

Documento conclusivo dei lavori del Gruppo Parità costituito con D.M. n.17 dell'11 febbraio 2009

Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione

Il sistema nazionale dell'istruzione è costituito dalle istituzioni scolastiche sia statali che paritarie che concorrono, nella loro specificità e autonomia, a realizzare l'offerta formativa sul territorio. In tale contesto le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, intervengono a sostenere l'efficacia e l'efficienza dell'intero sistema nazionale di istruzione.

Il percorso della parità scolastica, avviato con l'approvazione della legge 62/2000, ha tracciato una direzione di crescita e di sviluppo dell'intero sistema nazionale di istruzione con il pieno riconoscimento della sua composizione interna, articolata in scuole statali e scuole paritarie.

E' indispensabile continuare nella maniera più rapida ed incisiva possibile l'itinerario verso una parità reale ed effettiva, al fine di un generale miglioramento dei livelli di apprendimento di tutti gli studenti e, più in generale, della qualità della scuola del Paese.

Nel corso di quasi un decennio successive norme sono state definite e varie misure sono state adottate per dare attuazione alla parità scolastica; il quadro normativo di riferimento è stato progressivamente definito e le procedure di riconoscimento della parità sono state messe a punto con successivi adeguamenti, pur se il principio della parità ancora richiede, in alcuni casi, una compiuta implementazione.

Nel fare un bilancio dell'attuazione della legge 10 marzo 200, n.62 sulla parità scolastica nonché dell'attuale situazione possono essere indicati, al fine di costruire una strategia coerente di sviluppo che renda di fatto possibile la scelta della scuola da parte dei genitori ed eviti che il sistema paritario divenga un sistema chiuso, non accessibile per ragioni economiche, agli studenti ad essa interessati, problemi ancora aperti e prospettive per il futuro.

1. Il sistema composito di sostegno finanziario è il risultato di soluzioni storicamente radicate e di interventi più recenti (convenzioni, buono per le famiglie ...) con l'accostamento alle misure a livello centrale di specifiche azioni a livello regionale. L'andamento negli anni delle risorse finanziarie disponibili a livello centrale è stato caratterizzato da stabilità senza estensioni ed ha incontrato anche il rischio di limitazione. In questo contesto l'erogazione dei contributi ha registrato numerose difficoltà a partire da

problemi derivati da interpretazioni normative, da decisioni per varie ragioni non tempestive, per carenze nelle basi informative costruite sulla base dell'adesione volontaria delle scuole paritarie, per mutamento dei criteri di riferimento, per rallentamenti nell'erogazione derivanti da tagli apportati da leggi emanate per il contenimento della spesa pubblica: questo ha generato incertezze ed insoddisfazione minando la progettualità di medio e lungo periodo delle scuole paritarie. Questo importante aspetto cui, spesso, è legata talora anche la possibilità di sopravvivenza di istituzioni paritarie deve essere affrontato assicurando in sede di legge finanziaria l'entità economica secondo gli impegni previsti negli ordini del giorno recentemente approvati dal Parlamento.

2. Considerando le modifiche intervenute, anche a livello costituzionale, è indispensabile ridefinire la questione della parità, anche sotto il profilo finanziario, all'interno delle norme generali dell'istruzione. In primo luogo è necessario precisare nelle norme generali il carattere composito del sistema di istruzione: la scuola paritaria è parte costitutiva del sistema di istruzione che prevede disposizioni, di carattere generale, per tutte le istituzioni scolastiche a prescindere dal modello di gestione. In particolare:
 - a) le disposizioni relative agli ordinamenti scolastici devono prescindere da implicazioni di carattere organizzativo o giuslavoristico, rispettando la composizione plurale del sistema nazionale di istruzione;
 - b) i contributi stanziati dallo Stato per le scuole paritarie, o in genere le misure di sostegno finanziario, devono rientrare nelle norme generali dell'istruzione, quanto al loro vincolo di destinazione.
3. Occorre mettere a punto una proposta che, sulla base delle esperienze in atto e nella prospettiva di una soluzione sistematica e progressiva, si articoli su un complesso di misure, anche differenziate per settore scolastico, rispettivamente riguardanti:
 - a) Buono alle famiglie passando progressivamente dal sostegno al diritto allo studio (misura non universale ma in base a determinati criteri) ad approcci basati sul concetto di dote e/o di voucher.
 - b) Detraibilità dalle imposte delle spese per l'insegnamento (rette scolastiche, contributi alle scuole) da prevedere come misura per la famiglia.
 - c) Contributi diretti attraverso convenzioni pluriennali con le scuole dell'infanzia e le scuole primarie, in grado di assicurare loro uno stabile quadro di riferimento. E' indispensabile che ogni anno sia garantito quantomeno lo stesso contributo dell'anno precedente, con la chiara

previsione di meccanismi per far fronte agli incrementi, in relazione all'aumento del numero delle sezioni e/o classi, di particolari situazioni di disagio degli alunni, dell'ampliamento dell'offerta formativa, del tasso di crescita dei costi operativi.

4. In particolare si sottolinea che la scuola dell'infanzia costituisce, da tempo, il settore di realizzazione funzionale del sistema integrato di istruzione con una reale, insostituibile e strutturale presenza delle scuole paritarie. E' di tutta evidenza la indispensabilità di condizioni fisse per assicurare il servizio alle famiglie. Per queste ragioni occorre:
 - a) passare ad una stabilizzazione, in base a parametri definiti, del sostegno all'offerta formativa attraverso la determinazione del contributo annuale per sezione (con una previsione specifica per le scuole a sezione unica) e la realizzazione, con formule semplificate, di convenzioni pluriennali tra l'amministrazione scolastica e le scuole (singolarmente considerate o costituite in rete) con periodica revisione (triennale) in rapporto soprattutto al costo del personale docente.
 - b) assicurare ad ogni famiglia che iscrive il proprio figlio ad una scuola, a prescindere dalla scelta tra scuola statale o paritaria, un trattamento paritario, anche attraverso opportune intese a livello territoriale.
5. E' da prevedere l'equiparazione delle scuole paritarie alle scuole statali nel trattamento fiscale e tributario, anche di tipo locale.
6. L'innalzamento delle soglie previste dalle attuali leggi sulle "donazioni liberali" a favore delle scuole statali e paritarie può favorire la cooperazione e la condivisione dell'offerta formativa a livello territoriale.
7. Considerando le azioni dell'amministrazione scolastica è da assicurare l'accesso da parte delle scuole paritarie, al pari di quelle statali, a tutte le iniziative finalizzate alle innovazioni didattiche supportate dalle tecnologie (es. lavagne interattive), alla diffusione e potenziamento dell'insegnamento delle lingue comunitarie (laboratori linguistici, scambio internazionale dei docenti e delle classi, ecc).
8. Il sostegno per gli alunni con **disabilità** non ha fino ad oggi trovato adeguata soluzione; a fronte di un obbligo di accoglienza di alunni con disabilità da parte di tutte le scuole paritarie - nonostante problemi e difficoltà - non corrispondono, a prescindere dalle scuole convenzionate, misure di intervento pubblico coerenti e sistematiche per garantire alle famiglie di tali alunni una effettiva libertà di scelta o, quantomeno, un trattamento pari a quello previsto per gli studenti con disabilità che frequentano la scuola statale. Occorre assicurare parità di trattamento con le scuole statali.

9. Il requisito dell'**abilitazione** all'insegnamento rimane spesso uno degli ostacoli di maggior rilievo per la parità scolastica. Occorre una considerazione complessiva della questione della formazione iniziale del personale docente per le scuole paritarie, nel rispetto dei principi costituzionali dell'autonomia scolastica e della "piena libertà" della scuola paritaria. (Cost. art. 33.4), e della natura privatistica dei rapporti di lavoro.
10. La **mobilità** del personale docente determina, non di rado, difficoltà organizzative per le scuole paritarie; è da studiare un migliore coordinamento delle norme in modo da evitare la transizione occasionale o imprevedibile dalla scuola paritaria alla scuola statale, salvaguardando la reale parità e la libertà di scelta degli insegnanti, eventualmente garantendo ai docenti nominati con incarico a tempo indeterminato nelle scuole statali che desiderano rimanere ancora per alcuni anni nella scuola paritaria – parte costitutiva dell'unico sistema nazionale di istruzione – un periodo di "aspettativa" con il mantenimento del diritto alla titolarità acquisita nel comparto statale.
11. La **formazione continua** del personale docente e dei dirigenti scolastici è un impegno di carattere generale che riguarda tutta la professione educativa a prescindere dal contesto – statale o paritario – in cui si esplica. I docenti e i dirigenti delle scuole paritarie non possono essere esclusi dagli interventi per lo sviluppo professionale previsti per il personale della scuola statale..
12. Lo svolgimento degli **esami di idoneità** ha messo in evidenza in taluni casi un andamento non riconducibile al significato di un servizio di istruzione rivolto a cittadini. E' indispensabile adottare una serie di misure per rendere il servizio funzionale e trasparente (contingentamento del numero di esami di idoneità in relazione al numero di studenti iscritti; verifiche ispettive periodiche sulla qualità delle prove; procedura di assegnazione alle scuole dei candidati esterni secondo le regole in vigore per l'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo.
13. Le norme sull'**esame di Stato** vedono un ruolo pubblico importante per le scuole paritarie. Per quanto si riferisce ai 'diplomifici' ("scuole in cui prevale la funzione di erogazione di diplomi rispetto al compito istituzionale di formazione e di istruzione") le vigenti disposizioni hanno permesso di superare la concentrazione di 'ottisti' e di creare le condizioni per una ragionevole distribuzione dei candidati esterni; possono essere ulteriormente migliorate e rese efficaci sulla base dei riscontri della prima fase di sperimentazione.
14. La presenza di **contratti nazionali** di lavoro, tra di loro sostanzialmente diversi, evidenzia la necessità di approfondire la natura delle professioni

legate all'insegnamento, per una pari professionalizzazione del corpo docente statale e delle scuole paritarie. La questione è all'origine di controversie e di posizioni contrapposte.

15. La partecipazione alle **iniziative di valutazione** promosse, per legge, e realizzate dall'Invalsi assume carattere strutturale e rientra, anche per le scuole paritarie, tra gli obblighi per la garanzia di qualità del servizio scolastico. Tali iniziative di valutazione non devono tuttavia differenziarsi da quelle praticate per le scuole statali in quanto entrambe parti dello stesso sistema nazionale di istruzione ed entrambe volte a garantire gli stessi standard di qualità. A tal fine si auspica la piena collaborazione tra l'INVALSI e le scuole paritarie, anche attraverso le associazioni delle scuole paritarie.
16. **L'attività regolativa** – regolamenti, direttive, decreti, ordinanze e circolari – spesso non distingue chiaramente tra le norme generali applicabili a tutto il sistema dell'istruzione e le disposizioni organizzative di settore riguardanti, rispettivamente la scuola statale e la scuola paritaria. Una simile attenzione è necessaria per il varo di progetti o di azioni e deve essere condivisa da tutta l'Amministrazione nelle sue diverse articolazioni (direzioni generali centrali, uffici scolastici regionali e provinciali). Per la piena funzionalità dell'intero sistema occorre che l'area della parità rientri all'interno del **sistema informativo** del Ministero e concorra a tutte le rilevazioni di informazioni che siano pertinenti (anagrafe delle scuole, anagrafe degli studenti...).. Si rende necessaria una rilettura con conseguente revisione della normativa vigente onde renderla coerente ai principi di parità espressi nella legge istitutiva e contemporaneamente procedere ad una semplificazione burocratica che agevoli le scuole nell'esplicarne gli adempimenti previsti.
17. Per quanto concerne il trattamento fiscale attualmente le scuole paritarie senza fini di lucro possono avere il trattamento di ONLUS solo a particolari condizioni (di difficile realizzazione). Occorre un intervento legislativo , in linea con l'ordine del giorno in materia approvato in occasione del varo della legge di parità, per rideterminare in modo chiaro la questione: questo problema particolare può essere considerato all'interno di un quadro normativo più ampio che porti all'istituzione di uno specifico settore "istruzione" che consideri, in modo omogeneo, da un punto di vista giusvaloristico, fiscale, contributivo e legislativo le norme riguardanti questa attività di grande utilità sociale che coinvolge migliaia di datori di lavoro di diversa natura giuridica e centinaia di migliaia di lavoratori. In questa direzione si sono stabiliti contatti con l'Agenzia delle Entrate. In attesa del provvedimento organico, va individuata, comunque, una soluzione transitoria.
18. Come per la scuola statale anche per la scuola paritaria l'accesso deve essere aperto a tutti coloro che ne accettano il progetto educativo; perché questo

principio trovi realizzazione è indispensabile l'adozione di misure compensative (di ordine finanziario, di circolazione di informazioni,...).

19. Non sfugge a nessuno che uno dei problemi che affligge la scuola paritaria è la presenza, pur marginale, di aree di deriva istituzionale che stravolgono il ruolo della scuola come istituzione rivolta alla formazione dei giovani traducendola in agenzia per il conseguimento di titoli di studio. Le misure messe in atto fino ad oggi hanno consentito solo in parte di superare la situazione. E' necessario rivedere le norme sugli **esami di idoneità** ed adottare una serie di misure che, nel rispetto della libertà di scelta degli studenti, rendano il servizio funzionale, trasparente e coerente con le nuove norme relative alla valutazione. E' indispensabile un pieno coinvolgimento delle istituzioni paritarie e delle loro associazioni di categoria per l'impegno alla serietà degli studi, al rispetto delle norme in vigore e alla correttezza sostanziale, non solo formale, del corrente funzionamento delle istituzioni scolastiche e per collaborare alla stesura di norme che puntino ad eliminare ogni tipo di patologia.
20. Al fine di perseguire una maggiore efficacie, efficienza e qualità dell'intero comparto della scuola paritaria, costituito da diverse migliaia di scuole distribuite su tutto il territorio nazionale sono da costituire, sia presso l'Amministrazione centrale che presso gli uffici scolastici regionali, "**sezioni**" specifiche per la scuola paritaria, che operino con le associazioni più rappresentative delle scuole paritarie, anche sulla base di appositi protocolli.

Roma, 15 luglio 2009

IL GRUPPO PER IL SUPPORTO ALLA
PARITÀ
Costituito con D.M. n.17 dell'11 febbraio
2009

