

La legge 62/2000,¹ che detta le norme per la parità scolastica e le disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione, ha introdotto i seguenti principi fondamentali:

- a) L'istituzione di un sistema nazionale unitario d'istruzione, che assicura il servizio pubblico, costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli Enti Locali.
- b) La piena libertà delle scuole paritarie per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico. Esse si dotano di un proprio progetto educativo e adottano un piano dell'offerta formativa corrispondente agli ordinamenti generali

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

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

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

Comma 6. Il Ministero della pubblica istruzione accerta l'originario possesso e la permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità.

dell'istruzione, in armonia con i principi costituzionali. Tale libertà è esercitata anche nell'ambito del regime d'autonomia introdotto dall'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e sancito ora, a livello costituzionale, con le modifiche al Titolo V della Costituzione, apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

L'accertamento del possesso dei requisiti è l'atto attraverso il quale la scuola acquisisce lo "status" di paritaria, che consente di entrare a far parte del servizio nazionale d'istruzione e di svolgere quindi il servizio pubblico dell'istruzione.

- c) L'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie all'interno del sistema nazionale d'istruzione.
- d) L'espansione e la diversificazione dell'offerta formativa attraverso il concorso di più soggetti all'erogazione del servizio scolastico.
- e) Il dovere dello Stato di garantire comunque il servizio attraverso un preciso richiamo all'art. 33 della Costituzione.

La presente relazione è stata predisposta in attuazione del comma 7 dell'art. 1 della legge 62/2000 che

prevede, *“allo scadere del terzo anno scolastico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge”*, che il Ministro dell’Istruzione presenti al Parlamento *“una relazione sul suo stato di attuazione e, con un proprio decreto, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, propone il definitivo superamento delle citate disposizioni del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, anche al fine di ricondurre tutte le scuole non statali alle due tipologie delle scuole paritarie e delle scuole non paritarie.”*

Per dare compiuta attuazione alla legge 62/2000 e per svolgere una complessiva riflessione in merito al ruolo e alla funzione pubblica della scuola non statale paritaria nell’ambito del sistema nazionale di istruzione, è stato istituito nel 2001, presso il Gabinetto del nostro Ministero, un apposito Gruppo di Lavoro, formato da esperti e da dirigenti del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca².

Il Gruppo di lavoro ha espletato il suo mandato in collaborazione con la competente Direzione Generale del Territorio, con il Servizio Automazione Informatica e Innovazione Tecnologica (SAIT) e con gli Uffici Scolastici

² I membri del gruppo di lavoro sono: Mariolina Moioli, Pier Giorgio Cataldi, Domenico Croce, Mario G. Dutto, Gianfranco Garancini, Don Guglielmo Malizia, Enzo Meloni, Franco Nembrini, Attilio Oliva, Luisa Ribolzi, Nicola Rossi, Paola Tinagli. Segreteria tecnica: Irene Gatti, Maria Rosaria Scardaccione.

Regionali, con i quali ha condiviso l'impegno a realizzare la messa a regime degli aspetti normativi della legge 62/2000 e a predisporre gli strumenti conoscitivi a supporto della presente relazione.

In essa:

1. si premettono cenni sul sistema normativo previgente alla legge 62/2000;
2. si effettua una sintetica ricognizione dell'attuazione della legge 62/2000, con riferimento alle procedure per il riconoscimento della parità. Si evidenziano gli elementi di cambiamento introdotti nel triennio di attuazione della legge 62/2000, che hanno contribuito a disegnare un sistema pubblico d'istruzione, cui concorrono con pari dignità scuole dello Stato e scuole paritarie;
3. si presentano i dati relativi al sistema paritario;
4. si espone una sintesi delle relazioni degli Uffici Scolastici Regionali;
5. si presenta il sistema di finanziamento della scuola non statale a partire dalla legge 62/2000;

6. si affronta il tema della vigilanza del sistema delle scuole paritarie, anche alla luce delle esperienze maturate a livello territoriale;
7. si traccia il percorso per la completa messa a regime del sistema.

1. Il sistema normativo previgente alla legge 62/2000.

La legge 62/2000 persegue obiettivi di qualità ed efficacia del sistema nazionale d'istruzione e prevede il riordino del regime normativo delle scuole non statali.

L'attuale architettura normativa è costruita su stratificazioni di norme successive, non sempre fra loro coerenti ed efficaci nella sintesi fra la ricerca della garanzia di qualità del sistema scolastico e l'opportuna semplificazione burocratica.

Si è così venuto a creare un regime macchinoso e complesso, difficile da gestire, sia sul piano amministrativo, sia su quello finanziario, ulteriormente complicato dalla differenziazione secondo gli ordini e gradi di scuole.

La scuola dell'infanzia

La scuola dell'infanzia non statale trova una prima compiuta normativa nel Testo Unico approvato con il R.D. 5 febbraio 1928, n. 577. In esso non erano ancora contemplate scuole dell'infanzia istituite e gestite dallo Stato.

Il T.U. 10 aprile 1994, n. 297, nel raccogliere e coordinare la legislazione precedente, definisce nell'articolo 331

i caratteri e le finalità della scuola dell'infanzia non statale, in analogia a quelli della scuola dell'infanzia statale, istituita dalla L. 444 del 1968

Per quanto concerne i finanziamenti, il R.D. all'art. 44 stanziava fondi "per assicurare con sussidi e contributi il mantenimento e il funzionamento" della scuola dell'infanzia e "per promuoverne" e "diffonderne l'istituzione". Successivamente il T.U. n. 297/94 attribuisce con l'art. 339 sussidi alle scuole dell'infanzia non statali "che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche o che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita."

La stessa legge 62/2000 ha incrementato gli stanziamenti già previsti dal Regio decreto del 1928 e successive integrazioni.

Alle risorse stanziare dallo Stato si aggiungono quelle delle Regioni e degli Enti Locali, erogate nell'ambito delle misure per il diritto allo studio. Tali erogazioni sono notevolmente differenziate sul territorio nazionale, in considerazione delle diverse legislazioni regionali e della diffusa, ma disomogenea, prassi di stipula di convenzioni o protocolli di intesa a livello comunale.

Scuola primaria

Relativamente all'istruzione elementare non statale (ora denominata primaria, secondo la legge 53/2003) il T.U. n. 297 del 1994 riprende le tipologie previste dalle norme preesistenti (artt. 90, 91 e 95 del T.U. approvato con il R.D. 5 febbraio 1928, n. 577; art. 2 del R.D. 20 giugno 1935, n. 1196; art. 14 della legge 5 giugno 1990, n. 148) e distingue le scuole elementari non statali in:

- (a) scuole parificate (art. 344 del T.U.)
- (b) scuole sussidiate (art. 348 del T.U.)
- (c) scuole private autorizzate (artt. 349 e 350).

(a) Per le scuole elementari parificate il T.U. all'art. 345 rimanda ad un successivo regolamento governativo che prevede la possibilità di stipula di convenzioni, con le quali le scuole parificate assumono specifici impegni in materia di accoglienza gratuita degli alunni, iscrizioni, formazione delle classi, organizzazione delle attività didattiche. L'amministrazione scolastica, dal canto suo, s'impegna a corrispondere un contributo, che dal 1996 (D.M. 28 Agosto 1996) ammonta a 37.500.000 di vecchie lire (attualmente pari a € 19.367) per ciascuna classe o posto di sostegno, al lordo delle trattenute di legge. Per quanto concerne la gratuità del servizio di insegnamento offerto dalle scuole

parificate, bisogna precisare che essa è riferita al servizio scolastico in senso stretto che il gestore privato s'impegna a svolgere in modo conforme alle norme vigenti. Restano escluse dal contributo tutte le prestazioni accessorie (mensa, doposcuola, trasporto, ecc.) che il gestore stesso intenda offrire e le famiglie ritengano di accettare.

(b) I finanziamenti relativi alle scuole sussidiate hanno un regime particolare, descritto nell'art. 348 commi 2 e 3 del T.U.. Si tratta di una tipologia oggi quasi scomparsa. Infatti, nell'a.s. 2002-2003 risultavano ancora funzionanti solo due scuole, in aree montane del Piemonte. Sono definite scuole sussidiate quelle istituite da privati, da enti o associazioni, con l'autorizzazione dell'amministrazione scolastica, nelle località dove non esiste alcun'altra scuola statale o parificata. Esse sono mantenute parzialmente con il sussidio dello Stato, corrisposto in forma di "premio" ai docenti, ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 settembre 1947, n. 1002 e successive modificazioni. I "premi" sono concessi per un numero massimo complessivo di 14 alunni per ogni anno scolastico, anche se il docente non risulta fornito del titolo di abilitazione all'insegnamento elementare.

- (c) Le scuole private autorizzate previste dall'art. 349, 350 e 351 del T.U. non godono di alcun finanziamento.

Scuola secondaria

Per quanto riguarda la scuola secondaria (scuola media inferiore e scuola secondaria superiore, ora denominate scuole secondarie di primo e secondo grado secondo la legge 53/2003), il Testo Unico recepisce, negli artt. da 352 a 362, le norme preesistenti vigenti in materia e tuttora applicate, in particolare quelle relative ai riconoscimenti legali e ai pareggiamenti (artt. 355 e 356).

Per quel che concerne i finanziamenti, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca eroga contributi, in ottemperanza ai DD.MM. n. 261 dell'8 giugno 1998 e n. 279 del 19 novembre 1999, per la realizzazione di progetti per sostenere e valorizzare i livelli di qualità ed efficacia delle attività formative, in coerenza con i processi innovativi in atto nel sistema scolastico nazionale.

2. L'attuazione della legge 62/2000: le procedure per il riconoscimento della parità e i dati relativi.

All'atto dell'entrata in vigore della legge 62/2000, l'Amministrazione Scolastica si trovò nella necessità di ammettere le istituzioni scolastiche al regime di parità fin dall'inizio dell'anno scolastico 2000/2001 e, nel contempo, di erogare le risorse finanziarie previste nel bilancio dello Stato dell'anno 2000.

La soluzione adottata, fra l'altro coerente con la legge 241/1990 in materia di documentazione amministrativa, fu quella di iniziare dal riconoscimento della parità alle istituzioni che avevano, in base alla legislazione precedente, lo status di scuola materna autorizzata, elementare parificata e secondaria legalmente riconosciuta.

Dopo il necessario raccordo tra gli uffici dell'Amministrazione centrale, che si occupavano di scuole non statali nei diversi ordini e gradi e dopo apposite intese con le Associazioni più rappresentative di tali scuole, fu emanata la circolare ministeriale n. 163 del 15 giugno 2000, che regolava l'accesso delle scuole non statali alla parità.

La prima applicazione era riservata, come si è detto, alle scuole già titolari di un rapporto giuridico con lo Stato,

alle quali si chiedeva dichiarazione della sussistenza di tutte le condizioni previste dalla legge, per il regolare possesso dello status precedente e la dichiarazione di impegno ad assumere tutti gli obblighi nuovi introdotti dalla legge 62.

Era fissata al 15 luglio 2000 la data di scadenza per la domanda di parità ed era rimessa all'Amministrazione centrale la competenza a trattare le richieste e ad emettere i relativi provvedimenti.

L'adesione delle scuole all'iniziativa, nel primo anno di applicazione della legge, ebbe un riscontro diverso tra le diverse fasce di scolarità: più consistente quella delle scuole materne e più debole quella riferita alle scuole elementari e secondarie.

Quadro dei riconoscimenti di parità per l'anno scolastico 2000/2001

<i>scuole</i>	<i>non statali</i>	<i>paritarie</i>	<i>percentuali</i>
<i>materne</i>	10.999	6.976	63.4%
<i>elementari</i>	1.1670	624	37.4%
<i>medie</i>	697	405	58.1%
<i>secondarie II grado</i>	1.623	705	43.6%