

segnamento e della educazione, rispetterà il diritto dei genitori d'assicurare quella educazione e quell'insegnamento conformi ai propri convincimenti religiosi e filosofici"), ratificata dall'Italia il 13/12/1957; il "Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali" del 1966; la "Convenzione internazionale contro la discriminazione nel settore dell'istruzione" del 1960, la Sentenza del 7/12/1976, Serie A nr. 23 della Corte Europea dei diritti dell'uomo, e, soprattutto la Risoluzione "Luster" approvata dal Parlamento Europeo il 14/03/1984 con la quale non solo si riconfermava che "il diritto alla libertà d'insegnamento implica l'obbligo da parte degli Stati membri, di rendere possibile l'esercizio pratico di tale diritto anche sotto il profilo finanziario e di accordare alle scuole le sovvenzioni pubbliche necessarie allo svolgimento dei loro compiti ed all'adempimento dei loro obblighi, con le stesse condizioni di quelle di cui beneficiano le scuole pubbliche corrispondenti, senza discriminazioni nei riguardi dei gestori, dei genitori, degli alunni o del personale (nr. 9)", ma si fornivano anche le misure di attuazione (nr. 3) e si indicavano gli eventuali strumenti giurisdizionali da attivare in caso di violazioni: "la Commissione della Comunità Europea in caso di fondato sospetto di violazione del diritto alla libertà d'insegnamento e di istruzione, avvia le procedure applicabili nei casi di violazione dei diritti fondamentali e dei principi generali della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, riconosciuti dalla Comunità".

E che la Risoluzione "Luster" sia stata approvata in special modo per Stati come l'Italia, lo dimostra il fatto che tutti gli altri membri della Comunità hanno già da diverso tempo regolamentato tutta la materia, garantendo ampi spazi di libertà "effettiva" a tutti gli enti e i soggetti che concorrono insieme alla scuola dello Stato all'educazione nazionale. Nel 1994 arrivò poi l'importante pronuncia della Corte Costituzionale che considerava ingiustamente discriminatoria l'esclusione dal godimento di provvidenze statali (per l'acquisto dei libri di testo) di quegli alunni che avevano scelto di assolvere l'obbligo scolastico in scuole non statali. Infine viene varata finalmente la legge sulla parità (L. 62/00) che con il decentramento e con l'autonomia, sancisce il principio di "sussidiarietà orizzontale" con l'ingresso nel servizio pubblico di scuole istituite sia da enti locali che da soggetti privati.

Il riconoscimento della parità (in realtà, una presa d'atto dei requisiti richiesti dallo Stato), almeno sul piano formale, inserisce la scuola "privata" nel sistema pubblico nazionale di istruzione.

Da parte sua, la scuola paritaria si impegna a contribuire alla realizzazione della finalità di istruzione ed educazione che la Costituzione assegna alla scuola e al rispetto delle regole di organizzazione, di gestione e di funzionamento previste dalla legge.

Tabella 2. % degli allievi delle scuole non statali paritarie sul totale degli iscritti (1950-2010)

Anni	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Totale
1950	81%	7%	46%	24%	27%
1960	65%	9%	11%	17%	22%
1970*	60%	7%	5%	11%	18%
1980	60%	8%	5%	11%	19%
1990	48%	8%	5%	9%	17%
2000**	41%	9%	5%	7%	17%
2010	41%	7%	4%	6%	16%
2013	38%	7%	4%	6%	12%

\*stima Istat \*\*stima Miur\*

Fonte: dal 1950 al 1990: Istat, 2011; dal 2000 al 2013: Miur, 2011, 2014.

Gli obiettivi della legislazione sull'autonomia però sono rimasti in gran parte inattuati.

L'invito all'integrazione e alla collaborazione contenuto nella Legge Berlinguer è stato colto soprattutto sul piano di principio; nei fatti, però, la distinzione è rimasta netta. Per questo motivo la presenza delle scuole non statali è andata progressivamente diminuendo nel corso degli anni, con un notevole ridimensionamento nella secondaria di primo e secondo grado, che oggi accoglie solo il 4 - 6% del totale degli iscritti: cioè una quota irrilevante del sistema, che ormai è quasi del tutto statalizzato. Infatti le scuole paritarie nel 2013 accoglievano il 38% di alunni nella scuola dell'infanzia il 7% nella scuola primaria, il 4% nella secondaria di primo grado, il 6% nella scuola secondaria di secondo grado e, per quanto riguarda il sostegno alle famiglie, lo Stato sostiene per le scuole paritarie un costo di 310 euro, 764, 93 e 47 rispettivamente per le scuole dell'infanzia, delle primarie, delle secondarie di primo grado e delle secondarie di secondo grado a fronte di un costo per le scuole statali di 6.300 euro, 6.500, 7.100 e 7.000.

Tabella 3. Spesa pubblica per allievo delle scuole statali e paritarie - 2010

Scuole	Popolazione scolastica Totale	Alunni delle scuole statali	Alunni delle scuole paritarie	in milioni di euro		in euro	
				Spesa pubblica totale scuole statali*	Spesa statale (solo Miur) per le scuole	Spesa per studente di scuola statale paritaria	
Infanzia	1.620.000	970.000	650.000 (38%)	6.100	332	6.300	510
Primaria	2.795.000	2.600.000	195.000 (7%)	17.000	149	6.500	764
Secondaria di I grado	1.765.000	1.690.000	75.000 (4%)	12.000	7	7.100	93
Secondaria di II grado	2.710.000	2.560.000	150.000 (5%)	18.000	7	7.000	47
Totale	8.890.000	7.820.000	1.070.000 (13%)	54.000	495	6.800	463

\* Il finanziamento del Miur per le scuole paritarie è talvolta integrato a livello locale con contributi, difficilmente quantificabili, delle Regioni e degli Enti locali. Tali contributi, soprattutto al Nord e per le scuole dell'infanzia ed elementari, possono raggiungere una consistenza pari a quella del finanziamento statale.

Fonte: Miur, *La scuola in cifre*, 2011; Dossier Agesc, 2012.

Come si vede il quadro complessivo rimane fortemente sbilanciato verso la scuola dell'infanzia, che da sola rappresenta quasi due terzi del totale. Proprio per questo, se il Governo avesse voluto veramente affrontare e risolvere il problema, avrebbe dovuto agevolare in particolare proprio le famiglie che mandano i loro figli nelle scuole secondarie superiori. Mentre proprio queste sono state ancora una volta discriminate e penalizzate. Oltretutto in un momento di forte crisi economica che sta determinando la diminuzione di tanti iscritti e quindi la chiusura di molti istituti scolastici paritari.

## 2. L'Europa dell'educazione

Eppure in tutta Europa le situazioni sono totalmente ribaltate.

Il **sistema inglese** è fra quelli in cui le scuole dispongono di maggiore autonomia operativa. L'idea di base non è cambiata: la scuola è in primo

luogo di chi la frequenta (studenti e famiglie). Ai poteri centrali spetta di fornirle gli strumenti per funzionare, di fissare obiettivi alti (ma generali), di mettere a punto strumenti di controlli e verifica. Ma le scuole hanno larghissimi margini di scelta negli orari, nelle materie, nei metodi di valutazione; e, soprattutto, nella selezione e assunzione dei propri docenti.

**Francia**, dove la scuola non statale copre il 18% di tutta la popolazione scolastica, dopo quasi un secolo di "guerre scolaire", le leggi Debrè del 31/1/1959 e dell'1/6/1971 e quella Guemeur del 25/11/1975 hanno creato un sistema misto che prevede quattro categorie di scuole: quelle integrate, in pratica statizzate, quelle che godono di libertà assoluta e non ricevono alcun sussidio; quelle a contratto semplice, nelle quali gli insegnanti sono forniti del cosiddetto "gradimento" dello Stato, per cui da esso ricevono la retribuzione e a suo carico sono gli oneri sociali; quelle, infine, "associa-te" che usufruiscono di finanziamenti per il loro funzionamento. Contro questa libertà d'insegnamento, come si ricorderà, tentò di lanciare un vero e proprio siluro il socialista Savary con un progetto di legge che mirava in pratica alla statizzazione di tutte le scuole, ma che poi dovette essere ritirato per le oceaniche manifestazioni di Parigi e di Lione.

**Belgio** la scuola non statale rappresenta ben il 60% dell'intero sistema educativo e fin dal 1959 riceve dallo Stato i fondi necessari per le rette, per il personale, per la gestione e la costruzione degli stessi edifici scolastici. Quindi qui lo Stato sopporta sia le spese di gestione che d'investimento. Le famiglie, perciò, hanno la più ampia libertà di scelta, dal momento che i finanziamenti vengono assicurati a tutte quelle scuole ritenute valide, anche a quelle private *strictu sensu*.

**Germania**, così come avviene in Gran Bretagna, la maggior parte delle scuole fanno capo alle amministrazioni dei singoli Laenders, che assicurano nell'ambito della scuola pubblica che il diritto naturale all'educazione dei figli sancito dalla Costituzione del 1949 e ripreso dalle legislazioni scolastiche di tutti i Laenders, possa essere concretamente e agevolmente esercitato scegliendo, ad esempio, scuole di confessioni religiose conformi ai rispettivi convincimenti. Le rimanenti scuole private usufruiscono di contributi statali anche se parziali, per la manutenzione degli immobili, per il pagamento del personale all'85% e per le pensioni al 90%.

**Olanda**, dove la scuola statale assicura il servizio a solo il 30% degli studenti, frequentando tutti gli altri le scuole non statali, lo Stato stanZIA le stesse provvidenze per i due tipi di scuola. Sono stati adottati così principi di completa uguaglianza, ritenendosi che tutte le scuole svolgano un servizio sociale, purché, naturalmente, non abbiano scopi di lucro.

Il principio di base è che “*il denaro segue i piedi degli studenti*”. Ciò significa che le scuole, ottengono risorse finanziarie dallo Stato in base al numero di studenti. La cosa più importante è che tutte le scuole dello stesso settore sono trattate allo stesso modo, indipendentemente dal loro status “*pubblico*” o “*privato*”. Dopo i cambiamenti negli ultimi decenni in materia di istruzione e formazione professionale, in questi settori ci sono ormai solo istituzioni governate da privati. Esistono ancora scuole pubbliche nell’istruzione primaria e secondaria e sono frequentate, come si diceva, da circa il 30% degli studenti, la grande maggioranza frequenta quindi scuole private.

**Spagna**, nonostante vari governi socialisti abbiano tentato di delimitare e comprimere sensibilmente l’autonomia della scuola non statale che raccoglie il 38% dell’intera popolazione studentesca e che è costituita per la maggior parte da scuole cattoliche, lo Stato, pur esercitando una certa vigilanza e avendo inserito propri rappresentanti nei consigli di amministrazione delle singole scuole, assicura finanziamenti pubblici di una certa consistenza.

L’elenco potrebbe continuare con l’**Irlanda**, la **Svezia** e la **Danimarca**, Paesi nei quali non vige alcuna penalizzazione per le scuole private che, viceversa, sono messe sullo stesso piano di quelle statali.

In Italia, invece, siamo ancora fermi, per quanto riguarda la parità di trattamento economico alle dichiarazioni di principio ed alle proposte di legge (nel dopoguerra ne sono state presentate decine – anche da parte di chi scrive – e nessuna è stata mai nemmeno discussa in assemblea), nonostante negli ultimi tempi siano intervenute indicazioni legislative e delle pronunce giurisprudenziali che hanno iniziato a incrinare l’intransigente monolitismo della nostra politica scolastica, che è stata scalfita solamente della legge più volte ricordata dall’ex ministro Berlinguer.

## Conclusioni

Nessuno vuole contrapporre la scuola non statale a quella dello Stato per una “*revanche*” confessionale o per sostituire una supremazia ad un’altra, che risulterebbe anch’essa sterile e improduttiva, avendo di vista un servizio scolastico pubblico che veda integrarsi i due tipi di scuola che hanno ambedue una rilevanza giuridica pubblicistica, perché pubblico è il servizio che svolgono e che offrono alla società.

Le proposte che attualmente sono sul tappeto e che puntano o sul buono scuola o sul finanziamento della funzione docente; sulla possibilità di

destrarre dalle tasse gli importi delle rette pagate alle scuole non statali o, per ora, su una particolare normativa per la scuola materna, su finanziamenti erogati direttamente agli enti gestori o sull'attribuzione dell'autonomia gestionale, amministrativa e didattica a tutte le scuole statali e non, potranno essere vagliate compiutamente in altra sede e nell'ambito di un progetto più vasto che riguardi l'intero sistema dell'istruzione.

Resta l'obiettivo comune di restituire ai cittadini quell'ampia autonomia decisionale che è stata loro progressivamente confiscata dall'invadenza di uno Stato assistenziale e clientelare: uno Stato tanto più invadente quanto più burocratico, tanto più costoso quanto più inefficiente. Perché come ha scritto sul «Corriere della Sera» Giorgio Vittadini, Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà: *“È davvero arrivato il momento di dare una svolta. Non con grandi rivoluzioni... per chi frequenta le paritarie, estendendo metodi di finanziamento già condivisi tra le diverse forze politiche, quali i voucher, i buoni scuola o altri contributi alle famiglie (attivi in diverse regioni tra cui Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia) e prevedendo la detraibilità fiscale delle rette pagate dalle famiglie”*.

Di fronte a quest'auspicio condivisibile resta l'incertezza di quello che farà il parlamento, a cominciare dalla Camera dei Deputati alla quale è stata assegnata la prima lettura del provvedimento, ma soprattutto come si comporterà il Governo al quale verrà rilasciata una delle deleghe più ampie nella storia parlamentare italiana.

Infatti, il disegno di legge assegna la delega al Governo per legiferare, tra l'altro, sulla valutazione degli insegnanti, sulla riforma dell'abilitazione all'insegnamento, sul diritto allo studio, sul sostegno, sugli organi collegiali, sulla creazione di un sistema integrato di educazione e istituzione per la fascia d'età da zero a sei anni, ecc.

Una delega generica e amplissima per riformare la scuola italiana nei prossimi 18 mesi, azzerando praticamente tutta la legislazione attualmente in vigore, una delega che è, però, sinonimo di idee poco chiare e che certamente allungherà ulteriormente i tempi di una riforma che è tutta da scrivere ancora e che sarà oggetto proprio per la debolezza dell'articolato, come l'esperienza parlamentare insegna, a un vero e proprio assalto alla diligenza.