

Sistema nazionale di istruzione e parità scolastica: aspetti giuridici e pedagogici

DAVIDE CAPPERUCCI

Associato di Pedagogia sperimentale – Università degli studi di Firenze

Corresponding author: davide.capperucci@unifi.it

Abstract. This paper examines the changes introduced in the national education system after private schools obtained official recognition. Starting from the analysis of the legal aspects that characterize schools which are officially recognized and those which are not according to the Italian legal system, the paper also considers the pedagogical and didactic implications linked to the establishment of a “mixed system” in which several, individual and institutional, public and private, bodies are responsible for the education and training of the younger generations. This plurality of bodies poses the need to ensure the same degree of effectiveness and efficiency of the school service to the entire education system, by identifying well-defined organization performances and learning results, in full respect of cultural, pedagogical, philosophical and confessional differences connected to the various school models existing today.

Keywords. education system - school parity - school effectiveness and efficiency - quality standards

Il presente contributo, a distanza di venti anni dalla pubblicazione della Legge n. 62 del 10 marzo 2000, “Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all’istruzione” propone un’analisi critica sul funzionamento e sulla composizione interna del nostro sistema nazionale di istruzione, formato da scuole statali e paritarie. A seguito delle trasformazioni sistemiche introdotte a partire dall’inizio del nuovo millennio è possibile effettuare un bilancio dei punti di forza e dei punti di debolezza riferiti sia al testo di legge che all’attuazione della cosiddetta legge sulla “parità scolastica”, voluta dall’allora Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer.

1. Il sistema nazionale di istruzione: scuole statali e scuole paritarie

Nel nostro paese il sistema nazionale di istruzione è composto prevalentemente da scuole statali. Secondo i dati rilasciati dal MIUR¹, nell’anno scolastico 2019/2020 le isti-

¹ Delle 8.094 istituzioni scolastiche statali presenti in Italia, 385 sono Direzioni Didattiche, 4.867 Istituti Comprensivi, 158 Scuole secondarie di I grado e 2.684 Istituzioni del II ciclo. Dalla distribuzione a livello territoriale si rileva che Lombardia, Campania e Sicilia sono le regioni con il maggior numero di istituzioni scolastiche. Le sedi scolastiche che compongono dette istituzioni sono 40.749, il 69% delle quali è dedicato all’istruzione primaria e dell’infanzia. Cfr. MIUR, *Focus “Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2019/2020”*, Settembre 2019. Disponibile da <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/>

tuzioni scolastiche gestite dallo Stato sono 8.223, distinte in 129 Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) e 8.094 scuole di vari ordini e gradi. In questo anno scolastico le classi di scuola statale sono 369.769 e accolgono 7.599.259 studenti. Le scuole paritarie, invece, facendo riferimento agli ultimi dati ufficiali, acquisiti attraverso le Rilevazioni sulle scuole, nell'anno scolastico 2018/2019 erano 12.564 e gli studenti frequentanti 866.805. Gli alunni con disabilità sono presenti soprattutto nella scuola statale, e sono 259.757 rispetto ai 17.641 delle scuole paritarie. La scuola dell'infanzia si conferma il settore educativo in cui si concentra il maggior numero di studenti delle scuole paritarie, con 524.031 bambini (pari al 71,3% del totale degli iscritti) distribuiti in 8.957 scuole. Nel complesso il numero delle scuole paritarie presenti sul territorio nazionale è ampiamente superiore a quello delle scuole statali, nonostante il numero degli studenti sia inferiore, con un rapporto di quasi 1 a 9 studenti. Questo dato è spiegabile a partire dalla minore numerosità delle classi e dalle dimensioni solitamente contenute delle scuole paritarie, come previsto dalla normativa vigente, che ha autorizzato la costituzione di gruppi-classe con numeri di alunni più bassi (anche pari a 8 o 10 alunni a seconda dell'ordine e grado scolastico) rispetto a quelli stabiliti per legge nelle scuole statali². In questo caso si registra un trattamento diverso, disposto dallo stesso legislatore, tra scuole appartenenti al medesimo sistema nazionale di istruzione³.

La possibilità di istituire scuole non statali è prevista dall'art. 33, comma 4 della

[Principali+dati+della+scuola+-+avvio+anno+scolastico+2019-2020.pdf/5c4e6cc5-5df1-7bb1-2131-884daf008088?version=1.0&t=1570015597058](https://www.mur.gov.it/Portals/0/Documenti/Principali+dati+della+scuola+-+avvio+anno+scolastico+2019-2020.pdf/5c4e6cc5-5df1-7bb1-2131-884daf008088?version=1.0&t=1570015597058) (consultato il 18.05.2020).

² Come disposto dalle circolari ministeriali sulla formazione delle classi nelle scuole statali, che il MIUR rilascia ogni anno, il dirigente scolastico organizza le classi iniziali di ciclo con riferimento al numero complessivo degli iscritti e assegna ad esse gli alunni secondo le diverse scelte effettuate dalle famiglie, sulla base del piano dell'offerta formativa. Il numero minimo e massimo di alunni costitutivo delle classi può essere incrementato o ridotto del 10%, nel rispetto di quanto previsto ai sensi del DPR 20 marzo 2009, n. 81. Il numero degli alunni nelle classi iniziali che accolgono alunni diversamente abili non può superare il limite di 20, purché sia motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili. Le sezioni della scuola dell'infanzia sono costituite con un numero minimo di 18 e un massimo di 26 alunni, salvi i casi di presenza di alunni disabili; eventuali iscritti in eccedenza dovranno essere ridistribuiti tra le diverse sezioni della stessa scuola, senza superare il numero di 29 alunni per sezione. Le sezioni della scuola primaria sono costituite con un numero minimo di 15 e un massimo di 26 alunni, salvi i casi di cui sopra. Nelle scuole a tempo pieno, il numero complessivo delle classi è determinato sulla base del totale degli alunni iscritti. Nei comuni di montagna, nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche possono essere costituite classi con un numero minimo di 10 alunni. Nella scuola secondaria di I grado le sezioni sono costituite con un numero minimo di 18 e un massimo di 27 alunni e si procede alla formazione di un'unica classe quando il numero degli iscritti non supera le 30 unità. Nei comuni di montagna, nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche possono essere costituite classi anche con alunni iscritti ad anni di corso diversi, con un numero massimo di 18 alunni. Le sezioni della scuola secondaria superiore sono costituite con un numero minimo 27 alunni; eventuali iscritti in eccedenza dovranno essere ridistribuiti nelle classi dello stesso istituto, sede coordinata e sezione staccata, senza superare il numero di 30 alunni per classe. Le classi del primo anno di corso delle sedi coordinate e delle sezioni staccate e aggregate, le sezioni di diverso indirizzo o specializzazione funzionanti con un solo corso devono essere costituite con un numero minimo di 25 alunni.

³ Per limitare i disagi e le difficoltà logistiche, organizzative, didattiche e di sicurezza legate alla formazione di classi eccessivamente numerose, la Legge n. 107/2015 (meglio nota come "Legge sulla Buona Scuola") al comma 84 ha disposto che: "Il dirigente scolastico, nell'ambito dell'organico dell'autonomia assegnato e delle risorse, anche logistiche, disponibili, riduce il numero di alunni e di studenti per classe rispetto a quanto previsto dal regolamento di cui al DPR 20 marzo 2009, n. 81, allo scopo di migliorare la qualità didattica anche in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità".

Costituzione, che affida alla legge ordinaria il compito di fissare i diritti e gli obblighi cui sono tenute le scuole non statali, affinché possa essere assicurato ai loro alunni un trattamento equipollente, e quindi paritario, a quello delle scuole statali. Il medesimo articolo, al comma 3, prevede inoltre che il riconoscimento della libertà di istituire scuole private da parte di Enti e privati avvenga “senza oneri per lo Stato”, il che sta ad indicare la mancanza di un dovere di sostegno economico e finanziario da parte dello Stato. Come sostiene Sergio Auriemma⁴, nella fattispecie la questione applicativa dei principi costituzionali, dal punto di vista strettamente giuridico, non si presta a una lettura interpretativa agevole, univoca e condivisa. La stessa locuzione “*senza oneri per lo Stato*”, che sul piano formale implicherebbe che il riconoscimento della libertà di istituire scuole private non dovrebbe comportare il dovere di assicurare *sostegno economico e finanziario* da parte dello Stato, poi in concreto è stata regolamentata in modo in parte diverso dalla legge ordinaria e dalla legislazione di rango secondario.

La statuizione riguardante la libertà di istituire scuole non statali, infatti, è norma precettiva e non programmatica, essa comporta l’obbligo per lo Stato di provvedere alla pubblica istruzione, dettando le norme generali e assicurando l’apertura di scuole di ogni ordine e grado, come previsto all’art. 33, comma 2, della Costituzione, ma non è soggetto giuridico intestatario dell’esclusività nell’erogazione dell’istruzione. Come precisato anche dalla sentenza n. 195 del 29 dicembre 1972 della Corte Costituzionale, il suddetto articolo introduce il principio del “pluralismo scolastico”, conformemente a quanto indicato al comma 1 dello stesso, laddove si afferma che “l’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento”. In tal senso il Costituente, volendo sottolineare la libertà della scuola, ha inteso consentire ad Enti e privati di perseguire la finalità dell’istruzione allo stesso modo in cui lo Stato si impegna a perseguirla attraverso l’istituzione di scuole statali di ogni ordine e grado. L’interesse primario dello Stato verso l’istruzione è proprio anche delle scuole istituite da Enti e soggetti privati, tant’è che anche in questo secondo caso è il legislatore che, attraverso un complesso impianto normativo, assicura, previa approvazione del Ministero competente, il rispetto dei requisiti richiesti ai fini dell’istituzione di una scuola non statale, la vigilanza di un Ente statale e la regolarità della direzione e degli insegnamenti mediante affidamento a persone munite del titolo legale di abilitazione.

La disciplina dettata tramite legge ordinaria e finalizzata a regolare la nascita e il funzionamento delle tipologie di scuole non statali, disseminata in numerose fonti normative, con l’approvazione del Testo Unico delle leggi sulla pubblica istruzione, il DLgs n. 297/1994, è confluita in una parte appositamente dedicata ed unitaria compresa tra gli art. 331 e 376 del T.U. Come riportato in precedenza, il legislatore ordinario ha affrontato per la prima volta la questione della parità scolastica attraverso l’emanazione della legge n. 62 del 10 marzo 2000, “Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all’istruzione” (la cosiddetta “Legge Berlinguer”). Si tratta di una legge sicuramente molto importante, perché, per la prima volta dal varo della Costituzione repubblicana, ha cercato di regolamentare il complesso rapporto fra scuola statale e scuola “privata”, istituendo il Sistema Nazionale di Istruzione inteso come realtà “plurale”, costituita da scuole statali e paritarie. Nel corso degli ultimi vent’anni il dibattito politico, cul-

⁴ Cfr. S. Auriemma, *Codice Leggi Scuola. Norme su istruzione e pubblico impiego*, Tecnodid, Napoli, 2010.

turale e pedagogico attorno a questo provvedimento è stato molto acceso e ogniquale volta viene riproposto alimenta riflessioni e contrapposizioni ideologiche tra coloro che lo considerano un attacco alla laicità dell'istruzione e della scuola e chi invece lo considera un riconoscimento importante della libertà di scelta educativa delle famiglie.

Sul piano giuridico detta legge esplicita la nozione oggettiva di "servizio pubblico", inteso come, comprendente tutte le attività, svolte da un qualsiasi soggetto, riconducibili ad un ordinamento di settore o ad un determinato fine pubblico. Le attività sono sottoposte a controllo, vigilanza o autorizzazione da Parte di una Pubblica Amministrazione, in maniera tale che non siano svolte in contrasto con gli interessi pubblici in conformità con quanto stabilito dagli artt. 41 e 43 della Costituzione.

La Legge 62/2000, all'art. 1, precisa che il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali e che 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". All'interno del sistema nazionale di istruzione pertanto sono presenti, pluralisticamente e con sostanziale identità di funzioni, sia le scuole statali sia le scuole private o di enti locali in possesso di requisiti necessari al riconoscimento della "parità"⁵. La legge offre un'interpretazione squisitamente giuridica del concetto di "parità", richiamando l'insieme delle regole che le istituzioni si impegnano a rispettare per avere titolo ad esercitare legalmente compiti di istruzione, e che prevedono: corrispondenza con gli ordinamenti generali dell'istruzione; coerenza con la domanda formativa delle famiglie; adozione di requisiti di "qualità ed efficacia" fissati dalla legge. La parità, tra l'altro, non si sostanzia unicamente nel poter rilasciare titoli di studio aventi valore legale, ma nell'assicurare un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali attraverso l'erogazione di prestazioni destinate a rendere possibile la fruizione di un diritto civile quale quello dell'istruzione. Il riconoscimento della parità scolastica inserisce la scuola paritaria nel sistema nazionale di istruzione e garantisce l'equiparazione dei diritti e dei doveri degli studenti, le medesime modalità di svolgimento degli esami di Stato, l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi lo stesso valore dei titoli rilasciati da scuole statali e, più in generale, impegna le scuole paritarie a contribuire alla realizzazione della finalità di istruzione ed educazione che la Costituzione assegna alla scuola⁶. Proprio perché parte costitutiva del sistema nazionale di istruzione, le scuole paritarie, allo stesso modo di quelle statali, sono tenute a partecipare alle iniziative di verifica dei livelli di apprendimento e di valutazione previste per il sistema nazionale di istruzione e organizzate dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo d'Istruzione (INVALSI).

Il fine per cui la norma sulla parità scolastica è stata pensata è tutto sommato chiaro. Nella prima parte del testo di legge infatti si richiama espressamente al ruolo centrale

⁵ L'art. 1, comma 2, della Legge 10 marzo 2000, n. 62 recita: "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 [...]".

⁶ Cfr. F. Donati, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in «Le Regioni», 27(3), 1999, pp. 537-558.

della libera scelta delle famiglie e alla possibilità che questa venga espressa all'interno di un unico sistema che, al di là di chi sia il responsabile giuridico del servizio, sia in grado di offrire le medesime garanzie e condizioni di crescita e di sviluppo di bambini e ragazzi, fornendo un "trattamento scolastico equipollente". Perché ciò avvenga occorre che questa unicità del sistema, rappresentata al suo interno da una pluralità di soggetti giuridici, sia espressa mediante la condivisione delle finalità che lo Stato assegna alla scuola e il rispetto dei requisiti di funzionamento richiamati nei paragrafi successivi. La mancata condivisione di questi presupposti di fondo può sfociare, come in alcuni casi è successo, nella compresenza di sistemi paralleli che solo formalmente perseguono gli stessi obiettivi, ma che al loro interno presentano regole di funzionamento e di erogazione dei servizi di istruzione molto diverse. In concreto, quello che costituirebbe una negazione stessa delle finalità della legge sulla parità, è la costituzione di un sistema non statale paritario diverso da quello prefigurato dal legislatore, di fatto alternativo, se non addirittura in competizione, con quello della scuola statale. L'attenzione e la vigilanza del rispetto delle regole pertanto rappresenta un aspetto fondamentale per la sostenibilità del sistema allo scopo di prevenire e contrastare comportamenti in grado di snaturare il senso stesso della norma e che, come è già capitato, sono sfociati nel fenomeno dei diplomifici, nell'istituzione di classi collaterali, nel ricorso a prestazioni di lavoro autonomo sottopagato, nella mancata accettazione di alunni con particolari caratteristiche, nell'utilizzo di personale docente non abilitato, nell'assenza di organi collegiali, nella non trasparenza dei bilanci scolastici.

Quello che riteniamo sia mancato in questi anni, e su cui occorre continuare a lavorare a vantaggio della tenuta dell'intero sistema, è un reale processo di armonizzazione tra le due componenti del sistema pubblico, indispensabile per rendere davvero omogeneo e unico il nostro sistema nazionale di istruzione.

2. Il procedimento per il riconoscimento della parità scolastica

Come indicato al comma 4 dell'art. 1 della Legge n. 62/2000, la parità è riconosciuta alle scuole non statali che ne fanno richiesta e che risultano essere in possesso dei seguenti requisiti:

- un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione; un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti; l'attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci; la disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti;
- l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica;
- l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purché in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che essi intendono frequentare;
- l'applicazione delle norme vigenti in materia di inclusione degli studenti con disabilità o in condizioni di svantaggio, a tale scopo sono previsti specifici contributi a decorrere dall'anno 2000 per assicurare gli interventi di sostegno previsti dalla Legge 5 febbraio 1992, n. 104 e successive modificazioni;

- l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe; personale docente fornito del titolo di abilitazione; contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore. Spetta al Ministero dell'istruzione accertare il possesso e la permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità. Quest'ultima connotandosi come un atto concessivo, implica il rispetto di specifici doveri, quali la garanzia della libertà di insegnamento in sintonia con il progetto educativo della scuola;
- la non obbligatorietà per gli alunni delle attività extra-curricolari di carattere confessionale;
- la partecipazione alla valutazione dei processi e degli esiti del sistema nazionale di valutazione.

I requisiti sopra richiamati sono riconducibili ad alcuni principi pedagogici che il nostro sistema di istruzione reputa fondamentali, sia per la formazione della persona che per il successo scolastico di ciascun alunno, come: l'intenzionalità educativa espressa a partire dalla progettazione dell'offerta formativa e del curriculum, l'assunzione di scelte didattiche basate sulla collegialità docente, la disponibilità di ambienti funzionali alla promozione dell'apprendimento e del benessere, l'adozione di una prospettiva inclusiva basata sull'intercettazione dei bisogni degli alunni, la valorizzazione dei talenti individuali, lo sviluppo di competenze mediante la personalizzazione dei percorsi di insegnamento-apprendimento, la continuità educativa, la professionalizzazione del personale docente, l'uso formativo della valutazione. Queste dimensioni non devono essere considerate al pari di vincoli burocratici a cui attenersi, bensì definiscono l'orizzonte di senso all'interno del quale tutte le scuole, comprese quelle paritarie, sono chiamate ad organizzare il proprio servizio a vantaggio delle comunità di cui fanno parte.

In accordo con quanto richiamato, alle scuole paritarie è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico. Esse svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque richieda di iscriversi, compresi gli alunni e gli studenti diversamente abili. Il progetto educativo può indicare l'eventuale ispirazione a carattere culturale o religioso, ma nonostante ciò non sono comunque obbligatorie per gli alunni le attività extra-curricolari che presuppongono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa⁷.

Come riportato anche nella CM 15 giugno 2000, n. 163, applicativa della Legge 10 marzo 2000, n. 62, la definizione di scuola paritaria, gestita da Enti diversi dallo Stato, da privati e da persone giuridiche appartenenti a Stati membri dell'Unione Europea, da Enti religiosi italiani o da Enti religiosi stranieri dipendenti dalla Santa Sede che abbiano ottenuto la personalità giuridica in Italia, si estende a tutta la fascia dell'istruzione e essa svolge un servizio pubblico, improntato ai principi costituzionali ed è aperta a tutti. Può essere riconosciuta la parità sia a singole istituzioni scolastiche sia a complessi scolastici costituiti da scuole appartenenti anche a gradi, ordini o tipologie diversi, operanti in un'unica sede o in un ambito territoriale compatibile con la continuità dei corsi, sempre comunque all'interno della stessa regione. Se il progetto educativo identifica la singola

⁷ Cfr. A. Cavalli, *La parità scolastica: una Gepi per la scuola privata?*, in «il Mulino», 47(2), 1998, pp. 280-287.

scuola esprimendone l'orientamento culturale e/o religioso, il Piano Triennale dell'Offerta Formativa, in conformità con quanto previsto dagli artt. 3 e 8 del DPR n. 275/1999 e dalla Legge n. 107/2015, determina il curriculum obbligatorio per gli alunni, comprensivo della quota definita a livello nazionale e di quella riservata alle attività extracurricolari⁸. Sempre in merito al PTOF, la nota 7 febbraio 2003 prot. n. 165 e provvedimenti successivi, precisano che, nell'ambito della sostanziale parità di trattamento, deve essere estesa alle scuole paritarie la possibilità di pubblicizzare la propria offerta formativa, negli incontri che abitualmente vengono organizzati dai dirigenti scolastici, per i genitori degli alunni che frequentano la scuola del primo ciclo. Pertanto viene garantita alle scuole paritarie la possibilità di partecipare a dette riunioni, fermo restando che analogo diritto debba essere riconosciuto anche alle scuole statali rispetto ad analoghe riunioni organizzate dalle scuole paritarie. Il legislatore nel sottolineare la funzione pubblica del servizio reso sia dalle scuole statali che da quelle paritarie, nel rispetto delle rispettive specificità sul fronte giuridico, ha inteso uniformare il più possibile gli aspetti connessi alla comunicazione dell'offerta formativa dei due modelli di scuola, mentre sul fronte organizzativo permangono tutt'oggi evidenti differenze, che sarebbe opportuno rimuovere. In entrambi i casi, alcuni documenti e adempimenti, che connotano la dimensione formativo-didattica di un istituto, risultano obbligatori e vincolanti, è questo il caso del Piano Triennale dell'Offerta Formativa, della Carta dei servizi, dei vari Regolamenti (di istituto, di disciplina, ecc.), dell'elaborazione del Rapporto di Autovalutazione (RAV), della partecipazione agli Organi collegiali, sebbene questi ultimi per le scuole paritarie non possano essere previsti da contratto.

La regolamentazione delle scuole non statali è avvenuta in più tappe e attraverso diversi dispositivi giuridici previsti dall'ordinamento: il riconoscimento legale per le scuole secondarie, l'autorizzazione al funzionamento per le scuole dell'infanzia, la parificazione per le scuole primarie secondo le disposizioni del T.U. del 1994. Attualmente, come disposto dal DM n. 83/2008, detti istituti debbono intendersi superati e non più operanti. Per molti anni le scuole non paritarie (materne autorizzate, elementari parificate, secondarie pareggiate e legalmente riconosciute) hanno continuato transitoriamente ad essere regolamentate dalle disposizioni di cui alla parte II, Titolo VIII del DLgs 16 aprile 1994, n. 297, in attesa dell'attuazione dell'art 1, comma 7 della Legge n. 62/2000 che ha introdotto la previsione di due tipologie di scuole non statali: paritarie e non paritarie.

2.1 Le scuole paritarie

Per quanto riguarda la prima tipologia di scuole non statali, quelle paritarie, il DM n. 267 del 29 novembre 2007 "Disciplina delle modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica e per il suo mantenimento, ai sensi dell'art. 1-bis, comma 2, del Decreto-Legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla Legge 3 febbraio 2006, n. 27", ed il successivo DM n. 83/2008 "Linee guida per l'attuazione del decreto ministeriale contenente la disciplina delle modalità procedurali per il ricono-

⁸ Cfr. N. Colaianni, *Autonomia e parità della scuola*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 1997, pp. 107-132.

scimento della parità scolastica e per il suo mantenimento”, hanno ridefinito le procedure per il riconoscimento, il mantenimento e la revoca della parità.

L'istanza di riconoscimento della parità è presentata dal soggetto gestore persona fisica o, nel caso di ente pubblico o privato, dal rappresentante legale che deve essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 353 del DLgs 16 aprile 1994, n. 297, ovvero essere cittadino italiano che abbia compiuto il trentesimo anno di età, sia in possesso dei necessari requisiti professionali e morali, nonché del godimento dei diritti politici in Italia o nel proprio Paese. A tal fine sono equiparati ai cittadini dello Stato gli italiani non appartenenti alla Repubblica. La stessa facoltà di cui sopra è riconosciuta alle persone giuridiche italiane, ma in questo caso i requisiti sopra indicati per le persone fisiche devono essere posseduti dal rappresentante legale dell'ente. È fatta salva l'applicazione della normativa comunitaria sull'equiparazione ai cittadini ed enti italiani, per quanto concerne l'apertura e la gestione di istituzioni scolastiche, ai cittadini e agli enti degli Stati membri dell'Unione Europea. Non sono considerati stranieri e sono quindi sottoposti all'esclusiva vigilanza del MIUR le scuole, i corsi e gli organismi culturali mantenuti da enti religiosi stranieri dipendenti dalla Santa Sede che abbiano ottenuto la personalità giuridica in Italia. La domanda presentata da un ente ecclesiastico deve essere corredata del nulla-osta della competente autorità ecclesiastica. La domanda presentata da un ente locale o regione deve essere corredata del relativo atto deliberativo, adottato secondo il rispettivo ordinamento.

L'istanza di riconoscimento della parità può essere inoltrata sia per le scuole non statali già funzionanti che per quelle non statali che attiveranno il funzionamento all'inizio dell'anno scolastico successivo a quello dell'inoltro della richiesta. Il funzionamento, fatta eccezione per la scuola dell'infanzia, deve essere attivato con corsi completi o, a partire dalla prima classe, in vista dell'istituzione dell'intero corso. L'istanza di riconoscimento deve essere inoltrata al Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale competente per territorio entro il 31 marzo dell'anno scolastico precedente a quello da cui decorrono gli effetti della parità, che è riconosciuta con provvedimento adottato dallo stesso Direttore Generale previo accertamento della sussistenza dei requisiti e delle condizioni stabiliti dall'art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della Legge 10 marzo 2000, n. 62.

Contestualmente all'istanza di riconoscimento il gestore o il rappresentante legale della gestione deve dichiarare, sotto la propria responsabilità:

- i dati relativi al proprio status giuridico nonché il possesso dei requisiti previsti dall'art. 353 del DLgs 16 aprile 1994, n. 297;
- l'impegno ad adottare un bilancio della scuola conforme alle regole della pubblicità vigenti per la specifica gestione e comunque accessibile a chiunque nella scuola vi abbia un interesse qualificato; il bilancio deve indicare chiaramente l'eventuale finanziamento parziale da parte dello Stato;
- l'impegno ad istituire nella scuola organi collegiali improntati alla partecipazione democratica;
- l'impegno ad applicare le norme vigenti in materia di inserimento di studenti con disabilità, con difficoltà specifiche di apprendimento o in condizioni di svantaggio;
- l'impegno ad accogliere l'iscrizione alla scuola di chiunque ne accetti il progetto educativo, in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che

intende frequentare e di età non inferiore a quella prevista dai vigenti ordinamenti scolastici;

- l'impegno a costituire corsi completi, fatta eccezione per le scuole dell'infanzia;
- l'impegno ad utilizzare personale docente munito del titolo di abilitazione prescritto per l'insegnamento impartito;
- l'impegno ad utilizzare un coordinatore delle attività educative e didattiche in possesso di titoli culturali o professionali adeguati;
- l'impegno a stipulare contratti individuali di lavoro per il coordinatore delle attività educative e didattiche e contratti di lavoro individuali conformi ai contratti collettivi nazionali di categoria per il personale docente della scuola. È fatta eccezione per il personale religioso che presta servizio nell'ambito della propria congregazione e per il clero diocesano che presta servizio nell'ambito di strutture gestite dalle Diocesi;
- la qualificazione giuridica del soggetto gestore della scuola paritaria con la precisazione relativa all'essere un soggetto giuridico "con fini di lucro" o "senza fini di lucro".

In caso di sdoppiamento di un corso già funzionante il gestore deve chiedere, entro 30 giorni dal termine ultimo annualmente stabilito per l'iscrizione degli alunni, l'estensione del riconoscimento della parità alle nuove classi, a partire dalla prima e con prospettiva di completamento del corso. Verificata la completezza e la regolarità delle dichiarazioni e dei documenti prodotti dal gestore, il dirigente preposto all'Ufficio Scolastico Regionale competente per territorio adotta, entro il 30 giugno, un provvedimento di riconoscimento o di diniego della parità scolastica, in caso di riconoscimento esso ha effetto dall'inizio dell'anno scolastico successivo a quello in cui è stata presentata la relativa domanda. Il provvedimento in essere deve specificare per quale ordine e grado di scuola e per quali corsi è riconosciuta la parità. Il gestore o il rappresentante legale, entro il 30 settembre di ogni anno scolastico, deve dichiarare al competente Ufficio Scolastico Regionale la permanenza dei requisiti richiesti dalle norme vigenti e entro la stessa data deve rendere noti:

- a) i dati relativi al coordinatore delle attività educative e didattiche e ai docenti;
- b) il numero delle sezioni, delle classi e degli alunni frequentanti⁹;
- c) la composizione degli organi collegiali;
- d) la delibera dei competenti organi collegiali di adozione del piano triennale dell'offerta formativa, che deve essere conservato agli atti della scuola.

In caso di inosservanza delle prescrizioni suddette o qualora vengano rilevate irregolarità di funzionamento, l'Ufficio Scolastico Regionale invita la scuola interessata, mediante comunicazione formale, a provvedere alle dovute regolarizzazioni entro il termine perentorio di 30 giorni. Scaduto il predetto termine senza che la scuola abbia prov-

⁹ Per rendere efficace l'organizzazione degli insegnamenti e delle attività didattiche, il gestore o il legale rappresentante della gestione si impegna a formare classi composte da un numero di alunni non inferiore ad otto e in età non inferiore a quella prevista dai vigenti ordinamenti scolastici in relazione al titolo di studio da conseguire. Per le scuole dell'infanzia, fatte salve le deroghe previste dalla legge per particolari situazioni territoriali, il numero minimo di otto alunni va computato con riferimento agli alunni nel loro complesso senza riferimento alle sezioni attivate (Cfr. DM n. 83/2008, "Linee guida per l'attuazione del decreto ministeriale contenente la disciplina delle modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica e per il suo mantenimento").

veduto, l'Ufficio dispone gli opportuni accertamenti. Il gestore o il rappresentante legale è tenuto a comunicare e documentare tempestivamente all'USR ogni eventuale variazione riguardante la gestione, l'organizzazione e il funzionamento della scuola stessa ai fini delle conseguenti verifiche in ordine alla permanenza dei requisiti prescritti e al trasferimento della sede scolastica che deve comunque essere oggetto di provvedimento di modifica del riconoscimento della parità previo accertamento, per la nuova sede, dell'idoneità dei locali e della loro conformità alla normativa vigente. L'USR accerta comunque la permanenza dei requisiti richiesti mediante apposite verifiche ispettive che potranno essere disposte in qualsiasi momento. Qualora sia accertata la sopravvenuta carenza di uno o più dei requisiti richiesti, l'USR invita la scuola a ripristinare il requisito o i requisiti mancanti, assegnando il relativo termine, di norma non superiore a trenta giorni, scaduto il termine assegnato senza che la scuola abbia provveduto a ripristinare il requisito o i requisiti prescritti, si provvede alla revoca del provvedimento con cui è stata disposta la parità.

Come specificato all'art. 4 del DM n. 267 del 29 novembre 2007 e dal DM n. 83/2008, la revoca dell'atto di riconoscimento della parità scolastica è disposta, oltre che per la mancanza dei requisiti di cui sopra anche nei seguenti casi:

- a) libera determinazione del gestore;
- b) gravi irregolarità di funzionamento;
- c) accertata violazione dell'articolo 1-bis, comma 3 del Decreto-Legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27 secondo il quale le scuole paritarie non possono svolgere esami di idoneità per alunni che abbiano frequentato scuole non paritarie che dipendano dallo stesso gestore o da altro con cui il gestore abbia comunque comunanza d'interessi. Il gestore o il legale rappresentante ed il coordinatore delle attività educative e didattiche della scuola paritaria devono dichiarare l'inesistenza di tale situazione per ciascun candidato ai predetti esami. La mancanza o falsità delle predette dichiarazioni comporta la nullità degli esami sostenuti e dei titoli rilasciati, fatte salve le conseguenti responsabilità civili e penali;
- d) mancato completamento del corso, nel caso di riconoscimento della parità ad iniziare dalla prima classe;
- e) mancata attivazione in una stessa classe per due anni scolastici consecutivi.

Per quanto concerne specificamente il riconoscimento della parità scolastica nella scuola secondaria di II grado, come previsto dalla nota prot. n. 2025 della Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per l'Autonomia Scolastica del 16 marzo 2010 e disposizioni successive, i Regolamenti applicativi della riforma hanno previsto a partire dalla classe prima, dall'a.s. 2010/11 il graduale passaggio dei vecchi corsi liceali, tecnici e professionali ai nuovi percorsi come riordinati dai Decreti nn. 87, 88 e 89 del 2010, dette disposizioni si applicano a tutti gli istituti di istruzione secondaria di II grado del sistema nazionale di istruzione, e pertanto forniscono indicazioni specifiche anche per le scuole paritarie. Infatti, tutte le istituzioni scolastiche di istruzione secondaria di II grado paritarie, allo stesso modo di quelle statali, dall'anno scolastico 2010/11, sono confluite nel nuovo ordinamento e hanno potuto attivare solo classi prime relative ai percorsi previsti dal nuovo ordinamento. La confluenza nei nuovi indirizzi di studi è avvenuta secondo i criteri indicati nelle tabelle delle "confluenze" allegate ai Regolamenti. Tutte le scuole secondarie di II grado paritarie, infatti, entro il 31 marzo 2010, hanno inviato all'Ufficio Scolastico Regionale territorialmente competente una formale comunicazione relativa all'indirizzo

o agli indirizzi in cui confluire, corredata da una copia dei decreti di autorizzazione alla sperimentazione a suo tempo emanati; resta compito degli Uffici Scolastici Regionali, una volta acquisite le comunicazioni da parte dei gestori e verificata la congruità delle richieste di confluenza, provvedere a riconoscere il passaggio ai nuovi ordinamenti. Per tutte le scuole secondarie di II grado paritarie che, a seguito dell'entrata in vigore della riforma degli ordinamenti, hanno assunto una denominazione diversa da quella precedente, gli Uffici Scolastici Regionali, prima dell'inizio dell'anno scolastico 2010/2011, hanno emesso i provvedimenti di modifica dei decreti di riconoscimento della parità comprensivi dell'indicazione del settore, indirizzo e articolazione. Le scuole secondarie di II grado paritarie che intendano attivare nuovi corsi relativi ad indirizzi diversi da quelli già riconosciuti come paritari debbono presentare domanda di estensione della parità all'Ufficio Scolastico Regionale entro il 31 marzo di ogni anno, indicando il percorso di studi di nuovo ordinamento di cui si chiede l'istituzione, a partire dalla classe prima in vista della progressiva istituzione dell'intero corso.

2.2 Le scuole non paritarie

La seconda tipologia di scuole non statali prevista dalla Legge n. 62/2000, e richiamata anche dal DM n. 82/2008, fa riferimento alle cosiddette scuole non paritarie. Queste svolgono un'attività organizzata di insegnamento e presentano le seguenti condizioni di funzionamento:

- un progetto educativo e relativa offerta formativa, conformi ai principi della Costituzione e all'ordinamento scolastico italiano, finalizzati agli obiettivi generali e specifici di apprendimento correlati al conseguimento di titoli di studio;
- la disponibilità di locali, arredi e attrezzature conformi alle norme vigenti in materia di igiene e sicurezza dei locali scolastici, e adeguati alla funzione, in relazione al numero degli studenti;
- l'impiego di personale docente e di un coordinatore delle attività educative e didattiche forniti di titoli professionali coerenti con gli insegnamenti impartiti e con l'offerta formativa della scuola, nonché di idoneo personale tecnico e amministrativo. Per quanto riguarda il personale docente esso deve essere in possesso dell'abilitazione all'insegnamento impartito; nella scuola primaria gli insegnanti delle lingue straniere, delle tecnologie informatiche, dell'educazione musicale e dell'educazione motoria possono essere affiancati da personale munito di titolo di studio specifico, purché accompagnato da adeguata formazione didattica accertata dal coordinatore delle attività didattiche della scuola. La gestione ed il coordinamento didattico comportano distinte responsabilità anche se possono essere assunte dalla stessa persona. Nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole primarie il coordinatore didattico deve essere in possesso di titoli culturali o professionali non inferiori a quelli previsti per il personale docente, nelle scuole secondarie di primo e secondo grado deve essere in possesso di laurea o di titolo equipollente;
- alunni frequentanti, in età non inferiore a quella prevista dai vigenti ordinamenti scolastici, in relazione al titolo di studio da conseguire, per gli alunni delle scuole statali e paritarie.

Le scuole non paritarie, non facendo parte del sistema scolastico nazionale, non pos-

sono rilasciare titoli di studio aventi valore legale, né intermedi, né finali. Il Decreto 29 novembre 2007, n. 263 Regolamento recante “Disciplina delle modalità procedurali per l’inclusione ed il mantenimento nell’elenco regionale delle scuole non paritarie, ai sensi dell’articolo 1-bis, comma 5, del Decreto-Legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla Legge 3 febbraio 2006, n. 27” e il successivo DM n. 82/2008 che ne definisce le Linee guida, prevedono che la domanda di iscrizione negli elenchi regionali delle scuole non paritarie debba essere presentata all’Ufficio Scolastico della Regione in cui la scuola ha sede entro il 31 marzo di ogni anno (art. 1, comma 2 del DM n. 263/2007). Detta domanda deve essere presentata dal gestore o dal rappresentante legale dell’ente gestore, il quale è tenuto a: precisare la tipologia di scuola cui l’organizzazione vuole conformarsi con riferimento agli ordinamenti vigenti; la denominazione che vuole assumere; gli indirizzi o i corsi serali attivati o che si intende attivare nell’anno scolastico successivo; dichiarare di essere in possesso dei requisiti di cui all’art. 1-bis, comma 4, del Decreto-Legge n. 250/2005, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 27/2006 citati in precedenza. L’Ufficio Scolastico Regionale procede alla verifica della dichiarazione e della documentazione e, in caso di riscontro positivo, iscrive la scuola nell’elenco regionale con l’indicazione della tipologia di scuola, degli indirizzi o dei corsi di studio dichiarati e ne dà comunicazione alla scuola che ha prodotto domanda entro il 30 giugno e con effetto dall’inizio dell’anno scolastico immediatamente successivo. In caso di riscontro negativo, l’Ufficio comunica l’esito della domanda entro lo stesso termine del 30 giugno. L’Amministrazione scolastica è tenuta ad effettuare, entro il successivo 30 novembre, appositi accertamenti ispettivi e, nel caso questi attestino la mancanza di uno o più requisiti richiesti dalla legge e dichiarati nella domanda, dispone la cancellazione della scuola dall’elenco regionale, previa comunicazione formale alla scuola interessata. L’elenco regionale delle scuole non paritarie deve essere aggiornato ogni anno e viene pubblicato all’albo e sul sito web dell’Ufficio Scolastico Regionale di competenza entro il 30 giugno.

L’iscrizione della scuola nell’elenco regionale comporta il riconoscimento della condizione di scuola non paritaria con effetto dall’inizio dell’anno scolastico successivo alla data di accoglimento della domanda. Per il mantenimento dell’iscrizione nell’elenco regionale, il gestore o il rappresentante legale della scuola non paritaria deve dichiarare espressamente all’Ufficio Scolastico Regionale, entro il termine del 31 marzo di ciascun triennio, la volontà di mantenere iscritta la propria scuola nell’elenco e la permanenza dei requisiti richiesti. In caso di mancata dichiarazione, l’Ufficio invita la scuola interessata, mediante comunicazione formale, a provvedere all’adempimento entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della comunicazione. Scaduto inutilmente il termine, l’Ufficio dispone la cancellazione della scuola dall’elenco regionale delle scuole non paritarie, dandone comunicazione alla stessa.

La scuola non paritaria iscritta nell’elenco regionale è tenuta a comunicare tempestivamente al competente Ufficio Scolastico Regionale ogni variazione riguardante la gestione, la sede, l’organizzazione e il funzionamento della scuola stessa, ai fini delle conseguenti verifiche da parte dell’Ufficio in ordine alla permanenza dei requisiti prescritti. Devono comunque essere comunicate, entro il termine del 31 marzo, l’istituzione di indirizzi o di corsi serali nuovi. Nel caso di istituzione di indirizzi di studio o di corsi di tipologia ordinamentale diversa, il gestore deve presentare una nuova domanda di iscrizione nell’elenco regionale delle scuole non paritarie. Nel caso di trasferimento della sede

scolastica in altra regione, il gestore deve presentare una nuova domanda di iscrizione all'Ufficio Scolastico Regionale competente per territorio. Quest'ultimo accerta la veridicità delle dichiarazioni prodotte nei tempi prescritti da ciascuna scuola non paritaria iscritta nel proprio elenco e, qualora verifichi la sopravvenuta carenza di uno o più dei requisiti richiesti, invita la scuola a ripristinare il requisito o i requisiti mancanti entro il termine di 30 giorni, scaduto il quale senza che la scuola abbia dimostrato di aver provveduto nel senso richiesto, dispone la cancellazione della scuola o di parte degli indirizzi risultati privi dei requisiti dall'elenco regionale, dandone anche in questo caso formale comunicazione alla scuola.

Per una lettura critica di quanto disposto dalla normativa vigente in merito al riconoscimento della parità scolastica e all'iscrizione delle scuole non paritarie nell'apposito elenco regionale, occorre fare alcune considerazioni sulle procedure di valutazione di cui sono responsabili gli Uffici Scolastici Regionali. Già con il DPR 21 dicembre 2007, n. 260 "Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione" e il DM 27 febbraio 2008 "Riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale del Ministero della pubblica istruzione", nonché il successivo DPR 20 gennaio 2009, n. 17, viene puntualizzata l'azione di verifica e di vigilanza degli UU.SS. RR. al fine di rilevare l'efficienza delle attività di tutte le tipologie di istituzioni scolastiche (statali e non) e di valutare il grado di realizzazione del piano dell'offerta formativa. Il termine "vigilanza" in questo caso assume due accezioni: la prima consiste in un controllo informale esterno, contemporaneo o successivo, che ha per oggetto l'attività del controllato; la seconda considera la vigilanza in senso stretto, come controllo formale di legittimità degli atti.

La necessità individuata dal legislatore di garantire standard di qualità e di efficienza comuni a tutte le scuole del sistema scolastico pubblico, sia che esso sia rappresentato da scuole statali che paritarie, chiama direttamente in causa il ruolo strategico ricoperto dai dirigenti tecnici che compongono il corpo ispettivo, operante sia a livello centrale che periferico, ai quali sono affidati i compiti di verifica e vigilanza sopra richiamati. Nel caso specifico delle scuole paritarie e non paritarie, l'impiego dei dirigenti tecnici punta prioritariamente ad accertare la legittimità e la correttezza delle modalità di istituzione e funzionamento di dette scuole, al fine di acquisire conoscenze in forma autoritativa da parte della Pubblica Amministrazione su casi e situazioni particolari. Mediante l'esercizio della funzione ispettiva propriamente detta, il dirigente tecnico è chiamato a condurre attività di controllo che puntino a verificare la conformità degli atti amministrativi alla normativa vigente sulla parità scolastica (controllo di legittimità) e la corrispondenza dell'atto al risultato che esso mira a conseguire (controllo di merito), nonché il verificarsi di comportamenti non previsti dalla norma o ostativi della stessa¹⁰. A causa della orami

¹⁰ A tal proposito è opportuno richiamare quanto disposto dalla "Direttiva sull'attività di ispezione" del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 luglio 2002. Essa nel procedere ad un riesame sistematico dei criteri e delle modalità di svolgimento delle ispezioni nelle Pubbliche Amministrazioni delinea alcuni tratti fondamentali del profilo ispettivo ricchi di significato anche per il sistema educativo di istruzione e formazione. Ciò lo si evince soprattutto laddove si precisa che tutte le iniziative dell'ispettore devono: basarsi su imparzialità e autonomia di giudizio, la sua posizione di terzietà gli consente infatti di avanzare proposte finalizzate alla risoluzione delle inefficienze; dimostrare conoscenza e capacità di analisi dell'attività e della normativa dell'ente o dell'ufficio sottoposto ad ispezione al fine dello svolgimento proficuo delle verifiche; produrre osservazioni e eventuali proposte basate sull'obiettività metodologica, sulla significatività e sulla

storica carenza di personale ispettivo che connota il nostro sistema d'istruzione, l'operato dei dirigenti tecnici incaricati dall'USR nell'accertare i requisiti per il conferimento e il mantenimento della parità scolastica si limita, sempre più spesso, ai soli aspetti formali di legittimità, come lo status giuridico del gestore, il funzionamento amministrativo e contabile, il rispetto delle norme sulla sicurezza, le condizioni dell'edilizia scolastica, l'esistenza di certificazioni di agibilità dei locali, ecc. e sempre meno agli aspetti didattici e pedagogici connessi all'offerta formativa. A riguardo, infatti, non di rado sono riscontrabili situazioni di opacità e di mancanza di corrispondenza sostanziale tra le finalità e gli obiettivi che l'intero sistema di istruzione si è dato attraverso le *Indicazioni Nazionali* e delle *Linee Guida* e la pratica didattica agita nel quotidiano. Al di là della legittima e riconosciuta pluralità dei modelli culturali e pedagogici che le scuole possono assumere a fondamento delle proprie scelte didattiche, talvolta si registra una condivisione ancora troppo labile di alcune scelte valoriali di fondo che oggi il nostro ordinamento scolastico, in linea con quanto previsto da organismi transnazionali come l'ONU¹¹, l'UNESCO¹², l'OCSE¹³, ecc., ha riconosciuto come fondamentali e che pongono al centro dell'offerta formativa e curricolare principi importanti come quelli di inclusione, democrazia, valorizzazione delle differenze, personalizzazione dei percorsi di apprendimento, cura dei talenti, contrasto al dogmatismo pedagogico (religioso o laico che sia), all'autoritarismo, all'omologazione, alla standardizzazione, ecc. Per quanto non sia né opportuno e né possibile generalizzare, in considerazione del fatto che fenomeni di disallineamento tra curricolo esplicito e curricolo implicito sono diffusi anche nelle scuole statali - alcune delle quali ad esempio ancora oggi non dispongono di un curricolo per competenze, sebbene la normativa lo preveda già dalla fine del secolo scorso - sarebbe importante che le visite ispettive effettuate nelle scuole paritarie e non paritarie si concentrassero non solo su aspetti formali e burocratici, ma che assumessero anche una funzione "formativa", "migliorativa", a tutela dei bisogni dei destinatari dei servizi educativi, procedendo anche ad una valutazione della qualità dell'offerta formativa, delle proposte curricolari e delle pratiche didattiche adottate in classe. Così facendo potrebbe essere fonito un valido supporto sia allo sviluppo professionale degli insegnanti che vi operano sia al miglioramento della didattica erogata, in linea con quanto tutte le scuole del sistema dovrebbero preoccuparsi di fare e che in tal senso potrebbe essere definito davvero "paritario".

3. Una vexata quaestio: il finanziamento pubblico delle scuole paritarie

Uno dei temi su cui in passato il confronto politico-istituzionale è stato maggiormente acceso, e che spesso - a fasi alterne - riecheggia ancora oggi nelle aule parlamentari e nella società civile, ha riguardato non tanto la possibilità di conteplare all'interno

rilevanza degli elementi; produrre referti e rilievi fondati su elementi probanti e circostanziati.

¹¹ Cfr. United Nations General Assembly, *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*, United Nations, New York, NY, 2014.

¹² Cfr. UNESCO, *Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*, 2015b. Disponibile da <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf> (consultato il 19.05.2020); Id., *Education for All Global Monitoring Report - 2015*. Oxford University Press, Oxford, 2015b.

¹³ Cfr. OECD (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing. Disponibile da http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en (consultato il 19.05.2020).

del sistema nazionale di istruzione le scuole paritarie, quanto la possibilità di prevedere per queste ultime finanziamenti e contributi statali.

La Legge n. 62/2000 non ha previsto finanziamenti diretti alle scuole paritarie, ma ha introdotto misure di sostegno all'espansione dell'offerta formativa e del diritto allo studio dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita attraverso il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali e il pluralismo delle iniziative e degli enti gestori. Si è cercato in tal senso di superare lo scoglio del finanziamento pubblico alle scuole private, incoraggiando alla frequenza scolastica "i capaci e i meritevoli", anche se privi di mezzi, come recita l'art. 34 della Costituzione, a prescindere dalla natura giuridica della scuola prescelta, dando importanza al diritto di scelta delle famiglie in materia di educazione e istruzione dei figli. Questo, almeno in parte, ha impedito di entrare in conflitto con quanto previsto dall'art. 33, comma 3 della Costituzione secondo cui "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato", perciò la legge ha previsto un sistema di interventi ed incentivi attivi, sotto forma di borse di studio, e passivi, sotto forma di sgravi fiscali. Per rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione per tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie nell'adempimento dell'obbligo scolastico e nella frequenza della scuola secondaria, lo Stato ha adottato un piano straordinario di finanziamento alle regioni e alle province autonome 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. I soggetti aventi i requisiti richiesti, individuati da apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, possono fruire di borse di studio mediante la detrazione di una somma equivalente all'imposta lorda riferita all'anno in cui la spesa è stata sostenuta¹⁴. Le regioni e le province autonome disciplinano le modalità con le quali sono annualmente comunicati al Ministero delle finanze e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica i dati relativi ai soggetti che intendono avvalersi della detrazione fiscale. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica provvede successivamente al corrispondente versamento delle somme occorrenti. Tali interventi sono realizzati prioritariamente a favore delle famiglie in condizioni svantaggiate, pur restando fermi gli interventi di competenza di ciascuna regione e delle province autonome in materia di diritto allo studio¹⁵. Va tuttavia sottolineato come non risulti ancora attuato il disposto di cui all'art. 138 del DPR 31 marzo 1998, n. 112, e richiamato in seguito anche dalla Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento

¹⁴ Nello specifico così recita l'art. 1, comma 9, della Legge 10 marzo 2000, n. 62: "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. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri emanato su proposta del Ministro della pubblica istruzione entro 60 giorni dall'approvazione della presente legge sono stabiliti i criteri per la ripartizione di tali somme tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e per l'individuazione dei beneficiari, in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie da determinarsi a norma dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nonché le modalità per la fruizione dei benefici e per la indicazione del loro utilizzo".

¹⁵ Cfr. M. Croce, *Le scuole paritarie fra servizio pubblico e attività commerciale: il caso delle esenzioni ICI*, in «Quaderni costituzionali», 35(4), 2015, pp. 995-996.

della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3¹⁶, per cui spetta alle Regioni erogare finanziamenti alle scuole non statali¹⁶; la concessione di contributi, pertanto, avviene ad opera dell'Amministrazione statale secondo le procedure sopra menzionate¹⁷. L'art. 1, comma 8, della Legge n. 62/2000 prevede inoltre per le scuole paritarie, senza fini di lucro, in possesso dei requisiti di cui all'art. 10 del DLgs 4 dicembre 1997, n. 460 che dispone il "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale" aventi anche finalità connesse all'istruzione, il riconoscimento di uno specifico trattamento fiscale.

Di fatto, per le ragioni di cui sopra, le scuole paritarie godono di un sostegno dello Stato sotto forma di contributo diretto alle scuole, erogato dal MIUR, e indiretto, come detrazioni d'imposta per le famiglie degli alunni connesse alle spese per l'istruzione. A queste forme di sostegno si aggiungono altri contributi locali, rilasciati in base all'ISEE (Indicatore di Situazione economica Equivalente) delle famiglie, e nazionali legati a specifici provvedimenti normativi per l'ampliamento dell'offerta formativa (come la ex Legge n. 440/1997¹⁸) e a fondi vincolati a specifici progetti nazionali che prevedono di *default* una quota delle risorse assegnate riservata alle scuole paritarie. Per quanto riguarda il contributo diretto alle scuole, di cui in seguito analizzeremo i criteri di assegnazione, esso viene definito annualmente con decreto del MIUR, ai sensi dell' art. 1 comma 636 della legge 296 del 27 dicembre 2006, ed erogato a consuntivo. Per l'anno scolastico 2019/2020, detto contributo ammonta a 512,8 milioni di euro che saranno erogati a luglio 2020, a rimborso delle spese sostenute. A questi si aggiungono 35,9 milioni di euro per gli alunni

¹⁶ L'art. 138 del DLgs. n. 112/98 prevede che la competenza dell'erogazione delle risorse alla scuola non statale, paritaria e non, sia trasferita alle Regioni, di fatto però il Ministero non ha mai operato il concreto trasferimento delle risorse finanziarie previste nel proprio bilancio. Il trasferimento alle Regioni si sarebbe dovuto realizzare già dal settembre 2002; ciò avrebbe determinato la distribuzione nei bilanci regionali di circa 1.100 miliardi di vecchie lire, ma soprattutto la possibilità per le Regioni di realizzare, con la leva finanziaria determinata dai contributi statali eventualmente integrati da risorse proprie, un'effettiva pianificazione e programmazione dell'offerta formativa. Il che avrebbe determinato anche una sostanziale diversificazione nell'entità dei contributi erogati tra scuole paritarie (le uniche abilitate ad essere incluse nel sistema nazionale d'istruzione) e scuole non paritarie.

¹⁷ Per l'a.s. 2019/2020, il contributo statale complessivo a favore delle scuole paritarie è stato pari a 512.830.089,00 euro, da ripartire tra i vari Uffici Scolastici Regionali del paese in base alla consistenza numerica delle scuole paritarie, delle classi e sezioni, e degli alunni. Nello specifico: per il 15% in proporzione al numero delle scuole; per il 35% sulla base delle classi e sezioni; per il 50% sul numero degli alunni (Cfr. DM n. 181 del 16 marzo 2020, "Criteri e parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie per l'anno scolastico 2019/20").

¹⁸ La Legge 18 dicembre 1997, n. 440 "Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" ha disposto, a decorrere dall'esercizio finanziario 1997, l'attivazione nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione di un apposito fondo destinato alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica. Tale fondo ha previsto lo stanziamento di risorse per specifiche misure quali l'introduzione dell'insegnamento di una seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, l'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico, la formazione del personale della scuola, l'adeguamento dei programmi di studio dei diversi ordini e gradi, la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico. Per l'incremento dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche, anche mediante l'integrazione degli organici provinciali, con appositi decreti sono stati finanziati progetti proposti dalle scuole su tematiche quali l'educazione alla salute e alimentare, l'educazione stradale, il contrasto a bullismo e cyberbullismo, le emergenze educative, il curriculum digitale dello studente. Va evidenziato come le risorse destinate a questo fondo siano state fortemente diminuite nel corso del tempo. Una parte di questi finanziamenti, annulamente, è stata riservata alle scuole non statali per la realizzazione di progetti autonomi o in rete con altre scuole statali o paritarie; nel 2006 ad esempio sono stati stanziati a riguardo circa 6 milioni di euro.

disabili delle scuole paritarie, di cui 12,5 milioni riservati alle scuole dell'infanzia. Complessivamente, nel 2020 il MIUR trasferirà 548,7 milioni di euro per l'anno scolastico 2019/20. Per quanto riguarda i contributi indiretti, quello principale è rappresentato dalla detrazione per le spese d'istruzione sostenute dalle famiglie, ai sensi dell'art. 15, comma 1, lettera e-bis del TUIR; essa copre il 19% delle spese detraibili (tasse d'iscrizione, spese della mensa e contributo obbligatorio), fino a un massimo di 800 euro annui e vale solo per la scuola dell'infanzia e per la scuola secondaria di secondo grado. A questa detrazione se ne aggiunge un'altra per le erogazioni liberali in favore delle scuole pubbliche di qualsiasi ordine e grado, statali o paritarie, ai sensi dell'art. 15, comma 1, lettera iocies del TUIR, pari al 19%, senza limite di spesa. Complessivamente si stima una spesa pubblica per le scuole paritarie nel 2020 pari a 651 milioni di euro, con un contributo medio pari a 752 euro che varia da 295 euro per uno studente della scuola secondaria di primo grado fino a 1.007 euro per un alunno della scuola dell'infanzia¹⁹.

Va ricordato che, anche precedentemente all'approvazione della Legge n. 62/2000, lo Stato interveniva con provvidenze economiche in favore di alcune tipologie di scuole non statali. È il caso delle scuole materne non statali, per le quali erano annualmente erogati assegni e sussidi statali, in base al DM n. 210/1991. Anche le scuole parificate elementari godevano di finanziamenti statali sulla base di apposite convenzioni di parifica, in misura proporzionale alle classi funzionanti. Più recentemente l'attuazione del principio della parità scolastica ha comportato un aumento dei finanziamenti "diretti" in favore delle scuole dell'infanzia partecipanti al sistema prescolastico integrato (DM n. 147/2001) e per favorire l'integrazione degli alunni diversamente abili nelle scuole paritarie (Legge n. 247 del 14 agosto 2000). Inoltre sono stati previsti specifici finanziamenti per le scuole secondarie di I e II grado paritarie per l'arricchimento dell'offerta formativa, e per le scuole primarie e secondarie impegnate nell'avvio della riforma scolastica e nell'elevamento dell'obbligo di istruzione.

La questione del finanziamento pubblico alle scuole paritarie e non paritarie per come è stata affrontata dalla stessa Legge n. 62/2000 ne attesta di per sé la complessità. La legge in questione, secondo chi scrive, non è riuscita a risolvere in maniera esaustiva la questione, ma si è limitata ad individuare soluzioni formalmente non confliggenti con il dettato costituzionale, tali da supportare per un verso la libera scelta educativa delle famiglie, soprattutto di quelle più indigenti, per un altro la sussistenza delle scuole non statali che, in quanto parte del sistema pubblico, hanno continuato a ricevere comunque sovvenzioni (dirette e indirette) da parte dello Stato. A riguardo si rileva una certa disparità di trattamento laddove per le scuole paritarie e non paritarie alle sovvenzioni dello Stato si sommano quelle che le famiglie devono sostenere per il pagamento della retta scolastica prevista dal gestore privato. Si potrebbe obiettare a questa affermazione che anche le scuole statali prevedono contributi da parte delle famiglie al momento dell'iscrizione al nuovo anno o al nuovo ciclo di studi, detti contributi tuttavia non hanno il carattere dell'obbligatorietà bensì quello della volontarietà, oltre al fatto che le famiglie sono lasciate libere di scegliere in che misura contribuire all'erogazione di contributi volontari, che possono essere anche inferiori agli importi deliberati dal Consiglio dell'istituzione scolastica.

¹⁹ Cfr. IBL (a cura di), *Proposta: una scuola per tutti*, maggio 2020. Disponibile da http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_329-Alfieri-Amenta.pdf? (consultato il 18.05.2020).

Come già ricordato, il MIUR definisce annualmente, con apposito decreto, criteri e parametri per l'individuazione dei contributi alle scuole paritarie, e in via prioritaria, a quelle che erogano il servizio scolastico senza fini di lucro e che non sono legate a società aventi fini commerciali o da queste controllate. In tale ambito i contributi sono assegnati secondo il seguente ordine di priorità: scuole dell'infanzia, scuole primarie, scuole secondarie di primo e secondo grado. Tra le scuole senza fini di lucro rientrano 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; società interamente e stabilmente possedute da 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 n. 361/2000; imprese sociali di cui al DLgs n. 155/2006; enti pubblici; cooperative a mutualità prevalente di cui agli artt. 2511 e ss. del codice civile; cooperative sociali di cui alla Legge n. 381/1991.

Nel corso degli ultimi dieci anni detti riferimenti non hanno subito variazioni significative, come indicato dal D.M. n. 181 del 16 marzo 2020, relativo ai criteri e ai parametri circa le procedure di assegnazione dei contributi alle scuole paritarie per l'anno scolastico 2019/2020. Nel decreto si precisa che i contributi in questione sono erogati per sostenere la funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e che i Direttori Generali degli Uffici Scolastici Regionali ripartiscono le somme relative ai contributi da assegnare per l'anno scolastico di riferimento tra le diverse tipologie di scuole paritarie, tenendo conto dell'ordine di priorità sopra richiamato (scuole dell'infanzia, primarie, secondarie di primo e secondo grado). Negli ultimi anni scolastici le risorse finanziarie da ripartire sono state determinate sulla base dei 4/12 degli stanziamenti iscritti in bilancio per la prima parte dell'esercizio finanziario e sulla base degli 8/12 delle somme iscritte nell'anno finanziario corrispondente alla seconda parte dell'anno scolastico.

Nel dettaglio, per le scuole dell'infanzia paritarie, le risorse disponibili sono solitamente distribuite nel modo seguente: il 20% è ripartito fra tutte le scuole funzionanti sul territorio regionale; l'80% fra tutte le sezioni delle scuole senza fini di lucro funzionanti sul territorio regionale. Le risorse sono attribuite assegnando a ciascuna scuola dell'infanzia paritaria un contributo fisso, uguale su tutto il territorio regionale, calcolato in base al rapporto tra le risorse complessivamente destinate alle scuole dell'infanzia ed il numero delle scuole dell'infanzia paritarie funzionanti. Ai fini dell'assegnazione dei contributi vengono considerate le scuole paritarie con almeno una sezione con un minimo di otto alunni effettivamente iscritti e frequentanti, fatte salve situazioni del tutto eccezionali per rilevanza sociale o territoriale, valutate dal Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Per le scuole primarie paritarie, prendendo a modello quanto previsto dall'art. 4 del DPR. 9 gennaio 2008, n. 23 "Regolamento recante norme in materia di convenzioni con le scuole primarie paritarie ai sensi dell'art. 1-bis, comma 6, del Decreto-Legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito con modificazioni nella Legge 3 febbraio 2006, n. 27", dal DM n. 84/2008 che ne definisce le linee guida e da disposizioni successive, la stipula della convenzione, necessaria per l'assegnazione dei contributi, avviene tra il Direttore Generale

dell'Ufficio Scolastico Regionale e i gestori delle scuole primarie paritarie, persone fisiche o rappresentanti legali di enti o associazioni con o senza personalità giuridica, che ne abbiano fatta espressa richiesta entro il 31 marzo dell'anno scolastico precedente a quello da cui potranno decorrere gli effetti della convenzione. È opportuno ricordare che l'istanza di convenzionamento, per mezzo della quale è possibile accedere a finanziamenti erogati dalla Stato, può essere presentata solo da scuole primarie paritarie che abbiano già ottenuto la parità alla data di presentazione della medesima istanza. Successivamente alla presentazione della richiesta di convenzionamento, il Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale, o il dirigente da lui delegato, procede alla stipula della convenzione previo accertamento delle condizioni e dei requisiti dichiarati, nel limite dello stanziamento di bilancio. Detta convenzione ha la durata massima di nove anni e prevede un contributo annuale, corrisposto di norma attraverso rate semestrali al gestore della scuola primaria paritaria convenzionata nella misura stabilita, annualmente, da apposito decreto del MIUR. La convenzione può essere modificata dall'Ufficio Scolastico Regionale in relazione al variare dell'entità economica dei contributi assegnati dal MIUR o può essere modificata a richiesta del gestore nei seguenti casi: a) aumento o diminuzione del numero delle classi e del numero delle ore di sostegno o di insegnamento integrativo rispetto a quelle risultanti dall'atto di convenzione; b) mutamento del gestore (Ente o persona fisica); c) trasferimento di sede della scuola convenzionata. La richiesta di modifica per i casi di cui al punto a) deve essere inoltrata dal gestore/rappresentante legale, o persona munita di procura speciale: per le classi, entro il termine previsto dal regolamento sulla parità scolastica e cioè 30 giorni dopo la chiusura delle iscrizioni; per le ore di sostegno, entro il 30 settembre dell'anno scolastico di riferimento. I mutamenti di ente gestore e i trasferimenti di sede di cui ai punti b) e c) devono avvenire, di norma, prima dell'avvio dell'anno scolastico nel quale hanno effetto, fatti salvi casi eccezionali che sono rimessi alla competenza degli Uffici Scolastici Regionali.

Alle scuole primarie paritarie che abbiano stipulato la convenzione viene assegnato un contributo annuo in base a: a) numero di classi con una composizione minima di dieci alunni ciascuna; b) numero di ore di sostegno per gli alunni disabili previste dal piano educativo individualizzato; c) numero di ore di insegnamento integrativo necessarie per alunni in difficoltà di apprendimento su progetto aggiuntivo. In caso di risorse residue l'Ufficio Scolastico Regionale valuta la possibilità di corrispondere contributi integrativi per progetti resi necessari da particolari necessità di inserimento di alunni con disabilità o con difficoltà di apprendimento. La convenzione si risolve di diritto nel caso in cui venga revocata la parità scolastica o qualora l'Ufficio Scolastico Regionale, previa verifica tramite apposite visite ispettive, abbia riscontrato la sussistenza di gravi irregolarità di funzionamento.

Per le scuole secondarie di I e II grado paritarie le risorse disponibili a livello regionale sono ripartite per il 20% fra tutte le scuole funzionanti sul territorio regionale e per l'80% fra tutte le scuole secondarie di I e II grado senza fini di lucro. Dette risorse sono assegnate a ciascuna scuola secondaria di I e II grado paritaria attraverso un contributo fisso, uguale su tutto il territorio regionale, calcolato in base al rapporto tra le risorse complessivamente assegnate ed il numero delle scuole secondarie di I e II grado paritarie funzionanti. Le risorse sono assegnate alle scuole senza fini di lucro sulla base del numero degli studenti iscritti e frequentanti nelle tre classi delle scuole secondarie di I grado e nelle prime due classi delle scuole secondarie di II grado, a condizione che

tali classi siano formate da almeno otto alunni, i cui nominativi siano stati segnalati per l'inserimento nell'Anagrafe degli studenti.

La discussione attorno al sostegno economico dello Stato per le scuole non statali si è ulteriormente intensificata proprio a seguito dell'attuazione della Legge n. 62/2000, che, avendo riconosciuto una funzione pubblica alle scuole paritarie, secondo alcuni avrebbe dovuto prevedere un'attribuzione di risorse maggiore rispetto a quella effettivamente rilasciata. Su questo fronte infatti molte e frequenti sono state le rivendicazioni avanzate nel corso degli anni dalle associazioni delle scuole paritarie, sia di provenienza religiosa - soprattutto cattolica - che laica, per quanto riguarda l'entità dei contributi diretti, l'assegnazione dei fondi ex Legge n. 440/1997, la mancata attribuzione alle scuole paritarie dei fondi europei per i PON (poi rettificata dal MIUR), le disparità nella spesa per studente in base alla tipologia di scuola frequentata, e così via²⁰.

Se la questione della parità scolastica viene posta soprattutto a partire da una presunta sperequazione nell'assegnazione delle risorse pubbliche, che penalizzerebbe le scuole paritarie a vantaggio di quelle statali, allora la questione è mal posta. Troppo spesso, infatti, la riflessione attorno alla composizione plurima del sistema nazionale d'istruzione ha finito per mettere in secondo piano questioni ben più importanti e fondative come quelle legate alla "parità delle opportunità formative", alla "qualità dell'offerta formativa", all'"accessibilità e equità del sistema", per scivolare su questioni meramente economiche e di bilancio. La questione di fondo su cui l'intero sistema dovrebbe interrogarsi, a partire dalle scuole paritarie, è come garantire una "buona scuola non statale" in tutto il paese, come incrementarne dall'interno i livelli di efficacia ed efficienza, così da rendere maggiormente omogenea la qualità dell'intero sistema. Se dal riconoscimento dell'autonomia scolastica ad oggi, il tema dell'incremento della qualità del servizio delle scuole statali è stato un problema costante, che - pur con lentezze e momenti di stasi - è stato affrontato con serietà e rigore, per quanto riguarda il sistema delle scuole non statali si sono registrati e si registrano tuttora maggiori ritardi e difficoltà. In non pochi casi, aspetti centrali come la qualità dell'offerta, il monitoraggio dei processi didattici e gestionali, l'attenzione agli esiti di apprendimento, il rinnovamento della didattica, delle misure per l'inclusione risultano essere ancora poco valorizzati. Le istanze connesse al riconoscimento della "parità" non possono essere affrontate solo sul piano formale, sul piano della lealtà degli adempimenti. La riflessione sulla parità scolastica, infatti, merita di essere riproposta rispetto a questioni di alto profilo, quali quelle legate alla libertà di scelta educativa delle famiglie, alla tutela del diritto all'istruzione, alla qualità dell'insegnamento, alla funzione dell'istruzione pubblica per la

²⁰ In tempi recentissimi, in cui tutte le scuole sono state messe a dura prova a causa della pandemia da Covid-19, la questione è stata sollevata in maniera polemica da alcune forze politiche a seguito delle misure adottate dal Governo nel cosiddetto Decreto «Rilancio». Secondo alcuni, infatti, il decreto non avrebbe previsto interventi adeguati e specifici a sostegno della scuola paritaria ed in particolare di quella che va oltre il segmento 0-6 anni (asili nido e scuola dell'infanzia). Solo in questo caso per i soggetti che gestiscono in via continuativa i servizi educativi e le istituzioni scolastiche dell'infanzia non statali di cui all'art. 2 del DLgs 13 aprile 2017, n. 65 vengono stanziati complessivamente 80 milioni di euro, di cui 65 a copertura del mancato pagamento delle rette e 15 per un fondo specifico delle Regioni sempre destinato alle scuole paritarie gestite dalle amministrazioni comunali e quelle promosse dal privato sociale (enti confessionali, congregazioni, cooperative, ecc.). Per gli ordini e gradi scolastici successivi si rimanda ai fondi stanziati per sostenere in sicurezza gli esami di stato del I e II ciclo e l'avvio del prossimo anno scolastico.

formazione dei cittadini, aspetti sostanziali che per essere assicurati a tutti devono essere assunti come indicatori di efficacia del funzionamento scolastico sia per le scuole statali che per quelle paritarie.

4. Implicazioni didattiche e pedagogiche legate alla parità scolastica

Le novità che, a partire dall'inizio del nuovo millennio, hanno contraddistinto il nostro sistema nazionale di istruzione, prevedendo un'equiparazione di funzioni tra le scuole statali e le scuole paritarie, alle quali giuridicamente è stata riconosciuta una funzione pubblica in linea con i principi della nostra Costituzione, presentano molteplici implicazioni didattiche e pedagogiche che cercheremo brevemente di sintetizzare per punti.

1. *Valorizzazione del pluralismo culturale.* Almeno nel nostro paese è un dato di fatto che la maggior parte dei gestori di scuole paritarie e non paritarie sia costituita da organizzazioni confessionali di matrice cristiano-cattolica²¹. Il nostro stesso ordinamento prevede l'insegnamento-apprendimento facoltativo della religione cattolica in tutti gli ordini e gradi scolastici, a dimostrazione di una presenza storica, culturale e religiosa molto forte legata alla tradizione cristiana e ai principi dottrinali che la caratterizzano²². Per contro è altrettanto vero che la parità scolastica, come riportato nelle pagine precedenti, può essere riconosciuta per legge a qualsiasi organizzazione confessionale o laica in possesso di determinati criteri e parametri, a garanzia del pluralismo culturale e religioso e della possibilità per soggetti privati o enti locali di occuparsi dell'istruzione delle giovani generazioni. Uno dei requisiti per l'ottenimento della parità scolastica è quello di prevedere un progetto educativo in linea con i principi richiamati dalla Costituzione, dove i valori dell'uguaglianza, della libertà, della valorizzazione del merito, del rispetto reciproco in essa richiamati, costituiscano gli aspetti fondativi di qualsiasi intervento educativo, sia esso di matrice laica o confessionale. La possibilità di disporre di molteplici tipologie di gestori dell'istruzione apre alla possibilità di prevedere più modelli educativi, espressione di altrettanti mondi culturali in grado di forgiare una società plurale, democratica, interculturale, non binaria²³. La tradizione storica del nostro paese e i rapporti che nel corso del tempo si sono determinati tra Stato e Chiesa, rendono il terreno della parità scolastica un terreno ancora piuttosto impervio, dagli equilibri precari e dove gli attori in gioco non sempre hanno lo stesso peso. Il rischio è quello di ridurre la discussione sulla parità scolastica attorno ad un "duopolio", rappresentato dalla scuola statale e da quella confessionale, in cui la scuola non statale laica viene ad

²¹ Cfr. S. Santamaita, *Storia della scuola: dalla scuola al sistema formativo*, Pearson, Milano, 1999; F. Cambi, *Manuale di storia della pedagogia*, Laterza, Roma-Bari, 2014; C. Betti, *Maestre e maestri. Percorsi storiografici dal secondo dopoguerra al nuovo millennio*, in «Annali online della Didattica e della Formazione Docente», 8(12 suppl.), 2017, pp. 79-96.

²² Cfr. E. Catarsi (a cura di), *L'insegnamento della religione nella scuola italiana*, Franco Angeli, Milano, 1989; E. Damiano, R. Morandi (a cura di), *Cultura religione scuola: l'insegnamento della religione nella trasformazione culturale e nell'innovazione scolastica, in prospettiva europea*, Franco Angeli, Milano, 2000.

²³ Cfr. G. Campani, *Dalle minoranze agli immigrati: la questione del pluralismo culturale e religioso in Italia*, Unicopli, Milano, 2008; M. Fiorucci (a cura di), *Una scuola per tutti: idee e proposte per una didattica interculturale delle discipline*, Franco Angeli, Milano, 2008; A. Portera, *Globalizzazione e pedagogia interculturale: interventi nella scuola*, Edizioni Erickson, Trento, 2006; M. Santerini (a cura di), *La qualità della scuola interculturale: nuovi modelli per l'integrazione*, Edizioni Erickson, Trento, 2010.

assumere un ruolo residuale. La presenza di due parti contrattuali, istituzionalmente e storicamente forti, che tendono a marginalizzare altri possibili partecipanti dall'accordo politico-culturale sulla scuola, incanalando il dibattito su binari poco equilibrati, oltre ad essere un processo non adeguato ad una società democratica, risulta essere in conflitto con gli stessi principi ispiratori della nostra Costituzione.

2. *Potenziamento del diritto all'apprendimento e all'istruzione.* Per un verso, l'aver riconosciuto le scuole paritarie come facenti parte del sistema scolastico italiano può essere letto come il tentativo di dare maggiore importanza e attenzione all'apprendimento dei giovani. La possibilità di prevedere più soggetti coinvolti nei processi di istruzione può rappresentare il tentativo di ampliare l'offerta formativa, rendendola più diffusa e capillare sul territorio, più vicina ai bisogni di coloro che fruiscono dei servizi educativi, presente e funzionante anche in contesti territorialmente disagiati che altrimenti avrebbero difficoltà a vedere garantiti certi servizi. Sul piano culturale, e soprattutto pedagogico, questo vuol dire riconoscere il valore fondamentale che l'educazione ha nella vita dell'uomo e delle giovani generazioni, quale "volano" per la crescita, la maturazione e la formazione di ciascun soggetto²⁴. Disporre di maggiori opportunità educative favorisce anche l'accesso a quei canali dell'istruzione che per ragioni logistiche, familiari o socio-economiche per alcuni potrebbero essere preclusi in partenza. Per un altro, non possiamo non sottolineare il tema della responsabilità dello Stato verso l'educazione e l'istruzione dei giovani, a prescindere dalle loro caratteristiche e condizioni individuali, sociali, culturali, religiose, economiche, ecc., che - proprio nel rispetto delle differenti appartenenze degli alunni e delle loro famiglie - devono essere affidate ad una scuola laica, democratica e pluralistica dove ogni soggetto abbia la possibilità di esprimere liberamente se stesso e le proprie idee. La tutela del diritto all'apprendimento e all'istruzione costituisce un impegno e un valore che lo Stato non può abdicare a se stesso, delegandolo ad altri soggetti, e qualora decida di condividere questa responsabilità con altri attori, pubblici o privati, occorre che sia lo Stato a stabilire le regole di funzionamento e a vigilare, attraverso il proprio apparato burocratico-istituzionale, affinché queste vengano rispettate a garanzia della tenuta del sistema nel suo complesso e del rispetto dei diritti di ciascuno.

3. *Centralità del diritto di scelta delle famiglie in merito all'educazione dei figli.* La Legge n. 62/2000 ha riconosciuto ai genitori un ruolo prioritario rispetto all'educazione dei figli. Alla famiglia, intesa come prima agenzia educativa chiamata a prendersi cura dei giovani²⁵, è attribuito il compito di intrattenere un dialogo costante con il sistema scolastico e le viene riconosciuto il diritto di decidere in merito all'educazione dei figli assumendosi le responsabilità morali e sociali connesse alla formazione degli uomini e delle donne di domani²⁶. La primazia della scelta pertanto è giustificata in virtù dell'impegno, della dedizione e della cura che la famiglia deve dedicare ai propri figli, operando scelte inerenti

²⁴ Cfr. F. Cambi, *La «questione del soggetto» come problema pedagogico*, in «Studi sulla Formazione», 2008, 1(2), pp. 99-107.

²⁵ Cfr. P. Milani (a cura di), *Manuale di educazione familiare. Ricerca, intervento, formazione*, Edizioni Erickson, 2001; E. Catarsi, *Educazione familiare e pedagogia della famiglia: quali prospettive?*, in «Rivista italiana di educazione familiare», 1, 2006, pp. 11-22.

²⁶ Cfr. F. Cambi, *Analisi della famiglia d'oggi: linee di interpretazione e di intervento*, in «Rivista italiana di educazione familiare», 1, 2006, pp. 22-27; P. Rossi, *La famiglia in Europa*, Carocci, Roma, 2003; F. Zaltron, *Tra il dire e il fare. I genitori tra rappresentazioni educative e pratiche di cura*, Donzelli Editore, Roma, 2009.

la loro istruzione tali da garantire un *continuum* formativo tra l'ambiente domestico e quello scolastico coerente con i principi e i valori veicolati dai genitori allo scopo di assicurare una crescita quanto più possibile serena e armoniosa. La responsabilità educativa rimanda al dialogo tra generazioni e all'impegno di coloro che sono nati per primi di rispondere ai bisogni e ai desideri dei più giovani. I genitori attraverso l'educazione, collaborando con la scuola, assumono su di sé il compito di accompagnare e supportare i figli nel loro processo di crescita affinché un domani possano essere autonomi e capaci di scegliere per se stessi e per il mondo. Come sostiene Hannah Arendt: "L'educazione è il momento che decide se noi amiamo abbastanza il mondo da assumercene la responsabilità e salvarlo così dalla rovina, *che è inevitabile senza il rinnovamento*, senza l'arrivo di essere nuovi, di giovani"²⁷. La responsabilità educativa si esercita nel presente ma è proiettata verso il futuro, per questo comporta la valutazione delle conseguenze delle proprie azioni. Non può esistere futuro se non insieme agli altri e per vivere con gli altri dobbiamo essere educati a farlo. Da qui l'importanza e la necessità di disporre di un sistema di istruzione che, a prescindere da chi sia il soggetto incaricato della gestione del servizio, sia in grado di assicurare alcune prestazioni essenziali, a vantaggio della formazione del singolo e dell'intera società, e che lo Stato, in quanto primo portatore di responsabilità, ha il compito di monitorare. Perché ciò si realizzi occorre incrementare le sinergie tra scuola statale/non statale, migliorando le politiche per la parità e offrendo a tutti i cittadini l'opportunità di beneficiare di un sistema scolastico in cui si è lasciati liberi di scegliere tra più istituzioni che, indipendentemente dalla loro natura giuridica, sono in grado di garantire il raggiungimento delle medesime finalità pur ispirandosi a modelli culturali e filosofici diversi.

4. *Qualità dell'offerta formativa e curricolare*. Il tema della parità scolastica si lega strettamente a quello dell'equità dell'istruzione, che in un paese che si dichiara laico, come il nostro, trova fondamento nelle leggi dello Stato e negli ordinamenti scolastici che questo si è dato. Per questo motivo anche le scuole paritarie, al pari di quelle statali, sono tenute ad elaborare il Piano Triennale dell'Offerta Formativa e il curricolo di istituto in base a quanto previsto dalle *Indicazioni Nazionali* e dalle *Linee Guida*²⁸. Nella definizione del proprio progetto pedagogico alle scuole paritarie è richiesto di dettagliare in maniera puntuale le scelte educative, didattiche e organizzative, che anche qualora siano riconducibili a orientamenti religiosi e confessionali, sul piano didattico devono comunque assicurare la maturazione di competenze, abilità e conoscenze comuni a tutto il sistema educativo di istruzione e formazione. Sotto questo aspetto la normativa sulla parità scolastica stabilisce che, sebbene spetti ai genitori individuare la scuola per i propri figli di modo che questa sia maggiormente rispondente ai valori in cui la famiglia crede, ogni istituzione scolastica è tenuta a dare attuazione - attraverso la propria offerta formativa - ai principi sanciti dalla Costituzione e ad operare in funzione del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento previsti dal curricolo nazionale²⁹.

²⁷ H. Arendt (1954), *Tra passato e futuro*, Bompiani, Milano, 2001, p. 255.

²⁸ Cfr. MIUR, *Indicazioni Nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo*, in "Annali della Pubblica Istruzione", numero speciale, Le Monnier, 2012. Per le *Indicazioni Nazionali dei Licei* si veda: http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/licei2010/indicazioni_nuovo_impaginato/decreto_indicazioni_nazionali.pdf, per le *Linee Guida degli Istituti Tecnici e Professionali* si rimanda a: http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/nuovi_tecnici/INDIC/LINEE_GUIDA_TECNICI.pdf e <http://nuoviprofessionali.indire.it/linee-guida-prof/> (consultati il 19.05.2020).

²⁹ Cfr. D. Capperucci, G. Franceschini, E. Guerin, G. Perticone, *Progettare per unità di competenza nella*

La scuola dell'autonomia introdotta dalla Legge n. 59/1997, resa attuativa dal DPR n. 275/1999 e ulteriormente implementata dalla Legge n. 107/2015, nel riconoscere nuove forme di flessibilità didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, si connota come una scuola plurale e pluralistica in cui possono trovare spazio molteplici teorie pedagogiche, modelli didattici, forme di innovazione, orientamenti religiosi, purchè sia garantito a ciascun alunno, non uno di meno, il raggiungimento di quei traguardi necessari alla sua formazione, tali da permettergli di essere un domani un cittadino pienamente consapevole³⁰. Su questo fronte sussistono ancora ampi margini di miglioramento, poiché taluni modelli cultural-pedagogici, sia laici che confessionali, hanno dato vita nel tempo ad altrettanti modelli didattici non sempre coerenti con i principi educativi su cui si poggia il nostro ordinamento scolastico.

5. *Partecipazione a reti di scuole per la promozione dell'innovazione didattica.* Una delle sfide inaugurate dall'autonomia scolastica è stata il superamento della tradizionale separazione tra scuole statali e scuole non statali, tra scuole per tutti e scuole destinate solo a qualcuno, che si è venuta a determinare nel corso del Novecento³¹. Per molto tempo, infatti, le scuole non statali sono state percepite o come scuole riservate ad *élite* privilegiate, benestanti, in grado di corrispondere rette costose in cambio di un'educazione di qualità, o per contro come scuole dedite all'educazione dei marginali, di quei bambini e ragazzi frutto dell'abbandono, della povertà, dell'immigrazione che avevano bisogno di cure particolari a cui la famiglia, spesso poco presente o addirittura assente, non poteva fare fronte³². L'appartenenza al medesimo sistema dovrebbe incentivare anche il superamento di questa originaria separazione, favorendo il confronto, lo scambio di esperienze, la collaborazione tra scuole statali e scuole paritarie. In questo caso il condizionale è d'obbligo dal momento che ancora oggi, a vent'anni dalla pubblicazione della Legge n. 62/2000, alcuni sostenitori delle scuole paritarie ne lamentano un ruolo residuale all'interno del sistema nazionale di istruzione, fino a parlare di "resa delle scuole paritarie al sistema statale", da cui ne deriverebbero soprattutto due effetti collaterali: 1) l'aver delegato alla politica la battaglia per la libertà di educazione con il venire meno nella società civile di un impegno diretto e della coscienza dell'imprescindibile importanza di questo valore sociale, civile e personale; 2) l'aver introdotto nelle scuole paritarie le medesime dinamiche in atto in quelle statali: sindacalizzazione, formalismo, rigidità burocratiche, introduzione di modelli di funzionamento, culturali e pedagogici imposti dall'alto, in conflitto con le ragioni su cui dovrebbe fondarsi una scuola libera. Questa costante contrapposizione non giova alla costruzione di un sistema scolastico unitario che, come ci ricordano le teorie sistemiche³³, per esserlo pienamente deve potersi fondare sul rispetto delle medesime regole a garanzia dei risultati apprenditivi degli alunni e dell'equipollenza dei titoli di studio.

scuola primaria, Franco Angeli, Milano, 2016; D. Maccario, *A scuola di competenze. Verso un nuovo modello didattico*, Sei, Torino, 2012; I. Vannini, *La Qualità nella didattica. Metodologie e strumenti di progettazione e valutazione*, Edizioni Erickson, Trento, 2009.

³⁰ Cfr. A. Ichino, *Autonomia scolastica in un sistema pubblico: un cerchio che si può quadrare*, in «Scuola democratica», 4(2), 2013, pp. 499-508.

³¹ Cfr. S. Tagliagambe, *Più colta e meno gentile. Una scuola di massa e di qualità*. Armando Editore, Roma, 2006.

³² Cfr. S. Ulivieri S. (a cura di), *L'educazione e i marginali. Storia, teorie, luoghi e tipologie dell'emarginazione*, La Nuova Italia, Firenze, 1997.

³³ Cfr. L. von Bertalanffy (1968), *Teoria generale dei sistemi* (trad. it.), Mondadori, Milano, 2004.

In concreto questi obiettivi di maggiore collaborazione tra i servizi educativi e di istruzione possono essere perseguiti a partire da un dialogo più costruttivo tra soggetti giuridicamente diversi, che lavorano assieme alla costituzione di reti di scuole (previste dall'art. 7 del DPR n. 275/1999), aventi come fine la formazione in servizio del personale, la realizzazione di percorsi di ricerca-azione, la sperimentazione di innovazioni curricolari, l'uso di dispositivi tecnologici, la messa a punto di strumenti di valutazione, ecc.³⁴ Non a caso la collaborazione tra scuole aventi una configurazione giuridica diversa è sempre più presente e richiesta in molti dei bandi regionali e nazionali finanziati per la realizzazione di progetti in rete relativi a molteplici aree di intervento (così è successo per molti Piani Nazionali promossi dal MIUR negli ultimi anni, come PNSD, PNFD, PQM, e per altri bandi gestiti direttamente dagli UU.SS.RR. o dalle Regioni).

6. *Qualificazione professionale del corpo docente e tutela dei lavoratori.* Un altro settore dove la parità è espressamente richiesta è quello della qualificazione professionale degli insegnanti. Sebbene indagare le competenze degli insegnanti sia qualcosa di estremamente complesso, esso risulta essere di fondamentale importanza per la ricaduta che la preparazione degli insegnanti ha sull'apprendimento degli alunni. Oggi molte sono le evidenze raccolte attraverso ricerche empiriche in tutto il mondo che attestano come la qualità degli insegnanti rappresenti l'ingrediente principale per il successo di una scuola³⁵. A riguardo occorre prestare attenzione alla formazione iniziale degli insegnanti³⁶, quale momento irrinunciabile per tutti quei professionisti che, una volta laureati, andranno ad operare nelle scuole pubbliche del sistema nazionale di istruzione. Da qui la richiesta del legislatore di impiegare insegnanti abilitati anche per le scuole paritarie³⁷. Per sviluppare e mantenere aggiornate le competenze degli insegnanti, anche la formazione in servizio costituisce uno strumento irrinunciabile³⁸. Al di là dei percorsi specifici promossi dalle singole scuole, risulta essere sempre più frequente la partecipazione dei docenti a percorsi formativi organizzati in collaborazione con altre istituzioni scolastiche, paritarie e statali, dove lo scambio di buone pratiche e l'acquisizione di nuove conoscenze e competenze da trasferire nella

³⁴ Cfr. P. C. Rivoltella, *Scuole in Rete e Reti di scuole*, Etas, Milano, 2003.

³⁵ Cfr. R. Chetty, J. N. Friedman, J. E. Rockoff (2011), *The long-term impacts of teachers: Teacher value-added and student outcomes in adulthood* (No. w17699) National Bureau of Economic Research; R. Chetty, J. N. Friedman, J. E. Rockoff (2014), *Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood*, in «American economic review», 104(9), pp. 2633-2679.

³⁶ Cfr. E. Nigris, *La formazione degli insegnanti. Percorsi, strumenti, valutazione*, Carocci, Roma, 2004; I. Vannini, *Come cambia la cultura degli insegnanti: metodi per la ricerca empirica in educazione*, Franco Angeli, Milano, 2012; P. Magnoler, A. M. Notti, L. Perla, *La professionalità degli insegnanti. La ricerca e le pratiche*, Pensa Multimedia, Lecce, 2017.

³⁷ Come riportato nel D.M. del 10 ottobre 2008, n. 83, nelle scuole paritarie, il totale delle ore di lavoro del personale docente non dipendente non può superare la quota di un quarto (25%) del monte ore complessivo. Per i docenti occorre precisare sia l'indicazione esatta del titolo di studio che dà accesso all'insegnamento in quello specifico ordine di scuola, sia il possesso della necessaria abilitazione. Per le scuole secondarie di primo e secondo grado, dovrà essere indicata l'esatta classe di concorso o l'ambito per cui è stata ottenuta la predetta abilitazione. Il personale docente, assunto presso le scuole paritarie di ogni ordine e grado, deve possedere i requisiti e i titoli previsto dall'art. 6 del medesimo decreto.

³⁸ Cfr. G. Asquini (a cura di), *La Ricerca-Formazione. Temi, esperienze e prospettive*, Franco Angeli, Milano, 2018; P. Ellerani, *La formazione continua degli insegnanti e lo sviluppo delle Comunità di Apprendimento Professionale: una prospettiva necessaria per una scuola europea e di qualità*, in «Ricercazione», 7(2), 2015, pp. 253-276.

didattica rappresentano occasioni preziose per incrementare la professionalità di tutti gli insegnanti. A riguardo si pensi alla crescente offerta formativa assegnata agli ambiti territoriali nel corso dell'ultimo triennio. Sulla formazione in servizio, tuttavia, occorre continuare ad investire, in modo da creare le condizioni per uno sviluppo professionale continuo del corpo docente, che mentre nelle scuole statali sembra essere diventato un aspetto strutturale (soprattutto a seguito delle novità introdotte dalla Legge n. 107/2015), assume un carattere ancora episodico all'interno delle scuole paritarie.

Un altro aspetto che ancora oggi è regolamentato in modo diverso tra scuole statali e paritarie riguarda le procedure di reclutamento del personale e i contratti di lavoro. Sappiamo bene come l'assunzione in servizio nelle scuole statali, soprattutto per contratti a tempo indeterminato, avvenga a seguito del superamento di un concorso pubblico, cosa che non è richiesta per le scuole paritarie e che viene risolta attraverso la sottoscrizione di contratti individuali che dovrebbero corrispondere a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali per il comparto scuola. Differenze continuano a sussistere anche per quanto riguarda gli impegni connessi alla partecipazione agli organi collegiali. Se per un verso la normativa vigente ribadisce la loro piena applicazione anche nelle istituzioni scolastiche paritarie, dall'altro prefigura organi collegiali diversi. Nelle scuole paritarie, infatti, non si applicano le disposizioni vigenti in materia, ma è il Regolamento di istituto, predisposto dal gestore, sentito il coordinatore didattico, che stabilisce le relative modalità di costituzione e le procedure di funzionamento. Anche su questo sarebbe opportuno prevedere maggiori forme di raccordo e di omogeneità a tutela sia dei diritti/doveri sul lavoro dei docenti delle scuole paritarie sia per avere indicazioni chiare sulle richieste che il gestore può avanzare rispetto alle attività in servizio degli insegnanti, nonché una maggiore attenzione alle misure di protezione sindacale.

7. *Monitoraggio costante del livello di efficacia ed efficienza del sistema di istruzione.* L'importanza di garantire standard di efficacia e efficienza comuni a tutte le scuole del sistema scolastico pubblico richiede la messa a punto di azioni di monitoraggio costanti e sistematiche³⁹. Questo può avvenire attraverso forme di valutazione interna o esterna delle istituzioni scolastiche. Nel primo caso un contributo positivo è stato fornito dall'istituzione del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), previsto dal DPR n. 80/2013⁴⁰, a seguito del quale tutte le scuole hanno partecipato a processi di autovalutazione finalizzati all'individuazione di criticità da migliorare in vista dell'elevamento degli esiti di apprendimento degli alunni⁴¹. Nel secondo caso, come già affermato in precedenza, secondo quanto disciplinato dall'art. 7 del DPR 21 dicembre 2007, n. 260, la verifica e la vigilanza sull'efficacia e efficienza dell'attività delle istituzioni scolastiche e sulla realizzazione del piano dell'offerta formativa sono affiate agli Uffici Scolastici Regionali che a tale scopo possono avvalersi della collaborazione del servizio ispettivo. Nel caso delle scuole non statali, il lavoro di controllo e monitoraggio dei

³⁹ Cfr. P. Lucisano, C. Corsini, *Docenti e valutazione di scuole e insegnanti*, in «Giornale Italiano della Ricerca Educativa», 15, 2015, pp. 98-109.

⁴⁰ Si veda il DPR 28 marzo 2013, n. 80, "Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione".

⁴¹ Cfr. C. Corsini, *Valutazione come classifica e autovalutazione come ricerca*, in «Giornale Italiano della Ricerca Educativa», 5, 2010, pp. 41-47; J. MacBeath, A. McGlynn, *Autovalutazione nella scuola. Strategie per incrementare la qualità dell'offerta formativa*, Edizioni Erickson, Trento, 2003.

dirigenti tecnici riguarda la conduzione di interventi ispettivi finalizzati alla verifica e all'accertamento dei requisiti richiesti per il conseguimento della parità scolastica, per l'inclusione nell'elenco regionale delle scuole non paritarie, per la stipula delle convenzioni con scuole che risultano già in possesso della parità scolastica come indicato dalla Legge n. 62/2000 e dai DM nn. 82, 83, 84 del 2008. In considerazione della natura composita che il sistema nazionale d'istruzione ha assunto negli ultimi decenni, sarebbe utile che l'azione di vigilanza svolta dalla Pubblica Amministrazione fosse orientata verso due azioni principali: 1) un'azione consultiva a sostegno del corretto funzionamento del sistema nel suo complesso, per il raggiungimento delle finalità che lo Stato attribuisce alla scuola pubblica, laddove i requisiti rilevati non si discostino significativamente da quelli previsti dalla norma; 2) un'azione di controllo che, oltre alla legittimità degli atti, entri anche nel merito delle scelte organizzative, didattiche e gestionali per verificarne la conformità con quanto previsto dall'ordinamento. Soprattutto rispetto a questo secondo punto, infatti, occorre che i decreti di riconoscimento della parità siano emessi dopo un puntuale e capillare accertamento del possesso originario e della permanenza dei requisiti richiesti per l'erogazione del servizio scolastico affinché questo sia rispondente alle norme generali dell'istruzione e ai vincoli imposti dalla stessa legge sulla parità. In tempi recenti, detti procedimenti si sono ridotti sempre più di frequente ad una semplice accettazione delle dichiarazioni cartacee degli enti gestori senza una verifica *de visu* dell'effettiva esistenza dei requisiti imposti dalla legge. Ciò si registra non solo per quelle istituzioni scolastiche già in possesso del riconoscimento legale, dell'autorizzazione, della parifica e del pareggiamento, ma anche per quelle istituzioni scolastiche non statali "non riconosciute" che, ai sensi della CM n. 31/2003 e disposizioni successive, hanno l'obbligo di acquisire prima del "riconoscimento legale" il "riconoscimento di parità". In questo caso il dettato legislativo è chiaro: "La parità è riconosciuta alle scuole non statali che ne fanno richiesta e che, in possesso dei seguenti requisiti, si impegnano espressamente a dare attuazione a quanto previsto dai commi 2 e 3 [...] ossia i requisiti di cui al comma 4 vanno accertati in sede di riconoscimento della parità e non successivamente". Questa attenzione al rispetto dei requisiti necessari per erogare servizi di istruzione nel sistema pubblico non deve essere scambiata per affezione ai formalismi e ancor meno ad un uso ispettivo della valutazione. Essa rimanda piuttosto ad un atteggiamento rigoroso che intende difendere l'importanza della parità scolastica in termini sostanziali, per ciò che ha a che fare con la qualità dell'offerta formativa di cui le giovani generazioni hanno il diritto di beneficiare e che deve essere garantita dalla molteplicità degli attori istituzionali che popolano il sistema nazionale di istruzione.

5. Conclusioni

Il tema della parità scolastica può essere letto da più punti di vista e riproduce al suo interno molteplici antinomie, alcune delle quali non risultano essere ancora oggi del tutto superate, né sul piano giuridico né su quello culturale. Dette antinomie fanno riferimento al rapporto tra scuola laica e scuola confessionale, Stato e Chiesa, coscienza individuale e appartenenza religiosa, diritti e doveri connessi all'istruzione, responsabilità genitoriale e responsabilità dello Stato verso l'educazione delle giovani

generazioni, libertà di scelta educativa e assicurazione della qualità dell'istruzione, autonomia progettuale e esiti di apprendimento, ecc.⁴²

Al di là delle contrapposizioni ideologiche, l'istituzione di un sistema nazionale di istruzione misto, formato da scuole statali e non, paritarie e non paritarie, oltre all'esigenza di regolamentare un settore strategico per il Paese come l'istruzione, a livello pedagogico risponde soprattutto all'esigenza di farsi carico nel migliore dei modi possibili dell'educazione dei giovani, garantendo a tutti il massimo livello di qualità e accessibilità all'istruzione, nel rispetto della libera scelta delle famiglie e dei valori di ciascuno. La Legge n. 62/2000 ha cercato di risolvere questa "matassa intricata" legata alla parità scolastica, inserendola all'interno di una riflessione più ampia sulle finalità della scuola in una società complessa e articolata come quella che ha aperto le porte al nuovo millennio. Questa riflessione ha preso le mosse da una lettura critica dei modelli scolastici che si sono affermati nel corso del Novecento, per puntare al superamento di alcuni di essi e alla valorizzazione di altri. In questo senso la cosiddetta "Legge Berlinguer" ha cercato di scrollarsi di dosso l'eredità ingombrante del modello scolastico gentiliano, basato sull'appartenenza di classe e sull'egemonia delle discipline umanistiche a scapito di quelle scientifiche, in continuità con il precetto educativo della *schola* gesuitica, per puntare all'affermazione di modelli maggiormente emancipativi, democratici, capaci di riconoscere il valore della libertà, e della libertà educativa in particolare, in tutta la sua intrinseca problematicità. Rispetto a questo la lezione gramsciana⁴³ ha contribuito a sostenere la lotta culturale contro il dogmatismo culturale e pedagogico, aprendo a modelli didattici e di società orientati ad una costruzione creativa e plurima di cittadinanza, di cultura, di educazione, di cura da praticare anche al di là della scuola e della famiglia fino a coinvolgere l'intera comunità di riferimento⁴⁴. Su questi presupposti si è poi affermata la scuola dell'autonomia, che nel riconoscere maggiori spazi di scelta e di responsabilità sul piano didattico-organizzativo, ha utilizzato il decentramento amministrativo come leva per incrementare l'efficienza delle istituzioni educative all'interno di un ricreato patto formativo territoriale in grado di far dialogare tra loro istanze locali e globali, centro e periferia. Non è un caso, infatti, che la legge sulla parità scolastica sia nata proprio in questi anni, in apertura del terzo millennio, quando il vento della *devolution* e del federalismo regionale soffiava in modo forte sulla scuola, o meglio sull'intera pubblica amministrazione, e si puntava ad un ruolo meno egemone dello Stato sui pubblici servizi. Ecco che il tema della "parità" scolastica torna ad affermarsi con nuovo vigore, non tanto e non più come affermazione della scuola confessionale su quella laica, o viceversa, come primazia del privato sul pubblico, ma come strumento per rendere più efficace, ampia e plurale l'offerta educativa, attraverso una distribuzione più capillare sul territorio, così da raggiungere ogni angolo del paese. L'alto numero di richieste di riconoscimento della parità che le amministrazioni regionali hanno dovuto gestire dal 2000 in poi attesta la portata delle trasformazioni e dall'ampliamento del sistema pubblico di istruzione prodotto dalla legge.

A distanza di vent'anni dall'applicazione della legge sulla parità i risultati migliorativi che essa ha prodotto sul sistema-scuola sembrano essere ancora poco

⁴² Cfr. F. Cambi, P. Federighi, A. Mariani (a cura di), *La pedagogia critica e laica a Firenze: 1950-2015. Modelli. Metamorfosi. Figure*, Firenze University Press, Firenze, 2016.

⁴³ Cfr. A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, I-IV, Torino, Einaudi, 1975.

⁴⁴ Cfr. F. Frabboni, *Una scuola possibile*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

visibili. Se per un verso essa ha cercato di migliorarne il funzionamento, rendendolo più dinamico, diversificato, aperto e presente all'interno delle comunità, questo traguardo è stato raggiunto solo in parte. Una volta definito giuridicamente il quadro organizzativo-istituzionale di riferimento, infatti, non si è registrato un incremento della qualità del sistema, ma anzi si è prodotta una polarizzazione dell'offerta formativa, dovuta all'aumento esponenziale del numero dei gestori, che non solo ha appesantito ulteriormente l'apparato burocratico-amministrativo, di per sé già duramente provato, ma ha alimentato addirittura forme di competizione interna che di fatto non hanno contribuito a soddisfare la domanda di maggiori opportunità educative delle famiglie. In questi termini il tema della qualità dell'istruzione torna ad essere centrale, proprio alla luce della parità scolastica riconosciuta dalla legge, che deve allontanare da sé qualsiasi logica di mercato e di lucro, riscoprendo la prima finalità cui ogni intervento educativo dovrebbe tendere, ovvero quella di formare democraticamente giovani cittadini liberi, consapevoli e competenti. Stante la molteplice e variegata composizione interna che il sistema nazionale di istruzione ha assunto dopo il varo della legge occorre assicurare ad ogni cittadino un servizio qualitativamente adeguato, rispondente a standard di prestazione che non possono essere definiti da altri se non dallo Stato. Alla parità delle opportunità si affina la parità delle responsabilità che ogni gestore, sia esso pubblico o privato, è in dovere di rispettare. Se per un verso il pluralismo delle offerte educative può dare valore alla soggettività e alla progettualità di ogni scuola, favorendo la libertà di scelta delle famiglie, ciò non vuol dire generare un sistema autarchico, neo-liberista, indipendente dove ognuno rende conto solo a se stesso, poiché non è questo lo scopo e l'ideale che sta alla base dell'autonomia scolastica. Per contro invocare il ruolo di arbitro che lo Stato deve continuare a mantenere rispetto alla regolamentazione della parità in ambito scolastico, non significa volere premere l'acceleratore verso un'omologazione della scuola non statale sul modello di quella statale, ma tutelare una funzione pubblica dell'istruzione che punta all'integrazione tra le diverse parti del sistema, in modo che tutti gli attori in gioco condividano e rispettino le medesime regole, i medesimi traguardi rispetto alla formazione della persona umana. Le disparità e le differenze organizzative, gestionali, contrattuali che tutt'oggi permangono tra scuole statali e non statali, che la legge sulla parità non è riuscita a risolvere rispetto alla normativa previgente e che in alcuni casi ha addirittura esasperato (formazione delle classi, funzionamento degli organi collegiali, definizione delle attività di non insegnamento, progettazione dell'offerta formativa, impiego delle risorse e attribuzione degli incarichi, valutazione e rilascio dei titoli, ecc.), continuano a rappresentare un ostacolo alla collaborazione tra docenti e scuole di diversa ispirazione e un punto di debolezza del sistema.

Come scrive Franco Cambi: “[...] il fine primario dell'educazione è dar vita a un 'uomo planetario' che deve farsi cittadino del mondo e ciò significa comunicare col pluralismo delle culture e decostruire e oltrepassare pregiudizi etnici e abiti mentali circoscritti, guardando al dialogo e come regola e come risorsa”⁴⁵. Tutto ciò richiede una “scuola a struttura aperta”⁴⁶, in grado di riprodurre nelle aule didattiche la complessità

⁴⁵ F. Cambi, *Quale scuola per il XXI secolo? Un'identità possibile*, in «Studi sulla Formazione», 20(2), 2017, p. 24.

⁴⁶ Cfr. M. Ceruti, *Il tempo della complessità*, Raffaello Cortina, Milano, 2018.

del nostro presente. Una scuola che rifiuta logiche escludenti, riduzioniste, economicistiche, che non ha paura di essere espropriata dal cambiamento, ma che cerca il superamento del dogmatismo pedagogico attraverso il “problematicismo”, il dialogo e il confronto con il diverso da sé, con modelli didattici e culturali innovativi, persino alternativi, pedagogicamente fondati e scientificamente legittimati, da interpretare criticamente in funzione del raggiungimento di finalità comuni ben definite rispetto alle quali nessuno può sottrarsi. In questo senso la pluralità dei modelli educativi e delle scelte metodologiche si ricompone, pur nell’eterogeneità delle soluzioni didattiche, rispetto a un’unitarietà di intenti in cui ogni scuola ha modo di riconoscere il proprio autentico contributo alla formazione delle giovani generazioni.

Concludendo possiamo affermare che il cammino verso una “reale” parità scolastica sembra essere ancora lungo e non sempre in discesa. I tentativi compiuti negli ultimi due decenni per una sua regolamentazione, anche sul fronte del diritto, hanno prodotto sia il superamento di modelli obsoleti di scuola consolidatisi nel tempo sia la delegittimazione di posizioni autoconservative costruite attorno a convinzioni ideologiche e confessionali che reclamavano un senso di primazia sull’educazione. Tutto ciò ha condotto alla ri-scoperta e alla ri-considerazione del valore della laicità della scuola, non in chiave oppositiva, distintiva o rivendicativa rispetto ad altri approcci, ma come paradigma fondativo di un modello di scuola “plurale”, in cui principi importanti - presenti anche nella nostra Costituzione - come quello di democrazia, di uguaglianza, di libertà, di autodeterminazione, di inclusione possono esprimersi pienamente ed essere vissuti dagli alunni attraverso la pratica del “fare scuola”. È compito di tutti gli attori che compongono l’attuale sistema di istruzione attivarsi il più possibile affinché questa nuova idea di scuola - ancora *in fieri* - possa affermarsi, crescere e diffondersi in maniera sempre originale, personale e creativa.