CAPITOLO 4

IL DIBATTITO SULLA PARITÀ: ASPETTI GIURIDICO-POLITICI*

1. IL DISEGNO COSTITUZIONALE

Il disegno costituzionale sull'istruzione presenta dei caratteri di novità assai marcati, rispetto alla tradizione consolidatasi, nel nostro Paese, fra il secolo scorso ed il nostro.

Difatti, nonostante le radicali diversità che segnarono l'età dello Stato liberale e quella successiva dello Stato fascista, entrambe furono tuttavia accomunate da un medesimo modo di concepire l'istruzione e di sentire le responsabilità della istituzione statale in materia scolastica. Esso può essere sinteticamente individuato nel pensare la istruzione pubblica come funzione statale destinata a formare la persona uti civis, come cittadino appartenente ad una comunità politica costituitasi e fondata sulla nuova "religione", non trascendente ma immanente, dell'ideologia: l'ideologia liberale prima, l'ideologia fascista poi. Di qui la conseguenza inevitabile di concepire la scuola essenzialmente come apparato ideologico dello Stato e, quindi, di configurarla giuridicamente come scuola pubblica, anzi addirittura come scuola statale.

Il disegno costituzionale sulla scuola è segnato da ben altre direttive di valore.

In sintesi può dirsi che esse si esprimono in alcuni capisaldi:

* Giuseppe Dalla Torre – Rettore, Libera Università Maria SS. Assunta (LUMSA), Roma.

a) il diritto di ciascuno all'istruzione, garantito nella scuola dell'obbligo dalla gratuità e, per i gradi più elevati degli studi, da interventi assistenziali diretti ai capaci e meritevoli (art. 34 Cost.);

b) la libertà di insegnamento (o libertà nella scuola art. 33, primo comma, Cost.) e la libertà di istituire scuole di ogni ordine e grado (o libertà della scuola: art. 33, terzo e quarto comma, Cost.);

c) la riserva allo Stato della potestà di definire gli obbiettivi formativi ed i controlli sulla formazione, attraverso il potere di dettare le norme generali in materia di istruzione (art. 33, secondo e quinto comma, Cost.);

d) l' articolazione delle istituzioni strumentali ad assicurare il perseguimento di tali traguardi: la rete dell'istruzione pubblica, costituita da scuole statali (art. 33, secondo comma, Cost.), nonché da scuole pubbliche non statali e da scuole private legittimate a rilasciare titoli di studio con valore legale, o scuole paritarie (art. 33, quarto comma, Cost.); la rete dell'istruzione privata, delle scuole cosiddette autorizzate, non abilitate a rilasciare titoli di studio con valore legale (art. 33, terzo comma, Cost.).

Interessa rilevare che siffatto disegno costituzionale è sorretto da una concezione della società, dei diritti e delle libertà individuali e collettive, di particolare spessore culturale e sociale. A cominciare dal fatto che la scuola, nell'ambito di uno Stato che si definisce laico (cioè né confessionale, né ideologico), non può più essere considerata come il suo apparato ideologico. La scuola è nient'altro che il luogo, la struttura nella quale la comunità si esprime; essa non viene calata dall'alto, ma trae vita dalla società stessa, nelle sue articolazioni; in essa la società, nella realtà del suo pluralismo, riflette se stessa, la propria storia, la propria identità, e nello stesso tempo forma le giovani generazioni al senso di appartenenza, ne costituisce l'identità nazionale.

D'altra parte la Costituzione non guarda, come accadeva in passato, le formazioni sociali con diffidenza. Anzi: stando all'art. 2 Cost. esse sono considerate come essenziali strumenti di garanzia della persona umana; come imprescindibili mezzi di formazione della personalità e di costituzione della identità personale. Se la scuola, dunque, nasce dalla società e non dallo Stato, essa origina in particolare da quelle formazioni sociali - a cominciare dalla famiglia - cui è riconosciuta primaria respon-

sabilità nei processi di formazione della persona.

Se poi si considera il combinato disposto degli articoli costituzionali, è agevole giungere ad alcune conclusioni: ad esempio che la garanzia della libertà di scelta della scuola, a parità di condizioni, di cui all'art. 33 Cost., è espressione del dovere e diritto dei genitori di "istruire ed educare i figli" (art. 30 Cost.); che la libertà di scelta della scuola, a parità di condizioni, è anche espressione del diritto di libertà religiosa garantito nell'art. 19 Cost.

2. Ragioni della mancata realizzazione dell'istituto della scuola paritaria

Il progetto racchiuso nelle norme costituzionali sull'istruzione e sulla scuola è stato soltanto parzialmente realizzato. In particolare non è stata data attuazione, fino ad oggi, all'istituto della scuola paritaria di cui al quarto comma dell' art. 33.

Le ragioni per le quali il disegno costituzionale al riguardo non si è compiuto sono molteplici.

Basti qui ricordare innanzitutto il peso di una tradizione che, come s' è accennato, sia nell'età liberale sia nell'età del fascismo aveva guardato alla scuola come apparato ideologico dello Stato. In questa ottica ovviamente non v'era posto per altre scuole, che non fossero quelle (almeno in senso lato) statali.

Si deve poi ricordare il peso di un cultura gentiliana prima, e gramsciana poi, secondo cui la società civile è funzionale allo Stato e non viceversa. Tale cultura ha inciso profondamente in una interpretazione riduttivistica della Costituzione, in tutte le parti in cui questa riconosce un ruolo attivo alla società civile (alle "formazioni sociali", per usare la terminologia costituzionale), nel quadro di quel primato della società civile sullo Stato che ne costituisce uno dei valori fondamentali. Perciò, nonostante la Costituzione e le sue disposizioni, nel secondo dopoguerra e fino ai giorni nostri si è assistito, grazie al predominio di quelle culture, alla sostanziale prosecuzione della situazione di "colonizzazione" della società civile da parte dello Stato, che aveva già caratterizzato l'età liberale e quella del fascismo.

Il peso di tale cultura è ancora oggi così forte, che il processo in corso per dare autonomia alla scuola statale pare, per molti aspetti, piuttosto un processo di forte decentramento. Ma decen-

tramento non è autonomia. Il concetto di autonomia, infatti, comporta la potestà di dare liberamente assetto ai propri interessi e rapporti; esso presuppone, di conseguenza, il riconoscimento di soggettività e di competenze a quanti sono titolari di interessi il cui soddisfacimento postula autonomia (nel caso specifico: gli studenti e le famiglie). Il peso di una cultura statualista è tale, che rende tuttora difficile pensare che un autentico regime di autonomia significa scuola della società civile, prima ancora (o piuttosto che) scuola dello Stato per la società civile.

In siffatto contesto è del tutto comprensibile che le disposizioni costituzionali sulla scuola paritaria, che costituisce il paradigma della scuola della società civile, non abbiano trovato attuazione.

Non si debbono d'altra parte dimenticare i pesanti pregiudizi, fomentati anche da un pervicace anticlericalismo, che hanno fatto forza sul limite del «senza oneri per lo Stato» di cui al noto terzo comma dell'art. 33 Cost. - limite ambiguamente invocato ed ostacolo comunque superabilissimo -, per impedire l'attuazione del dettato costituzionale sulla parità scolastica.

L'inattuazione costituzionale, soffocando le esperienze di autonomia date nelle sedi naturali ed appropriate, cioè le scuole "private", ha avuto l'effetto di privare sostanzialmente le scuole statali - o comunque gestite da enti pubblici - del poter acquisire una cultura dell'autonomia, di definiti modelli di riferimento, esperienze concrete. In altre parole alla scuola privata è stato impedito di assurgere, secondo la sua naturale vocazione e condizione, a laboratorio e paradigma di autonomia per la scuola pubblica. Il pericolo del venir meno del modello, con danni enormi per tutti, era stato acutamente intravisto quasi agli albori della Repubblica, in una delle tante "prediche inutili" di Luigi Einaudi.

3. In particolare: il preteso ostacolo del "senza oneri per lo Stato"

Come s'è accennato, l' inattuazione del disegno costituzionale ha trovato, sul piano politico-giuridico, formalistica pretesa di giustificazione nell' inciso "senza oneri per lo Stato" di cui al terzo comma dell'art. 33 Cost.

Non è certo il caso di entrare in questa sede in un dibattito le cui posizioni sono a tutti ben cognite. Si può tuttavia osservare preliminarmente che l'interpretazione più semplice e più coerente con il processo di formulazione dell'art. 33 risulta essere quella che, partendo dai noti dibattiti in sede di Assemblea costituente sull'emendamento Corbino, giunse solo a negare un diritto delle scuole private ad avere finanziamenti, senza peraltro l'esclusione di questi laddove ricorrano idonei requisiti e naturalmente la legge lo preveda.

Ai fini di una corretta interpretazione della disposizione, dunque, è bene avere presente i lavori preparatori; in particolare il fatto che l'Assemblea costituente approvò la formula "senza oneri per lo Stato" secondo il significato precisato dai proponenti della formula stessa. La portata di questa fu chiarita dallo stesso on. Corbino, anche a nome degli altri firmatari dell'emendamento, affermando che "noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato". A sua volta l'on. Codignola, altro firmatario dell'emendamento, precisò che "con questa aggiunta non è vero che si venga ad impedire qualsiasi aiuto dello Stato alle scuole confessionali; si stabilisce solo che non esiste un diritto costituzionale a chiedere tale aiuto".

D'altra parte dalla stessa sistematica dell'art. 33 Cost. è possibile argomentare la distinzione fra scuole meramente private, che possono essere liberamente istituite "senza oneri per lo Stato" (terzo comma), e scuole paritarie, che danno luogo ad un trattamento equipollente (quarto comma). Ora è di tutta evidenza che i concetti di parità e di equipollenza non possono limitarsi all'adeguamento dei programmi e delle strutture scolastiche quale presupposto necessario per la validità dei titoli scolastici rilasciati, giacché altrimenti non si vedrebbe la differenza fra l'istituto (nuovo) della parità e quello (preesistente alla Costituzione) del riconoscimento legale.

Si vuol dire in altre parole che se una differenza deve intercorrere fra scuola paritaria e scuola legalmente riconosciuta, differenza che è stata voluta dal Costituente nel momento in cui ha coniato la prima espressione rifiutando di ricorrere alla seconda, tale differenza è da cogliersi anche e soprattutto sul piano del finanziamento pubblico delle scuole paritarie. Se così non fosse, la Costituzione non avrebbe in nulla innovato rispetto al regime

precedente (che è poi quello tuttora in vigore), per il quale il riconoscimento legale comporta l'autorizzazione a rilasciare titoli di studio con valore legale, previo accertamento da parte della competente autorità scolastica della sussistenza di determinati standard richiesti sia a livello strutturale che di qualificazione del personale docente.

Siffatta interpretazione del disposto costituzionale trova, del resto, una evidente ed incontrovertibile conferma nella stessa sistematica dell'art. 33 Cost., ed in particolare nell'articolato disposto dai commi 3 e 4. Difatti l'inciso "senza oneri per lo Stato" è posto nel comma 3, in riferimento alla riconosciuta libertà di enti e privati di istituire scuole ed istituti di educazione e con rapporto solo ad essi. Qui si è nel campo di azione della riconosciuta libertà di insegnamento (primo comma art. 33 Cost.), dove alla insopprimibile libertà del privato di aprire scuole di qualsiasi tipo, risponde la logica conseguenza che non può pretendersi dallo Stato finanziamento alcuno.

La scuola paritaria, al contrario, è disciplinata nel quarto comma dello stesso articolo 33 Cost., dove cioè si configura una fattispecie diversa rispetto alle scuole meramente private considerate nel comma precedente; fattispecie nella quale, a fronte dell'assicurazione di un "trattamento scolastico equipollente" a quello riservato agli alunni delle scuole statali, non ricorre previsione alcuna di ostacoli o limiti in ordine ad un pubblico finanziamento. Insomma: la clausola "senza oneri per lo Stato" è posta nel comma terzo e non nel quarto, sicché essa opera solo per le scuole meramente private e non anche per quelle che chiedano - ed ottengano - la parità.

Dunque ai concetti di parità e di equipollenza deve darsi un significato proprio e nuovo, che, nel contesto di un sistema scolastico integrato pubblico/privato, comprenda anche il finanziamento di istituzioni scolastiche di origine privata che peraltro attraverso la parità si inseriscano nella rete pubblica dell'istruzione, attraverso la quale lo Stato provvede al soddisfacimento dei diritti in materia contemplati nell'art. 34 Cost.

Giova notare che nel senso sopra delineato si è orientata la giurisprudenza amministrativa, per la quale il fondamento costituzionale della parità fra scuole pubbliche e scuole private - che deve rappresentare "punto di riferimento di tutta la disciplina legislativa e amministrativa della materia..." (cfr. T.A.R. Piemonte, 10 febbraio 1982, n. 92) - è costituito dall'art. 33, quarto

comma, della Costituzione, laddove si assicura agli alunni delle scuole paritarie "un trattamento scolastico equipollente". Secondo tale giurisprudenza, infatti, questa espressione deve intendersi comprensiva del riferimento ad attività, servizi e mezzi strumentali, destinati alla popolazione scolastica e volti a garantire a tutti le stesse opportunità in materia di istruzione.

Alla luce di tutte queste considerazioni, dunque, pare debole la tesi di chi ritiene che, in presenza del limite posto dal terzo comma dell'art. 33 Cost., un sostegno economico pubblico possa venire semmai direttamente alla famiglia e comunque nel contesto del cosiddetto diritto allo studio (peraltro oggetto di diversa previsione nell'art. 34 Cost.) per garantire la libertà di scelta scolastica, ma non direttamente alla scuola.

Che il limite posto nel terzo comma dell'art. 33 Cost. non precluda assolutamente finanziamenti diretti alla scuola "paritaria", e che questi non debbano essere comunque confusi con gli interventi per il diritto allo studio, ex lege diretti a tutti, è d'altra parte dimostrato da una lunga, consistente e significativa prassi legislativa. Difatti si è sempre ritenuto ammissibile un finanziamento - seppure in maniera limitata e precaria, con forti disparità di trattamento e con punte di eccessiva discrezionalità - dell'istruzione privata: si pensi al caso delle scuole parificate (o scuole a sgravio); delle scuole materne autonome, con finanziamenti statali, regionali e comunali; all'istruzione artigiana e professionale, ancora in buona parte basata sul finanziamento di iniziative private, ampiamente riconosciute dalla legislazione; ai finanziamenti statali e degli enti locali a favore delle Università libere.

4. Il processo di revisione dell'ordinamento scolastico nazionale: autonomia e parità

Dinanzi alla complessità del processo di profonda innovazione della legislazione in materia scolastica, processo in atto e che tocca più ambiti e livelli diversi, si pone una questione di fondo.

Il problema è di cogliere il nesso tra i due procedimenti che di quel processo costituiscono la caratterizzazione essenziale: il procedimento per la realizzazione dell'autonomia della scuola pubblica (statale) da un lato; il procedimento per l'attuazione

dell'istituto costituzionale della parità scolastica, dall'altro.

Si tratta di procedimenti formalmente distinti, per quanto attiene sia ai profili dell'attivazione legislativa e dell'iter parlamentare, sia alle dichiarate volontà politiche. Procedimenti di cui uno, il primo, risulta essere molto articolato ed avanzato, mentre il secondo stenta a percorrere il prescritto itinerario parlamentare. E ciò, nonostante la questione della parità scolastica rientri tra gli accordi del Governo Prodi così come del Governo D'Alema, e nonostante per la prima volta nella storia della Repubblica il procedimento legislativo sia stato introdotto in Parlamento con disegno di legge governativo.

Si deve peraltro affermare con forza la necessaria, sostanziale connessione fra i due procedimenti, dal punto di vista logico così come giuridico. Una connessione sostanziale, cui segue l'opportunità di un contestuale procedimento di realizzazione dell'autonomia della scuola statale e di attuazione dell'istituto della parità scolastica.

I due procedimenti devono andare insieme; ma soprattutto si deve mirare al perseguimento di entrambi gli obbiettivi: il raggiungimento del primo senza il secondo non avrebbe senso; anzi, parrebbe come una evidente contraddizione.

In effetti sarebbe davvero incongruente pensare di conferire autonomia alle scuole statali e non garantire, con l'istituto della parità, l'autonomia delle scuole private, che pure concorrono al perseguimento degli obbiettivi formativi generali che lo Stato si prefigge di raggiungere e che per natura loro sono espressione di autentica autonomia.

Invero non si tratta da un lato di decentrare, per renderla più efficiente, la scuola di Stato e, dall'altro, di dare qualche aiuto economico alla scuola privata. Si tratta di restituire alla società civile la scuola di Stato e, al contempo, di riconoscere nell'ordinamento statale la dignità di scuola ad istituti formativi finora espressi - nonostante tutto - dalla società civile.

Insomma il problema nel caso specifico è l'applicazione piena e corretta del principio di sussidiarietà. E' impensabile che esso possa essere attuato nel solo senso verticale, riportando cioè le competenze in materia scolastica verso le comunità degli utenti, senza valorizzare queste ultime qualora si siano già adeguatamente organizzate e svolgano soddisfacentemente un servizio qualificato (sussidiarietà in senso orizzontale).

Invero occorre ripensare integralmente ed organicamente tut-

to l'ordinamento scolastico nazionale, realizzando quella rete dell'istruzione pubblica nella quale operano soggetti pubblici e soggetti privati, che è prefigurata dalla Costituzione. Un sistema che, pur nelle differenze - a volte profonde - delle soluzioni tecnico-giuridiche di volta in volta adottate, caratterizza sostanzialmente gli ordinamenti scolastici di tutti gli altri Stati aderenti all'Unione Europea.

5. Le diverse proposte legislative ed il disegno di legge governativo

L'attuazione dell'istituto costituzionale della parità è divenuto politicamente rilevante nella presente legislatura.

Molte le ragioni di tale attualità. Fra di esse certamente la sensibilità, che si fa strada nelle diverse forze politiche italiane, per cui il processo di integrazione europea postula un adeguamento del sistema scolastico ed universitario nazionale ai modelli ed agli standard degli altri Paesi europei. La questione abbraccia una varietà di problemi: dall'innalzamento dell'obbligo scolastico alla riforma dei cicli, dalla scuola professionale alla comparabilità dei percorsi universitari. Ma è evidente che in tale contesto si colloca anche la questione della scuola paritaria, a fronte di una Europa che conosce ovunque (se si fa eccezione per la Grecia) sistemi non solo di piena libertà della scuola privata, ma anche di finanziamento (in maniera più o meno consistente) a suo favore.

Si deve poi tenere conto del fatto che il riconoscimento del diritto delle istituzioni scolastiche paritarie di ottenere le sovvenzioni pubbliche necessarie allo svolgimento dei loro compiti e all'adempimento dei loro obblighi in condizioni eguali a quelle di cui beneficiano gli istituti pubblici corrispondenti, costituisce una precisa direttiva contenuta nella nota risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 1984, che l'Italia non può certamente continuare ad ignorare.

Tra gli altri fattori del mutamento di "clima" è, forse, da annoverare anche il fatto che l'evoluzione delle cose sembra portare ad un rapido esaurimento il sistema del valore legale dei titoli di studio. In una società che tende sempre più alla privatizzazione del pubblico, quell'ormai antico istituto sembra perdere progressivamente di senso. In una logica privatistica e stando

alle leggi del mercato, è evidente che sempre più avrà spazio chi dimostrerà concretamente le proprie professionalità, rispetto a chi si accontenterà di presentare dei formali attestati pubblici di capacità professionale. Ciò significa che la questione scolastica del domani non sarà più quella di ottenere dallo Stato la legittimazione a rilasciare titoli di studio con valore legale, bensì quella di ottenere nell'opinione pubblica la certificazione della propria eccellenza formativa. A ciò si aggiunga la concorrenza che, sul piano della formazione, deriverà dai processi di integrazione europea.

In altre parole potrebbe darsi che l'attenzione del mondo politico per la questione della scuola paritaria, sia anche dovuta alla sempre più chiara avvertenza che se non si legifera al più presto in materia, il rischio è che non si riesca più a star dietro al "volo" delle agenzie formative private.

Sul piano più strettamente politico, poi, si deve notare che nella nuova "geografia parlamentare", creatasi a seguito della fine del partito unico dei cattolici e del conseguente fenomeno della cosiddetta "diaspora" dei cattolici in politica, interessi tradizionalmente propri del mondo cattolico trovano una rappresentanza diffusa da un estremo all'altro dello schieramento parlamentare. Quasi paradossalmente, quegli interessi oggi possono - almeno potenzialmente - contare su un consenso politico più esteso che non nel passato. Tra di essi è la questione scolastica.

L'effetto di questa attualità politica del tema della parità è la presenza, nei due rami del Parlamento, di numerose proposte e disegni di legge, di cui uno di iniziativa governativa. Così come l'effetto è sia l'acquisizione del tema della "parità" nel programma dei Governi Prodi e D'Alema, sia il periodico sollevarsi di ampie e durissime polemiche, che di volta in volta hanno rispolverato accenti di statualismo e di anticlericalismo davvero antistorici.

Detti progetti di parità scolastica possono essere distinti in due grandi categorie, a seconda che concepiscano la scuola paritaria come parte, o meno di un unico sistema di istruzione, talora denominato come "servizio scolastico nazionale".

La maggior parte dei progetti in questione configura il rapporto tra scuole statali e scuole private all'interno di un servizio scolastico nazionale. In questo senso si muove in particolare il disegno di legge governativo, presentato dal ministro della Pub-

blica Istruzione on. Luigi Berlinguer di concerto con altri ministri (cfr. AS n. 2741), nel quale è prevista la costituzione di un sistema pubblico di istruzione e di formazione, integrato dalle scuole pubbliche paritarie, cioè dalle istituzioni scolastiche non statali la cui offerta formativa è caratterizzata da determinati livelli di qualità.

Con modalità differenti, sono tuttavia nel senso di configurare un sistema scolastico integrato i progetti Brienza ed altri (cfr. AS n. 2237), Casini, Buttiglione ed altri (cfr. AC n. 3390), Elia ed altri (cfr. A.S. n. 595), De Anna e altri (cfr. AS n. 2331), Mattarella ed altri (cfr. AC n. 1351), Folloni e altri (cfr. AS n. 61), Orlando (cfr. AC n. 2493), Guidi (cfr. AC n. 2059), Berlusconi e altri (cfr. AC n. 3414), Lorenzi (cfr. AS n. 1458), Gubert (cfr. AS n. 553).

Tutti questi progetti, seppure in alcuni casi con differenze profonde nelle concrete soluzioni, sono dunque mossi da una concezione collaborativa fra istituzioni pubbliche (in particolare statali) e istituzioni private, unite nel perseguimento delle stesse finalità formative.

Viceversa in altri progetti, e con maggiori differenziazioni sul piano dei contenuti normativi, si configura il riconoscimento della parità scolastica nel quadro di un contesto di forte competizione tra istituzioni pubbliche (segnatamente statali) ed istituzioni private. In questo gruppo sono da includere i progetti Ronconi e altri (cfr. AS n. 2217), Marinacci ed altri (cfr. AC n. 3448), Bene ed altri (cfr. AC n. 3246). Allo stesso sono sostanzialmente riconducibili anche i progetti Cortiana ed altri (cfr. AS n. 2827), Pedrizzi e altri (cfr. AS n. 547), Maggiore (cfr. AS n. 2304).

Al di là dei dettagli tecnici, a volte assai differenziati, è evidente che i due gruppi di progetti si muovono secondo linee ideali assai diverse, delle quali la prima, quella che postula una collaborazione pubblico-privato nel perseguimento degli obbiettivi formativi che lo Stato si prefigge di raggiungere, pare più coerente con il disegno costituzionale.

Un secondo aspetto distintivo fra i vari testi è dato dai requisiti della parità.

Così ad esempio il disegno di legge governativo prevede che per ottenere la parità, e quindi per poter rilasciare titoli di studio con valore legale, gli istituti privati dovranno avere caratteristiche coerenti «con la domanda formativa e con gli ordinamenti

generali del sistema educativo» e rispondere a determinati requisiti di «qualità ed efficacia», quali: l'organizzazione interna ispirata a principi democratici ed alla partecipazione, l'idoneità delle strutture, l'accertata capacità professionale dei docenti, l'accoglienza di chiunque accetti il progetto educativo dell'istituto (ivi compresi i portatori di handicap), la trasparenza e la pubblicità della gestione e dei bilanci. Si tratta di requisiti oggettivi che, sostanzialmente, si ripetono nell'ambito degli altri testi, anche se con alcune differenze.

Per esempio il testo del sen. Elia prevede esplicitamente, tra i requisiti delle scuole ammesse alla parità e, quindi, anche al finanziamento pubblico, l'esclusione del fine di lucro. E' evidente che siffatta esclusione non avrebbe senso in un regime scolastico non di integrazione-collaborazione, come quello delineato dal testo Elia, bensì di concorrenza fra istituzioni pubbliche e private, statali e non statali.

Sempre continuando nell'esemplificazione, il testo Cortiana prevede che l'insegnamento impartito nelle scuole paritarie deve essere improntato ai principi di libertà di cui all'art. 33 Cost. Previsione di per sé giusta, ancorché ovvia, la quale tuttavia potrebbe contenere un implicito pericolo per le scuole "di tendenza", come sono ad esempio le scuole confessionali (cattoliche, ebraiche ecc.). E ciò, laddove con quel riferimento si volesse sottintendere un primato della libertà nella scuola (cioè la libertà d'insegnamento del docente), sulla libertà della scuola (cioè sulla "tendenza" che caratterizza l'istituto). Una pretesa del genere sarebbe peraltro incostituzionale, come bene precisato dalla Corte costituzionale nella famosa sentenza n. 195 del 1972.

Il problema del finanziamento è, infine, risolto in maniera diversa: con lo sgravio fiscale (così, ad esempio, i progetti Cortiana, Orlando e Maggiore); l'erogazione di finanziamenti diretti alle istituzioni scolastiche (così il progetto Guidi, ma con peculiari meccanismi anche quelli Brienza e Casini); l'estensione generale dei servizi per il diritto allo studio (come nei progetti, Elia, Mattarella, Folloni); il sistema del cosiddetto buono-scuola (come nei progetti De Anna, Ronconi, Bono); il finanziamento diretto ma limitatamente alla scuola dell'obbligo (come nei progetti Lorenzi, Delfino e Gubert).

Giova notare in proposito che, al di là di una schematizzazione utile ma inevitabilmente imprecisa nella misura in cui tende a generalizzare, in diversi progetti si tende ad un mix di sistemi

di finanziamento. Lo stesso disegno di legge governativo parla sia di interventi finanziari a favore dei genitori dei bambini e dei giovani in età scolare, ivi compresi i genitori degli alunni che abbiano completato la scuola dell'obbligo ed intendano proseguire negli studi; sia di sgravi fiscali.

Così pure giova notare che, assai spesso, le forme di finanziamento sono state pensate con il preciso scopo di evitare comunque lo scoglio del «senza oneri per lo Stato», di cui al ricordato terzo comma dell'art. 33 Cost. Peraltro con un duplice effetto negativo: sul piano pratico, nel senso di indebolire l'entità e l'efficacia dei finanziamenti stessi; sul piano dei principi, soprattutto, nel senso di indurre ad una sorta di confusione fra scuola paritaria (art. 33, quarto comma, Cost.) e diritto allo studio (art. 34 Cost.) e, quindi, tra finanziamento della prima e finanziamento dei servizi rivolti ad assicurare il secondo.

6. Riflessioni conclusive

Per una valutazione generale delle vedute prospettive di riforma della legislazione scolastica, dirette a realizzare l'istituto costituzionale della parità, tre sembrano le aree problematiche sulle quali richiamare l'attenzione.

La prima attiene alla libertà, sia sul versante degli utenti del servizio assicurato dalle scuole paritarie, sia sul versante degli enti gestori. Perché da un lato la libertà di educazione della famiglia, che costituisce cardine dell'art. 30 della Costituzione e nel quale si radica il diritto alla scelta della scuola, non sempre appare pienamente espressa. Ad esempio nel testo del disegno di legge governativo si parla di interventi finanziari dello Stato volti ad "alleggerire", anche mediante sgravi fiscali, gli oneri sostenuti dai genitori per il costo dei libri di testo, dei sussidi didattici di uso personale e delle rette. Ora è evidente che, alla luce dei principi costituzionali invocati, il problema non è di "alleggerire" gli oneri sostenuti dai genitori, bensì quello di permettere a tutti pari opportunità di scelta della scuola.

Dall'altro lato la libertà delle scuole paritarie ("la legge...deve assicurare ad esse piena libertà", recita l'art. 33, quarto comma Cost.), deve essere pienamente garantita in ambiti che sono del tutto qualificanti: si pensi in particolare al riconoscimento della irrinunciabile libertà di scelta da parte dell'ente gestore del per-

sonale docente nelle scuole paritarie. Su questo punto i vari progetti risultano essere abbastanza generici ed elusivi.

Una piccola annotazione merita, al riguardo, il terzo comma dell'art. 2 del disegno di legge governativo, dove si preveda che le scuole paritarie "in misura non superiore ad un quarto delle prestazioni complessive, possono avvalersi di prestazioni volontarie di personale docente fornito di titoli scientifici o professionali adeguati ai compiti affidati, ovvero ricorrere anche a contratti di prestazione d'opera di personale fornito dei necessari requisiti". Trattasi di una disposizione dettata da intuibili esigenze d'ordine lavoristico e sindacale, che può essere indifferente per istituzioni scolastiche non qualificate da una "tendenza". Essa tuttavia, nel definire un limite al ricorso a prestazioni volontarie, appare del tutto incompatibile - in linea di principio, così come di fatto - con scuole aventi una connotazione religiosa, che utilizzano in via principale e primaria personale docente religioso.

Più in generale si deve rilevare che i requisiti oggettivi richiesti da diverse proposte - ivi compreso il disegno di legge governativo (cfr. l'art. 2, secondo comma) - per poter fruire del trattamento paritario, dovrebbero comunque essere rapportati a comprensibili esigenze di rispetto della struttura e delle finalità degli enti gestori delle attività scolastiche, qualora si tratti di "enti di tendenza". Ciò vale in particolare per il requisito della organizzazione improntata ai principi della democrazia e della partecipazione: si tratta di una giusta preoccupazione, volta ad assicurare che anche nelle istituzioni paritarie viga quel principio democratico, che per la Costituzione discende dal livello delle istituzioni politiche per espandersi nelle espressioni del pluralismo sociale. Tale preoccupazione deve tuttavia essere raccordata con l'esigenza di salvaguardare l'identità delle singole istituzioni, che è anch'essa postulata dalla Carta fondamentale.

Al riguardo risulta solo parzialmente garantistica la specifica tutela contenuta nell'art. 7, comma terzo, del Concordato, secondo cui "le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime". Difatti tale garanzia riguarda esclusivamente gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti a norma delle disposizioni con-

cordatarie, per cui appare insufficiente per un duplice ordine di ragioni: perché non copre la fattispecie di scuole cattoliche gestite da soggetti diversi dagli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (ma cfr. per i valdesi l'art. 12 della l. 11 agosto 1984, n. 449; per gli avventisti l'art. 23 della l. 22 novembre 1988, n. 516; per gli appartenenti alle Assemblee di Dio in Italia l'art. 13 della l. 22 novembre 1988, n. 517; per l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia l'art. 14 della l. 12 aprile 1995, n. 116); perché non copre la fattispecie di scuole di altre confessioni religiose o, comunque, pertinenti a soggetti qualificati dalla "tendenza".

La seconda area problematica attiene al tema stesso della parità. Nel senso che come s'è detto l'istituto della scuola paritaria, delineato nella Carta costituzionale, va ben oltre le tradizionali configurazioni dell'autorizzazione data a scuole private a rilasciare titoli di studio con valore legale (pareggiamento, parificazione, riconoscimento legale ecc.). L'istituto in questione, infatti, presuppone la costituzione di quel sistema pubblico integrato dell'istruzione, di cui fanno parte scuola statale e scuola non statale, che bene e chiaramente è configurato - o comunque presupposto - da diversi progetti e dallo stesso disegno di legge governativo.

Ma se tale è l'obbiettivo, allora occorre trarne tutte le conseguenze. Ad esempio non sembra congruente al sistema - come invece si fa in diversi tra i testi esaminati - l'assunzione della scuola statale a modello di riferimento per l'ammissione delle scuole private alla parità. Il paradigma di riferimento, invece, deve essere dato dalla legge, in rapporto agli obbiettivi che lo Stato si prefigge di raggiungere ("La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione", dice il secondo comma dell'art. 33 Cost.). A tale paradigma tutte le scuole del sistema pubblico debbono uniformarsi: statali e non statali.

In rapporto a detto paradigma giova notare come la Costituzione, al quarto comma dell'art. 33, parli di "scuole non statali che chiedono la parità", e non di scuole non statali che "ottengono'" la parità. La lettera della disposizione sta chiaramente ad indicare che, nel sistema delineato dal costituente, non v'è spazio per una discrezionalità dell'amministrazione pubblica nell'ammettere o meno nel sistema, nel senso che le condizioni di ammissibilità sono quelle - e solo quelle - definite dalla legge.

Si deve osservare in proposito come numerosi dei progetti sopra ricordati, come lo stesso disegno di legge governativo, siano evasivi rispetto alla riserva di legge posta dal quarto comma dell'art. 33 Cost. Nel senso che questo riserva alla legge di fissare i diritti e gli obblighi delle scuole paritarie, ma nei testi in questione tali diritti e tali obblighi non sono affatto precisati.

Rispetto al sistema pubblico integrato dell'istruzione, chiaramente postulato da molti dei testi esaminati, si pone poi il problema dei raccordi fra disciplina della scuola paritaria e disciplina dell'autonomia scolastica, già normativamente delineata nell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta legge Bassanini) e nel decreto attuativo 27 novembre 1997. E' singolare dover constatare come, nonostante le sottolineate connessioni esistenti fra i due provvedimenti, la questione sia sostanzialmente ignorata dai progetti di legge sulla parità.

La terza area problematica riguarda il finanziamento, che costituisce evidentemente uno dei pilastri del sistema paritario. Esso è, infatti, condizione per assicurare agli alunni delle scuole paritarie "un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle suole statali" (art. 33, quarto comma Cost.).

E' senz'altro da lamentare la mancanza, in molti testi, di precisazioni sulla consistenza dei finanziamenti e sui loro tempi, come pure l'eccessiva discrezionalità attribuita all'autorità pubblica nel definire le risorse da destinare alle scuole paritarie. E' evidente che nessuna programmazione può essere non solo elaborata, ma neppure pensata, da istituzioni private che intendano entrare nel sistema pubblico integrato della istruzione, se non vi sono elementi certi di previsione sul terreno finanziario, sia nell'entità sia nel tempo. Ciò vale in particolare per quelle istituzioni che, nell'area del cosiddetto privato sociale, gestiscono servizi educativi e di istruzione senza fini di lucro e che dovrebbero essere, quantomeno in via prioritaria, i destinatari delle nuove norme sulla parità scolastica.

Si deve poi sottolineare la singolarità della scelta, operata da alcuni dei testi in esame, di estendere il sistema paritario anche alle istituzioni scolastiche aventi finalità di lucro, con evidente misconoscimento delle peculiarità del cosiddetto terzo settore o privato-sociale, che parrebbe quello presupposto dal disegno costituzionale sulla scuola paritaria, e con altrettanto evidente contraddizione con le linee di tendenza che, a livello legislativo,

si vengono ormai definendo in materia di onlus e di enti no-profit.

Ben diverse indicazioni al riguardo erano contenute nel documento sulla parità scolastica elaborato dall'apposita Commissione ministeriale in vista del disegno di legge governativo. In quel testo, infatti, si indicava l'assenza del fine di lucro del gestore quale presupposto per l'accesso al finanziamento pubblico.

Si deve notare al riguardo che un finanziamento pubblico condizionato alla assenza del fine di lucro dell'istituzione scolastica e, quindi, concorrente alla riduzione delle rette delle scuole paritarie fino alla loro soppressione, in caso di copertura complessiva dei costi, avrebbe il singolare pregio di far fruire sostanzialmente del finanziamento stesso i destinatari del servizio scolastico e non le scuole.

In tal modo, tra l'altro, si verrebbe incontro alle osservazioni di quanti ritengono che il limite costituzionale del "senza oneri per lo Stato" operi nei confronti delle istituzioni scolastiche e dei gestori, ma non dei fruitori del servizio. In altre parole siffatta modalità di finanziamento pubblico, sposterebbe la questione dal terreno della libertà scolastica (art. 33 Cost.), al terreno della libertà di educazione (art. 30, Cost.) e, semmai, anche del diritto allo studio (art. 34 Cost.), facendo venire meno ogni residuo - ancorché ingiustificato - dubbio di incostituzionalità.