

Conferenza Episcopale Triveneta  
COMMISSIONE SCUOLA EDUCAZIONE UNIVERSITÀ

# La Chiesa per la scuola nella comunità

## Documentazione





# Introduzione

Don Edmondo Lanciarotta  
Responsabile Commissione Scuola Educazione Università CET

Mestre, 30 dicembre 2013

Le Chiese del Triveneto hanno sempre riservato una particolare attenzione al mondo della scuola e della formazione professionale considerata un luogo privilegiato per la realizzazione di un autentico umanesimo. All'interno di questa cura pastorale abbiamo la creazione di scuole cattoliche 'paritarie' di ogni ordine e grado, fino ai Centri di Formazione Professionale, considerate da sempre un bene prezioso per le comunità cristiane, che merita di essere anche oggi apprezzato e sostenuto con ogni possibile sforzo e sacrificio. Le scuole cattoliche oggi si trovano all'interno di un processo di profonda trasformazione del sistema educativo di istruzione e di formazione italiano ed europeo. Si stanno, infatti, collegando in rete tra loro per progetti con finalità didattiche, di ricerca, sperimentazione, formazione ed aggiornamento. L'applicazione della legge sull'autonomia scolastica ha comportato una serie di cambiamenti ed innovazioni che hanno interessato sia gli orientamenti pastorali delle chiese locali, sia la responsabilità degli Ordinari diocesani. Il processo di riforma in atto sia dell'istruzione come della Formazione Professionale, sostenuta prevalente da Enti di ispirazione cristiana molto presenti nel nostro territorio e per certi aspetti trainante il sistema italiano, sta richiedendo alle scuole cattoliche un delicato impegno di riorganizzazione della propria presenza sul territorio, accompagnato da una previa formazione culturale e professionale integrale ispirata alla Sapienza cristiana dei formatori e dei docenti e di tutto il personale educativo, scolastico ed amministrativo.

La scuola cattolica nel Triveneto si sente parte integrante del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione del nostro paese. E' consapevole di svolgere un servizio pubblico e per questo vuol essere aperta a tutti, contribuendo con la scuola statale a realizzare pienamente l'autonomia e a rispondere efficacemente all'emergenza educativa attuale, a partire da un progetto educativo che promuove la persona nella sua integralità aperta ai valori trascendenti e radicato nei valori cristiani che caratterizzano la storia del nostro

Paese. La legittimazione della sua esistenza viene anzitutto dalla domanda di istruzione e di formazione che le famiglie e i giovani le rivolgono nell'esercizio del loro diritto civile di scelta educativa senza dover sostenere oneri aggiuntivi.

Come segno di attenzione e di passione educativa delle Chiese del triveneto al mondo della scuola e della formazione professionale la Commissione Scuola Educazione università del triveneto ha realizzato in questi anni quattro Conferenze sulla scuola. Vengono qui raccolti in modo unitario alcuni fra i documenti elaborati in occasione di questi significativi incontri che hanno avuto una grande partecipazione, come strumento ulteriore per continuare l'azione a favore del bene di tutto il sistema educativo di istruzione e di formazione italiano.

# Prima conferenza sulla scuola

## A. Lettera dei Vescovi CET

S. E. mons. Cesare Nosiglia  
Vescovo di Vicenza, Delegato CET per la scuola

Vicenza, 9 aprile 2009

**Alle famiglie, dirigenti e docenti della scuola e di quella paritaria in particolare**

**Alle comunità civili e religiose**

**Ai Comuni e responsabili scolastici, politici, del lavoro e dei mass media.**

La scuola italiana sta vivendo ormai da alcuni anni un processo di innovazione, a cui la comunità ecclesiale guarda con attenzione e con sincero spirito di collaborazione.

La scuola oggi ha necessità di essere sostenuta e valorizzata sia sotto il profilo culturale ed educativo che finanziario fornendola di tutte quelle risorse necessarie al suo rinnovamento. Il mondo cattolico ha sempre ribadito la necessità della formazione integrale della persona inserita in una comunità educante. In questi anni, anche grazie ai ripetuti interventi di Benedetto XVI con espliciti riferimenti al mondo della scuola, tutti siamo stati invitati a riflettere sulla valenza educativa della scuola che pone al centro la questione del progetto uomo attraverso un percorso formativo finalizzato all'unificazione della coscienza personale superando ogni frammentazione e ogni visione funzionalistica. L'impegno di tanti dirigenti e docenti è quello di offrire ai giovani un percorso di formazione scolastica, per il raggiungimento non solo del necessario titolo da conseguire, ma per la loro piena promozione umana, culturale e spirituale.

Consapevole dell'importanza e della priorità strategica che la Scuola, l'Istruzione e la Formazione Professionale costituiscono per il bene della società a partire dalle giovani generazioni e delle loro famiglie, e che tutti, a vario titolo, abbiamo responsabilità per il suo buon funzionamento, la Conferenza Episcopale Triveneto, tramite un apposito Comitato, indice una **Conferenza sulla scuola libera e**

**paritaria fissata per giovedì mattina 30 aprile 2009 a Padova, presso il Centro Congressi *Papa Luciani* (ore 9-13).** Scopo dell'iniziativa è, continuare l'azione di sensibilizzazione delle comunità civili ed ecclesiali avviata lo scorso dicembre con l'iniziativa 'Scuola aperta' per riscoprire e rilanciare il ruolo determinante delle Scuole libere e paritarie presenti nel territorio, proporre un momento di riflessione sul sistema educativo di istruzione e di formazione in Italia oggi, affrontando criticamente alcuni nodi decisivi, quali l'autonomia, il federalismo, la parità con l'apporto della forze ecclesiali, istituzionali, sociali, scolastiche presenti nel territorio, per il bene di tutti.

E' dunque importante che la riflessione sulla scuola paritaria venga collocata all'interno di un più vasto quadro di riferimento che riguarda tutta la scuola in generale e a tutte le sue riforme in atto per affrontarla non come questione a parte, ma come valore aggiunto per l'intera scuola italiana, da valorizzare e promuovere in tutte le sue dimensioni. Se la parità viene infatti definita un servizio pubblico dentro il sistema scolastico nazionale, è necessario che la sua attuazione risponda alle finalità proprie della scuola in quanto tale e sia riconosciuta anche sul piano finanziario oltre che pedagogico e culturale una risorsa su cui la società italiana può contare per l'educazione delle nuove generazioni. Non un di più e di privilegio per pochi eletti, ma una offerta formativa rivolta a tutti quelli che intendono usufruirne con gli stessi doveri e diritti di ogni altra scuola .

La scuola paritaria pertanto non si pone "contro" o "in alternativa" alla scuola statale, perché garantisce il diritto all'istruzione e alla formazione di ciascuno e di tutti. Se è vero che l'autonomia delinea il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile, con un certo e irrinunciabile ruolo dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà, la scuola paritaria non rivendica diritti o privilegi di parte, ma offre il suo contributo derivante dalla sua identità arricchendo quindi la qualità l'offerta formativa senza per questo indebolire il riferimento alle norme generali dell'istruzione. E' dunque necessario che il tema della parità sia adeguatamente sostenuto dalla promozione di una cultura che sia scevra da pregiudizi ideologici e stereotipi che nulla hanno a che vedere con il valore educativo e culturale espresso dalla scuola paritaria e dalla necessaria libertà delle famiglie di poterne usufruire, secondo scelte che non le penalizzino rispetto alle famiglie che scelgono per i figli la scuola statale. Il problema delle scuole paritarie in alcune regioni del Triveneto resta problematico e per le scuole dell'infanzia in particolare particolarmente acuto. Tante realtà locali continuano a soffrire la carenza di fondi sicuri, promessi ma non ancora erogati e incerti.

La Conferenza sulla scuola intende indicare vie e modalità concrete per raggiungere questi obiettivi entro il più breve tempo possibile, anche nel nostro Paese mettendolo così in sintonia con tanti Paesi della Comunità Europea, dove il problema è stato da tempo rivolto con la piena soddisfazione di tutti.

Con l'augurio di concorrere efficacemente al bene delle giovani generazioni e delle loro famiglie del Triveneto invito a nome anche dei vescovi del Triveneto a partecipare alla Conferenza, tutte le componenti della scuola paritaria, ma anche quanti operano in quella statale e comunale, genitori, dirigenti, studenti e personale, le componenti della comunità cristiana e i responsabili scolastici, politici e culturali coinvolti.

# Prima conferenza sulla scuola

## B. Introduzione

S. E. mons. Cesare Nosiglia  
Vescovo di Vicenza, Delegato Cet

Padova, Centro Congressi Papa Luciani  
30 aprile 2009

Confratelli nell'Episcopato,  
Onorevoli Autorità politiche,  
Gentili Signori e Signore,  
Cari Amici,

rivolgo a tutti un vivo ringraziamento per la vostra presenza a questa Conferenza sulla Scuola promossa dalla CET.

Lo scopo di questo incontro lo conosciamo bene tutti, ma lo richiamo, sottolineando le motivazioni indicate nel foglio di lavoro. Ci unisce e ci preoccupa, ma anche ci stimola per un impegno sempre maggiore, la condizione della scuola, che sta vivendo un momento di passaggio importante per rinnovarne l'assetto istituzionale e il progetto formativo. Come mondo cattolico ci siamo sempre sentiti particolarmente coinvolti in questo discorso, in quanto la tradizionale riflessione e l'impegno, anche diretto, di tante componenti scolastiche, che si ispirano alla cultura e alla pedagogia radicate nella visione cristiana della persona e della comunità, hanno operato all'interno della scuola e della società per favorire la qualificazione dei processi formativi e il loro spirito di servizio verso le nuove generazioni.

L'apporto che tanti cristiani, religiosi e laici, stanno dando alla scuola in Italia, sia nelle realtà dello Stato che della scuola paritaria, è lì a dimostrare quanto ci stia a cuore l'educazione delle nuove generazioni. Quello che mi sembra utile richiamare è che le diverse riforme, che si sono susseguite in questi anni, hanno certamente contribuito a rendere la scuola più efficiente e ne hanno garantito l'autorevolezza culturale ed educativa, come l'impegno di tanti dirigenti e docenti dimostra concretamente. Resta determinante il fatto di porre al centro di ogni rinnovamento e di ogni scelta la crescita armonica della persona dell'alunno, che è la ragione stessa dell'esistenza della scuola.



Parlo di un alunno non isolato, ma inserito in una famiglia (di qui l'importanza del rapporto e della valorizzazione delle famiglie in un costante dialogo e incontro con le scuole) e nella comunità territoriale, in cui la scuola è inserita e da cui trae tanti valori culturali e formativi.

La nostra Conferenza, partendo da queste premesse, affronta il pianeta scuola a partire dai tre ambiti, che ne costituiscono oggi il plafond di base per il suo rinnovamento e la qualità del suo servizio: federalismo, autonomia e parità.

Si tratta di scelte complementari, che vanno di pari passo e debbono essere tutte considerate essenziali alla scuola dentro un quadro di riferimento unitario. La parità, pertanto, non è una scelta a parte, ma inserita, a pieno titolo, come necessario valore aggiunto per l'intera scuola italiana, da valorizzare e promuovere in tutte le sue dimensioni: istituzionale, pedagogica, culturale, finanziaria e gestionale.

Se la parità viene, infatti, definita un servizio pubblico dentro il sistema scolastico nazionale, è necessario che la sua attuazione risponda alle finalità proprie della scuola in quanto tale e sia riconosciuta anche sul piano finanziario oltre che pedagogico e culturale, una risorsa su cui la società italiana può contare per l'educazione delle nuove generazioni. Non un di più e un privilegio per pochi eletti, ma una offerta formativa rivolta a tutti quelli che intendono usufruirne, con gli stessi doveri e diritti di ogni altra scuola. La scuola paritaria, pertanto, non si pone "contro" o "in alternativa" alla scuola statale, perché garantisce il diritto all'istruzione e alla formazione di ciascuno e di tutti. Se è vero che l'autonomia delinea il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile, con un certo ed irrinunciabile ruolo dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà, la scuola paritaria offre il suo contributo derivante dalla sua identità, arricchendo la qualità dell'offerta formativa senza per questo indebolire il riferimento alle norme generali dell'istruzione. E' dunque necessario che il tema della parità sia adeguatamente sostenuto dalla promozione di una cultura, che sia scevra da pregiudizi ideologici e stereotipi, che nulla hanno a che vedere con il valore educativo e culturale espresso dalla scuola paritaria e dalla necessaria libertà delle famiglie di poterne usufruire, secondo scelte che non le penalizzino rispetto alle famiglie che scelgono per i figli la scuola statale.

Il fine che deve muovere l'intero quadro di riferimento scolastico e i diversi soggetti coinvolti, a cominciare dalle famiglie, è dunque il bene di ogni singolo alunno, sia che frequenti una scuola statale o paritaria. E per questo fine occorre lavorare tutti insieme, collabo-

rando per promuovere quel patto di responsabilità educativa, che vede interagire ogni componente della scuola e della società. Certo, non possiamo nasconderci dietro un dito e non tenere nella dovuta considerazione anche il problema, oggi più spinoso e difficile, che assilla tante scuole paritarie nel nostro territorio: quello finanziario. Se la scuola paritaria è considerata un valore aggiunto necessario ed indispensabile, che proviene da diritti primari di scelta delle famiglie oltre che di valorizzazione di una realtà che da molti anni segna il cammino anche civile della nostra gente, non può essere lasciata a se stessa nell'affrontare problemi vitali, come è quello delle risorse finanziarie di cui necessita per il suo buon funzionamento. Non si chiedono risorse aggiuntive rispetto a quelle stabilite dallo Stato per ogni scuola e per ogni bambino o alunno che la frequenta. Le famiglie e le scuole paritarie svolgono un servizio pubblico? Allora le risorse pubbliche, che provengono anche da queste famiglie per rispondere al diritto alla scuola di ogni alunno, debbono essere reinvestite anche nella scuola dove questi alunni frequentano, sia essa statale o paritaria.

Nessun diritto in più, ma nemmeno nessuna penalizzazione per le famiglie. Attualmente c'è una evidente discriminazione tra la famiglia, che sceglie di iscrivere i figli in una scuola statale, e quella che sceglie quella paritaria. E lo Stato risparmia moltissimo dal fatto che ci siano scuole paritarie, perché queste gli consentono di utilizzare quelle risorse per la scuola statale. Questo non è giusto, perché, secondo la Costituzione, ogni cittadino è uguale davanti alla legge e il diritto allo studio è sancito come universale e rivolto a tutti, senza discriminazioni alcuna.

Inoltre, la scuola paritaria offre la concreta possibilità di attivare dal basso una serie di interventi solidali e propositivi, da parte delle famiglie e delle comunità locali, che sentono la scuola come propria e rispondente a valori vissuti nel territorio. Il radicamento, ad esempio, di tantissime scuole materne nei Comuni delle nostre Regioni è un valore sociale importante, che dovrebbe essere sostenuto ed incoraggiato dalle istituzioni e da tutte le componenti delle comunità religiosa e civile. Su questo punto sarà dunque opportuno mantenere alta la vigilanza, pungolando lo Stato, la Regione e i Comuni, ma anche le comunità cristiane di base, a farsi carico, ciascuno per la sua parte, del mantenimento e della crescita in qualità delle scuole paritarie sul territorio.

Il federalismo e l'autonomia mi auguro che permettano di raggiungere questo obiettivo, insieme agli altri più generali, di rendere il servizio di ogni scuola, sia statale o paritaria di ispirazione cristiana o

comunale, protagonista del suo stesso rinnovamento e della costante qualificazione dei docenti e dirigenti, dell'inserimento nel tessuto del territorio, della possibilità di accogliere anche alunni di altre fedi e religioni e alunni diversamente abili.

La scuola, ogni scuola, deve essere sempre scuola di tutti e muoversi dentro il quadro di riferimento del sistema scolastico nazionale secondo le linee tracciate dalla riforma in atto. Questa Conferenza sulla scuola intende indicare vie e modalità concrete per raggiungere questi obiettivi entro il più breve tempo possibile, anche nel nostro Paese, mettendolo così in sintonia con tanti Paesi della Comunità Europea, dove il problema è stato da tempo rivolto con la piena soddisfazione di tutti.

Termino con l'auspicio che dalla Conferenza escano indicazioni concrete di azione idonee a favorire, anche nell'opinione pubblica, una più chiara comprensione della positività della scuola paritaria nel nostro Paese e dunque un più sentito impegno ad accoglierne il servizio e a sostenerlo con l'apporto della propria attiva e responsabile iniziativa.

# Prima conferenza sulla scuola C. La legittimità del sostegno economico dei Comuni alle scuole dell'infanzia paritarie<sup>1</sup>

Enrico Minnei  
Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico,  
Università di Padova

Padova, Centro Congressi Papa Luciani  
30 aprile 2009

## 1. *Premessa*

Nel contesto della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. (se si vuole, del c.d. federalismo fiscale), quindi, nel quadro di una finanza locale ancora di tipo essenzialmente derivato, è fin troppo facile concludere che la contrazione dei flussi economici dallo Stato alle Regioni e agli enti locali determina, in modo direttamente proporzionale, una riduzione della capacità di questi ultimi di erogare o di farsi carico dei servizi rientranti nella loro competenza (legislativa e/o amministrativa): è il caso anche, per quanto qui interessa, del servizio scolastico reso dalle scuole dell'infanzia paritarie<sup>2</sup>.

---

1 Il presente lavoro costituisce una rielaborazione “aggiornata” della relazione tenuta a Bergamo l' 8 marzo 2008, nel corso del convegno patrocinato dall'Università stessa, avente ad oggetto, appunto, “Le scuole dell'infanzia paritarie e gli enti locali”. L'occasione spiega il motivo per cui ho limitato all'essenziale l'apparato bibliografico. In ogni caso, per tutti gli approfondimenti del caso, mi permetto di rinviare al mio E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Torino, vol. I, 2003; vol. II, 2004; v. inoltre A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, *passim*.

2 Con la manovra finanziaria per il 2009 (l. n. 203/2008 e d.l. n. 112/2008 convertito nella l. n. 133/2008) si è confermato il taglio delle risorse stanziato per le scuole non statali (v. programma 1.9 dello stato di previsione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università, della Ricerca): i previsti 534, 4 milioni di euro sono scesi a 401,9 milioni (- 133,5 milioni

Come è oramai riconosciuto, infatti, ogni diritto ha un costo e la riduzione delle risorse disponibili si traduce inevitabilmente in una limitazione della “misura” del diritto in concreto esercitabile o, corrispondentemente, del servizio erogabile.

Orbene, rammentando, a scanso di equivoci, che la l. n. 62/2000 sulla parità scolastica, all’art. 1, dopo avere precisato che le scuole paritarie concorrono, insieme alle scuole statali, a formare il “sistema nazionale di istruzione”, qualifica, poi, come tali sia le scuole c.d. “private” (*i.e.* gestite dai privati) sia quelle degli enti locali, si comprende come questi ultimi enti locali (i Comuni *in primis*) nel loro territorio sono chiamati a “fare i conti” (nel senso economico-letterale dell’espressione) con una realtà piuttosto variegata: con scuole dell’infanzia “statali”, con scuole “proprie” e con scuole gestite dai privati.

In effetti, la scuola dell’infanzia, storicamente, rappresenta una delle roccaforti dell’iniziativa locale e privata nel campo della scuola, scontandosi tuttora il gravissimo ritardo con il quale lo Stato, al riguardo, ha cominciato a provvedere da sé e in proprio: infatti, la scuola (in allora chiamata) materna statale è stata creata solo nel 1968<sup>3</sup> e, tuttora, a livello nazionale le scuole paritarie (comunali o private) dell’infanzia sono una presenza assai viva e determinante<sup>4</sup> ai fini del soddisfacimento della relativa domanda.

---

pari a -24,9%); a causa delle polemiche che ne sono derivate, il *budget* è stato da ultimo rimpolpato di 120 milioni (benché in un capitolo più generico, il 1.10 “interventi in materia di istruzione”). In ogni caso, rispetto alla previsione originaria (e rispetto a quanto stanziato nel 2008) mancano comunque 13,4 milioni di euro.

3 Anche prima del 1968, a dire il vero, esistevano scuole materne statali, ma solo annesse alle scuole e agli istituti magistrali statali, così che, prive di un’autonoma funzione, servivano unicamente al tirocinio degli alunni delle une e degli altri. Già nel 1962 (l. 24 luglio 1962, n. 1073) si stanziarono tre miliardi e duecento milioni per la costruzione di edifici per la scuola materna statale, ma contrasti parlamentari sulla sua natura e sulle sue finalità impedirono l’approvazione della legge istitutiva che ne fissasse l’ordinamento, ritardandone la nascita fino alla l. n. 444/1968 (Ordinamento della scuola materna statale). Sulle scuole materne v. M. G. TOSONI PALLUCCHINI, *La scuola materna non statale gestita da enti pubblici*, in *T.A.R.*, 1981, II, 23-30; S. FREGO, *Evoluzione e prospettive dell’ordinamento della scuola materna*, in *Riv. giur. scuola*, 1988, 211; ID., *Scuola materna e asili nido*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 629-634; A. CATURANO – G. TOTARO, *Il manuale della scuola materna non statale*, I e II, Roma, 1991; A. CATURANO, *Il nuovo regolamento per le materne non statali: un’occasione storica per l’autonomia scolastica*, in *Riv. giur. scuola*, 1995, 633; G. GENOVESI, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Roma-Bari, 1998, 175-186.

4 Le scuole dell’infanzia paritarie, corrente l’anno 2008, sono 9.311, capaci di coprire un bacino di utenza di circa 700.000 bambini, cioè il 35% della popolazione infantile da tre ai sei anni; nel solo Veneto esse accolgono 92.055 bambini, su un totale di 134.429, quindi, il 68,48% della popolazione infantile.

Ci si chiede, allora, che cosa possa fare un Comune a fronte della richiesta di sostegno economico proveniente, non, evidentemente, da parte delle scuole proprie o dello Stato, quanto, in particolare, da parte delle scuole dell'infanzia gestite dai privati; prima ancora, ci si interroga se tale intervento possa considerarsi legittimo o non sia, invece, lesivo del "famigerato" art. 33, terzo comma, Cost. (il quale dispone che dall'istituzione di scuole da parte di privati non possano derivare "oneri per lo Stato").

## 2. La natura delle scuole dell'infanzia

Un'obiezione preliminare potrebbe semplificare, invero solo in apparenza, l'intera questione: si potrebbe dubitare della natura scolastica delle scuole dell'infanzia, per concludere affermando che, in quanto non "scolastico", il servizio da esse reso non è riconducibile entro il (problematico) ambito di applicazione dell'art. 33 Cost. e, quindi, dell' art. 138 del d. lgs. n. 112/1998, per il quale la materia relativa ai "contributi alle *scuole* non statali" è delegata dallo Stato alle Regioni, come oggi (a seguito della novella costituzionale n. 3/2001) risulta formalizzato anche nel nuovo art. 117 Cost.

Tale obiezione, tuttavia, non merita accoglimento.

L'evoluzione della scuola dell'infanzia da istituzione con finalità caritativo-assistenziali di custodia (i cosiddetti asili di infanzia) lasciata all'occasionale e volontaria iniziativa dei privati e degli enti pubblici non statali (in particolare i comuni) ad istituzione di carattere scolastico-educativo non solo si è svolta sotto l'influenza delle più attente teorie pedagogiche, ma è stata progressivamente registrata dal legislatore: già con la riforma Gentile (v. r. d. 31 dicembre 1923, n. 3106), si abbandonò il termine "asilo" per il termine "scuola"; successivamente, si collocò la scuola materna nell'alveo dell'istruzione, qualificandola come scuola di grado preparatorio (v. artt. 99 e 331 del t.u. n. 297/1994 i quali riproducono disposizioni del 1968: la stessa collocazione della disciplina della scuola materna all'interno del testo unico in materia di *istruzione*, relativo alle *scuole* di ogni ordine e grado, revoca la possibilità del dubbio in ordine alla sua natura); infine, e sono le ultime riforme, si è previsto che con la scuola dell'infanzia abbia inizio la prima articolazione del sistema educativo di istruzione e formazione: v. ieri l'abrogata l. n. 30/2000 (riforma Berlinguer dei cicli scolastici) *sub* artt. 1 e 2: "la *scuola* dell'infanzia, di durata triennale, concorre alla educazione e allo sviluppo affettivo, cognitivo e sociale dei bambini e delle bambine (...)"; oggi l'art. 2, comma 1, lett. e), l. n. 53/2003 (controriforma Moratti): "la *scuola* dell'infanzia, di durata triennale, concorre all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso

e sociale delle bambine e dei bambini promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento (...). Anche l'art. 1, comma 2, l. n. 62/2000 parla di "scuola per l'infanzia": si capisce, pertanto, che è privo di qualsiasi valore definitorio, servendo solo ad indicare l'area di applicazione della norma, l'aggettivo "prescolastico" usato nell'art. 1, comma 13, della legge da ultimo citata: la scuola dell'infanzia costituisce servizio *prescolastico* non nel senso che non è ancora scuola, ma in quanto precede l'inizio della scuola dell'obbligo<sup>5</sup>.

Ancora, è sull'assunto che la scuola materna svolge funzioni formative ed educative, che la Corte costituzionale (sentenza 16 giugno 1983, n. 173, in *Giur. cost.*, 1983, I, 946) ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni che escludevano gli insegnanti di sesso maschile dagli esami di abilitazione all'insegnamento di grado preparatorio, richiedendo, in generale, l'aggiornamento di tutta la normativa riguardante il personale docente delle scuole materne, nella parte in cui, per ragioni di sesso, discrimina i cittadini di sesso maschile. Ed è sul presupposto condiviso del carattere scolastico della scuola materna che il legislatore ha, seppur tardivamente, provveduto a creare e ad organizzare sul territorio nazionale scuole materne statali, adempiendo al dovere della Repubblica di istituire scuole statali per tutti gli ordini e i gradi.

---

5 Invece, non costituiscono (ancora, per lo meno) scuola, non essendo a tutt'oggi compresi nel sistema educativo di istruzione e formazione (v. l. n. 53/2003), gli asili nido. È, tuttavia, da segnalare che questi ultimi stanno seguendo un percorso evolutivo non dissimile da quello della scuola dell'infanzia, assumendo, progressivamente, accanto all'originaria connotazione di servizio sociale a favore dell'infanzia e della famiglia, anche finalità educative. Il che potrà introdurli, nel prossimo futuro, all'interno del sistema scolastico. La giurisprudenza costituzionale ha riassunto le vicende del cambiamento: dapprima ha affermato che gli asili nido erano speciali servizi sociali di interesse pubblico, riconducibili alla materia beneficenza e assistenza pubblica di cui al vecchio art. 117 Cost. (v. sentenze n. 174/1981, in *Giur. cost.*, 1981, 1527; n. 319/1983, in *Giur. it.*, 1984, I, 1, 389; n. 139/1985, in *Foro it.*, 1986, I, 45); successivamente, che "il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno della famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino" (v. sentenza n. 467/2002, in *Foro it.*, 2003, I, 367); infine, nel giudizio sulla legittimità dell'art. 70 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 istituente un apposito fondo a destinazione vincolata nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che "in relazione alle funzioni educative e formative riconosciute [agli asili nido], nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché, per alcuni profili, nella materia della tutela del lavoro ..." (v. sent. n. 370/2003, cui *adde* sent. n. 320/2004 e n. 120/2005).

D'altro canto, l'originario (non sempre coerente) orientamento manifestato dalla Corte costituzionale (v. sent. n. 303/2002) è stato ampiamente superato da ultimo, dalla sentenza n. 50/2008; la quale, con riguardo ad una disposizione della legge finanziaria 2007<sup>6</sup>, che aveva disposto un incremento dello stanziamento statale di bilancio da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia, rileva che "il settore dei contributi relativi [a tali] scuole paritarie «incide sulla materia della 'istruzione' attribuita alla competenza legislativa concorrente», la norma censurata, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli art. 117, quarto comma, e 119 cost. Poiché, peraltro, le prestazioni contemplate ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, affinché sia garantita continuità nella erogazione delle risorse finanziarie, devono rimanere 'salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso anche se non esauriti'"<sup>7</sup>.

### 3. *L'estensione della questione*

Chiarita la natura propriamente "scolastica" (e non "assistenziale" o genericamente "sociale") del servizio prestato dalle scuole dell'infanzia e, quindi, la loro pertinenza con la materia dell'istruzione, gli interrogativi che poco sopra si sono lasciati in sospeso possono avere, a ben guardare, due "versioni".

La prima, minimalista, li riduce sostanzialmente al dubbio sulla legittimità (costituzionale, amministrativa, contabile) del contributo disposto in via amministrativa dal Comune in favore delle scuole dell'infanzia quando ciò avviene in conformità a quanto è previsto da alcune leggi regionali: il che presuppone quanto è effettivamente accaduto<sup>8</sup>, vale a dire che (per lo meno) alcune Regioni si siano effettivamente attivate in questo senso<sup>9</sup>.

---

6 L'art. 1 comma 635, legge 27 dicembre 2006 n. 296.

7 Si tratta di orientamento da considerarsi oramai consolidato: v., infatti, le sent. nn. 423/2004, 34/2005, 279/2005.

8 S. FREGO, *Scuola materna ...*, op. cit., 633 ricorda che, oltre alle Regioni a statuto speciale, "anche le regioni a statuto ordinario (...) sono talora intervenute nel settore [delle scuole materne] con iniziative di carattere finanziario a sostenere non solo i costi dell'assistenza, ma anche, in parte, quelli di gestione. E in proposito va osservato che il legislatore sia delle regioni ordinarie che speciali spesso ha trattato allo stesso modo scuole statali e scuole non statali, limitandosi a richiedere a quest'ultime il rispetto di alcuni requisiti ultimi (...). Dal che si deduce che anche il legislatore regionale (...) come quello statale tende a non considerare preclusivo al proprio intervento il disposto costituzionale di cui all'art. 33, terzo comma (...)"

9 Cfr., ad esempio, l. reg. Molise n. 31/2005; l. reg. Piemonte n. 28/2007; l. reg. Liguria n.



La risposta, in quest'ottica elementare, seppure non scevra da frequenti fraintendimenti, non può che essere tranquillizzante.

Il Comune di una Regione, se sostiene economicamente le scuole dell'infanzia del proprio territorio conformemente a quanto stabilito dalla rispettiva legge regionale, agisce in modo perfettamente legittimo.

Si configura il tipico caso di azione amministrativa rispettosa del principio di legalità (contributi *secundum legem*): l'illegittimità dell'erogazione del contributo ricorrerebbe laddove il Comune agisse in dispregio della legge, non importa se nazionale o regionale (ipotesi di contributi, appunto *contra legem*, per esempio assegnati in violazione dei principi di trasparenza o imparzialità o del parametro della ragionevolezza o svincolati da ogni forma di controllo in ordine all'impiego).

Di illegittimità (sopravvenuta) potrebbe parlarsi, ancora, nel caso (ad oggi, del tutto remoto) in cui la legge regionale, attuando la quale il Comune ha agito, venisse dichiarata incostituzionale dal Giudice delle leggi. Un tanto, tuttavia, fermo restando: a) che le situazioni del passato qualificabili come oramai chiuse e definite (*i.e.* i contributi già dispensati) non potrebbero comunque essere interessate dalla declaratoria di incostituzionalità nonostante quest'ultima abbia efficacia retroattiva; e b) che, normalmente, è lo Stato (*recte*: il governo) a contestare la legittimità costituzionale di una legge regionale, con l'onere di attivarsi "entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione" (art. 127 Cost.), il che significa, nuovamente, che la vigenza storica di una legge regionale incontestata dallo Stato è un segnale significativo della sua (attuale) legittimità e, di conseguenza, della legittimità dell'azione amministrativa condotta sulla scorta della medesima.

Il problema dell'illegittimità del sostegno municipale, allora, potrebbe ri-affiorare se e in quanto si prendesse in considerazione l'ipotesi del contributo erogato dal Comune in assenza (*sine lege*) o al di là (*praeter legem*) dei casi previsti dalla legge (regionale o statale).

Da qui la seconda possibile lettura, massimamente ampia, dei quesiti in esame, che travalica nelle più generali questioni a) della legittimità (costituzionale, amministrativa, contabile) della legge regionale che prevede contributi in favore della scuola dell'infanzia, b) dell'ammissibilità di un eventuale sostegno comunale della scuola dell'infanzia paritaria realizzato a prescindere da una legge regionale legittimante o, in termini ancor più ampi, c) dell'ammissibilità di contributi disposti dall'ente locale (non solo alle scuole dell'infanzia ma)

---

15/2006; l. reg. Toscana n. 32/2002; l. reg. Emilia Romagna n. 12/2003; l. reg. Lombardia n. 8/12999; l. reg. Veneto n. 23/1980.

al *genus* della scuola paritaria, indipendentemente dall'ordine o dal grado (dell'infanzia o del primo o del secondo ciclo di istruzione, per tacere, in questa sede, il caso dell'istruzione universitaria).

Ciò estende necessariamente l'ordine delle considerazioni fino al punto da rendere indispensabile definire quale siano le relazioni competenziali tra Stato e Regioni in materia di istruzione-formazione e di diritto allo studio (con l'ovvio corollario di dover stabilire a chi compete disciplinare la materia delle provvidenze economiche al sistema paritario di istruzione in genere e alle scuole dell'infanzia in particolare), verificare l'effettività e l'operatività concreta del principio della sussidiarietà verticale e orizzontale affermato sulla carta (art. 118 Cost.), sondare il limite del menzionato divieto degli "oneri per lo Stato" di cui all'art. 33, terzo comma, Cost. correlato al diritto dei privati di istituire e gestire proprie "scuole ed istituti di educazione".

Anche in quest'ottica, come dire, più dilatata e comprensiva del problema, a voler anticipare le conclusioni del prosieguito, pare doversi dare risposta di segno positivo: nel senso della legittimità dell'intervento comunale anche in assenza o al di là degli aiuti previsti dal legislatore nazionale o regionale, benché con argomenti ermeneutici caratterizzati da un maggior margine di opinabilità soggettiva e da un minor grado, *rebus sic stantibus*, di metabolizzazione da parte del sistema, nonostante i già celebrati sessant'anni di vigenza della Carta costituzionale.

#### 4. Sulla legittimità del contributo comunale conforme alla legge regionale

Procedendo come per cerchi concentrici che via via si allargano, va, anzitutto, ribadito che è legittimo il contributo alle scuole dell'infanzia paritarie disposto dal Comune conformemente al modello previsto dalla legge regionale di riferimento (per lo più, attraverso lo strumento della convenzione).

Il temuto orientamento della Corte dei conti, lungi dall'affermare, in termini generali e astratti, l'illegittimità di qualsiasi contributo comunale alle scuole dell'infanzia paritarie, non pongono in discussione, né potrebbero, tutto ciò<sup>10</sup>.

Infatti, la sentenza di condanna n. 819/2003 adottata dalla Corte dei Conti lombarda, da un lato, riguarda le scuole elementari private e non già le scuole dell'infanzia, dall'altro, non fa che rilevare che "sulla scor-

---

<sup>10</sup> Alludo, come spiego nel testo, all'orientamento negativo espresso dalla Corte dei conti in sede sia consultiva che giurisdizionale (cfr. Corte conti, sez. giurisd. Lombardia, n. 819/2003; sez. di Controllo, prot. n. 3632, 12 luglio 2006).

*ta della inequivoca formulazione degli art. 138 e 139 del d. lgs. 31.3.1998 n.112 e degli artt. 14 seg. della l. reg. Lombardia 20.3.1980 n. 31, appare evidente la preclusione per un Comune all'utilizzo di propri fondi per contributi a scuole private in assenza di un coordinamento regionale”.*

E' ben vero che, in conseguenza, il giudice contabile arriva a concludere, sulla scorta del quadro normativo esistente, che “è di plastica evidenza la illiceità di un finanziamento erogato da un Comune ad una scuola privata in assenza del prescritto piano regionale o di una delega o di una autorizzazione da parte dell'ente regionale, unico abilitato ex lege a contributi in materia e titolare (all'epoca dei fatti) di una previa, doverosa attività di coordinamento in materia scolastica. Dalla lettura testuale e logica delle predette norme, appare dunque l'infondatezza della singolare interpretazione delle stesse data dalla difesa dei convenuti, secondo cui la riserva regionale in materia di finanziamenti scolastici non precluderebbe concorrenti finanziamenti comunali: è agevole replicare che, a fronte di un così evidente dato normativo contrario, argumentum non valet”. Ma è altrettanto vero che, nel contempo, il medesimo giudice riconosce che non vi sono ostacoli a che la Regione (o lo Stato) introduca strumenti diretti a sostenere la scuola paritaria e che in attuazione della legge (oppure in quanto autorizzati o delegati) i Comuni possono legittimamente portare ad esecuzione applicativa tali strumenti o introdurne di nuovi.

D'altro canto, non può tacersi il fatto che la sentenza ricostruisce la cornice normativa “all'epoca dei fatti”, omettendo di dar conto delle novità introdotte dalla legge sulla parità scolastica n. 62/2000 e dalla novella costituzionale del 2001.

La decisione *de qua*, in altre parole, laddove statuisce che il Comune non può erogare contributi alle scuole private all'infuori del coordinamento regionale prescritto dalla legge, non interessa il caso delle scuole dell'infanzia (lombarde, ma *mutatis mutandis* il ragionamento può essere esportato al di là del caso deciso) sia perché atiene alla diversa posizione delle scuole elementari, sia perché, per l'effetto, non ricorda (stante la diversa fattispecie) che, quanto alle scuole materne, invece, da tempo vige un'apposita disciplina speciale recante “interventi regionali a sostegno del funzionamento delle scuole materne autonome” (l. reg. Lombardia n. 8/1999; cfr. altresì art. 2 l. reg. Lombardia n. 1/2003; similmente dispongono diverse altre Regioni). E non dà il dovuto rilievo alle novità costituzionale e di settore, così da risultare, in tal senso, del tutto anacronistica.

Neppure il parere reso con deliberazione n. 10/2006 dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, può dirsi, di per sé, ostativo ad una risposta di segno positivo al quesito *de quo*:

semmai, dà per acquisita ed incontrovertibile la legittimità degli interventi comunali conformi alla legge.

In effetti, in tale sede, il collegio ha ritenuto inammissibile non già, *tout court*, la sovvenzione comunale alle scuole dell'infanzia, bensì un *“contributo comunale concesso ad una scuola privata al di fuori delle previsioni della legislazione regionale, considerato che la concessione di contributi alle scuole non statali è stata delegata alle Regioni dall'art. 138 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112”*: e *“la richiesta di un contributo comunale, a fondo perduto, per l'esecuzione di lavori di ristrutturazione e ampliamento dell'edificio di proprietà [di una] fondazione [privata] non rientra nell'ambito della suddetta legge, poiché non si tratta di un contributo per il funzionamento della scuola”*.

Si deve, pertanto, convenire, a scanso di ogni equivoco, che laddove una legge regionale (come in effetti accade) preveda dei meccanismi di contribuzione alla scuola dell'infanzia paritaria, la loro attuazione è legittima e non può esser causa di responsabilità per gli amministratori locali. Tali misure non sono state compromesse né dai sopravvenuti interventi dello Stato in materia di parità scolastica e diritto all'istruzione, né dalle pronunce adottate dal giudice contabile.

E', questa, una prima conclusione operativa.

A riprova di ciò, va ricordato come la Procura presso la Corte dei conti si era attivata, ben prima che in Lombardia, in Emilia Romagna, instaurando un giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti degli assessori del Comune di Bologna, per avere costoro avviato, per il triennio 1995-1997, la sperimentazione del sistema pubblico integrato di scuola per l'infanzia comunale, statale ed autonoma, basato su un sistema di convenzioni finanziate. Anche in allora, tuttavia, l'addebito essenziale era che una tale iniziativa mancava della necessaria base legislativa, non potendo essere utilmente invocata allo scopo la legge all'epoca vigente (che nulla disponeva al riguardo: cfr. l. reg. Emilia Romagna n. 6/1983). Oggi la base legislativa richiesta sussiste.

Come nei più recenti casi relativi alle scuole paritarie del primo e del secondo ciclo, il Comune, in via amministrativa, aveva anticipato il legislatore regionale, fino ad ottenere, da questi, solo successivamente, la necessaria copertura<sup>11</sup>

---

11 V. la (contestata) l. n. 52/1995, oggi abrogata dalla l. reg. n. 12/2003. Su tutta la vicenda v. G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, Torino, 1999, pp. 172-197; E. MINNEI, *Scuola pubblica ...*, II, 451 e 530-551.

## 5. *Sull'ammissibilità di finanziamenti comunali praeter legem. Premessa*

Vale la pena di chiedersi, allora, se, oltre ai predetti, siano ammissibili anche i contributi alle scuole dell'infanzia paritarie eventualmente disposti dalle amministrazioni comunali all'infuori (ma non contro) delle previsioni di legge.

Il quesito esige, preliminarmente, che sia ri-costruito il quadro costituzionale e ordinamentale entro il quale debitamente comporre le molteplici questioni che esso implica.

## 6. *Scuola e Costituzione*

E' indiscutibile che fu la Costituzione repubblicana a introdurre novità sostanziali nel rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, anche se la loro attuazione, sotto il giogo della tradizione, è stata differita nel tempo e, tuttora, tarda ad attecchire<sup>12</sup>: l'art. 33 attribuisce ai privati il *diritto* di istituire proprie scuole e il *diritto* di ottenere la parità e, con essa, l'equipollenza del trattamento scolastico fra gli alunni delle scuole paritarie e gli alunni delle scuole statali. È, questo, il cuore del principio pluralistico della *libertà della scuola*. La scuola privata (paritaria e non paritaria) ha il *diritto* di esistere accanto alla scuola pubblica: e un tanto decreta la fine della legittimità del monopolio statale in campo scolastico e l'inizio della *parità giuridica* delle scuole, indipendentemente dal soggetto, pubblico o privato, che le istituisce e le gestisce.

Secondo la dottrina, non è più esatto parlare di istruzione pubblica o privata, perché "pubbliche o private invero sono soltanto le scuole a seconda che ad esse provveda lo Stato ovvero i privati, mentre l'istruzione resterebbe sempre la stessa: un'attività che ha una sua utilità sociale (...), che soddisfa in ogni caso un fine sociale"<sup>13</sup>, al cui raggiungimento sono interessati non solo lo Stato, ma tutti i soggetti dell'ordinamento, "un'attività che è servizio pubblico"<sup>14</sup>, che "rappresenta una funzione dello Stato sociale"<sup>15</sup>; anche la scuola privata può

---

12 Secondo M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, Padova, 1988, 187, "la scarsità delle innovazioni apportate nel dopoguerra al sistema di governo della scuola conferma, dunque, anche in materia scolastica, la tesi della continuità dello Stato nel periodo repubblicano. (...) Indubbiamente, al sostanziale mantenimento di un tale assetto contribuì il mancato recepimento nell'ordinamento positivo di alcuni principi affermati nella nova Costituzione".

13 U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, 420-421.

14 G. B. VERBARI, *Momenti di autorità nella libertà di istituire scuole*, in *Giur. cost.*, 1966, 2004.

15 Così G. ROLLA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1992, 334.

svolgere il servizio della pubblica istruzione dove per “pubblica” non si intende di Stato, ma servizio reso nell’interesse della collettività, ordinato, attraverso norme generali, dalla Repubblica<sup>16</sup>.

La giurisprudenza non ha tardato ad allinearsi su queste posizioni: la Cassazione ha presto consolidato l’opinione che “l’istruzione scolastica non costituisce una finalità riservata esclusivamente allo Stato, stando il disposto dell’art. 33 della Costituzione, che attribuisce il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione a privati ed enti”<sup>17</sup>; conformemente, la Corte costituzionale ha precisato che con l’art. 33 “il Costituente ha inteso consentire a privati e ad enti di perseguire quella stessa finalità cui lo Stato indirizza attraverso l’istituzione di scuole statali di ogni ordine e grado: vale a dire l’istruzione, mediante il libero insegnamento dell’arte e della scienza”<sup>18</sup>.

L’attribuzione ai privati di un “vero e proprio diritto soggettivo ad istituire scuole e istituti di educazione”<sup>19</sup>; il principio della libertà d’insegnamento (art. 33, primo comma, Cost.); l’aver figurato lo Stato come Stato di cultura (art. 9 Cost.) e rifiutato l’imposizione di qualsivoglia educazione di regime con il conseguente impegno a promuovere tutte le iniziative pubbliche e private che contribuiscono al progresso formativo<sup>20</sup>; il riconoscimento dell’istruzione dei figli come diritto dei genitori fondato sull’autonomia originaria della famiglia (art. 29 Cost.); il diritto di scelta della scuola costituiscono altrettante premesse per un ragionamento (giuridico) che conduce all’affermazione della necessità costituzionale della scuola paritaria e della pari dignità di questa con la scuola statale.

## 7. La novella costituzionale del 2001

La scelta del regionalismo dai forti connotati autonomistici operata con la revisione della Carta fondamentale del 2001 ha molto più che elevato a rango costituzionale l’attribuzione alle Regioni e agli enti locali di potestà *normative* e *organizzative* su aspetti determinati del servizio dell’istruzione, ha consegnato loro, salve le norme generali sull’i-

---

16 S. DE SIMONE, *Sistema del diritto scolastico*, Milano, 1978, 175.

17 V. Cass., ss. uu., 22 dicembre 1962, n. 3424, in *Riv. giur. scuola*, 1963, 866 e Cass., ss. uu., 6 maggio 1963, n. 1105, ivi, 1965, 215.

18 Sent. n. 180/1988, in *Giur. cost.*, 1988, 657: si tratta, ad ogni modo, di un orientamento da far risalire già alla sentenza n. 36/1958.

19 Corte cost., sent. n. 36/1958, in *Giur. cost.*, 1958, 486.

20 V. E. SPAGNA MUSSO, *Sulla legittimità costituzionale di finanziamenti statali alle scuole private*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, 608.

struzione e il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettere m) e n), Cost.), l'intera area dell'istruzione.

In particolare, 1) la *Repubblica* che gestisce l'istruzione è costituita da una pluralità di soggetti pubblici (Comuni, Province, Regioni) e non più solo dallo Stato (cfr. art. 114); 2) allo Stato spetta la legislazione esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione", ma, da un lato, per la prima volta alle Regioni viene attribuita potestà legislativa concorrente in materia di istruzione e potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale e di diritto allo studio (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), dall'altro, sia in materia di "istruzione" che di "norme generali sull'istruzione" ciascuna Regione può negoziare ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, commi terzo e quarto, Cost.); 3) agli istituti scolastici è riconosciuta la garanzia dell'autonomia (art. art. 117, terzo comma, Cost.); 4) infine, per il nuovo art. 118, spezzato definitivamente il principio del parallelismo tra la funzione legislativa e la funzione amministrativa, tutte le funzioni amministrative sono assegnate, in linea di principio, ai Comuni, sia nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni, sia nelle materie di legislazione concorrente fra lo Stato e le Regioni, a meno che, "per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni, Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Ciascuno di questi punti svela, muovendo dall'oggetto particolare dell'istruzione, l'essenza di tutta la riforma: l'affermazione del pluralismo paritario e del valore della (possibilità della) diversità attraverso, rispettivamente, 1) l'equiparazione dei soggetti istituzionali, fra i quali lo Stato, *primus inter pares*, perde la posizione di gerarchia o preminenza (art. 114 Cost.); 2) il potenziamento della legge regionale rispetto alla legge statale grazie all'inversione del criterio attributivo delle competenze (la competenza legislativa generale non è più statale, ma regionale), all'introduzione della potestà regionale cd. esclusiva (o residuale), all'identità dei limiti (Costituzione, ordinamento comunitario, obblighi internazionali) da osservare in sede legislativa (art. 117, primo comma, Cost.); 3) l'attribuzione agli enti locali di un generale potere regolamentare "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, sesto comma, Cost.); 4) l'allocazione dell'amministrazione al livello ottimale di governo secondo i citati criteri dell'art. 118 e l'obbligo per la Repubblica di favorire "l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

Il quadro che ne esce non è di facile lettura. La medesima materia, l'istruzione, è disciplinata fra quattro differenti livelli normativi (*rectius*: concorrono tre diversi tipi di potestà legislativa dello Stato e delle regioni e la potestà autonomistica delle istituzioni scolastiche): lo Stato detta le "norme generali sull'istruzione" (potestà legislativa esclusiva) e i principi fondamentali dell'istruzione (potestà concorrente); le regioni, entro il quadro normativo statale, regolano l'istruzione e, in via esclusiva (o residuale), l'istruzione e la formazione professionale e tutto quanto non espressamente riservato alla legislazione dello Stato (in primo luogo, il diritto allo studio); infine (*last but not least*), è fatta salva l'autonomia degli istituti scolastici.

L'art. 118 aggiunge a questa visione un'ulteriore valenza strettamente connessa all'azione esplicata dagli enti territoriali e cioè che le funzioni da questi svolte possono essere distribuite non solo attraverso il meccanismo della sussidiarietà verticale (primo comma) ma altresì attraverso il meccanismo della sussidiarietà orizzontale (quarto comma). Questa è la definitiva "rottura" del monopolio statale (e degli altri enti territoriali) nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

### 8. Parità e autonomia scolastica

I tratti caratterizzanti le più recenti riforme scolastiche possono essere riassunti in due genitivi: la scuola pubblica è la scuola *dell'autonomia*, quella privata è la scuola *della parità*.

Con l'avvertenza di precisare che la parità in questione non è, se non in parte, la parità di cui alla legge n. 62/2000 e l'autonomia non è, se non in parte, quella di cui all'art. 21 della l. n. 59/1997 e al d.p.r. n. 275/1999. La parità e l'autonomia caratterizzano la scuola odierna non per come, allo stato, questi istituti sono ordinati, ma in quanto *principi* che hanno ispirato la più recente posizione, nel delineare i nuovi assetti dell'ordinamento scolastico, di quelle regole. Non tanto interessa, dei due istituti, il dettaglio storico, le *regole*, appunto, che attualmente li informano e neppure i limiti operativi o le difficoltà applicative in cui incorrono le relative discipline, quanto, piuttosto, la loro comune matrice.

Considerati nell'essenza, nell'idea ispiratrice (non, dunque, nella fase presente della loro attuazione), essi danno espressione al principio pluralistico in campo scolastico, allontanano dal modello burocratico-ministeriale, mettono al centro l'istruzione e la capacità degli istituti scolastici di istruire, premiano, pur entro una cornice comune (definita dalle norme generali sull'istruzione), la varietà di forme e di caratterizzazioni organizzative e didattiche. Per comprenderlo basta soffermarsi sull'influenza e sulla circolarità delle rispettive prescri-



zioni: la “piena libertà” garantita alla scuola paritaria fa, per mimesi, allentare le costrizioni centralistiche sulla scuola statale; l’autonomia riconosciuta alla scuola pubblica, a sua volta, fa attenuare l’alterità e l’unilateralità dei vincoli imposti per ottenere la parità (v. art. 2, comma 3, d.p.r. n. 275/1999).

Al di là del limite (anche retorico) delle definizioni legislative e dello iato fra ideale e reale, la dottrina assente nel cogliere il *prius* deontologico (*i.e.*: i principi) che emerge dai provvedimenti sull’autonomia scolastica. Si osserva che alla base del riconoscimento dell’autonomia è “l’idea che, nel sistema dell’istruzione, debbano avere prevalenza non gli apparati amministrativi, ma gli istituti, all’interno dei quali si svolge l’attività di insegnamento, e che costituiscono il risvolto, sul piano istituzionale, di una comunità di docenti, studenti e genitori”<sup>21</sup>; che “col mutare del rapporto tra Stato e società e di quello tra scuola e Stato, ci si è andati lentamente rendendo conto del fatto che lo Stato non può essere responsabile dell’istruzione. Lo è la scuola, in quanto corpo dotato di autonomia”<sup>22</sup>; che “non spetta allo Stato istruire, ma (...) è la scuola come tale a istruire”<sup>23</sup>; che l’autonomia implica “l’abbandono dell’idea di un’unica scuola statale di matrice ministeriale, determinata ‘dall’alto’, per cedere il passo all’idea di diverse e multiformi scuole statali che si autodeterminano ‘dal basso’, attraverso i propri organi collegiali rappresentativi di ciascuna comunità scolastica (...)”<sup>24</sup>; che “il sistema scolastico si sta trasformando da sistema statale a sistema che fornisce un servizio pubblico, in cui l’autonomia sembra apparire come reale garanzia del pluralismo e dell’efficienza”<sup>25</sup>.

Quanto alle scuole gestite dai privati, sono almeno tre le affermazioni di principio contenute nella più recente legislazione in materia di parità scolastica sulle quali fissare l’attenzione: a) le scuole paritarie, private e degli enti locali, costituiscono, insieme alle scuole statali, il servizio nazionale di istruzione (v. il citato art. 1, comma 1, l. n. 62/2000); b) esse svolgono un servizio qualificato come pubblico (art. 1, comma 3, l. ult. cit.); c) l’insegnamento impartito nelle scuole

---

21 A. PAJNO, *Art. 135*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 444.

22 S. CASSESE, “*Plaidoyer*” per un’autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, 1990, V, 150.

23 U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1975, 250.

24 M. RENNA, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in *Dir. amm.*, 2002, 662-663.

25 I. LOIODICE, *Costituzione scolastica: servizio scolastico unico ed autonomia delle scuole*, in *Amministrazione e politica*, 1996, 44.

paritarie deve essere valutato nella stessa misura prevista per quello prestato nelle scuole statali (cfr. art. 2 l. n. 333/2001).

#### 9. *L'evoluzione della materia "assistenza scolastica" in "diritto allo studio"*

Il testo originario dell'art. 117 Cost. devolveva alla competenza regionale la materia "assistenza scolastica". Come per tutte le altre materie regionali ivi menzionate, si trattava di competenza legislativa concorrente e, quindi, da svolgere, fra gli altri, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi (cornice) dello Stato. Alla competenza legislativa corrispondevano, ex art. 118 primo comma (vecchio testo), le funzioni amministrative, secondo il principio del parallelismo delle funzioni. Tali funzioni furono trasferite dal decreto delegato n. 3/1972 e ampliate dal successivo decreto n. 616/1977. In realtà, il legislatore delegato (dalla l. 382/1975), con il d.p.r. n. 616/1977 si avvalse in larghissima misura dell'eccezione di cui alla seconda parte del primo comma dell'art. 118 e attribuì ai Comuni la quasi totalità delle funzioni, riservando alla regione la sola assistenza scolastica universitaria e le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo sulla attività dei comuni, stabilendo, nel contempo, che esse dovessero svolgersi "secondo le modalità previste dalla legge regionale" (art. 45, primo comma, d.p.r. n. 616/1977, oggi art. 327, secondo comma t.u. n. 297/1994).

Il legislatore regionale, forte del fatto che in sede nazionale la materia era stata definita in termini ben più ampi di quelli che la lettera poteva far supporre<sup>26</sup>, concepì una legislazione di respiro via via sempre più vasto, che finì col dare all'assistenza scolastica prima i confini del diritto allo studio, poi, a farli collidere con quelli, "proibiti", dell'istruzione e dell'organizzazione dell'istruzione.

Al riguardo, sono almeno due i dati di maggior interesse:

Il primo.

Si può dare per pacifico che gli interventi in materia di diritto allo studio spettano non solo agli alunni della scuola pubblica, ma anche a quelli della scuola privata e non solo della scuola privata paritaria, bensì anche della scuola privata non autorizzata a rilasciare titoli legalmente riconosciuti<sup>27</sup>.

---

26 V. l'art. 1 d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3; successivamente, art. 42 d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, oggi, art. 327 del t.u. n. 297/1994.

27 V, fra gli interventi più significativi, TAR Lombardia-Milano, n. 34/1988, in *Foro amm.*, 1988, 533; TAR Lombardia-Milano, n. 193/1988 in *T.A.R.*, 1988, I, 1611; Corte cost., n. 454/1994, in *Giur. cost.*, 1994, 3936.

Si tratta di un dato acquisito:

- a) dalla giurisprudenza amministrativa<sup>28</sup>;
- b) dalla giurisprudenza costituzionale<sup>29</sup>;
- c) dalla legislazione nazionale e regionale<sup>30</sup>;
- d) dalla dottrina<sup>31</sup>

---

28 Mi limito a segnalare gli interventi del Consiglio di Stato: n. 731/1984, in *Foro amm.*, 1984, 1740; n. 429/1985, *ivi*, 1985, 2237; n. 304/1991, *ivi*, 1991, 1735; a questi va aggiunto il Cons. Stato, sez. II, decisione n. 547/1978, in *Riv. giur. scuola*, 1982, 172, relativo, addirittura, alla disciplina precedente il d.p.r. n. 616/1977. A testimonianza della fermezza con la quale i giudici amministrativi hanno affermato il principio paritario, riporto in rassegna alcuni *excerpta*: “la discrezionalità degli enti locali incontra un limite insuperabile costituito dalla necessità che venga assicurata la parità di trattamento fra gli alunni delle scuole pubbliche e quelli della scuola privata”, TAR Lombardia-Milano, n. 31/1983; “il d.p.r. 616 non consente alcuna discriminazione tra alunni a seconda che frequentino una scuola pubblica o privata”, TAR Toscana, n. 232/1984; “la materia della assistenza scolastica non è occasione per potenziare e privilegiare le strutture scolastiche pubbliche, o quelle ad esse alternative”, ma “un momento di garanzia del diritto allo studio quale prerogativa individuale spettante indistintamente a tutti gli utenti del servizio scolastico a prescindere dal tipo di scuola frequentata”, n. 92/1982]; “il diritto delle scuole private agli interventi assistenziali rimane intangibile anche se le corrispondenti istituzioni educative pubbliche non esistano o non abbiano domandato i benefici stessi o non ne abbiano impugnato il diniego”, TAR Lombardia-Milano, n. 204/1988; non si possono negare contributi ad una scuola privata con la motivazione della “disponibilità di posti nella scuola comunale corrispondente” perché “l’intento di indurre la popolazione scolastica a preferire la scuola statale a quella privata costituisce un indubbio sviamento dal fine legale tipico della istituzione dei contributi *de quibus*”, TAR Lombardia-Milano, sez. II, n. 91/1988]; “non è dubbio che tutta la normativa in materia (costituzionale, statale e regionale) è rivolta ad assicurare parità di trattamento fra alunni senza distinguere se essi frequentino una scuola pubblica o privata”, TAR Toscana, n. 1917/1988]; “è illegittimo il provvedimento dell’amministrazione che, in sede di ripartizione di detti fondi [provvidenze assistenziali], obliterando le scuole private ed inibendo immotivatamente la fruizione da parte dei loro alunni di ogni e qualsiasi provvidenza di assistenza scolastica, menoma la garanzia di libertà degli alunni di scegliere la scuola (pubblica o privata) da frequentare”, TAR Emilia Romagna, n. 160/1983.

29 Il Giudice delle leggi arriva a queste conclusioni nel 1994 con la sentenza n. 454; in due occasioni precedenti le aveva, invece, rifiutate: v. pronunce n. 36/1982, in *Riv. giur. scuola*, 1983, 977 e n. 668/1988, in *Le Regioni*, 1989, II, 884.

30 Cfr. art. 1 d.p.r. n. 3/1972, art. 42 d.p.r. n. 616/1977.

31 Per tutti, v. S. MASTROPASQUA, *Diritto allo studio, scuola pubblica e scuola privata*, in *Riv. giur. scuola*, 1982, 690; U. POTOTSCHINIG, *Provvidenze per il diritto allo studio ad alunni di scuole non statali*, in *Le Regioni*, 1989, II, p. 881; A. CATURANO, *Contro la Costituzione e contro l’Erario la parità fra scuole pubbliche e scuole private?*, in *Foro amm.*, 1984, 2322; ID., *Le funzioni di “assistenza” scolastica attribuite ai comuni e le scuole private*, in *Nuova rass.*, 1984, 2111; ID., *Diritto allo studio e scuole private. Sempre più centrale il ruolo degli enti locali*, *ivi*, 1989, 370.

Il secondo.

La *vis expansiva* della legislazione regionale in materia di diritto allo studio arriva fino al punto di prevedere non più solo sussidi agli alunni, ma aiuti diretti ad alleviare le scuole private da oneri di gestione: contributi per la costruzione, la manutenzione, l'ampliamento di immobili (edilizia scolastica), per il funzionamento degli impianti (energia elettrica, riscaldamento), per l'utilizzazione di centri sportivi o di strutture culturali, per l'istituzione di nuove sedi, per l'aggiornamento dei docenti, per promuovere progetti di sperimentazione, per l'acquisto di materiali di consumo, attrezzature didattiche, strumenti informatici o di laboratorio<sup>32</sup>. Si tratta, a seconda dei casi, di interventi, qualificati come di diritto allo studio, *specificamente* pensati per le scuole private oppure rivolti, a condizioni di parità con le scuole pubbliche, *anche* alle private. L'intervento promosso dalla Regione non si limita al piano assistenziale, ma coinvolge anche quello del finanziamento dei c.d. oneri strutturali delle scuole private.

L'autonomia regionale e locale crea, prima del legislatore nazionale, i buoni scuola, originalissime, per quanto prodromiche, forme di integrazione tra sistema di istruzione pubblico e sistema di istruzione privato, sperimenta forme di partecipazione convenzionata, specialmente nel campo dell'istruzione dell'infanzia<sup>33</sup>

Con la riforma costituzionale del 2001, le Regioni e le autonomie locali guadagnano, in materia di diritto allo studio, un ruolo assolutamente primario: acquistano su di essa, le une competenza legislativa cd. esclusiva (insieme alla potestà concorrente in materia di istruzione), le altre potestà regolamentare ed amministrativa.

L'esercizio di tali poteri, da parte di Regioni ed enti locali, in definitiva, avviene oggi sotto l'usbergo della Costituzione, anche se i

---

32 Cfr. P. CAVANA, *Contributi alle scuole non statali e nuovi poteri delle regioni (d. lgs. n. 112/1998)*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1998, 1337-1349; G. CIMBALO, *Il finanziamento alla scuola privata tra leggi statali e leggi regionali*, in *Quad. dir. e pol. ecl.*, 1998, 145-161; D. BONAMORE, *Illegittimità e incostituzionalità dei finanziamenti alle scuole private*, in *Giust. civ.*, 1998, I, 2378; M. C. FOLLIERO, *Finanziamenti alla scuola privata: le scorciatoie delle Regioni e la via maestra (?) del Parlamento (La Corte dice sì all'esperimento della Regione Emilia Romagna)*, in *Dir. ecl.*, 1998, II, 492.

33 Alludo ai "casi" sollevati dalle leggi sul diritto allo studio della Lombardia, del Veneto, del Piemonte, della Liguria, dell'Emilia Romagna, dirette alla costituzione di un servizio scolastico integrato pubblico privato; alle decisioni della Corte costituzionale sulla legge emiliana; ai rinvii o alle osservazioni del commissario del governo presso la regione sulle delibere legislative della Lombardia e del Veneto; alla celebrazione di referendum abrogativi a livello regionale in Veneto e in Liguria: v. il numero monografico *Non profit*, n.1/2001.

confini che essa traccia tra l'istruzione (materia concorrente Stato-Regione) e diritto allo studio (materia esclusiva regionale) non sono affatto netti e ben accade che il finanziamento alle scuole ricada sia nell'una che nell'altra materia, coinvolgendo tutti i soggetti della "Repubblica" (Stato, Regioni, enti locali).

#### 10. Il "contesto" generale

La valorizzazione e l'affermazione, col pluralismo scolastico, delle idee e delle iniziative organizzative e didattiche dei privati non possono non essere lette, da ultimo, anche in armonia con lo sviluppo del contesto ordinamentale generale del quale sono parte ed espressioni: anzitutto, con la generale tendenza a localizzare competenze e risorse secondo la duplice direttiva *verticale*, dal centro ai governi locali (decentramento-federalismo), e *orizzontale*, dal pubblico (anche locale) alle autonomie funzionali (autonomia).

In linea con essa, altre e molteplici trasformazioni rappresentano sia la crisi del modello statocentrico basato sull'azione pervasiva e diretta dell'amministrazione condotta all'insegna di moduli autoritativi e unilaterali, sia, *aliud pro alio*, le nuove insegne della semplificazione, delle forme partecipative, della procedimentalizzazione degli interessi, della cessione di servizi o porzioni di servizi ad enti di erogazione privati, dell'amministrazione per indirizzo, regolazione e controllo non per gestione<sup>34</sup>

Germinano interessi nuovi, nuovi beni giuridici esigono tutela e quelli "storici" non diminuiscono la domanda del loro necessario soddisfacimento.

Cambia il concetto di pubblicità e di *res publica*, mutano le forme dell'amministrazione, sfuma la linea di confine fra pubblico e privato. Dalla concezione *soggettiva* secondo cui è pubblico tutto ciò che è legato allo Stato fino al limite della coincidenza dell'area pubblica con l'area statale, si passa ad ammettere l'esistenza, da un lato di enti pubblici non statali, dall'altro di attività, funzioni, servizi *oggettivamente* pubblici, anche se svolti da soggetti privati: il *proprium* non è più "del chi gestisce ma del come si gestisce il servizio"<sup>35</sup>, sicché "la

---

34 Cfr. R. FERRARA, *La pubblica amministrazione fra autorità e consenso: dalla "specialità" amministrativa a un diritto amministrativo di garanzia?*, in R. FERRARA – S. SICARDI (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, Padova, 1998, 131-173.

35 V. G. PASTORI, *Servizi pubblici nazionali e modelli di gestione fra pubblico e privato*, in *Quad. reg.*, 1991, 943.

qualificazione di interesse pubblico dell'attività stessa assume una propria rilevanza oggettiva, ed in virtù di questa la natura e la disciplina del servizio pubblico si manifestano in modo indipendente dal soggetto, eventualmente privato, che la esercita in concreto”<sup>36</sup>

Non mancano l'apporto e le influenze del diritto comunitario che, nella nozione di *organismo di diritto pubblico*, coniuga la personalità di diritto privato di un ente con il fine della soddisfazione di bisogni di interesse generale non aventi (prevalentemente) carattere industriale o commerciale e nelle nozioni di *servizio di interesse generale* e di *servizio universale* attribuisce la pubblicità del servizio allo svolgimento di attività dirette a realizzare fini sociali, a prescindere dal fatto che esse siano svolte da soggetti pubblici o privati.

Quanto ai principi di organizzazione, si tende a superare lo schema dell'intervento pubblico diretto nel campo dei servizi, ad istituire autorità amministrative indipendenti estranee alla struttura piramidale-gerarchica dei ministeri-dicasteri, a riconoscere autonomia decisionale alle istituzioni pubbliche e a farle agire *jure privatorum*, a mitigare l'incidenza dell'autorità negli spazi di libertà dei privati; a prevedere espressamente l'integrazione con le formazioni sociali per la programmazione, la gestione e l'offerta dei servizi alla persona<sup>37</sup>.

Questo il *background* delle nuove norme generali sull'istruzione (cfr. la “riforma” Berlinguer, l. n. 30/2000, e la “controriforma” Moratti, l. n. 53/2003), della parità (l. n. 62/2000), dell'autonomia (art. 21 l. n. 59/1997 e d.p.r. n. 275/1999) e, con esse, deve affrontarsi la questione della relazione pubblico-privato nella scuola.

---

36 V. R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2003, 5; “ciò a cui si è assistito è uno spostamento di accento sul modo con cui viene assicurata la soddisfazione dell'interesse collettivo, in quanto mentre prima si riteneva che il modo migliore fosse quello di attribuire ad un soggetto pubblico le varie attività, si è ora pervenuti a comprendere che il modo migliore è quello di inserirlo nell'ambito di un sistema generale. In altre parole si è passati da un modo di amministrare incentrato sul soggettivismo ad un modo di amministrare incentrato sulla oggettività (...): così, F. BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 345.

37 Scrive M. CARNEROLI, *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, in *Pol. dir.*, 2000, 325: “si concorda, ormai diffusamente, sulla necessità di trasformare il ruolo dello Stato amministratore da quello di vero e proprio ‘gestore’ di servizi sociali, a quello di mero ‘regolatore’ di questi, prospettandosi per la realizzazione dei compiti di interesse pubblico un riconoscimento a pieno titolo di soggetti diversi dallo Stato, istituzionali e non”): “alla responsabilità di erogazione si sostituisce una responsabilità di controllo e di garanzia” (L. MANNORI – B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 522).

## 11. *Le implicazioni pratiche*

### *nel problema degli interventi comunali praeter legem*

Il quadro, di settore e generale, sul quale ci si è dilungati non può, troppo frettolosamente essere trascurato.

Infatti, ciascuna delle premesse preliminari sopra descritte costituisce un motivo per affermare la legittimità del contributo comunale alle scuole materne anche all'infuori delle espresse previsioni di legge. Inducono ad addivenire ad una tale conclusione, in breve, l'accresciuta autonomia dei Comuni nel processo di c.d. federalizzazione dello Stato, i nuovi poteri regolamentari e amministrativi dell'ente locale di cui alla riforma costituzionale, la sussidiarietà intesa come criterio attributivo di competenze (oggi costituzionalizzato) sia in senso verticale (decentramento) che orizzontale (ai privati), la necessità di garantire il servizio a livello locale, l'appartenenza delle scuole dell'infanzia paritarie al sistema nazionale di istruzione, la natura oggettivamente pubblica del servizio che esse svolgono, il divieto di discriminare gli alunni che scelgono di frequentare la scuola paritaria, la sempre più forte integrazione tra diritto all'istruzione e diritto allo studio.

Più ancora, molti di questi punti costituiscono la base del ragionamento giuridico (dimostrativo e non semplicemente persuasivo) usato dalla più avanzata giurisprudenza che si è occupata della questione.

In effetti, è lo stesso giudice contabile ad avallare l'iniziativa comunale di sostegno delle scuole materne paritarie pur condotta all'infuori delle previsioni regionali.

Addirittura paradigmatico, a tal riguardo, è il parere reso dalla Corte dei conti, sezione regionale di Controllo per la Lombardia, n. 18/2006 ("parere sulla possibilità per un ente locale di stipulare una convenzione con un ente di diritto privato per la gestione di una scuola dell'infanzia e sull'eventuale erogazione di contributi in favore di quest'ultima") depositato il 26 ottobre 2006.

Il Comune di Uboldo (VA) dubitava della possibilità di "stipulare una convenzione con un ente di diritto privato al fine di regolamentare l'utilizzo della scuola dell'infanzia gestita da quest'ultimo, anche prevedendo l'erogazione di contributi" all'infuori dell'operatività della l. reg. Lombardia n. 8/1999 (più precisamente chiedeva fosse valutata la legittimità dell'art. 7 della bozza di convenzione che prevedeva l'erogazione di una somma di denaro, imputata genericamente a "superamento della disabilità e ad altri interventi", rilevando, nella domanda, che l'importo sarebbe stato destinato, in parte, ai costi necessari per il compenso ad un insegnante di sostegno ad un bambino diversamente abile e, per l'altra parte, a copertura parziale del costo di una caldaia).

La chiarezza adamantina della risposta in una con la novità dell'avanzamento (se non del vero e proprio *revirement*) dalle posizioni precedentemente sostenute, merita la citazione integrale del testo *pari passu*.

Secondo la sezione di controllo, *“la possibilità di disciplinare i rapporti fra Amministrazione comunale e ente gestore di una scuola dell’infanzia mediante un’apposita convenzione è espressamente presa in considerazione dalla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 8 (Interventi regionali a sostegno del funzionamento delle scuole materne autonome) che detta alcune norme, specificando, in particolare, che l’intervento finanziario regionale ‘è distinto ed integrativo rispetto a quello comunale’ (art. 1, co. 3).*

*Dal che si evince, inequivocabilmente, che rientra fra i compiti propri del Comune anche quello di erogare contributi alle scuole materne non pubbliche al fine di assicurarne il funzionamento, come avviene nella pratica ed è espressamente riconosciuto dalla normativa contabile relativa agli enti territoriali che prevede all’interno del bilancio un’apposita Funzione (la IV).*

*Da ultimo al riguardo, non può essere trascurato che, a seguito della recente modifica del Titolo V, parte Seconda della Costituzione, in relazione alla necessaria attuazione del principio di sussidiarietà che ha trovato esplicito riconoscimento nel nuovo testo dell’art. 118 della Costituzione, al Comune non può non essere riconosciuta la possibilità, in assenza di uno specifico divieto, di contribuire finanziariamente al funzionamento delle scuole dell’infanzia operanti sul suo territorio.*

*Riprendendo quanto già espresso da questa Sezione occorre ribadire che all’interno dell’ordinamento generale o nella disciplina di settore degli enti territoriali non esiste alcuna norma che ponga uno specifico divieto. Infatti, se l’azione è intrapresa al fine di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dal Comune, l’erogazione di un finanziamento non può equivalere ad un depauperamento del patrimonio comunale, in considerazione dell’utilità che l’ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico effettuato dal soggetto che riceve il contributo (Corte conti, sez. contr. Lombardia, 29 giugno 2006, n. 9/pareri/2006). Nel caso di specie, è indubitabile che fra le competenze comunali rientri quella di garantire l’effettuazione dl servizio di scuola dell’infanzia.*

*Inoltre, la natura pubblica o privata del soggetto che riceve l’attribuzione patrimoniale è indifferente se il criterio di orientamento è quello della necessità che l’attribuzione avvenga allo scopo di perseguire i fini dell’ente pubblico, posto che la stessa amministrazione pubblica opera ormai utilizzando, per molteplici finalità (gestione di servizi pubblici, esternalizzazione di compiti rientranti nelle attribuzioni di*



*ciascun ente), soggetti aventi natura privata e nella stessa attività amministrativa è previsto dalla recente legge n. 15 del 2005, che ha modificato la legge che disciplina il procedimento amministrativo, che l'amministrazione agisca con gli strumenti del diritto privato ogniqualvolta non sia previsto l'obbligo di utilizzare quelli di diritto pubblico.*

*Conseguentemente, deve ritenersi che, in linea generale, i Comuni possano concludere convenzioni con gli enti, anche di diritto privato, che gestiscono scuole dell'infanzia sul loro territorio e possano accollarsi, anche, l'onere di erogare contributi destinati ad agevolare il funzionamento delle ordinarie attività della scuola".*

Molti sono gli elementi di interesse.

Infatti, si riconosce:

a) che, poiché la stessa legge regionale qualifica il finanziamento regionale "distinto e integrativo rispetto a quello comunale", un tanto basta ad ammettere in termini generale che "rientra fra i compiti propri del Comune anche quello di erogare contributi alle scuole materne non pubbliche al fine di assicurarne il funzionamento";

b) per l'effetto, che il Comune può legittimamente sostenere scuole dell'infanzia operanti sul suo territorio con interventi diversi o estranei a quelli disciplinati dalla legge regionale medesima e a prescindere da qualsivoglia coordinamento regionale *ad hoc*;

c) per il principio di sussidiarietà, che "al Comune non può non essere riconosciuta la possibilità, in assenza di uno specifico divieto, di contribuire finanziariamente al funzionamento delle scuole dell'infanzia operanti sul suo territorio";

d) per l'effetto, che il principio di cui all'art. 118 Cost. è immediatamente azionabile e direttamente applicabile ai fini dell'allocazione e della definizione delle competenze esercitabili dal Comune;

e) che né l'art. 33 Cost., né la distribuzione delle competenze tra Stato e Regione in materia di "istruzione" e di "diritto allo studio", né l'art. 138 d. lgs. n. 112/1998 ostano a che un Comune eroghi "contributi destinati ad agevolare il funzionamento delle ordinarie attività della scuola" paritaria;

f) che un siffatto esborso di denaro pubblico non può configurare danno erariale e, quindi, essere motivo di responsabilità a carico degli amministratori pubblici locali, perché "l'erogazione di un finanziamento non può equivalere ad un depauperamento del patrimonio comunale, in considerazione dell'utilità che l'ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico effettuato dal soggetto che riceve il contributo";

g) che le scuole paritarie svolgono un servizio oggettivamente pubblico al pari di quelle pubbliche: infatti, "la natura pubblica o pri-

vata del soggetto che riceve l'attribuzione patrimoniale è indifferente se il criterio di orientamento è quello della necessità che l'attribuzione avvenga allo scopo di perseguire i fini dell'ente pubblico”;

Per due ragioni ancora tali assunti sostenuti in sede consultiva dalla sezione regionale della Corte di conti sono significativi.

In primo luogo, perché, con un'impostazione non più formalistica ma sostanziale, valorizzano il criterio della sussidiarietà e abbandonano quello, più problematico, dell'indagine sulla natura del contributo in gioco (oneri gestionali vs oneri assistenziali) al fine della determinazione della materia e, quindi, del livello della competenza implicate (diritto all'istruzione vs diritto allo studio). Criterio, quest'ultimo, non decisivo né soddisfacente, posto che, per un verso, sotto il titolo di diritto allo studio (di competenza regionale), le Regioni hanno previsto veri e propri contributi non agli alunni o alle famiglie ma alla scuola (di competenza statale) e, per l'altro, che lo Stato non ha esitato a prevedere misure “assistenziali” (di competenza regionale) quali il buono scuola statale alle famiglie “a sostegno della spesa sostenuta e documentata ... per l'istruzione” (v. art. 1, comma 9, l. n. 62/2000). La verità è che, nei fatti, Stato, e Regioni, *in subiecta materia*, hanno spesso sovrapposto le loro iniziative<sup>38</sup> a costo di forzare i confini delle rispettive competenze.

In secondo luogo, perché la Corte dei conti si è espressa in sede consultiva “con la precisazione che il parere non riguarderà la legittimità della specifica convenzione che il consiglio comunale si accinge ad esaminare ... ma solo la valutazione, condotta in linea generale, sulla possibilità per i Comuni, da un lato, di concludere convenzioni per la gestione di scuole dell'infanzia operanti sul territorio e, dall'altro, di erogare contributi in denaro”. Il parere, dunque, prescinde dal caso concreto per assumere valenza generale.

## 12. *Le modalità del finanziamento alle scuole tra poteri statali e poteri regionali*

Il fatto che il finanziamento delle scuole paritarie possa ricadere tanto in materie di competenza esclusiva statale (ad esempio, essere un capitolo delle “norme generali sull'istruzione ex art. 117, secondo comma, lett. n, Cost., ovvero un mezzo attraverso cui lo Stato determina i livelli essenziali delle prestazioni in tema di istruzione-formazione ex art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.), quanto tra le materie di competenza concorrente (nell'organizzazione dell'istruzione ex art.

---

38 Come anche sanzionato dalla Corte cost.: v., ad esempio, sent. n. 423/2004.

117, terzo comma, Cost.), quanto, infine, tra le materie di competenza esclusiva regionale (come espressione del diritto allo studio) consente di superare il timore dell'impossibilità del cumulo dei benefici tra i diversi livelli di governo.

In effetti, secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, il riparto di competenze legislative operato dalla riforma del 2001 comporta che, sul piano finanziario, in base al nuovo art. 119 Cost., di regola, non possano trovare spazio interventi finanziari dello Stato vincolati nella destinazione all'infuori dall'ambito delle materie di propria competenza: diviene, cioè, inammissibile la previsione di fondi con vincolo di destinazione nelle materie e funzioni la cui disciplina rientra nella competenza esclusiva ovvero concorrente delle Regioni perché "tali finanziamenti si tradurrebbero in uno strumento indiretto, ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio di funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti di materia di propria competenza" (sent. n. 16/2004; v. altresì sent. nn. 39 e 49 del 2004). E' per questi motivi che la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del c.d. buono scuola statale (*recte*: dell'art. 3, comma 101, della l. n. 350 del 2003 - legge finanziaria per il 2004), assumendo che si trattasse di disciplina incidente sulla materia "istruzione" attribuita alla potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) o su quella "diritto allo studio" di competenza residuale regionale.

Senonché, la stessa Corte ha evidenziato come il predetto divieto non operi quando sono comunque in gioco, o si sovrappongono a quelle regionali, competenze esclusive statali (v. sent. 16/2004 e 49/2004).

Ora, non v'è chi non veda, per l'appunto, come il finanziamento delle scuole paritarie, in quanto correlato all'attuazione dell'interesse costituzionalmente rilevante della garanzia per tutti alla parità di accesso all'istruzione, coinvolga propriamente funzioni riservate allo Stato, al quale spetta, come già rammentato, di definire i principi unitari dell'organizzazione scolastica attraverso le "norme generali sull'istruzione" (art. 117, secondo comma, lett. n) e definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto sociale all'istruzione e alla formazione (sulla relazione tra norme generali sull'istruzione e diritti inviolabili della persona, v. già Corte cost., sent. n. 215/1987). Ne consegue che il finanziamento statale, quello regionale e quello locale possono convivere, reciprocamente integrandosi.

Non a caso, la stessa Consulta, in un'altra decisione, ha ritenuto costituzionalmente legittimo un finanziamento statale straordinario,

aggiuntivo rispetto agli ordinari stanziamenti, a favore delle Regioni, finalizzato a coprire (almeno in parte) la spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione, al fine di estendere i benefici agli alunni iscritti alle scuole paritarie, ritenendo, appunto, che lo Stato fosse intervenuto in materie di propria competenza esclusiva (sent. n. 33/2005).

Resta dimostrato, allora, che non esiste affatto una relazione inversa tra finanziamento statale e finanziamento regionale o locale così che l'uno si rifletta sull'altro determinandone necessariamente una contrazione: l'autonomia dei diversi livelli di governo del territorio, nazionale e locale, si esprime anche sul versante economico della spesa<sup>39</sup>.

### 13. Il limite della clausola "senza oneri per lo Stato"

La circostanza che i Comuni abbiano la *facoltà* di sostenere le scuole materne paritarie *praeter legem* non significa, tuttavia, che abbiano un *obbligo* giuridico in tal senso. E nemmeno che le scuole dei privati abbiano la possibilità di agire in giudizio contro l'amministrazione regionale o municipale per ottenere l'estensione ad esse dei benefici previsti dalla legge per le scuole pubbliche.

In ciò, il sistema scolastico, pur avanzato secondo le direttrici sopra descritte, sconta tuttora il peso dell'inciso di cui al terzo comma dell'art. 33 della Costituzione e la resistenza della giurisprudenza ad accedere ad un'interpretazione del materiale legislativo esistente di tipo sistematico-evolutiva nel senso del superamento della dicotomia pubblico-privato o di una loro parificazione sul piano economico oltre che su quello giuridico.

Il divieto di oneri per lo Stato connesso al diritto dei privati di istituire proprie scuole, a tutt'oggi, è interpretato in sede giurisdizionale ritenendo che esso "esclude, evidentemente, che al principio di libertà [della scuola] corrisponda un diritto degli operatori scolastici privati, ad ottenere finanziamenti pubblici; non si può escludere, però, che lo Stato decida di perseguire le proprie finalità istituzionali nel campo dell'istruzione, anche avvalendosi delle strutture private, e che in tale ottica conceda a queste ultime lo stesso trattamento riservato al settore pubblico"<sup>40</sup>; o, ancora, sostenendo che la medesima clausola costituzionale "rimette alla discrezionalità del legislatore la

---

39 Correttamente, per esempio, la l. reg. Lombardia n. 8/1999 dispone che l'intervento finanziario regionale sia "distinto ed integrativo rispetto a quello comunale, a quello per il diritto allo studio e a qualsiasi altra contribuzione prevista dalla normativa statale, regionale o da convenzione": v. art. 1.

40 TAR Lombardia-Milano, sez. II, n. 34/1988.

possibilità di perseguire i propri obiettivi nel campo dell'istruzione anche avvalendosi delle strutture private e di concedere alle stesse un trattamento analogo a quello proprio del settore pubblico"<sup>41</sup>.

Per il Consiglio di Stato<sup>42</sup>, "l'articolo 33, comma 3, della Costituzione non può non esprimere un tendenziale principio di disfavore nei confronti della possibilità di addossare oneri al bilancio dello Stato relativamente a scuole diverse da quelle statali, pur se eventualmente modulato in relazione alla concreta realtà scolastica non statale cui ci si riferisce. Con la conseguenza che – sotto il profilo del metodo interpretativo – la deroga a tale principio generale deve risultare chiara e univoca".

La diffidenza nei confronti dell'estensione alle scuole paritarie dei benefici economici attribuiti alle scuole pubbliche sull'assunto della medesima dignità costituzionale e della comune appartenenza al sistema nazionale di istruzione e formazione, è stata confermata dal Consiglio di Stato anche in sede giurisdizionale<sup>43</sup> proprio nel giudicare il caso di scuole materne paritarie che lamentavano di essere state escluse dall'amministrazione regionale e comunale dal riparto di fondi destinato dalla legge all'edilizia scolastica delle scuole pubbliche (l. n. 23/1996).

Benché in primo grado il TAR avesse dato ragione alle scuole paritarie obbligando l'amministrazione a tenere conto anche di esse nel riparto dei fondi – il che comprova che è comunque presente un seppur minoritario orientamento ermeneutico favorevole – il giudice di appello ha ritenuto che "la risposta che il primo giudice ha dato alla questione sollevata dalle ricorrenti, non convince alla stregua del diritto positivo vigente": perché "non la legge n. 62 del 2000 e neppure la legge n. 23 del 1996 legittimano la soluzione che alla controversia in questione è stata data dal TAR".

Secondo il Consiglio di Stato, *"l'opzione interpretativa delle originarie ricorrenti [fatta propria dal TAR], secondo cui i fondi per l'edilizia scolastica possono essere utilizzati per tutte le scuole, statali e paritarie (private e degli enti locali), perché 'non sussiste un generale divieto di finanziamento alle scuole private' dopo l'entrata in vigore della legge 10 marzo 2000 n. 62, e perché le scuole paritarie degli enti locali e private debbono avere il medesimo trattamento e 'sono sottoposte alla medesima disciplina costituzionale', suscita una problematica di notevole inte-*

---

41 TAR Lombardia-Milano, sez. II, n. 193/1988.

42 Sede consultiva, parere n. 1178/2000.

43 Sez. I, dec. n. 4079/06.

resse, la cui soluzione deve essere affidata ad opportuni interventi legislativi, che appunto muovano dal presupposto della unicità del servizio scolastico, articolato 'sul rapporto scuole statali – scuole paritarie, tra cui inserire le paritarie degli enti locali e le paritarie private'.

Tale presupposto non può però costituire il punto di partenza per una diversa interpretazione della legge n. 23 del 1996, il cui ambito applicativo è chiaramente circoscritto agli interventi da realizzare sulle strutture edilizie scolastiche di proprietà pubblica, destinate ad appartenere 'al patrimonio indisponibile degli enti territoriali competenti' (art. 11, lett. c).

Il percorso argomentativo della sentenza impugnata non convince neppure se viene utilizzata la nuova configurazione del sistema nazionale di istruzione, 'costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali' (art. 1, punto 1, della legge n. 62/2000), la quale configurazione, secondo il TAR, potrebbe rappresentare un valido fondamento per una interpretazione estensiva delle norme che disciplinano i contributi per l'edilizia scolastica.

Le 'norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione' (legge 10 marzo 2000, n. 62) non consentono alcun adattamento ovvero combinazione fra loro, al fine di pervenire al riconoscimento del diritto delle istanti ad ottenere finanziamenti per le strutture scolastiche dalle stesse utilizzate". Dunque, non è consentita, "a meno di fare violenza alle parole e alla ratio legis, una interpretazione estensiva di questa legge e di altre norme (contenute in leggi previgenti) che disciplinano l'erogazione di finanziamenti per l'edilizia scolastica a favore delle amministrazioni pubbliche, proprietarie di immobili destinati allo svolgimento del servizio pubblico scolastico"<sup>44</sup>.

Diversamente accade – è ovvio – quando, invece, il contributo è appositamente previsto dalla legge in favore delle scuole paritarie. Anzi, spesso è la legge stessa a prevedere dei meccanismi di sostituzione in caso di inadempimenti locali<sup>45</sup>.

#### 14. *L'efficacia soggettiva della clausola "senza oneri per lo Stato"*

La giurisprudenza, dunque, si è allineata in modo del tutto acritico all'interpretazione dell'art. 33, terzo comma, Cost. quale emerge dai lavori dell'Assemblea costituente. Infatti, in quell'occasione all'on. Gronchi che obiettava fosse "estremamente inopportuno pre-

---

44 V. anche TAR Puglia-Bari, sez. I, 3944/2004; TAR Campania-Napoli, sez. I, 2894/2004.

45 Per esempio, la l. reg. Lombardia n. 8/1999 consente, in caso di inerzia del Comune, che "le scuole stesse possono usufruire direttamente del contributo regionale inoltrando domanda alla giunta regionale ...": v. art. 2, comma 7.

cludere per via costituzionale allo Stato ogni possibilità di venire in aiuto a istituzioni le quali possono concorrere a finalità di così alta importanza sociale”, l’on. Corbino, al quale si deve l’emendamento contenente la clausola poi approvata, come a chiarire la portata della proposta aggiuntiva, rispose che “noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato. È una cosa diversa: si tratta della facoltà di dare o di non dare”. Nello stesso senso, l’on. Codignola puntualizzò che “con questa aggiunta non è vero che si venga ad impedire qualsiasi aiuto dello Stato alle scuole professionali; si stabilisce solo che non esiste un diritto costituzionale a chiedere tale aiuto”<sup>46</sup>.

La medesima giurisprudenza, tuttavia, non usa il medesimo formalismo anche nell’interpretazione letterale dei limiti soggettivi della clausola.

Infatti, il terzo comma dell’art. 33, mentre attribuisce ad “enti e privati il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione”, nello stesso tempo esclude che la loro iniziativa possa gravare sul bilancio dello Stato. Pertanto, i soggetti, per un verso, titolari del diritto di libertà e, per l’altro, sottoposti alla limitazione del diritto sono gli “enti” e i “privati”; lo Stato è l’ente che, dall’esercizio di quel diritto, non può essere onerato.

Ora, mentre per quel che riguarda i “privati” non vi è alcuna difficoltà ad ammettere che tali sono le persone fisiche, singole o associate (in forme prive di personalità giuridica), per quel che riguarda gli enti, invece, la determinazione è più problematica. In particolare, in dottrina vi sono opinioni dissonanti sul fatto di comprendere fra gli enti in parola, accanto a quelli *privati*, sui quali, nuovamente, *nulla quaestio*, anche gli enti *pubblici* (distinguendo, poi, fra essi, gli enti territoriali dagli enti non territoriali strumentali, ausiliari, autonomi)<sup>47</sup>. D’altra parte, se gli oneri vietati sono quelli a carico dello Stato, si deve chiarire se il divieto vale solo per lo Stato(-soggetto) o deve essere esteso anche agli altri enti pubblici (soprattutto territoriali).

---

46 Per ogni dettaglio v. *Atti dell’Assemblea costituente*, IV, Roma, (s.d.), 3377 ss., tenendo come punto di riferimento che l’emendamento Corbino fu votato il giorno 29 aprile 1947.

47 Che non sia identica la disciplina fra le scuole paritarie dei privati e quelle degli enti locali e che per queste si ponga il problema della disciplina applicabile (dovendosi scegliere fra il secondo e il terzo comma dell’art. 33 Cost.) lo si ricava dal terzo comma dell’art. 1 l. della l. n. 62/2000 cit., il quale si riferisce alle sole “scuole paritarie private”: v. A. MATTIONI, *Scuola privata e pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, Torino, 634-650.

Le due questioni sono strettamente connesse, a loro volta, con l'accezione che si vuole assegnare al termine "Repubblica", usato nel secondo comma dell'art. 33 ("La *Repubblica* detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole *statali* per tutti gli ordini e gradi"), perché maggiore è l'ambito soggettivo dell'iniziativa pubblica in campo scolastico previsto nel secondo comma, minore è quello disciplinato nel terzo e viceversa.

Il testo costituzionale, in genere, differenzia l'uso dei sostantivi "Stato" e "Repubblica" (e degli aggettivi da essi derivati), alludendo, col termine "Repubblica", all'"insieme dei soggetti governanti", ossia allo Stato-persona unitamente ad "una serie di altre e ben distinte persone giuridiche pubbliche"<sup>48</sup>, in modo conforme a quanto risulta dai lavori preparatori secondo i quali con "Repubblica" si è voluto designare "l'insieme di tutte le attività e funzioni sia dello Stato sia delle regioni e degli altri enti pubblici"<sup>49</sup>. Premessa l'insanabile contraddizione testuale del secondo comma dell'art. 33 il quale correla l'iniziativa della *Repubblica* con l'istituzione di scuole *statali*<sup>50</sup>, bisognerebbe verificare se, almeno nella successione dei due commi secondo e terzo, il Costituente si sia attenuto alla rigorosa nomenclatura di cui alla sua dichiarazione di intenti o sia stato, una volta ancora, impreciso così da costringere l'interprete ad estensioni o a restrizioni del significato letterale secondo la *ratio legis*.

La scelta sembrerebbe essere fra due opzioni:

a) o si ritiene<sup>51</sup> che i termini di "Repubblica" e "Stato" sono stati usati nel senso proprio di Stato-ordinamento e di Stato-soggetto, e

---

48 Così L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, 11-14.

49 Cfr. V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, (1952 ora) in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 70, nota 16, ove, fra l'altro, si ravvisa "la grossolana imprecisione dei termini adoperati scambiando evidentemente i soggetti con le rispettive attività".

50 A meno di non voler correggere la contraddizione terminologica con la forzatura sintattica che è propria di ogni costrutto ellittico, ipotizzando, nel secondo periodo del secondo comma, l'omissione del soggetto "Stato" cui riferire il predicato verbale dell'istituzione di scuole per tutti gli ordini e i gradi, *come se* si fosse scritto che "la *Repubblica* detta le norme generali sull'istruzione e lo *Stato* istituisce scuole *statali* per tutti gli ordini e gradi".

51 Così S. DE SIMONE, *I principi costituzionali della scuola paritaria*, in *Riv. giur. scuola*, 1972, 9; S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980, 78-82; P. COSENTINO, *Assistenza scolastica*, in E. CAPACCIOLI - F. SATTA (a cura di), *Commento al decreto 616*, Milano, 1980, 739; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 444; V. ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, 414-416; G. MONTI, *La libertà scolastica*, Roma, 1949, 150.



allora si deve concludere, 1) quanto al secondo comma, che le “norme generali sull’istruzione” sono dettate anche dalle regioni e dalle province autonome nell’ambito delle loro competenze e l’espressione “scuole statali” dice meno di quello che voleva dire perché comprende anche le scuole istituite dagli enti pubblici (per lo meno territoriali); 2) quanto al terzo comma, che gli enti ai quali è riconosciuta la libertà della scuola sono solo gli enti privati (o quanto meno l’espressione non comprende gli enti pubblici territoriali);

b) oppure si ritiene<sup>52</sup> che il termine “Repubblica” è stato usato in senso improprio per indicare solo lo Stato-persona, e allora si deve concludere, 1) quanto al secondo comma, che solo lo Stato (in senso stretto) può dettare le “norme generali sull’istruzione” e nell’espressione “scuole statali” non sono incluse le scuole pubbliche non statali; 2) quanto al terzo comma, per differenza, che il termine “enti” comprende sia quelli privati che quelli pubblici.

Neppure la novella costituzionale del 2001 ha risolto il dubbio; semmai, l’ha rafforzato. Infatti, da un lato, riscrivendo l’art. 114, il legislatore ha confermato l’accezione propria del termine “Repubblica”, dichiarando che essa “è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”, dall’altro, nel riformare l’art. 117, ha statuito che spetta allo “Stato” (non alla “Repubblica”) la potestà legislativa esclusiva in materia di “norme generali sull’istruzione”, in contraddizione testuale con la dizione del secondo comma dell’art. 33.

Accogliere la tesi dell’*uso proprio* dei termini “Stato” e “Repubblica” comporterebbe una duplice contrazione della sfera soggettiva di efficacia della riserva “senza oneri per lo Stato”: relativamente ai soggetti legittimati ad istituire scuole, la clausola non riguarderebbe gli enti pubblici (territoriali) e le scuole da questi istituite (per esempio, appunto, le scuole dell’infanzia comunali) che ricadrebbero, allora, nella previsione del secondo comma dell’art. 33; relativamente ai soggetti ai quali è vietato il finanziare, non vi rientrerebbero i soggetti pubblici diversi dallo Stato-persona (dunque, le regioni e gli enti locali potrebbero sostenere l’iniziativa scolastica dei privati). Accogliere, invece, la tesi che il Costituente ha usato *impropriamente*

---

52 Così V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 63; G. B. VERBARI, *Momenti di autorità ...*, op. cit., 2018; G. ROLLA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1992, 334; M. SALAZAR, *La gestione sociale della scuola*, Padova, 1995, 12; A. MURA, *Scuola, cultura e ricerca scientifica*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, 893.

i termini “Stato” e “Repubblica” significherebbe estendere a tutte le scuole non statali il divieto *de quo* (i.e.: anche a quelle *pubbliche* non istituite dallo Stato) e ritenere che esso debba essere rispettato sia dallo Stato che dagli altri enti pubblici (territoriali)<sup>53</sup>.

Ma, con un certo semplicismo, in giurisprudenza non v'è traccia alcuna di tutta questa riflessione.

#### 15. *Concessione di sovvenzioni e poteri dell'amministrazione*

Non resta che considerare quali sono i poteri dell'amministrazione che arrivi a sottoscrivere una convenzione contenente finanziamenti in favore della scuola materna paritaria

E' stato limpidamente chiarito che “malgrado le notevoli diversità strutturali delle singole specie, i procedimenti di sovvenzione possiedono tutti due caratteri generali: in primo luogo l'attribuzione patrimoniale consiste sempre in una somma di denaro, che non ha carattere corrispettivo, ma non ha neppure carattere di liberalità (...); è attribuita in quanto vi è un pubblico interesse specifico da curare, realizzato da [un] soggetto diverso dall'amministrazione concedente. (...) In secondo luogo il provvedimento costituisce un rapporto obbligatorio, in cui l'amministrazione è debitrice, il privato creditore: tale rapporto può avere proprie vicende, distinte da quelle attinenti al procedimento concessorio; e ciò è molto importante, in quanto il credito del privato, se presenta idonee caratteristiche, può essere da lui negoziato secondo le norme comuni di diritto privato, talora secondo norme di diritto privato speciale”<sup>54</sup>.

Se l'amministrazione riconosce (*valuta* ovvero *verifica* a seconda che vi siano o no margini per un apprezzamento discrezionale) che l'istanza con cui un privato chiede di essere ammesso a un finanziamen-

---

53 Ipotizzando che il divieto degli oneri “per lo Stato” sia da leggere come divieto di oneri “per la Repubblica”, si dovrebbe ammettere che per due volte nello stesso articolo il legislatore costituente è stato improprio nell'utilizzare il sostantivo “Stato” o l'aggettivo derivato: nel secondo comma, perché, invece che alle “scuole statali”, avrebbe dovuto riferirsi alle “scuole pubbliche” e nel terzo, perché, invece di “Stato”, avrebbe dovuto scrivere “Repubblica”, con il risultato curioso che sarebbe da ritenersi del tutto casuale l'esatta accezione di “Stato” del sesto comma, con riguardo alle leggi relative all'autonomia universitaria, e che rimarrebbe del tutto dubbio il significato da attribuire al termine “Repubblica” usato nel primo periodo del secondo comma. A questo punto, però, adottando direttamente un criterio di tipo atomistico, è più coerente concludere che a “Stato” e a “Repubblica” debba essere attribuito il significato che di volta in volta si presta ad essere il più congruo con l'istituto preso in considerazione o con il relativo contesto.

54 M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, 691.

to è meritevole di accoglimento, provvede di conseguenza con l'atto di erogazione della sovvenzione. Esso costituisce il momento costitutivo dell'obbligazione dell'ente pubblico; gli atti successivi (convenzione o contratto di finanziamento) sono già di adempimento del rapporto in essere: con l'emanazione provvedimento, l'amministrazione "si assume concretamente l'obbligazione, dando luogo ad un normale rapporto di debito e credito fra il soggetto pubblico e quello privato"<sup>55</sup>.

A sezioni unite la Cassazione ha precisato che per "saldo orientamento di questa Corte Suprema, in materia di sovvenzioni da parte della pubblica amministrazione (...) la posizione del privato nella fase procedimentale successiva al provvedimento attributivo del beneficio può assumere una diversa configurazione giuridica. Di interesse legittimo nei riguardi del potere della pubblica amministrazione di ritirare in via di autotutela (attraverso provvedimenti definitivi di riesame o di secondo grado) il provvedimento attributivo del beneficio, per i suoi vizi di legittimità, ovvero per il suo contrasto, sin dall'origine, con il pubblico interesse. Di diritto soggettivo, nei riguardi sia della concreta erogazione del beneficio finanziario; e sia della susseguente conservazione della disponibilità della somma percepita, di fronte alla contraria posizione assunta dalla pubblica amministrazione con provvedimenti variamente definiti (di revoca, di decadenza, di risoluzione) assunti in funzione dell'asserito inadempimento da parte del beneficiario, della disciplina che regola il rapporto avente origine dal provvedimento attributivo del contributo. In particolare, la posizione di diritto soggettivo sussiste tanto nell'ipotesi in cui la regolamentazione del rapporto trovi la sua fonte immediata ed esclusiva nello stesso provvedimento di attribuzione del beneficio, ed abbia così, natura convenzionale dato che consegue all'adesione del privato alle condizioni fissate dalla pubblica amministrazione (...); quanto, ed anche, nell'ipotesi che la stessa regolamentazione trovi la sua fonte immediata nella legge (...)"<sup>56</sup>.

In definitiva, in tema di concessione di sovvenzioni e finanziamenti pubblici è *jus receptum* che, una volta esaurita la fase precedente l'ammissione (nella quale il privato è mero titolare di uno specifico interesse legittimo pretensivo), il beneficiario acquisti un

---

55 G. Cossu, *Finanziamenti (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989, 4.

56 Cass. civ., ss. uu., 5 settembre 1997, n. 8585; similmente v. anche, *ex plurimis*, Cass. civ. 26 agosto 1997, n. 8056; 25 maggio 1999, n. 288; 12 novembre 1999, n. 758; 25 maggio 2001, n. 225; 19 febbraio 2004, n. 3342 tutte rese a sezioni unite; Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 1994, n. 1010; sez. IV, 11 aprile 2002, n. 1989.

vero e proprio diritto soggettivo di credito nei confronti dell'amministrazione, che è a sua volta obbligata a corrispondere il contributo indicato nel provvedimento di sovvenzione. E l'inadempimento di un obbligo siffatto configura responsabilità contrattuale, giacché *“sotto il nome di responsabilità contrattuale si comprende, infatti, ogni obbligazione già costituita tra soggetti determinati”*, senza che a tal fine rilevi che a fondamento della pretesa sia posto un atto di diritto pubblico o di diritto privato<sup>57</sup>.

## 16. Conclusioni

In via conclusiva va affermata la legittimità dei contributi comunali in favore delle scuole dell'infanzia paritarie: sia di quelli erogati in attuazione della legge regionale, sia di quelli, diversi e ulteriori (anche a copertura di oneri di gestione), che l'amministrazione ritenga di dover sostenere per garantire il servizio sul suo territorio.

Con l'avvertenza di precisare, quanto agli interventi ulteriori, che i medesimi non configurano un obbligo per l'amministrazione e che, in generale, le scuole materne paritarie, secondo la giurisprudenza prevalente, non hanno diritto ad ottenere, per il tramite di un'interpretazione estensiva o analogica o sistematico-evolutiva, l'estensione dei benefici economici riservati dalla legge alle corrispondenti scuole pubbliche.

---

57 Cfr. Trib. Venezia, sent. 6 giugno 1997, n. 1237, confermata da Corte app. Venezia, 3 luglio 2001, n. 1469, in *Il diritto della Regione*, 1997, 967.

# Prima conferenza sulla scuola. D. Appello finale

delle Aggregazioni e Istituzioni impegnate  
nella scuola e nella formazione professione

**Alle famiglie, ai dirigenti e docenti della scuola, alle comunità civili e religiose, ai Comuni e responsabili scolastici, politici, del lavoro e dei mass media.**

**A conclusione** della Conferenza sulla scuola,

**Riteniamo che:**

1. nella scuola del nostro Triveneto, nonostante alcuni aspetti critici, esistono qualità e professionalità;

2. l'autonomia, per certi aspetti ancora incompiuta e inesplorata, passa attraverso il ruolo insostituibile e determinante dei soggetti protagonisti;

3. all'autonomia si collega il federalismo, cioè il ruolo e l'importanza dell'istanza regionale tra Stato e Scuola Autonoma, secondo anche i principi riconducibili alla Dottrina Sociale della Chiesa;

4. è positivo il processo avviato di una scuola sempre meno ufficio periferico dell'amministrazione statale e sempre più funzione essenziale della comunità;

5. da sempre la scuola cattolica libera paritaria si sente parte integrante del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione del nostro paese. Da questo punto di vista la legge 62/2000 sulla parità ha semplicemente riconosciuto un dato di fatto. La scuola paritaria è consapevole di svolgere un servizio pubblico e per questo vuol essere aperta a tutti, contribuendo con la scuola statale a realizzare pienamente l'autonomia e a rispondere efficacemente all'emergenza educativa attuale;

6. la questione della parità scolastica è strettamente collegata con la libertà dell'educazione, e, quindi, il pubblico finanziamento alle scuole paritarie, che svolgono quotidianamente il servizio educativo, sociale e culturale, è un diritto costituzionale.

**Quindi,**

### **1. circa l'autonomia**

**ci impegniamo** a continuare a vivere e proporre alle famiglie il nostro progetto educativo, quale autentica espressione della nostra identità di cattolici impegnati nel civile;

**chiediamo** alle amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli, di **valorizzare** il patrimonio di cultura, solidarietà, competenza e dedizione ai giovani che caratterizza da sempre l'attività scolastica e formativa della scuola cattolica;

### **2. circa la parità**

**chiediamo** alle amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli, di garantire la piena libertà di tutti i cittadini, impegnandosi fattivamente per far sì **che la parità sia anche economica**, finanziando completamente i percorsi scolastici di ogni ordine e grado e garantendo a tutti, italiani e stranieri regolari, l'accesso ai finanziamenti presenti e futuri:

In particolare, chiediamo che:

i 'ritrovati' 120 milioni di € per le scuole paritarie, dopo la drastica riduzione delle già esigue risorse operate dalla Finanziaria 2009, siano veramente destinati ai capitoli di spesa del sistema paritario. I genitori, che esercitano la loro libertà di scelta di educazione optando per la scuola paritaria, ritengono che questo diritto, sancito dalla Costituzione, comporti una revisione della struttura di spesa, che preveda di diritto il naturale finanziamento della scuola paritaria;

sia riconosciuta l'equivalenza dei docenti e dirigenti delle scuole paritarie con i colleghi delle statali;

### 3. circa il federalismo

**chiediamo** alle amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli, di **fare “squadra”** per favorire tutte le iniziative promosse dalla società civile ed ecclesiale del Triveneto, che siano a favore della libertà di educazione e di formazione;

**sollecitiamo** le Istituzioni affinché siano create strutture idonee (uffici competenti per la parità a livello statale, regionale, istituzioni di tavoli di concertazioni...) per la valorizzazione del sistema paritario,

**chiediamo**, non ultimo, che si faccia una nuova legge regionale veneta sulla **formazione professionale** che aggiorni e completi l'attuale LR 10 del 1990: una legge che valorizzi gli Enti di formazione, che garantisca, attraverso risorse finanziarie regionali, nazionali e del FSE (Fondo sociale europeo) la possibilità di un futuro da costruire con impegno e dedizione a favore e da parte dei giovani.

# Seconda conferenza sulla scuola. A. Insieme per educare

S. E. mons. Mariano Crociata  
Segretario generale Cei

Ca' Tron di Roncade TV, 12 novembre 2011

Confratelli nell'Episcopato,  
Onorevoli Autorità politiche,  
Gentili Signore e Signori,  
cari Studenti,

rivolgo a tutti un cordiale saluto e un vivo apprezzamento per la vostra presenza a questa seconda Conferenza sulla Scuola, promossa dalla Conferenza Episcopale Triveneta.

Il momento che il nostro Paese sta attraversando ha carattere di difficoltà straordinaria, non solo nel passaggio istituzionale e politico, ma anche, e per taluni aspetti soprattutto, nelle ricadute sociali ed economiche della crisi. Di queste difficoltà siamo pienamente avvertiti e seguiamo da vicino, con viva apprensione per il bene della nostra gente, gli sviluppi al momento non definiti. Pur con questa consapevolezza, riteniamo, tuttavia, che l'incontro di oggi mantenga intatte le motivazioni e le potenzialità che racchiude, in quanto serve un bene fondamentale per la società civile e la comunità ecclesiale, che è quello della libertà educativa.

## 1. Chiesa e scuola: rapporto antico e fecondo nel Triveneto

In questa prospettiva, che costituisce l'orizzonte di riferimento nel quale si colloca questo intervento, sembra da confermare la constatazione che la scuola italiana sta vivendo ormai da diversi anni un processo di innovazione a cui la Chiesa guarda con attenzione e spirito di collaborazione.

Sono a conoscenza della costante cura pastorale che le Diocesi del Triveneto rivolgono al mondo della scuola e dell'istruzione e formazione professionale, promuovendo e aiutando direttamente tante



scuole, in particolar modo le assai numerose scuole dell'Infanzia e i centri di formazione professionale. Il suo impegno formativo e il suo sostegno non è rivolto solo agli insegnanti delle Scuole paritarie, ma anche ai tanti fedeli laici impegnati con sempre maggiore competenza e responsabilità nella scuola statale.

L'interesse delle Chiese del Triveneto per l'educazione e per la scuola ha ormai una lunga e feconda storia e continua anche oggi con immutata passione. Ne è testimonianza l'iniziativa promossa dai Vescovi, già da quattro anni, della *Giornata della Scuola della comunità*, per sensibilizzare le comunità cristiane e l'opinione pubblica sull'identità e le finalità, la ricchezza e la varietà delle Scuole Cattoliche presenti sul territorio ed il loro prezioso patrimonio pedagogico a servizio dell'educazione; e per sostenere le iniziative promosse unitariamente dalla FISM, FIDAE, FOE, CONFAP, FORMA Veneto, AGESC, MSC, richiamando il diritto della libertà di scelta dei genitori per i propri figli senza ulteriori oneri. Questa ed altre iniziative nelle singole Diocesi hanno cercato di individuare delle strategie per una definitiva soluzione del problema dei finanziamenti statali, regionali e comunali, sempre attraverso il dialogo con le autorità amministrative e locali, col fine di promuovere l'alleanza tra famiglia, scuola, comunità cristiana e territorio, in modo da creare un ambiente educativo idoneo a rispondere all'emergenza educativa.

Sorge, però, una grande preoccupazione di fronte alle difficoltà crescenti che le scuole paritarie stanno incontrando nel portare avanti il loro impegno educativo. La riduzione dei contributi previsti dalla legislazione sulla parità ed il ritardo con cui vengono erogati fanno temere ad alcune scuole di non poter più svolgere il loro compito e non poter quindi soddisfare le attese di tante famiglie che affidano loro i propri figli. Sarebbe una perdita grave per il tessuto sociale di questo territorio e dell'intero Paese.

Faccio miei i sentimenti e le motivazioni dei confratelli Vescovi del Nord Est, che da diverso tempo hanno preso in esame e seguito con preoccupazione la situazione di crescente difficoltà in cui versano le scuole paritarie cattoliche, a partire da quelle dell'Infanzia, che operano con impegno, qualità culturale ed educativa in tante parrocchie e comuni del Triveneto.

Nella 'Lettera aperta' del 2 agosto 2011 S. E. mons. Adriano Tesarollo, a nome di tutti i Confratelli Vescovi del Triveneto, così scriveva: «La Scuola in generale oggi vive una situazione difficile, quella paritaria in particolare. Da sempre la Chiesa ha collaborato in vario modo all'educazione delle giovani generazioni. Anche le Scuole paritarie di ogni ordine e grado, riconosciute e abilitate a svolgere tale

servizio scolastico, hanno offerto e stanno offrendo al Servizio Scolastico nazionale e regionale, in collaborazione e non in concorrenza con la Scuola statale, un servizio di qualità, che per lo Stato rappresenta anche un notevole risparmio economico, sia per quanto riguarda il personale che i locali delle Scuole».

## 2. Le due Conferenze del Triveneto sulla scuola

Sono stato informato che già nella Prima Conferenza, celebratasi il 30 aprile 2009 a Padova, e presieduta da S.E. mons. Cesare Nosiglia, allora Vescovo di Vicenza e Delegato della Conferenza Episcopale Triveneta per la scuola, erano state affrontate alcune problematiche della scuola e in particolare gli aspetti del federalismo, dell'autonomia e della parità, = elementi ritenuti necessari per il suo rinnovamento e per elevare ulteriormente la qualità del suo servizio. La Prima Conferenza voleva essere un contributo per rinnovare l'assetto istituzionale della Scuola e per consolidare la dimensione educativa del suo Progetto formativo. Ho ben presente il rilievo che i relatori hanno dato alla parità scolastica, da riconoscere come valore per l'intera scuola italiana e da promuovere in tutte le sue dimensioni: istituzionale, pedagogica, culturale, economica e gestionale.

Pare evidente la bontà della scelta fatta nella Prima Conferenza: aver posto la riflessione sulla scuola paritaria all'interno di un vasto quadro di riferimento, che riguarda tutta la scuola e la sua intenzione educativa. Questo aspetto non va dimenticato soprattutto in un tempo di riforme in atto.

Con l'odierna Conferenza le Diocesi del Triveneto hanno sentito l'urgenza, anzi la necessità, di porre nuovamente sotto osservazione, in unione con tutta la Chiesa Italiana, i valori e i problemi della Scuola cattolica, puntualmente sunteggiati al n. 48 degli Orientamenti pastorali dell'episcopato italiano per il decennio 2010-2020 *Educare alla vita buona del Vangelo*: «La scuola cattolica e i centri di formazione professionale d'ispirazione cristiana fanno parte a pieno titolo del sistema nazionale di istruzione e formazione. Nel rispetto delle norme comuni a tutte le scuole, essi hanno il compito di sviluppare una proposta pedagogica e culturale di qualità, radicata nei valori educativi ispirati al Vangelo. Il principio dell'uguaglianza tra le famiglie di fronte alla scuola impone non solo interventi di sostegno alla scuola cattolica, ma il pieno riconoscimento, anche sotto il profilo economico, dell'opportunità di scelta tra la scuola statale e quella paritaria. La scuola cattolica potrà essere così sempre più accessibile a tutti, in

particolare a quanti versano in situazioni difficili e disagiate. Il confronto e la collaborazione a pari titolo tra istituti pubblici, statali e non statali, possono contribuire efficacemente a rendere più agile e dinamico l'intero sistema scolastico, per rispondere meglio all'attuale domanda formativa. La scuola cattolica costituisce una grande risorsa per il Paese. In quanto parte integrante della missione ecclesiale, essa va promossa e sostenuta nelle diocesi e nelle parrocchie, superando forme di estraneità o di indifferenza e contribuendo a costruire e valorizzare il suo progetto educativo. In quanto scuola paritaria, e perciò riconosciuta nel suo carattere di servizio pubblico, essa rende effettivamente possibile la scelta educativa delle famiglie, offrendo un ricco patrimonio culturale a servizio delle nuove generazioni».

Questa seconda Conferenza sulla scuola libera e paritaria e sulla formazione professionale auspica che, di fronte alla situazione particolarmente difficile in cui si trovano le scuole cattoliche paritarie e i centri di formazione professionale, si individuino assieme alcune risposte concrete, che rispettino il diritto delle famiglie di avvalersi del loro servizio educativo.

Sempre nella 'Lettera aperta', prima citata, i Vescovi del Triveneto scrivevano: «I ripetuti tagli, a livello nazionale e regionale, i continui ritardi e incertezze dei finanziamenti alle scuole paritarie da parte dello Stato italiano e della Regione, mettono in serio rischio il futuro di queste scuole, costrette ad indebitamenti dovuti alla mancanza di puntuale erogazione dei fondi previsti e dalla diminuzione del contributo stesso. Molte scuole, che da decenni svolgono con qualità, passione e responsabilità il servizio pubblico, rischiano di dover chiudere il proprio servizio, causando un impoverimento al pluralismo educativo e formativo istituzionale e una negazione della libertà di scelta delle famiglie di educare e istruire i figli».

### 3. La parità: un diritto che attende ancora piena attuazione

In Italia la Legge sulla parità 62/2000, preparata anche dall'introduzione dell'autonomia scolastica, afferma che il sistema nazionale di istruzione non si identifica con la scuola statale: la natura pubblica di una scuola non deriva dalla caratterizzazione giuridica dell'ente gestore (statale o privato), ma dal tipo di servizio che esso fornisce. La scuola paritaria entra così a far parte del sistema educativo nazionale con un'uguaglianza effettiva, perché riconosciuta a tutti gli effetti come parte del servizio pubblico. Da ciò deriva che il sistema nazionale non può considerarsi tale se mancano le scuole pa-

ritarie: a queste va attribuito un valore costitutivo e non solo di completamento del sistema stesso.

Al momento dell'entrata in vigore della legge 62/2000 ci si augurava che essa costituisse non un punto di arrivo ma una tappa: a undici anni di distanza tale auspicio mantiene tutta la sua validità anche oggi. Ad oggi è ancora avvertita una differenza di trattamento fra gli alunni delle scuole statali e quelli delle scuole paritarie, per via dell'incerta consistenza e tempestività delle pur modeste sovvenzioni.

Si ha talvolta l'impressione che la parità sia offerta più per condividere gli oneri, che per riconoscere i diritti. Un caso emblematico è la disposizione che stabilisce l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con *handicap* o in condizione di svantaggio, senza fornire i mezzi adeguati per abbattere le barriere architettoniche e per pagare il sostegno per i ragazzi. Accanto a queste onerose richieste le scuole paritarie devono inoltre affrontare tutta una serie di doverosi ma pesanti controlli, spesso senza poter contare, a livello nazionale e regionale, su Uffici referenti con specifiche competenze. A tutto questo si aggiunge l'esclusione sistematica dalle iniziative promosse a sostegno della professionalità del personale direttivo e docente delle scuole statali.

La parità scolastica è un pilastro fondamentale, assieme all'autonomia, del sistema educativo di istruzione e di formazione. Se la parità assolve, infatti, un servizio pubblico dentro il sistema scolastico nazionale, sembra logico che la sua attuazione risponda alle finalità proprie della scuola in quanto tale e sia sostenuta anche sul piano economico, oltre che pedagogico e culturale. È una risorsa su cui la società italiana deve poter contare per l'educazione delle nuove generazioni: non un di più o un privilegio per pochi, ma una offerta formativa rivolta a tutti coloro che intendano usufruirne, con parità di doveri e diritti, secondo la logica della sussidiarietà che in questi anni si è consolidata anche sul piano costituzionale.

La scuola paritaria non vive in contrapposizione o in alternativa alla scuola statale, ma si pone accanto, come altra possibilità e garanzia di accesso all'istruzione e alla formazione, nel rispetto della «libertà di scelta educativa da parte delle famiglie» sancito dalla legge istitutiva dell'autonomia di tutte le scuole. È ovvio che, in mancanza di un adeguato sostegno economico, il diritto di tutti si risolve nel privilegio di pochi.

Se è vero che l'Autonomia scolastica ha decretato il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile, la scuola paritaria offre il suo contributo derivante dalla sua identità, arricchendo la qualità dell'offerta formativa, senza per

questo indebolire il riferimento alle norme generali dell'istruzione. È necessario che il tema della parità sia adeguatamente sostenuto dalla promozione di una cultura scevra da pregiudizi ideologici e da stereotipi, che nulla hanno a che vedere con il valore educativo e culturale espresso dalla scuola paritaria e dalla necessaria libertà delle famiglie di poterne usufruire, senza penalizzazioni rispetto a chi sceglie la scuola statale.

#### 4. Un processo da completare

Il cammino verso l'attuazione della Legge sulla parità appare ancora lungo. Anche se si registra a tutt'oggi una diminuzione delle pregiudiziali ideologiche. Resta ancora molta strada da percorrere perché le enunciazioni di principio trovino adeguata applicazione. Il principio della libertà di scelta educativa, che solo in un sistema integrato di scuole statali e paritarie può trovare piena realizzazione, fatica ancora ad affermarsi, così come la cultura della parità. Questa cultura è il fattore costitutivo di un concetto di educazione fondato sulla corresponsabilità di tutti gli attori del processo educativo, a partire da coloro che ne detengono il diritto primario, cioè gli educandi e i loro genitori. Oggi, di fronte a tante persone, istituzioni ed organismi sociali, si intende ribadire che la parità scolastica interessa tutta la società. È patrimonio di tutti i cittadini, perché il diritto a una educazione libera appartiene a ogni persona, indipendentemente dalle sue convinzioni religiose o dai suoi fondamenti culturali.

Dal punto di vista economico le scuole paritarie non costituiscono un aggravio per lo Stato né sono una sottrazione di denaro alla scuola statale ma consentono invece un forte risparmio. È sotto gli occhi di tutti un dato economicamente molto rilevante, che ancora non trova conseguenze operative sul versante culturale e politico. In Italia la presenza delle scuole paritarie, specie dell'Infanzia, fa risparmiare ogni anno allo Stato cinque miliardi e mezzo di euro, a fronte di un contributo dell'amministrazione pubblica di poco più di cinquecento milioni di euro. È ancor più evidente che nel Triveneto questo risparmio è maggiore, vista la presenza di numerosissime Scuole dell'Infanzia e di una rilevante presenza di altre scuole primarie e secondarie e di numerosi centri di formazione professionale. Vale la pena ricordare che in Europa la libertà effettiva di educazione costituisce sostanzialmente la regola comune. Nella grande maggioranza dei Paesi europei, infatti, l'insegnamento privato è sovvenzionato e funziona, rispettando le stesse condizioni dell'insegnamento statale.

Sul piano del finanziamento pubblico delle scuole paritarie la Legge 62/2000 ha previsto, purtroppo, sovvenzioni irrilevanti, in leggera crescita dal 1996 al 2002 ma da tempo ormai in costante diminuzione: ciò fa sì che in Italia la libertà di educazione continui a essere priva di un'effettiva attuazione. Se è vero, come ho appena affermato, che lo Stato risparmia cinque miliardi e mezzo di euro, non dovendo provvedere in proprio all'istruzione di oltre un milione di alunni che beneficiano dell'offerta educativa delle paritarie, non può essere considerato ragionevole un'ulteriore decurtazione del modestissimo contributo statale alla scuola paritaria.

Quanto al cosiddetto "buono scuola", a fronte della sua limitata entità economica, possiamo dire che ha un'importante valenza giuridica, in quanto sancisce in maniera esplicita il diritto dei genitori alla libertà effettiva di scegliere la scuola corrispondente alle proprie convinzioni. I pesanti e ripetuti tagli alla spesa pubblica che coinvolgono anche il "buono scuola" rischiano di snaturare in radice lo spirito originario della stessa legge.

Finanziamento alla scuola, "buono scuola" e detrazioni fiscali costituiscono nel breve termine strategie adottabili dalla legislazione statale per garantire, attraverso un'adeguata modulazione, le risorse necessarie alle scuole paritarie.

## 5. Scuola della comunità: insieme per educare

Il fine prioritario che deve animare l'intera comunità educante, a cominciare dalla scuola e dalle famiglie, è il bene di ogni singolo alunno che frequenta una scuola statale o paritaria. Per questo fine occorre lavorare tutti insieme, collaborando per promuovere quel patto di responsabilità educativa che vede interagire ogni componente della scuola e della società. Se la scuola paritaria è considerata un valore prezioso, che soddisfa il diritto di scelta delle famiglie e consente la valorizzazione di una realtà che da molti anni segna il cammino anche civile della nostra gente, non può essere lasciata a se stessa nell'affrontare problemi vitali di sopravvivenza, anche in considerazione della concreta possibilità di attivare dal basso una serie di interventi solidali e propositivi, da parte delle famiglie e delle comunità locali, che sentono la scuola come propria e rispondente a valori vissuti nel territorio.

Il radicamento di tantissime scuole dell'Infanzia nei Comuni di queste Regioni del Triveneto è un valore sociale importante; esso evidenzia una specificità che dovrebbe essere sostenuta e incorag-

giata dalle istituzioni e da tutte le componenti delle comunità religiosa e civile. Anche la Formazione professionale in questo territorio è una presenza significativa che coltiva un patrimonio culturale, pedagogico e professionale ricco e originale, tale da divenire punto di riferimento e motore per tutto il settore anche a livello nazionale. Allora, Stato, Regione, Comuni e comunità locali, sono chiamati a farsi carico, ciascuno per la sua parte, del mantenimento e della crescita in qualità anche delle scuole paritarie sul territorio, secondo il principio della sussidiarietà.

Il federalismo e l'autonomia – è anche il mio auspicio – devono permettere di raggiungere meglio questo obiettivo, insieme agli altri più generali. Occorre rendere ogni scuola, statale o paritaria, di ispirazione cristiana o di carattere comunale, protagonista del suo stesso rinnovamento e della costante qualificazione di docenti e dirigenti, responsabile dell'inserimento nel tessuto del territorio, capace di accogliere anche alunni di altre fedi e religioni e alunni diversamente abili. La scuola, ogni scuola, deve essere sempre scuola di tutti e muoversi dentro il quadro di riferimento del sistema scolastico nazionale secondo le linee tracciate dalle riforme in corso.

L'esperienza di questi anni ha evidenziato la necessità di continuare a camminare assieme, superando le resistenze e le innumerevoli difficoltà, nella consapevolezza dell'insostituibile ruolo educativo delle scuole cattoliche.

## Conclusione

L'apporto che tanti cristiani, religiosi e laici, stanno dando alla scuola in Italia, sia nelle Scuole statali sia nelle Scuole paritarie, evidenzia quanto stia a cuore alla Chiesa l'educazione delle nuove generazioni.

La scuola cattolica paritaria si presenta oggi più che mai come forma concreta di presenza di un patto educativo tra tutti i soggetti attivi nel territorio. La comunità cristiana, anche attraverso la Scuola cattolica paritaria mostra come si sia lasciata sempre interpellare dall'educazione della persona. Essa assume la sua missione educativa ponendosi in dialogo con il territorio, per costruire una proposta significativa per la vita dei ragazzi. Sostenere la scuola libera paritaria oggi è un modo concreto di porre la sfida dell'educazione in un contesto culturale e sociale che presenta crescenti difficoltà proprio nell'ambito educativo. La sfida, quindi, è culturale e pastorale, ma anche politica ed economica. In questo decennio, in cui tutta la Chiesa

italiana è chiamata a porre al centro dell'azione pastorale l'impegno educativo, sono da favorire tutte quelle iniziative che coinvolgono le comunità cristiane nel servizio all'educazione di ogni persona e di tutta la persona.

Termino con l'auspicio che dalla Conferenza escano indicazioni concrete idonee a favorire, anche nell'opinione pubblica, una più chiara comprensione della positività della scuola paritaria nel nostro Paese e un più sentito impegno ad accoglierne il servizio e a sostenerlo con l'apporto della propria attiva e responsabile iniziativa.



# Seconda conferenza sulla scuola.

## B. Appello congiunto

dei Presidenti regionali Fism, Fidae, Agesc,  
Forma Veneto, Confap, Cdo, Msc

### Premessa

#### **In continuità**

con il *“Documento”* per la Prima Conferenza sulla scuola del 30 aprile 2009

nel quale abbiamo ribadito :

- “il principio della legittimità della scuola paritaria alla luce del principio di sussidiarietà”,
- “il diritto costituzionale dei genitori alla scelta educativa per i figli e degli alunni della parità”
- “l’obbligo morale dei politici ed amministratori a rispondere adeguatamente alle richieste” perché la parità scolastica diventi anche parità economico, finanziaria finanziando completamente i percorsi scolastici di ogni ordine e grado,
- “la specificità del nostro territorio caratterizzato dalla presenza capillare delle scuole dell’infanzia”,

con l’*“Appello finale”* a conclusione della stessa Conferenza,

nel quale affermavamo il nostro impegno:

- a continuare a “sostenere le scuole libere paritarie di qualità e professionalità”,
- a continuare a svolgere il “servizio pubblico aperto a tutti per realizzare sempre più pienamente l’autonomia e a rispondere all’emergenza educativa”,

**dopo** questi *ultimi due anni di sofferenze e di difficoltà* sempre più grandi per la preoccupante situazione economico-finanziaria e per la riduzione drastica di alcune voci di capitolo a livello regionale, dopo *pressanti inviti alla componente politico-amministrativa nazionale e locale*,

(‘Lettera aperta’ ai candidati alla presidenza della Regione Veneto ed ai politici del triveneto in data 21 febbraio 2010; ‘Appello’ ai parlamentari delle regioni, in data 20 novembre 2010; ‘Lettera’ al Presidente del Veneto Luca Zaia circa i tagli alle scuole paritarie in data 28 dicembre 2010; lettera al Consiglio regionale Veneto in vista della riunione del consiglio regionale in data 19 gennaio 2011; ‘Appello al Presidente Zaia, ai consiglieri, parlamentari.. in data 21 gennaio 2011; ‘Comunicato’ al presidente, ai parlamentari, in data 3 marzo 2011; ‘Lettera’ al presidente Zaia in data 17 marzo 2011; ‘Lettera’ a Zaia ed assessori politiche sociali, istruzione e formazione in data 12 luglio 2011; ‘Lettera’ a Zaia e agli assessori in data 25 luglio 2011)

fino alla ‘Lettera ai politici del Veneto e del Friuli Venezia Giulia’ a firma di S.E. Mons Adriano Tessarollo a nome dei Vescovi CET,

in sintonia con il Comitato per la parità,

### **riteniamo**

che tutta la scuola, statale e paritaria, abbia la necessità di essere sostenuta e valorizzata, sia sotto l’aspetto culturale ed educativo, che economico-finanziario fornendola di tutte quelle risorse necessarie per il suo rinnovamento, e che nella scuola del nostro Triveneto, nonostante alcuni aspetti critici, esiste qualità, professionalità, competenza e passione educativa per il bene di tutti.

In particolare:

#### 1. Ribadiamo le ragioni del fondamentale diritto alla libertà di educazione

La libertà di educazione, intesa come libertà di scelta della scuola da frequentare, si fonda sul diritto di ogni persona a educarsi e a essere educata secondo le proprie convinzioni, e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell’educazione e del genere d’istruzione da dare ai figli.

La libertà effettiva di educazione, come libertà di scelta della scuola da frequentare in base ai propri convincimenti personali, è anche sancita a livello internazionale.

(Tra gli altri dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo*, all’art. 26, che afferma sia il diritto all’educazione di ogni persona

come diritto al pieno sviluppo della personalità umana, sia il diritto prioritario dei genitori nella scelta del genere d'istruzione da impartire ai loro figli).

La risoluzione del Parlamento Europeo del 14 marzo 1984 stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di rendere effettivo l'esercizio della libertà di educazione anche a livello finanziario, assicurando alle scuole non statali i sussidi necessari allo svolgimento dei loro compiti e al loro adempimento in condizioni uguali a quelle degli istituti pubblici, senza discriminazioni.

La dimensione pedagogica della libertà di educazione trova un fondamento adeguato nel modello dell'apprendimento per tutta la vita. In proposito ricordiamo almeno due principi: primo, l'educando occupa il centro del sistema formativo; secondo, l'autoformazione è la strategia principe del suo apprendimento. Da ciò consegue che ad ogni persona va assicurato il diritto a educarsi scegliendo liberamente il proprio percorso tra una molteplicità di vie, strutture, contenuti, metodi e tempi. Inoltre, l'apprendimento è un compito talmente ampio e complesso che la società non può affidarlo a una sola agenzia educativa – la scuola – o a una sola istituzione – lo Stato. Accanto allo Stato, le comunità locali e i corpi intermedi devono assumere e realizzare la responsabilità educativa che loro compete.

Due sono stati i capisaldi su cui si è fatto leva in questi anni per chiarire i fondamenti della nostra posizione, in piena continuità con gli insegnamenti della dichiarazione conciliare *Gravissimum educationis*: anzitutto, il principio dell'educazione come compito originario della famiglia, che deve godere dell'opportunità reale di formare i propri figli in base alla concezione della vita e del mondo che considera vera. Ciò fonda il diritto della famiglia alla libertà di scelta educativa nel contesto di una relazione positiva tra Stato e Società civile. Affinché l'esercizio di questa libertà sia reso effettivo, è richiesta una piena attuazione della parità scolastica, poiché l'educazione deve potersi realizzare non solo nelle scuole dello Stato, ma anche in quelle istituite da altri soggetti.

L'altro principio è il diritto di libertà religiosa, che non ha solo una dimensione individuale, riguardante la singola persona, ma anche una valenza sociale e pubblica, che deve essere anch'essa garantita da parte dello Stato. I fedeli laici che come cittadini realizzano attività ispirate alla prospettiva religiosa e trascendente della vita, comprese le attività scolastiche, forniscono un apporto prezioso al

bene comune. Una concezione antropologica aperta al trascendente non è in contraddizione con la laicità dello Stato. Il passaggio dallo Stato gestore allo Stato garante-promotore è espressione di quella cultura della sussidiarietà che appare ormai sempre più condivisa.

## 2. Presentiamo la scuola libera paritaria e la formazione professionale del Triveneto

### 2.1. La scuola dell'Infanzia: capillarmente inserita nel nostro territorio

**Il Veneto** è la Regione italiana che ha la maggiore presenza di Scuole dell'Infanzia non statali di tutta l'Italia: le frequentano due bambini su tre.

I numeri dell'anno scolastico 2010-2011:

PARITARIE:

scuole	1.183	
sezioni	4.002	
bambini	93.802	67,1% del totale

STATALI:

scuole	570	
sezioni	1.880	
bambini	46.148	32,9%

Il costo di un bambino alla scuola dell'infanzia paritaria a gestione parrocchiale è di € 300,00 al mese senza, tuttavia, includere i costi per l'edificio di proprietà della parrocchia, il consistente apporto del volontariato e un costo del personale inferiore del 18% di quello statale.

Una considerazione sui contributi pubblici (Stato, Regione, Comuni) e la retta della famiglia.

Nel giro di pochi anni la famiglia ha dovuto sopportare un sempre maggiore peso del costo di gestione: nel 2004 la famiglia, con la retta, copriva il 53% del costo; i contributi pubblici il rimanente 47%. Nel 2010 la forbice si è sensibilmente ampliata: la famiglia copre il 63% e i contributi pubblici coprono il 37%: + 10%. Questo incremento, in termini assoluti, ha provocato in 7 anni il raddoppio della retta mensile! Le scuole dell'infanzia paritarie del Veneto, inol-

tre, hanno una bella tradizione di gestione di servizi per la prima infanzia (nidi) per bambini dai 12 ai 36 mesi. Le scuole con nido sono 307 con 6.800 bambini.

Quanto risparmia lo Stato per la presenza delle scuole dell'infanzia paritarie nel Veneto:

costo annuo di un bambino alla scuola statale: € 6.331,00

contributo annuo statale per un bambino alla "paritaria": € 560,00

differenza: € 5.771 x n 93.802 = € 541.331.342 l'anno!

**Il Trentino Alto Adige**, Regione a statuto speciale ha competenza in materia di istruzione. Nel suo ordinamento da tempo è previsto un sistema scolastico regionale – dall'infanzia, alla secondaria e alla formazione – ben strutturato e adeguatamente finanziato.

Nel Trentino Alto Adige, accanto a 450 scuole dell'infanzia "regionali" con 21.600 bambini, sono attive 166 scuole autonome paritarie con 10.400 bambini (il 33% del totale).

**Il Friuli Venezia Giulia**, pure a statuto speciale, è attenta ai bisogni delle scuole paritarie.

Ci sono 304 scuole dell'infanzia statali con 17.500 bambini e 182 scuole autonome paritarie con 10.100 bambini (il 42,5% del totale).

**In sintesi**, queste Scuole dell'Infanzia presenti nel Triveneto hanno una peculiarità culturale, storica e sociale: sono scuole della comunità, realizzate e gestite in prevalenza da parrocchie, da congregazioni religiose, associazioni dei genitori, enti morali. Queste scuole hanno offerto e offrono grande sostegno alle famiglie nella loro opera educativa. Da troppo tempo c'è scarsa attenzione da parte delle istituzioni politiche, con inadeguatezza, incertezza e ritardo dei contributi economici.

**A partire dalle Scuole dell'Infanzia del Veneto, che sicuramente patiscono più di tutte l'attuale congiuntura economica, si chiede:**

*allo Stato:*

a) l'integrazione del contributo statale dell'esercizio 2011 del taglio di 41 milioni di euro (13 ml di differenza rispetto allo stanziamento 2010 e 28 milioni per il taglio operato in corso d'anno);

b) la previsione per l'esercizio 2012 di uno stanziamento non inferiore a quello del 2010 e che recuperi, almeno in parte, l'erosio-

ne intervenuta in 10 anni di sostanziale blocco dei contributi, nonché l'adeguato finanziamento, come prevede l'art. 9 del D.M. 34 del 18.3.2009, della spesa per l'integrazione scolastica dei portatori di handicap;

c) por mano alla L. 62/2000 convertendo il contributo "grazioso" in un finanziamento permanente del servizio pubblico reso dalle scuole paritarie, cardine del sistema scolastico nazionale con appostazioni di bilancio separate per le Scuole dell'Infanzia;

d) siano previsti adeguati finanziamenti per l'integrazione scolastica per i bambini diversamente abili (nel 2011 non è stato erogato alcun contributo ordinario!)

*alla Regione del Veneto:*

a) di rappresentare a Roma (Governo, MIUR, Parlamento), nelle forme politicamente e istituzionalmente più efficaci, le questioni del ripristino dei fondi statali come sopra richiesto e la necessità di una contribuzione statale che tenga conto del 'modello veneto' delle Scuole dell'Infanzia;

b) di includere nella programmazione della rete scolastica regionale le Scuole dell'Infanzia paritarie (l'ultima DGR 768/2011 non le prevede);

c) di provvedere con urgenza alla redazione di una nuova legge regionale sul diritto allo studio;

d) di aumentare il contributo annuale ordinario e adeguare i fondi per l'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili;

e) di incrementare in modo consistente il contributo ordinario ex L. 23/1980 per il 2012 (ora è di €. 15.00 bambino/mese di media) e ripristinare il contributo per i nidi ex LR 32/1990 "tagliato" nel 2011 del 17%.

*ai Comuni:*

a) L'ANCI Veneto promuova presso i Comuni la stipula di convenzioni che tengano conto delle incertezze e delle riduzioni dei contributi statali e del blocco dei contributi regionali, in modo da mantenere l'importo delle rette a carico delle famiglie inalterate o comunque in misura "sopportabile" (con riferimento al costo di una famiglia che porta il bambino alla Scuola dell'Infanzia statale).

b) i singoli Comuni provvedano al rinnovo delle convenzioni con la previsione di contributi a ristoro delle rette a carico delle famiglie - che sono, peraltro, quelle giovani - pressate da continui aumenti per il "blocco" degli altri contributi "pubblici".

## 2.2. La Scuola Primaria e Secondaria di 1° e 2° grado. Un Diritto allo studio non garantito

### Veneto

	Scuole	Alunni
Scuola Primaria	94	12.400
Scuola Secondaria I Grado	68	7.300
Scuola Secondaria II Grado	119	11.200
totale	281	30.900

### Friuli Venezia Giulia

	Scuole	Alunni
Scuola Primaria	17	2089
Scuola Secondaria I Grado	7	1083
Scuola Secondaria II Grado	10	823
totale	34	3.995

Veneto e Friuli Venezia Giulia dati al 15 ottobre 2011

**Nel Trentino Alto Adige** vi sono n. 45 scuole paritarie (1 dell'Infanzia, 10 Primarie, 13 Secondaria 1 grado, 21 Secondaria di 2 grado). Nella provincia di Trento gli alunni che frequentano le paritarie sono 4.251, cioè il 6,7%.

A 11 anni dalla Legge sulla Parità, le Scuole Libere e Paritarie si sono attenute al rispetto dei requisiti richiesti:

un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione; l'attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci; l'istituzione di organi collegiali improntati alla partecipazione democratica; l'iscrizione alla scuola di tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta; l'inserimento di studenti con handicap; il possesso di un titolo di abilitazione da parte del personale docente; la stipulazione di contratti individuali di lavoro per il personale dirigente ed insegnante che rispettino i contratti collettivi di settore e, non ultimo, il divieto di rendere obbligatorie attività extra-curricolari che presuppongano o esigano l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa.

Annotiamo, tra le molte, due contraddizioni:

la prima: nella stessa norma legislativa all'art. 1, comma 9 si legge che *«al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie ... lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamenti ... 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».* Pertanto nello stesso sistema nazionale di istruzione, ancora una volta affermiamo che c'è uguaglianza di regole, ma disuguaglianza nella modalità di finanziamento;

la seconda: facoltatività del finanziamento alle scuole non statali. Ogni anno la Legge Finanziaria decide il contributo, senza nessuna garanzia di stabilità nel tempo. Allora, con forza affermiamo ancora che questa è una parità incompleta.

Inoltre, la **Regione Veneto** ha approvato, ad anno scolastico già concluso, il bando 'Buono scuola' 2010-2011 che ha modificato lo spirito iniziale della legge del 2000.

Si aggiunge la gravità dei tagli alla Finanziaria a livello regionale, recuperati in parte, ma ancora in attesa. L'azione di intervento congiunta tra tutte le aggregazioni delle Scuole cattoliche ha recuperato 2 milioni dal taglio di 4,5 milioni di euro del 'Buono scuola'.

Le prospettive sono sempre più negative. Famiglie e scuole non possono più sopportare ulteriori tagli e ritardi nei parziali ricuperi.

Anche nel **Friuli Venezia Giulia**, l'impegno particolare è di salvaguardare le leggi regionali per non perdere parte del loro valore di sostegno alla libertà di scelta educativa da parte delle famiglie con reddito medio-basso.

Mantiene il finanziamento dei progetti miranti all'ampliamento dell'offerta formativa e destinato a tutte le scuole, primarie e secondarie, con un'attenzione particolare per gli alunni diversamente abili. La Legge regionale 9/ 2001 regola i finanziamenti. La legge regionale 14/1991 regola i contributi del buono-scuola

**In sintesi, allora, chiediamo** risposte urgenti e concrete:

- passare dal contributo facoltativo al finanziamento certo, alla piena parità finanziaria;
- realizzare un vero sistema scolastico integrato tra scuole statali e scuole paritarie,
- modificare la legge regionale sul diritto allo studio,
- attuare un vero federalismo scolastico secondo lo spirito costituzionale della sussidiarietà, dell' autonomia e della parità,
- effettivo riconoscimento del diritto di libertà di scelta educativa,



- adeguata attenzione per l'inserimento degli alunni diversamente abili, in difficoltà e stranieri,
- accesso per la scuole paritarie a tutte le opportunità offerte dalla Regione.

### **2.3. I Centri di formazione professionale: contro la dispersione scolastica, per il reale ed efficace inserimento nel mondo del lavoro**

La trasformazione in atto del sistema educativo italiano si presenta come l'avvio di un **futuro federalismo formativo**, dove a lato di un Sistema Nazionale di Istruzione riordinato dalla recente "riforma" secondo le nuove esigenze del tessuto sociale e produttivo, avanza sinergicamente la diffusione di un sistema di istruzione e di formazione professionale che nella Regione Veneto è divenuto patrimonio consolidato e preso a modello a livello nazionale. Un'efficace evoluzione di questo sistema richiede che la sussidiarietà verticale sia pienamente coniugata attraverso il riconoscimento delle autonomie funzionali delle singole scuole ed istituti e delle autonomie sociali come quelle rappresentate dai Centri di Formazione Professionale che sono strutture formative no-profit accreditate e che erogano la formazione iniziale triennale nel territorio regionale.

A seguito della piena attuazione del titolo V della Costituzione, che sancisce la piena titolarità delle Regioni in materia di formazione professionale, si sta sviluppando in tutto il territorio nazionale, un'offerta formativa che basandosi **sulla concezione di pubblico servizio in senso oggettivo e non più soggettivo**, permette di integrare percorsi di istruzione e di formazione professionale svolti dalle istituzioni pubbliche con quelli dell'iniziativa privata no-profit, in un più ampio "sistema" di istruzione e formazione per garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini nell'accesso alla conoscenza.

I percorsi triennali usciti definitivamente dalla fase della sperimentazione, rappresentano per la loro organizzazione didattica in costante raccordo con il tessuto sociale e produttivo e per le modalità di erogazione dell'azione formativa nei laboratori e nelle aule, opportunità concreta per i giovani di sperimentare un modello di apprendimento che partendo dalla loro realtà vissuta quotidianamente

- fa acquisire strumenti culturali necessari alla sua interpretazione e trasformazione,
- trasferisce competenze aderenti alle richieste di professionalità del tessuto produttivo.

**La Formazione Professionale nel Veneto** svolge un ruolo fondamentale nella formazione di oltre 18.000 ragazzi e ragazze che scelgono i percorsi triennali di qualifica dopo la terza media. Una parte considerevole degli allievi (oltre il 30%) è straniero e circa un migliaio hanno una certificazione di disabilità .

Grazie alla originale metodologia didattica che parte dalla cultura del lavoro e dall'“intelligenza delle mani” si raggiungono risultati molto positivi anche con ragazzi che hanno avuto alcuni insuccessi nel loro percorso scolastico.

E' dimostrato che con una Formazione Professionale ben strutturata come quella del Veneto si è fortemente abbattuta la percentuale di dispersione scolastica ottenendo nel contempo ottimi risultati sul piano dell'inserimento lavorativo come emerso da una recente indagine del Ministero del Lavoro presentata nel mese di giugno 2011, che ha rilevato come il 71% degli allievi usciti dalla Formazione Professionale nella Regione del Veneto a dodici mesi dalla qualifica risultino occupati, con un costo del servizio che è la metà di quello statale.

Si può dire che la formazione professionale, i cui iscritti sono in continua crescita, svolge un servizio apprezzato dalle famiglie, dai ragazzi e dal territorio e la Regione Veneto la considera un fiore da portare all'occhiello.

Ci si augura che si possa addivenire entro il 2012 alla stesura di una nuova legge regionale per l'Istruzione e la Formazione Professionale, per poter superare in maniera strutturale l'attuale momento di crisi che sta mettendo in serie difficoltà economiche e finanziarie gli Enti che operano nella formazione professionale, in quanto il parametro non copre i costi di gestione e i ritardi dei finanziamenti rischiano di provocare un “default” degli Enti. Pertanto, o la Regione Veneto riconosce che gli Enti di Formazione svolgono un servizio pubblico essenziale, oppure deve scegliere di dismettere il servizio, non si può morire per consunzione: disponibili tuttavia a gestire la razionalizzazione del servizio.

**La formazione professionale in Friuli Venezia Giulia** è realizzata da 13 enti accreditati con n. 37 sedi, che hanno maturato una valida esperienza nella didattica e che offrono un servizio di qualità: dipendenti sono 730 con un totale di n. 488.788 ore di formazione per 42.788 allievi e di 3421 allievi Formazione Professionale .

L'offerta formativa è sempre più strutturata e sta crescendo il numero di iscritti. Il 14 gennaio 2011 è stato sottoscritto un Accordo Territoriale tra la Regione FVG e l'Ufficio Scolastico Regionale

per normare l'offerta sussidiaria nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale.

Con l'attuale assessore alla Formazione e Lavoro si è aperto un percorso finalizzato alla stesura di una legge che regoli il sistema educativo Regionale di Istruzione e Formazione Professionale.

**Il sistema formativo del Trentino Alto Adige** attiva percorsi di Istruzione e Formazione professionale per il conseguimento di Qualifiche (triennali) e Diplomi (IV anno in alternanza), collabora con l'Agenzia del Lavoro per la realizzazione dei percorsi previsti per l'Apprendistato professionalizzante e la progettazione dei percorsi di apprendistato in diritto-dovere.

Il sistema formativo in Trentino promuove rapporti strutturati e stabili con il territorio attraverso accordi, protocolli specifici e reti territoriali con aziende, organizzazioni di categoria, istituzioni scolastiche, formative e di ricerca, soggetti operanti nel campo delle politiche attive del lavoro, enti locali, organizzazioni dei servizi educativi, sociali e sanitari sia del comparto pubblico che privato.

Va ricordato che la presenza capillare della formazione professionale e la possibilità di assolvere l'obbligo scolastico nei Centri di formazione è uno degli elementi che ha consentito al Trentino di misurarsi con tassi di abbandono scolastico assai inferiori a quelle registrati complessivamente nel Paese.

#### **In conclusione chiediamo:**

- una nuova legge regionale,
- la certezza del finanziamento e adeguamento dei capitoli di bilancio per la FP,
- la puntuale erogazione di acconti e saldi,
- la semplificazione amministrativa.

### **3. A tutti (politici, amministratori, opinione pubblica...)**

#### **Affermiamo che**

primario resta sempre il compito di realizzare la piena parità scolastica avviata con la legge 62/2000, sia perché la Scuola libera paritaria è parte costitutiva del sistema nazionale di istruzione e di formazione e concorre, nella sua specificità ed autonomia, a realizzare l'offerta formativa nel territorio, sia perché l'Amministrazione Pubblica spenderebbe in più se dovesse farsi carico degli alunni iscritti nelle scuole paritarie e nella formazione di ispirazione cristiana nel Veneto:

Scuola dell'Infanzia  
93802 allievi moltiplicato 5771 = € 541.331.342

Scuola Primaria  
12327 allievi moltiplicato 6500 = € 80.125.500

Second. 1° grado  
7242 allievi moltiplicato 7582 = € 54.908.844

Second. 2° grado  
11062 allievi moltiplicato 8057 = € 89.126.534

Formazione professionale  
18000 allievi moltiplicato 2447 = € 44.046.000

Il risparmio annuo totale è di € 809.538.220.

### **Ribadiamo che le scuole paritarie d'ispirazione cristiana**

- *non sono 'scuole private'* perché fanno parte del sistema educativo di istruzione e di formazione a servizio di tutto il territorio triveneto, alla luce del principio di sussidiarietà, nella libertà di scelta educativa di tutti i cittadini e nel rispetto della normativa riguardante anche gli alunni stranieri e diversamente abili;
- permettono alla Pubblica Amministrazione un *considerevole risparmio sui costi*;
- esprimono la *fecondità del 'modello veneto'* per quanto attiene la Parità e la Formazione Professionale circa la dispersione scolastica, l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri e diversamente abili, la libertà di insegnamento, l'occupazione in particolare dei precari, l'inserimento nel mondo del lavoro: patrimonio di cultura, educazione, formazione, a servizio dei bambini e dei giovani che caratterizza da sempre l'attività scolastica e formativa della scuola cattolica libera paritaria.

### **Chiediamo che si giunga:**

- *a ricomprendere nell'area dell'Istruzione e della Formazione, anche la Scuola dell'Infanzia, in un 'modello educativo unitario'*;
- *a passare dall'attuale logica dei contributi a quella del finanziamento stabile ed organico* sulla base del numero degli alunni frequentanti, così da permettere una gestione qualitativa ed organizzativa equipollente a quella delle scuole statali, sul piano economico, fiscale e tributario;

- ad avviare il 'tavolo-tecnico' unitario per la stesura di una nuova legge regionale sul diritto allo studio, istruzione e formazione, rilanciando e consolidando ' il modello educativo unitario';
- ad avviare un percorso politico finalizzato a precisare a livello nazionale il costo pro capite per studente in modo da giungere alla lettura della situazione locale che evidenzii ulteriormente la fecondità del 'modello veneto' e i considerevoli risparmi sui costi che la scuola paritaria in Veneto permette alla Pubblica Amministrazione.

## Conclusione

Alla luce anche degli Orientamenti Pastoralì per il decennio 2010-2020 le scuole libere paritarie e la formazione professionale vengono percepite come strumenti preziosi della comunità cristiana per "educare alla vita buona del Vangelo", a servizio di ogni uomo e di ogni famiglia che vivono nel nostro territorio, anche a costo di sempre maggiori sacrifici per conservarle.

Continuando nell'impegno per risolvere giuridicamente ed economicamente in maniera definitiva la questione della parità, che fatica ancora ad affermarsi, nonostante promesse ed impegni assunti, ringraziamo tutti coloro che si sono impegnati e continuano a prodigarsi per la positiva risoluzione della parità.

Concludiamo proponendo un passaggio della *Lettera* del "Comitato CET per la parità" il 30.10.2010 a S. Em.za il Card. Angelo Bagnasco, Presidente della CEI e ai vice Presidenti della CEI: "Sarebbe drammatico che le nostre scuole, che manifestano ogni giorno passione educativa e competenza, fossero costrette a chiudere. Sentiamo questa possibile ipotesi una contraddizione intrinseca al nostro essere Chiesa chiamata a servire l'uomo in Cristo, anche attraverso le scuole libere paritarie".

Il nostro impegno quotidiano è quello di continuare fino in fondo, affinché queste scuole possano continuare a svolgere il ruolo educativo come scuole della comunità.

Ringraziamo S. E. mons. Mariano Crociata, segretario Generale della CEI, per aver accolto l'invito a presiedere questa Seconda Conferenza, le Autorità qui convenute, i presenti e tutti coloro che si impegnano a contribuire al bene di tutti.

# Lettera aperta dei Vescovi

Mons. Adriano Tessarollo  
Vescovo di Chioggia  
Presidente Commissione regionale Cet per la scuola

Chioggia, 2 agosto 2011

*Ai sigg. Onorevoli Senatori e Deputati della Regione Veneto,  
al presidente Regione Veneto, on. Luca Zaia  
ai sigg. membri del Consiglio e della Giunta Regione Veneto,  
ai sigg. presidenti Province del Veneto  
ai sigg. Sindaci dei Comuni Veneto,*

Ill.mi Signori,

In qualità di Presidente della Commissione della Conferenza Episcopale Triveneto per la Scuola rivolgo a tutti Voi, a nome dei vescovi del Veneto, la presente lettera, nell'intento di manifestare ancora una volta il nostro quotidiano interesse per tutta la scuola, statale e paritaria, che vive oggi un periodo delicato per le riforme in atto, per le restrizioni di risorse e per i ritardi alla piena attuazione del processo di autonomia e di parità. Ci auguriamo che siano evitati i notevoli disagi e le tensioni per la nostra Regione a causa dei problemi che le Scuole paritarie, specie quelle dell'Infanzia, si troverebbero ad affrontare, compresa l'ipotesi della loro chiusura.

Il Comitato per la parità scolastica da me presieduto e coordinato da d. Edmondo Lanciarotta riunitosi, l'ultima volta, il 24 giugno u.s. a Zelarino (VE) ha fatto presente ancora una volta la grave situazione in cui si trovano le Scuole cattoliche paritarie, dall'Infanzia alle Primarie, dalle Secondarie di 1 e 2 grado ai Centri di formazione professionale.

I ripetuti tagli, a livello nazionale e regionale, i continui ritardi e incertezze dei finanziamenti alle scuole paritarie da parte dello Stato italiano e della Regione, mettono in serio rischio il futuro di queste scuole, costrette ad indebitamenti dovuti alla mancanza di puntua-

le erogazione dei fondi previsti e dalla diminuzione del contributo stesso. Molte scuole, che da decenni svolgono con qualità, passione e responsabilità il servizio pubblico, rischiano di dover chiudere il proprio servizio, causando un impoverimento al pluralismo educativo e formativo istituzionale e una negazione della libertà di scelta delle famiglie di educare e istruire i figli.

Numerosi sono stati finora gli ‘appelli’, le ‘lettere aperte’, i ‘comunicati stampa’.

Con la presente ci rivolgiamo a tutti Voi, cui è affidata la responsabilità politica da parte dei vostri elettori, perché sia data risposta a tale problema che interessa una grossa parte delle famiglie dei vostri stessi elettori. Ciò che ancora una volta presentiamo non è un privilegio di pochi, ma il diritto di tutti. *Non possiamo pensare di gravare ancora di più sulle famiglie richiedendo ulteriori aumenti alla loro contribuzione alla scuola cui hanno diritto come tutti gli altri cittadini.*

La Scuola in generale oggi vive una situazione difficile, quella paritaria in particolare. Da sempre la Chiesa ha collaborato in vario modo all’educazione delle giovani generazioni. Anche le Scuole paritarie di ogni ordine e grado, riconosciute e abilitate a svolgere tale servizio scolastico, hanno offerto e stanno offrendo al Servizio Scolastico nazionale e regionale, in collaborazione e non in concorrenza con la Scuola statale, un servizio di qualità, che per lo Stato rappresenta anche un notevole risparmio economico, sia per quanto riguarda il personale che i locali delle Scuole.

Oggi nel nostro Veneto tali Scuole, che, ripetiamo, fanno parte a pieno titolo del sistema educativo di istruzione e di formazione, rivelando il cosiddetto ‘modello veneto’, si vengono a trovare in una situazione sempre più drammatica, con grave rischio di chiusura. Riteniamo questa eventualità una perdita formativa, sociale e culturale oltre che economica, alla quale, specie per le scuole dell’Infanzia, Stato e Regione, si troverebbero in forte difficoltà a dare una risposta pronta e adeguata.

Ci rivolgiamo a Voi per attirare la Vostra attenzione su questo problema che interessa migliaia di famiglie venete in modo da creare le condizioni affinché tutta la scuola sia messa in grado di operare e di realizzare la propria finalità educativa e a rimuovere gli ostacoli per la realizzazione della piena autonomia, parità scolastica e libertà di scelta educativa.

Gli Assessori regionali alle politiche sociali e all'istruzione e formazione hanno tutte le coordinate per informare adeguatamente: c'è bisogno di una scelta politica concreta ed efficace per risolvere tale problema, anche attraverso una nuova ed efficace legge regionale che dia organicità a tutto il sistema educativo dell'istruzione e della formazione professionale esprimendo le molte potenzialità ancora inespresse insite nell'attuale ordinamento legislativo costituzionale. Le scuole e le famiglie non possono sopportare ulteriormente annunci e contro annunci di tagli, seguiti da parziali recuperi, senza nessuna certezza su cifre e tempi di finanziamenti, a fronte di salari e imposizioni fiscali che devono essere puntualmente corrisposti al personale, alla Regione e allo Stato.

Nella certezza di concorrere al bene comune delle nostre popolazioni, porgo a nome dei Vescovi del Veneto e del Comitato per la parità scolastica i più cordiali saluti.

## Scheda

### 1. La scuola dell'infanzia

Nel Veneto le Scuole dell'Infanzia paritarie costituiscono una rete unica in Italia per la consistenza quantitativa: 1200 scuole con 94 mila bambini, il 68% dei bambini dai 3 ai 6 anni. Hanno una peculiarità culturale, storica e sociale: sono scuole della comunità, realizzate e gestite da parrocchie, da congregazioni religiose, associazioni dei genitori, enti morali. Queste scuole hanno offerto e offrono grande sostegno alle famiglie nella loro opera educativa. Da troppo tempo c'è scarsa attenzione da parte delle Istituzioni politiche, con inadeguatezza, incertezza e ritardo dei contributi economici.

#### **Si richiede**

##### *a) A livello nazionale:*

a.1 – contributi anno 2011: ripristino del contributo 2011 nella misura del 2010 di €. 539 milioni (paritarie di ogni ordine e grado). In sede di legge di stabilità l'importo è stato ridotto a €. 526 milioni (- 2,41%) (€ 281 milioni di "ordinario" ed € 245 milioni di integrazione L. 220/2010);



- immediato ripristino dell'ulteriore improvviso taglio di €. 30 milioni del contributo ordinario 2011 (quota di €. 281 ml)
- siano previsti finanziamenti ordinari per l'integrazione scolastica per i bambini disabili come previsto dall'art. 7 del DM. 89/2009 (nel 2011 nessun contributo ordinario, solo contributi mediante partecipazione ad un bando USR!)

a.2 - contributi 2012 e 2013: ripristino almeno ad € 539 milioni in sede di prossima legge di stabilità (es. 2012) della previsione a bilancio triennale 2011-2013 del contributo alle paritarie fissata in € 281 ml (cioè è previsto - 47,8% rispetto al 2010), (costituendo per le scuole dell'infanzia un separato stanziamento, come per il passato).

*b. a livello regionale:*

- la Regione rappresenti a Roma (Governo, MIUR, Parlamento), nelle forme politicamente e istituzionalmente più efficaci, le questioni del ripristino dei fondi statali come sopra e della necessità di una contribuzione statale che tenga conto del 'modello veneto' delle Scuole dell'infanzia;

- includa nella programmazione della rete scolastica regionale le Scuole dell'infanzia paritarie (l'ultima DGR 768/2011 non le prevede);

- provveda con urgenza alla redazione di una nuova legge regionale sul diritto allo studio;

- provveda ad integrare il contributo annuale ordinario e adegui i fondi per l'integrazione scolastica degli alunni disabili.

*c. a livello locale:*

l'ANCI Veneto promuova presso i Comuni la stipula di convenzioni che tengano conto delle incertezze e delle riduzioni dei contributi statali e del blocco dei contributi regionali, in modo da mantenere l'importo delle rette a carico delle famiglie inalterate o comunque in misura "sopportabile" (con riferimento a quanto paga una famiglia che porta il bambino alla Scuola dell'Infanzia statale).

## 2. La Scuola primaria e secondaria di I e II grado

Per il livello nazionale ci riferiamo a quanto detto sopra, in modo da assicurare in sede di legge finanziaria l'entità economica stabile e continuativa, in modo che all'affermazione di principio della parità corrisponda realmente l'adeguamento economico fi-

nanziario, passando così dai contributi ai finanziamenti adeguati a ricorrente fisso.

A livello regionale è stato approvato il bando Buono scuola dell'anno scolastico 2010-2011 che ha modificato lo spirito iniziale della legge del 2000. Si aggiunge la gravità dei tagli alla Finanziaria a livello regionale, recuperati in parte, ma ancora in attesa. L'azione di intervento congiunta tra tutte le aggregazioni delle Scuole cattoliche ha recuperato 2 milioni dal taglio di 4,5 milioni di euro del 'Buono scuola'. Le prospettive sono sempre più negative. Famiglie e scuole non possono più sopportare ulteriori tagli e ritardi nei parziali recuperi. Occorre piena parità finanziaria.

### 3. I Centri di formazione professionale

La Formazione Professionale (= FP) nel Veneto svolge un ruolo fondamentale nella formazione di oltre 17.000 ragazzi e ragazze che scelgono i percorsi triennali (totale 771 corsi avviati) di qualifica dopo la terza media. Una parte considerevole degli allievi (oltre il 30%) è straniero e circa un migliaio hanno una certificazione di disabilità. Grazie alla originale metodologia didattica che parte dalla cultura del lavoro e dall'"intelligenza delle mani" si raggiungono risultati molto positivi anche con ragazzi che hanno avuto alcuni insuccessi nel loro percorso scolastico. Gli studenti iscritti al primo anno sono pari al 12% dell'intera popolazione scolastica iscritta al primo anno della scuola secondaria di secondo grado.

E' dimostrato che con una Formazione Professionale ben strutturata come quella del Veneto si è fortemente abbattuta la percentuale di dispersione scolastica ottenendo nel contempo ottimi risultati sul piano dell'inserimento lavorativo come emerso da una recente indagine del Ministero del Lavoro presentata nel mese di giugno 2011 che ha rilevato come il 75% degli allievi usciti dalla Formazione Professionale nella regione del Veneto a sei mesi dalla qualifica risultino occupati.

Si può dire che la FP, i cui iscritti sono in continua crescita, svolge un servizio apprezzato dalle famiglie, dai ragazzi e dal territorio e la Regione Veneto la considera un fiore da portare all'occhiello. Ci si augura che si possa addivenire entro il 2011 alla stesura di una nuova legge regionale sulla scuola del Veneto che abbia come pilastri la Scuola Statale, la Scuola Paritaria e la Formazione Professionale, per poter superare in maniera strutturale l'attuale momento di crisi che sta mettendo in serie difficoltà economiche e finanziarie gli Enti che operano nella FP.

## In conclusione

Primario resta sempre il compito di realizzare la piena parità scolastica avviata con la legge 62/2000, sia perché la Scuola Paritaria è parte costitutiva del sistema nazionale di istruzione e di formazione e concorre, nella sua specificità ed autonomia, a realizzare l'offerta formativa nel territorio, sia perché l'Amministrazione Pubblica spenderebbe in più se dovesse farsi carico degli alunni iscritti nelle scuole paritarie e nella formazione di ispirazione cristiana nel Veneto:

Scuola dell'Infanzia  
85848 allievi moltiplicato 5532 € 474.911.136

Scuola Primaria  
12327 allievi moltiplicato 6500 € 80.125.500

Second. 1° grado  
7242 allievi moltiplicato 7582 € 54.908.844

Second. 2° grado  
11062 allievi moltiplicato 8057 € 89.126.534

F.P.  
16000 allievi moltiplicato 2358 € 37.728.000

Infatti il risparmio annuo totale è di € 736.800.014

# Terza conferenza sulla scuola Lettera alle comunità

I Presidenti regionali AGeSC, CdO, CONFAP, FIDAE, FISM,  
e il Responsabile CET  
Commissione Scuola Educazione Università

Padova, 9 novembre 2012

**Cari studenti, genitori, dirigenti, docenti, amministratori, politici, comunità cristiane e civili**, ci rivolgiamo a voi tutti con trepidazione e speranza, in questo anno scolastico e di formazione professionale che speriamo sia iniziato bene.

**Ci sta a cuore l'educazione globale della persona di tutti, ragazzi e ragazze, che frequentano le scuole presenti nel nostro territorio.** L'impegno educativo, da sempre una priorità per la Chiesa, oggi in tempo di grandi trasformazioni, diventa ancora più attuale ed urgente. Il papa Benedetto XVI da anni va richiamando ad un nuovo impegno di tutti di fronte all'emergenza educativa e ricevendo dai Vescovi italiani gli Orientamenti per il decennio 2010-2020 'Educare alla vita buona del Vangelo', li invitava ad un rinnovato impegno educativo individuando come prioritari tre luoghi educativi: 'famiglia, scuola, comunità cristiana'. Diceva: *"Il compito educativo, che avete assunto come prioritario, valorizza segni e tradizioni, di cui l'Italia è così ricca. Necessita di luoghi credibili: anzitutto la famiglia, con il suo ruolo peculiare e irrinunciabile; la scuola, orizzonte comune al di là delle opzioni ideologiche; la parrocchia, 'fontana del villaggio', luogo ed esperienza che inizia alla fede nel tessuto delle relazioni quotidiane"*(BENEDETTO XVI, *Discorso alla CEI*, Roma 27 maggio 2010). Ci sentiamo, allora, fortemente chiamati a dare il nostro contributo affinché famiglia, scuola e comunità cristiana diventino veramente luoghi educativi che insieme concorrono al bene delle giovani generazioni e delle loro famiglie.

Lo sappiamo tutti quanto sia difficile e complesso promuovere un impegno educativo serio, motivato, responsabile, efficace in una società disorientata che stenta a trovare un comune orizzonte di valori e che necessita di adulti responsabili e coerenti, capaci di dialogare in maniera franca e critica con le giovani generazioni affinché si

aprano alla verità, alla bellezza e alla bontà per costruire un futuro di speranza. Ognuno, ricco della propria esperienza, è chiamato a dare il meglio di sé per il bene di tutti.

Il sistema di istruzione e di formazione, rimane, e noi ne siamo sempre più convinti, nonostante difficoltà, pregiudizi e tagli alle risorse economico-finanziarie, un luogo ed un tempo educativo strategico per la formazione delle nuove generazioni e per il futuro della società tutta. Siamo convinti che in questo sistema di scuola e di formazione devono convergere gli sforzi di tutti. Istruzione e formazione sono beni di tutti, appartengono, cioè, a tutta la comunità. E così anche noi offriamo il contributo perché ogni componente, (genitori, studenti, docenti, personale) sappia esprimere una partecipazione viva, anzi una corresponsabilità feconda.

**La Scuola Cattolica, dall'Infanzia alla Primaria alla Secondaria di 1 e 2 grado, è scuola paritaria, cioè pubblica,** grazie alla legge n. 62 del 2000 che riconosce ufficialmente il servizio pubblico che essa svolge nel sistema nazionale di istruzione, accanto alle scuole statali e degli enti locali. È anche *una scuola di comunità*, perché è stata voluta dalle comunità locali (parrocchie, associazioni genitori, congregazioni religiose, enti morali ed altre istituzioni locali) e perché in essa si incontrano e collaborano gestori, docenti, famiglie, volontari e comunità stesse uniti nella più grande delle responsabilità: far crescere i ragazzi in sapienza, in armonia fisica e spirituale, nella gioia e nella generosità. Spesso queste scuole di comunità sono uniche a fornire il servizio sul loro territorio. È *una scuola aperta a tutti*, arricchita dall'ispirazione cristiana del suo progetto educativo che, al di là delle condizioni sociali e personali e di religione dei bambini e delle loro famiglie, vuole accogliere tutti con amore, con competenza e con passione.

Purtroppo lo Stato non consente a queste scuole di svolgere serenamente il prezioso compito educativo cui sono incaricate per i continui tagli ai contributi e i loro ritardi nell'erogazione. E così da diversi anni la Scuola Paritaria è costretta a chiedere, ingiustamente, rette sempre maggiori. Lo Stato Italiano e la Regione del Veneto contribuiscono con 70 €. al mese sul costo di un bambino che frequenta le Scuole dell'Infanzia paritaria che è di circa 300 euro al mese, tra incertezze e ritardi paurosi. Il Comune, in genere, interviene in modo diversificato e disomogeneo, a seconda della consuetudine e del singolo bilancio. In questa drammatica situazione ci rimettono tutti: i gestori delle Scuole che si chiedono se vale la pena di affaticarsi a supplire una carenza pubblica; le famiglie per l'iniquità di dover pagare una retta più alta e, allo stesso tempo, pagare le imposte per il

servizio statale (quello della Scuola) di cui non fruisce; il personale scolastico con uno stato giuridico ed economico inferiore a quello dipendente dallo Stato e dagli Enti Locali.

La Scuola Cattolica ha bisogno di voi. Ha bisogno che siate consapevoli che essa è un grande patrimonio civile e morale senza il quale la società sarebbe più povera di democrazia e di socialità. Ha bisogno del vostro sostegno convinto e costante per sensibilizzare le autorità amministrative e politiche, e promuovere quanto prima la 'parità scolastica'. Da 12 anni, pur assolvendo tutti i "doveri", la parità è ancora lontana. È una questione di giustizia e di civiltà: la grave crisi economica che stiamo vivendo non può essere la scusa per un ennesimo rinvio!

**Il sistema della Formazione Professionale del Veneto ha sempre costituito e continua ad essere sia sul piano dei risultati che dell'innovazione, elemento di riferimento e stimolo per l'intero quadro nazionale.** La qualità dell'offerta formativa dei nostri Centri di Formazione Professionale è provata dalla frequenza di più di diciannovemila studenti. Fra i risultati conseguiti si evidenziano in particolare i seguenti: l'occupazione degli studenti qualificati, ad un anno dalla qualifica, è mediamente il 70% pur in una situazione di crisi economica; la riduzione del fenomeno della dispersione scolastica in obbligo d'istruzione all'11% , raggiungendo l'obiettivo di 'Lisbona', quando la media italiana è del 19%; l'integrazione sociale e culturale oltre che la preparazione al lavoro di un numero sempre più significativo di ragazzi di altre culture e nazionalità; l'azione di inclusione e di qualificazione di molti ragazzi con disabilità.

L'Unione Europea stessa ha rilevato che dove funziona la formazione professionale, la dispersione scolastica diminuisce e per questo nella prossima programmazione 2012/20 saranno finanziati dal Fondo Sociale Europeo i percorsi triennali regionali. Inoltre il MIUR e il Ministero del Lavoro stanno programmando una conferenza di servizi con le Regioni e gli Enti di formazione per consolidare, dove sono presenti, e promuovere nelle altre Regioni i sistemi regionali di Formazione Professionale. Appare pertanto illogica in questo quadro la scelta della Regione Veneto di ridurre nella prossima programmazione 2013/14 e per i due anni formativi successivi lo stanziamento rispettivamente di 5, 10 e 15 milioni di euro, con una riduzione del 20% dei corsi che a regime significa una riduzione di più di 3.000 allievi. Il sistema della Formazione Professionale del Veneto presenta un costo ora/allievo di 4,90 euro a fronte di quello dell'Istruzione Statale superiore del 53% e di una media delle regioni italiane pari a 6 euro ora/allievo.

Gli Enti di Formazione Professionale iniziale versano in una situazione di estrema criticità finanziaria essendo esposti con le banche per un importo oramai pari al fatturato di un anno per i ritardi di erogazione dei finanziamenti da parte della Regione. Forma Veneto, che rappresenta gli Enti di ispirazione cristiana che sono titolari di oltre l'80% della formazione professionale iniziale nel Veneto, ha chiesto con forza alla Regione Veneto, innanzitutto, di confermare l'impegno per far proseguire lo sviluppo del sistema della formazione professionale regionale quale servizio pubblico essenziale mantenendo almeno immutato lo stanziamento per il prossimo anno formativo; quindi l'approvazione in tempi rapidi della legge sulla formazione professionale; ed, infine, un più puntuale pagamento di quanto spettante agli Enti per evitarne il 'default' finanziario.

**In conclusione**, sono tanti anni che ci rivolgiamo a Voi consapevoli che la Scuola Cattolica paritaria e i Centri di Formazione Professionale sono un bene della e per la comunità tutta, ed anche oggi, insieme, affermiamo di voler continuare nel nostro impegno perché possano continuare ad offrire ancora il loro servizio di educazione, istruzione e di formazione a tutti. Con fiducia.

*I Presidenti Regionali AGeSC-Michele Dimiddio, CdO-Luciano Gatti, CONFAP-Raffaello Fortuna, FIDAE-Virginia Kaladich, FISM-Ugo Lessio e il Responsabile Commissione Scuola Educazione Università CET - d. Edmondo Lanciarotta*

# Terza conferenza sulla scuola

## Conclusioni

Mons. Adriano Tessarollo  
Vescovo di Chioggia  
Presidente Commissione regionale Cet per la scuola

Padova, 9 novembre 2012

Da quanto emerso, ancora una volta constatiamo che centrale e basilare della questione discussa resta la dimensione culturale: il nostro impegno come chiesa è sempre stato e continua ad essere quello di proteggere, difendere e promuovere il bene di tutta la scuola, di tutto il sistema educativo di istruzione e di formazione italiano, e anche regionale.

Intendiamo continuare a collaborare offrendo il nostro specifico contributo per il bene di tutti senza differenze, con la presenza delle scuole paritarie pubbliche, che come abbiamo potuto ascoltare dalle significative esperienze, prestano quotidianamente il loro servizio pubblico, con qualità e dedizione.

Siamo consapevoli che il sostegno fattivo alle scuole paritarie, che per la maggior parte sono cattoliche e di ispirazione cristiana, non è per motivi di privilegio o corporativi, ma per il bene di tutta la scuola, per garantire la libertà di scelta dei genitori, per conservare il pluralismo, per sostenere la vera democrazia, per promuovere il sano il concorrere tra scuole, per sprigionare le potenzialità che ogni scuola conserva, oltre che per affermare ancora una volta il risparmio economico finanziario evidente.

L'incontro di oggi, speriamo, possa aiutare a superare i pregiudizi e gli steccati che ancora rallentano il processo verso la piena parità. Ancora una volta chiediamo ai politici, di ogni ordine ed ambito, affinché alle parole ed affermazioni, seguano i fatti, i politici contribuiscano a portare i fatti e le azioni, operino, cioè, concretamente per la piena realizzazione del così detto nostro sistema 'veneto' che finora ha dato i frutti di educazione, di istruzione, di formazione, come abbiamo sentito ripetuto oggi e ribadito da tutti gli interventi che sono stati offerti all'opinione pubblica.

Ed infine, invito le comunità cristiane, in questa congiuntura difficile, anche dal punto di vista economico, a continuare ancora nell'im-



pegno di conservare e sostenere le scuole che sono e continuano ad essere un bene per tutta la comunità. Al riguardo la giornata della 'scuola della comunità' in programma per la domenica 25 novembre 2012 in tutte le chiese del triveneto, può diventare un'ulteriore occasione favorevole per rilanciare ancora una volta a livello locale, delle singole scuole, e dei singoli comuni, il dialogo, la fattiva collaborazione tra i soggetti protagonisti in modo che sempre più queste scuole diventino ed sperimentino realmente di essere scuole della comunità”.





