

Sergio Cicutelli*

Parità scolastica: non solo una questione di soldi

1. Una questione di valore

Il titolo di questo Rapporto parla del “valore” della parità scolastica, giocando volutamente sull’ambiguità del termine. Si parla infatti di valore quando si riconosce in qualcosa un significato importante, tale da motivare azioni e scelte anche disinteressate, oppure se ne può parlare in termini materiali, monetizzando in vario modo il valore in questione. Dovrebbe essere evidente come il primo significato sia alla base del secondo, che tende ad affermarsi per ragioni di praticità (ma anche per la mentalità di chi lo preferisce al primo). E dovrebbe essere altrettanto evidente che una quantificazione del genere costituisce una chiave di lettura riduttiva dell’oggetto di cui si discute il valore. Il discorso può purtroppo applicarsi anche alla parità scolastica in Italia.

Nel dibattito pubblico italiano sembra infatti spesso che il problema della scuola paritaria si debba ridurre a una questione meramente economica: quanto costa tenere in vita una scuola non statale, quanto (e se) lo Stato deve versare alle scuole paritarie per il loro servizio, quanto costerebbe allo Stato la scomparsa delle scuole paritarie. Rimangono troppo spesso in ombra le questioni di principio legate all’esistenza di una scuola non statale: se davvero i genitori siano i titolari del diritto/dovere educativo nei confronti dei figli, se si debba garantire ai genitori (o agli stessi studenti) la libertà di scelta educativa, se sia giusto e utile un monopolio statale dell’educazione scolastica, se si possa (o si voglia) parlare sul serio di sussidiarietà nella scuola italiana.

È dunque improprio impostare il problema della scuola paritaria in termini economici, con le scuole perennemente impegnate a sollecitare dallo Stato come elemosina ciò che dovrebbe spettare loro per giustizia e l’apparato statale a sua volta ben deciso a difendersi dietro la ormai usurata ed equivoca clausola del “senza oneri per lo Stato”. Il valore della scuola paritaria non si misura solo in termini economici: il banale ma doveroso equilibrio tra costi e benefici deve tenere conto di costi materiali e immateriali (i costi di gestione e il valore di originali proposte educative), così come i benefici devono essere calcolati in termini economici e ideali (risparmio per lo Stato e rispetto del principio di libertà di scelta educativa).

Le più recenti teorie dell’organizzazione pongono al centro della loro analisi il tema della “catena del valore”, intesa come la capacità del sistema di fornire ai suoi interlocutori (*stakeholder*) dei benefici reali in risposta alle loro necessità e ai loro progetti. Così intesa, la dinamica delle organizzazioni è rilevabile tramite un *bilancio sociale* che comprende, ma va oltre, il *bilancio finanziario*. L’analisi dei valori precede quella dei costi; e nel considerare questi ultimi, occorre saper

* Coordinatore scientifico del Centro Studi per la Scuola Cattolica.

apprezzare i costi in negativo, ovvero l’impoverimento della catena del valore derivante dalla mancanza di una certa realtà (nel nostro caso la scuola paritaria e quella cattolica in particolare).

Questo XIX Rapporto ha quindi voluto tentare – sul piano valoriale ed economico – un “bilancio” della parità scolastica, per avviare il quale il Centro Studi per la Scuola Cattolica ha promosso un Seminario, che ha riunito a Roma il 29 settembre 2016 una quarantina dei maggiori esperti del settore per confrontarsi in un dibattito libero e competente sui principali nodi problematici del settore. Molti dei partecipanti a quel Seminario hanno poi concretamente collaborato alla stesura del Rapporto.

2. I numeri della parità

La parità scolastica nasce in Italia nel 2000 con la legge n. 62, arrivata oltre mezzo secolo dopo l’enunciazione costituzionale del principio. Esistevano anche prima scuole non statali che godevano di varie forme di riconoscimento, ma solo dal 2000 si può parlare di un *sistema nazionale di istruzione*, composto da scuole statali e scuole paritarie. Il rapporto interno tra queste due componenti è piuttosto squilibrato, dal momento che la quota di alunni che frequentano una scuola paritaria si aggira intorno all’11% del totale nazionale. La Tabella 1 ricostruisce l’evoluzione del fenomeno nel periodo 2007-16, per il quale si dispone di dati comparabili. La diminuzione progressiva degli ultimi anni è attribuibile in parte al calo demografico, che ha inciso sull’intero sistema, ma per la scuola paritaria il fenomeno appare accentuato.

Tabella 1 – Gli alunni delle scuole paritarie in Italia (2007-2016)

Anno scolastico	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado	Totale
2007-08	635.215	191.436	69.015	150.360	1.046.026
2008-09	641.946	191.320	71.379	155.687	1.060.332
2009-10	654.699	193.222	73.310	152.974	1.074.205
2010-11*	656.416	194.385	72.271	148.786	1.071.858
2011-12	652.482	193.875	73.075	141.961	1.061.393
2012-13	642.040	190.608	69.833	133.831	1.036.312
2013-14	621.919	186.356	66.158	119.111	993.544
2014-15	604.130	181.585	62.186	113.265	961.166
2015-16	586.442	177.347	62.354	113.229	939.372

* Tutti i dati sono ricavati da pubblicazioni ufficiali del MIUR e sono definitivi. Per l’a.s. 2010-11, in mancanza di dati definitivi si pubblicano quelli provvisori trasmessi dal MIUR al CSSC, i quali sono da ritenere approssimati per eccesso.

Nella Tabella 2 possiamo invece vedere l’evoluzione del numero delle scuole paritarie, partite con una certa gradualità nei primi due-tre anni di applicazione della legge e poi assestatesi su una quota che ultimamente ha intrapreso un preoccupante declino. I numeri della crisi sono evidenti negli ultimi quattro anni (2012-16) in cui si registra la perdita complessiva di 580 scuole paritarie.

Tabella 2 – Le scuole paritarie in Italia (2000-2016)

Anno scolastico	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado	Totale
2000-01	6.976	624	405	705	8.710
2001-02	8.533	1.106	593	1.094	11.326
2002-03	9.031	1.287	641	1.307	12.266
2003-04	8.860	1.343	648	1.317	12.168

2004-05	9.123	1.427	661	1.365	12.576
2005-06	9.245	1.448	667	1.358	12.718
2006-07	9.311	1.467	666	1.451	12.895
2007-08	9.570	1.502	682	1.498	13.252
2008-09	9.846	1.499	676	1.538	13.559
2009-10	9.935	1.511	670	1.544	13.670
2010-11*	10.259	1.540	682	1.668	14.149
2011-12*	9.767	1.509	683	1.585	13.544
2012-13	9.940	1.512	692	1.703	13.847
2013-14	9.781	1.493	677	1.674	13.625
2014-15	9.668	1.482	654	1.694	13.498
2015-16	9.508	1.468	650	1.641	13.267

* Negli anni scolastici 2010-11 e 2011-12 il MIUR non ha diffuso dati ufficiali. Al loro posto sono pubblicati i dati provvisori trasmessi dal MIUR al CSSC, i quali sono da considerare approssimati per eccesso.

All'interno dell'universo delle scuole paritarie si collocano poi le scuole cattoliche, cui è dedicata l'appendice statistica di questo volume per quanto riguarda i dati relativi all'anno scolastico 2016-17, ma in questa sede interessa soffermare l'attenzione sul complessivo sottosistema della parità e sulle sue dinamiche interne.

3. La dimensione economica

Se partiamo dalla dimensione economica è più difficile per la scuola statale che per quella non statale individuare i costi del proprio servizio scolastico¹: ci sono quelli relativi ai beni materiali (edifici, attrezzature, ecc.) e quelli relativi al personale (stipendi), ma anche costi relativi all'organizzazione complessiva del servizio (Ministero centrale e strutture territoriali) oltre ai costi dei servizi complementari (energia, sussidi, ecc.), spesso a carico di soggetti diversi dallo Stato, di natura pubblica e privata. Di fatto sono molto approssimative (sempre per difetto) le cifre fornite in varie sedi sui costi del servizio scolastico statale e la spesa reale per studente di scuola statale rimane un'incognita probabilmente per lo stesso Ministero, nonostante si sia arrivati recentemente – per motivi incidentali legati proprio al regime fiscale delle scuole paritarie – ad una cifra ufficiale che nel 2014 oscillava tra i 5.700 e i 6.900 euro annui a seconda del livello scolastico.

Per certi aspetti è più facile ricostruire i costi di una scuola non statale², dato che le spese sono più circoscritte e in genere a carico di un solo ente gestore, che è proprietario degli immobili, ne cura la manutenzione, ne assicura le forniture energetiche e paga gli stipendi di tutti i dipendenti. Si tratta di solito di spese proporzionalmente inferiori rispetto a quelle statali, non solo per una più oculata amministrazione ma anche per una minore incidenza dei costi di organizzazione. Nel caso di alcune scuole gestite da congregazioni, però, questa voce di spesa si confonde spesso con altre che vanno a costituire il bilancio dell'intera congregazione o casa religiosa e dunque non emerge con evidenza. Si può comunque stimare un costo medio per alunno di circa 3-4.000 euro annui a seconda del livello scolastico e della tipologia organizzativa della scuola (con o senza personale volontario, con o senza alunni disabili).

Diversi studi hanno dimostrato da tempo (ma il fatto è anche intuitivo) che l'esistenza di una scuola non statale rappresenta un risparmio per lo Stato e dunque, lungi dal costituire un onere, le

¹ Cfr. sopra R. Pellegatta, *I costi del sistema scolastico statale*.

² Cfr. sopra M. Grumo, *Considerazioni e numeri su costi consuntivi e costi standard delle scuole paritarie*.

scuole paritarie sono un beneficio per lo Stato, che dovrebbe essere interessato alla loro sopravvivenza e sostenerla adeguatamente quanto meno per conservare tale beneficio. Ci si divide però sull'entità del risparmio. L'unico dato certo è la differenza tra le retribuzioni dei dipendenti delle scuole statali e di quelle non statali, per le quali non sembra certo equo il dato obiettivo di contratti collettivi di lavoro che prevedono, a parità di funzioni e prestazioni, una retribuzione sensibilmente inferiore nella scuola non statale e addirittura tra scuole dello stesso tipo ma con diverse soluzioni contrattuali³.

In ogni caso, dispiace dover sostenere l'esistenza delle scuole paritarie unicamente con argomenti di carattere economico. Prima dell'utile dovrebbero venire i principi ed i valori che sono a fondamento dell'esistenza del servizio scolastico nel suo insieme. Al contrario, anche l'attenzione della giurisprudenza nazionale ed europea sull'argomento sembra concentrarsi più sugli aspetti economici che sui principi generali⁴, lasciati spesso alle dichiarazioni internazionali che unanimemente – ma senza essere ovunque ascoltate – affermano la libertà di istruzione e di scelta educativa quale principio cardine di tutti i sistemi scolastici⁵.

4. I principi di riferimento

Sul piano valoriale, dunque, dovrebbe essere chiaro che non si può fare educazione se non in un contesto di libertà e con il fine di promuovere la libertà della persona. La Costituzione italiana esprime questa posizione con il principio della libertà di insegnamento, con cui si apre l'art. 33, fissando in esso il motivo ispiratore di tutto il sistema scolastico, trattato nel medesimo articolo.

Da questo punto di vista, per la scuola cattolica si sommano due libertà diverse e complementari: da un lato quella di qualsiasi soggetto, pubblico o privato, di istituire scuole e istituti di educazione; dall'altro quella più specifica di svolgere la propria missione anche in ambito scolastico (come è stato per secoli). In questa prospettiva si può quindi tentare di ricostruire la "catena del valore" della scuola cattolica, evidenziando il contributo che essa può offrire ai destinatari del suo servizio (alunni e genitori, ma anche insegnanti e territorio) in termini di qualità degli apprendimenti e della proposta educativa nel suo insieme⁶. Non esistono solo i risultati materiali (misurati in termini di esiti scolastici), ma anche gli effetti educativi immateriali, che tendono a migliorare gli stessi risultati scolastici grazie alla loro intrinseca carica motivazionale e che discendono dal contributo offerto da un soggetto ecclesiale complesso alla società oltre che alle singole persone (e non si parla qui semplicemente dello stimolo derivante dalla presenza di più enti in concorrenza tra loro, che già dovrebbe essere da sola un fattore di qualità e di incentivo al miglioramento del servizio). Rimane infatti fondamentale il radicamento di una scuola all'interno di una comunità di cui possa essere autentica espressione per poter essere convinto e convincente luogo di formazione umana e sociale⁷.

Tutte queste considerazioni rispecchiano l'assetto che si è dato da circa vent'anni il sistema nazionale di istruzione in termini di autonomia: non un apparato che si muove dal centro alla periferia ma una rete di realtà locali che dal basso dovrebbero dar vita al sistema. La parità è allora il necessario complemento dell'autonomia, al punto che, per certi aspetti, è difficile dire quale delle due venga per prima, dato che le scuole paritarie sono da sempre autonome per loro natura⁸. Come per la parità, purtroppo, anche l'autonomia risulta essere oggi una realtà incompiuta. La scuola italiana è stata interessata da un lunga (forse troppo) stagione di riforme, nella quale solo in parte si è saputo far tesoro dei suggerimenti delle sedi internazionali che invitano da tempo a superare il modello

³ Cfr. sopra E. Formosa, *La scuola paritaria e i suoi (tanti) CCNL*.

⁴ Cfr. sopra F. Magni, *La giurisprudenza recente, italiana ed europea, in materia di istruzione paritaria*.

⁵ Cfr. sopra G. Maffeo, *Il diritto all'istruzione nei documenti internazionali*.

⁶ Cfr. sopra D. Nicoli, *Un progetto educativo per la generazione del risveglio*.

⁷ Cfr. sopra G. Zanniello, *Identità e qualità di una scuola. Il valore aggiunto dell'appartenenza a una comunità*.

⁸ Cfr. sopra G. Malizia, *Autonomia e parità nel quadro della libertà di educazione. I ritardi del nostro sistema nazionale di istruzione*.

centralistico e a spostare l'attenzione dal controllo organizzativo/gestionale alla qualità del servizio e soprattutto alla qualità dell'apprendimento⁹.

Il confronto internazionale addita con chiarezza la strada di una vera e profonda autonomia delle scuole, capaci di essere espressione del loro territorio e quindi della domanda educativa delle famiglie. Il medesimo confronto internazionale mostra anche come la pluralità di soggetti promotori di scuole sia la regola in Europa, in esecuzione delle raccomandazioni delle istituzioni europee¹⁰. Il caso italiano è emblematico, e pressoché unico in Europa, di un sistema teoricamente aperto e plurale ma praticamente rigido e centralistico, ancorato a pregiudiziali ideologiche che hanno fortemente condizionato nel tempo il suo sviluppo e la sua organizzazione¹¹.

5. Prospettive di sviluppo

La legge 62/2000 ha introdotto la parità giuridica ma ha trascurato quella economica, fissando dunque il principio senza consentirne la concreta – paritaria – realizzazione¹². La produzione normativa che ne è derivata è, nel pur breve periodo di attuazione della legge, un insieme di disposizioni che tendono più a distinguere che a integrare, prestando attenzione più agli obblighi che ai diritti¹³, conservando alla scuola statale un ruolo paradigmatico. Le scuole paritarie, da parte loro, cercano di fronteggiare le difficoltà con soluzioni gestionali diversificate che, nel momento in cui alle congregazioni subentrano sempre più spesso imprese sociali affidate al protagonismo laicale, possono essere lette come un importante segno dei tempi¹⁴.

Per far fronte alle difficoltà concrete le soluzioni non mancano¹⁵. Occorre però avere il coraggio di ripensare radicalmente il funzionamento del nostro sistema di istruzione, irrigidito nella sua concezione centralista. Il costo standard per alunno può costituire una proposta di decisiva innovazione e reale miglioramento dell'efficienza del sistema¹⁶. Tale modello è stato studiato anche nell'istruzione e formazione professionale, dove produrrebbe un'importante razionalizzazione della spesa regionale¹⁷. Ma accanto a questa soluzione si possono percorrere altre vie complementari, dalla convenzione (che ha il pregio di dare certezza di risorse alle scuole più piccole) al buono scuola, dalle detrazioni fiscali ai finanziamenti mirati per progetti specifici¹⁸, senza trascurare il capitolo delicato e doloroso della copertura delle spese per l'inclusione degli alunni con disabilità.

Su tutte queste tematiche e prospettive si è recentemente pronunciato il Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica, organismo che raccoglie le associazioni e federazioni rappresentative del mondo della scuola cattolica e della formazione professionale di ispirazione cristiana, nel documento su *Autonomia, parità e libertà di scelta educativa*, che per documentazione viene riportato qui di seguito.

⁹ Cfr. sopra L. Ribolzi, *Finalità e forme della scuola: le trasformazioni della domanda sociale di educazione*.

¹⁰ Cfr. sopra G. Zagardo, *Modelli scolastici e finanziamenti alle scuole non governative in Europa*.

¹¹ Cfr. sopra R.S. Di Pol, *Parità scolastica: l'eccezione italiana. Cause storiche e problemi politico-ideologici*.

¹² Cfr. sopra A.M. Poggi, *Linee di tendenza della legislazione recente in materia di parità scolastica*.

¹³ Cfr. sopra V. Kaladich, *L'applicazione della legge di parità*.

¹⁴ Cfr. sopra S. Giordano, *Modelli gestionali per le scuole paritarie*. Sono prova di creatività e responsabilità anche le buone pratiche di scuole cattoliche raccolte nella terza parte di questo Rapporto: cfr. sopra G. Zanfisi, *Quattro esempi di gestione di scuole dell'infanzia Fism*; P. Martin, *La Fondazione "Santa Capitanio" di Piove di Sacco: scuola dell'infanzia e primaria*; C.M. Fedeli, *Il bene prezioso dell'educazione in due scuole paritarie di Cdo Opere Educative*; L. Giglio, *I giovani al centro nella formazione professionale Engim*.

¹⁵ Cfr. sopra M. Masi, *Come rendere effettiva la libertà di educare alla libertà*.

¹⁶ Cfr. sopra A.M. Alfieri, *Il costo standard per migliorare l'efficienza del sistema*.

¹⁷ Cfr. sopra G.M. Salerno, *Per una proposta condivisa di Unità di Costo Standard nella IeFP*.

¹⁸ Cfr. sopra E. Mainardi, *Breve storia del buono-scuola*; U. Lessio, *Convenzioni: la legittimità del sostegno economico dei Comuni alle scuole dell'infanzia paritarie*; V. Kaladich, *Le convenzioni per le scuole primarie*; E. Mainardi, *Agevolazioni fiscali per le spese scolastiche*.