

La discriminante fondamentale per le scuole non statali nella decisione di richiedere il riconoscimento del nuovo status dipese dal fatto che la legge 62/2000 si presentava come una "legge di principi", non recava disposizioni finanziarie a copertura degli oneri economici conseguenti.

Nel secondo anno scolastico (2001/2002) fu prevista la possibilità di accesso alla parità anche per scuole che non avessero stabilito con l'Amministrazione alcun rapporto di status (autorizzazione, parifica, riconoscimento legale). Allo scopo fu emanata la C.M. n. 30 del 14 febbraio 2001 che regolamentò la verifica delle condizioni strutturali ed organizzative di funzionalità e dei requisiti specifici previsti dalla Legge 62.

Quadro dei riconoscimenti di parità per l'anno scolastico 2001/2002

<i>Scuole</i>	<i>non statali</i>	<i>paritarie</i>	<i>percentuali</i>
<i>materne</i>	10.986	8.533	77,7%
<i>elementari</i>	1.664	1.106	66,5%
<i>medie</i>	687	593	86,3%
<i>secondarie II grado</i>	1.571	1.094	70,2%

Dall'anno scolastico 2002/2003, essendo intervenuta la riforma dell'amministrazione scolastica ai sensi del D. P. R. n. 347 del 6 novembre 2000, i provvedimenti di riconoscimento della parità sono stati stabilmente rimessi alla competenza degli Uffici scolastici regionali.

Al termine del terzo anno scolastico di applicazione della legge 62/2000, il quadro dei riconoscimenti della scuola non statale si presenta come segue.

Quadro dei riconoscimenti di parità per l'anno scolastico 2002-2003 (Dati riferiti al 30 giugno 2003)

<i>scuole</i>	<i>non statali</i>	<i>paritarie</i>	<i>percentuali</i>
<i>materne</i>	11.022	9031	81,9%
<i>elementari</i>	1.671	1.287	77,0%
<i>medie</i>	680	641	94,3%
<i>secondarie II grado</i>	1.569	1.307	83,9%

Come sopra accennato e come meglio può evincersi dalla documentazione allegata, questo Ministero, nell'ambito delle sue attribuzioni, ha posto mano all'opera di applicazione della legge n. 62/2000 predisponendo numerosi, articolati e coordinati provvedimenti applicativi, esplicativi, illustrativi che hanno consentito nel corso degli

ultimi tre anni - e segnatamente nel più recente periodo nel quale chi vi parla ha assunto la responsabilità del Ministero dell'Istruzione - di rendere possibile l'attuazione del non semplice iter per il riconoscimento della parità e la realizzazione dei necessari passi per l'effettiva costituzione del sistema nazionale di istruzione.

3. I dati del sistema nazionale di istruzione

La scuola in Italia (Tabelle I e II e Grafici I e II)³

In Italia, al termine del triennio di transizione, il servizio di istruzione risulta erogato a 8.815.149 alunni, di cui 7.765.189 inseriti nelle scuole statali e poco meno di un milione (934.068) nelle scuole paritarie; 115.892 sono gli alunni frequentanti le scuole non paritarie. L'incidenza dei frequentanti le scuole statali raggiunge l'88,1% del

³ Per le tabelle e i grafici citati si veda l'Allegato: "La scuola paritaria nel sistema scolastico italiano a tre anni dalla sua introduzione".

I dati numerici presentati sono relativi "allo scadere del terzo anno scolastico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge", cioè l'A.S. 2002-2003, (comma 7 dell'art. 1 della legge 62/2000), termine fissato per la presentazione della relazione al Parlamento. Si sta comunque provvedendo ad un aggiornamento dell'anagrafe anche per l'anno scolastico in corso - 2003/2004.

complesso degli alunni inseriti nelle scuole italiane con valori superiori al 90,0% nelle scuole primarie (93,1%), secondarie di I grado (96,5%) e secondarie di II grado (94,3%). Gli alunni presenti nelle scuole paritarie sono il 10,6%; mentre l'1,3% sono quelli frequentanti le scuole private, non paritarie.

Per quanto riguarda il numero delle scuole esistenti sul territorio italiano⁴ (58.117), queste sono per il 74,3% (43.175) scuole statali, per il 21,1% (12.266) scuole non statali paritarie ed infine per il 4,6%, pari a 2.676 scuole, private, non paritarie (di cui 1.991 scuole dell'infanzia).

L'analisi effettuata per livello di istruzione evidenzia che 44 scuole dell'infanzia su 100 sono non statali (di cui circa $\frac{1}{4}$ gestite da enti locali). Nell'ambito delle scuole primarie e secondarie di I grado, la presenza dello Stato raggiunge rispettivamente il 91,0% e 91,4%. Con riferimento alle scuole secondarie di II grado, su 100 scuole, 76 sono gestite direttamente dallo Stato.

⁴ Con il termine "scuola" si è voluto sintetizzare il concetto di "Punto di erogazione del servizio scolastico". Le istituzioni scolastiche sono i circoli didattici, gli istituti comprensivi, gli istituti principali di I e di II grado e gli istituti d'istruzione superiore. Tra queste, i circoli didattici, gli istituti comprensivi e gli istituti d'istruzione superiore sono entità puramente amministrative, mentre gli istituti principali di I e II grado sono anche punti di erogazione del servizio in quanto in essi viene erogato il servizio scolastico; analogamente si considerano punti di erogazione del servizio le scuole dell'infanzia, i plessi di scuola primaria, le scuole secondarie di I grado, siano esse associate ad istituti principali di I grado che ad istituti comprensivi, e le scuole secondarie di II grado, siano esse associate ad istituti principali di II grado che ad istituti d'istruzione superiore.

Le scuole paritarie (Tabelle 1-5 e Grafici 1 e 2)

Nell'anno scolastico 2002/2003 hanno funzionato 12.266 scuole paritarie frequentate da 934.068 alunni distribuiti in 43.688 classi. Se si analizzano le rispettive distribuzioni percentuali per livello di istruzione si evidenziano differenze a volte significative determinate dalla diversa articolazione dei corsi (su tre o cinque anni), dalla obbligatorietà o no, dalla diversa presenza di gestori pubblici, ecc. Per esempio, le scuole dell'infanzia paritarie, che rappresentano quasi i tre quarti del totale delle scuole (73,6%) sono frequentate, invece, dal 61,7% degli alunni. All'opposto, le secondarie di I grado, che come scuole rappresentano il 5,2%, come alunni toccano il 6,5%.

L'analisi per ente gestore evidenzia che l'81,0% di scuole (79,8% di alunni) è gestito da enti privati, ripartito fra 51,9% gestito da enti religiosi (con 53,1% di alunni) e 29,1% gestito da laici (con 26,7% di alunni); mentre il restante 19,0% ha per ente gestore un ente pubblico (con il 20,3% di alunni), generalmente il Comune (gli enti locali, infatti, gestiscono un quarto delle scuole paritarie dell'infanzia).

La Scuola dell'infanzia paritaria (Tabelle 1i-7i e Grafico 1i)

Nell'anno scolastico 2002/2003 hanno funzionato 9.031 scuole paritarie (erano 6.976 nell'anno scolastico 2000/2001, primo anno di introduzione della parità) frequentate da 576.783 bambini. Attualmente, quindi, rispetto al complesso delle scuole non statali, hanno ottenuto la parità l'81,9% delle scuole dell'infanzia.

Dal punto di vista territoriale si notano situazioni molto differenziate: mentre nell'Italia del nord la quasi totalità delle scuole ha ottenuto la parità (nel nord-est solo l'1,5% di scuole è non paritario), nell'Italia meridionale e insulare, le paritarie raggiungono il 61,6% e il 70,8% di scuole. Il minimo si ha in Campania, in cui poco meno della metà delle scuole ha ottenuto la parità. Inoltre, le scuole nel nord del Paese, già più numerose, hanno in media più sezioni e, quindi, più bambini.

Con riferimento all'ente gestore, risulta che un quarto delle scuole dipende da enti pubblici (Comuni), frequentate dal 30,5% di bambini. Poco meno della metà delle scuole ha, invece, per gestore un ente religioso (47,2%); tali scuole, di dimensioni più contenute rispetto a quelle gestite dai Comuni, sono frequentate dal 44,0% degli alunni.

Nel territorio nazionale si riscontrano forti differenze. Casi particolari sono la Sicilia -nella quale quasi la metà delle scuole della Regione è gestita da enti pubblici per la presenza di numerose scuole regionali, divenute tutte paritarie- e il Lazio -in cui oltre il 90% di scuole si distribuisce equamente tra gestioni di enti locali (45,0%) e gestori privati religiosi (46,2%), con quest'ultime, però, di dimensioni più contenute (solo il 34,8% di alunni frequentati tali scuole contro il 61,0% delle comunali).

La Scuola primaria paritaria (Tabelle 1e-9e e Grafico 1e)

Sono 1.287 le scuole primarie divenute paritarie nel triennio compreso tra il 2001 e il 2003. Se dal punto di vista numerico la distribuzione sul territorio delle scuole è diversa e più omogenea rispetto a quella delle scuole dell'infanzia, l'incidenza sul totale delle scuole non statali risulta pressoché simile (77,0%). Infatti nel Nord quasi il 90,0% delle scuole è paritario, mentre nel Meridione (67,0%) e, soprattutto, nelle Isole (46,0%) vi sono ancora quote ampie di scuole non paritarie.

I 160.902 alunni frequentanti determinano un numero medio di alunni per scuola di circa 125 unità, che, distribuite su 6 classi (poco più di un corso completo), fanno attestare il numero di alunni per classe a 20,8 unità.

Contrariamente a quanto avviene nelle scuole dell'infanzia, in cui gli enti locali hanno competenze specifiche, nelle scuole primarie sono pochi i casi di gestioni riconducibili ad enti pubblici; per tale motivo solo lo 0,9% è classificabile sotto tale categoria. Il 99,1% di scuole è così suddiviso fra gestori privati religiosi (79,1%) ed altri privati (20,0%). I valori percentuali delle classi e degli alunni ricalcano quasi fedelmente quelli delle scuole.

Il numero medio di alunni per classe, che nel totale è pari a 20,8%, cresce progressivamente dal primo anno di corso (19,3) al quinto (21,8), con una punta minima e massima nell'Italia insulare: rispettivamente 17,5 nelle prime classi e 22,4 nelle quinte.

La Scuola secondaria di I grado paritaria (Tabelle 1m-9m e Grafico 1m)

Numericamente le scuole secondarie di I grado sono la metà delle scuole primarie (641); proporzionalmente sono più presenti nel nord d'Italia. Al ridotto numero di presenze nel Meridione contribuisce il fatto che in Molise ed in Basilicata non sono presenti scuole secondarie di I grado non statali.

Da quando è entrata in vigore la legge sulla parità, il 94,3% delle scuole secondarie di I grado legalmente

riconosciute ha ottenuto tale riconoscimento con valori abbastanza omogenei sul territorio (il minimo si ha nelle Isole con l'86,8%, il massimo nel Nord-ovest col 97,7%) ed in alcune regioni la totalità delle scuole non statali è entrata a far parte del sistema paritario.

I 61.103 alunni sono però variamente distribuiti: infatti, se in Italia il numero medio di classi ed alunni per scuola si attesta rispettivamente su 4,4 e 95,3 le variazioni fra le aree territoriali sono, invece, sensibili passando dai minimi dell'Italia meridionale (rispettivamente 3,5 e 72,9) ai massimi dell'Italia nord-occidentale (rispettivamente 5,0 e 110,9).

In questo grado di istruzione non sono impegnate gestioni di enti pubblici, ma solo enti privati (religiosi e non) con gli enti religiosi che assorbono più dell'80% di scuole ed alunni. Nelle Isole vi è la presenza più elevata di gestioni di enti non religiosi (37,0%). Tali scuole, però, sono frequentate solo dal 25,6% di alunni.

Per quanto riguarda le dimensioni delle scuole, mediamente sono più grandi quelle del nord del Paese, in cui si riscontra spesso un numero di iscritti superiore alle cento unità per scuola. Le scuole in questione hanno un numero medio di classi superiore a 5 e un numero medio di alunni per classe intorno a 22 unità.

La Scuola secondaria di II grado paritaria (Tabelle 1s-13s e Grafico 1s-2s)

Le scuole secondarie di II grado paritarie sono 1307, circa il doppio delle scuole secondarie di I grado paritarie e costituiscono più dell'80% del totale delle scuole secondarie di II grado non statali (il minimo si ha nel Meridione con il 74,0%). Gli alunni sono 135.280 distribuiti mediamente in poco più di 100 unità per scuola. Le classi (6,3 per scuola) sono costituite in media da 16,5 alunni: un po' più affollate al Nord (17,4/17,5), un po' meno nel Centro e nelle Isole (15,6/14,6).

Il Molise è l'unica regione che non presenta scuole non statali e, quindi, paritarie.

La presenza di enti pubblici è, anche in questo grado di istruzione, molto contenuta 3,6%, anche se ad essa corrisponde una percentuale di alunni frequentanti pari al 9,2%. Le scuole secondarie di II grado paritarie, rispetto a tutti gli altri tipi di scuole, hanno una presenza prevalente di gestori di enti privati non religiosi pari al 53,4% cui corrisponde una percentuale di alunni del 46,0% molto vicina a quella degli studenti iscritti alle scuole gestite da ente religioso (44,8%). La situazione, prima accennata, non è omogenea sul territorio nazionale: infatti, la gestione di

enti pubblici è maggiormente presente nel Nord-est e in Sicilia. Gli enti privati non religiosi presentano una percentuale minima (36,1% con il 25,0% degli studenti) nel Nord-est ed una massima (70,4% con il 60,8% degli studenti) nell'Italia insulare. Se si analizzano i dati per tipo di scuola, la quota di studenti che frequentano scuole con gestione di enti pubblici è più elevata negli istituti professionali (33,3%), quella di studenti in scuole con enti privati non religiosi negli istituti tecnici (69,9%) e quella con studenti in scuole con gestione di enti privati religiosi nei licei (72,9%).

Il numero medio di studenti per classe (pari a 16,5) è determinato anche da una forte presenza di studenti nel quinto ed ultimo anno di corso (20,7) specie nell'Italia meridionale (23,7). Contrariamente a quanto avviene nel nord del Paese, che ha un andamento pressoché costante, i primi quattro anni di corso nelle altre aree territoriali hanno valori compresi tra l'11,4 ed il 15,5, valori che aumentano oltre 20 nel quinto anno. Se si analizzano i dati per ente gestore, a livello nazionale, si nota che per le scuole gestite da enti locali, il numero medio di studenti, per anno di corso, tende a diminuire dal primo al quinto anno (da 22 a 17 studenti). Per quelle gestite, invece, da enti privati religiosi, rimane pressoché costante (circa 19

studenti) tra gli anni di corso. Infine per quelle scuole gestite da altri enti privati i dati rimangono quasi costanti per i primi 4 anni di corso (da un minimo di 10 studenti ad un massimo di 13) mentre nel quinto anno aumentano fino a superare del 50% gli studenti iscritti al quarto anno di corso (22 studenti). Il fenomeno dell'aumento degli iscritti nel quinto anno⁵, per le scuole gestite da altri enti privati, si riscontra maggiormente nelle regioni centrali e meridionali con il valore più alto nella Puglia (26 studenti) e nella Sardegna (17 studenti) pari a circa il 70% in più degli studenti rispetto a quelli del quarto anno.

⁵ Questo fenomeno è qui riportato come mero dato di fatto. Per le considerazioni nel merito si rimanda all'ultimo paragrafo, pag. 50.

4. Attuazione della legge 62/2000 a livello regionale

Dall'anno scolastico 2001-2002, gli Uffici Scolastici Regionali (UU.SS.RR) hanno assunto rilevanti compiti di carattere amministrativo e gestionale per la messa a regime della legge 62/2000 e in particolare per il riconoscimento dello status di scuola paritaria, per l'erogazione dei fondi, per l'esercizio della vigilanza, secondo la normativa vigente.

In vista della predisposizione della relazione del Ministro al Parlamento, a ciascun Ufficio scolastico regionale è stato chiesto, unitamente ad osservazioni e suggerimenti, un resoconto relativo:

1. allo stato d'attuazione della legge, al 30 giugno 2003;
2. alle scelte organizzative operate;
3. ai rapporti con i gestori e con le associazioni che li rappresentano.

Si presenta di seguito una sintesi delle relazioni pervenute, nella quale si evidenziano i punti di forza e le criticità del sistema.

Il quadro d'insieme permette di individuare piste di lavoro per la migliore implementazione possibile del sistema nazionale d'istruzione pubblico.

Lo stato di attuazione della legge al 30 giugno 2003

Uno dei primi impegni del Gruppo di lavoro per la piena attuazione della legge 62/2000 è stato quello di acquisire dati circa la consistenza quantitativa del mondo della scuola non statale e paritaria, poiché fino ad allora il Ministero disponeva di dati statistici, ma mancava un quadro di riferimento certo del numero delle scuole e degli alunni. Di fatto, alla frammentarietà delle competenze corrispondeva la frammentarietà dei dati raccolti.

Si sono acquisiti dati in modo più completo e affidabile proprio in occasione della stesura della relazione al Parlamento, grazie alla collaborazione di tutti gli Uffici coinvolti (Direzione generale per i servizi nel territorio, SAIIT, UUSSRR).

I dati, così come presentati dagli UU.SS.RR., si riferiscono a scuole non statali in generale, senza distinguere quelle "riconosciute" -in altre parole note all'Amministrazione per essere **autorizzate** (scuole materne), per essere **parificate, sussidiate, autorizzate** (elementari), per essere **legalmente riconosciute e pareggiate** (scuole medie secondarie inferiori e superiori)- da quelle "meramente private". I dati riguardano in genere gli ultimi due anni scolastici, 2001-2002 e 2002-2003.

La ricognizione avviata contemporaneamente anche dalla Direzione Generale per l'organizzazione dei servizi nel territorio e dal SAIIT (Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica) ha comportato un'ulteriore fase di lavoro sugli archivi che sono stati oggetto di un puntuale controllo incrociato.

La recente erogazione del contributo alle famiglie in base al decreto interministeriale n. 81177 del 28 agosto 2003, in ottemperanza alla legge finanziaria, ha permesso un'ulteriore verifica e revisione dell'anagrafe delle scuole paritarie.

I dati, cui la presente relazione fa riferimento, sono quelli in possesso del SAIIT alla data del 30 giugno 2003, presentati integralmente nell'allegato.

Il panorama quantitativo al 30 giugno 2003 evidenzia una tendenza generale alla riconduzione delle scuole non statali entro il sistema pubblico paritario. **La percentuale nazionale delle scuole paritarie ammonta a circa l'82% delle scuole non statali**, precedentemente dotate di riconoscimento giuridico. La percentuale complessiva, se analizzata per i diversi ordini e gradi, mostra che mentre il 94,3% delle scuole medie non statali è paritaria, tale percentuale è il 77,0% per le elementari,

l'81,9% per la scuola dell'infanzia e l'83,3% per le scuole secondarie superiori.

C'è una forte caratterizzazione territoriale dei dati: nell'Italia nord-occidentale registriamo una percentuale del 92,8% di scuole entrate a far parte del sistema pubblico e nell'Italia nord-orientale una percentuale del 96,4%, entrambe nettamente superiori alla media nazionale e prossime alla completa messa a regime. Nell'Italia centrale la percentuale dell'85% è di poco superiore alla media nazionale, mentre nell'Italia meridionale la percentuale del 64,0% si attesta di circa 20 punti più in basso della media nazionale e si registra un calo minore nell'Italia insulare, con una percentuale del 69,3%.

Certamente questi dati ci mostrano una realtà articolata e complessa della scuola non statale, che al Sud e nelle Isole evidenzia la difficoltà ad entrare pienamente nel sistema nazionale d'istruzione, disegnato dalla legge 62/2000. Infatti al Nord risultano percentuali pressoché omogenee nei diversi ordini e gradi, diversamente da quanto accade alle percentuali nazionali. Al Sud invece si registrano differenze quantitative molto rilevanti tra le diverse tipologie scolastiche: nell'Italia meridionale la scuola dell'infanzia ed elementare si attestano rispettivamente al 61,6% e al 67,0% mentre la scuola media