

Scheda sulla parità scolastica e sui finanziamenti pubblici alle scuole private.

Art. 33 della Costituzione

L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

La legge 62/2000 (Norme per la parità scolastica.. del Ministro Berlinguer) prevede che:

1. Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, comma 2 della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. La Repubblica individua come obiettivo prioritario l'espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita.

2. Si definiscono scuole paritarie, a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4,5, e 6.

3. Alle scuole paritarie private è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico. Tenuto conto del progetto educativo della scuola, l'insegnamento è improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione repubblicana. Le scuole paritarie, svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi, compresi gli alunni e gli studenti con handicap. Il progetto educativo indica l'eventuale ispirazione di carattere culturale e religioso. Non sono comunque obbligatorie per gli alunni le attività extra-curricolari che presuppongono o esigono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa.

Il problema dei finanziamenti viene trattato esclusivamente al comma 13 che prevede:

“ A decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, gli stanziamenti iscritti alle 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 di scuole elementari parificate e della somma di lire 280 miliardi per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato.”

Le citate Unità previsionali di base nello Stato di previsione della spesa del MIUR riguardavano rispettivamente la scuole elementari parificate e le scuole materne non statali.

Tali postazioni erano presenti in bilancio, la prima dal 1925 riproposta anche dopo l'assetto definito dalla Costituzione repubblicana, e la seconda dall'approvazione della legge 1073 nel 1962 e dalla introduzione in finanziaria nel 2000 di un capitolo di spesa per il sistema formativo regionale integrato dell'infanzia.

La legge 62 non finanzia dunque le scuole paritarie ma rifinanzia disposizioni già da molto tempo in vigore e che non riguardano specificamente le scuole paritarie. Infatti alle scuole che ottengono tali contributi non è richiesto dalla legge 62 il requisito della parità!

Per la scuola primaria gli unici finanziamenti preesistenti la legge di parità riguardavano le scuole parificate che stipulavano particolari convenzioni con le quali fra l'altro assumevano con l'Amministrazione scolastica, impegni in materia di accoglienza gratuita degli alunni, di organizzazione delle attività didattiche, di formazione delle classi ecc.

Per la scuola secondaria di primo e di secondo grado non erano mai stati previsti con legge contributi di alcun tipo e solo per via amministrativa, prima nel 1998 e nel 1999 in relazione alla sperimentazione dell'autonomia scolastica, e poi con la legge di bilancio del 2000 furono istituiti i capitoli 3691 e 3692 per sostenere particolari progetti di innovazione.

Vale la pena di ricordare che i suddetti contributi per la loro natura si presentano come interventi per il diritto allo studio concepiti quando ancora non esisteva la scuola materna statale o quando lo Stato veniva surrogato dai privati là dove non arrivava con l'istruzione primaria (oltre alle parificate ridotte oggi ad un numero esiguo, esistevano anche le sussidiate).

Provvedimenti successivi alla legge di parità

Legge n. 27 del 3 febbraio 2006 (Art. 1-bis *Norme in materia di scuole non statali*)

La legge 62/2000 prevedeva che allo scadere del terzo anno scolastico successivo a quello in corso alla data della sua entrata in vigore il Ministro della pubblica istruzione avrebbe dovuto presentare al Parlamento una relazione sul suo stato di attuazione e, con un proprio decreto, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, proporre il definitivo superamento delle disposizioni del decreto legislativo 16 aprile 1994, n.297, anche al fine di ricondurre tutte le scuole non statali alle due tipologie delle scuole paritarie e delle scuole non paritarie.

Con la legge n. 27/2006 si rinvia ancora ad un futuro regolamento quella regolamentazione delle modalità di funzionamento delle scuole private non paritarie che in attuazione del comma 7 dell'articolo 1 della legge 62/2000 si sarebbe dovuto realizzare , appunto con Regolamento. Continuano così assurdamente a valere per tutte le scuole non paritarie e per le scuole primarie parificate (fino al loro esaurimento) le disposizioni che risalgono agli anni trenta.

La legge 27/2006 rinvia ad un successivo Regolamento le condizioni a cui dovranno sottostare quelle scuole paritarie dell'infanzia e primarie che potranno sottoscrivere la convenzione per il contributo finanziario(già previsto per le ex materne non statali e per le ex parificate). Si tratta dei criteri già previsti per tutte le scuole materne non statali che ottemperavano ai criteri delle legge 1073/62 e per tutte le elementari parificate(cioè convenzionate come da Regio decreto).

Legge finanziaria 2006

(Finanziamenti scuole non statali)

635. Al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, a decorrere dall'anno 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base "Scuole non statali" dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, sono incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia.

(Criteri assegnazione contributi scuole paritarie)

636. Il Ministro della pubblica istruzione definisce annualmente, con apposito decreto, i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie e, in via prioritaria, a quelle che svolgono il servizio scolastico senza fini di lucro e che comunque non siano legate con società aventi fini di lucro o da queste controllate. In tale ambito i contributi sono assegnati secondo il seguente ordine di priorità: scuole dell'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo e secondo grado.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 50 del 7/3/08

La sentenza, in seguito a ricorso delle regioni Lombardia e Veneto dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 635. Da qui deriverebbe l'illegittimità anche del 636 e del Decreto Fioroni del 21/5/08

Decreto ministeriale del 21 maggio 2007, pubblicato l'8 agosto

I punti chiave del decreto

«Il ministero della pubblica istruzione... considerata l'opportunità di mantenere un adeguato grado di continuità nelle modalità di finanziamento delle scuole paritarie ai fini di mantenere il servizio da esse svolto nell'ambito del sistema nazionale di istruzione;

DECRETA

Art. 1 - Funzione pubblica delle scuole paritarie

Il presente decreto definisce i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie per l'anno scolastico 2007/08. I contributi sono erogati al fine di sostenere la funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione. Tali contributi sono destinati alle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado, in possesso del riconoscimento di parità nell'anno scolastico 2007/08. (...)

Art. 3 - Scuole paritarie senza fini di lucro

I contributi di cui ai successivi articoli 4, 6 e 7 sono erogati in via prioritaria alle scuole paritarie che svolgono il servizio scolastico senza fini di lucro e che comunque non sono legate a società aventi fini di lucro o da queste controllate.

Ai fini del precedente comma, si intendono scuole paritarie senza fini di lucro quelle gestite da soggetti giuridici senza fini di lucro ovvero:

- associazioni riconosciute di cui agli articoli 14 e ss. del codice civile;
- associazioni non riconosciute di cui agli artt. 36 e ss. del codice civile, il cui atto costitutivo e/o statuto risulti da scrittura privata registrata o da atto pubblico;
- fondazioni di cui agli artt. 14 e ss. del codice civile;
- enti ecclesiastici di confessioni religiose con cui lo stato ha stipulato patti, accordi o intese;
- altre istituzioni di carattere privato di cui all'art. 1 del dpr 361/2000;
- imprese sociali di cui al dlgs 155/2006;
- enti pubblici;
- cooperative a mutualità prevalente di cui agli artt. 2511 e ss. del codice civile;
- cooperative sociali di cui alla legge 381/1991.

L'appartenenza a una delle predette tipologie di soggetti giuridici senza fini di lucro e l'assenza dei legami di cui al primo comma devono essere autocertificate o documentate dai soggetti interessati.

(...)

Art. 6 - Scuole secondarie di I grado paritarie

A ciascuna scuola paritaria secondaria di I grado viene assegnato un contributo di 2.500 euro... Viene inoltre assegnato un contributo di 1.000 euro per ciascuna classe di scuola paritaria secondaria di I grado in base a un'apposita graduatoria predisposta a livello nazionale fino all'esaurimento delle risorse disponibili, in ragione dei seguenti criteri. Ai fini dell'inclusione nella predetta graduatoria tutte le scuole devono essere costituite da corsi completi e da classi funzionanti con un minimo di otto alunni effettivamente iscritti e frequentanti.

(...)

Art. 7 - Scuole secondarie di II grado paritarie

A ciascuna scuola paritaria secondaria di II grado viene assegnato, fino all'esaurimento delle risorse disponibili, un contributo di 4 mila euro a scuola e di 2 mila euro a classe, relativamente alle sole classi prime e seconde, in base a una apposita graduatoria predisposta a livello nazionale in ragione dei seguenti criteri, riferiti alle sole classi prime e seconde (...)

Ai fini dell'inclusione nella predetta graduatoria tutte le scuole devono essere costituite da corsi completi e da classi funzionanti con un minimo di otto alunni effettivamente iscritti e frequentanti.

(...)

Art. 9 - Anagrafe

È costituita, all'interno del sistema di rilevazione informatizzata operante presso il ministero della pubblica istruzione, l'anagrafe nazionale delle scuole paritarie.

I contributi di cui al presente decreto verranno erogati sulla base dei dati rilevati dall'anagrafe delle scuole paritarie. Le dichiarazioni avvengono tramite autocertificazione.

Linee guida del 10/10/08 del Ministro Gelmini

Il Ministro Gelmini ha emanato tre decreti n. 82, 83, 84 che danno le linee guida applicative del decreto Fioroni del 2007. La storia continua.

Per quanto concerne gli stanziamenti.

Nel Bilancio 2006

Erano previsti

All'UPB 2.1.5.5: 284.647.000

ridotti a 200.676 nel 2007 e trasferiti nel capitolo 1292 dell'UPB 2.1.5.7

All'UPB 3.1.2.15: 1008000

ridotti a 725 nel 2007 e trasferiti nel capitolo 1292 dell'UPB 2.1.5.7

Nei bilanci regionali varie UPB da 7.1.2.1 a 23.1.2.1 erano stanziati 246 654000 euro

Ridotti e trasferiti nel capitolo 1292 dell'UPB 2.1.5.7

In totale nel capitolo 1292 Fondo per le scuole non statali ai sensi dell'art 1 comma 15 della legge 266/2005 nel 2007 sono assegnati 378.047.000 euro.

Rispetto ai 531.000.000 assegnati nel 2006 risultava un taglio di 153.000

La previsione di incremento di 100.000.000 del comma 635 ripristina solo parzialmente portandolo a 478.047.000 il fondo complessivo per le scuole non statali.

I restanti 50 milioni sono stati poi erogati con un assestamento di bilancio.

Nell'esercizio finanziario 2008 la cifra è di 534.961.417.

L'effetto della sentenza della Corte n. 50/08 è stato di congelare i 100 milioni di euro di cui al comma 635. Per il 2008 la situazione si è sbloccata utilizzando la clausola della Corte che permetteva i pagamenti in corso.

L'impasse si è ricreato per il 2009. La storia dei 120 milioni tagliati deriva direttamente dalla sentenza (solo gli altri 20 sono frutto di veri e propri tagli).

La situazione è molto confusa. La maggioranza ha deliberato di rifinanziare i 120 milioni. Probabilmente verrà fatto con una variazione di bilancio.

Finanziamenti regionali e comunali

Ai finanziamenti statali rivolti alle scuole dell'infanzia e elementari convenzionate e ora paritarie si aggiungono i finanziamenti locali, che raggiungono una cifra all'incirca pari a quella statale.

La regione Veneto eroga 5,5 milioni di euro alle scuole materne paritarie private, l'Emilia Romagna 2,7 milioni. Molti comuni erogano loro fondi alle scuole materne tramite specifiche convenzioni.

Per fare un esempio a Bologna una sezione di scuola materna privata paritaria riceve, in seguito a convenzione comunale, circa 15.000 euro. Inoltre riceve 2.000 euro come contributo di miglioramento previsto dalla Legge regionale 26/2001. Il contributo statale è di circa 16.000 euro. Il totale fa 33.000 euro per classe (sezione).

Si può stimare che i contributi pubblici di Stato, regioni e comuni alle scuole private raggiungano un miliardo di euro l'anno.

Contro i finanziamenti della regione Emilia Romagna alle scuole materne private sono stati proposti una serie di ricorsi, il primo dei quali risale al 1996. Tale ricorso contro la legge madre di tutte le leggi di finanziamento regionale e della stessa legge nazionale n. 62/2000 è stato discusso davanti alla Corte Costituzionale lo scorso 13 gennaio 2009. Il TAR Emilia Romagna ha sollevato infatti lo scorso marzo il dubbio di legittimità costituzionale della legge per violazione dell'art. 33 della Costituzione.

Siamo in attesa della pubblicazione della sentenza.

Sintesi Conclusiva

La legge 62 riconosceva alle scuole private paritarie di svolgere un servizio pubblico, ma non prevedeva finanziamenti in quanto tali, in quanto rifinanziava i contributi per le scuole elementari parificate e materne non statali previste dalle leggi del 1925 e 1962.

La legge 27/2006 trasferisce alle scuole paritarie primarie e dell'infanzia tale diritto al contributo e rimanda a regolamenti Governativi (legge 400) da definire le condizioni per la esigibilità del medesimo.

Tale regolamento per l'infanzia deve tenere conto dell'articolo 339 del T.U /94 tuttora vigente.

Il comma 636 della legge finanziaria 2006 introduce per la prima volta nella storia il finanziamento alle scuole paritarie per il solo fatto di esistere, indipendentemente dall'assolvimento di convenzioni o funzioni assistenziali e prevede di conseguenza tale diritto per tutti gli ordini di scuola dall'infanzia alle superiori.

Il decreto del 21 maggio 2007 del Ministro Fioroni si presenta come una nuova legge di parità, che riconosce alle scuole paritarie private di svolgere una funzione pubblica, al pari della scuola statale.

In conseguenza prevede cifre di finanziamento a tutte le scuole paritarie, di ogni ordine e grado, che autocertifichino (sic !) di non avere fini di lucro.

E' evidente che in tal modo si riconosce una parità anche economica fra scuole statali e scuole private, che prelude a finanziamenti crescenti verso il privato.

L'offensiva contro la scuola pubblica statale e il suo ruolo di garanzia per tutti i cittadini passa da una parte attraverso una progressiva diminuzione delle risorse investite e nell'aumento dei contributi pubblici alle scuole private, che è sotto osservazione da parte della Commissione europea sulla concorrenza.

Nella quasi totalità dei paesi sviluppati infatti non esistono contributi a scuole religiose, sulla base del principio di laicità di separazione fra Stato e Chiesa.

Tale principio è sancito anche nella nostra Costituzione.

E' impressionante osservare come dal 2000 in poi si siano susseguiti una serie di interventi legislativi e regolamentari che hanno evidenziato una continuità di fondo dei diversi Ministri nell'approccio al tema del finanziamento alle scuole private.

Il tentativo di aggiramento del dettato costituzionale, iniziato nel 2000, continua e unisce le politiche dei Ministri Berlinguer, Moratti, Fioroni, Gelmini.

La strada scelta è quella dell'aggiramento. Finora nessuno ha osato tentare la strada della modifica dell'art. 33 e il senza oneri per lo Stato.

Il fronte della lotta contro i finanziamenti pubblici alle scuole private è costituito oggi dal decreto Fioroni del 21 maggio 2007 che è palesemente illegittimo sul piano costituzionale sotto tre profili:

- 1) il riconoscimento della funzione pubblica alle scuole private non può avvenire per decreto. L'art. 33 della Costituzione assegna la funzione pubblica alla sola scuola statale e riconosce il diritto all'esistenza della scuola privata in quanto espressione di libertà.**
- 2) I finanziamenti pubblici sono vietati dal comma 3 dell'art. 33, che esclude "oneri per lo Stato" a favore di dette scuole.**
- 3) L'art. 339 del D.Lvo 297/94 (testo unico) prevede "sussidi alle scuole materne non statali che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche e che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita".**
- 4) La sentenza della Corte Costituzionale n. 50 del 10/03/08 ha dichiarato illegittimo il comma 635 della L. 296/06 che era il pilastro su cui si regge il Decreto Fioroni.**

La questione del finanziamento pubblico alle scuole private resta una questione aperta nel nostro paese sia sul piano politico, visto che la maggioranza della popolazione mantiene una posizione contraria e il mondo della scuola continua a sviluppare un forte contrasto al tentativo di smantellamento del sistema scolastico statale, sia sul piano giuridico visto che la questione continua ad essere all'attenzione dei TAR e della stessa Corte Costituzionale.

A cura di Bruno Moretto Comitato bolognese Scuola e Costituzione
www.scuolaecostituzione.it

2/02/09