai genitori** e fatta dai Provveditori agli studi solo nella misura in cui le assemblee dei genitori non sollecitassero la creazione di tali scuole e queste fossero necessarie perché i medesimi genitori non provvedono da se stessi all'educazione dei loro figli. E ciò non perché i genitori non ne abbiano i mezzi, i quali dovrebbero essere loro assicurati dalla Comunità, ma solo in quanto manchino loro le capacità per farlo in maniera adeguata.

5. Infine, affinché le scuole « pubbliche », statali e non statali, possano essere centri di educazione quantitativamente sufficienti e qualitativamente efficienti, è necessario provvedere alla creazione di istituti di istruzione per la **formazione di educatori per l'infanzia.**

Le « Linee direttive » propongono di estendere la durata degli studi dell'attuale scuola magistrale da 3 a 4 anni e di rivolgere particolare cura al loro sviluppo quantitativo (20).

(20) Cfr. *Linee direttive, cit.*, p. 48. Le disposizioni previste dalle « Linee direttive » sono conformi al parere espresso, su questo punto, dalla maggioranza dei membri della Commissione di indagine. Una minoranza invece ritiene che le scuole magistrali debbano quanto prima essere assorbite dall'istituto magistrale quinquennale perché si possa « *domani spostare la formazione abilitante nei corsi universitari proposti allo stesso scopo anche per gli insegnanti elementari, con specializzazione interna e terminale* » (cfr. *Relazione, cit.*, pp. 134 s.). Tale parere viene espresso, nella proposta di legge comunista sull'istituzione di scuole statali per l'infanzia, nei termini seguenti: « *Il personale insegnante deve essere fornito di diploma di abilitazione magistrale e di almeno un anno di specializzazione a livello universitario* » (ATTI PARLAMENTARI, IV legisl., Doc. n. 938, *cit.*, art. 15, comma 3).

Senza entrare qui nel merito dell'insufficienza di tale provvedimento e dell'opportunità di sostituire alla formazione delle scuole magistrali una formazione acquisita nei licei magistrali completata con uno o due anni di specifica istruzione universitaria, pare conveniente sottolineare la necessità, da parte di coloro che sino ad oggi hanno provveduto alla educazione dell'infanzia mediante propri istituti e i cui metodi educativi erano fondati essenzialmente sull'esperienza personale, di procedere ora piuttosto ad una adeguata formazione di educatori per presentare alla scuola « pubblica » di istituzione statale un **corpo di insegnanti che ispiri assoluta fiducia ai genitori.**

Tali educatori saranno allora automaticamente assunti dalla Amministrazione per reggere le scuole statali per l'infanzia e, in virtù della loro qualificazione professionale, riconosciuta dallo Stato, e della loro professione aperta del sistema di valori a cui intendono ispirarsi, potranno **provvedere alla definizione degli istituti statali** secondo gli orientamenti ideali esistenti in Italia, rendendo così inutile ogni polemica sul dualismo dell'ordinamento scolastico democratico.

**Mario Reguzzoni**