CAPITOLO TERZO

LA LEGGE 62/2000 E LA LIBERTA' DI EDUCAZIONE QUALI PROSPETTIVE

Guglielmo Malizia*

Nel dibattito in corso in Italia sulla parità si ha l'impressione che per molti questa riguardi solo le scuole cattoliche, o i genitori che mandano i figli a frequentarle, cioè una minoranza all'interno del nostro sistema formativo, o che si tratti di una benevola concessione da "*ancien régime*" fatta alla Chiesa Cattolica in quanto Religione della maggioranza del popolo italiano o sua Religione storica. Al contrario, la libertà di educazione non è un diritto né di una minoranza, né di una maggioranza, ma è un *diritto di tutti*.

Il presente contributo prende le mosse proprio da questa affermazione di cui richiama le ragioni generali, ma soprattutto le implicazioni e le conseguenze che ne derivano sia sul piano dei principi pedagogici (centralità del soggetto che si auto-forma) che su quello istituzionale (pluralismo delle offerte formative).

La seconda parte guarda alla situazione del nostro Paese e allo sforzo di avvicinare sempre di più il servizio scolastico alla società civile e ai soggetti attraverso la riforma dell'autonomia e anche come conseguenza della riscrittura del Titolo V della nostra Costituzione: il tema della libertà di educazione viene considerato nel quadro dei rapporti tra Stato e società civile e quindi viene giustificato alla luce del principio di sussidiarietà e di quello dell'autonomia stessa.

La terza sezione si concentra sull'analisi della legge sulla parità e anche sulle formule possibili circa il riconoscimento anche economico della libertà di scelta della scuola.

1. LA LIBERTÀ DI EDUCAZIONE: UN DIRITTO DI TUTTI

Si tratta innanzitutto dell'affermazione di un diritto che porta con sé, come immediata correlazione, quello dei genitori a poter scegliere e quindi anche quello della società civile di offrire una pluralità di opportunità formative. Con conseguenze sul piano dei principi pedagogici che dovrebbero stare alla base delle politiche per l'istruzione e la formazione.

1.1. Un diritto umano fondamentale

La libertà di educazione, come libertà di scelta della scuola da frequentare, *si fonda* sul diritto di ogni persona ad educarsi e ad essere educata secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell'educazione e del genere d'istruzione da dare ai loro figli minori. A sua volta tale libertà implica il diritto dei privati di istituire e di gestire una scuola e comporta per lo Stato l'obbligo di: consentire la compresenza di scuole statali e non statali; conferire il riconoscimento legale alle scuole non statali se garantiscono il conseguimento di obiettivi didattici equivalenti; assicurare loro una reale parità finanziaria alle stesse condizioni delle scuole statali. È quanto tra l'altro recita la risoluzione del Parlamento Europeo del 14.3.84[1].

Tale documento si ricollega ad una serie di precedenti Dichiarazioni e Convenzioni di organismi internazionali di cui è opportuno richiamare qui almeno la *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*[2]. Questa, all'art. 26, n.1, sancisce il diritto all'istruzione di ogni individuo, che nel

---

* Direttore del CSSC, CEI e Ordinario di Sociologia dell'Educazione, Università Pontificia Salesiana, Roma.

[1] Cfr. *Scuola e Comunità Europea*, Fidae, Roma 1984, pp. 62-63.

[2] Cfr. V. SINISTRERO, *Il Vaticano II e l'educazione*, Elle Di Ci, Leumann 1970.

successivo n. 2 viene specificato come diritto al pieno sviluppo della personalità umana, cioè come vero e proprio diritto all'educazione. Il n. 3, poi, afferma che i genitori hanno il diritto di priorità nella scelta del genere d'istruzione da impartire ai loro figli: tale scelta non significa solo la decisione sul tipo di carriera scolastica da seguire, come, per esempio, l'opzione tra una formazione liceale o tecnica o professionale; ma, facendo riferimento al complesso dei valori che ispirano l'istruzione, va intesa come diritto dei genitori di scegliere la scuola che fornisca l'educazione più conforme alle loro convinzioni, anche se diversa dalla scuola statale, e conseguentemente implica anche il diritto dei privati di stabilire e dirigere istituzioni di insegnamento. Infine il n. 1 dell'art. 26 sancisce la gratuità almeno dell'istruzione elementare e fondamentale e l'obbligatorietà dell'istruzione elementare. Pertanto, lo Stato dovrà garantire con adeguati finanziamenti la libertà di scelta nei livelli di insegnamento che sono obbligatori e gratuiti: altrimenti, o si vanifica tale libertà costringendo a frequentare scuole in contrasto con le proprie convinzioni, pur di poter usufruire della gratuità, o si discriminano le famiglie che mandano i figli alle istituzioni private in quanto non possono godere del beneficio della gratuità.

1.2. Libertà di educazione: fondamenti pedagogici e assetto istituzionale

La libertà di educazione è connessa strettamente con *due principi pedagogici* oggi particolarmente sottolineati, e cioè che l'educando occupa il centro del sistema formativo e che l'autoformazione è la strategia principe del suo apprendimento. Nelle parole del *Rapporto Faure* del 1972 tutto questo viene espresso dicendo che «la scuola dell'avvenire deve fare dell'oggetto dell'educazione il soggetto della sua propria educazione» o che «l'etica nuova dell'educazione deve fare dell'individuo il padrone e l'autore del proprio progresso culturale»[3]. Si tratta della prospettiva dell'*educazione permanente*[4], la quale apre nuove ed importanti prospettive per la libertà di educazione. Anzitutto, lo sviluppo integrale dell'uomo richiede il coinvolgimento lungo l'intero arco dell'esistenza, oltre che della scuola, di tutte le agenzie educative in una posizione di pari dignità formativa, anche se ciascuna di esse interverrà in tempi e forme diverse secondo la propria natura, la propria metodologia e i propri mezzi (*policentricità formativa*). In secondo luogo, l'educazione è una responsabilità della società intera, comunità e singoli, che sono chiamati a gestire democraticamente le iniziative formative: ciò significa che il diritto all'educazione permanente viene assicurato non solo dalle istituzioni formative statali, ma anche da una *pluralità* di strutture pubbliche e private.

2. Libertà di educazione nel contesto dei rapporti tra Stato e società civile: centralità del principio di sussidiarietà

Il diritto della libertà di educazione (quindi di scelta della scuola a fronte di una pluralità di offerte formative) delinea innanzitutto il ruolo dello Stato nei suoi rapporti con la società civile.

Nel contesto italiano, che ha avviato la riforma dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e che sta riscrivendo le regole costituzionali dei rapporti tra Stato ed Enti locali (Titolo V della Costituzione) significa riflettere se il sistema di garanzie (unità e identità del sistema nazionale e diritto all'istruzione) affidato finora alla scuola statale secondo una opzione politico-concettuale per la quale lo Stato è il garante dei diritti delle persone e del loro reale esercizio, possa coniugarsi con il principio di sussidiarietà secondo il quale tutte le attività di servizio alla persona (e quindi anche il servizio scolastico) sono prioritariamente da esercitarsi da parte di quelle formazioni sociali alle quali originariamente la persona appartiene. Queste ultime debbono essere sostenute, ma non sostituite, da formazioni sociali progressivamente più ampie e dalle pubbliche istituzioni, in quanto "esponen-

---

[3] E. Faure et alii, *Learning to be*, Unesco/Harrap, Paris/London 1972, p.161.

[4] Cfr. E. Faure et alii, *o.c.*; J. Delors et alii, *L'éducation. Un trésor est cachée dedans*, Editions Unesco/Odile Jacob, Paris 1996.

ziali" (cioè rappresentative) di tali formazioni sociali, in ordine sia all'acquisizione delle capacità tecniche per l'esercizio di tale attività, sia alla disponibilità delle risorse.

2.1. Un nuovo ruolo dello Stato

Nell'ultimo scorcio del XX secolo si è realizzato particolarmente nel nostro continente il passaggio dallo Stato-gestore allo *Stato-garante promotore*[5]. L'idea di *Stato-gestore* è entrata in crisi all'inizio degli anni '80 insieme con il modello assistenziale di *welfare state*. La dilatazione eccessiva dei compiti dello Stato sul piano socio-assistenziale, che non è più sostenuta dalla copertura contributiva dei cittadini, ha causato gravi problemi finanziari, mentre dal punto di vista organizzativo si sono moltiplicati i casi di spreco, inefficienza, burocratizzazione, deresponsabilizzazione, clientelismo, soffocamento della creatività dei mondi vitali e crescita di un privatismo che consiste nel ricercare la propria realizzazione nel consumo delle merci.

Pertanto, la realizzazione del benessere non dovrà essere affidata tanto a pacchetti di beni o servizi erogati direttamente da parte dello Stato o delle sue strutture, quanto alla garanzia della possibilità di produrli attraverso forme di autorganizzazione e autogestione degli stessi cittadini, singoli o comunità, con il sostegno dello Stato.

Dietro questa impostazione si situa un dato che va tenuto particolarmente presente: negli anni '80 – e il trend è continuato nei '90 – è emersa dal basso *un'esigenza di solidarietà* come domanda sociale caratterizzata da contenuti positivi che si esprime in processi come il volontariato, l'impegno associativo, la ricerca di esperienze nuove di lavoro e di rapporti interpersonali o comunitari.

L'affermarsi della solidarietà rinvia a una *impostazione della dinamica sociale a tre dimensioni* che abbandoni la dicotomia stato/mercato, pubblico/privato e che riconosca e potenzi il *terzo settore o privato sociale*. Tale concezione corrisponde alla configurazione attuale della società che è caratterizzata dalla pretesa del minimo garantito dalla Stato, dalla voglia di mercato e dalla diffusione di attività solidaristica.

2.2. Libertà di educazione e sussidiarietà: quali condizioni per la realizzazione di un modello pluralistico e solidaristico

Come è noto, la legge che modifica la seconda parte della Costituzione, in particolare il "Titolo V – Le Regioni, le Province, i Comuni" dall'articolo 114 all'articolo 127, è stata definitivamente approvata a maggioranza assoluta il giorno 8 Marzo 2001 dal Senato, in seconda lettura, ed è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2001[6]. Il referendum del 7 ottobre 2001 l'ha confermata, consentendone la promulgazione come legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. In questo contesto, *il principio di sussidiarietà* è entrato a pieno titolo nella riforma della Costituzione: come recita l'articolo 118, «Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, *sulla base del principio di sussidiarietà*».

Va chiarito che sul piano strettamente giuridico, il principio di sussidiarietà contiene una duplice valenza: esso indica sia un paradigma ordinatore dei rapporti tra Stato, formazioni sociali, individui (sussidiarietà orizzontale), sia un criterio di distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie locali (sussidiarietà verticale).

In quest'ultima accezione si lega a una prospettiva federalistica in un'ottica per cui la rottura di un potere centralizzato è vista come essenziale all'affermazione di una democrazia che individua nella "prossimità" dei governanti ai governati un bene primario.

---

[5] Cfr. G. MALIZIA - B. STENCO, *Il cammino delle riforme*, in CSSC – CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Scuola cattolica in Italia. Primo Rapporto*, La Scuola, Brescia 1999, pp. 11-57; M. SORCIONI, *Oltre la parità, un nuovo modello educativo*, in *Istruzione e sistema scolastico. Verso la parità tra i soggetti d'offerta*, in «CENSIS Note & Commenti», 1999, 10-11, pp. 7-31.

[6] Cfr. A. PALMA, *Sussidiarietà e formazione in Italia: profili giuridici*, in S. VERSARI (a cura di), *La scuola della società civile tra Stato e mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli (in corso di pubblicazione).

Crediamo tuttavia che le maggiori resistenze siano per il principio di sussidiarietà orizzontale il quale, affermando che lo Stato interviene solo quando l'autonomia della società risulti inefficace, si contrappone all'idea di una "cittadinanza di mera partecipazione" e promuove invece una "cittadinanza di azione" in cui è valorizzata la "genialità creativa dei singoli" e delle formazioni sociali.

Ciò che va sostenuto è che il concetto non va inteso come sostegno ad una ipotesi neoliberale di stato minimo: infatti, mentre si riconosce alla persona il diritto di iniziativa, nel contempo si intende affermare la responsabilità sociale. In questo modo il principio di sussidiarietà dimostra di valorizzare la persona come protagonista della vita sociale, capace di rispondere, nella libera associazione con altri, a esigenze e bisogni della società. Il pubblico interesse e il pubblico servizio è garantito, ma non anche esclusivamente gestito dallo Stato che ha il ruolo di non sopprimere, ma di favorire, pure nei servizi educativi, l'iniziativa della società civile, la responsabilità diretta delle persone e delle formazioni sociali.

2.3. Libertà di educazione e autonomia: la scuola della società civile

Il nuovo ruolo dello Stato offre un fondamento solido sul piano del governo della cosa pubblica all'estensione dell'autonomia anche ai sistemi formativi. Tale introduzione possiede una sua intrinseca legittimità anche a livello pedagogico[7]. Infatti, l'autonomia consente alla singola scuola di gestire la sua vita sulla base della *libertà* dei soggetti educativi (docenti, genitori e studenti) e in particolare di venire incontro efficacemente alle esigenze dei giovani. In aggiunta, è in grado di aprire le strutture formative alle esigenze locali, rendendole più sensibili e attente ai bisogni del territorio e al tempo stesso più capaci di fornire risposte adeguate in tempi reali.

Come si è già ricordato sopra, il riconoscimento reale e pieno della *libertà di educazione* si basa sul diritto di ogni persona, sancito dalla Costituzione, ad educarsi e a essere educata secondo le proprie convinzioni, e sul correlativo diritto-dovere delle famiglie di decidere dell'educazione e del tipo di orientamento valoriale da offrire ai propri figli minori. L'assunzione di questo principio e la rimozione degli ostacoli che ne limitano o che addirittura ne rendono impraticabile l'esercizio, danno luogo ad un profondo rinnovamento dell'attuale assetto del nostro sistema di istruzione e di formazione. Esso «può infatti venire sinteticamente rappresentato come il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile, certo con un perdurante ed irrinunciabile ruolo dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà»[8].

La scuola cattolica è sicuramente scuola della società civile e del privato sociale. Infatti, essa offre senza scopo di lucro a tutti i cittadini la possibilità di essere educati nell'istituzione di propria scelta fino ai più alti livelli del sistema scolastico. Inoltre, è scuola delle famiglie e della comunità, unita con legami vitali, in un rapporto fecondo di scambio, al tessuto locale.

2.4. Autonomia, "parità" e sussidiarietà nella nuova Costituzione

La nuova Costituzione della Repubblica Italiana, disponendo in materia di legislazione concorrente tra Stato e Regione (articolo 117, comma 3), vi include l'istruzione, ma riconosce formalmente l'autonomia delle istituzioni scolastiche: «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale».

Per la prima volta, e in maniera formale, le istituzioni scolastiche sono riconosciute autonome dalla nostra Costituzione, non solamente da una legge ordinaria, come la legge n. 57/1997. Finora l'autonomia in materia di istruzione era riconosciuta alle istituzioni di alta cultura, università e accademie, ma con forti limitazioni: «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (articolo 33, comma

---

[7] Cfr. L. RIBOLZI, *Il sistema ingessato*, Brescia, La Scuola, 1997.

[8] C. RUINI, *Prolusione*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Per un progetto di scuola alle soglie del XXI secolo*. Scuola Cattolica in Italia. Secondo rapporto, La Scuola, Brescia 2000, p.61.

6). Infatti, nella disposizione costituzionale appena citata, non sono autonome le istituzioni nominate, ma i loro ordinamenti. Invece, nel nuovo articolo 117 della Costituzione, sono dichiarate autonome le istituzioni scolastiche.

Già nel 1990, durante la Conferenza Nazionale sulla scuola, Cassese aveva precisato chiaramente i termini del problema e proposto valide soluzioni: «Da un lato, l'istruzione non è più un servizio collettivo di tipo statale, ma servizio collettivo pubblico, retto da professionisti la cui attività non è riducibile al modello amministrativo di tipo burocratico.

Dall'altro, i mutamenti intervenuti sono rimasti a metà: il Ministero è un apparato in cerca di una funzione; i Provveditorati sono divenuti ministeri provinciali; gli istituti scolastici sono per un terzo autonomi e per altri due terzi dipendenti.

Per uscire dall'*impasse,* si propongono queste linee di azione:

- riconoscere che l'istruzione, in quanto servizio collettivo pubblico, può essere erogata da istituti autonomi;
- attribuire agli istituti scolastici autonomia non soltanto didattica, organizzativa ed amministrativa, ma anche contabile e di gestione del personale;
- spogliare l'apparato centrale di compiti gestionali, attribuendogli funzioni di determinazione di s*tandards* e di *guidelines* e funzioni di valutazione e di *audit;*
- sopprimere gli uffici provinciali (Provveditorati agli studi) e sostituirli con organismi "*relais*" tra gli istituti scolastici»[9].

Pertanto una concezione adeguata dell'autonomia delle istituzioni scolastiche implica il passaggio dell'attività scolastica da attività dello Stato-persona ad attività autonoma per cui le singole istituzioni scolastiche statali assumono la fisionomia di enti pubblici a sé stanti, parti di un servizio pubblico a rete. In questo quadro va collocata anche l'idea di "parità" che potrà correre il rischio di essere concepita come "uniformità" alla scuola statale soltanto fino a che non si sarà capito che si può realizzare una parità nella "piena libertà" delle scuole non statali solo quando le scuole di Stato saranno riconosciute come effettivamente autonome.

Gli articoli 117 e 118 della Costituzione permettono ulteriori precisazioni nella direzione soprattutto della sussidiarietà. Anzitutto, l'attività scolastica è soggetta alla libera iniziativa dei cittadini entro le norme generali sull'istruzione di competenza dello Stato e le leggi ordinarie di iniziativa regionale. In secondo luogo, le scuole statali, che sono autonome, vengono disciplinate dai due gruppi di norme appena citate e risultano sussidiarie alla libera iniziativa dei cittadini, mentre le istituzioni scolastiche non statali godono di piena libertà entro le norme generali sull'istruzione. Infine, le norme generali sull'istruzione hanno, come oggetto, l'istruzione, che è il servizio erogato, non l'organizzazione degli insegnamenti, degli apprendimenti e dei processi in generale, che costituisce invece l'istituzione scolastica.

3. Le formule del riconoscimento anche economico della libertà di scelta delle scuole

In queste sezione viene considerato il tema del finanziamento delle scuole non statali dapprima nel contesto europeo e poi affrontando la questione in Italia a partire dalla Legge 62/2000 sulla parità.

3.1. Nel contesto europeo

«È da tenere presente che tutti Paesi europei hanno ormai da tempo affrontato e risolto, [...] sempre attraverso una legislazione paritaria, la questione del rapporto tra scuola privata e servizio

[9] S. Cassese, *"Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole*. Paper, Conferenza Nazionale sulla Scuola, Roma 1990, p.2.

scolastico pubblico, offrendo riconoscimenti e sovvenzioni a fronte dell'assunzione di obblighi e responsabilità»[10].

Le *principali formule possibili* della parità sono:
1) ordinamenti in cui pubblico e privato hanno identico riconoscimento e trattamento sia giuridico che economico (sistema formativo integrato);
2) ordinamenti in cui al sistema non statale è riconosciuto, a condizioni prefissate, un trattamento analogo a quello delle scuole pubbliche statali per quanto riguarda la spesa per il personale ed (eventualmente) il contributo totale o parziale per la gestione e/o per le spese relative ad edifici e attrezzature (regime delle convenzioni);
3) il buono scuola[11].

Prima di passare a qualche cenno di commento per ognuna delle formule indicate, è necessario riaffermare che il principio basilare per l'adozione di qualsiasi formula, deve essere il diritto di scelta educativa da cui derivare il dovere della pluralità delle offerte formative e che quindi è lo stesso concetto di parità a dover essere superato a favore della formula "*sistema pubblico pluralista*". Venendo alle singole modalità, si è cercato per ognuna, anche se brevemente, di definirla, di chiarire il tipo di finanziamento, di indicarne le motivazioni e i vantaggi e di specificarne i limiti.

Il *sistema formativo integrato* è caratterizzato dall'integrazione e dal coordinamento nell'unico servizio pubblico delle scuole predisposte dai pubblici poteri e di quelle istituite e/o gestite da soggetti diversi purché rivolte a fini di educazione. Dall'inserimento diretto nel sistema pubblico discende la parità finanziaria delle istituzioni private, mentre il riconoscimento della libertà di scelta educativa garantisce loro un adeguato spazio di autonomia. In questo caso, il finanziamento può essere diretto alle scuole o coinvolgere scuole e famiglie attraverso il riferimento al numero degli iscritti. La formula assicura in modo pieno l'eguaglianza nel rispetto della diversità e favorisce l'unitarietà del sistema formativo senza trasformarlo in un monolito. Se un pericolo c'è riguardo a questa soluzione, è quello di un possibile appiattimento sulla scuola dello Stato.

Il regime dei *contratti* o delle *convenzioni* consiste in un'associazione dell'iniziativa privata al servizio pubblico a metà strada fra l'indipendenza e l'integrazione. In questo caso il finanziamento è diretto alle scuole. Per funzionare bene, il regime dovrà operare mediante convenzioni quadro piuttosto che con tante convenzioni particolari tra Ente pubblico e singole scuole e la conclusione dei contratti andrà ancorata a parametri oggettivi in modo da evitare ogni discrezionalità da parte dei pubblici poteri. Riguardo a tale regime i rischi riguardano l'arbitrarietà dell'autorità politica, la parzialità dei finanziamenti, la minore attenzione ai diritti della famiglia.

Il *buono scuola* (cui è identificabile sostanzialmente il *credito di imposta*), quando è subordinato a condizioni che garantiscano la qualità del servizio e l'eguaglianza delle opportunità, può essere senz'altro considerato come una delle formule valide per realizzare la libertà di educazione e la parità. In questo caso il finanziamento è diretto alle famiglie. Il "*regulated voucher*" assicura a tutti gli educandi e ai genitori – non solo quindi a chi può permettersi il lusso di pagare le rette degli istituti privati – la possibilità di scegliere la scuola di loro preferenza, può favorire l'assunzione da parte delle famiglie di una maggiore responsabilità nell'educazione dei figli e consente di stimolare il mondo della scuola all'innovazione e alla diversità. In confronto alle altre due formule, pare tuttavia più subordinato alla logica del mercato e potrebbe comportare rischi di abusi.

3.2. La situazione attuale in Italia: problemi irrisolti e prospettive

1) Verso la prima soluzione (quella del *sistema integrato*) si è orientata la recente Legge sulla Parità che, però, si è limitata ad assumerlo quasi unicamente da un punto di vista *formale*.

---

[10] *Schema di documento della Commissione istituita con D.M. 4 luglio 1996 per l'attuazione dell'art.33, comma 4 della Costituzione in tema di parità scolastica*, Roma, 10 marzo 1997. Cfr. anche M. REGUZZONI, *La scuola non statale: situazione italiana e contesto europeo*, in «Educazione Comparata», 1999, *34-35*, pp. 61-78.

[11] M. SORCIONI, *Oltre la parità, un nuovo modello educativo*, in *Istruzione e sistema scolastico. Verso la parità tra i soggetti d'offerta*, in «CENSIS Note & Commenti», 1999, 10-11, pp. 7-31.

Tra gli aspetti da considerarsi positivi vanno annoverati: l'affermazione relativa al *sistema nazionale dell'istruzione come sistema formativo integrato* (art. 1.1); l'espresso *riconoscimento del servizio pubblico* delle scuole paritarie (art. 1.3); la *piena libertà culturale e pedagogica* con il diritto di dichiarare nel progetto educativo la propria ispirazione ideologica o religiosa (art. 1.3); *il richiamo di "coerenza" alla domanda formativa delle famiglie* (art. 1.2); *la libertà riconosciuta al gestore di scegliere il personale dirigente e docente*, purché fornito, come attualmente, di abilitazione; *la possibilità di utilizzo di personale docente con "prestazioni volontarie" e con "contratto di prestazione d'opera"* (art. 1.5), la possibile *equiparazione, per le scuole senza fini di lucro*, *alle organizzazioni ONLUS*.

Tuttavia, dato che il servizio pubblico dell'istruzione non è più garantito soltanto dalla scuola statale, ma anche dalla scuola paritaria privata, ci si attendeva il pieno riconoscimento di questo servizio anche dal punto di vista economico, ma così non è stato perché anche quanto contemplato per le scuole materne ed elementari parificate è *tutt'altro che soddisfacente*. In proposito l'art.13 recita: «A decorrere dall'esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore della presente legge gli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base 3.1.2.1 e 10.1.2.1 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione sono incrementati, rispettivamente, della somma di lire 60 miliardi per contributi per il mantenimento delle scuole elementari parificate e della somma di lire 280 miliardi per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato».

Nel complesso, si tratta di un testo che già nel titolo – *"Norme sulla parità scolastica e disposizioni per il diritto allo studio e all'istruzione"* – mostra i suoi limiti di incompiutezza e ambiguità:

- dalle "*Norme sulla parità*", che regolano gli aspetti giuridici delle scuole che la chiedono, non si traggono fino in fondo le logiche e naturali conseguenze sotto tutti gli altri aspetti, compresi quelli finanziari;
- sul tema della parità si inseriscono, in modo inaspettato e ambiguo, *disposizioni finanziarie che riguardano il diritto allo studio* con l'assegnazione di borse di studio del tutto inadeguate a coprire le spese di istruzione derivanti dalla scelta di una scuola paritaria da parte delle famiglie. L'art. 1.9 afferma: «Al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie nell'adempimento dell'obbligo scolastico e nella successiva frequenza della scuola secondaria e nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 12, lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano 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». Ma poi l'art. 1.11 limita la portata di queste disposizioni: «Tali interventi sono realizzati prioritariamente a favore delle famiglie in condizioni svantaggiate [...]».

In questa cornice di ambiguità e incertezze, la situazione della scuola non statale dal punto di vista economico e strategico rimane *molto difficile* e di fatto si trova nell'impossibilità, a fronte di oneri aggiuntivi per garantire i requisiti richiesti dalla parità, di partecipare effettivamente all'offerta pubblica del proprio servizio.

2) Per avviare a soluzione le molte problematiche di applicazione della legge 62 con particolare riferimento agli aspetti economici, una prima indicazione sarebbe quella *modificarne* o eventualmente *riscriverne il testo* con riferimento ai seguenti aspetti:

- sottolineando che ai genitori è garantita la libera scelta delle istituzioni; l'affermazione del presupposto del "diritto" della libertà di educazione (il cui esercizio deve essere reso concretamente possibile) deve essere dichiarato come principio che sta a fondamento di tutte le altre considerazioni consequenziali;
- evidenziando, alla luce della riforma federalista come la parità sia interrelata e supponga la piena autonomia della scuola statale;
- distinguendo tra scuole private, legalmente riconosciute e paritarie;

- prevedendo per i genitori di queste ultime interventi finanziari (per esempio, dicendo che «fermi restando le competenze e gli interventi di Regioni ed Enti locali in materia di diritto all'istruzione, lo Stato predispone e attua interventi finanziari a favore dei genitori degli alunni delle scuole paritarie *fino al compimento degli studi secondari* in misura tale da assicurare la *piena realizzazione della libertà di educazione delle persone e delle famiglie*»);
- prevedendo una accoglienza (e non parcheggio) dignitosa dei *portatori di handicap* che non è possibile garantire con il finanziamento stabilito per il 2000-01 in 7 miliardi, corrispondente a £ 1.460.000 per alunno.

3) Verso la terza soluzione (quella del *buono scuola*) si sono orientate alcune interpretazioni dell'art.9 da parte delle Regioni come ad esempio quella del Veneto con la L.R. 19.1.2001, n. 1, "Interventi a favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali e paritarie", e con la D.G.R. 604 del 9.5.2001, "Istruzioni per la presentazione della domanda di assegnazione del buono scuola a parziale copertura delle spese di iscrizione e di frequenza e per il personale insegnante impegnato in attività didattiche e di sostegno per alunni portatori di handicap". Si tratta di una prospettiva promettente anche in applicazione della parità, ma basata su una interpretazione controversa data dall'ambiguità degli artt. 9 e 10. Occorrerebbero disposizioni interpretative non equivoche da assumersi nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. In ogni caso però sarebbe sempre una forma di integrazione regionale del contributo che lo Stato dovrebbe erogare, come proposto sopra, ai genitori delle scuole paritarie.

4) Circa *le modalità del finanziamento* si può anche pensare una forma graduale di realizzazione, stabilendo un mix tra la soluzione del sistema integrato e quella del buono scuola. Si tratterebbe di procedere all'*estensione del contributo previsto attualmente per le scuole materne autorizzate ed elementari parificate a tutte le scuole paritarie, a partire da quelle della fascia dell'obbligo* fino a coprirne tutte le spese, perché *siano effettivamente gratuite* in attuazione dell'art. 34 della Costituzione, che sancisce la gratuità per l'istruzione inferiore obbligatoria («*L'istruzione inferiore per almeno otto anni è obbligatoria e gratuita*»). Occorre perciò stanziare fondi sui capitoli già esistenti del bilancio dello Stato modificandone la destinazione con l'esplicito riferimento alle "*scuole paritarie" materne-elementari-medie*. *Per le superiori,* fino a quando non sarà chiaramente definito il problema della loro obbligatorietà, occorre rideterminare l'importo e le modalità di erogazione dell'attuale "borsa di studio" o "buono scuola" (art. 1.9 e 1.10 della legge 62), purché venga garantito in tutte le Regioni con un importo crescente rapportato percentualmente alle spese effettivamente sostenute.

Inoltre, è anche pensabile un mix di soluzioni sulla base dei diversi livelli scolastici. In questo caso, per la *scuola materna* può continuare ad avvalersi di fonti diverse di contribuzione: direttamente dallo Stato, dalle Regioni e anche in forza di *specifiche convenzioni sottoscritte con i Comuni*; semmai ciò che risulta urgente è il superamento dei problemi che sono emersi dall'applicazione di queste modalità[12].

Circa le modalità del finanziamento un *punto comune* potrebbe essere il seguente: prevedere il *totale finanziamento da parte dello Stato*, tramite le Regioni, *di tutte le scuole del sistema pubblico*, siano esse autonome statali o paritarie, *in base al numero di alunni effettivamente iscritti* e frequentanti. In questo caso si potrebbe parlare di un "buono virtuale", nel senso che *la dotazione finanziaria delle scuole verrebbe rapportata al numero di alunni e non al numero delle classi funzionanti e del relativo organico di personale* docente e non docente. È chiaro che l'importo delle "quote-alunno" dovrebbe essere sufficiente per la copertura di tutte le normali spese riferite al funzionamento dell'attività scolastica e al mantenimento delle strutture e soprastrutture scolastiche. Tale di-

[12] L'esperienza delle scuole materne federate FISM conferma la validità della scelta: moltissime hanno stipulato convenzioni con le amministrazioni comunali che hanno assicurato la continuità di un servizio aperto a tutti, e quindi pubblico. Un servizio di assoluta qualità.

spositivo potrebbe essere attivato attraverso lo strumento previsto dalla Legge 59/97 sull'Autonomia Scolastica *qualora il fondo ordinario e perequativo garantisse veramente la completa autonomia finanziaria anche per quanto riguarda la gestione del personale*.

5) Un'altra soluzione potrebbe essere quella del *credito di imposta*: in questo caso la famiglia riceverebbe un finanziamento diretto.

Alcuni chiarimenti tecnici sono necessari. La detrazione d'imposta (comunemente, ma non correttamente, denominata credito di imposta) *non va confusa con la detrazione dall'imponibile fiscale*. Quest'ultima infatti comporta la possibilità di detrarre dal reddito imponibile (entro un limite prestabilito) le spese ammesse a detrazione. Sostanzialmente significa recuperare cifre molto modeste (attualmente, al massimo, il 19% delle spese ammesse a detrazione). Si tratta dunque di un meccanismo iniquo che non consente di graduare nel tempo possibili miglioramenti.

Altro è il meccanismo della detrazione d'imposta. Si tratta, appunto, di una detrazione dall'imposta che una famiglia deve corrispondere allo Stato. In questo caso si versa a saldo la differenza risultante oppure si espone il credito derivante a rimborso. Questi i vantaggi dello strumento: consente una graduale applicazione, detraendo le spese scolastiche con una progressività definita da un tetto massimo di spesa, da elevarsi annualmente fino al limite del costo medio per alunno della scuola statale di pari livello; è facilmente applicabile e può coesistere con l'attuale legge 62/2000; consente la eventuale rateizzazione mensile del rimborso ricorrendo al sostituto di imposta; è applicabile a tutte le famiglie di scuola statale e non statale, potendo ciascuna di esse detrarre dalla imposta le spese scolastiche sostenute al disopra di eventuali minimi non rimborsabili; non necessita di correttivi, in quanto il meccanismo è bilanciato dalla fiscalità progressiva cui le famiglie sono già soggette.

Naturalmente, lo strumento andrà integrato con opportune politiche regionali di diritto allo studio e prevedendo, per i meno abbienti che non possono avvalersi dello strumento fiscale, l'intervento diretto dello Stato mediante borse di studio o sussidi specifici.

6) Da ultimo, il ripensamento della legislazione paritaria deve prevedere nella sua attuazione le *implicazioni* (o complicazioni) che si possono creare a tutti i livelli per effetto della riforma in senso federale del nostro Stato.

4. Conclusione

La nuova legislatura si è aperta con una novità significativa: il Governo ha costituito presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca una Commissione sulla parità che dovrebbe verificare l'applicazione della legge 62/2000 anche in vista di un suo superamento, e questo in relazione con l'appuntamento previsto dalla legge che contempla una verifica parlamentare del suo andamento per il 2003. Un primo effetto positivo della creazione del nuovo organismo si può vedere nel miglioramento della prassi amministrativa del Ministero a livello centrale e soprattutto regionale nei confronti delle scuole paritarie e nell'aumento promesso dei contributi alle medesime. Però, il problema fondamentale rimane quello di un diritto civile che non è ancora attuato nella sua pienezza: ed è questo che la scuola cattolica si aspetta per il bene comune di tutto il paese.

Bibliografia

Cassese S., *"Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole*. Paper, Conferenza Nazionale sulla Scuola, Roma 1990.

CSSC – Centro Studi per la Scuola Cattolica, *Scuola cattolica in Italia. Primo Rapporto*, La Scuola, Brescia 1999.

CSSC – Centro Studi per la Scuola Cattolica, *Per un progetto di scuola alle soglie del XXI secolo. Scuola cattolica in Italia. Secondo Rapporto*, La Scuola, Brescia 2000.

Delors J. et alii, *L'éducation. Un trésor est cachée dedans*, Editions Unesco/Odile Jacob, Paris 1996 (tr. *Nell'educazione un tesoro*, Armando, Roma 1999).

FAURE E. et alii, *Learning to be*, Unesco/Harrap, Paris/London 1972.
Istruzione e sistema scolastico. Verso la parità tra i soggetti d'offerta, in «CENSIS Note & Commenti», 1998, *10-11*, pp. 3-126.
MALIZIA G., *Scuola cattolica e modelli di sviluppo*, Fidae, Roma 1988.
MALIZIA G., *Ricerca sociologica e scuola cattolica in Italia*, in «Orientamenti Pedagogici», 1994, *1*, pp. 67-92.
MALIZIA G., *La scuola cattolica in Europa al servizio dei nuovi poveri*, in «Orientamenti Pedagogici», 1994, *5*, pp. 883-904.
MALIZIA G. - B. STENCO, *Il cammino delle riforme*, in CSSC – CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Scuola cattolica in Italia. Primo Rapporto*, La Scuola, Brescia 1999, pp. 11-57.
MARTINI C.M., *Bisogna poter scegliere,* in «Avvenire», 29 marzo 2002, p. 16.
PALMA A., *Sussidiarietà e formazione in Italia:profili giuridici*, in S. VERSARI (a cura di), *La scuola nella società civile tra Stato e mercato*, Rubettino, Soveria Mannelli 2002, pp.59-87.
REGUZZONI M., *Servizio privato di interesse pubblico e parità scolastica*, in «Aggiornamenti Sociali», 1997, *7-8*, pp. 537-548.
REGUZZONI M., *La scuola non statale: situazione italiana e contesto europeo*, in «Educazione Comparata», 1999, *34-35*, pp. 61-78.
RESCALLI G., *La scuola privata nell'Unione Europea*, La Nuova Italia, Scandicci 1999.
RIBOLZI L., *Il sistema ingessato*, La Scuola, Brescia 1997.
Schema di documento della Commissione istituita con D.M. 4 luglio 1996 per l'attuazione dell'art.33, comma 4 della Costituzione in tema di parità scolastica, Roma, 10 marzo 1997.
Scuola e Comunità Europea, Fidae, Roma 1984.
SINISTRERO V., *Il Vaticano II e l'educazione*, Elle Di Ci, Leumann 1970.
SORCIONI M., *Oltre la parità, un nuovo modello educativo*, in *Istruzione e sistema scolastico. Verso la parità tra i soggetti d'offerta*, in «CENSIS Note & Commenti», 1999, 10-11, pp. 7-31.