

**“La parità scolastica al palo.
Un diritto disatteso, una promessa non mantenuta,
una minaccia per la sopravvivenza delle scuole libere.”**

Av. Marco Masi

Vorrei partire nel mio intervento da un accenno personale su come ho iniziato a conoscere il mondo delle scuole paritarie.

Nel mio paese, in Romagna, ho frequentato la scuola materna e la scuola elementare delle “suore”, poi il mio percorso scolastico è proseguito nella scuola statale.

Come fuori sede ho studiato giurisprudenza all’Università di Bologna, città nella quale ho poi deciso di provare a fare l’avvocato.

Cercando di conoscere la città nella quale avevo deciso di vivere dopo la laurea sono rimasto stupito, colpito e affascinato dalla presenza delle scuole cattoliche.

In una città particolarmente ostile in quegli anni all’esperienza cristiana, mi sono imbattuto in una realtà imponente, viva, stimata dalle famiglie, testimone di una fede operosa capace di rispondere ai bisogni; ho incontrato un vero e proprio esercito di persone dedito con gioia all’educazione dei più piccoli e al bene comune.....Una rete di bene e di positività che mi ha affascinato e alla quale mi sono piano piano, nel tempo, sempre più affezionato.

Non erano tempi facili.

Negli anni ‘80 a Bologna il 30% delle scuole non statali (in particolare materne) ha chiuso i battenti.

Non sono tempi facili quelli che siamo chiamati a vivere oggi.

C’è un bene, che ci viene quotidianamente donato, di cui essere sempre coscienti e grati, per poter ingaggiare la sfida che la realtà ci lancia ogni giorno, con tenacia e determinazione, senza perdere la speranza per noi, per le nostre opere e per il nostro popolo.

Un altro Governo si è appena insediato. Anche ai nuovi Ministri le scuole paritarie chiederanno insistentemente di fare dei passi avanti per la parità scolastica (o almeno di non fare passi indietro), per il bene di tutta la scuola e della società italiana.

Come facciamo a non essere stanchi o sfiduciati in questa azione che da tanti anni ci vede impegnati con poco successo?

E’ fondamentale, secondo me, la consapevolezza della assoluta positività che le nostre realtà scolastiche sono, per le persone che le incontrano e per la comunità in cui sono radicate.

Mi ha colpito la lettera inviata di recente da un giovane di 27 anni, oggi avvocato, ai propri insegnanti della scuola media cattolica frequentata 15 anni fa in Provincia di Bergamo.

Nella lettera l’ex alunno ripercorre, materia per materia, l’aspetto di ogni disciplina che lo ha colpito di più e che gli è stato utile fino ad oggi. Ne riporto un brano.

“Ci sono momenti dell’esistenza in cui risulta naturale fare un bilancio della propria vita, un rendiconto del tempo vissuto, dei risultati ottenuti e di quelli mancati. Potrà risultare strano, ma si può arrivare al termine di un certo percorso di formazione e lavoro, all’età di 27 anni, per comprendere come la propria struttura umana sia stata plasmata grazie ad una educazione ricevuta, un insegnamento che altro non è stato che uno sguardo amorevole su di sé. Non troverei altro modo per definire i tre anni trascorsi di scuola media. Quei tre anni dell’adolescenza hanno forgiato un certo modo di vedere e vivere le cose che non mi ha mai più abbandonato ed è divenuto termine di paragone per giudicare tutte le esperienze positive e negative che nel prosieguo della mia esistenza ho vissuto. In fondo se dovessi sintetizzare cosa ho davvero imparato in

quegli anni di scuola direi che ho acquisito la certezza che la realtà che mi circonda non è retta dal caso, ma che al contrario è ordinata da un disegno buono, amorevole. Incredibile pensare come nella nostra classe di bambini fossimo stati trattati da subito come uomini, come alcuni professori investissero su di noi tutto, fino al punto di porci senza esitazione davanti al quesito più importante nella vita dell'uomo, quello sul senso dell'esistenza. In questa ricerca che si chiama insegnamento, nelle ore di musica, tecnica, italiano, scienze, storia, arte, siamo stati accompagnati per mano, ed il messaggio era in fondo sempre lo stesso, ci sentivamo dire che valeva la pena appassionarsi allo studio perché le diverse materie erano una porzione, una particola di senso, un avvicinarsi progressivo al significato delle cose. La scuola ha gravato la mia vita del dono più grande, ha destato in me il desiderio di verità, il bisogno che la vita e la morte fossero illuminati da un senso. Un lascito incredibile e tremendo, alle volte un pesante fardello da sopportare, un desiderio che una volta destato diventa insopprimibile, a meno di negare sé stessi”.

Lo scopo della scuola è l'educazione della persona attraverso l'istruzione, è contribuire alla crescita di giovani desiderosi di conoscere la realtà, alla ricerca del senso delle cose, con la ragione e il cuore aperti, capaci di giudicare...

L'educazione di persone la cui umanità possa fiorire, secondo le potenzialità che il Buon Dio dà ad ognuno. Vale la pena arrabattarsi per far quadrare i conti, per organizzare al meglio la vita della scuola, per chiedere ai governanti la difesa del bene comune.....per una infinita gratitudine, perché il miracolo dell'educazione riaccade ogni giorno e vale la pena spendere l'esistenza per contribuire al suo riaccadere.

Il contributo che ho preparato in materia di parità scolastica, considerata la mia professione, ha un taglio giuridico, consapevole che la questione presenta tanti altri aspetti ugualmente rilevanti. Allego poi tre tabelle con alcuni dati, cui faccio riferimento nel corso dell'intervento.

La legge sulla parità scolastica

La legge 62/2000, come è a tutti noto, ha un grande limite: prevede la parità giuridica tra scuole statali e non statali, ma non quella economica (parità di obblighi, non di diritti).

L'allora Ministro Berlinguer fece propria la tesi di coloro che dall'art. 33 quarto comma della Costituzione fanno discendere il diritto delle scuole non statali alla "parità giuridica", senza alcuna conseguenza di carattere economico.

La legge 62/2000 è costituita da un solo articolo con 17 commi, che riguardano il tema della parità (commi 1-8) il diritto allo studio (commi 9-12) e aspetti finanziari (commi 13-17).

La parte "economica" della legge 62/2000 (art. 1 commi 13 - 17) riguarda il rifinanziamento di capitoli di spesa preesistenti (scuole elementari parificate e sistema prescolastico) e la previsione di un fondo per il sostegno agli alunni con handicap (art. 1 comma 14).

Non vi è alcun collegamento nella legge 62/2000 tra l'acquisizione dello status di scuola paritaria e il diritto ad una qualche forma di sostegno economico, né per le scuole né per le famiglie che le scelgono.

La legge 62/2000 non riconosce alcun diritto di natura economica in capo alle scuole paritarie.

Non possiamo far dire alla legge 62/2000 quello che il legislatore di allora non ha voluto dire.

Il legislatore del 2000 ha voluto dare attuazione alla Costituzione prevedendo e regolando la "parità giuridica", senza alcuna implicazione di carattere economico.

Non si può perciò parlare di una mancata o solo parziale attuazione della legge 62/2000.

Per introdurre una qualche forma di "parità economica", tra scuola statale e scuola non statale, nel nostro paese è necessaria una apposita iniziativa legislativa che riconosca e sancisca i "diritti

economici” delle scuole paritarie e delle famiglie che le frequentano (insomma una vera e propria rivoluzione per l’Italia).

La legge 62/2000 ha quindi introdotto una parità “dimezzata”.

Chiarito questo punto, da cui discende un giudizio di evidente inadeguatezza del sistema paritario italiano, vorrei sottolineare alcuni aspetti particolarmente importanti della legge 62/2000.

La disciplina “giuridica” della parità scolastica presenta infatti profili di assoluto valore ed originalità, nel panorama legislativo italiano.

La legge 62/2000, con gli evidenti limiti sopra richiamati, rappresenta comunque una delle poche normative “sussidiarie” in vigore nel nostro paese.

Mi limito ad alcuni accenni:

- le scuole paritarie, anche se gestite da soggetti privati, sono riconosciute costitutive del sistema nazionale istruzione;
- la legge qualifica come “pubblica” una attività, non in base al soggetto giuridico che lo svolge, ma per le finalità che persegue (si riconosce così che le scuole paritarie private svolgono un servizio pubblico);
- l’eventuale identità culturale e religiosa del soggetto gestore non preclude il riconoscimento della natura “pubblica” del servizio svolto;
- la scuola ha come scopo l’educazione e l’istruzione della persona, non la sua adesione ad una determinata fede;
- il sistema di “accreditamento” dei soggetti privati (il riconoscimento della parità) ha natura normativa (requisiti fissati solo dalla legge) e non concessoria (in base cioè alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione);
- in un ordinamento basato sul valore legale del titolo di studio anche i soggetti privati che fanno parte del sistema nazionale di istruzione possono rilasciare titoli aventi valore legale, svolgendo così una funzione pubblica accertativa.

Le norme che regolano gli altri sistemi di welfare nel nostro paese (sistema sanitario e sistema socio assistenziale) non esprimono neppure lontanamente i principi “sussidiari” contenuti nella legge 62/2000.

Il sistema nazionale di istruzione è costituito da scuole statali e da scuole paritarie, istituzioni che, anche se gestite da soggetti privati con una chiara identità culturale, svolgono un servizio pubblico, riconosciuto normativamente, e hanno diritto di entrare a far parte del sistema di istruzione se sono in possesso dei requisiti previsti dalla legge.

Lo ripeto, le realtà di privato sociale che operano in ambito assistenziale o sanitario una disciplina così sussidiaria non la conoscono.

Certo, l’assenza della dimensione economica ha senz’altro favorito la generosità normativa di un legislatore abituato allo statalismo.

Cercare di fare passi in avanti per una reale parità, anche economica, non può certo comportare un arretramento rispetto all’impianto giuridico “sussidiario” oggi in vigore.

In materia di “bene comune” l’Italia è ancora oggi dominata (legislatori, burocrati, sindacalisti, giudici, avvocati...) dalla cultura giuridica ottocentesca, di impronta statalista, per cui l’interesse generale è prerogativa dello Stato che per perseguirlo può anche avvalersi dei privati, ma solo in un’ottica di supplenza (sussidiarietà rovesciata).

Nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, la sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, è entrata a pieno titolo, anche terminologico, nella carta costituzionale (art. 118). Non credo di esagerare affermando che di fatto la sussidiarietà orizzontale (o sociale), a parte alcuni rari esempi virtuosi a livello regionale o locale, in Italia è ancora solo sulla carta. In questo quadro la legge sulla parità scolastica resta, sotto il profilo normativo, un esempio “sussidiario” raro e positivo.

Le norme successive al 2000

Solo con la legge 3 febbraio 2006 n. 27 è stato definitivamente superato il periodo transitorio previsto dalla legge 62/2000.

Con tale norma le scuole “non statali” sono state pertanto ricondotte alle sole due tipologie previste dalla legge di parità: paritarie e non paritarie.

La medesima legge 27/2006 ha previsto poi l’emanazione di appositi regolamenti per la disciplina degli aspetti procedurali.

Con l’emanazione dei regolamenti, ministeriali e governativi, nel 2007 si è completato il quadro normativo della disciplina della scuola non statale.

Si tratta di tre regolamenti contenenti disposizioni sulla procedura amministrativa da seguire per il riconoscimento della parità scolastica, per l’iscrizione delle scuole non paritarie negli elenchi regionali e per la stipula delle convenzioni con le scuole primarie paritarie.

I regolamenti hanno a loro volta previsto l’emanazione di linee guida applicative da parte della amministrazione scolastica, pubblicate poi nel 2008.

Oggi il quadro normativo in materia di parità scolastica è quindi completato.

(Legge 62/2000 *“Norme sulla parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all’istruzione”*; Art. 1 bis legge 27/2006 *“Norme in materia di scuole non statali”*; D.M. n. 263/2007 *“Regolamento recante disciplina delle modalità procedurali per la inclusione e il mantenimento nell’elenco regionale delle scuole non paritarie”*; D.M. n. 267/2007 *“Regolamento recante disciplina delle modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica e per il suo mantenimento”*; D.P.R. n. 23/2008 *“Regolamento recante norme in materia di convenzioni con le scuole primarie paritarie”*; D.M. 82/2008 *“Linee guida per l’attuazione del decreto ministeriale 267/07”*; D.M. 83/2008 *“Linee guida per l’attuazione del decreto ministeriale 263/07”*; D.M. 84/2008 *“Linee guida per l’attuazione del DPR 23/2008”*).

Vi è un altro aspetto contenuto nella legge 27/2006 che vorrei sottolineare.

La legge del 2006 prevede espressamente non solo le convenzioni tra il Ministero e le scuole primarie paritarie, ma il relativo contributo economico statale.

Il previgente contributo statale per le scuole elementari, “a sgravio” prima e “parificate” poi, trovava il suo fondamento nel Testo Unico del 1928 ed era condizionato alla gratuità del servizio prestato.

La legge 27/2006 rappresenta la prima legge, che prevede un contributo statale alla scuola paritaria, approvata dopo l’entrata in vigore della Costituzione Repubblicana (1948) e del famoso inciso *“senza oneri per lo Stato”* dell’art. 33, 3° comma, contribuendo così a dare allo stesso l’interpretazione voluta dai Costituenti (il legislatore “può” riconoscere un sostegno economico statale alla scuola paritaria) e confermata da tanti altri esempi di “diritto vivente”.

A fine 2006 su proposta dell’allora Ministro Fioroni, il Parlamento introdusse, nella finanziaria 2007, alcune importanti novità in tema di contributi alle scuole paritarie.

La prima riguardava il riconoscimento della finalità perseguita con la previsione dei contributi statali: *“dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell’ambito del sistema nazionale di istruzione”* (art. 1 c. 635 l. 296/2006).

L’altra importante novità riguardava la previsione di un decreto ministeriale annuale per definire i criteri di assegnazione dei contributi destinati alla istruzione non statale, riservando gli stessi esclusivamente alle scuole paritarie, con una precedenza riconosciuta *“alle scuole paritarie che svolgono il servizio scolastico senza fini di lucro”* ed un ordine di priorità in base al grado scolastico a partire dal basso (scuola dell’infanzia), come di fatto già in essere dagli anni ‘60 (art. 1 comma 636 legge 296/2006).

La disposizione citata crea il collegamento, assente nella legge 62/2000 , tra l’essere scuola paritaria e l’accesso ai contributi previsti. Contributi estesi (sulla carta) anche alla scuola secondaria , mantengono la loro antica caratteristica di precarietà e di incertezza, sia sulla entità che sui tempi di erogazione.

La finanziaria 2007 prevedeva poi un incremento di 100 milioni di euro del fondo destinato alla istruzione non statale (al fine di riportare le risorse alla cifra complessiva prevista già da alcuni anni a tale scopo). La Corte Costituzionale , con la sentenza n.50/2008, ha dichiarato incostituzionale la norma che ha previsto il ripristino di tali risorse. Secondo la Corte, infatti, la materia dei contributi alle paritarie rientra nell'ambito della "istruzione" affidato dall'art. 117 Cost. alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Con la sentenza citata si è sottolineato come, già prima della riforma 2001 della Costituzione, l'art. 138 comma 1 lettera e) del d.lgs. 112/98 avesse conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative ai "*contributi alle scuole non statali*".

Tale sentenza della Corte Costituzionale è all'origine della estenuante procedura che da alcuni anni viene seguita per reintegrare i contributi destinati alla istruzione non statale.

Dalla finanziaria del 2009 (art. 2 comma 47 legge 203/2008) infatti le risorse annuali, necessarie per cercare di recuperare i tagli previsti nel bilancio pluriennale dello Stato e di mantenere il fondo complessivo per l'istruzione non statale ai livelli "storici" (circa 520/540 milioni di euro all'anno - vedi tab.1), vengono formalmente assegnate alle Regioni che, in sede di Conferenza Stato/Regioni, ne acconsentono l'utilizzo al fine di "*integrare i contributi per le istituzioni scolastiche paritarie*" (120 milioni nel 2009, 130 nel 2010 e 245 nel 2011).

Anche per il 2012 la finanziaria, oggi denominata "legge di stabilità " (art. 33 comma 16 legge 183/2011) , autorizza la spesa di 242 milioni di euro per integrare le risorse destinate alla istruzione non statale, che in tal modo nel 2012 dovrebbero complessivamente ammontare a circa 520 milioni di euro . Il meccanismo di finanziamento è rimasto comunque quello degli ultimi anni per cui anche per il 2012 occorrerà acquisire il parere della Conferenza Stato- Regioni prima di arrivare alla assegnazione delle risorse alle scuole. Visto che l'iter pare essere il medesimo per il quarto anno consecutivo si spera che almeno i tempi di conclusione dello stesso possano essere più celeri .

La parità scolastica è materia rientrante tra le norme generali sull'istruzione

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 200/2009, ha ricostruito il quadro ordinamentale al fine di individuare la categoria delle "norme generali sull'istruzione", materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Secondo la Corte le materie indicate negli artt. 33 e 34 della Costituzione hanno "*valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale*".

Tra le "materie" che la Corte indica come rientranti nella categoria delle "norme generali sull'istruzione" vi è anche quella di cui al quarto comma dell'art. 33 Cost. e relativa "*alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni*".

Per la Corte Costituzionale la materia della parità scolastica rientra quindi tra le norme generali sull'istruzione di competenza esclusiva dello Stato.

Anche le varie bozze di Accordo tra Governo, Regioni, Province e Comuni in materia di attuazione del Titolo V della Costituzione, esaminate in Conferenza Unificata, fanno rientrare tra le norme generali sull'istruzione quelle relative a "*diritti ed obblighi delle scuole non statali e paritarie ai sensi della legge 62/2000*".

Le norme generali, a differenza dei principi fondamentali, sono chiamate a disciplinare integralmente ed esaustivamente una materia, non prevedendo l'emanazione di norme integrative a livello regionale (Corte Costituzionale n. 279/2005).

La parità scolastica va quindi disciplinata in maniera esauriente a livello nazionale, come è avvenuto con la legge 62 del 2000.

Il sistema paritario è un sistema normativo

Come detto il sistema paritario è un sistema normativo e non più concessorio (come quello del “riconoscimento legale” in vigore prima della legge 62/2000), per cui il Ministero nel riconoscere la parità alle singole scuole deve limitarsi ad accertare la presenza dei requisiti previsti dalla legge. Solo la norma primaria può disciplinare la parità; il Ministero non è legittimato a prevedere ulteriori “condizioni” da imporre alle scuole paritarie, neppure con atti di natura regolamentare.

La Giurisprudenza ha ritenuto illegittima la previsione di un nuovo requisito per ottenere o mantenere la parità scolastica (ad es. il numero minimo di alunni per classe) introdotto da disposizioni ministeriali (DDMM 267/2007 e 83/2008), ma non previsto dalla legge 62/2000 (TAR Lazio III bis 7265/2009, 7269/09 e 5073/2001).

Come riconosciuto anche dal Consiglio di Stato infatti *“non possono prevedersi con strumento regolamentare requisiti ulteriori, oltre a quelli di legge, per il conseguimento ed il mantenimento del riconoscimento della parità scolastica”* (CdS VI Sez. 5184/2011).

“Oggi alla luce della legge rilevante in materia che riconosce l’istituto del riconoscimento di parità scolastica, in armonia con l’art. 33 della Costituzione, una volta soddisfatte tutte le condizioni di legge, il riconoscimento della scuola come paritaria si atteggia non più quale concessione, asserita quale intuito personae, che amplia il più possibile dei pubblici poteri, bensì come atto dichiarativo, di riconoscimento del carattere di servizio pubblico svolto, che lo Stato emana previa verifica della idoneità tecnica secondo parametri legislativamente prefissati, appunto come è effettuato dal comma quanto dell’art. 1 l. 62/2000” (TAR Campania Sezione I n. 11280/2003).

Sottolineo ancora l’importanza di questo aspetto, in particolare perché in Italia negli altri sistemi di welfare il sistema di “accreditamento” dei soggetti privati è sempre un sistema di natura concessoria, con ampi spazi di discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione.

Sulla strada della sussidiarietà non si può tornare indietro

Vorrei ricordare qui la proposta di referendum sulla legge 62/2000 finalizzata ad escludere, dal sistema nazionale di istruzione, le scuole gestite da soggetti privati.

La Corte Costituzionale con una importantissima sentenza, la n. 42/2003, ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum per il carattere “discriminatorio” della stessa.

Con l’occasione la Corte ha affermato che *“formulazioni di principio (la parità scolastica ndr) non sono mai vuote e inutili proclamazioni ma enunciati giuridici carichi di valore, capaci di imprimere al sistema normativo al quale affluiscono direzione e orientamento e di immettervi virtualità interpretative altrimenti assenti”* (Corte. Cost. 42/2003).

Il sistema nazionale di istruzione prevede un ruolo (costitutivo) dei soggetti privati che svolgono un servizio pubblico, rispetto al quale non si può tornare indietro. In particolare poi dopo la previsione del principio di sussidiarietà orizzontale nella Carta Costituzionale.

Cito al riguardo un episodio accaduto pochi mesi fa nella mia città.

Era stato proposto un referendum per costringere il Comune di Bologna a non riconoscere più contributi alle scuole dell’infanzia paritarie private.

Il Comitato dei Garanti del Comune di Bologna, composto da docenti universitari, ha dichiarato inammissibile il referendum, perché in contrasto con l’art. 118 comma 3 della Costituzione e con il grado di sussidiarietà orizzontale già attuato.

“Il quesito si pone in contrasto con l’art. 118 comma 3 della Costituzione.....il principio di sussidiarietà orizzontale (o sociale) è quantomeno in grado di precludere la legittimità di comportamenti palesemente difforni..... In altre parole, il Comune di Bologna nel settore delle scuole d’infanzia ha dato attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, favorendo quell’autonoma iniziativa di formazioni sociali che proprio nel campo dell’istruzione ha trovato una tipica manifestazione. E con riguardo al principio di sussidiarietà orizzontale, come realizzatosi nel campo della scuola d’infanzia nel territorio bolognese, il quesito referendario tende

a proporre una vera e propria cancellazione del grado di attuazione della citata disposizione costituzionale” (decisione Comitato dei Garanti del Comune di Bologna del 29/6/2011).

La crisi economica epocale che stiamo vivendo porterà necessariamente ad un superamento delle attuali politiche di welfare a tutti i livelli (internazionale, nazionale e locale). La “sussidiarietà”, per convinzione o per necessità, rappresenterà una delle principali strade da seguire. Occorre però vigilare per non subire applicazioni strumentali o addirittura rovesciate di tale principio, con il privato sociale ridotto a supplente dell’ente pubblico.

Come ha ricordato di recente S.E. il Cardinale Carlo Caffarra *“la conversione culturale, la trasformazione di mentalità ha un nome: si chiama sussidiarietà.Perché la nostra vita cittadina possa edificarsi secondo questo modello di sussidiarietà, dobbiamo abbandonare definitivamente due pregiudizi. Il primo è costituito dalla contrapposizione tra pubblico e privato.... Il secondo è una concezione ancillare del rapporto della società civile colle istituzioni pubbliche. E’ una sorta di sussidiarietà rovesciata; imprese, società civile diventano semplicemente funzionali alla amministrazione, alla sua programmazione ed organizzazione”* (omelia del 4/10/2011 Solennità di San Petronio, Patrono della città e della Diocesi di Bologna).

Certo che in un sistema realmente sussidiario lo stesso ente pubblico non può rivestire contemporaneamente il ruolo di arbitro e di giocatore.

La recente vicenda dei Tirocini Formativi Attivi (TFA), i nuovi percorsi per conseguire l’abilitazione all’insegnamento, ha confermato ancora una volta la necessità di distinguere tra le funzioni di governo del sistema di istruzione e la gestione diretta delle scuole statali.

Il Ministero dell’Istruzione vorrebbe infatti far coincidere le procedure abilitanti con quelle di reclutamento nei ruoli dello Stato, dimenticandosi che il sistema scolastico è composto anche da scuole e istituzioni formative non statali che devono utilizzare docenti abilitati.

La sovrapposizione di compiti in capo al Ministero, datore di lavoro e regolatore delle abilitazioni professionali, genera gravi disfunzioni.

Allo stesso modo, la maggior parte delle norme sugli ordinamenti scolastici sono dettate dal Ministero sulla base di esigenze organizzative di gestione del personale docente statale.

La cartina di tornasole di questa voluta “confusione” è rappresentata dalla pervicacia con la quale parti della amministrazione scolastica, centrale e periferica, escludono le scuole paritarie dall’accesso alle iniziative promozionali destinate alle “scuole”, continuando ad ignorare colpevolmente l’esistenza del sistema nazionale di istruzione.

E’ necessario arrivare a garantire la terzietà del soggetto pubblico che fissa la regola e ne controlla il rispetto, anche nel settore dell’istruzione.

La strada obbligatoria, anche sotto questo profilo, è quella della piena autonomia delle istituzioni scolastiche e formative. Lo sviluppo dell’Istruzione e Formazione Professionale (IFP), di competenza regionale, necessario sotto tanti aspetti è sicuramente importante anche per favorire una maggiore terzietà del Miur. Più le istituzioni scolastiche sono autonome, più il Ministero può assumere un ruolo di “governo” dell’intero sistema scolastico e formativo, costituito da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, e non solo dalle scuole statali, ancora oggi mere articolazioni dell’unico elefantiaco apparato ministeriale.

Così sarebbe finalmente ora che l’amministrazione scolastica recepisce la ratio della legge 62/2000 riconoscendo anche alle scuole paritarie la possibilità di accedere a tutte le opportunità previste oggi per le “scuole”; nel sistema nazionale di istruzione infatti le scuole paritarie e quelle statali sono riconosciute con pari dignità.

Alcuni numeri

In allegato riporto tre tabelle (entità risorse, numero scuole, numero alunni) con alcuni dati estratti dalla pubblicazione del Miur “La scuola in cifre “.

Mi limito a poche considerazioni di commento, perché si tratta di dati facilmente interpretabili e a tutti noti.

L'entità dei contributi per l'istruzione non statale fatica oggi (520 milioni nel 2012) a raggiungere il livello già raggiunto dieci anni fa (525 milioni nel 2002), mentre i costi di gestione delle scuole in questo periodo sono aumentati notevolmente (solo il costo del personale è cresciuto di più del 20%).

La scuola paritaria accoglie il 12% circa degli alunni italiani; ad essa lo Stato riserva l' 1% circa delle proprie risorse destinate all'istruzione (ove si considerassero anche le risorse degli enti locali la percentuale calerebbe di un ulteriore 20%).

Richiamo con l'occasione il lavoro dell'Agesc di qualche anno fa, da tutti apprezzato e da nessuno smentito, sul risparmio annuale che le paritarie garantiscono allo Stato per ogni alunno iscritto (ad alunno: 5.532 euro all'infanzia; 6.500 euro alla primaria; 7.582 euro alla secondaria di primo grado; 8.057 euro alla secondaria superiore).

Negli ultimi anni è leggermente cresciuto sia il numero degli alunni accolti che il numero complessivo delle scuole paritarie (tab. 2 e tab. 3).

Questo dato non deve trarre in inganno. Il sistema paritario , sempre più apprezzato dalle famiglie, presenta comunque una fragilità strutturale.

Il dimezzamento delle risorse statali per le paritarie, sistematicamente previsto dal bilancio pluriennale dello Stato negli ultimi anni (poi parzialmente recuperato dalle leggi finanziarie annuali) , ove attuato metterebbe in discussione la presenza di un grande numero di scuole dell'infanzia e primarie, per le quali il finanziamento attuale rappresenta una quota significativa dei ricavi .

Le crescenti difficoltà economiche delle famiglie, con redditi fermi da anni se non in calo, rendono sempre più complicata la scelta di una scuola che è costretta ad aumentare sistematicamente le proprie rette; difficoltà che si complicano enormemente per le famiglie con una pluralità di figli nel percorso scolastico.

I dati della scuola paritaria in Italia dicono di una presenza quanto mai significativa e apprezzata dalle famiglie, ma assolutamente fragile e incapace , se non sostenuta, di affrontare un periodo non passeggero di crisi economica generale.

In che direzione andare

La crisi economica che stiamo vivendo rende ancor più insopportabile la grave anomalia italiana, quella cioè di un paese che non sostiene in alcun modo la libertà di scelta della scuola da parte delle famiglie.

Cresce ogni giorno il numero dei genitori che vorrebbero scegliere una scuola paritaria per i propri figli e non se lo possono permettere, nonostante gli aiuti che di norma i gestori attivano per le famiglie meno abbienti.

Ancor più drammatica poi è la situazione delle famiglie con figli disabili. La misura attuale del contributo statale per l'insegnamento di sostegno (1.500/2.000 euro all'anno ad alunno) di fatto precluderebbe alla famiglia, sotto il profilo economico, l'iscrizione alla scuola paritaria (con l'eccezione della primaria per la quale il contributo statale può arrivare a 19.367 euro all'anno).

In una situazione di difficoltà crescenti credo sia ancora più urgente lavorare perché si possano fare passi in avanti sulla strada della parità.

Il crollo del sistema storico di welfare in Italia e in tutta l' Europa, impone come strada obbligata quella della sussidiarietà.

L'ente pubblico da gestore dei servizi alla persona è chiamato a sostenere la autonoma capacità dei cittadini, singoli e associati, di rispondere ai bisogni della comunità.

E' il cuore del dibattito sulla Big Society avviato in Inghilterra nei mesi scorsi da David Cameron :” *Si tratta di un grande cambiamento culturale in cui le persone, nella vita di tutti i giorni , nelle loro case , nei quartieri, nei posti di lavoro cessano di rivolgersi a funzionari, autorità locali o governi centrali per trovare risposte ai problemi che incontrano, e sono invece abbastanza forti e libere da aiutare loro stesse e le loro comunità ...Big Society vuol dire comunità capaci di costruire nuovi*

edifici scolastici, servizi capaci di formare al lavoro, fondazioni che aiutano a riabilitarsi “ (David Cameron , Liverpool 19/7/2010).

Le risorse pubbliche disponibili , sempre inferiori, devono essere utilizzate per sostenere innanzitutto la domanda delle famiglie e non l’offerta dei servizi.

Ad ogni persona va riconosciuta la propria “dote” di risorse, spendibile in un sistema di servizi accreditato dalla autorità pubblica.

L’ente pubblico è chiamato a regolare il “quasi mercato” dei servizi alla persona, valutando i soggetti in campo e utilizzando le risorse per favorire la libera scelta delle famiglie.

Sussidiarietà vuol dire infatti garantire la libertà di scelta e la assunzione di responsabilità da parte della famiglia , in tutti i campi, compresa la istruzione (in ossequio anche ai diritti della famiglia in ambito educativo riconosciuti dalla Costituzione Italiana e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo).

Nel settore istruzione esiste già un sistema di soggetti “accreditati” regolato dalla legge 62/2000 ; è necessario però garantire una maggiore “neutralità” di chi è chiamato a governare il sistema (autonomia reale istituzioni scolastiche; netta separazione abilitazione/reclutamento; accesso delle paritarie a tutte le opportunità offerte alle “scuole” italiane; netta separazione tra disposizioni ordinamentali e scelte organizzative...).

Uno dei nodi fondamentali resta comunque quello dell’uso delle risorse pubbliche.

E’ evidente, come già ricordato, che la scuola paritaria rappresenti un “risparmio” per le casse dello Stato; ne consegue che meno alunni accolgono le scuole paritarie, più cresce la spesa statale. L’impiego di risorse pubbliche per favorire la scelta delle famiglie (dote, voucher, buono, incentivo fiscale...), rappresenta non solo una importante attuazione del principio di sussidiarietà, ma anche un utilizzo più efficace delle risorse disponibili.

La sussidiarietà “conviene” allo Stato , come risulta evidente dal fatto che la “contrazione” della presenza della scuola paritaria in Italia rappresenterebbe un diretto e notevole incremento della spesa pubblica .

Sulle direzioni da seguire richiamo le proposte, una pluralità di misure a favore sia delle scuole che delle famiglie, contenute nel documento conclusivo dei lavori del Gruppo Parità del Ministero costituito con D.M. 17/2009 e composto dai rappresentanti dell’amministrazione, delle scuole paritarie e delle famiglie.

Come detto la legge 62/2000 non prevedeva e non prevede la dimensione economica della parità scolastica. Per andare su questa strada non ci si può limitare a rivendicare la piena attuazione della legge 62/2000. Oggi le scuole paritarie sono soggette alla obbligatorietà delle regole ed alla facoltatività dei finanziamenti.

Non sono necessarie solo maggiori risorse. E’ necessario un intervento legislativo che riconosca veri e propri diritti di natura economica in capo alle scuole paritarie e alle famiglie.

Sotto questo profilo l’intervento legislativo in materia deve qualificarsi come “*norma generale sull’istruzione*”, di esclusiva competenza statale.

Come ricordato la Corte Costituzionale ha qualificato la parità scolastica come normativa rientrante tra quelle generali sull’istruzione; la dimensione economica della parità va prevista pertanto con una normativa della stessa natura della legge 62/2000.

Negli ultimi anni il sistematico taglio dei fondi destinati all’istruzione non statale ha avuto effetti negativi sotto vari profili. Il primo è che il ripristino dei fondi tagliati non è mai stato integrale. Le risorse oggi disponibili sono inferiori a quelle di dieci anni fa, nonostante l’enorme incremento dei costi e l’aumento del numero degli alunni, delle classi e delle sezioni delle scuole paritarie. I contributi statali poi sono arrivati alle scuole con enormi ritardi, generando gravissimi problemi finanziari ai gestori. Ancor più grave è stata ed è comunque la assoluta incertezza con la quale le scuole sono costrette a convivere. Solo in questi giorni, mentre si decidono le rette del prossimo anno scolastico (a.s. 2012/2013), sono arrivate le informazioni (le informazioni, non gli accrediti) relative ai contributi ministeriali per l’anno scolastico già concluso da mesi (a.s. 2010/2011).

I contributi statali “storici” riguardano la scuola dell’infanzia e la scuola primaria. Quelli riservati alla scuola secondaria non possono essere qualificati neppure come “simbolici”.

L’esperienza drammatica degli ultimi anni (tagli, ritardi, incertezza...) dimostra tutta la fragilità del sistema dei contributi per l’istruzione non statale attualmente vigente.

Anche solo al fine di consolidare l’attuale sistema di sostegno economico alla scuola paritaria dell’infanzia e primaria è necessaria una disposizione legislativa, come norma generale sull’istruzione, che riconosca un vero e proprio diritto di natura economica in capo ai soggetti che costituiscono il sistema nazionale di istruzione.

La discussione avviata a livello nazionale, per attuare il federalismo fiscale, sui “costi standard” nei servizi di welfare può fornire gli elementi utili per individuare la “quota capitaria” nell’ambito dell’istruzione.

Alcune Regioni dalle fine degli anni ’90, nell’ambito delle proprie competenze in materia di diritto allo studio, hanno riconosciuto alle famiglie il “buono scuola” , proporzionato alla capacità economica delle stesse, per favorire la libertà di scelta.

Questa esperienza (e quella del buono scuola statale ex legge 289/2002) ha rappresentato il superamento della tesi, tutta ideologica, per la quale la scelta della scuola è un “lusso” privato, che non riguarda le politiche pubbliche finalizzate a garantire il diritto allo studio e all’istruzione. L’esperienza delle Regioni in materia (buono, voucher, dote..), può rappresentare un importante riferimento per il legislatore nazionale, competente anche in materia fiscale , al fine di introdurre agevolazioni ed incentivi alle famiglie al fine di garantire la libertà di scelta della scuola, nell’ambito dell’ accreditato sistema nazionale di istruzione . La sperimentazione di una “dote scuola” nazionale dovrebbe partire , nel più breve tempo possibili, dal sostegno alle famiglie con figli disabili per permettere loro la scelta anche della scuola paritaria.

Nei confronti di tutti i gestori senza fini di lucro di scuole paritarie dovrebbe poi essere finalmente riconosciuta la qualifica di Onlus e quindi il regime fiscale più agevolato assicurato dal nostro ordinamento. Tale riconoscimento era in realtà già previsto dall’art. 1 comma 8 della legge 62/2000, ma il Ministero dell’Economia si è sempre opposto alla sua piena applicazione (su questo punto è giusto ritenere “tradita” e inattuata la legge di parità).

Se si ritiene insufficiente la attuale disposizione normativa la si cambi, ma si permetta l’applicazione del regime fiscale agevolato Onlus ai soggetti no profit che operano in uno dei settori più rilevanti per l’interesse generale. In diverse regioni d’Italia alle Onlus è riconosciuta la esenzione dall’IRAP; le scuole che ne hanno potuto usufruire sanno bene quanto conti essere considerate Onlus.

Tra le varie misure economiche all’attenzione dei nostri governanti c’è la riforma delle detrazioni e delle deduzioni oggi riconosciute in campo fiscale. Tale riforma potrebbe essere l’occasione per rimediare, anche solo parzialmente, ad una insopportabile presa in giro. Il nostro sistema fiscale prevede la detrazione, dall’imposta delle persone fisiche, del 19% delle “*spese per frequenza di corsi di istruzione secondaria*” (art. 15 c. 1 lett. e) TUIR). Sennonché la norma precisa che tali spese, per essere detraibili, non devono essere superiori a quelle previste per gli istituti statali. Dato che la scuola statale è gratuita, la spesa per l’istruzione in Italia di fatto non è detraibile. Introdurre finalmente la detraibilità, dall’imposta dovuta, di una parte della spesa sostenuta dalla famiglia per la frequenza delle scuole paritarie di ogni ordine e grado, sanerebbe in parte la “beffa” contenuta nelle norme citate. Come da molti ricordato, infatti, oggi in Italia la famiglia può detrarre le spese veterinarie, ma non quelle per l’istruzione dei figli. Alla famiglia che si assume direttamente l’onere economico relativo all’istruzione dei figli dovrebbe essere riconosciuto “almeno” il diritto a non contribuire integralmente al costo della scuola statale.

Conclusione

I tempi che stiamo vivendo ci chiedono un grande cambiamento; la crisi economica, le difficoltà delle famiglie, i mutamenti in corso nella pubblica amministrazione.....mettono in discussione noi e le opere scolastiche che ci sono affidate.

Possiamo vivere un momento così grave come una grande occasione, senza chiuderci nella difesa dello status quo o cedere alla tentazione del lamento e della rivendicazione.

La crisi è una sfida.

“ Una crisi ci costringe a tornare alle domande – dice Hannah Arendt - esige da noi risposte nuove o vecchie, purché scaturite da un esame diretto; e si trasforma in una catastrofe solo quando noi cerchiamo di farvi fronte con giudizi preconcepiuti, ossia pregiudizi, aggravando così la crisi e per di più rinunciando a vivere quell’esperienza della realtà, a utilizzare quell’occasione per riflettere, che la crisi stessa costituisce “ (Hannah Arendt “Tra passato e futuro”).

In questi mesi la celebrazione dei 150 anni dell’Unità d’Italia ci ha fatto riscoprire la grandezza del nostro popolo, radicato nelle fedi cristiane, che in momenti molto più drammatici dell’attuale ha saputo reagire con creatività e solidarietà. La storia italiana è ricca di opere nate dal basso in momenti difficili e capaci di ridestare la speranza in intere comunità.

L’educazione è fondamentale per il futuro di un paese; lo diciamo da sempre, ora è ancora più evidente. Guardiamo stupiti e indichiamo a tutti la bellezza di opere dedite alla educazione dei più giovani; fatti di speranza per tutto il nostro popolo.

Come ci ha raccontato spesso, Berlinguer cambiò opinione sulle scuole cattoliche visitandole in Terra Santa e scoprendo che la loro finalità era il bene e l’educazione della persona, non il proselitismo. Solo la conoscenza della realtà permette di superare il pregiudizio.

Le scuole paritarie, le persone che vi lavorano e le famiglie che le scelgono sono un fatto, una presenza; continuiamo ad indicare a tutti l’enorme positività che questo fatto rappresenta per il bene della singola persona, della scuola italiana e di tutto il paese.

Fonte: dati Miur

Tab.1 Risorse Miur istruzione e istruzione non statale

ANNO	Risorse Miur per istruzione scolastica (in milioni di euro) *	Risorse Miur per istruzione non statale (in milioni di euro e in %)
2001	38.185	476 (1,2%)
2002	37.613	525 (1,3%)
2003	41.477	527 (1,2%)
2004	41.032	527 (1,2%)
2005	40.189	527 (1,3%)
2006	46.680	532 (1,1%)
2007	43.238	535 (1,2%)
2008	46.879	523 (1,1%)
2009	45.162 (dato provvisorio)	521 (1,1%)
2010		536
2011		497

**alle risorse del Miur vanno poi aggiunte le risorse destinate dagli altri enti pubblici (enti locali) alla istruzione scolastica (+ 20% circa).*

Tab. 2 Numero scuole paritarie nel periodo 2004/5 – 2009/10

Anno scolastico / scuola	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado	Tot.
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	9.839	1.510	663	1.705	13.717

Tab. 3 Numero alunni

Anno scolastico	Totale alunni	Alunni scuole paritarie	% alunni scuole paritarie
2007/2008	8.953.587	1.046.026	11,68%
2008/2009	8.946.233	1.060.332	11,85%
2009/2010	8.916.634	1.074.205	11,98%

ASSEMBLEA NAZIONALE FIDAE – ROMA 1 / 2 DICEMBRE 2012