

La scuola cattolica nella parità

Giuseppe Dalla Torre

La legge 62/2000 compie un passo in avanti rispetto alla situazione precedente, ma è ancora segnata dalla persistenza di pregiudizi ideologici, da interpretazioni restrittive della Costituzione e da compromessi politici. Il cammino iniziato deve continuare attraverso una sua riscrittura che garantisca per intero il diritto della libertà di scelta educativa delle famiglie

La scuola paritaria tra Costituzione e legge

La legge 10 marzo 2000, n. 62, recante "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione", costituisce il primo intervento del legislatore ordinario per dare attuazione all'istituto costituzionale della scuola paritaria. Questo è previsto, come noto, dal quarto comma dell'art. 33 Cost., per il quale "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 di scuole statali".

Tuttavia, per cogliere appieno la fisionomia dell'istituto costituzionale della scuola paritaria, quella norma deve essere inquadrata nel complesso delle disposizioni costituzionali che attengono alla scuola, o che ad essa sono in qualche misura connesse. Ed in questa prospettiva si deve dire subito, con una valutazione di carattere generale, che le fondamentali valoriali e le direttive di principio contenute nella legge n. 62 sono coerenti col sistema costituzionale, ancorché non lo realizzino pienamente.

Per quanto attiene innanzitutto alla coerenza col sistema costituzionale, essa

si coglie in particolare nella corretta distinzione che la legge fa, alla luce dei commi terzo e quarto dell'art. 33 Cost., tra scuole meramente private e scuole private paritarie, esplicitando conseguentemente quella rete dell'istruzione pubblica che è racchiusa nel disegno costituzionale. Difatti il primo comma dell'art. 1 della legge prevede che "il sistema nazionale di istruzione (...) è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali". Si tratta di una distinzione che discende da una corretta interpretazione del nesso tra terzo comma dell'art. 33 Cost., secondo cui "enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato", e successivo comma quarto, in quanto disposizioni concernenti fattispecie affatto diverse.

Giova notare come la distinzione sgomberi completamente il campo dall'equivoco della portata dell'inciso "senza oneri per lo Stato", che per un cinquantennio ha fornito il pretesto formale per impedire l'attuazione dell'istituto costituzionale della parità scolastica. In effetti, se si considera la sistematica dell'art. 33 Cost., si deve constatare che quell'inciso è posto nel comma terzo, con riferimento al riconosciuto diritto di chiunque di istituire una scuola ed in connessione con la libertà di insegnamento riconosciuta al primo comma dello stesso articolo. Della scuola paritaria si parla, invece, al quarto comma dell'art. 33. Ciò indica chiaramente che il limite del senza oneri per lo Stato opera per le scuole private in genere, non per le scuole paritarie. Ed in effetti se è del tutto ovvio che non possa pretendere un finanziamento pubblico chi ad esempio, per amore di cultura, apra la propria

abitazione privata ad una scuola di filosofia, o chi legittimamente, con finalità di lucro, si propone di vendere istruzione; è per converso del tutto ragionevole che sia sovvenzionata la scuola "paritaria", cioè la scuola che si iscrive nella rete delle istituzioni attraverso le quali la Repubblica persegue gli obiettivi formativi che si è prefissata, collaborando al raggiungimento di tali obiettivi.

Meno soddisfacente la definizione di scuola paritaria, delineata dalla legge, che solo in parte sembra riflettere il disegno costituzionale.

In materia di istruzione pubblica esso è caratterizzato sostanzialmente da tre principi: a) competenza esclusiva dello Stato a dettare le "norme generali sull'istruzione" (art. 33, secondo comma, Cost.), e quindi a fissare attraverso di esse le finalità che il sistema dell'istruzione pubblica intende perseguire; b) perseguimento di tali finalità attraverso il concorso di scuole dello Stato (art. 33, secondo comma, Cost.: "la Repubblica (...) istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi") e di scuole paritarie (art. 33, quarto comma, Cost.); c) verifica, in particolare attraverso gli istituti dell'esame di Stato e dell'esame di abilitazione professionale, dell'avvenuto conseguimento da parte del singolo dei livelli di formazione normativamente prefissati (art. 33, quinto comma, Cost.). In siffatto potere di verifica rientra evidentemente anche la funzione di accertamento, propria dell'autorità statale, dell'originario possesso e del permanere nel tempo dei requisiti per il riconoscimento della parità, nelle singole istituzioni scolastiche di cui al quarto comma dell'art. 33 Cost.

Il disegno costituzionale sull'istruzione pubblica è poi integrato dal riconoscimento del diritto (oltre che dovere) dei genitori di educare i figli (art. 30, primo comma, Cost.); diritto che è loro esclusivo (tanto che la legge provvede a che siano assolti i compiti dei genitori solo "nei casi di incapacità": art. 30, secondo comma, Cost.) e che comporta scelte in materia educativa che non possono non riguardare anche la scuola. Si può osservare che il riconoscimento costituzionale sia della scuola meramente privata (a partire dalla c.d. "scuola domestica"), sia della scuola privata paritaria, trova una sua giustificazione proprio nella libertà di opzioni educative dei genitori che è riconosciuta col diritto di educazione. A ciò si aggiungano le disposizioni costituzionali sul diritto allo studio (art. 34 Cost.).

Anche il diritto di libertà religiosa, come bene evidenziato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, contribuisce a definire la libertà della scuola privata, paritaria o meno che essa sia.

La complessa articolazione del disegno costituzionale, come s'è detto, solo in parte viene riflessa nel secondo comma dell'art. 1 della legge, per il quale "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 dell'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie, e sono caratterizzate dai requisiti di qualità e di efficacia" previsti dalla legge stessa. Difatti tutti i prin-

cipi costituzionali summenzionati trovano pieno accoglimento nella definizione legislativa, meno l'ultimo, relativo all'inviolabile diritto dei genitori a compiere le scelte educative, che ha solo un debole ed ambiguo riflesso nella richiesta coerenza delle istituzioni scolastiche in questione con "la domanda formativa delle famiglie". Si tratta di un riflesso debole, perché a ben vedere "domanda formativa" non corrisponde a libero esercizio del diritto di educare e, quindi, di scegliere le istituzioni educative che si preferiscono da parte dei genitori; ma si tratta anche di un riflesso ambiguo, perché non si comprende bene in che cosa consista la richiesta "coerenza" delle istituzioni scolastiche paritarie con la domanda formativa delle famiglie: se statistica, se relativa agli orientamenti culturali o pedagogici, ovvero altro ancora.

Tra l'altro l'ambiguità della richiesta coerenza con la domanda formativa delle famiglie come elemento qualificante della scuola paritaria e, pertanto, come requisito per il riconoscimento della parità, pone seri interrogativi sugli ambiti di discrezionalità attribuiti alla pubblica amministrazione in ordine al riconoscimento della parità (o alla sua revoca), a fronte di un disposto costituzionale che sembrerebbe configurare un vero e proprio diritto alla parità e non solo un mero interesse legittimo (il quarto comma dell'art. 33 Cost., infatti, parla di scuole non statali che "chiedono la parità", non che "ottengono la parità").

In realtà la tanto debole ed ambigua traduzione, nella definizione legislativa, del principio costituzionale della libertà di educazione da parte dei genitori, svela

la mancanza di coraggio di un legislatore che per le istituzioni scolastiche vede la parità prevalentemente sul piano degli obblighi che non su quello dei diritti, mentre per l'utenza delle istituzioni stesse concepisce la parità piuttosto sul piano del diritto allo studio che non su quello della libera scelta a parità reale di condizioni, anche economiche. E tuttavia novità in questo ambito potrebbero derivare dalle recentissime riforme costituzionali ed istituzionali.

La scuola cattolica nella parità: profili soggettivi

La legge sulla parità scolastica non contiene riferimenti alla scuola cattolica in quanto tale. Solo implicitamente essa è presa in considerazione, laddove il n. 3 dell'art. 1, posta la libertà delle scuole paritarie di darsi un progetto educativo nei limiti dei "principi di libertà stabiliti dalla Costituzione", si afferma che "il progetto educativo indica l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso". Si è dinanzi ad un'affermazione generica e di carattere generale, cioè non attinente alle scuole cattoliche come tali né idonea ad individuarle con esclusione di altre, utile peraltro nella misura in cui ammette che vi possano essere scuole paritarie portatrici di una "tendenza" in senso religioso, con gli effetti - specie sul piano lavoristico - che questo può comportare.

Per individuare la scuola cattolica occorre rifarsi ad altre fonti: in particolare il *Concordato* ed il *codice di diritto canonico*. Si deve dire subito che queste fonti presentano qualche problema a

livello interpretativo.

In particolare il Concordato nell'art. 9 n. 1, primo comma, afferma che "la Repubblica italiana, in conformità al principio della libertà della scuola e dell'insegnamento e nei termini previsti dalla propria Costituzione, garantisce alla Chiesa cattolica il diritto di istituire scuole di ogni ordine e grado e istituti di educazione", disponendo nel comma successivo che "a tali scuole che ottengano la parità è assicurata piena libertà, ed ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole dello Stato e degli altri enti territoriali, anche per quanto concerne l'esame di Stato".

Di un testo normativo, di origine bilaterale com'è questo, che sostanzialmente ricalca il dettato dell'art. 33 Cost., colpisce innanzitutto una evidente diversità. Nel senso che la Costituzione parla di "scuole non statali che chiedono la parità", la norma concordataria di "scuole che ottengano la parità".

Dal raffronto delle due disposizioni parrebbe doversi concludere che, in base alle norme concordatarie, le scuole cattoliche non avrebbero un diritto ad ottenere la parità, una volta dimostrato di essere in possesso dei requisiti richiesti dalla legge, ma un mero interesse legittimo, per cui a differenza di altre scuole non statali la parità nei loro confronti sarebbe frutto di un procedimento amministrativo caratterizzato da ampia discrezionalità da parte della amministrazione competente. In realtà una siffatta interpretazione, appoggiata al mero dato letterale, appare infondata perché non coerente col sistema costituzionale, quindi non solo per rapporto alle disposizioni sulla scuola ma

anche ad altre nel caso connesse: in particolare a quella che fa divieto di speciali limitazioni legislative per associazioni o istituzioni aventi carattere ecclesiastico e fine di religione o di culto (art. 20 Cost.). La ragione della diversità di formulazione normativa va, invero, rintracciata nel fatto che la disposizione concordataria riguarda solo il momento successivo al provvedimento amministrativo concessivo della parità. La norma pattizia non entra nel momento precedente, quello del procedimento amministrativo diretto a conferire la parità, che si svolge interamente nell'ordinamento dello Stato e riguarda materia rientrante nell'indipendenza e sovranità" di quest'ultimo (art. 7, primo comma, Cost.).

Più rilevante, a livello interpretativo, la formula concordataria che garantisce "alla Chiesa cattolica" il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado le quali, se in possesso di requisiti necessari, possono avere la parità. Che cosa si intende, infatti, per Chiesa cattolica?

Se si guarda ai contenuti dell'art. 2 Conc. (ma lo stesso potrebbe dirsi con riferimento all'art. 1 Conc.), sembrerebbe doversi concludere che il riferimento alla "Chiesa cattolica" nel testo pattizio fa riferimento alla dimensione istituzionale (Chiesa-istituzione), non alla dimensione personale (Chiesa-popolo di Dio). Difatti alla Chiesa cattolica la Repubblica italiana riconosce "la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione (...), la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica" (art. 2, n. 1); viceversa "ai

cattolici e alle loro associazioni e organizzazioni" la Repubblica italiana garantisce "la piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero" (art. 2, n. 3).

A fronte di tali disposizioni concordatarie, sta il can. 803 § 1 c.i.c., secondo cui "schola catholica ea intelligitur quam auctoritas ecclesiastica competens aut persona iuridica ecclesiastica publica moderatur, aut auctoritas ecclesiastica documento scripto uti talem agnoscit".

Dunque per il diritto canonico è scuola cattolica sia quella gestita dall'autorità ecclesiastica o da una persona giuridica pubblica, sia quella gestita da altro soggetto (persona fisica, persona giuridica canonica privata, persona giuridica civile ecc.) che abbia avuto esplicito riconoscimento da parte della competente autorità ecclesiastica; per il diritto concordatario sarebbe scuola cattolica (anche se questa espressione non viene utilizzata) solo la scuola gestita dall'autorità ecclesiastica o da una persona giuridica canonica pubblica. La divergenza tra le due fonti normative non è senza rilievo in relazione alla disciplina giuridica della scuola cattolica nell'ordinamento italiano, anche perché in mancanza di un richiamo delle disposizioni canoniche sulla scuola da parte di quest'ultimo, il disposto del can. 803 § 1 è (almeno in parte) privo di conseguenze giuridiche civili.

È chiaro che la questione non ha alcun effetto concreto nell'applicazione della legge sulla parità scolastica alle scuole cattoliche, sia che esse siano gestite direttamente dall'autorità ecclesiastica (si pensi al liceo gestito da una diocesi od alla scuola materna di una parrocchia), da persone giuridiche canoniche pubbliche

riconosciute (o meno) come enti ecclesiastici civili (si pensi al caso, comune, di una scuola gestita da una congregazione religiosa), ovvero da altri soggetti (persone fisiche, associazioni con o senza personalità civile, fondazioni civili, cooperative, società ecc.) che abbiano avuto nell'ordinamento canonico il riconoscimento di cui al can. 803 § 1, o che in sua assenza abbiano comunque una "tendenza" cattolica. In effetti la legge sulla parità ammette che scuole paritarie possano avere una "tendenza", anche religiosa, ma questo dato è indifferente dal punto di vista dell'ammissione delle stesse al regime paritario.

La questione entra invece in rilievo sotto il profilo dei rapporti interni fra scuole cattoliche ed autorità ecclesiastica, laddove si volesse che tali rapporti avessero una rilevanza anche nell'ordinamento dello Stato. Un esempio può rendere maggiormente chiara la questione. È evidente che nel caso di una scuola cattolica dipendente da persona giuridica canonica pubblica, civilmente riconosciuta, il vescovo diocesano potrebbe intervenire ex can. 806 c.i.c. sulla vita interna della scuola, per esempio pretendendo l'adeguamento del progetto educativo ai principi cattolici o il licenziamento di un docente che professasse idee inconciliabili con la dottrina cattolica o tenesse pubblicamente una vita immorale. Ciò in quanto le disposizioni concordatarie sugli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, presupponendo il vincolo organico tra ente e ordinamento canonico, richiamano per ciò stesso (ed a prescindere da qualsiasi altra espressa disposizione, come ad esempio nel caso dell'art. 18 legge n. 222

del 1985) le disposizioni canoniche in materia di vigilanza e controllo. Del resto, se è vero che per le stesse disposizioni concordatarie l'attività di istruzione non si considera come "attività di religione o di culto" (art. 16 legge n. 222/1985), e che pertanto le scuole gestite dagli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti sono soggette, per le attività scolastiche, "alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime" (art. 7, n. 3 Conc.); è anche vero che siffatta soggezione al diritto comune in materia scolastica conosce il limite del "rispetto della struttura e della finalità di tali enti" (art. 7, n. 3 Conc.). Il che significa che il provvedimento adottato dal vescovo diocesano nel caso summenzionato non potrebbe essere oggetto di contestazione dinnanzi all'autorità amministrativa o giudiziaria italiana.

Viceversa nel caso di scuole riconosciute come cattoliche a norma del diritto canonico, ma che non abbiano nell'ordinamento italiano il riconoscimento come enti ecclesiastici civili. Neppure nel caso di un soggetto gestore che appartenesse ad una delle categorie di cui all'art. 10 della legge n. 222 del 1985 (associazioni costituite od approvate dall'autorità ecclesiastica come associazioni private, o con mero carattere locale), si potrebbe invocare la rilevanza civile dei poteri canonici di vigilanza e controllo. Difatti la disposizione limita gli effetti civili della rilevanza delle disposizioni canoniche che le riguardano solo alle attività di religione o di culto (e s'è visto che la stessa legge n. 222 non considera l'attività scolastica come tale), ovvero i poteri della medesima sugli organi statutari. Sicché, per con-

tinuare nell'esempio, nel caso specifico di queste associazioni contemplate dall'art. 10 citato, dinanzi ad un progetto educativo in contrasto coi principi cattolici o ad un docente che suscitasse pubblico scandalo, il vescovo diocesano potrebbe solo rimuoverne gli organi di governo inadempienti, esercitando i poteri di cui ai cann. 305, 317 §1, 318 § 1 e 323 c.i.c.

In conclusione si può osservare che la legge sulla parità, parlando genericamente di "istituzioni scolastiche non statali", non richiede una specifica figura giuridica da parte del soggetto gestore, ammettendo di conseguenza una pluralità di soggetti; così come si deve osservare che, se ammette la possibilità che una scuola paritaria abbia una "ispirazione di carattere religioso", nulla dispone rispetto alle scuole cattoliche. Queste ultime, a prescindere dalla configurazione giuridica che hanno nell'ordinamento italiano, possono essere ammesse al regime paritario laddove siano in possesso dei requisiti di legge. Sulle scuole paritarie cattoliche sussistono poteri di vigilanza e di controllo, con effetti civili, laddove siano (o siano gestite da) enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

Nel caso di scuole paritarie che siano cattoliche perché in possesso del riconoscimento di cui al can. 802 c.i.c., ma che non abbiano in Italia lo status di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, è evidente che i poteri di vigilanza e di controllo dell'autorità ecclesiastica competente sussistono nell'ordinamento canonico, ma non sono in grado di produrre effetti nell'ordinamento dello Stato. Di qui la conseguenza che per poter ricollegare i due ordinamenti e far avere, seppu-

re in via diversa, effetti nell'ordinamento statale a provvedimenti canonici, si deve operare a livello di disposizioni statutarie degli enti gestori l'attività scolastica. Ciò significa, ad esempio, che laddove una fondazione o un'associazione riconosciute a norma del codice civile, facendo uso dei poteri di autodeterminazione che sono propri dell'autonomia privata operassero un rinvio, nei propri statuti, alle disposizioni canoniche in materia, o meglio le facessero proprie, queste diverrebbero per diversa strada rilevanti nell'ordinamento italiano e quindi eccepibili dinanzi all'autorità amministrativa o giudiziaria, seppure nei limiti posti al potere del soggetto di decidere della propria sfera giuridica.

In pratica l'autorità ecclesiastica potrebbe richiedere l'inserimento in statuto delle disposizioni canoniche richiamate all'atto del riconoscimento come scuola cattolica ex can. 803 § 1, e come condizione necessaria dello stesso.

Rimarrebbe comunque aperto il problema di una scuola che si dicesse cattolica, senza aver avuto il debito riconoscimento canonico. Perché la disposizione di cui al § 3 del can. 803, secondo cui "nulla schola, etsi reapse cattolica, nomen scholae catholicae gerat, nisi de consensu competentis auctoritatis ecclesiasticae", è priva di effetti, e quindi di tutele, nell'ordinamento italiano.

La scuola cattolica nella parità: profili oggettivi

Da quanto sopra osservato si rileva, dunque, che la legge n. 62 del 2000 non pretende di disciplinare la configurazione

giuridica soggettiva dei gestori di attività scolastiche in regime di parità, lasciando ai gestori stessi la scelta di quella che ritengono più opportuna tra le varie che l'ordinamento mette a disposizione. La legge, invece, disciplina propriamente il servizio scolastico prestato in regime di parità, che giustamente viene qualificato come pubblico (art. 1, n. 3).

In questa sede interessa valutare non solo in quale misura tale disciplina risponda ed attui il dettato costituzionale, ma anche e soprattutto in quale misura essa sia congruente con le specifiche esigenze delle scuole cattoliche che ottengano la parità.

In merito sussistono aree problematiche sulle quali richiamare l'attenzione.

Una prima attiene alla libertà, sia sul versante degli utenti del servizio assicurato dalle scuole paritarie, sia sul versante degli enti gestori.

In linea generale si può osservare in merito che da un lato la libertà di educazione dei genitori, che costituisce cardine dell'art. 30 della Costituzione in cui si radica il diritto alla scelta della scuola, non appare pienamente espressa in un testo che parla di interventi finanziari dello Stato volti ad "alleggerire", anche mediante sgravi fiscali, gli oneri sostenuti dai genitori per il costo dei libri di testo, dei sussidi didattici di uso personale e delle rette; dall'altro lato la libertà delle scuole paritarie ("la legge (...) deve assicurare ad esse piena libertà", recita l'art. 33, quarto comma Cost.), pare non pienamente esplicitata in ambiti che sono del tutto qualificanti: si pensi in particolare al riconoscimento, che solo implicitamente viene fatto, della irrinunciabile libertà di

scelta da parte dell'ente gestore del personale delle scuole paritarie.

Per quanto riguarda specificamente le scuole cattoliche, in diversi punti si pongono dei problemi che attengono alla tematica della libertà, cioè più concretamente alla loro autonomia.

Innanzitutto in riferimento al progetto educativo. In effetti alle scuole paritarie private, nella cui categoria rientrano le scuole cattoliche, "è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico", che è libertà di darsi un progetto educativo il quale può anche indicare "l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso" (art. 1, n. 3). Unico limite è dato, e giustamente, dal fatto che detto progetto educativo deve essere "in armonia con i principi della Costituzione" (art. 1, n. 4 lett. a), quindi non può, ad esempio, essere ispirato a idee o sentimenti di tipo razzista o di intolleranza religiosa, perché in contrasto col principio costituzionale di eguaglianza (art. 3) o di libertà religiosa (art. 19). Del resto, coerentemente l'insegnamento in cui tale progetto educativo si traduce deve essere "improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione" (art. 1, n. 3).

Tutto questo non costituisce un problema per le scuole cattoliche, giacché sono parte integrante della dottrina sociale della Chiesa sia il rispetto dei diritti umani e dell'eguaglianza tra gli uomini, sia specificamente il riconoscimento della libertà religiosa. Del resto la democrazia, che la Costituzione italiana compiutamente esprime, è la forma di Stato cui oggi vanno in maniera assoluta le preferenze della Chiesa.

Il problema si pone laddove l'art. 1 n. 3 della legge sulla parità dispone che "non sono comunque obbligatorie per gli alunni le attività extra-curricolari che presuppongono o esigono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa". Ora è vero che, come è detto nella medesima disposizione, nella misura in cui le scuole cattoliche paritarie svolgono un servizio pubblico "accolgono chiunque (...) richieda di iscriversi", cioè sono tenute ad iscrivere anche chi cattolico non è; ma è anche vero che le attività extracurricolari fatte nella scuola cattolica hanno chiaramente e necessariamente una connessione col progetto educativo. Come per le scuole statali, non è che nelle scuole paritarie (e quindi anche nelle scuole paritarie cattoliche) le attività curricolari esauriscono il progetto educativo, per cui ogni altra attività che non sia curricolare non avrebbe nessuna connessione col progetto stesso. In realtà le attività extracurricolari di una scuola, quale essa sia, costituiscono l'ambito in cui più specificatamente si esprime l'autonomia scolastica e, quindi, il peculiare orientamento che caratterizza il progetto educativo di ogni singolo istituto, laddove le attività curricolari sono dirette a fornire la base comune di conoscenze che lo Stato pretende in rapporto agli obiettivi formativi che si è prefisso di raggiungere e per i quali conferisce titoli di studio con valore legale. Certo: è possibile in alcuni casi (si pensi ad insegnamenti come la storia o la filosofia) che le attività curricolari possano essere assicurate in modo tale da esprimere un progetto educativo religiosamente orientato; ma ciò solo in parte e solo per qualche attività.

Del resto si deve notare che lo stesso art. 1 n. 3 della legge, pone sì l'obbligo per le scuole paritarie di accogliere chiunque richieda di iscriversi, ma ciò pur sempre sul presupposto che delle scuole stesse venga accettato "il progetto educativo". E non si vede come l'accettazione del progetto educativo possa contestualmente portare all'esclusione di attività extracurricolari, che tale progetto vengono a definire e caratterizzare.

L'incongruenza è tanto più evidente se si considera che le scuole paritarie non sono come le c.d. "scuole a sgravio", cioè scuole private aperte a tutti perché sostituiscono lo Stato nel compito di assicurare sul territorio il servizio scolastico. Qui avrebbe un senso la non obbligatorietà per gli alunni delle attività extracurricolari che presuppongano l'adesione ad una determinata confessione religiosa. Ma la scuola paritaria non sostituisce la scuola statale; la scelta della scuola paritaria è comunque libera e non necessitata. Non si vede di conseguenza perché chi non aderisca alla religione cattolica, ma liberamente scelga una scuola paritaria cattolica per il progetto educativo che essa presenta ed avente l'ispirazione cattolica che la legge le consente di avere, non debba essere poi tenuto alla frequenza di quelle attività extracurricolari in cui tale progetto si esprime e che tale progetto sostanziano.

Può essere superata questa contraddizione? Probabilmente le scuole gestite da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti potrebbero invocare la garanzia di cui all'art. 7 n. 3 Conc. ("nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti"), per sostenere l'inapplicabilità nei loro con-

fronti del disposto dell'art. 1 n. 3 della legge sulla parità, se non altro in ragione della diversa forza che le due disposizioni richiamate hanno. Ma per le altre, se non si innova la legge, non sembrano esservi possibilità.

Altro aspetto problematico per le scuole cattoliche è rinvenibile nell'art. 1 n. 4 lett. 0 della legge in esame, laddove tra i requisiti richiesti per poter fruire del trattamento paritario si pone "l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica". Si tratta di una giusta preoccupazione, volta ad assicurare nelle istituzioni paritarie quel principio democratico che nella Costituzione discende dal livello delle istituzioni politiche per espandersi sin nelle espressioni del pluralismo sociale. Tale preoccupazione deve tuttavia essere riaccordata con l'esigenza di salvaguardare l'identità delle singole istituzioni, che è anch'essa postulata dalla Carta fondamentale.

A ben vedere non perfettamente identica è la funzione della partecipazione democratica, che si esprime negli organi collegiali, nelle scuole statali o paritarie non confessionali, rispetto alle scuole paritarie cattoliche. Nelle prime, infatti, tale partecipazione è diretta all'attuazione ed allo sviluppo dell'autonomia con l'elaborazione di un progetto educativo, che si esprime tra l'altro in un piano dell'offerta formativa. Nelle seconde, invece, il progetto educativo è un progetto dato (almeno in parte, comunque nel suo nucleo più consistente), per cui la partecipazione democratica negli organi collegiali ha la funzione, non meno ampia e significativa, ma parzialmente diversa, di elaborare il

piano dell'offerta formativa e di regolamentare la vita dell'istituzione scolastica sulla base di un progetto che nelle linee essenziali è già posto. Se così non fosse, si potrebbe giungere alla paradossale conclusione che determinazioni di organi collegiali, per quanto democraticamente adottate, vengano a negare la "tendenza" della scuola cattolica ed a ledere la libertà religiosa collettiva dei cattolici di darsi proprie istituzioni scolastiche.

Anche in questo caso risulta solo parzialmente garantistica la specifica tutela contenuta nell'art. 7, comma terzo, del Concordato, secondo cui "le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime". Difatti tale garanzia riguarda esclusivamente gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti a norma delle disposizioni concordatarie, per cui appare insufficiente quantomeno perché non copre la fattispecie di scuole cattoliche gestite da soggetti diversi dagli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

Infine, sempre nell'area della libertà, un ulteriore aspetto problematico sembra potersi cogliere nel n. 5 dell'art. 1 della legge sulla parità, dove si prevede che le scuole paritarie "in misura non superiore a un quarto delle prestazioni complessive, possono avvalersi di prestazioni volontarie di personale docente purché fornito di relativi titoli scientifici o professionali". Trattasi di una disposizione dettata da intuibili, prevalenti esigenze d'ordine lavoristico e sindacale, che può essere indifferente per istituzioni scolastiche non

qualificate da una "tendenza". Ma definire un limite al ricorso a prestazioni volontarie appare del tutto incompatibile - in linea di principio, così come di fatto - con scuole aventi una connotazione religiosa, come sono quelle cattoliche, nella misura in cui esse utilizzano in via principale e primaria personale docente religioso".

La legge presenta poi ulteriori profili problematici, di non secondaria importanza, che peraltro toccano tutte le scuole paritarie private, non solo quelle cattoliche, cui qui si accenna soltanto per ragioni di completezza.

Alcuni attengono al tema stesso della parità. Nel senso che l'istituto della scuola paritaria, delineato nella Carta costituzionale, va ben oltre le tradizionali configurazioni dell'autorizzazione data a scuole private a rilasciare titoli di studio con valore legale (pareggiamento, parificazione, riconoscimento legale ecc.). L'istituto in questione, infatti, presuppone la costituzione di quel sistema pubblico integrato dell'istruzione, di cui fanno parte scuola statale e scuola non statale, che bene e chiaramente il disegno di legge configura. Ma se tale è l'obbiettivo, allora occorre trarne tutte le conseguenze. Ad esempio si deve osservare in proposito come la normativa della legge n. 62 del 2000 sia evasiva rispetto alla riserva di legge posta dal quarto comma dell'art. 33 Cost., nel senso che questo riserva alla legge di fissare i diritti e gli obblighi delle scuole paritarie. Nella legge, invece, sono precisati gli obblighi, ma non i diritti, delle scuole che hanno ottenuto la parità. Al riguardo giova notare che gli unici diritti implicitamente riconosciuti, i quali possono sostanzialmente essere indivi-

duati nella autorizzazione a rilasciare titoli di studio con valore legale, erano già sussistenti nei precedenti sistemi di riconoscimento or ora ricordati.

Rispetto poi al sistema pubblico integrato dell'istruzione, che la legge chiaramente postula, si pone il problema dei raccordi fra disciplina della scuola paritaria e disciplina dell'autonomia scolastica, già normativamente delineata nell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini) e nel decreto attuativo 27 novembre 1997.

Altri profili problematici riguardano il finanziamento, che costituisce evidentemente uno dei pilastri del sistema paritario. Esso è, infatti, condizione per assicurare agli alunni delle scuole paritarie "un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali" (art. 33, quarto comma Cost.). È senz'altro da lamentare la mancanza, nel testo legislativo, di determinazioni precise e generali al riguardo, con riferimento a tutte le scuole paritarie. È evidente che nessuna programmazione può essere non solo elaborata, ma neppure pensata, da istituzioni private che intendano entrare nel sistema pubblico integrato della istruzione, se non vi sono elementi certi di previsione sul terreno finanziario, sia nell'entità sia nel tempo. Ciò vale in particolare per quelle istituzioni che, nell'area del cosiddetto privato sociale, gestiscono servizio educativi e di istruzione senza fini di lucro e che dovrebbero essere, quantomeno in via prioritaria, i destinatari delle nuove norme sulla parità scolastica".

Alla luce di quanto appena detto, appare singolare la scelta del legislatore

di estendere il sistema paritario anche alle istituzioni scolastiche aventi finalità di lucro, con evidente misconoscimento delle peculiarità del c.d. terzo settore o privato-sociale, che parrebbe quello presupposto dal disegno costituzionale sulla scuola paritaria, e con altrettanto evidente contraddizione con le linee di tendenza che, a livello legislativo, si vengono ormai definendo in materia di Onlus e di enti no-profit.

Ben diverse indicazioni erano contenute in proposito nel documento sulla parità scolastica elaborato dall'apposita Commissione ministeriale in vista del Disegno di legge governativo, poi divenuto legge n. 62 del 2000. In quel testo, infatti, si indicava l'assenza del fine di lucro del gestore quale presupposto per l'accesso al finanziamento pubblico. Si deve notare al riguardo che un finanziamento pubblico condizionato alla assenza

del fine di lucro dell'istituzione scolastica e, quindi, concorrente alla riduzione delle rette delle scuole paritarie fino alla loro soppressione, in caso di copertura complessiva dei costi, avrebbe avuto il singolare pregio di far fruire del finanziamento stesso i destinatari del servizio scolastico e non le scuole.

In tal modo, tra l'altro, si sarebbero del tutto superate le osservazioni di quanti - per quanto non fondatamente - ritengono che il limite costituzionale del "senza oneri per lo Stato" operi nei confronti delle istituzioni scolastiche e dei gestori, ma non dei fruitori del servizio, spostando la questione dal terreno della libertà scolastica (art. 33 Cost.), al terreno della libertà di educazione e del diritto allo studio (artt. 30 e 34 Cost.), facendo venire meno ogni residuo - ancorché ingiustificato - dubbio di incostituzionalità (...).

Intervento al Seminario "Scuola cattolica, Parità, Chiesa locale" - Roma, 21/10/2002