

A dieci anni dalla legge sulla parità. Il XII Rapporto sulla Scuola Cattolica in Italia

GUGLIERMO MALIZIA¹

A dieci anni dalla legge 62/2000 il Centro Studi per la Scuola Cattolica della Cei ha ritenuto giusto fare un bilancio della parità in Italia, ripercorrendo le tappe compiute e prospettando la strada ancora da fare. Tra riflessioni teoriche e analisi della situazione, il XII Rapporto del CSSC ha inteso soprattutto promuovere quella cultura della parità che fatica ancora ad affermarsi in Italia, nonostante le promesse e gli impegni assunti a suo tempo. Ma la cultura della parità va oltre il dato contingente delle soluzioni legislative che si rincorrono nella polemica politica. È la risposta al principio della libertà di scelta educativa quale fattore costitutivo di un concetto di educazione fondato sulla corresponsabilità di tutti i suoi attori, a partire da coloro che ne detengono il diritto primario, da un lato gli educandi e dall'altro i genitori.

Premessa

Il Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC), costituito dalla Conferenza Episcopale Italiana, è espressione della responsabilità che i Vescovi assumono nei confronti di tutta la scuola cattolica in Italia – compresi la scuola materna autonoma di ispirazione cristiana e i centri di formazione professionale di ispirazione cristiana². Scopo fondamentale del CSSC è quello di offrire alla comunità ecclesiale, a livello scientifico e operativo, un approfondimento dei problemi relativi alla *presenza* e all'*azione* della scuola cattolica in Italia. Questo intento si articola in rapporto alla sua identità e al progetto educativo, alla consapevolezza ecclesiale, alle strutture, ai servizi e al suo cammino verso le garanzie civili, giuridiche e politiche.

Uno dei compiti istituzionali del CSSC è di “redigere un rapporto periodico sullo stato della scuola cattolica e dei CFP di ispirazione cristiana” e finora ne sono stati

¹ Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione presso l'Università Pontificia Salesiana di Roma.

² CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Dieci anni di ricerche (1999-2008). Scuola Cattolica in Italia*, Brescia, La Scuola, 2008, 15-30.

già pubblicati dodici. Per il 2010 si è ritenuto opportuno focalizzare l'attenzione sulla legge n. 62/2000 in quanto sono trascorsi dieci anni dalla sua entrata in vigore dopo una attesa di oltre mezzo secolo, che data dall'approvazione della Costituzione italiana; pertanto, è sembrato giusto fare un *bilancio della parità* in Italia, ripercorrendo le tappe compiute e prospettando la strada ancora da fare³.

Sulla base di una ricostruzione storico-giuridica del cammino finora percorso, il volume offre anzitutto una descrizione aggiornata della situazione delle scuole paritarie in Italia. Inoltre, esso mira a riaprire il dibattito e a risvegliare l'interesse sul piano educativo e culturale per una questione essenziale anche se un po' dimenticata mentre sullo sfondo si staglia la "emergenza educativa", evidenziatasi in questi ultimi anni, a cui la scuola cattolica, insieme a ogni altra scuola paritaria e dello Stato, deve cercare di offrire una soluzione adeguata.

1. Ragioni e fondamenti di un diritto di libertà

La libertà di educazione, come libertà di scelta della scuola da frequentare, si fonda sul diritto di ogni persona ad educarsi e ad essere educata secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell'educazione e del genere d'istruzione da dare ai loro figli minori. A sua volta tale libertà implica il diritto dei privati di istituire e di gestire una scuola e comporta una serie di obblighi per lo Stato: consentire la compresenza di scuole statali e non statali; conferire il riconoscimento legale alle scuole non statali se garantiscono il conseguimento di obiettivi didattici equivalenti; assicurare loro una reale parità finanziaria alle stesse condizioni delle scuole statali.

La libertà di educazione è connessa strettamente con *due principi pedagogici* oggi particolarmente sottolineati e cioè che *l'educando occupa il centro* del sistema formativo e che *l'autoformazione* è la strategia principe del suo apprendimento. Dai due principi discende logicamente che a ogni persona va assicurato il diritto ad educarsi scegliendo liberamente il proprio percorso tra una molteplicità di vie, strutture, contenuti, metodi e tempi, cioè che a ogni persona deve essere assicurata la *libertà effettiva di educazione*, in particolare quella di scelta tra scuole statali e non statali su un piano di parità.

In questa stessa direzione si pone il modello dell'educazione permanente o dell'apprendimento per tutta la vita. *L'educazione di ogni persona, di tutta la persona, per tutta la vita* – la finalità ultima dell'educazione permanente – è un compito talmente ampio e complesso che la società non lo può affidare ad una sola agenzia educativa – la scuola – o ad una sola istituzione – lo Stato. Accanto allo Stato, tutti i gruppi, le associazioni, i sindacati, le comunità locali e i corpi intermedi devono assumere e realizzare la responsabilità educativa che compete a ciascuno di loro. Attuare la società educante significa che il diritto all'educazione permanente viene as-

³ CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *A dieci anni dalla legge sulla parità. Scuola Cattolica in Italia, XII Rapporto*, Brescia, La Scuola, 2010, 408.

assicurato non solo dalle istituzioni formative statali, ma anche da una *pluralità* di strutture pubbliche e private. Queste ultime, in quanto operano senza scopo di lucro, hanno diritto di ricevere adeguate sovvenzioni statali.

Nell'ultimo scorcio del XX secolo si è realizzato, particolarmente nel nostro continente, il passaggio *dallo Stato-gestore allo Stato-garante promotore*. Il primo modello viene sostituito dal pluralismo istituzionale, dall'ideale di una società aperta, multi-etnica e multiculturale, dalla logica dell'economia del mercato. In tale contesto muta anche la definizione di pubblico, che cessa di coincidere con il concetto di statale e viene invece inteso in un senso sempre più allargato di esercizio di funzioni rispetto a finalità comuni, sollecitando in ogni campo il pluralismo dei servizi ed il decentramento dei poteri. In particolare, quest'ultimo viene concepito anche come vera autonomia decisionale delle istituzioni periferiche.

Il nuovo Stato si presenta come garante della soddisfazione per tutti i cittadini dei bisogni fondamentali, benché non più primariamente gestore anche se lo rimane in via sussidiaria: in altre parole, la sua funzione va pensata come *garante promotore*. Pertanto, la realizzazione del benessere non dovrà essere affidata tanto a pacchetti di beni o servizi erogati direttamente da parte dello Stato o delle sue strutture, quanto alla garanzia della possibilità di produrli attraverso forme di autoorganizzazione e autogestione degli stessi cittadini, singoli o comunità, con il sostegno dello Stato.

Tutto ciò rinvia a una impostazione della dinamica sociale a tre dimensioni, che abbandoni la dicotomia Stato/mercato, pubblico/privato e che riconosca e potenzi il *terzo settore o privato sociale*. Nei confronti di quest'ultimo, il potere statale non può limitarsi solo ad ammetterne il contributo nell'ambito dei servizi sociali, ma dovrà perseguire una politica di promozione effettiva. In tale ambito assume una particolare rilevanza il *principio di sussidiarietà* che ha una duplice valenza: in senso verticale, nei rapporti fra enti territoriali di governo; in senso orizzontale, nei rapporti fra gruppi sociali e in quelli fra pubblico e privato.

2. L'evoluzione della scuola non statale in Italia

Nel primo cinquantennio dello Stato unitario ha dominato in campo educativo il principio del *monopolio statale*: all'autorità pubblica era conferita la funzione di provvedere alla istituzione, alla gestione e al controllo del sistema formativo. La politica del *fascismo* circa la scuola non statale ha oscillato fra due linee contrastanti: l'esaltazione dello Stato etico e la liberalizzazione del sistema formativo. Con la riforma Gentile del 1923 e, soprattutto, con la legge n. 86/42, veniva sancita definitivamente la normativa sul riconoscimento legale dei titoli di studio conseguiti nelle varie classi delle scuole non statali, conformate all'ordinamento delle statali (istituto della parificazione).

La *Costituzione Repubblicana* ha inserito il sistema formativo in un quadro nuovo di principi. L'ordinamento scolastico è finalizzato al pieno sviluppo della persona umana all'interno di una concezione pluralista della società e svolge la sua funzione in connessione inscindibile con l'attività delle comunità naturali e delle formazioni

sociali in cui avviene la maturazione dell'individuo, soprattutto con la famiglia. Esso va organizzato secondo i principi di libertà e di democrazia, particolarmente in vista della realizzazione di tre diritti: all'educazione, alla libertà di insegnamento, alla libertà di iniziativa scolastica. È prevista inoltre l'integrazione vicendevole tra azione dello Stato e iniziativa privata.

Il punto problematico è rappresentato dalla famosa clausola costituzionale, contenuta nell'art. 33, comma terzo, secondo la quale il diritto di istituire scuole è riconosciuto ad enti e privati *"senza oneri per lo Stato"*. Grosso modo le interpretazioni possono essere raccolte intorno a tre nuclei fondamentali. Per alcuni il significato della clausola è evidente e, pur riconoscendo che ormai è sancito chiaramente il diritto di istituire le scuole non statali, tuttavia si sostiene che lo Stato non è tenuto a erogare loro finanziamenti; al massimo si potrebbe pensare a contratti o ad aiuti in casi di reale supplenza. Altri sono dell'opinione che la normativa in questione intende semplicemente escludere un diritto costituzionale dei privati ai contributi dello Stato; essa però non vieta qualsiasi sovvenzione dello Stato alle strutture non statali. Altri infine ritengono che la tesi del divieto è in contraddizione con il resto della nostra costituzione scolastica; tutt'al più la proibizione riguarderebbe le istituzioni meramente private, vere imprese commerciali finalizzate a scopo di lucro, ma non le paritarie – contemplate, tra l'altro, in un comma diverso dell'art. 33 – che svolgerebbero un servizio pubblico.

In ogni caso la Costituzione ha posto i fondamenti per una riforma sostanziale della legislazione precedente sulla scuola non statale. Dal dopoguerra in poi sono stati elaborati numerosi testi tra schemi di disegni di legge, disegni e proposte, ma nessuno è stato mai discusso seriamente in Parlamento, se non il disegno di legge presentato dal governo Prodi nel luglio 1997. In sostanza fino al 10 marzo 2000 il dettato della nostra carta fondamentale è rimasto *inattuato*, nonostante l'invito della Corte Costituzionale nel 1958 a provvedere con sollecitudine. Probabilmente la ragione più profonda della lacuna va ricercata non tanto nelle differenti interpretazioni del *"senza oneri per lo Stato"*, quanto nelle diverse e opposte concezioni politico-culturali.

Non si può certamente negare alla legge n. 62/00 il *merito* di aver ottenuto l'approvazione del Parlamento dopo che decine di disegni di legge erano rimasti chiusi nei cassetti delle Camere per oltre cinquanta anni. Per la prima volta è stato posto il principio di un sistema nazionale di istruzione che non si identifica con la scuola dello Stato, ma di cui sono parte integrante le scuole statali e le scuole paritarie private e degli enti locali. Tale disposizione rovescia completamente l'ottica tradizionale: la natura pubblica di una scuola non deriva più dalla caratterizzazione giuridica dell'ente gestore (statale o privato), ma dal tipo di servizio che esso fornisce e la scuola paritaria acquista una dignità che prima non possedeva perché viene riconosciuta a tutti gli effetti come pubblica. E il sistema nazionale pubblico non si può considerare tale se mancano le scuole paritarie.

Sono presenti tuttavia vari aspetti *problematici* che riguardano soprattutto il concreto della vita scolastica con un'incidenza particolarmente negativa. Tra l'altro

si può evidenziare la realizzazione del tutto inadeguata della libertà di educazione della famiglia, con interventi a favore dei genitori, degli studenti e delle scuole, ma senza una parità piena; in particolare, non è garantito il diritto costituzionale di eguale trattamento degli studenti delle scuole paritarie e il finanziamento viene rimesso alla imprevedibilità delle circostanze politiche. Questo spiega come mai solo il 10.6% degli alunni del sistema scolastico frequentano le scuole paritarie: nelle scuole dell'infanzia è il 35.4%, ma negli altri livelli non arriva al 6% (5.8% nelle elementari, 5.2% nelle superiori e nelle medie raggiunge solo il 3.4%)⁴.

Possono aiutare a formularle le conclusioni della relazione che *M. Vari* ha tenuto all'incontro nazionale organizzato nel 2005 dal Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica, su "Diritto all'istruzione e parità scolastica. Principi costituzionali, interventi normativi ed economici": "[...] tutti e tre i sistemi ipotizzati (finanziamento alla scuola, buono scuola, detrazioni fiscali) rappresentano vie ugualmente percorribili da parte della legislazione statale, per fornire i mezzi occorrenti alla scuola paritaria, attraverso un'adeguata modulazione fra gli stessi, che preveda anche l'indicazione di parametri di riferimento, utili ad orientare i sistemi stessi verso i vari principi ed interessi costituzionali che vengono in rilievo in questo campo (diritto all'istruzione, pluralismo, parità in senso sostanziale) e che devono necessariamente coniugarsi fra di loro". Pertanto, nel prossimo futuro si dispone di *tre strategie* per dare finalmente attuazione al diritto alla libertà di scelta educativa sul piano economico. Ciò dovrà essere realizzato senza indugi: infatti, "tutte le scuole del servizio educativo pubblico, indipendentemente dalla natura giuridica della gestione, devono poter essere rese accessibili considerando che sono gli stessi alunni titolari, con i genitori, del diritto all'istruzione. L'esercizio di tale diritto costituzionale richiede, in specie, che sia superata ogni discriminazione economica tra gli alunni di scuole statali e paritarie allo scopo di renderne possibile l'esercizio senza condizionamenti di sorta"⁵.

In ogni caso la strategia di lungo termine va senz'altro identificata nella proposta del card. *Ruini* all'Assemblea Nazionale sulla Scuola Cattolica che si è tenuta nel 1999. "Un tale rinnovamento [del nostro sistema formativo] può essere infatti sinteticamente rappresentato come il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato a una scuola della società civile, certo con un perdurante ed irrinunciabile ruolo dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà"⁶.

⁴ *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 10 marzo 2000, n. 62*, Miur, Roma 2004, tabella 1.

⁵ *VARI M., Gli articoli 33 e 34 della Costituzione alla luce del principio di sussidiarietà e del nuovo titolo V*, Paper, in CONSIGLIO NAZIONALE DELLA SCUOLA CATTOLICA, *Incontro Nazionale "Diritto all'istruzione e parità scolastica". Principi costituzionali, interventi normativi ed economici*, Roma, Bonus Pastor, 28 febbraio 2005, 13.

⁶ *RUINI C., Prolusione*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Per un progetto di scuola alle soglie del XXI secolo*. Scuola Cattolica in Italia. Secondo rapporto, Brescia, La Scuola 2000, 61.

