

Autonomia e libertà

Giulio M. Salerno
(Università di Macerata)

**Educare alla vita buona del Vangelo
a scuola e nella fp**

Convegno nazionale promosso dal Centro Studi
per la Scuola Cattolica

Roma, 17-19 febbraio 2012

Sommario

- Una breve premessa sui principi costituzionali
- Le competenze statali e regionali
- Il sistema educativo nazionale e la scuola paritaria: alcuni dati di contesto
- L'attuazione della parità: incompleta, non ancora effettiva, pregiudiziale
- Qualche proposta

Una breve premessa sui principi costituzionali

- Obbligo dello Stato di istituire scuole in ogni ordine e grado (garanzia del diritto individuale allo studio, obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore; art. 33, comma 2)
- Riconoscimento del diritto dei soggetti non statuali (enti o privati) di istituire proprie scuole e istituti di educazione “senza oneri per lo Stato”: principio di libertà (art. 33, comma 3)
- Riconoscimento del diritto di ottenere la parità, e con essa, l'equipollenza del trattamento scolastico fra gli alunni delle scuole paritarie e gli alunni delle scuole statali: principio di parità (art. 33, comma 4)

Alcune conseguenze

- La scuola non statale (libera e paritaria) ha il diritto di esistenza e di coesistenza rispetto alla scuola statale
- È vietato il monopolio statale nel campo scolastico e educativo: la scuola non è “di Stato”, ma costituita da un sistema plurale e unitario, in cui sussiste la parità tra le istituzioni scolastiche statuali e quelle non statuali
- Le scuole paritarie hanno “diritti e obblighi” stabiliti dalla legge (art. 33, comma 4)

Le istituzioni scolastiche non statuali e il pluralismo educativo

- Non si tratta di un'attività svolta sulla base di “gentile concessione” delle pubbliche autorità
- E' un servizio che i privati possono liberamente offrire in nome del principio del pluralismo educativo
- Il pluralismo educativo è una condizione necessaria per garantire il diritto dei genitori di “istruire e educare i figli” (art. 30, comma 1)

Il valore sociale e “pubblico” dell’istruzione

- L’istruzione è un’attività che ha utilità sociale e che viene resa nell’interesse della collettività
- Essa è un servizio pubblico a prescindere dalla natura giuridica del soggetto – pubblico o privato – che la offre
- Libertà dell’istruzione (nell’offrire un servizio di rilievo pubblico) e diritto alla libera istruzione (nel richiedere un servizio educativo coerente con le proprie opinioni e ideali)

Il valore costituzionale dell'istruzione

- Rientra tra “le prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” mediante la determinazione con legge statale dei “livelli essenziali delle prestazioni” (art. 117, comma 2, lett. m) a prescindere dal grado di autonomia riconosciuto alle istituzioni territoriali
- Spetta allo Stato intervenire con il potere sostitutivo nei confronti degli enti territoriali che non assicurano tali prestazioni (art. 120, comma 2)

Le competenze legislative dello Stato e delle Regioni

- Alla legge dello Stato la determinazione delle “norme generali sull’istruzione”
- Alla legge dello Stato i “principi fondamentali” in materia di istruzione, fatta salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 117, comma 3, Cost.)
- Tutto il resto alle leggi (e ai regolamenti delle Regioni)

Qualche precisazione

- La legge sulla parità è soltanto di competenza dello Stato?
- L'art. 33, comma 4, parla di “legge” (senza precisare) e la competenza sulle norme generali è distinta da quella sulla parità (secondo e quarto comma)
- La normativa statale sulla parità può essere allora integrata dalle leggi regionali e anche modificata nelle parti che non siano qualificabili come “principi fondamentali”

Le competenze amministrative

- Il d.lgs. 112/1998 attribuisce alcune competenze amministrative alle Regioni (tra cui “i contributi alle scuole non statali; lettera e) comma 1, articolo 138, decreto legislativo n. 112/1998)
- Queste competenze rimangono ferme, e non possono essere ridotte (Corte cost.)
- Altre competenze sono attribuite dalla legge (statale e regionale) agli enti locali
- Si è in attesa dell’attuazione “amministrativa” del trasferimento delle funzioni (master plan, accordo Stato-Regioni)

Il sistema nazionale di istruzione

- *“Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall’articolo 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali “ (Legge 10 Marzo 2000, n. 62).*
- E’ stato rimodellato dalla legge Moratti (e decreti attuativi): è opportuna e possibile una revisione della legge sulla parità?

Il riconoscimento della parità

- l'Ufficio Scolastico Regionale, su richiesta della scuola, accerta il possesso dei requisiti di qualità ed efficacia previsti dalla legge 62/2000 ed emette il provvedimento di riconoscimento della parità che permette alla scuola di rilasciare titoli di studio aventi valore legale

Le scuole non paritarie

- *Scuole non paritarie*: scuole iscritte in un apposito albo regionale (ai sensi del D.M. 263/2007),
- Solo lo 0,4% delle scuole
- Concentrate prevalentemente nel settore dell'infanzia
- Scuole “con differenziazione didattica” che adottano, previa autorizzazione o riconoscimento ministeriale, metodi particolari (metodo Montessori)
- Convitti e educandati, scuole straniere (svizzera, tedesca, francese, ecc.), la scuola europea di Parma, scuole ebraiche e scuole con norme specifiche che tutelano l'insegnamento delle lingue minoritarie.

Gli iscritti alle scuole paritarie aa. 2010-2011

- Dati del Centro studi per la Scuola Cattolica
- Scuola dell'infanzia : 453.757
- Scuola primaria : 156.687
- Scuola secondaria di I grado: 66.325
- Scuola secondaria di II grado : 63.867
- Totale : 740.636

Qualche dato sui costi pubblici (un anno per studente) aa. 2011-2012

Scuola dell'infanzia

- Scuola statale € 6.116,00 Scuola paritaria € 584,00

Scuola primaria

- Scuola statale € 7.366,00 Scuola paritaria € 866,00

Scuola Secondaria di I grado

- Scuola statale € 7.688,00 Scuola paritaria € 106,00

Scuola Secondaria di II grado

- Scuola statale € 8.108,00 Scuola paritaria € 51,00

Il risparmio pubblico

- *“Queste differenze, tra spesa per alunno che frequenta la scuola statale e alunno della paritaria, generano per lo Stato un risparmio sulla spesa complessiva destinata alla scuola di € 6.245 milioni di euro all’anno, di cui € 3.436 nella scuola dell’infanzia, € 1.202 nella scuola primaria, € 496 nella secondaria di primo grado e di € 1.110 nella scuola secondaria di secondo grado”.*
- (Intervista a “La Stampa” della Presidente dei genitori delle scuole cattoliche” Maria Grazia Colombo, riportata in Tuttoscuola 2 gennaio 2012)

I contributi previsti a livello regionale (dati CNOS-FAP)

- Per il diritto allo studio (Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia ma non finanziati, Sardegna, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto)
- Per le scuole paritarie (Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Molise solo nella scuola infanzia, Puglia ma non finanziati, Sardegna solo nella scuola infanzia, Trento,
- Sono espressamente esclusi (Campania,
- Dote (Lombardia) e buono scuola (Sicilia, non pagato dal 2008)

In genere

- Si tratta di interventi gestiti dai Comuni, per gli allievi che frequentano le scuole paritarie.
- L'entità degli interventi è legata agli stanziamenti messi nei bilanci annuali e pluriennali.
- Vi sono difficoltà nell'accesso ai contributi, nella copertura finanziaria, e nell'erogazione
- La discrezionalità amministrativa condiziona l'accesso alla contribuzione

I problemi dell'attuazione

- Incompleta: il problema dell'autonomia della scuola paritaria
- Non ancora effettiva: il sistema educativo nazionale (non è ancora davvero “unitario” e “integrato”) e i sistemi educativi regionali (ancora da definire)
- Pregiudiziale: il problema del divieto di oneri per lo Stato e la questione del finanziamento della scuola paritaria

Un'attuazione incompleta

- Dalla scuola privata alla scuola paritaria
- Dal sistema scolastico centralizzato alla “autonomia” delle istituzioni scolastiche statuali
- Il problema dell'autonomia: è patrimonio delle scuole statali?
- In un sistema “plurale” e “unitario” l'autonomia è una questione diffusa
- La garanzia dell'art. 117, comma 3, va estesa a tutte le “istituzioni scolastiche”, comprese le paritarie
- Il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4) garantisce anche l'autonomia del privato sociale (Corte cost. sent. 300 e 301 del 2003)

Il legislatore continua a ignorare le scuole paritarie

- Art. 50 del d.l. n. 5/2012 (semplificazione): con decreto MIUR sono adottate linee guida per conseguire varie finalità
- Ad esempio, il potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; la costituzione di reti territoriali tra istituzioni scolastiche, al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie; i processi di valutazione dell'INVALSI; l'ammodernamento del patrimonio immobiliare, etc.
- Non si applica alle scuole paritarie
- Si può intervenire in sede di conversione in legge?

Ma si applicherebbero invece gli obblighi?

- Gli enti proprietari di edifici adibiti a istituzioni scolastiche, le università e gli enti di ricerca, adottano entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, misure di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili finalizzate al contenimento dei consumi di energia e alla migliore efficienza degli usi finali della stessa (art. 53, comma 9)

Una parità da rendere effettiva

- Il sistema educativo nazionale non è davvero unitario e integrato
- Le istituzioni scolastiche paritarie sono ancora un'appendice, non un settore aventi “pari dignità”
- Le Regioni stentano a delineare i rispettivi “sistemi regionali di istruzione” (così come è frammentata la legislazione regionale sul diritto allo studio)
- Si può dare impulso alla costruzione dal basso di un effettivo sistema paritario

Un'attuazione “pregiudiziale”

- Il problema degli “oneri per lo Stato”
- Si riferisce allo Stato, ma non alle Regioni
- Si riferisce all'istituzione delle scuole, ma non alla garanzia della parità
- Si riferisce agli oneri effettivi, ma non sussiste se il finanziamento determina una riduzione dei costi pubblici

Il rapporto tra federalismo fiscale e attuazione amministrativa del Titolo V

- Il finanziamento integrale delle funzioni amministrative delle Regioni in materia di istruzione mediante il ricorso ai costi standard
- I (limitati) contributi regionali alle scuole non statali rientrano nella spesa storica da cui desumere i costi standard
- I (limitati) contributi statali alle scuole paritarie: cesseranno o saranno trasferiti alle Regioni?

Qualche conclusione

- Verso un'effettivo sistema educativo nazionale fondato sulla parità: una nuova legge sulla parità o costruire la nuova parità partendo dalle Regioni?
- Verso un diritto effettivo alla parità: dato che la scuola paritaria è un risparmio (e non onere) pubblico, sollecitare sistemi regionali di istruzione fondati su una ripartizione paritaria delle risorse disponibili
- La parità è un problema di libertà, equità e giustizia