

Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica

AUTONOMIA, PARITÀ E LIBERTÀ DI SCELTA EDUCATIVA

In un tempo come quello attuale, caratterizzato da continui e radicali cambiamenti, culturali e sociali, è sempre più evidente la centralità educativa che la scuola e l'istruzione e formazione professionale (IeFP) rivestono per la crescita di persone in grado di affrontare le molte sfide che si presentano.

Lo scopo delle istituzioni scolastiche è l'educazione delle nuove generazioni attraverso l'istruzione, ossia l'accompagnamento di ogni alunno nella propria crescita umana e culturale. Tale obiettivo può essere efficacemente perseguito solo in un sistema scolastico e formativo plurale, in cui siano valorizzate al massimo la libertà, l'autonomia e la responsabilità dei protagonisti del rapporto educativo (alunni, famiglie, docenti, personale non docente, dirigenti, gestori).

Il sistema educativo italiano è ancora incompiuto

Un sistema educativo costruito sui pilastri dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative, della parità tra scuole statali e non statali e dell'effettiva libertà di scelta educativa delle famiglie, anche mediante i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, risulta meglio orientato a sostenere il compito affidato a ogni struttura educativa. Numerose indagini internazionali documentano come i sistemi con un più alto tasso di autonomia delle singole scuole, di pluralismo delle istituzioni formative e di libertà di scelta educativa permettano ai giovani di raggiungere migliori risultati individuali e collettivi e di realizzare una maggiore eguaglianza delle opportunità.

Come stabilito dalla legge 62/2000, il nostro sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole pubbliche statali e dalle scuole pubbliche paritarie gestite dai privati e dagli enti locali, al fine di garantire la libertà di scelta educativa in un contesto di pluralismo scolastico ispirato ai principi della Costituzione italiana e del diritto europeo. Negli anni recenti sono stati assunti concreti provvedimenti a favore delle scuole paritarie e delle famiglie. Ciononostante oggi una piena libertà di scelta educativa non può dirsi pienamente garantita. Il nostro Paese, infatti, è ancora fermo a un sistema che lascia poca autonomia alle singole scuole, che discrimina di fatto le scuole pubbliche paritarie e che impedisce il funzionamento dell'IeFP in buona parte del territorio nazionale.

Sono passati quattordici anni dalla riforma che ha introdotto in Italia l'IeFP, facendone una parte integrante del sistema educativo nazionale (legge 53/2003), ma siamo ancora ben lontani da un'offerta formativa strutturata, diffusa e consolidata in tutto il Paese. Eppure i risultati dei percorsi offerti dalla IeFP appaiono largamente positivi, sia in termini di successo formativo sia dal punto di vista dell'occupabilità degli allievi che ne usufruiscono.

Occorre pertanto un grande cambiamento, affinché il sistema formativo italiano, nel suo complesso, possa perseguire meglio la missione educativa che la società gli affida e che la legge a pieno titolo gli riconosce.

I diritti della persona e la primaria responsabilità educativa della famiglia

La libertà di scelta della scuola da frequentare si basa anzitutto sul diritto di ogni persona all'educazione, cioè ad educarsi e a essere educata secondo le legittime scelte dei genitori (cfr. la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, art. 26).

Tutti i documenti della comunità internazionale sui diritti dell'uomo attestano inoltre il diritto dei genitori all'educazione dei figli e alla libera scelta dell'istituzione educativa. Anche la Costituzione italiana riconosce come *in primis* sia affidato ai genitori il dovere/diritto di istruire ed educare i figli (art. 30). Rendere effettivo tale diritto significa garantire alla famiglia una vera libertà di scelta

tra realtà formative diverse per indirizzo, progetto educativo e gestione statale o non statale.

Gli ostacoli da rimuovere per una vera equità

In tutti i paesi europei, ad eccezione dell'Italia e della Grecia, è assicurato alla scuola non statale un sostegno economico pubblico che permette alle famiglie di esercitare la scelta della scuola a parità di condizioni. In Italia il costo della scuola paritaria è a carico delle famiglie che la scelgono, sostenendone integralmente i costi nella scuola secondaria e al 70-80% nelle scuole dell'infanzia e primaria. Questa condizione rappresenta un ostacolo rilevantissimo all'esercizio della libera scelta educativa, oltre che una grave discriminazione di quei cittadini che, scegliendo la scuola paritaria, si trovano a pagare due volte, con le rette e con le tasse, il servizio di istruzione pubblico.

Il compimento della legge 62/2000 sulla parità scolastica, con la previsione di misure economiche che garantiscano una effettiva libertà di scelta alle famiglie, permetterebbe all'Italia di ridurre il divario che in questo campo ancora la separa dal resto dell'Europa e di dare finalmente attuazione al dettato costituzionale per il quale "la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose" (art. 31).

Una presenza da garantire, nel segno della sussidiarietà

Il sistema educativo di istruzione e formazione accoglie in Italia circa nove milioni di alunni: circa 7.800.000 nelle scuole statali, quasi un milione nelle scuole paritarie e circa 150.000 nei centri di formazione professionale accreditati.

La presenza delle scuole paritarie nel nostro Paese, di cui il 70% sono scuole dell'infanzia, si va progressivamente riducendo per una pluralità di ragioni, delle quali la più rilevante è l'ostacolo costituito dai costi che ricadono sulle famiglie.

Urge pertanto intervenire per dare piena attuazione alla legge 62/2000 al fine di garantire effettivamente, nell'unico sistema nazionale di istruzione, la presenza delle scuole paritarie e dell'IeFP, che erogano un servizio pubblico, aperto a tutti, condotto nel rispetto di criteri rigorosi e sottoposto a severi controlli.

La valorizzazione del servizio pubblico di istruzione assicurato anche da soggetti diversi dallo Stato attuerebbe inoltre quel principio di sussidiarietà, presente nella nostra carta costituzionale, che rappresenta il punto di riferimento fondamentale per il passaggio dal Welfare State alla Welfare Society, sempre più necessario in tutto l'Occidente.

Il diritto allo studio da garantire anche mediante l'IeFP

Lo Stato continua a non tutelare il diritto all'istruzione e formazione che pure è formalmente promesso agli allievi che frequentano o che intenderebbero frequentare i percorsi della IeFP, così frustrando ed impedendo di fatto la libertà di scelta educativa delle famiglie.

I percorsi di IeFP sono infatti attivati soltanto in alcune Regioni, che sono gli enti cui la Costituzione riconosce la competenza esclusiva in materia, mentre in altre Regioni – proprio là dove i bisogni formativi professionalizzanti appaiono più impellenti e la dispersione scolastica più elevata – tali percorsi sono di fatto preclusi o fortemente limitati.

Occorre pertanto un intervento nazionale, un "piano nazionale per l'azione formativa", che coinvolga tutte le Amministrazioni impegnate nella IeFP in un impegno comune che consenta l'effettivo determinarsi di un assetto nazionale del settore e coniughi efficacemente l'impiego delle risorse pubbliche e la libertà di scelta educativa delle famiglie anche in questo campo.

IL SISTEMA PARITARIO A REGIME: UNA PLURALITA' DI MISURE COMPLEMENTARI

Il Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica ritiene che per il raggiungimento della piena parità, non solo giuridica ma anche economica delle scuole non statali, sia necessario approntare una

serie di interventi diversificati sulla base delle complesse situazioni sociali, giuridiche, economiche, territoriali e ordinamentali. Per questo motivo si prospettano di seguito alcune proposte fra loro alternative o complementari.

1. Quota capitaria per tutte le scuole del sistema nazionale di istruzione

La via maestra per assicurare un'effettiva autonomia delle istituzioni scolastiche e una reale parità scolastica passa dalla riorganizzazione del finanziamento dell'intero sistema nazionale di istruzione (scuole statali e paritarie) attraverso la definizione di una quota capitaria, ossia una determinata somma per ogni alunno frequentante la scuola.

Accompagnata da un sistema di convenzionamento per singolo istituto, la quota capitaria costituisce la misura principale per la definizione di un fondo di bilancio permanente da attribuire a ciascuna scuola del sistema nazionale di istruzione.

Presupposto di tale impostazione è la definizione del *costo standard* per allievo, cioè l'individuazione del costo ottimale per l'istruzione di ogni alunno. Il costo standard per allievo è soggetto ad una pluralità di variabili (grado scolastico, indirizzo della scuola, situazione di handicap, collocazione geografica della scuola, Pof, ecc.).

2. Convenzionamento

Lo strumento privilegiato per la disciplina dei rapporti economici tra lo Stato e le istituzioni scolastiche paritarie è quello della convenzione economica, per assicurare ai gestori adeguate certezze sull'ammontare dei finanziamenti e sui tempi di erogazione degli stessi.

La convenzione da stipularsi tra le scuole paritarie e lo Stato deve tendere a coprire il più possibile i costi di funzionamento, in particolare quelli per il personale.

3. Detraibilità delle spese scolastiche

Anche nell'ipotesi in cui si arrivi a un'effettiva parità giuridica ed economica all'interno del sistema di istruzione, vi saranno sempre spese scolastiche che restano a carico delle famiglie. Per questo, il sistema fiscale deve permettere alle famiglie la detraibilità dalle imposte delle spese sostenute per l'istruzione dei figli (con una detraibilità parziale di tali spese).

Si tratta di una possibilità già introdotta negli ultimi anni, che deve però essere decisamente rafforzata sotto il profilo della dotazione finanziaria e accompagnata da misure che non penalizzino gli incapienti.

4. Misure di diritto allo studio (buono scuola, assistenza disabili, refezione, trasporto...)

In Italia, in base alla Costituzione, il diritto allo studio fa capo alle Regioni e agli Enti locali e comprende tutti gli interventi strumentali al pieno godimento del servizio all'istruzione (mensa, trasporto, assistenza per handicap, libri di testo, ecc.).

Negli anni si è consolidato il principio per cui il diritto allo studio è un diritto soggettivo della persona e non può subire applicazioni diverse a seconda della scuola frequentata (statale o paritaria).

Gli interventi di diritto allo studio sono di norma non "universali", ma "selettivi", calibrati cioè in base alla capacità economica della famiglia (Isee). Negli ultimi anni alcune Regioni e Comuni hanno destinato somme alle famiglie per il pagamento delle rette della scuola paritaria (buono scuola, dote scuola, voucher, ecc.). La scelta della scuola è stata così vista non più come un lusso, ma come un diritto da assicurare anche alle famiglie meno abbienti. Si tratta di un riconoscimento molto importante anche dal punto di vista culturale.

Le misure di diritto allo studio, se disciplinate nei tratti essenziali a livello nazionale, possono rappresentare un ulteriore importante strumento per l'attuazione della parità scolastica.

5. Sostegno per alunni disabili

Le misure straordinarie adottate in questi anni per assicurare il diritto all'istruzione degli alunni con disabilità sono consistite quasi esclusivamente nell'assunzione di docenti di sostegno per la scuola statale. L'aumento dei contributi statali per le paritarie che accolgono disabili non è sufficiente a coprire, se non in piccolissima parte, il costo del personale di sostegno necessario.

Al fine di rendere effettivo il diritto all'istruzione degli alunni con disabilità che frequentano le scuole paritarie e la libertà di scelta delle loro famiglie, è quindi necessario che lo Stato assicuri la piena copertura del costo del personale docente di sostegno.

6. Agevolazioni fiscali per l'ente gestore di scuola paritaria

Un'altra leva per la parità è rappresentata dalla fiscalità di vantaggio (rispetto al regime previsto per le imprese) per l'ente gestore di scuola paritaria, al fine di ridurre la distanza dal regime fiscale di cui gode la scuola statale. In questo campo è fondamentale la distinzione fra soggetti lucrativi e non lucrativi.

Si elencano solo alcuni temi:

- non commercialità della attività di scuola paritaria ai fini fiscali;
- applicabilità del regime Onlus;
- estensione dell'esenzione IMU/TASI;
- applicazione dell'agevolazione TARI prevista per le scuole statali.

7. Parità di accesso tra statali e paritarie alle misure promozionali per l'istruzione

L'esclusione dalle misure di promozione dell'istruzione di cui le scuole paritarie sono attualmente fatte oggetto è iniqua e va superata. Si elencano alcuni ambiti, fra gli altri, in cui occorre intervenire per superare l'attuale discriminazione:

- incentivi formazione docenti;
- partecipazione ai progetti del MIUR;
- innovazione tecnologica;
- iniziative extrascolastiche;
- edilizia scolastica.

8. Formazione iniziale per i docenti della scuola secondaria

La riforma dei percorsi di formazione, per chi intende svolgere la professione docente nella scuola secondaria, deve garantire tempi e procedure certe che permettano realmente ai giovani che lo desiderano di verificare l'ipotesi professionale dell'insegnamento.

Tali percorsi devono coinvolgere un numero di docenti tale da consentire anche alle scuole paritarie di poter utilizzare personale specializzato ai sensi di legge.

L'EFFETTIVA ATTUAZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE DI IeFP SULL'INTERO TERRITORIO NAZIONALE

1. Un sistema omogeneo di Unità di Costo Standard (UCS)

Appare indispensabile promuovere la definizione di un metodo di finanziamento regionale della IeFP che superi le attuali difformità che impediscono l'efficiente erogazione di percorsi formativi di qualità e mettono a grave rischio la stabilità e la stessa sopravvivenza del patrimonio costituito dalle istituzioni formative accreditate. Esse sono il prezioso frutto della libera iniziativa delle formazioni sociali costituite ed operanti con fini solidaristici e rispondono al principio della sussidiarietà orizzontale affermato dalla Costituzione.

Per questo motivo, come peraltro chiesto anche dal Coordinamento delle Regioni, si propone la predisposizione di un sistema di *Unità di Costo Standard*, determinato secondo criteri oggettivi di efficienza e qualità del servizio erogato, e basato su precisi indicatori, in modo da semplificare le

procedure di rendicontazione, armonizzare e razionalizzare la spesa pubblica e determinare con certezza le risorse impiegate, così da consentire inoltre la corretta programmazione delle attività formative da parte delle istituzioni della IeFP.

2. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

Al fine di assicurare la piena libertà della scelta educativa, è necessario sostenere lo sviluppo del sistema della IeFP su tutto il territorio nazionale nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che, previsti in via generale dalla normativa dello Stato (d. lgs. 226/2005), non sono stati ancora oggetto della necessaria regolamentazione. E' dunque opportuno definire i LEP in materia di IeFP per garantire a tutti i giovani condizioni di effettiva eguaglianza.

3. Il rafforzamento degli strumenti nazionali di raccordo

A tal proposito, si propone di rafforzare gli strumenti di raccordo tra i diversi livelli istituzionali coinvolti (a partire dal Ministero per il Lavoro), in modo che la IeFP possa svolgersi nelle diverse realtà regionali in modo coordinato, superando contrasti e omissioni che impediscono di fatto la concreta diffusione del sistema della IeFP in tutto il territorio nazionale e il suo necessario consolidamento.

4. Un più efficace collegamento con il mondo del lavoro e delle professioni

Inoltre, per consentire la migliore efficacia della scelta educativa professionalizzante in collegamento con il mondo del lavoro e delle professioni, va approfondita e migliorata l'esperienza del sistema duale appena avviata e vanno apportati i necessari aggiornamenti alle figure nazionali definite con accordo Stato-Regioni e per le quali si richiede un arricchimento con nuove figure e competenze.

5. Un sistema davvero nazionale e compiuto

Occorre poi assicurare effettivo valore nazionale ai titoli delle Regioni, così come garantire che la filiera formativa della IeFP possa compiutamente estendersi sull'intero territorio nazionale anche ai percorsi dell'istruzione tecnica superiore, rafforzando e stabilizzando l'esperienza degli IFTS e degli ITS, sinora limitata ad una dimensione esigua, se non addirittura sperimentale.

6. La garanzia delle risorse

I diritti delle famiglie che intendono far frequentare ai loro figli i percorsi della IeFP vanno effettivamente rispettati in tutto il territorio nazionale, consentendo nei fatti che le istituzioni formative accreditate possano erogare un'offerta educativa di qualità in tutte le Regioni. Ciò vuol dire, in ogni Regione, attribuire risorse finanziarie specifiche, stabili e certe alla IeFP, sulla base di una programmazione pluriennale – almeno triennale - che consenta di dare sufficiente continuità all'erogazione dei percorsi formativi.

7. L'estensione delle misure agevolative regionali e statali

Il diritto allo studio va egualmente garantito anche agli allievi della IeFP. Andrebbero pertanto estese alle istituzioni formative accreditate le misure previste per l'innovazione e il miglioramento qualitativo dell'offerta formativa, prevedendo, ad esempio, sgravi fiscali per le imprese che investono nei laboratori o che sono presenti in vario modo presso le istituzioni formative.

Lo stesso vale per le sopra richiamate misure per il diritto allo studio (circa l'assistenza disabili, la refezione, il trasporto, ecc.), per la garanzia dell'accesso delle istituzioni accreditate alle misure promozionali per l'istruzione previste a livello statale e per il riconoscimento di agevolazioni fiscali collegate alla natura non lucrativa e solidaristica delle attività svolte dalle istituzioni formative. Il diritto di pari opportunità tra allievi dei percorsi formativi e studenti delle scuole statali è stato recentemente riconosciuto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 284 del 2016.

8. La semplificazione delle procedure e la coerenza legislativa

Le istituzioni formative accreditate sono soggette a procedure talora inutilmente complesse, collegate a oneri burocratici non sempre giustificati, e talvolta arbitrariamente differenziate tra le diverse Regioni. Appare dunque opportuno rivedere ed aggiornare le discipline regionali sulla base del principio della semplificazione, redigendo testi unici e coordinati delle disposizioni vigenti, e assicurandone l'effettiva coerenza con i principi generali stabiliti nella legislazione statale.