

# **Non solo la sessantadue**

## **La riforma del titolo V della Costituzione spalanca nuove prospettive**

Giuseppe Totaro

### **La legge 62 e l'art. 33 della Costituzione**

1. Il bilancio dell'applicazione della legge 62, a quasi quattro anni dalla sua approvazione, è già stato fatto su questa rivista.' Questa legge ha avuto obiettivamente, quanto meno sul piano normativo, un significato di rottura del quadro che assegnava alla scuola non statale una posizione di secondo piano nell'ordinamento scolastico. Essa, infatti, ha dato iniziale applicazione al c. 4 dell'art. 33 della Costituzione che dice: "La legge nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali".

La scuola privata non è più un indistinto assemblaggio: con la legge 62 le scuole "paritarie", vengono individuate specificatamente, sulla base del servizio pubblico che svolgono: in virtù di esso esse fanno parte del sistema nazionale di istruzione, al pari delle scuole statali. Conseguentemente la distinzione tradizionale tra scuola pubblica e privata cade: correttamente dovrà, d'ora in poi, distinguersi solo tra scuole facenti parte del sistema nazionale di istruzione e scuole private che non ne fanno parte poiché non hanno richiesto di essere riconosciute come scuole paritarie: non l'hanno voluto o non sono in possesso dei requisiti occorrenti per tale riconoscimento. Il riconoscimento non è impedito dal carattere confessionale della proposta educativa delle scuole paritarie: solo il servizio pubblico e non le motivazioni della iniziativa di svolgerlo, secondo la legge n. 62, è rilevante.

Nella legge non è sviluppata coerentemente l'affermazione di un tale principio, dal quale deriva l'inserimento nel sistema nazionale di istruzione: manca un apparato di chiare disposizioni di carattere economico, relative al sostegno del servizio pubblico delle scuole paritarie. È tuttavia significativo che la legge n. 62 non solo ha revocato i finanziamenti previsti da tempo per le scuole private: anzi li ha notevolmente "impinguati"; per quanto riguarda la scuola elementare parificata e le scuole dell'infanzia; sul comma 13 che si occupa della questione, anche l'allora minoranza di centro-destra, si astenne. Tutto ciò evidenzia che il legislatore ha ritenuto del tutto compatibile il sostegno finanziario alle scuole paritarie con la previsione dell'art. 33 c. 3 della Costituzione che dice: "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole senza oneri per lo Stato".

Finora il governo di centro-destra non ha eliminato la incoerenza della legge 62 circa la mancata previsione del sostegno alla scuola paritaria post-elementare. L'art. 33 c. 3 garantisce il diritto di istituire e gestire scuole da parte di Enti privati. L'art. 33 c. 4 intende assicurare "piena libertà" alle scuole paritarie e trattamento equipollente agli alunni. Il comma 4 non è una ripetizione del comma terzo, ma il presupposto della esclusione della sua interpretazione come divieto generale di finanziamento alla scuola non statale, quanto alle scuole paritarie

### **La scuola paritaria persegue una finalità di interesse generale. Conseguenze**

2. Quanto sopra sostenuto, riceve una convalida dal nuovo testo della Costituzione, come modificato nel titolo V.2 Esso ha espressamente riconosciuto il principio di sussidiarietà, da sempre proposto dalla dottrina sociale della Chiesa, e recepito nelle direttive della Comunità europea. Esso propone di riconoscere che le finalità di interesse pubblico sono perseguibili non solo dalle Istituzioni pubbliche, ma dalle espressioni della società civile. È il superamento della concezione

statalista (propria dei sistemi ispirati da ideologie comuniste e fasciste), ma anche l'accettazione del primato civile delle iniziative che perseguono finalità di interesse pubblico, rispetto a quelle che perseguono finalità private, che vengono privilegiate dalla ideologia capitalista: la nostra Costituzione non considera allo stesso modo i due tipi di iniziative.

Così dice l'art. 118 comma 4: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà".

Proprio perché svolgono attività di interesse generale, le scuole paritarie sono state riconosciute tali ed inserite nel sistema nazionale di istruzione. L'art. 118 comma 4 esplicita un principio di carattere generale (già presente implicitamente nell'art. 2 della Cost.) che si spande sull'intero Ordinamento costituzionale e dunque diviene criterio di interpretazione dell'art. 33 commi 3 e 4. "La piena libertà" per le scuole paritarie comporta l'obbligo (non la facoltà) delle Istituzioni della Repubblica, di favorirne lo svolgimento del servizio pubblico, che nel caso che ci riguarda è stato riconosciuto formalmente a sensi della legge n. 62/2000.

### **La piena parità delle scuole secondo il principio di sussidiarietà del nuovo articolo 118**

3. Questo complessivo "nuovo" quadro istituzionale permette una più corretta distinzione della funzione degli interventi di sostegno per le scuole rispetto a quelli per gli alunni e alle loro famiglie. La parità, propriamente detta, riguarda la scuola e l'assicurazione della sua piena libertà; gli altri riguardano il sostegno per quelle necessità che la scuola non offre direttamente agli alunni.

Va detto che la legislazione ordinaria, statale e regionale, e la prassi amministrativa di molti comuni, non hanno interpretato l'art. 33 come divieto; esse con riferimento al servizio pubblico reso dalle scuole, ora paritarie, hanno anticipato l'adeguamento al principio di sussidiarietà ora espresso dal nuovo titolo V. Assicurare "piena libertà" significa assimilare quanto, al sostegno economico di tale servizio, le scuole paritarie alle scuole statali, senza distinzione, nel trattamento economico tra quanti frequentano le une e le altre: tutte le scuole del sistema nazionale di istruzione coerentemente, devono vedersi assicurata la stessa dotazione finanziaria. Ciò comporta un preciso obbligo delle scuole paritarie circa l'assenza di corrispettivo per la loro frequenza.

Può essere di utile richiamo la soluzione adottata dalla più "anziana" delle leggi paritarie vigenti in Italia, quella n. 13/1977 della Provincia di Trento. A fronte del finanziamento occorrente a coprire le spese delle scuole (ed in particolare gli stipendi del personale) la scuola equiparata (cioè paritaria) si obbliga all'accoglienza gratuita dei bambini (v. artt. 46 e 48).<sup>3</sup>

Nello stesso senso vengono regolamentati i rapporti con taluni Comuni (v. convenzione ADASM-FISM Comune di Brescia). In questa prospettiva di effettiva parità scolastica, la erogazione di un bonus per le famiglie (che è ben lontano dal coprire le spese di finanziamento delle scuole) come quello di modestissimo importo (l'equivalente del costo di uno zainetto o della merenda per tre mesi) previsto dal Ministro Moratti, appare difficilmente inquadrabile.<sup>(4)</sup>

Certo se se arrivasse ad assicurare la piena libertà delle scuole paritarie rendendone gratuita la frequenza, i bonus non sarebbero necessari.

### **La legislazione sulla parità scolastica è già competenza regionale?**

4. Ma la modifica del titolo V della Costituzione introduce altri rilevanti problemi. Il nuovo art. 117 stabilisce il principio che: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni". Di seguito si indicano i 16 settori riservati alla Legislazione esclusiva dello Stato: tra essi, alla lettera n) è indicata la voce "Norme generali sull'istruzione". Al 3 comma, l'art. 117, indica i settori di

Legislazione concorrente, nei quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali: per quanto riguarda la scuola il campo di competenza delle Regioni è così definito: "Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale". Infine al 4 comma è scritto che: "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non riservata alla legislazione dello Stato".

Il quadro costituzionale pone il problema di chi e riguardo a cosa debba legiferare in materia di scuola: lo Stato o la Regione? O entrambi? Il problema è stato posto alla Corte Costituzionale dalla Regione Emilia Romagna, riguardo alla legittimità della normativa contenuta nella recente legge di riorganizzazione del Ministero dell'Istruzione (legge n. 448/2001): Part. 22 affida alla direzione regionale del Ministero la materia della programmazione delle reti scolastiche, in contrasto con l'art. 138 del D.Lgs. n. 112 del 1998 che tale materia aveva delegato alle Regioni. L'art. 138 del D. Lgs. stabilisce che: "Sono delegate alle Regioni le seguenti funzioni:

- a) programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e programmazione professionale;
- b) la programmazione sul piano regionale (...) della rete scolastica (...);
- c) la suddivisione (...) del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa);
- d) la determinazione del calendario scolastico;
- e) i contributi alle scuole non statali

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 13 del 13 gennaio 2004 ha sostenuto; "Secondo il riparto concepito sotto il vigore dell'art. 117 della Costituzione. Nella sua originaria formulazione le competenze regionali proprie non oltrepassavano l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica, oltre altra competenza essendo esercitata dalla Regione su delega statale. Lo Stato, conformemente ai caratteri propri di tale strumento organizzativo, poteva dunque trattenere per sé qualunque profilo di disciplina della materia, con l'effetto che le funzioni delegate alle Regioni potevano risultare frammentarie e disorganiche. Tutto ciò non è più possibile nel quadro costituzionale definito dalla riforma del Titolo V, giacché la materia istruzione ("salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale") forma oggetto di potestà concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), mentre allo Stato è riservata la potestà legislativa esclusiva in materia di "Norme generali dell'istruzione" (Art.117, secondo comma, lettera n).

Ai fini della presente decisione non è importante definire interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le "Norme generali dell'istruzione" e i "Principi fondamentali". Le prime di competenza esclusiva dello Stato e i secondi destinati ad orientare le Regioni chiamate a svolgerli. Nel complesso intrecciarsi di una stessa materia di norme generali, principi fondamentali leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica. E' infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998".

Dunque secondo la Corte le materie oggetto di delega alle Regioni in base all'art. 138 del Decreto Bassanini bis costituiscono l'ambito della legislazione regionale concorrente. Tra esse vi sono i contributi alle scuole non statali: "è infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad essa conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del D Lgs n 112"

La Regione si conferma, dunque, interlocutore - ovviamente non esclusivo - in materia di legislazione scolastica, non solo riguardo al diritto all'istruzione in capo agli utenti e alle loro

famiglie, ma anche sul diritto delle scuole paritarie ad essere favorite nello svolgimento del loro servizio pubblico.

Anche per questa via si attenua l'eventuale difficoltà del senza oneri per lo Stato. Senza oneri per lo Stato peraltro non può assolutamente significare senza oneri per la Regione o per il Comune... Infatti, è chiaro che si tratta di Istituzioni distinte come indica chiaramente il nuovo articolo 114 della Costituzione: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

(in Prima i bambini, n. 157, 2004, pp. 11-18)

---

*\*\* Legge Costituzionale 18.10.2001 n. 3.*

*\*\* L'art. 46 tra gli impegni delle scuole equiparate prevede al n. 4 che non richiedano alcun esborso per l'iscrizione e la frequenza. L'art. 48 prevede che la Provincia assegni finanziamenti per coprire le spese per il personale, quelle generali di funzionamento compreso la mensa e gli arredi.*

*Come è noto il provvedimento relativo al bonus, datato 28.8.2003 prevede uno stanziamento di 30 milioni di euro annui, che corrispondono a circa 150/200,00 euro a ciascuno dei poco più di 100.000 alunni di grado post elementare oltre che elementare non parificato. Questo contributo, che trova un antecedente nelle finanziarie del 2002 e del 2003 rimaste senza attuazione, anche se strombazzate sui giornali, a dare l'impressione del continuo interessamento del Governo per la scuola privata. Al momento in cui scrivo il bonus che sarebbe dovuto pervenire, direttamente a mezzo delle Poste Italiane s.p.a., alle famiglie interessate entro il 31.1.2004 non è stato inviato.*

*Si potrebbe aggiungere che essendo il bonus diretto alle famiglie, e, dunque, investendo la materia del diritto allo studio, la competenza relativa, non è dello Stato ma delle Regioni, come peraltro dimostra la recente produzione legislativa di Piemonte, Liguria, Veneto, Lombardia e Sicilia. Appare poco compatibile che possano esserci bonus di Stato e bonus regionali, aventi almeno in parte gli stessi beneficiari.*

*\*\* L'istruzione professionale, per effetto di tale innovazione, non è materia di legislazione concorrente, ma di legislazione esclusiva delle Regioni. È da sottolineare il rilievo costituzionale dato all'autonomia scolastica, tipica di tutte le scuole facenti parte del sistema nazionale di istruzione.*