

I nodi irrisolti della "parità" all'italiana

Annamaria Poggi – 12 ottobre 2010

Il problema della paritarietà tra scuola statale e non statale è attualmente ancora irrisolto. Vediamo perché.

1. La scuola paritaria e il nodo non ancora sciolto del «senza oneri per lo Stato»

La questione delle cosiddette provvidenze personali, secondo la terminologia adottata da Dossetti in Assemblea costituente, sembra definitivamente risolta nel nostro ordinamento. La parola definitiva è stata pronunciata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 454 del 1994, con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una norma che, nel prevedere la fornitura gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari, la limitava agli allievi delle scuole statali e di quelle autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato, per contrasto con gli artt. 3, 33 e 34 Cost. Con quella sentenza la Corte superò i propri precedenti (e cioè le sentt. nn. 7 del 1967, 36 del 1982, 106 del 1968 e 125 del 1975) che avevano dichiarato infondate analoghe questioni ribadendo il solo "obbligo" finanziario dello Stato con riguardo alle scuole statali.

Con quella sentenza la Corte si è posta dal punto di vista del fruitore del servizio scolastico, restando indifferente alla natura (statale o non statale) della scuola, preoccupandosi soltanto di assicurare che tutti gli alunni titolari del diritto di istruzione gratuita, indipendentemente dalla scuola frequentata, siano posti nella medesima condizione per quanto concerne l'accesso a quelle provvidenze che sono strumentali rispetto all'istruzione. L'eguaglianza personale, in sostanza, tra alunni di scuole statali e non statali, con buona pace di tutti è un dato di fatto, anche se ha dovuto imporsi a livello giurisprudenziale con non poche difficoltà.

Ciò che, invece rimane controverso è il ruolo della scuola non statale o paritaria nel nostro sistema nazionale di istruzione. Più alla radice ciò che rimane controverso è la possibilità di una reale integrazione pubblico-privato nel sistema dell'istruzione. Che si tratti di una peculiarità tutta italiana è dimostrato da tempo. Un bel libro di Luisa Ribolzi di qualche anno fa intitolato *Il sistema ingessato* (1997) ha mostrato come il nostro Paese sia uno dei pochi ad essere rimasto inchiodato ad un dibattito meramente ideologico sulla relazione tra questi due tipi di istituzioni e, dunque, vi sia la necessità di sbloccarlo, infilando decisamente la direzione di un suo superamento.

Tradotto per i giuristi quell'invito significava adottare una interpretazione dell'art. 33 Cost., e della formula «senza oneri per lo Stato», svincolata dai termini contrappositivi e orientata, invece, all'integrazione tra i due tipi di scuola. L'approvazione della cosiddetta legge paritaria, la legge n. 62 del 2000, insieme ad altri importanti atti normativi di cui si darà conto più avanti, imboccavano quella direzione e pareva, in allora, si potesse finalmente dichiarare sciolto il dilemma della contrapposizione scuola statale-scuola non statale (per utilizzare la terminologia presente nella Costituzione) attraverso l'integrazione di quest'ultima, a certe condizioni, nel sistema nazionale di istruzione attraverso il suo finanziamento.

In realtà quella legge non ha mai avuto una attuazione coerente con il suo impianto di fondo, per cui ad oggi il sistema è ancora «ingessato». Quali che siano le ragioni che hanno impedito la sua coerente attuazione non c'è dubbio che molta parte di esse continui a risiedere nella formula «senza oneri per lo Stato», o meglio nell'interpretazione che di essa pare persistere, almeno nelle scelte di politica legislativa. Tale persistenza, tuttavia, come cercherò di dimostrare, produce una latente e pur potente contraddizione.

2. Il dibattito in Assemblea Costituente: intenzioni reali e contraddizioni inevitabili

Dai lavori preparatori si evince che la Democrazia Cristiana cedette alla fine sul tema dei contributi pubblici a patto che fossero garantite la libertà e la parità della scuola non statale e che, per altro verso, lo schieramento laico riconobbe il pluralismo scolastico, senza però transigere sul versante dei finanziamenti.

In questa prospettiva l'emendamento proposto dall'on. Corbino («senza oneri per lo Stato») mirava propriamente ad escludere un diritto costituzionalmente garantito per le scuole non statali ad ottenere finanziamenti: esse potevano nascere su iniziativa dei privati, ma non ottenere finanziamenti dallo Stato. Quando si trovò a chiarire il significato della formula lo stesso Corbino, a nome anche degli altri proponenti precisò che «noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato. È una cosa diversa: si tratta della facoltà di dare o non dare».

In realtà, come ha ben dimostrato E. Minnei nel suo attento lavoro di ricostruzione dei Lavori preparatori, nello schieramento laico non si pensava ad un'apertura; non si pensava, in altri termini, ad un possibile intervento dello Stato poiché era, invece, molto diffusa in quello stesso schieramento l'idea che una scuola non controllata dallo Stato potesse essere finanziata dallo Stato stesso.

Le dichiarazioni degli esponenti di punta della Dc andavano nella stessa direzione. Basti ricordare quelle di Moro («noi chiediamo la libertà della scuola privata non le sovvenzioni dello Stato») e di Dossetti (che sin dall'inizio dei Lavori precisò che il suo partito si era preoccupato della parità della scuola e «non aveva mai inteso con questa risolvere i problemi di eventuali aiuti economici da parte dello Stato alla scuola non statale, ma garantire in modo concreto ed effettivo la libertà di questa scuola»). Se ciò è incontestabile, è altrettanto inconfutabile che in tal modo si procedeva sulla scuola in maniera totalmente asimmetrica rispetto ad altri settori di diritti sociali, in cui, invece, gli stessi Costituenti andavano disegnando sistemi di integrazione pubblico-privato. Così per l'istruzione universitaria, per cui l'art. 33 ultimo comma garantisce che «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

L'autonomia universitaria, dunque, è attuabile quale libertà del "non statale", funzionalizzata al perseguimento di interessi di caratteri generale. Con la conseguenza che le Università possono esercitare le funzioni connesse all'istruzione superiore non solo in qualità e in quanto enti strumentali dello Stato, ma in quanto espressione di autonomia.

Altri riscontri importanti della possibile convivenza, ma altresì della possibile fungibilità dell'intervento privato con quello pubblico si rinvengono nelle norme in tema di servizi sociali che affermano la libertà di intervento del soggetto privato in materia di assistenza («L'assistenza privata è libera», art. 38, comma 6) e che prevedono altresì che ai compiti di assistenza sociale (comprensivi sia della previdenza, indirizzata ai lavoratori, quanto della assistenza, da assicurarsi, invece, a tutti i cittadini in stato di bisogno) provvedono organi ed istituti predisposti o "integrati" dallo Stato (art. 38, comma 5).

Sia l'attività di previdenza, sia quella di assistenza, dunque, non sono riservate allo Stato o ad enti pubblici. Nel limite del rispetto delle leggi in materia (che investono sia l'aspetto strutturale che quello dell'esercizio dell'attività) esse possono essere esercitate da enti privati,

rispetto ai quali l'eventuale intervento dello Stato vale unicamente a garantirne un migliore funzionamento. Ed anzi nel campo dell'assistenza l'affiancamento dell'intervento privato a quello pubblico può avvenire a prescindere dal rispetto di tali limiti. Nell'art. 39, inoltre, si affidano all'autonomia dei privati ("L'organizzazione sindacale è libera", comma 1) funzioni di regolazione nel campo dei rapporti di lavoro. Il principio di libertà con cui si apre la norma, in realtà, la pervade nella sua interezza: così nel comma 2 si impone ad essi il "solo" obbligo della registrazione "secondo le norme di legge", anche se tale registrazione viene condizionata all'adozione di un ordinamento interno a base democratica (comma 3).

La dimostrazione più evidente dell'esplicitarsi di tale libertà nell'esercizio di una funzione pubblica, qual è quella della regolazione dei rapporti di lavoro, è del resto, raccontabile prevalentemente attraverso la vicenda della mancata attuazione dell'art. 39, quanto all'obbligo di registrazione dei sindacati. Gli attuali contratti collettivi di lavoro, pur se stipulati da sindacati non registrati, hanno finito, infatti, per avere effetti sostanzialmente vincolanti ed estesi alla generalità dei lavoratori, compresi quelli non sindacalizzati.

Anche l'art. 43 può venire ed è stato letto in ottica sussidiaria. Poiché le imprese o categorie di imprese produttrici di servizi pubblici essenziali possono essere nazionalizzate o riservate per motivi di interesse pubblico, infatti, si presuppone che i servizi pubblici siano prodotti da imprese nell'ambito di un «mercato». Ed ancora, nella stessa ottica sussidiaria si è letto l'art. 41, al primo comma, con espresso riferimento alla libertà dell'iniziativa economica privata ("L'iniziativa economica privata è libera"). Il valore presupposto della nostra Costituzione, infatti, non è la libertà di mercato, ma piuttosto la libertà di iniziativa economica privata "nella configurazione positiva" che essa assume nei primi due commi dell'art. 41.

Rispetto a tale "positiva configurazione" la riserva di legge di cui all'ultimo comma dell'art. 41 ("La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali") dovrebbe considerarsi una sorta di necessaria intermediazione attraverso la quale il legislatore garantisce lo spazio di azione dei soggetti pubblici e privati e, non, una sottrazione di spazi.

Il quadro costituzionale che si è appena richiamato prospetta dunque una convivenza quasi fisiologica di poteri pubblici e soggetti privati (singoli o associati) nell'ambito di uno stesso settore di amministrazione di interessi generali, ed anzi, adombra una possibile fungibilità (dell'intervento privato e di quello pubblico), a certe condizioni e nei medesimi ambiti. Perciò la dottrina ben prima della revisione costituzionale del 2001 e dell'introduzione espressa del principio di sussidiarietà nella nostra Costituzione, aveva sostenuto che, in realtà, tale principio già la pervadeva, attraverso la previsione delle attività di soggetti «non statali» (università libere, associazioni sindacali, scuole parificate, enti previdenziali, attività economica privata...) come azioni di interesse generale sostituibili, comunque affiancabili a quelle dello Stato e/o di altri soggetti pubblici.

L'attività privata finalizzata all'interesse generale, in altri termini, non si oppone alla presenza di un sistema amministrativo statale, e non costituisce una fuga da tale sistema anzi, come mostra il quadro costituzionale sopra ricostruito, è proprio dall'interno e all'interno del sistema che, invece, può esplicare i suoi effetti più produttivi, come criterio interno di ripensamento di fini e modalità dell'azione e organizzazione amministrativa. Del resto, una volta sbiadita la questione della natura del «soggetto» che gestisce perché si mette in primo piano l'efficacia della sua azione, non solo non può escludersi l'intervento nei settori di amministrazione di soggetti "non statali", ma anzi questo potrebbe essere necessariamente richiesto in tutti i casi in cui risulti, invece, necessario allo scopo da raggiungere.

Pare evidente, allora, che la clausola «senza oneri per lo Stato» risulta assolutamente eccentrica e asimmetrica rispetto al quadro costituzionale nel suo complesso. La preferenza per la scuola statale non può, infatti, tradursi nella regola negazione del principio di integrazione statale-non statale, pena il venir meno della democraticità del sistema stesso. Quello che si vuole sottolineare, in sostanza, è che la formula «senza oneri per lo Stato» è una regola asimmetrica al principio costituzionale che permea molte delle attività di interesse generale rivolte alla collettività: l'integrazione statale-non statale. Tradotto in termini costituzionali ciò significa che quella clausola non è un principio, ma è una regola e come tale va interpretata alla luce dei principi costituzionali, e alla luce dell'evoluzione sociale e del mutato contesto storico-istituzionale.

Si potrebbe obiettare che così facendo si deroga la Costituzione. Probabilmente così è; ma ciò non deve meravigliare. È quanto è già accaduto per l'art. 39 della Costituzione, che obbliga la registrazione (mai avvenuta) dei sindacati quale condizione per la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro. Eppure mai nessuno ha messo in dubbio che tali contratti valgano erga omnes, pur in assenza delle condizioni previste dalla Costituzione. La contestualizzazione storica della regola «senza oneri per lo Stato» è, dunque, quasi inevitabile.

3. L'attuazione legislativa dell'art. 33. Prima fase: il mantenimento in vita delle norme statali di sovvenzionamento

Ed in effetti è ciò che è accaduto. Nell'immediato dopoguerra, la diffusione della scuola, l'ampliamento della scolarità, il prioritario obiettivo di alfabetizzazione potevano giustificare (e giustificarono) in un continuum con il passato, un intervento forte dello Stato e potevano far ritenere l'impegno statale nell'istruzione, quantomeno per l'ampiezza dei mezzi da impiegare, non delegabile, ma da affrontare in prima persona e in modo unitario su tutto il territorio nazionale. In questa fase, tuttavia, non solo non vengono abrogate le disposizioni precostituzionali che prevedono ipotesi particolari di sovvenzioni alle scuole non statali, ma, anzi, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, le annuali leggi di bilancio dello Stato hanno stanziato fondi per la scuola non statale materna, elementare sussidiata e convenzionata, media inferiore, magistrale, universitaria legalmente riconosciuta, e per le scuole non statali all'estero.

Si tratta di norme tutte poi inglobate nel testo unico del 1994, tutt'ora in vigore. Le più significative:

Art. 339 - Sussidi alle scuole materne non statali: «Alle scuole materne non statali che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche o che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita, il Ministero della pubblica istruzione, tenendo conto del numero degli alunni accolti e delle condizioni economiche e sociali della zona, può corrispondere, premi, assegni, sussidi...»;

Art. 334 - Scuole elementari parificate: «Sono scuole parificate quelle gestite da enti o associazioni aventi personalità giuridica e che siano riconosciute ad ogni effetto legale mediante apposita convenzione» (la convenzione di parifica contiene la previsione del contributo a carico del bilancio dello Stato);

Art. 348 - Scuole elementari sussidiate: «Sono scuole sussidiate quelle aperte da privati, da enti o associazioni, con l'autorizzazione del provveditore agli studi, nelle località dove non esiste alcun'altra scuola statale o parificata. Le scuole di cui al comma 1 sono mantenute parzialmente con il sussidio dello Stato, corrisposto in forma di premio ai docenti»;

Art. 56 - Istituzione delle scuole medie: «Nelle località nelle quali per ragioni topografiche e per mancanza di idonee comunicazioni, non possano funzionare corsi o classi distaccati né possa organizzarsi il trasporto gratuito degli alunni, il Ministero della pubblica istruzione... promuove iniziative atte a consentire il compimento dell'istruzione media obbligatoria...»;

Art. 633 - Concorso al mantenimento delle scuole non statali all'estero: «Al mantenimento delle scuole italiane all'estero che dipendono da enti, da associazioni o da privati il Ministero degli affari esteri può contribuire sia concedendo sussidi in denaro, sia dotandole di libri e di materiale didattico sia destinandovi docenti statali...».

In questa prima fase, in sostanza, per il legislatore ordinario, la formula «senza oneri per lo Stato» o pone una regola che ammette eccezioni (non si finanzia la scuola non statale ma in alcuni casi si fa eccezione); o pone solo un divieto «tendenziale», dunque graduabile a seconda dei casi concreti e in concorso con altri valori costituzionali. Si potrebbe obiettare: ma come è possibile che la Costituzione ponga un divieto «tendenziale»? Anche qui è la storia di altre norme costituzionali nate sulla spinta di contingenze particolari e poi interpretate evolutivamente: il principio di unicità della giurisdizione fu la risposta al periodo fascista di proliferazione di giudici speciali, ma non ha potuto impedire lo sviluppo delle giurisdizioni previste come eccezioni, cioè quella amministrativa, contabile, militare, addirittura quella tributaria che non è neppure citata dalla Costituzione.

Tornando al nostro tema, dunque, la causa giustificativa comune ai vari tipi di interventi normativi sopra riportati non è la volontà di dare attuazione al principio del pluralismo scolastico, dell'effettività della libera scelta, dell'uguaglianza tra scuole statali e paritarie, piuttosto una sorta di remunerazione per la funzione di sostituzione o supplenza che in certi casi le scuole paritarie possono effettuare. Non a caso in questa prima fase il finanziamento è sempre «facoltativo» (lo Stato «può»), per casi particolari (la carenza di scuole, le scuole all'estero), non ordinario, di durata temporale e non stabile nel tempo.

4. Seconda fase: le riforme degli anni Novanta e la costruzione del sistema nazionale di istruzione

All'inizio degli anni Novanta inizia in Italia quel processo riformatore che tutti conosciamo e che investe numerosi settori dell'ordinamento: le privatizzazioni, la trasformazione dell'assetto delle banche, la riforma delle c.d. autonomie funzionali (Università, Camere di commercio) che ha il suo apice e la sua razionalizzazione nelle riforme Bassanini. In questo contesto, per il settore scuola, si apre una fase con caratteristiche nuove rispetto al periodo precedente.

Due credo siano gli atti normativi significativi di un mutamento «culturale»:

a) Il d.lgs. n. 112 del 1998 che, dando attuazione alla prima legge Bassanini (n. 59/1997) conferisce funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali. In esso trova spazio l'art. 138, comma 1, lett. E) con il quale vengono delegate alle Regioni le funzioni relative ai «contributi alle scuole non statali». Il che, mentre non abolisce o sostituisce i tipi di sussidi già previsti, pur tuttavia presuppone che, a valle, lo Stato (delegante) sia considerato titolare legittimo della funzione di contribuire alle scuole non statali; a monte che tale funzione non sia ritenuta incompatibile con il dettato costituzionale, avvalorando, quanto meno, la tesi dell'ammissibilità dei finanziamenti facoltativi.

b) Con la l. 62/2000 viene introdotto il concetto di sistema nazionale di istruzione e vengono specificati i requisiti che le scuole devono possedere per far parte del sistema nazionale di istruzione (tra cui: un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione; l'attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci; l'istituzione di organi collegiali improntati alla partecipazione democratica; l'iscrizione alla scuola di tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta; l'inserimento di studenti con handicap; il possesso di un titolo

di abilitazione da parte del personale docente; la stipulazione di contratti individuali di lavoro per il personale dirigente ed insegnante che rispettino i contratti collettivi di settore e, non ultimo, il divieto di rendere obbligatorie attività extra-curricolari che presuppongano o esigano l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa).

Con l'art. 1, comma 9 della legge sulla parità scolastica si dispone che «al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie... lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamenti ...da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione».

Vi sono poi altre norme che dopo il 2000 assumono un certo valore. A partire dal 2001 il Fondo istituito con la legge n. 440/1997 per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi viene utilizzato per finanziare anche i progetti presentati dalle scuole paritarie. Inoltre, a decorrere dal 2000 gli interventi stanziati per assicurare gli interventi di sostegno previsti dalla legge n. 104 del 1992 per le scuole che accolgono studenti con handicap si riferisce anche alle scuole paritarie. Si tratta di provvedimenti importanti, di cui il più rilevante è sicuramente la legge n. 62 la quale, tuttavia, nel suo impianto mostra un'intima contraddizione: al riconoscimento diretto della parità (scuole statali e non statali purché finalizzate al raggiungimento della funzione istruzione e sottoposte alle stesse regole) corrisponde un riconoscimento indiretto del finanziamento (attraverso le famiglie). Si tratta di una intima, latente, ma potente contraddizione: si pone la regola teorica dell'uguaglianza di regole (questo è il senso della paritarietà) tra istituzioni statali e non statali che si traduce in disuguaglianza nella modalità di finanziamento.

5. Terza fase : l'(in)attuazione della legge paritaria nel suo impianto complessivo

L'attuazione della legge n. 62 ha seguito lo stesso tragitto con l'introduzione di un'altra contraddizione rispetto alla regola della paritarietà: la facoltatività del finanziamento alle scuole non statali, nel senso che il provvedimento con cui si decide il finanziamento è frutto di decisione che si assume anno per anno, senza, garanzia di stabilità nel tempo. Annualmente attraverso decreto ministeriale si definiscono i criteri e parametri per l'assegnazione dei contributi alle paritarie e tale contraddizione si rileva subito dall'art. 1 di tali decreti in due norme : a) «i contributi sono erogati al fine di sostenere la funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione»; b) «il presente decreto definisce i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie per l'anno...».

Attualmente, dunque, abbiamo un sistema che impone alle scuole non statali che chiedono di «entrare» nel sistema paritario una serie di regole piuttosto stringenti e prescrittive e, nel contempo, di anno in anno si decide se finanziarle e come.

6. Il «paradosso» costituzionale: un sistema paritario finanziato «facoltativamente»

Dal punto di vista del costituzionalista quanto appena ricostruito costituisce una sorta di paradosso costituzionale: un sistema paritario nelle regole di ingresso, ma impari in quelle di uscita. Ciò dovrebbe consigliare il legislatore a «completare» l'opera iniziata con la legge paritaria del 2000 attraverso la stabilizzazione nel tempo della regola della contribuzione alla scuola non statale.

