

# SPECIALE SCUOLA PARITARIA



## La parità incompiuta

**A** distanza di sessantadue anni dall'entrata in vigore della Costituzione e di dieci dall'approvazione della legge sulla parità, che dava attuazione alla norma costituzionale (art. 33, comma 4: *La legge, nel fissare i diritti e*

di **Orazio Niceforo**

*gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico*

*equipollente a quello degli alunni di scuole statali), non si può dire che la questione della portata effettiva della nozione di "parità" sia stata risolta in modo soddisfacente e condiviso da tutti coloro che per lunghi anni si sono confrontati e*



»»» scontrati su questo tema.

Anzi, per certi aspetti si sono fatti addirittura passi indietro rispetto alle aspettative di una positiva soluzione del problema diffusi agli inizi del 2000 dopo l'approvazione della legge n. 62, voluta con determinazione dall'allora ministro Berlinguer. Ha così ripreso forza la storica disputa tra fautori e avversari del finanziamento - diretto o indiretto - delle scuole non statali, e in particolare di quelle paritarie, alle quali la legge 62/2000 aveva riconosciuto lo status di scuole che svolgono un servizio pubblico senza però affiancare alla parità giuridica anche quella economica.

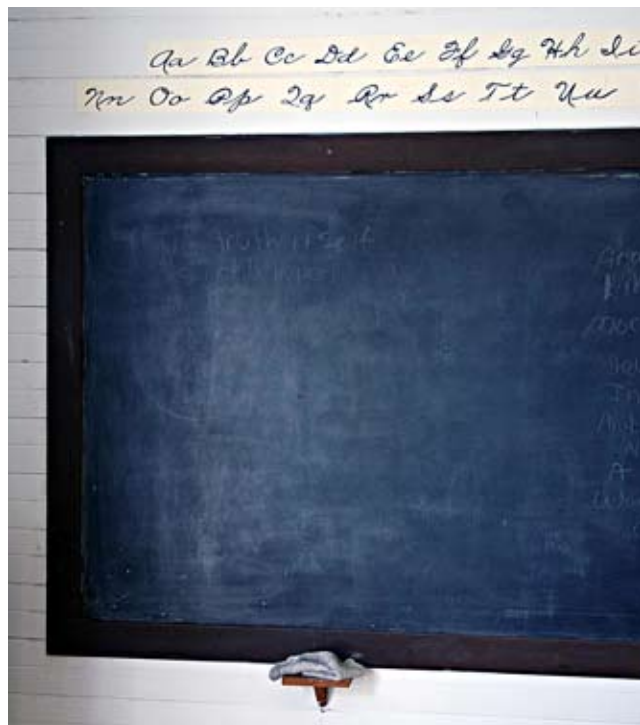
Ad impedirlo, ancora una volta, il terzo comma dell'articolo 33 della Costituzione (*Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato*), e in particolare l'inciso "senza oneri per lo Stato", che fino al varo della legge n. 62 era stato interpretato (non da tutti) come una preclusione assoluta, ma che dopo l'approvazione di tale legge alcuni consideravano superato - o almeno superabile - alla luce della nuova normativa di attuazione della parità. E che altri invece ritenevano, e ritengono, un ostacolo tuttora invalicabile.

Il dibattito si è dunque riaperto, e per questo riteniamo utile offrire ai nostri lettori, in questo "speciale", alcuni contributi che affrontano la questione da tre punti di vista: uno a sostegno dell'estensione alla dimensione economica della nozione di "parità" (Macri), un secondo ostile a questa prospettiva e per il potenziamento prioritario della scuola statale (Pantaleo) e un terzo (Antiseri) che in qualche modo azzerava la questione spostando in capo ai genitori, titolari di buoni studio corrispondenti al costo standard di un alunno, la scelta tra i diversi istituti, senza distinguere tra statali e paritari. Non si darebbe luogo, così, al finanziamento diretto di questi ultimi.

Certo è che dopo la caduta dei regimi comunisti dell'Est europeo, l'Italia è rimasta praticamente l'unico Paese del continente a non prevedere forme di finanziamento delle scuole non gestite direttamente dalla mano pubblica, non potendosi considerare tali le erogazioni sostanzialmente simboliche introdotte dal governo Prodi nel 2007. Perfino la laica Francia ha un sistema di convenzioni con le scuole private che ne coprono gran parte dei costi, e nel Regno Unito le scuole private finanziate con fondi pubblici sono classificate come "State Schools" (quelle non finanziate sono solo le "Independent Schools").

La disputa sulla legittimità del finanziamento delle scuole private è continuata, in termini non molto diversi, anche dopo l'approvazione della legge n. 62, attuativa del citato comma 4 dell'articolo 33 Cost.: oggetto del contendere è se la parità di cui parla la legge 62 debba essere riferita solo al "trattamento scolastico" degli alunni oppure anche a quello economico. Torna d'attualità ancora una volta il dibattito sull'interpretazione della volontà effettiva dei proponenti dell'inciso "senza oneri per lo Stato" (il liberale Corbino e il socialista Codignola), che stando alle dichiarazioni rese dagli interessati in Assemblea costituente era volto ad impedire solo l'automaticità del finanziamento pubblico, non la facoltà per il Parlamento di decidere se finanziare o no con una propria legge.

Forse una riflessione su questo punto potrebbe contribuire ad affrontare il problema in termini diversi da quelli tradizionali. Partendo dal presupposto, fissato dalla legge 62, che il sistema pubblico di istruzione è formato dalle scuole statali e da quelle paritarie, e dalla



considerazione che, così stando le cose, è nell'interesse del Paese che tutta l'offerta formativa migliori, e non solo quella direttamente gestita dallo Stato, si potrebbe lavorare per esempio sull'ipotesi di un pieno e "paritario" coinvolgimento delle scuole paritarie nelle politiche volte ad accrescere la qualità e l'equità del sistema scolastico. Nel quadro di grandi progetti di innovazione, e delle relative azioni di accompagnamento (formazione dei docenti, incentivi, piani di ricerca-azione, miglioramento continuo secondo le regole europee del "ciclo della qualità" ecc.), le scuole paritarie, alla pari di quelle statali, dovrebbero poter fruire dei relativi piani di finanziamento, rendendone conto. Le Regioni, titolari della programmazione dell'offerta formativa sul territorio, avrebbero a loro volta interesse a sostenere i processi di miglioramento, ovunque e da chiunque realizzati.

Si tratta di ipotesi, naturalmente, che insieme agli articoli pubblicati in questo "speciale" sottoponiamo alla considerazione e al contributo critico dei lettori di *Tuttoscuola*.

Il pluralismo istituzionale scolastico è una realtà  
nelle nazioni più avanzate del mondo

# Successi, ritardi, pregiudizi

**La parità scolastica,  
espressione di libertà,  
pluralismo**

**L**a parità scolastica è un problema di civiltà in quanto tutti i cittadini sono eguali di fronte allo Stato. Non è la richiesta di un privilegio in nome di una ideologia, quella cattolica ad esempio, o di una appartenenza sociale elitaria, quella aristocratica. E' il riconoscimento del diritto umano e costituzionale della persona e delle famiglie ad avere e scegliere l'istruzione ed educazione più conforme ai propri bisogni e convinimenti; è, anche, una modalità strutturale e funzionale, perché l'attuale sistema scolastico italiano, notoriamente monopolistico, centralistico, ingessato, improduttivo possa trasformarsi in uno più moderno, più articolato e flessibile, più pluralistico, più rispettoso della diversa e variegata domanda educativa, più diffusivo sul territorio, meno autoreferenziale, pertanto più efficace, più efficiente, più di qualità, più a servizio dello studente-utente.

L'assenza nel nostro paese di una effettiva parità scolastica configura invece una vera e propria ingiustizia sociale e personale, che ha origine in una concezione profondamente irragionevole dell'istruzione/educazione, per cui si ritiene che solo lo Stato possa adeguatamente educare le giovani generazioni. Il diritto/dovere dei genitori all'istruzione e all'educazione dei figli, invece, oltre ad essere riconosciuto dalla nostra Carta Costituzionale (terzo comma dello stesso articolo 33 e primo comma dell'articolo 30), è innanzitutto un

di Francesco Macri\* e Vincenzo Silvano\*\*

dato imprescindibile di ragione e di natura.

In questa prospettiva, l'unica obiettivamente plausibile, non ha alcun senso la polemica, trascinata fino ai nostri giorni, che la parità scolastica sia una condizione di favore per alcuni a svantaggio di altri; un privilegio per una minoranza di studenti fortunati di famiglie "bene", a danno della stragrande maggioranza destinati alla scuola statale, popolare e di massa.

Il reale, effettivo, sostanziale pluralismo istituzionale scolastico, costituito da scuole statali e paritarie, è, da lungo tempo, una realtà acquisita dalla maggior parte delle nazioni avanzate del mondo. L'Italia fa clamorosamente eccezione, ancorata su posizioni che contraddicono la sua grande tradizione culturale e giuridica. E' un gap che deve rapidamente colmare se vuole stare nell'Europa non solo dell'euro, ma anche dei diritti umani e civili.

La scuola paritaria non pregiudica affatto, come alcuni paventano, il pluralismo culturale, anche quando si tratta di una scuola chiaramente connotata come quella cattolica, perché la scuola, qualsiasi scuola, se è veramente tale, non induce forzatamente ad un acritico consenso, non persegue un indottrinamento e una passività intellettuale, non fa proselitismo, non pratica operazioni di assimilazione culturale. Viceversa, stimola al confronto critico e dialettico, alla ricerca sempre ulteriore, alla libertà di coscienza, alla liberazione

della libertà da qualsiasi condizionamento, sviluppa processi autonomi di pensiero e metodi di analisi e di valutazione rigorosamente scientifici, perché qualunque progetto educativo che abbia la pretesa di essere positivamente educativo può essere solo "proposto", mai imposto, per la semplice ragione che i soggetti (gli alunni) e i loro diritti (compreso quello della libertà di pensiero e di coscienza) sono una frontiera invalicabile, un bene indisponibile a qualsiasi forma di plagio e di omologazione.

Ogni scuola è un laboratorio in cui non solo si tramanda cultura, ma si elabora e si crea cultura, e la cultura vera è, per sua natura, libera, indipendente, "eretica" rispetto a qualsiasi modello preconstituito e dogmatico, a qualsiasi autorità impositiva ed autoritaria. La sua aspirazione, il suo orizzonte è la ricerca della verità; e la verità non ha padroni. Il fine di ogni scuola, compresa quella paritaria, è quello di promuovere coscienze libere e responsabili, rispetto al quale nessun progetto educativo può fare eccezioni o deroghe.

**La parità scolastica,  
strumento di ottimizzazione  
dell'intero sistema  
nazionale di istruzione**

La reale e sostanziale parità scolastica non solo garantisce l'esercizio di un diritto, ma per l'inevitabile confronto dialettico ed emulativo che si viene a stabilire tra le scuole statali e paritarie, spinge nella direzione dell'ottimizzazione di tutto intero il sistema scolastico, perché ne attiva i dinamismi organizzativi

»»

» e funzionali; ne stimola i processi di ricerca, di innovazione e sperimentazione; innalza gli standard di qualità dei servizi erogati; offre un ventaglio di scelte più ampio e personalizzato rispetto ai bisogni dei singoli; induce, per le classiche regole dell'economia, ad una riduzione dei costi a fronte di risultati eguali se non addirittura migliori; offre effettivamente a tutti, senza alcuna preclusione di tipo economico, sociale, ideologico, etnico e religioso, la possibilità di accedere alla scuola più gradita e conforme alle proprie aspirazioni; è più garantista dei diritti di ciascuno, compreso quello di un servizio di qualità.

La parità scolastica, infatti, non è fine a se stessa, ma in funzione del diritto della libertà di scelta educativa, come pure della qualità, della efficacia, della efficienza, dell'economicizzazione e massimizzazione delle risorse pubbliche, destinate all'istruzione e alla educazione. La parità produce, cioè, un "guadagno" per tutti.

Tenendo in conto come storicamente è andata consolidandosi la struttura organizzativa e funzionale della scuola italiana, regolata da rigide logiche centralistiche e burocratiche e mai soggetta ad una valutazione esterna che ne favorisse, stimolasse, la qualità, l'economicità, l'efficacia, l'efficienza, dal confronto con la scuola paritaria ne ricava un grande beneficio non solo nel senso di avere un modello rispetto al quale confrontarsi e misurarsi, ma anche uno stimolo a fare di più e meglio per non uscire "fuori dal mercato" dell'interesse e della scelta delle famiglie e degli alunni.

Pertanto considerare la scuola paritaria come antagonista e contrapposta alla scuola statale, come un pericoloso intralcio al suo sviluppo significa non solo ignorare quanto codificato espressamente dalla Costituzione e da una legge dello Stato (Legge 62/2000, art. 1, comma 1)

che la riconosce come "parte integrante e costitutiva" dell'unico sistema nazionale di istruzione e di formazione e soggetto titolare di un "servizio pubblico e di pubblico interesse", ma anche la sua funzione positiva di stimolo e miglioramento della scuola statale medesima.

La verità è che la scuola paritaria si pone "accanto" e non "contro" la scuola statale, con-corre, "corre insieme" ad essa verso il perseguimento di un grande e "comune" obiettivo: quello della promozione umana, culturale degli alunni e della crescita civile, sociale ed economica del Paese.

Nel nostro mondo moderno, assai complesso e fortemente in evoluzione, è superficiale ed irrealistico supporre che lo Stato possa "da solo" con il suo apparato burocratico-amministrativo assumersi tutti i carichi per fronteggiare le sfide che in ogni ambito si vanno manifestando. Si è di fronte ad uno scenario dove si tocca con mano la necessità e l'urgenza del coinvolgimento di "tutti" i soggetti, della mobilitazione di "tutte" le risorse umane, economiche, professionali disponibili all'interno della società civile perché "insieme" con il contributo di ciascuno si riesca corresponsabilmente a trovare le soluzioni più adeguate ai grandi problemi che su tutti incombono.

Quest'osservazione riguarda ogni ambito ma, ancor più, quello dell'istruzione e della formazione in quanto si vanno moltiplicando e differenziando le esigenze educative di ciascuno, si va allargando il bacino della domanda fino a coprire l'intero arco della vita di



milioni e milioni di persone, vanno crescendo rapidamente a dismisura le esigenze di nuove competenze e specializzazioni professionali, per di più sottoposte con la stessa rapidità a forte obsolescenza.

Pertanto di fronte al dinamismo di questo scenario, la scuola statale (che sarebbe bene e più correttamente cominciare a chiamare "autonoma") e la scuola paritaria, entrambe scuole "pubbliche" per il servizio che svolgono, hanno ben altro da fare che lasciarsi coinvolgere e trascinare in una pretestuosa contrapposizione, il cui fine non è il loro interesse e tanto meno quello dei loro alunni, quanto piuttosto quello corporativo (o ideologico, o politico, o sindacale) di chi tende a strumentalizzarle per fini non dichiarati e/o non dichiarabili.

Il mercato globale, la competizione internazionale, la crisi economica e finanziaria mondiale possono essere affrontate dall'Italia solo se dispone di un forte, esteso, efficace ed efficiente sistema di istruzione e formazione. Ogni tentativo di indebolirlo, mettendo la scuola statale contro la scuola paritaria, è una forma paranoica di autoleSIONISMO, una mancanza di senso civico e di responsabilità etica, una assurda miopia politica. Il problema non è avere meno scuole, ma



il numero più grande possibile, e tutte (statali e paritarie) di grande qualità ed eccellenza. Solo un alto livello di istruzione ed educazione, accessibile indistintamente a tutti, è garanzia di un futuro migliore e sicuro per tutti.

### Finanziamento pubblico della scuola paritaria

Non c'è libertà di insegnamento e di scelta educativa senza un corrispettivo sostegno giuridico ed economico perché questa libertà si possa "effettivamente"

esprimere e realizzare, come ebbe chiarissimamente a dire il Parlamento europeo in una sua Risoluzione nel lontano 14 marzo 1984: *"Il diritto*

*alla libertà di insegnamento implica per sua natura l'obbligo per gli Stati membri di rendere possibile l'esercizio di tale diritto anche sotto il profilo finanziario e di accordare*

*alle scuole le sovvenzioni pubbliche necessarie allo svolgimento dei loro compiti e all'adempimento dei loro obblighi in condizioni uguali a quelle di cui beneficiano gli istituti pubblici corrispondenti, senza discriminazioni nei confronti degli organizzatori, dei genitori, degli alunni e del personale"*(Art.1, 9); arrivando, in caso di violazione, perfino a ipotizzare delle sanzioni severe: *"Le procedure in caso di violazione dei diritti fondamentali e dei principi giuridici generali enunciati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, riconosciuta dalla Comunità europea, si applicano anche in caso di violazione della libertà di istruzione"*(art. 2, 3).

E', quindi mistificante, l'affermazione di chi dice che il finanziamento della scuola paritaria "sottrae" risorse alla scuola statale in quanto, in entrambe le istituzioni, i soggetti utilizzatori del servizio formativo sono cittadini a pieno titolo e contribuenti dello stesso Stato, portatori dello stesso identico diritto che è quello della propria istruzione ed educazione. Ma se sono cittadini e contribuenti dello stesso Stato il

loro trattamento deve essere per tutti *"equipollente"* (Costituzione Italiana, art. 33, comma 4) senza alcun privilegio o discriminazione per gli uni o per gli altri perché, in una vera democrazia, che non sia quella concepita da G. Orwell nella sua *"La fattoria degli animali"*, non c'è nessuno più eguale dell'altro. Pertanto continuare a ricorrere al comma *"senza oneri per lo Stato"* della Costituzione (art. 33, comma 3) per argomentare contro il finanziamento pubblico della scuola paritaria significa continuare a pensare, nonostante quanto sia stato scritto su questo argomento da insigni costituzionalisti e i grandi progressi compiuti dalla coscienza civile dei diritti umani, con logiche approssimative e discutibili:

1) perché il senso esatto del comma 3 dell'art. 33 (*"senza oneri per lo Stato"*) è stato ampiamente chiarito fin da subito dallo stesso proponente, l'on. Corbino, durante il dibattito alla Costituente, rispondendo ad una obiezione dell'on. Gronchi: *"Noi non diciamo che lo Stato non può intervenire mai in favore degli istituti privati, diciamo*

**Tab. 1 - Risorse destinate al sistema paritario. Esercizio finanziario 2001**

Scuole	Capitolo	Finanziamenti			%
		Lit	Lit parziali	€	
Infanzia	Cap. 4150	176.272.000.000			
	Cap. 4151	500.000.000.000			
	Totale parziale		676.272.000.000	€ 349.265.340	73,3%
Primarie	Cap. 2160	228.912.000.000	228.912.000.000	€ 118.223.182	24,8%
	Cap. 3691	737.000.000			
Secondarie	Cap. 3692	10.022.000.000			
	Totale parziale		10.759.000.000	€ 5.556.560	1,2%
Handicap		7.000.000.000	7.000.000.000	€ 3.615.198	0,8%
	Totale	922.943.000.000	922.943.000.000	€ 476.660.280	100,0%
Legge 440/1997	Formazione personale direttivo	1.000.000.000	1.000.000.000	€ 516.457	

Fonte MIUR, Relazione al Parlamento, Marzo 2003

»» solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato. E' una cosa diversa: si tratta della facoltà di dare o di non dare»;

2) perché non è scientificamente plausibile estrapolare questa singola espressione, assegnandole un valore assoluto, da un contesto, quale è quello della Costituzione italiana, notoriamente garantista dei diritti (di tutti i diritti, compreso quello della libertà di scelta educativa) fondamentali dell'uomo e dell'eguaglianza tra i cittadini di fronte allo Stato.

Quanto fin qui richiamato porta ad alcune conclusioni: la scuola paritaria è un "bene" "della" e "per" la nazione; esprime e realizza un diritto e un bisogno dei cittadini; e pertanto lo Stato se ne deve fare esplicito carico nell'interesse dei singoli e di tutti.

Come è noto, la legge 62 del 14 marzo del 2000, colmando un ritardo di oltre mezzo secolo, rispetto a quanto prescritto dal dettato costituzionale (art. 33.2 e 3), ha riconosciuto alle scuole paritarie una piena "legittimità" e un ruolo "costitutivo" dell'unico sistema nazionale dell'istruzione ed educazione (62/2000, art.1.1). Questo profilo giuridico, che si è precisato

con i "Regolamenti attuativi" (DM 29.11.07, n. 267; DPR 9.01.2008, n. 23; DM 29.11.2007, n. 263) e le "Linee guida" (DM 10.10.2008, n. 82; DM 10.10.2008, n. 83; DM 10.10.2008, n. 84) ha, purtroppo, imboccato, per una ricorrente e mai definitivamente sconfitta visione statalista, la direzione di una minuziosa e rigida prescrittività di vincoli e procedure a fronte viceversa di una copertura finanziaria dei costi di gestione quasi insignificante, anzi in regressione, dopo un iniziale piccolo trend positivo dal 1996 al 2002, per i reiterati tentativi di tagli, di volta in volta in parte, nell'ordine del 30% del budget complessivo.

Già prima degli anni cinquanta le scuole non statali elementari parificate erano destinatarie di contributi economici pubblici in regime di convenzione, ma la legge 62/2000 riconoscendo le scuole paritarie di ogni ordine e grado come "parte costitutiva" del sistema nazionale di istruzione ha compiuto un importante passo avanti sul piano dei principi soprattutto, ma anche rispetto alla destinazione delle risorse, attribuendo: per il sistema prescolastico: 280 miliardi di lire (pari a euro 144.607.932); per le convenzioni di parifica delle scuole primarie: 60 miliardi di lire (pari a

euro 30.987.414); per l'integrazione dell'handicap: 7 miliardi di lire (pari a euro 3.615.198). Per un totale di 347 miliardi di lire (pari a euro 179.210.544). Oltre a 300 miliardi di lire (pari a euro 154.937.069) annui destinati alle Regioni per il diritto allo studio.

Queste risorse sono andate ad aggiungersi ai precedenti stanziamenti, incrementati nell'esercizio finanziario 1998 nella seguente misura: per le scuole dell'infanzia 200 miliardi di lire (pari a euro 103.291.379) e per le scuole primarie parificate 60 miliardi di lire (pari a euro 30.987.413). Con un aumento totale di 280 miliardi di lire (pari a euro 144.607.931). Dando come risultato nell'esercizio finanziario 2001 quello riportato nella tabella n°1.

Nel successivo esercizio finanziario 2002 le risorse vennero ulteriormente incrementate come indicato nella tabella n°2.

Negli anni finanziari successivi il tetto delle risorse assegnate si mantiene sostanzialmente invariato, fino al 2006, che tocca Euro 532.310.844, ai quali si vanno ad aggiungere, per effetto di una Direttiva ministeriale di cui alla legge 440/1997, Euro 4.500.000, e le risorse residue per l'ultimo anno

Tab. 2 - Risorse destinate al sistema paritario. Esercizio finanziario 2002

Scuole	Capitolo 1752	Finanziamenti		%
		€	€ parziali	
Infanzia	Sussidi di gestione	€ 93.035.578		
	Prescolastico	€ 272.753.284		
	Totale parziale		€ 365.788.862	69,3%
Primarie	Parifiche	€ 141.278.926	€ 141.278.926	26,8%
Secondarie	Progetti	€ 8.671.198	€ 8.671.198	1,6%
Handicap		€ 11.735.489	€ 11.735.489	2,2%
	Totale	€ 527.474.475	€ 527.474.475	100,0%
Legge 440/1997	Progetti miglioramento offerta Formazione personale direttivo	€ 6.197.482	€ 6.197.482	

Fonte MIUR, Relazione al Parlamento, Marzo 2003

Tab. 3 - Scuole paritarie con e senza fine di lucro a livello nazionale - a.s. 2007/08

Grado di scuola	Senza fine di lucro		Con fine di lucro		totali	
	numero	%	numero	%	numero	%
Scuola infanzia	8.533	89,6%	993	10,4%	9.526	100%
Scuola primaria	1.318	87,6%	186	12,4%	1.504	100%
Scuola secondaria I gr.	635	93,1%	47	6,9%	682	100%
Scuola secondaria II gr	773	54,0%	659	46,0%	1.432	100%
Totale	11.259	85,7%	1.885	14,3%	13.144	100%

Fonte MIUR - Cineca, anagrafe nazionale scuole paritarie

di applicazione del bonus alle famiglie (a. s. 2005/06) pari a Euro 30.000.000, per un totale di Euro 566.810.844.

Dopo il 2006 le risorse si vanno riducendo per accantonamenti non sempre completamente reintegrati. Come prevedibile, il deterioramento di questa situazione ha determinato grosse sofferenze economiche in molte scuole paritarie spingendole verso la contrazione delle classi o, addirittura, verso l'estinzione. In attesa di una risoluzione del problema rispettosa.

### Contributo erogato alle singole scuole paritarie

Ma a quanto ammonta il contributo erogato alle singole scuole paritarie? In

attuazione del comma 636 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, con il DM del 21 maggio 2007, per la prima volta, sono stati definiti unitariamente a livello nazionale i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie nell'a. s. 2007/08.

Sulla base delle risultanze dell'anagrafe nazionale, a ciascuna scuola dell'infanzia è stato assegnato un contributo fisso, uguale su tutto il territorio nazionale, pari a Euro 7.820; inoltre, a ciascuna sezione di scuola dell'infanzia paritaria, gestita da soggetti senza fini di lucro, è stato assegnato un contributo fisso, uguale su tutto il territorio nazionale, pari a Euro 11.420.

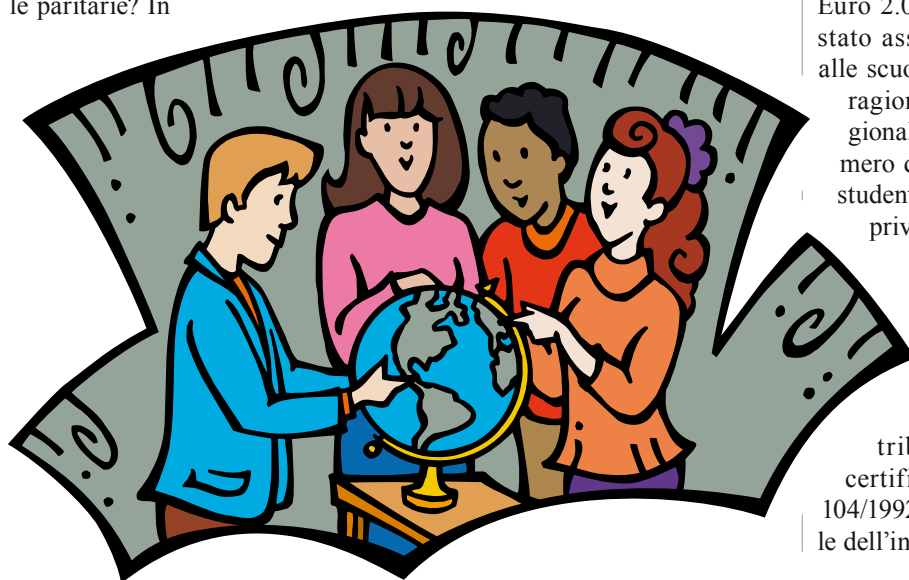
Alle scuole primarie

convenzionate è stato confermato il contributo già in precedenza assegnato, pari a Euro 19.367 a classe o per un posto intero di sostegno (in proporzione al numero di ore assegnato dall'Ufficio Scolastico Provinciale).

A ciascuna scuola secondaria di I grado è stato assegnato un contributo di Euro 2.500; un ulteriore contributo di Euro 1000 per ciascuna classe è stato assegnato, con precedenza alle scuole senza fine di lucro, in ragione di una graduatoria regionale stilata sulla base del numero di studenti, del numero di studenti con handicap e di quelli privi di cittadinanza italiana.

Analogamente, a ciascuna scuola secondaria di II grado è stato assegnato un contributo di Euro 4.000; un ulteriore contributo di Euro 2.000 per ciascuna classe è stato assegnato, con precedenza alle scuole senza fine di lucro, in ragione di una graduatoria regionale stilata sulla base del numero di studenti, del numero di studenti con handicap e di quelli privi di cittadinanza italiana.

Infine, alle scuole paritarie, ad eccezione di quelle primarie già destinatarie del contributo di convenzione, è stato assegnato un contributo per ciascun alunno certificato ai sensi della Legge 104/1992, di Euro 938 per le scuole dell'infanzia e di Euro 2.515 per



Scuola statale – Spesa per studente per la durata degli studi – Anno 2006

Ciclo scolastico	Scuola infanzia	Scuola elementare	Scuola media	Biennio secondaria II grado	Istituti professionali e istituti d'arte	Scuola secondaria superiore	Durata totale e spesa totale	Spesa cumulativa con eventuali ripetenze
Fino all'obbligo di istruzione	3 anni 17.483	5 anni 32.623	3 anni 21.697	2 anni 14.295			13 anni 86.097	1 ripetenza nella sec. I grado 93.329
Fino al diploma di qualifica professionale	3 anni 17.483	5 anni 32.623	3 anni 21.697		3 anni 21.442		14 anni 93.244	1 ripetenza nel ciclo professionale 100.392
Fino al diploma di stato quinquennale	3 anni 17.483	5 anni 32.623	3 anni 21.697		21.442	5 anni 35.737	16 anni 128.981	2 ripetenze nella Secondaria II grado 143.361

Fonte: MIUR, "La scuola in cifre 2007", pag. 13

Commento: Le cifre si riferiscono solo al bilancio del MIUR. Non sono conteggiate quelle dei bilanci degli altri Ministeri (Sanità, Trasporti, Beni culturali), dell'Unione europea (Progetti europei), delle Regioni e degli Enti locali per le parti di loro competenza riguardo l'istruzione pubblica.

►►►

le scuole primarie non convenzionate e per le scuole secondarie di I e II grado.

Negli anni scolastici successivi questi criteri e questi parametri sono rimasti sostanzialmente identici, naturalmente con quelle bande di oscillazione, legate al diverso budget, di volta in volta stanziato, dalle leggi finanziarie.

### Le scuole paritarie senza fini di lucro

Con il Decreto Ministeriale 21 maggio 2007, art. 3 sono state definite senza fini di lucro quelle scuole paritarie gestite da soggetti giuridici senza fini di lucro, ovvero, da associazioni riconosciute di cui agli articoli 14 e ss. del Codice civile; da associazioni non riconosciute di cui agli artt. 36 e ss. del Codice civile, il cui atto costitutivo e/o statuto risulti da scrittura privata registrata o da atto pubblico; da fondazioni di cui agli artt. 14 e ss. del codice civile; da enti ecclesiastici di confessioni religiose

con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese; da altre istituzioni di carattere privato di cui all'art. 1 del DPR 361/2000; da imprese sociali di cui al dlgs 155/2006; da enti pubblici; da cooperative a mutualità prevalente di cui agli artt. 2511 e ss. del codice civile; da cooperative sociali di cui alla Legge 381/1991.

Da un rilevamento del MIUR, riportato nella tabella n°3, la stragrande maggioranza delle scuole paritarie rientra nella tipologia di scuole senza finalità di lucro.

Pur essendo, in linea di principio, legittimo che una scuola possa, per alcuni aspetti ed entro ambiti ben delimitati dalla legge e dalla deontologia professionale, perseguire una qualche finalità di lucro, in modo particolare la scuola cattolica ha sempre respinto questa opzione per continuare a rimanere, nel solco della sua antica tradizione, un'iniziativa esclusivamente mossa da ideali di gratuità, di servizio, di solidarietà. L'esclusione della finalità lucrativa va letta come modalità di preservazione

delle scuole paritarie dal pericolo di assumere un modello "aziendalistico", palesemente incompatibile con la natura e la *mission* di una istituzione educativa.

### Le scuole paritarie come voce di economia per l'erario dello Stato

Assai interessante, anche perché smentisce clamorosamente un luogo comune dell'immaginario collettivo, è verificare l'entità del risparmio per l'erario dello Stato, prodotto dal funzionamento delle scuole paritarie.

Il Ministro Gelmini nella sua audizione alla VII Commissione permanente della Camera del 10 gennaio 2008 ha riferito, (con una stima, a nostro avviso, giocata assai al ribasso e lo dimostreremo subito) che "il risparmio per l'erario, determinato nell'anno in corso (2008) è stato di circa 5,5 miliardi a fronte di un contributo alle scuole paritarie di circa 500 milioni di euro". Molti sono rimasti sorpresi



e scettici rispetto a questa considerazione. Ma ci sono dati incontestabili che la provano come vera. Basta rifarsi ad una pubblicazione del Ministero dell'Istruzione, intitolata *"La scuola in cifre, 2007"* e reperibile sul sito dello stesso Ministero. Ce ne sono anche altre che trattano la stessa materia, come quelle curate dall'ISTAT, dal CENSIS, dall'ISFOL, dalla Banca d'Italia, ma preferiamo riferirci a questa in quanto più agevole, per chi fosse prevenuto, può essere considerata obiettiva. Si legge che nell'anno scolastico 2006/2007, a fronte di 7.751.336 alunni della scuola statale di ogni ordine e grado, è stato praticato un finanziamento pubblico complessivo pari a 57 miliardi di euro, così ripartito: 47 miliardi sul bilancio del Ministero dell'istruzione; 8 miliardi di euro sui bilanci degli Enti locali; 2,2 miliardi di euro sui bilanci delle Regioni.

Questo dato, già per sé significativo, a nostro giudizio risulta largamente incompleto perché si riferisce alle sole spese correnti e non a quelle in conto capitale, come ad esempio la costruzione e manutenzione straordinaria degli edifici, il loro ammortamento; perché da questa voce complessiva di 57 miliardi di euro sono escluse quelle a carico di bilanci di altri Ministeri, coinvolti anch'essi per le proprie competenze, a sostenere direttamente o indirettamente l'istruzione pubblica, come il

Ministero della Sanità, il Ministero dei Trasporti, il Ministero dei Beni culturali, il Ministero della Gioventù, senza escludere i molti miliardi di euro, stanziati per lo stesso scopo dall'Unione Europea per i suoi progetti comunitari.

La risultante di queste voci è enorme sia in senso assoluto, sia in riferimento al costo medio dell'alunno di scuola statale. E' strabiliante se è rapportata alla somma destinata alla scuola paritaria e al costo medio dei suoi alunni. Limitandoci semplicemente ai dati della pubblicazione ministeriale sopracitata, pur con l'assenza delle voci di cui abbiamo detto, risulta che nel 2007 a fronte di 1.049.420 alunni nella scuola paritaria di ogni ordine e grado, le sono stati erogati come finanziamento pubblico appena 534.961.147 di euro.

Raffrontando questi ultimi dati con quelli sopra richiamati, relativi alla scuola statale, risulta che per l'erario, nell'anno considerato, il costo medio alunno della scuola statale è stato di oltre 7 mila euro a fronte di appena 500 euro della scuola paritaria. La conclusione che si può trarre è una sola: la scuola paritaria non solo non è una spesa aggiuntiva per il bilancio dello Stato come molti vorrebbero far credere, ma un grandissimo risparmio; non solo non è una uscita, una perdita, ma un investimento ad alto tasso di interesse; non solo non è la concessione improduttiva di un privilegio, ma

il riconoscimento di un servizio pubblico a basso costo e ad alto rendimento per lo Stato e per i cittadini. In altre parole: la scuola paritaria è una risorsa "del" Paese e "per" il Paese, un capitale a beneficio di tutti e, come tale, dovrebbe poter godere dei legittimi riconoscimenti e sostegni economici. Perché più forte e grande è il numero delle scuole paritarie, più grande è il risparmio e il beneficio che totalizza lo Stato.

Per sostenere questa innegabile risorsa, l'introduzione di sostanziose detrazioni fiscali a favore delle famiglie, per alleggerire il carico dovuto al costo delle rette richieste dalle scuole paritarie, potrebbe rappresentare un primo passo concreto e di semplice attuazione, tra l'altro già utilizzato per oneri di ben più ridotta importanza (spese veterinarie, attività sportive dei figli, etc...). Tale provvedimento rappresenterebbe un segnale di buona volontà da parte di chi Governa; un gesto di pacificazione nazionale rispetto allo scontro ideologico che fino ad oggi ha impedito l'attuazione della vera libertà di scelta educativa; una indicazione di cammino per giungere, nel tempo, ad un mix di strumenti che realizzi la piena parità economica e renda più efficiente l'intero sistema nazionale di istruzione.

Il beneficio sarebbe molteplice: per le famiglie, per il sistema nazionale di istruzione e, come

»»»





»»  
dimostrato sopra, per le casse dello Stato. Perché attendere oltre?

## **Il costo socio-economico dell'ignoranza**

Alcuni dicono che la scuola, l'università, la ricerca costano troppo. La finanziaria del 2010 sembra aver sposato pienamente questa istanza provvedendo a fare tagli pesanti ed indiscriminati. Pur considerando legittima e doverosa la preoccupazione di eliminare ogni spreco, e di sprechi in Italia ce ne sono molti in tutti i comparti ministeriali, compreso quello scolastico, va assolutamente chiarita una questione di fondo. La spesa per l'istruzione e l'educazione sono un costo o un investimento ad alto tasso produttivo? E ancora: quanto costa al Paese l'ignoranza dei suoi cittadini, soprattutto, oggi, in una società fortemente complessa, globalizzata, in forte evoluzione, in cui le professioni e i mestieri richiedono contenuti culturali sempre più alti e dove il futuro degli Stati, ma anche dei singoli, è tutto giocato sulle conoscenze e sulle competenze? L'attuale perdita di competitività dell'azienda Italia sugli scenari internazionali e la grave recessione

economica in atto non sono, forse, già il chiaro segnale di standard formativi troppo bassi della nostra popolazione rispetto a quelli dei Paesi più avanzati del mondo? Lo sfilacciamento del tessuto sociale ed etico, la corruzione dilagante nelle istituzioni, la criminalità organizzata, la devianza di massa, ecc. non dovrebbero suggerire l'urgente necessità di un surplus di istruzione ed educazione e, quindi, di una scuola migliore? Non dovrebbero, la scuola e l'università, essere ai primi posti dell'agenda della politica? Un Governo, a fronte soprattutto di una ristretta disponibilità finanziaria, conseguente ad una crisi senza precedenti, non dovrebbe disporsi una lista delle priorità assolute? E la scuola, statale o paritaria che sia, non dovrebbe essere una di queste priorità assolute?

Sono domande retoriche. La risposta positiva è scontata perché, al di là di ogni differenza ideologica o di schieramento partitico è nell'ordine delle cose ragionevoli. Da alcuni studi recenti, non ultimi quelli condotti dalla Banca di Italia, l'ignoranza ha un costo fortissimo per un Paese, calcolabile in alcun punti del PIL. E il nostro sta pagando salatamente questo conto.

Se in Italia dovesse venir meno la scuola paritaria, a fronte di un sistema scolastico statale già assai deteriorato, si aggiungerebbe la perdita di una grande agenzia formativa che in maniera capillare e diffusiva su tutto il territorio, in modo particolarissimo nell'ambito della scuola dell'infanzia e della scuola primaria, svolge una funzione di alto livello e significato. Il Paese registrerebbe un danno dalle conseguenze incalcolabili, un arretramento degli standard di formazione, una deriva sociale ed economica. La scuola paritaria non è una variabile indipendente rispetto allo sviluppo economico e sociale. Pertanto non può continuare ad essere tenuta fuori dall'agenda politica e dalla giusta considerazione dell'opinione pubblica. Ne va di mezzo il bene comune. Il suo funzionamento costituisce un risparmio per l'erario dello Stato, contribuisce all'innalzamento e diffusività dei livelli culturali della nazione, concorre a garantire la tenuta e lo sviluppo del benessere raggiunto, aiuta a far crescere la maturità umana e sociale della popolazione. L'Italia non ha bisogno di meno scuola e meno scuole, ma del contrario. La scuola statale e la scuola paritaria rispondono a questa esigenza della comunità nazionale.

## **Le competenze dello Stato e delle Regioni sui contributi alla scuola paritaria**

A rendere più problematica l'erogazione dei contributi alle scuole paritarie si è andata ad aggiungere nel tempo la complessa e ancora non del tutto chiarita questione delle competenze "concorrenti" in materia di istruzione ed educazione tra lo Stato e le Regioni. Il Dlg 112/1998, con l'art. 138 (comma 1, lettera e), ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative

connesse ai contributi alle scuole non statali. Tale delega è stata ulteriormente rafforzata dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con gli articoli 117 e 118.

Questa questione è stata oggetto anche di una recente sentenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 50/2008) che ha censurato un articolo della Legge finanziaria 2007 (Governo Prodi, Ministro Fioroni), per aver incrementato di 100 milioni di euro il finanziamento delle scuole paritarie, come parziale recupero di un taglio di circa 133 milioni ad opera della Legge finanziaria dell'anno precedente (Governo Berlusconi, Ministro Moratti), con la clausola: *“da destinare prioritariamente alle scuole paritarie dell'infanzia al fine*

*di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica da esse svolta nell'ambito del sistema nazionale di istruzione”*. (Legge 296/2006, art. 635).

La Regione Veneto ha immediatamente sollevato questione di legittimità costituzionale in quanto, a suo parere, il finanziamento a destinazione vincolata (*“prioritariamente alle scuole paritarie dell'infanzia”*) violava l'art. 117, terzo comma della Costituzione, per sconfinamento e interferenza di competenze. Il ricorso è stato ritenuto fondato dalla suprema Corte che ha confermato una sua precedente sentenza la n. 423 del 2004, punto 8.2.

Stante questa situazione, al fine di cautelare le scuole paritarie dall'essere coinvolte, loro malgrado, in interminabili contenziosi di competenze tra Stato e Regioni, come pure dal pericolo di comportamenti assai diversificati delle singole Regioni, la soluzione auspicabile sembra essere quella di far ricadere, con un accordo in Conferenza Stato-

Regioni, la parità scolastica nelle “norme generali” di competenza esclusiva dello Stato.

Una modalità di finanziamento delle scuole paritarie, che ha sollevato non poche proteste in alcuni settori del centro-sinistra, è quella conosciuta come **“buono scuola”**. Si tratta di un contributo erogato ai genitori delle scuole paritarie primarie non parificate e secondarie di I e II grado paritarie negli aa.ss. 2003/04, 2004/05, 2005/06. Fu introdotto nella legge finanziaria 2003 (Legge 289/2002, art. 2, comma 7), su proposta del sen. Tarolli (primo firmatario dell'emendamento), a sostegno della libertà di scelta educativa delle famiglie.



L'importo stanziato di 90 milioni di euro per un triennio, fu poi incrementato dalla legge finanziaria 2004 (legge 350/2003, art. 3, comma 101) di ulteriori 100 milioni.

Sollevata la questione di legittimità relativamente ai contributi, assegnati dalla Legge finanziaria 2004, perché tratti da un capitolo di bilancio di competenza delle Regioni, la Corte Costituzionale (sentenza n. 423/2004, punto 8.2) accolse il ricorso e i contributi vennero ridotti a 110 milioni di euro. Con l'anno scolastico 2005/06 (Governo Prodi) il bonus non è stato più finanziato.

Al di là della rilevanza economica assai contenuta, quasi simbolica, l'assegnazione del bonus

merita di essere evidenziata per la sua significatività giuridica: per la prima volta, rompendo una tradizione negazionista, il legislatore ha riconosciuto apertamente, anche su un piano economico, il diritto dei genitori di scegliere liberamente la scuola e di essere sostenuti economicamente in questa scelta. Questa modalità di finanziamento della libertà di scelta educativa, che molti vorrebbero fosse estesa indistintamente a tutte le famiglie italiane, comprese quelle che scelgono la scuola statale, è da altrettanti contestata per timore che venga introdotto un principio pericoloso per la tenuta del sistema scolastico statale, che venga a crearsi

una forte competitività tra le scuole, che le scuole vengano a perdere la loro autonomia professionale per assecondare la domanda.

Senza voler entrare nel merito di questo dibattito, che pure è molto interessante perché potenzialmente capace di riscrivere lo stato dell'arte del

sistema-scuola italiano nel senso di un sistema più dinamico e vivace, più creativo e meno vincolato a schemi rigidi e precostituiti, meno autoreferenziale e più attento alla domanda formativa, la nostra valutazione è che il rifiuto della modalità del buono scuola non debba comunque pregiudicare il finanziamento pubblico della scuola paritaria. Le modalità prescelte dalla politica per garantire questo finanziamento possono essere teoricamente le più disparate. Ma una condizione deve essere salvaguardata: qualunque soluzione adottata non può andare a scapito della libertà e professionalità delle scuole, come pure del libero accesso delle famiglie meno abbienti.

»»»



## Il diritto allo studio di competenza regionale

Concentrando lo sguardo sul finanziamento delle scuole paritarie non meno importante della precedente è la cosiddetta questione del diritto allo studio di competenza delle Regioni.

L'approvazione della legge 62/2000 ha prodotto un effetto-traino e tra il 2000 e il 2003 sette Regioni hanno introdotto con proprie leggi *buoni scuola* a parziale copertura delle spese di frequenza, come strumenti per accrescere la libertà di scelta delle famiglie tra scuole statali e paritarie: si tratta delle Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Puglia e Sicilia. Altre due (Toscana, Emilia-Romagna), nello stesso periodo, hanno approvato leggi per il diritto di studio di importo fisso per gli studenti a basso reddito, indipendentemente dalle scuole frequentate.

Sugli effetti pratici dei buoni scuola regionali è stata sviluppata una mole significativa di studi, dalle conclusioni in parte discordanti. E' stato comunque osservato che la modesta entità delle risorse destinate non è in grado di indurre un cambio, statisticamente significativo, nelle scelte delle famiglie meno abbienti.

La materia è in continua evoluzione perché sottoposta all'instabilità degli schieramenti dominanti e alle loro contrastanti ideologie. Tuttavia, come osservazione generale, si può concludere che le attuali leggi regionali rispecchiano quelle degli anni ottanta allorché la prospettiva culturale dominante era di natura assistenzialistica. Piuttosto che farsi carico di promuovere un diritto fondamentale umano ed universale (cioè indistintamente di tutti), come quello dell'istruzione ed educazione, e della libertà di scelta educativa, le Regioni si limitano in qualche misura a sostenere le famiglie in



difficoltà con parziali contributi economici per le spese di trasporto, dell'acquisto del materiale didattico, dell'utilizzo della mensa. In questo modo, ancora molte delle nostre Regioni, dimostrano di essere ben lontane dall'aver recepito i grandi valori umani che sottendono la nostra Carta Costituzionale, come pure i principi dell'autonomia, della sussidiarietà, del nuovo e importante ruolo che viene loro attribuito, anche relativamente all'istruzione formazione educazione, dal nuovo Titolo V. In maniera autolesiva, autopropongono, cioè, la loro vecchia immagine allorché erano semplici appendici amministrative di uno Stato centralista, monopolista, egemone. Sicura eccezione, che potrebbe - e dovrebbe - divenire un modello per tutti, è la Regione Lombardia, che ha introdotto diverse misure a favore della libertà di scelta educativa - come la dote scuola o la dote formazione - favorito un effettivo innalzamento qualitativo della formazione professionale a beneficio delle esigenze di tante famiglie e delle imprese, riconosciuto sussidiariamente l'importanza ed il valore pubblico delle tante scuole paritarie disseminate sul territorio. Il problema, insomma, non sta tanto nelle norme quanto nella volontà politica e nel desiderio di favorire il bene

comune piuttosto che procedere per assunti ideologici.

### La qualità della scuola, il problema primo ed assoluto

Il problema vero sul quale va posta l'attenzione di tutti non è la parità scolastica, come d'altra parte non è la difesa pregiudiziale e incondizionata della scuola statale, quanto piuttosto che la scuola, statale o paritaria, sia una scuola di qualità, perché solo se è veramente tale garantisce "effettivamente" il diritto soggettivo di istruzione e formazione degli studenti, assolve il mandato che la società le attribuisce e, quindi, può reclamare legittimamente il finanziamento pubblico.

Una scuola mediocre, con livelli di prestazioni bassi, con un personale direttivo e docente dequalificato e demotivato, con curricoli non rispondenti ai reali bisogni formativi e professionali degli studenti e del mondo produttivo e delle imprese serve a poco o a nulla, e tradisce le aspettative della famiglia e della nazione.

La qualità è l'obiettivo che va incondizionatamente perseguito. Solo la qualità legittima l'esistenza di una scuola e non la "natura giuridica" del soggetto erogatore del servizio. Solo la qualità la rende autentica e credibile. Solo



la qualità giustifica il suo finanziamento col denaro pubblico dei contribuenti.

Ma la qualità non va solo annunciata, declamata, pretesa. Va progettata e costruita. Per farlo occorrono condizioni soggettive ed oggettive, normative, legislative, organizzative e finanziarie. Occorre un'attenzione ed un interesse costanti della famiglia, della società, della politica, della imprenditoria. Occorre riconoscere alla scuola la sua vera, grande ed insostituibile funzione educativa. Le trasformazioni così rapide e sconvolgenti che stiamo vivendo ci avvertono che il pianeta terra avrà un futuro solo se ci saranno uomini capaci di dominare e guidare i processi della vita personale e collettiva, nella direzione dello sviluppo umano pieno e solidale. Si tratta di pensare alla formazione di una umanità nuova. Si tratta di capire che il futuro è legato alla scelta dell'educazione (E. Cresson, *Insegnare ed apprendere, verso una società conoscitiva*, 1995). Nessuno nega l'urgenza e la necessità di profonde riforme strutturali delle nostre società. Ma, anche il meccanismo più sofisticato e funzionale può incepparsi e degenerare, se non viene usato da persone consapevoli e responsabili, formate in un cammino ad alta tensione morale e con una forte passione per l'uomo e i suoi destini. L'educazione è, oggi, come ha affermato giustamente J. Delors (*L'educazione, un tesoro nascosto*, 1997), l'utopia necessaria per imparare a vivere nel villaggio globale, per creare un mondo migliore nella direzione di uno sviluppo sostenibile, di una reciproca comprensione tra i popoli e un rinnovamento della democrazia e per insegnare a superare alcune forti tensioni esistenti tra il globale e il locale, l'universale e l'individuale, la tradizione e la modernità, il bisogno di competizione e la preoccupazione della solidarietà, l'espansione straordinaria delle

conoscenze e la capacità di assimilarle, i valori trascendenti e quelli materiali. Una educazione per essere idonea ad assolvere questi compiti deve basarsi su quattro pilastri: imparare a conoscere, imparare a fare, imparare a vivere insieme, imparare ad essere. Ma la vastità e complessità di queste compiti presuppone che la tematica educativa assuma il posto centrale nella vita e nelle scelte della società civile e politica e, con essa la scuola che dell'educazione "rappresenta lo spazio comunitario più organico e intenzionale" (CEI, *Per la scuola*, 1996)

### Oltre la Legge 62/2000

La Costituzione italiana, approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 stabilisce al quarto comma dell'art. 33 che *"la legge nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali"*.

Accesi contrasti ideologici e politici hanno impedito al Parlamento, per oltre cinquant'anni di dare seguito a questa norma. Solo nel marzo 2000 sono state finalmente trovate le condizioni politiche favorevoli per approvare la legge sulla parità scolastica. Una legge non certa perfetta, perché frutto di grossi compromessi giocati al ribasso, tuttavia con un merito di assoluta rilevanza, da alcuni enfaticamente definito "storico", quello di essere riuscita finalmente a scavalcare una barriera che sembrava insormontabile, come stanno a dimostrare le decine di disegni di legge rimasti chiusi nei

cassetti del Parlamento nel corso dei decenni.

Con l'articolo 1, comma 1, la legge 62/2000 codifica che il sistema nazionale di istruzione è unico ed è "costituito congiuntamente dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali". Una novità di non poco conto perché ribalta la prospettiva tradizionale: la "pubblicità" della scuola non discende dalla natura giuridica dell'ente gestore (statale o privato) ma dal servizio che essa eroga. In questo modo la scuola paritaria fa il suo ingresso a pieno titolo nel sistema scolastico nazionale, assume una dignità che prima non le veniva riconosciuta. Per scuola "pubblica" non si intende più solo quella statale. Anche la scuola paritaria è a tutti gli effetti pubblica.

Ma, nessuno può ignorare che questa legge porta con sé molte contraddizioni come si evince già dal titolo che essa porta. Vengono riconosciuti alcuni principi generali, sebbene con qualche distinguo, ma non si predispongono gli strumenti perché possano realizzarsi, a cominciare dal finanziamento, lasciato alla instabilità e imprevedibilità della situazione politica del Parlamento e alla conseguente incerta determinazione della quantità e modalità di erogazione. Lo stesso termine "parità" utilizzato per qualificarla, sebbene riconducibile alla Costituzione, è sotto il profilo semantico assai "equivoco" e discutibile in quanto enfatizzando il vincolo di "conformarsi" alla scuola statale, considerata termine di riferimento per eccellenza, fa venire meno o comunque oscura quell'altro principio costituzionale, non certo ad esso secondario, che alle scuole non statali riconosce la "piena libertà" (art.3.3). Finisce per riproporre cioè ancora il vecchio modello di "scuola unica" che il

»»



Dimensione quantitativa delle scuole statali e paritarie A.S. 2007-2008

Scuole statali				Scuole non statali				
Livello scolastico	Totale	Scuole statali	% Scuole sul totale	Pubbliche			Private	
				paritarie	Non paritarie	Scuole di AO, BZ, TN	paritarie	Non paritarie
INFANZIA								
Scuole	24.727	13.585	54,9	1.649	186	531	7.921	855
alunni	1.655.386	960.987	58,1	129.721	10.317	23.969	505.494	24.898
PRIMARIA								
scuole	18.101	15.870	87,7	0	0	635	1.502	94
alunni	2.830.056	2.575.310	91,0	0	0	58.520	191.436	4.790
SEC. I° grado								
scuole	7.939	7.073	89,1	0	0	177	682	7
alunni	1.727.339	1.623.947	94,0	0	0	33.968	69.015	409
SEC. II° grado								
scuole	6.692	5.045	75,4	43	0	116	1.455	33
alunni	2.740.806	2.547.997	93,0	10.467	0	41.127	139.893	1.322
TOTALE								
scuole	57.459	41.573	72,4	1.692	186	1.459	11.560	989
alunni	8.953.587	7.708.241	86,1	140.188	10.317	157.584	905.838	31.419

Fonte: MIUR, *La scuola in cifre 2008*, pag. 17



riconoscimento della scuola paritaria, come soggetto autonomo e libero, avrebbe dovuto superare.

Oggi, anche alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, dei principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà e del presupposto che lo Stato non è l'unica fonte del diritto e che la parità scolastica non è esclusivamente una concessione di natura amministrativa, dobbiamo e possiamo andare avanti nella direzione più giusta e moderna.

La riflessione costituzionalistica e amministrativistica di questi ultimi trent'anni ha portato ad enucleare che il diritto di cui all'art. 33, terzo comma della Cost., con il corteo di diritti di cui al quarto comma, è

un diritto costituzionale soggettivo perfetto, originario e non derivato, di per sé esistente ed esercitabile, senza che sia sottoponibile ad alcuna condizione sospensiva da lasciare nelle mani del potere legislativo (la legge di parità è legge di organizzazione, non costitutiva): esso trova il suo fondamento nei diritti originari della persona (art.3,4,21,34,35, etc.), della famiglia (art.2,29,30,31), delle formazioni sociali (art.2,18,19,21,etc.).

Questo deve portare, nel campo dell'istruzione e della formazione a consolidare il concetto di "sistema educativo di istruzione e formazione" (legge n. 30/2000), nonché il concetto di "sistema nazionale di istruzione" (legge n. 62/2000) di

cui – a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti – partecipano scuole statali, "paritarie" ex art. 33, quarto comma Cost., degli enti locali. Con la conseguenza, che verificati i requisiti di legge, oggettivi e soggettivi, il riconoscimento della parità ("accertamento costitutivo") è un atto dovuto e non discrezionale. E con l'ulteriore conseguenza altresì che la scuola "paritaria" lo è quanto agli ordinamenti e agli esiti, e non quanto alla fonte dei suoi diritti; quanto al *modus*, cioè, e non quanto alla fonte del suo status, dal momento che quest'ultimo si radica nello stesso ordinamento costituzionale. Esattamente il contrario dell'impostazione del legislatore (fascista) del 1942 e degli

statalisti d'oggi. (G. Garancini).

A fronte di queste difficoltà teoriche permangono anche difficoltà applicative della legge 62/2000. Alcune le abbiamo già accennate: l'incertezza della disponibilità finanziaria, i rallentamenti spropositatamente dilatati nell'erogazione dei fondi destinati, l'eccesso delle prescrizioni e dei controlli burocratici, l'assenza a livello nazionale e periferico di uffici ministeriali referenti con specifiche

competenze sulle scuole paritarie; l'esclusione sistematica da tutte le iniziative promosse a sostegno della professionalità del personale direttivo e docente delle scuole statali.

Queste difficoltà sopravvivono per la permanenza di una diffusa cultura statalista ostile alle scuole paritarie. Applicare correttamente la 62/2000 ed eventualmente superarla presuppone un'azione capillare e costante di sensibilizzazione

sui diritti soggettivi della persona. E' una sfida civile di fronte alla quale nessuno deve sentirsi sollevato dalle sue responsabilità di annunciare e difendere una nuova visione di Stato (più leggero, più democratico, più articolato) e di cittadinanza (più libera, più attiva, più responsabile, più pluralista).

*\* Presidente nazionale FIDAE*

*Federazione Istituti  
di Attività Educative,*

*\*\*Presidente CDO Opere Educative ■*

#### Alunni con cittadinanza non italiana. A.S. 2007-2008

Anni di corso	Scuole statali		Scuole non statali	
	V.A.	Per 100 alunni	V.A.	Per 100 alunni
INFANZIA				
TOTALE	68.734	7,2	42.3109	6,1
PRIMARIA				
TOTALE	208.262	8,1	9.454	3,7
1	44.565	8,8	1.993	4,0
2°	42.753	8,2	1.892	3,7
3°	40.727	7,9	1.876	3,7
4°	40.035	7,9	1.830	3,6
5°	40.182	7,6	1.861	3,6
SECONDARIA PRIMO GRADO				
TOTALE	122.163	7,5	4.233	4,1
1°	31.860	7,7	1.473	4,1
2°	41.434	7,7	1.384	4,1
3°	38.869	7,2	1.376	4,1
SECONDARIA SECONDO GRADO				
TOTALE	114.192	4,5	4.785	2,5
1°	40.209	6,5	1.518	4,3
2°	26.342	4,9	948	2,9
3°	22.401	4,3	946	2,7
4°	14.812	3,2	658	1,9
5°	10.428	2,5	715	1,3
TOTALE GENERALE	513.351	6,7	60.782	4,9

# Senza competizione, poche competenze e nessuna eccellenza

**È** ormai da anni che la scuola italiana è sottoposta da parte dei nostri governanti ad una specie di fiamma ossidrica di riforme e controriforme. Ebbene, è mia opinione che queste riforme – anche le migliori – cadranno nel vuoto o addirittura produrranno

di Dario Antiseri

effetti contrari a quelli previsti, sin quando nel nostro sistema scolastico non verranno introdotte serie linee di competizione. Negli anni passati si è fatto un gran parlare di

buono-scuola, con chiari riferimenti alle proposte di Milton Friedman e di Friedrich A. von Hayek. Oggi, queste proposte pare che siano cadute nel più totale oblio: la sinistra non le attacca e non le critica più perché la destra liberale (o sedicente tale) non ne fa più oggetto di



## “Investire nella scuola pubblica”

**L**a FLC-CGIL esprime un giudizio critico sulla legge n. 62 del 10 Marzo 2000 (legge sulla parità). In particolare reputò che l'art.1 di quella legge, inserendo a pieno titolo le scuole paritarie private nel sistema nazionale d'istruzione, rappresentasse

di Mimmo Pantaleo\*

una forzatura rispetto all'art. 33 della Costituzione. La nostra attenzione è stata e rimane concentrata sul rispetto del dettato costituzionale e sull'obbligo per

le scuole paritarie di ispirarsi ai principi ed ai valori che regolano il sistema nazionale d'istruzione. Pertanto sui finanziamenti, sul trattamento del personale, sulla capacità inclusiva delle scuole paritarie (compresi ovviamente gli alunni svantaggiati e i figli degli

finalità politiche.

1. Ora, però, dinanzi a quello che in Italia è un regime di quasi-monopolio statale dell'istruzione, resta più urgente che mai chiederci: *Lo Stato di diritto può avanzare la pretesa del monopolio, o quasi-monopolio, statale nella gestione della scuola?*

Ecco di seguito, alcune risposte – di cattolici e laici – ormai classiche:

**Antonio Rosmini.** “I padri di famiglia hanno dalla natura e non dalla legge civile il diritto di scegliere per maestri ed educatori della loro prole quelle persone, nelle quali ripongono maggiore confidenza”.

**John Stuart Mill.** “Le obiezioni che vengono giustamente mosse all'educazione di Stato non si applicano alla proposta che lo Stato renda obbligatoria l'istruzione, ma che si prenda carico di dirigerla;

che è una questione completamente diversa”.

**Bertrand Russell.** “Lo Stato è giustificato nella sua insistenza perché i bambini vengano istruiti, ma non è giustificato nel pretendere che la loro istruzione proceda su un piano uniforme e miri alla produzione di una squallida uniformità”.

**Gaetano Salvemini.** “Dalla concorrenza delle scuole private, le scuole pubbliche – purché stiano in guardia, e siano spinte dalla concorrenza a migliorarsi, e non pretendano neghittosamente eliminare con espedienti legali la concorrenza stessa – hanno tutto da guadagnare e nulla da perdere”.

**Antonio Gramsci.** “Noi socialisti dobbiamo essere propugnatori della scuola libera, della scuola lasciata all'iniziativa privata e ai comuni. La libertà nella scuola è possibile solo se la scuola è indipendente dal controllo dello Stato”.

**Luigi Sturzo.** “Ogni scuola, quale che sia l'ente che la mantenga, deve poter dare i suoi diplomi non in nome della repubblica, ma in nome della propria autorità: sia l'Università di Padova o di Bologna, il titolo vale la scuola. Se una tale scuola ha una fama riconosciuta, una tradizione rispettabile, una personalità nota nella provincia o nella nazione, o anche nell'ambito internazionale, il suo diploma sarà ricercato, se, invece, è una delle tante, il suo diploma sarà uno dei tanti”.

2. La scuola di Stato è un grande patrimonio che, purtroppo, non se la passa troppo bene. La scuola di Stato non va in rovina a motivo della scuola non statale (in Italia, quasi inesistente). Deperisce perché malata di monopolio statalistico. Per ridare ad essa vitalità c'è un'unica soluzione: strutturare l'intero sistema scolastico sulla base

&gt;&gt;&gt;

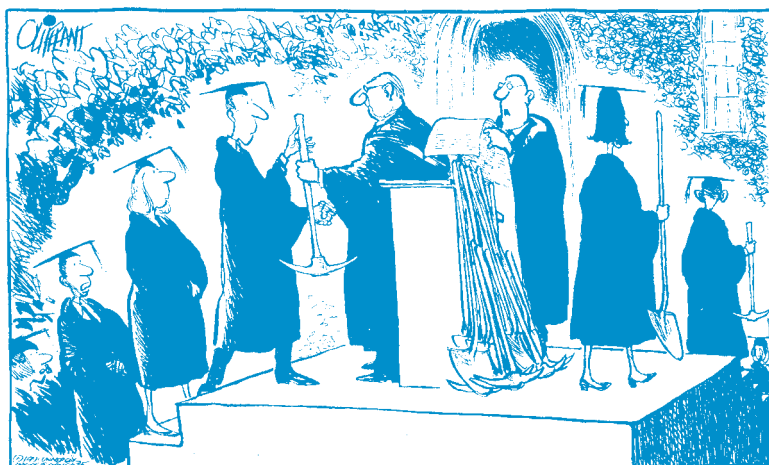
immigrati) continuiamo a svolgere una attenta vigilanza. Coerentemente con la difesa dell'universalità del diritto all'istruzione e al successo formativo ci siamo spesi contro il buono scuola riservato a chi frequenta le scuole private. Tale questione assume una rilevanza particolarmente evidente in

Lombardia, che rischia di essere il riferimento nazionale nei prossimi anni, dove l'80% dei fondi regionali per il diritto allo studio è stato destinato in via esclusiva agli studenti delle scuole private frequentate però soltanto dal 9% degli studenti, come evidenziato da un accurato dossier del PRC di

quella regione.

Ripetutamente abbiamo denunciato episodi o atteggiamenti di discriminazione avvenuti in scuole paritarie nei confronti di alunni disabili o con cittadinanza non italiana. Nel 2003 la CGIL inoltrò un esposto alla procura della Repubblica affinché avviasse un'indagine volta a verificare la sussistenza di eventuali irregolarità. Altra forte criticità è il fenomeno dei diplomifici ripetutamente denunciato dalla nostra organizzazione ed oggetto d'inchieste della Magistratura. A Gela recentemente la guardia di finanza ha scoperto un vero e proprio sistema delinquenziale che forniva diplomi di Stato a 4000 - 5000 euro. In una parte delle scuole private il fenomeno del lavoro nero e irregolare rappresenta un fenomeno storico e irrisolto, non riscontrabile in altri analoghi settori produttivi, proprio per via

&gt;&gt;&gt;





» del principio della competizione. Solo questo può dare efficienza e qualità alla scuola statale e a quella non statale. La competizione è la più alta forma di collaborazione; così è nella scienza, la quale avanza attraverso la competizione tra teorie; così è in democrazia, dove si confrontano svariati progetti politici; e così è per i beni e i servizi in una economia di mercato. Cum-petere; cioè cercare insieme, in modo agonistico, la soluzione migliore.

3. Il monopolio statale dell'istruzione è *negazione di libertà*: solo l'esistenza della scuola libera garantisce alle famiglie alternative reali sia sul piano dell'indirizzo culturale e dei valori che sul piano della qualità e del contenuto dell'insegnamento.

Il monopolio statale dell'istruzione viola le più basilari regole della *giustizia sociale*: chi scrive il

proprio figlio alla scuola non statale paga due volte, la prima volta con le imposte – per un servizio di cui non usufruisce – e una seconda volta con la retta da corrispondere alla scuola non statale.

Il monopolio statale dell'istruzione devasta l'*efficienza* della scuola. La mancanza di competizione tra istruzioni scolastiche abbassa, in linea generale, il livello di efficienza e aumenta i costi.

4. Due sono le vie che possono fare uscire la scuola italiana dalla innegabile crisi in cui versa: il *buono-scuola* e il *credito di imposta*.

Il “*buono-scuola*”. I fondi statali, sotto forma di buono-scuola (voucher), andrebbero non alla scuola, ma agli studenti aventi diritto, i quali sarebbero lasciati liberi di scegliere presso quale scuola spendere il buono in questione.

Il valore del buono si può determinare dal rapporto fra ciò che lo

Stato spende attualmente per un dato tipo di scuola e il numero degli studenti che frequenta quel dato tipo di scuola.

Il buono-scuola è una carta di liberazione per i poveri: il povero potrà pagare con il suo buono-scuola la scuola che oggi è solo del ricco.

Le scuole statali serie non hanno nulla da temere dall'introduzione del buono-scuola: temono la concorrenza le scuole poco serie e tutti coloro che, atterriti solo all'idea di dover competere con i colleghi eventualmente più preparati e con istituzioni meglio organizzate e meglio amministrate, preferiscono vivere in nicchie ecologiche protette.

Il “*credito di imposta*”. Esso consiste nella detrazione che si applica sull'ammontare dell'imposta dovuta, la quale viene decurtata di tutta o di una parte della retta

» della sua peculiarità. Si tratta di una contraddizione del sistema connotato da sempre dalla coesistenza di situazioni avanzate con sacche consistenti di arretratezza ulteriormente ampliate dalle normative sul mercato del lavoro. Ci sono realtà nelle quali si costringono docenti a lavorare gratis al solo fine di ottenere il punteggio! La presenza di una vasta area di precariato è il serbatoio da cui attinge un sistema che produce forme diffuse di sfruttamento. Davanti a tali situazioni e pur in presenza di pratiche contrattuali e un sistema di relazioni sindacali interessanti non si è riusciti ad arginare la presenza di lavoro irregolare perché in realtà sono continuamente eluse le leggi e sono inconsistenti i controlli ispettivi.

A fronte di questo scenario

reale è molto discutibile un articolo apparso su Tuttoscuola che sosteneva che lo Stato risparmierebbe oltre 500 milioni di euro l'anno se aumentasse di 100 milioni i contributi alle scuole paritarie perché il costo di uno studente

nella scuola statale è più elevato in assoluto rispetto a quello delle private.

Vorrei ricordare che l'istruzione è un bene comune ed in quanto tale non può essere considerato una merce. Se si aggiunge che una parte del sistema delle paritarie si regge sul non rispetto dei contratti e delle leggi, sulle truffe e sulle frodi fiscali è del tutto naturale che i costi sono più bassi.

Bisognerebbe poi chiarire che ai trasferimenti dello Stato vanno aggiunti i costi salatissimi delle rette.

Non è accettabile, perciò, che mentre si tagliano consistenti risorse all'istruzione pubblica, attraverso riduzioni devastanti di personale, il licenziamento di migliaia di precari, l'impovertimento dell'offerta formativa e perfino il mancato







scolastica. Ed è chiaro che il credito di imposta debba venir considerato come tappa intermedia verso l'introduzione del buono-scuola, spendibile sia a favore delle scuole statali che di quelle non statali.

La proposta che da più parti viene avanzata per il finanziamento

della scuola non statale è il sistema delle *convenzione*. La convenzione è, in sostanza, una sovvenzione (pagamento degli stipendi ai professori, pagamenti degli affitti e/o della manutenzione degli edifici e provvedimenti analoghi) che lo Stato o altro ente pubblico concede

a scuole non statali. Ebbene, esistono ragioni più che forti per rifiutare senza esitazione alcuna tale "assistenza". *La convenzione mette tutte le scuole libere, sin dal primo momento, nelle mani dello Stato o della Regione, cioè alla mercé dei partiti e dei burocrati.* La convenzione statalizza le ultime scuole libere. E dà vita non ad un sistema concorrenziale, ma ad un sistema spartitorio e collusivo. La convenzione crea *clientes*; dispensa elemosine. Ma noi reclamiamo diritti. Dice un proverbio carico di esperienza: *chi paga compra*. La sapevano bene gli antichi Romani: *"Beneficium accipere libertatem est vendere"*. La convenzione va respinta, proprio perché elimina la competizione. E, senza competizione, le competenze, risultati di eccellenza, non avranno l'humus adatto alla loro fioritura e saranno solo illusioni. ■

trasferimento dei soldi per il funzionamento ordinario delle istituzioni scolastiche, alle scuole private vengono garantiti consistenti finanziamenti. In realtà c'è un ritorno al passato perché questo Governo ritiene i diritti sanciti dalla nostra Costituzione, che garantiscono l'apprendimento di qualità per tutti, non più attuali e per queste ragioni teorizza una scuola più selettiva nella quale il successo formativo dipende dal censo. Abbiamo più volte ascoltato la Ministra Gelmini ripetere che i finanziamenti dovrebbero essere trasferiti senza più alcuna distinzione tra scuole statali e paritarie. Se dovesse realizzarsi quel disegno verrebbero esclusi dall'obbligo d'istruzione tantissimi giovani con scarsi mezzi economici o provenienti da contesti disagiati, i figli degli immigrati e sarebbe impossibile assicurare

il sostegno per gli alunni disabili. Nel Mezzogiorno sarebbe fortemente ridimensionato il sistema d'istruzione che già presenta molte criticità. Sarebbe questa la scuola del futuro? Vorrei ricordare che la Costituzione sancisce il diritto per Enti e privati di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. S'impone, quindi, una seria riflessione sulla parità scolastica, senza preclusioni ideologiche ma ripristinando regole certe e trasparenti. Bisogna prendere atto che alcuni meccanismi di fondo relativi all'applicazione della legge e delle relative circolari non hanno funzionato e non funzionano. E' paradossale che mentre il Paese ha bisogno di innalzare la qualità del nostro sistema educativo, anche attraverso un sistema di valutazione efficace, si possano tollerare e coprire fenomeni come quello dei

diplomifici e meccanismi moralmente inaccettabili.

Bisogna, perciò, selezionare in modo rigoroso i soggetti che devono operare nell'ambito del sistema nazionale d'istruzione. Occorre privilegiare quelle scuole paritarie che sono serie, ben organizzate e ben strutturate e che garantiscono effettivamente ai loro alunni "un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali", accogliendo tutti.

Il presupposto di un sistema d'istruzione che funzioni è quello di tornare ad investire nella scuola pubblica per garantire pari opportunità, garantite a tutti, di accesso al sapere che è pre-condizione di cittadinanza consapevole e chance fondamentale di crescita umana e professionale.

\*Seg. Gen. FLC-CGIL Nazionale ■



Compagnia  
delle Opere  
CDO Opere Educative



## PUNTARE SULLE RIFORME PENSANDO ALLE FUTURE GENERAZIONI

### COMUNICATO STAMPA CONGIUNTO

Si apre un triennio politico che dovrebbe essere dedicato alle riforme necessarie per un salto di qualità del nostro Paese.

Concordiamo con il ministro Tremonti che, citando De Gasperi, riguardo alle riforme invita a pensare alle "future generazioni".

Per questo chiediamo che non si tratti solo di riforme relative al sistema di equilibrio fra i poteri dello Stato, fra esecutivo, legislativo e giudiziario, o al sistema economico e imprenditoriale: si tratta di questioni importanti e necessarie ma che devono essere accompagnate dalle riforme sociali indispensabili per garantire un futuro alla società italiana, altrimenti destinata ad un declino inarrestabile. Per evitarlo è necessario invertire il calo demografico del Paese, favorire le condizioni di vita delle famiglie che creano una società stabile e ricca, sostenere lo sforzo educativo delle famiglie e delle scuole, garantendo la loro libertà e la loro qualità.

Siamo perciò d'accordo con il presidente Napolitano sul fatto che "le riforme non sono una formula magica" ma che occorrono "tanti interventi che possono apparire limitati ma sono importantissimi".

Riteniamo pertanto che, insieme alle riforme sulle istituzioni, sulla giustizia, sullo sviluppo economico, servano interventi per favorire la libertà di fare figli con sostegni alla natalità (se non vogliamo un Paese invecchiato), per sostenere la formazione di nuove famiglie e la loro stabilità anche con un fisco a misura di famiglia (se non si vuole una società sempre più disgregata ed egoista), per garantire libertà di educazione e qualità dell'insegnamento (se non vogliamo veder crescere insuccessi e insoddisfazione dei giovani nella scuola).

In particolare per quanto riguarda il sistema nazionale di istruzione, è necessario che le risorse recuperate dalla razionalizzazione del sistema scolastico siano reinvestite nel settore per attuare l'autonomia delle scuole e accrescerne la qualità, per valorizzare secondo il merito la professionalità dei docenti, per garantire la libertà di scelta delle famiglie e la piena parità fra istituti statali e non statali.

Ci permettiamo di ricordare che un vera ed efficace razionalizzazione del sistema nazionale di istruzione non può non tenere conto dell'enorme risparmio che le scuole paritarie garantiscono allo Stato; si auspica, dunque, che in questi tre anni si proceda senza ulteriori esitazioni verso l'adozione di adeguati provvedimenti legislativi, come ad esempio l'introduzione di sostanziose detrazioni fiscali sulle rette di iscrizione e frequenza alle scuole non statali, borse di studio... Ciò consentirebbe di favorire ed incrementare, da una parte, la libertà di scelta educativa per le famiglie e gli studenti e, dall'altra, di liberare ulteriori risorse finanziarie utili all'intero settore.

Si tratta di obiettivi che il Governo stesso si è proposto di realizzare in questa legislatura: ogni ritardo pesa sul futuro dei nostri giovani e sul presente delle famiglie italiane.