

CAPITOLO QUARTO
COSA SUCCEDE IN EUROPA

Uno dei cardini del dibattito politico contemporaneo è l'Europa. Specialmente per le questioni economiche, finanziarie e giuridiche ogni Paese ha nei fatti ceduto quote di sovranità all'Unione Europea. Spesso in Italia ci si richiama all'Europa per affermare che talune scelte legislative devono essere sempre più omogenee a quelli in vigore in altri Stati o suggerite dall'Unione Europea.

Allora diventa interessante chiedersi: negli altri Paesi europei esiste il riconoscimento della libertà d'educazione? E in quali forme?

Per rispondere a queste domande, innanzitutto bisogna ricordare che c'è una risoluzione del Parlamento europeo che impegna tutti gli Stati aderenti. È stata approvata il 13 marzo 1984, quando ancora si parlava di Comunità Europea e non di Unione Europea. Bisogna constatare con amarezza che, quasi trent'anni dopo, almeno per quanto riguarda l'Italia, è rimasta lettera morta.

La risoluzione del Parlamento europeo del 1984

In quella risoluzione il Parlamento europeo aveva stabilito alcuni principi fondamentali, che sono validi oggi come ieri. Tra gli altri, segnaliamo: Tutti i bambini e gli adolescenti hanno diritto di ricevere un'istruzione; tale diritto comprende il diritto di ciascun fanciullo di sviluppare al massimo le proprie attitudini e capacità; i genitori hanno diritto di decidere in merito all'istruzione per i loro figli minorenni, secondo principi istituzionali comuni e le relative norme d'attuazione; tutti i bambini e gli adolescenti hanno diritto all'istruzione e all'in-

segnamento senza discriminazione di sesso, di razza, di convinzioni filosofiche o religiose, di nazionalità o di condizione sociale o economica.

I contenuti ricordati li si trova ai punti 1 e 2 del capitolo in cui si elencano i principi che si chiede vengano riconosciuti nei paesi della Comunità Europea. Ancora più interessanti sono alcuni principi che seguono: la libertà di insegnamento e di istruzione deve essere garantita; la libertà di insegnamento e di istruzione comporta il diritto di aprire una scuola e svolgervi attività didattica. Al diritto di aprire una scuola, corrisponde il diritto della famiglia ad esercitare la propria libertà di scelta educativa: in virtù del diritto che è stato loro riconosciuto, spetta ai genitori decidere in merito alla scelta della scuola per i loro figli fino a quando questi ultimi non abbiano la capacità di fare autonomamente tale scelta. Compito dello Stato è di consentire la presenza degli istituti di insegnamento pubblico o privato all'uopo necessari.

Dopo queste premesse, non poteva non arrivare l'affermazione che «gli istituti di insegnamento fondati per libera iniziativa, che soddisfino alle condizioni oggettive indicate dalla legge per il rilascio dei diplomi, sono riconosciuti dallo Stato. Essi attribuiscono i medesimi titoli delle scuole statali».

Ed infine, al punto n.9, ecco l'argomento decisivo per il problema che stiamo trattando: «Il diritto alla libertà d'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 all'adempimento dei loro obblighi in condizioni uguali a quelle di cui beneficiano gli istituti pubblici corrispondenti, senza discriminazione nei confronti degli organizzatori, dei genitori, degli alunni e del personale».

Questo è quanto aveva autorevolmente indicato il Parlamento e dispiace constatare che negli anni successivi se ne sia

tenuto scarso conto sia in sede legislativa che nel dibattito culturale e politico. Per ogni problema ci si richiama all'Europa, ma quando il discorso cade sulla scuola si ragiona come se il Parlamento europeo non si fosse mai espresso sulla libertà di educazione.

L'attuale situazione nei principali paesi europei

Innanzitutto va osservato che in Europa ci sono solo due paesi, la Grecia e la Scozia, dove non esiste alcuna forma di finanziamento della scuola non statale. Sono due paesi che presentano situazioni particolari. In Scozia la scuola cattolica appartiene allo Stato e pertanto viene finanziata dal governo, mentre le scuole indipendenti devono far conto sui finanziamenti privati e sulle rette dei genitori. In Grecia le scuole non statali sono a totale carico dei genitori. A parte questi due paesi, nel resto dell'Europa, secondo forme e criteri diversi da paese a paese, è previsto il finanziamento pubblico della scuola non statale.

In un saggio pubblicato nel dodicesimo rapporto sulla scuola cattolica in Italia, Angelo Vincenzo Zani traccia un quadro sintetico comparativo che vale la pena richiamare.

Nella maggior parte dei paesi europei la Costituzione stabilisce esplicitamente il diritto dei privati ad aprire una scuola non statale e quando non lo afferma in modo esplicito lo sottintende all'interno dell'affermazione del diritto di scelta della scuola e della libertà di insegnamento.

Quasi in tutti i Paesi la legge stabilisce le condizioni che le scuole non statali devono rispettare per poter svolgere la loro attività educativa. Generalmente le condizioni minime di base sono da applicare da parte di tutte le scuole non statali della fascia dell'insegnamento obbligatorio. Quando la scuola è di livello superiore e punta ad una parità piena e quindi anche al finanziamento statale, le condizioni si fanno sempre

più dettagliate e stringenti. In tutti i paesi dell'Unione europea attraverso la forma dell'ispezione lo Stato esercita un controllo sull'attività delle scuole non statali. Le forme e le modalità di controllo sono stabilite dalla legge.

Per quanto riguarda la questione del finanziamento, bisogna distinguere tre grandi categorie di spesa: i costi del personale insegnante, i costi di gestione e di funzionamento, i costi per gli edifici. Nei diversi paesi le soluzioni adottate tengono conto in maniera diversa di questi centri di spesa.

Quanto al pagamento di un diritto di iscrizione, esso è frequente e a volte può essere elevato nei paesi dove le scuole non statali non ricevono o ricevono una modesta quantità di finanziamenti pubblici. Nei Paesi in cui le scuole non statali ricevono finanziamenti equivalenti a quelli delle strutture non statali, la frequenza alle scuole risulta del tutto gratuita.

Quasi ovunque nei paesi dell'Unione Europea sono previsti aiuti economici alle famiglie che hanno i figli nella scuola dell'obbligo, indipendentemente dal tipo di scuola frequentato.

Francia

In Francia esiste una forte presenza della scuola cattolica, frequentata da circa due milioni di studenti che corrispondono al 20 per cento della popolazione scolastica totale. Grazie alla legge Debrè del 1959 le scuole non statali sono associate allo Stato. Secondo questa legge gli istituti non statali possono stipulare con lo Stato un "contratto semplice" (valido per le sole scuole elementari) oppure un "contratto di associazione". Nel primo caso, la scuola deve normalmente essere operante da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore del contratto; se ottiene il via libera del governo gli insegnanti sono pagati direttamente dallo Stato, ma questo vincolo può essere ridotto ad un anno per decisione del prefetto quando si tratti di sede ubicata in nuovi quartieri delle aree urbane con almeno trecento abitazioni.

Si può accedere al "contratto di associazione" quando la scuola risponde a un bisogno riconosciuto in funzione del carattere proprio dell'istituto in questione. In questo caso lo Stato, oltre a pagare gli insegnanti, si assume l'onere di coprire quasi interamente le spese di gestione. La frequenza è gratuita, ma la scuola può richiedere alle famiglie contributi per le attrezzature, la costruzione di nuovi locali e per l'istruzione religiosa.

Vale la pena ricordare che nel 1984 due milioni di francesi invasero le strade di Parigi perché l'allora governo, durante la presidenza Mitterand, aveva varato un disegno di legge che mirava a ridurre drasticamente l'autonomia della scuola non statale. Sulla base di tale sollevazione popolare, il disegno di legge fu poi ritirato. E fu proprio dopo i fatti di Parigi che il Parlamento europeo approvò la risoluzione prima richiamata.

Germania ed Austria

In Germania sono le Regioni, i Lander, che si assumono l'onere di pagare il personale e le spese di gestione delle scuole non statali che sono riconosciute. Alcuni Lander intervengono anche con contributi per la costruzione degli edifici, il materiale didattico, l'acquisto dei libri di testo. Potremmo dire che siamo di fronte ad una sostanziale parità. Una situazione positiva per la scuola non statale si registra nell'altro paese di lingua tedesca, l'Austria, dove gli stipendi dei docenti delle scuole non statali sono coperti interamente dallo Stato, mentre le spese di funzionamento, costruzione degli edifici e ristrutturazione sono a carico degli enti gestori. Però lo Stato spesso sostiene nella misura del 30 le spese per la costruzione degli edifici nei settori della scuola media e media-superiore.

Olanda e Belgio

Olanda e Belgio rappresentano una sorta di isola felice: in questi due paesi c'è una piena parità tra scuola statale e non statale. Da un certo punto di vista, la situazione può apparire paradossale. Sia l'Olanda che il Belgio sono due paesi dove il processo di secolarizzazione è più avanzato rispetto ad altri paesi europei, eppure lo Stato non ha alcun problema nel finanziare integralmente la scuola cattolica. E' dal 1917 che in Olanda la scuola statale e quella non statale sono finanziate al 100 per cento dai pubblici poteri. Se all'inizio l'equiparazione era limitata alla scuola elementare, si è poi estesa anche all'istruzione secondaria e dal 1970 anche all'università. Le scuole non statali ricevono per tutte le spese una somma globale che è pari a quella necessaria a far funzionare una scuola statale. I presidi e i comitati di gestione della singola scuola decidono autonomamente come impiegare la sovvenzione ricevuta.

In Belgio la situazione è analoga, con la sottolineatura che nell'area fiamminga gli alunni delle scuole cattoliche sono il 68 per cento del totale e nell'area francofona il 50 per cento. Nell'area francofona e germanofona gli insegnanti e il personale amministrativo sono pagati dall'ente pubblico, mentre il personale operaio è a carico delle scuole. Gli istituti ricevono comunque anche una sovvenzione per il funzionamento e le attrezzature sulla base del numero degli alunni, del livello della scuola o della forma di insegnamento. A carico degli enti gestori sono le spese per la costruzione degli edifici e per le ristrutturazioni.

Diversa e interessante la situazione nell'area fiamminga: in base ad una legge entrata in vigore il 1 settembre 2008 tutte le scuole ricevono lo stesso finanziamento. Meglio ancora: c'è lo stesso trattamento economico per ogni studente che ha gli stessi bisogni e per ogni scuola che si trova nella medesima situazione.

Gran Bretagna

Anche qui una situazione diversa per ogni componente del Regno Unito. Abbiamo già accennato alla particolare situazione della Scozia dove la scuola cattolica appartiene allo Stato e le scuole indipendenti non godono di alcuna forma di parità. In Inghilterra e Galles occorre invece distinguere tra *Independent Schools*, sostenute totalmente dallo Stato, e *Voluntary Schools* (sono quelle che fanno capo a cattolici e anglicani) per i quali c'è comunque un intervento dello Stato anche se non copre tutti i costi. È però un intervento importante: riguarda le spese iniziali di costruzione degli edifici, gli stipendi dei docenti e le spese di ordinaria amministrazione. Agli enti gestori resta in carico la manutenzione degli edifici. In Irlanda del Nord le scuole cattoliche, che hanno contribuito notevolmente a mantenere la coesione sociale del paese, ricevono contributi che coprono totalmente le spese per gli stipendi e per la gestione.

Repubblica d'Irlanda

In questo paese è molto diffusa la scuola cattolica che copre quasi tutta la domanda di scuola primaria. Lo Stato paga tutti gli stipendi, compresi quelli dei presidi e dei docenti di religione, e sostiene per l'80 per cento le spese di funzionamento e per il 90 per cento quelle degli edifici.

Spagna

In Spagna a frequentare le scuole non statali è circa un terzo di tutti gli studenti. La legge prevede un finanziamento pressoché integrale per la scuola dell'obbligo e contributi parziali alle scuole superiori.

Paesi del Nord Europa

In Danimarca le scuole cristiane (cattoliche e protestanti) sono pagate per il 75 per cento dallo Stato e per il resto dai genitori che pagano circa 130 euro al mese. In Norvegia alle scuole che ottengono l'omologazione dello Stato viene accordato l'85 per cento del finanziamento concesso ad analoga scuola statale. Se gli investimenti per gli edifici rappresentano un terzo delle spese totali, lo Stato interviene con un contributo pari al 60 per cento. In Svezia lo Stato concede una sovvenzione che copre le spese della scuola e gli stipendi degli insegnanti, eccetto quello di religione.

Paesi ex comunisti

È interessante notare che in Polonia durante il periodo comunista solo nove scuole cattoliche erano riuscite a sopravvivere. Dopo il 1989 c'è stata un'esplosione: adesso se ne contano oltre cinquecento e sono ritenute insufficienti rispetto alla domanda. Lo Stato concede una sovvenzione per alunno e ciò permette alle scuole di andare avanti tranquillamente. Non ci sono invece contributi per la costruzione o la manutenzione degli edifici.

In Ungheria lo Stato finanzia le scuole non statali al pari di quelle statali: copre totalmente gli stipendi dei docenti e le spese di funzionamento. Niente invece è concesso per gli edifici: in questo caso però le scuole possono ricevere contributi dagli enti locali.

Un regime particolare esiste nella Repubblica Ceca. Le scuole fondate dalle Chiese sono finanziate dallo Stato, con l'eccezione delle spese per gli edifici; gli altri tipi di scuole non statali possono ricevere contributi dalle Regioni. Anche in Slovacchia è applicato il principio del finanziamento delle scuole non statali. Sono concessi contributi anche per l'acqui-

sto degli immobili purché facciano parte di programmi di sviluppo delle scuole. La somma versata ad ogni scuola è calcolata sul numero degli alunni e si compone di due parti: aliquota per gli stipendi e aliquota per le spese di gestione.

In Lituania esiste la particolare situazione di scuole cattoliche pubbliche e private. Per entrambi i tipi di scuola, se seguono gli ordinamenti nazionali, gli insegnanti sono pagati dallo Stato. Le scuole cattoliche pubbliche ricevono anche finanziamenti per le spese di gestione, per la costruzione e la ristrutturazione degli edifici. Per le cattoliche private lo Stato paga fino al 95 per cento delle spese di funzionamento e non eroga nulla per la costruzione o ristrutturazione degli immobili. Il panorama può essere completato dalla vicina Albania dove è stata di recente approvata una legge che prevede finanziamenti statali per le scuole create dalle tre religioni più diffuse, cioè cattolica, ortodossa e musulmana.

Questo rapido esame delle forme di parità scolastica esistenti nei principali Paesi europei porta ad una conclusione: nella quasi totalità di questi Paesi esistono (in molti casi da decenni) forme di sostegno della scuola non statale e della libertà di scelta dei genitori. Quello che emerge non è un quadro omogeneo, le forme adottate spesso presentano notevoli differenze, ma il quadro europeo permette di affermare che quanto chiedono i genitori in Italia non si discosta dai diritti di cui le famiglie tranquillamente godono in altre parti del Vecchio Continente.