

**ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA**

**SCUOLA DI GIURISPRUDENZA**

**Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza**

**IL FINANZIAMENTO PUBBLICO**

**ALLA SCUOLA PRIVATA CONFESIONALE :**

**IL CASO BOLOGNA**

**Tesi di Laurea in Diritto Ecclesiastico**

**Relatore:**

**Chiar.mo Prof. Giovanni Cimbalo**

**Presentata da:**

**Antonio Pandolfo**

**Matricola 0000271470**

# INDICE

INTRODUZIONE	3
--------------	---

## CAPITOLO 1

### LA SCUOLA NELLA COSTITUZIONE

1.1. Genesi delle disposizioni costituzionali in materia scolastica: dagli ideali dei costituenti al dibattito in Assemblea, fino al testo finale degli articoli 33 e 34	7
1.2. Interpretazione dell'art.33 1° e 2° comma: considerazioni sulla libertà d'insegnamento e sugli obblighi della Repubblica in materia d'istruzione	18
1.3. Analisi del principio di libertà della scuola e divieto di finanziamento alla scuola privata Art. 33, 3° comma	28
1.4 Analisi art.34 Diritto all'istruzione e suoi corollari	41

## CAPITOLO 2

### LA SCUOLA TRA CHIESA E STATO

2.1. Sviluppi della politica scolastica dopo la Costituente: dalla ricostruzione al centro-sinistra (1945-1968).	50
2.2. Gli sviluppi della politica scolastica :dagli anni settanta alla fine della prima Repubblica, le norme di delega alle Regioni in materia di diritto allo studio e assistenza scolastica	61
2.3 Gli anni '90 la fine della prima Repubblica e la via regionale alla realizzazione del sistema d'istruzione integrato	73

2.4. Mutamenti nella legislazione nazionale ed approvazione della legge sulla parità scolastica	82
---	----

### CAPITOLO 3

#### LA SCUOLA DELL'INFANZIA A BOLOGNA

3.1. Dalla scuola materna alla scuola dell'infanzia, in Italia e a Bologna: premessa storica	93
--	----

3.2. Il Comune di Bologna: dalle prime esperienze di sistema integrato a metà anni novanta al record delle liste d'attesa del 2012	103
--	-----

3.3. "Davide contro Golia": Bologna va al referendum	112
--	-----

3.4. Analisi del voto referendario	124
------------------------------------	-----

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	133
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA AUTORI	141
---------------------	-----

BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI NAZIONALI	149
--------------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI REGIONALI	151
--------------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI COMUNALI	153
-------------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI	154
---------------------------------------	-----

## INTRODUZIONE

La tematica del rapporto tra scuole pubbliche e scuole confessionali (e del loro finanziamento) è un argomento che appassiona gli studiosi ancora oggi nonostante il molto tempo trascorso dall'inizio delle prime riflessioni sulla materia.

Affrontando i relativi problemi, è possibile, infatti, riflettere anche sui complessi rapporti tra lo Stato Italiano e la Chiesa Cattolica, cui sono legate la stragrande maggioranza delle scuole private, e, conseguentemente, approfondire, per altro verso, le relazioni con le altre confessioni religiose.

Si superano quindi i confini propri della materia strettamente scolastica, per affrontare un argomento più ampio, quello legato alla libertà religiosa e alla tutela delle minoranze nel nostro paese.

Molto significativo è il tema, anche e soprattutto, per il fatto che proprio con l'affermarsi dello stato moderno la materia dell'istruzione viene progressivamente sottratta alla competenza della chiesa, che ne aveva sempre avuto il monopolio, ed assunta dallo Stato, che si fa carico del dovere di fornire un'istruzione ai propri cittadini.

Nel nostro studio si approfondirà il tema del finanziamento pubblico alle scuole private confessionali, finanziamento, che dobbiamo ricordare, sarebbe formalmente impedito dalla nostra Carta costituzionale.

Le scuole d'ispirazione cattolica, che hanno il "semi monopolio" delle strutture private d'istruzione, tuttavia, sono riuscite ad ottenere nel corso degli anni, soprattutto sfruttando il proprio "peso specifico" all'interno del nostro paese, sempre maggiori contributi economici, ricorrendo ad alcuni stratagemmi che, seppur formalmente rispettosi del dettato costituzionale, in realtà lo hanno svuotato dall'interno.

Nel primo capitolo affronteremo il tema dell'istruzione partendo dalla nostra carta costituzionale. In particolare verrà effettuata una panoramica dei lavori dell'Assemblea Costituente, evidenziando gli orientamenti ideali delle formazioni politiche impegnate nei lavori dell'assemblea incaricata di predisporre la nostra *carta fondamentale*, senza tralasciare nella nostra analisi le radici storiche delle idee dei nostri padri costituenti.

In particolar modo ricorderemo nel nostro lavoro, la singolare esperienza del progetto costituzionale della repubblica partenopea, che ci permetterà di mettere in luce quanto sia complesso e non recente il tema del rapporto tra istruzione pubblica e religiosa.

Evidenzieremo, poi, come il tema del rapporto tra la scuola pubblica e quella privata abbia monopolizzato il dibattito riguardante le norme sull'istruzione; dibattito che vede affrontarsi le più grandi formazioni che compongono l'assemblea su due fronti opposti, un fronte laico guidato dalle sinistre, che pur favorevole a concedere la massima libertà agli istituti di istruzione privati si oppone nettamente a qualsiasi forma di finanziamento a questi ultimi, e l'altro fronte, quello democratico cristiano, fautore invece di una possibilità di sostegno finanziario pubblico per tali istituti o quanto meno ad ottenere la legittimazione di tale possibilità. Alla fine la spunteranno i primi.

Svolgeremo, quindi, un'esegesi delle norme costituzionali riguardanti la scuola soffermandoci innanzitutto, all'inizio, sui primi due commi dell'art.33, concernente la *libertà d'insegnamento* e sottolineando la diversa declinazione che essa assume all'interno della scuola pubblica (*Libertà nella scuola*) e di quella privata (*Libertà della scuola*), passando poi ad analizzare gli obblighi della Repubblica in tema d'istruzione, in particolar modo sul suo dovere di istituire scuole <<per tutti gli ordini e i gradi>>, onde permettere a tutti i cittadini l'accesso all'istruzione, evidenziando, così, come tale enunciazione sia strettamente legata col concetto espresso all'art. 34: ossia che la scuola è *aperta a tutti*, e ciò va a dare concreta attuazione al supremo principio d'uguaglianza.

Successivamente esamineremo il principio di *libertà della scuola*, in maniera approfondita, sottolineando la sua importanza per quanto concerne l'effettivo pluralismo scolastico, poiché lo Stato non si attribuisce l'esclusivo monopolio in materia, ma lascia la libertà a terzi di creare proprie strutture educative, soffermandoci, poi, sull'inciso del *senza oneri per lo Stato* ed affrontandone le diverse ipotesi interpretative, specie quelle tese a legittimare comunque un finanziamento pubblico alle scuole private e mettendo in evidenza come nessuna affermazione di libertà costituzionale possa comportare la pretesa da parte dei privati di mezzi economici atti a realizzarla ed, inoltre, come il finanziamento ad una scuola di tipo confessionale si porrebbe in contrasto con il principio di laicità.

La prima parte della nostra trattazione si concluderà con l'analisi dell'articolo 34 della Costituzione, il quale espressamente vieta qualsiasi pratica discriminatoria degli alunni nella possibilità di essere ammessi a scuola, legandosi ciò, come detto, al principio d'uguaglianza sancito dall'articolo 3.

Nel secondo capitolo affronteremo gli sviluppi della politica scolastica italiana dal secondo dopoguerra fino ai giorni nostri, senza trascurare i mutamenti di portata storica che, in questo settantennio, hanno "cambiato il volto del nostro paese". La nostra indagine partirà osservando come si sia sviluppata la materia dal periodo successivo all'Assemblea costituente fino ai primi governi di centrosinistra degli anni '60, soffermandoci sui tentativi (non riusciti) di realizzare una legge volta a regolamentare le scuole non statali.

Passando poi ad analizzare gli sviluppi successivi al '68 fino ad arrivare agli anni '90, esamineremo, inizialmente, i tentativi, provenienti da alcuni settori del mondo cattolico, di ottenere un sostegno pubblico alle iniziative scolastiche private, più che una vera e propria legge volta regolamentare la scuola non statale, tentativi che si arenano in parlamento senza incontrare vasto consenso.

Passeremo, poi, nella seconda parte del secondo paragrafo a esplorare le prime politiche regionali in tema di diritto allo studio e assistenza scolastica, successive all'istituzione di questi organi di governo del territorio nel 1970. Sarà proprio sfruttando la strada della legislazione regionale che le scuole confessionali riusciranno ad ottenere quei finanziamenti che non venivano concessi a livello di legislazione centrale, inserendosi in un settore dove esse sono particolarmente presenti, quello delle scuole materne ed in cui parallelamente esistono poche strutture pubbliche generalmente gestite dai comuni.

In seguito affronteremo, il mutamento del paradigma pubblico privato negli anni '90, gli sviluppi del quadro politico e le nuove istanze federaliste, mettendo particolarmente in evidenza lo sviluppo delle politiche della regione Emilia Romagna in tema scolastico, poiché esse costituiscono l'archetipo di un nuovo modello che si affermerà a livello nazionale, un macro sistema che vede al suo interno sia le scuole pubbliche che quelle private.

Nell'ultimo paragrafo del capitolo infine tratteremo delle mutazioni della legislazione nazionale in materia scolastica, con l'adozione di diversi provvedimenti legislativi, e la regolamentazione delle scuole non statali, che estende a livello

nazionale risultati affermatasi a livello regionale, dando vita al Sistema nazionale d'istruzione comprendente sia le scuole pubbliche che quelle private.

Nel terzo capitolo ci concentreremo poi sulla scuola dell'infanzia bolognese, non prima però di aver tracciato una breve sintesi della legislazione nazionale in materia. La prima parte della trattazione esaminerà la storia di questa istituzione scolastica in città, da i suoi albori grazie all'impegno di soggetti privati, che sperimentano i primi interventi a favore dell'infanzia disagiata, per passare poi agli iniziali interventi pubblici con le giunte socialiste nei primi anni del '900, allo sviluppo della scuola materna comunale nel secondo dopoguerra, che sarà modello per l'istituzione della scuola materna nazionale nel '68, fino ad arrivare alla prima convenzione sperimentale con la federazione delle scuole materne cattoliche a metà anni novanta.

Esamineremo successivamente lo sviluppo del sistema delle convenzioni comunali con le scuole dell'infanzia private, che vengono inserite così in un unico complesso con le scuole pubbliche statali e comunali, studiando gli sviluppi di questo articolato rapporto anche alla luce delle modifiche della legislazione regionale e nazionale che stanno contemporaneamente maturando, evidenziando il progressivo incremento delle risorse destinate a questo tipo di scuole, mentre dall'altro lato diminuiscono i fondi destinati alle scuole pubbliche.

Nel terzo paragrafo si prenderà in esame il percorso seguito da una serie di realtà bolognesi, contrarie alla destinazione di risorse pubbliche alle scuole confessionali cattoliche, per approdare ad un referendum consultivo sulla destinazione dei fondi comunali, evidenziando poi il dibattito che ha preceduto il voto del 26 maggio.

Infine analizzeremo il risultato del voto bolognese, che ha fatto emergere una forte contrarietà all'interno dell'opinione pubblica alla prosecuzione del sistema del finanziamento alle scuole private paritarie e parallelamente un forte favore per la scuola pubblica. Nonostante il risultato delle urne il Comune ha scelto comunque di proseguire sulla strada delle convenzioni, lasciando inascoltate le richieste dei cittadini che si erano espressi per un mutamento di marcia.

Tuttavia questo caso dovrebbe contribuire a riaprire il dibattito sul tema.

# CAPITOLO 1

## LA SCUOLA NELLA COSTITUZIONE

**1.1. Genesi delle disposizioni costituzionali in materia scolastica: dagli ideali dei costituenti al dibattito in Assemblea, fino al testo finale degli articoli 33 e 34. 1.2. Interpretazione dell'art.33 1° e 2° comma: considerazioni sulla libertà d'insegnamento e sugli obblighi della Repubblica in materia d'istruzione. 1.3. Analisi del principio di libertà della scuola e divieto di finanziamento alla scuola privata art. 33, 3° comma. 1.4. Analisi art.34 Diritto all'istruzione e suoi corollari.**

**1.1. Genesi delle disposizioni costituzionali in materia scolastica: dagli ideali dei costituenti al dibattito in Assemblea, fino al testo finale degli articoli 33 e 34.**

Fino al 1948, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, la normativa sulla scuola era considerata come appartenente alla materia amministrativa e disciplinata esclusivamente dalla legislazione ordinaria. Basti ricordare che, in linea con lo spirito del tempo, lo Statuto Albertino non conteneva disposizioni sulla scuola, nessuna previsione normativa riguardante la libertà dell'arte, della scienza, né in materia di libertà d'istruzione e d'insegnamento.

Della produzione legislativa successiva all'unificazione e precedente alla nascita della Repubblica possiamo indicare solo gli aspetti della legislazione ordinaria incidenti sulla costituzione scolastica, ossia l'accentramento delle strutture scolastiche (la statizzazione) e l'unificazione della scuola secondaria. Questi possono considerarsi i risultati principali in campo scolastico dell'epoca giolittiana e di quella fascista<sup>1</sup>.

Una costituzione moderna, come quella italiana del 1948, che avrebbe dovuto esaminare e regolare i rapporti tra società civile e società politica, esige una

---

<sup>1</sup> G. FONTANA, *Commento Art.33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI ( a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, UTET, 2006, pag.676.



normativa sulla scuola, che traesse il proprio fondamento dai bisogni della società civile e dei singoli individui.

Si possono già rivenire idee innovative, precorritrici di quelle che caratterizzeranno la moderna Costituzione Italiana, ed anche di altri paesi, negli ideali della rivoluzione francese.

In campo scolastico molto importante è l' affermazione del principio d'uguaglianza, contrapposto all'aristocrazia dell'ancien régime. Per la piena realizzazione di questo principio, molto importante era l'apertura a tutti del sistema d'istruzione ed il suo accentramento in mano allo Stato.

Particolare rilievo assume ai fini della nostra ricerca, il progetto di Costituzione della Repubblica Napoletana predisposto dal riformatore e giurista meridionale Francesco Mario Pagano<sup>2</sup>.

Il progetto affronta in maniera originale alcune importanti problematiche. Le formulazioni giuridiche adottate segnano infatti un originale passaggio <<dall'era dell'intolleranza religiosa, all'epoca della libertà religiosa>>.

Cardine del progetto di Pagano è l'uguaglianza, base di tutti i diritti.

Ai fini che ci riguardano è di fondamentale importanza sottolineare gli aspetti innovativi nel campo dell'istruzione.

L'aconfessionismo dell'istruzione segna una cesura molto importante con il sistema che aveva caratterizzato le scuole del regno fino a quel momento.

Nel rispetto dei principi rivoluzionari l'istruzione è pubblica ed è impartita dalla Repubblica. La scuola della Repubblica (si badi non dello Stato) è un luogo di educazione alla democrazia e ai valori di libertà. Consente alla stessa di rimuovere le cause prime della disuguaglianza che risiedono nella ignoranza e nella superstizione<sup>3</sup>.

Caratterizzante questo progetto e di grande rilevanza, per noi, è il fatto che le scuole pubbliche possono svolgere questa funzione sociale solo a condizione che l'insegnamento sia caratterizzato dalla libertà<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Il progetto riprendeva in parte le idee del Filangeri e prevedeva fra l'altro l'istituzione di un'apposita magistratura gli *Efori* con il compito di sindacare la rispondenza delle leggi con i principi della costituzione e di sindacare anche il potere esecutivo e il giudiziario. Ma la Repubblica fu cancellata ben presto e i suoi promotori finirono sul patibolo. A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007, pag.449.

<sup>3</sup> G. CIMBALO, *Stato e religioni nelle <<Costituzioni giacobine>>*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, III, 2000, pag.669.

<sup>4</sup> E infatti, se è compito della Repubblica l'istituzione delle scuole e la cura del loro funzionamento pratico, la predisposizione delle strumentazioni materiali necessarie ad erogare l'insegnamento, la funzione all'educazione dei valori repubblicani non può essere

Valore assoluto e centrale nella scuola della Repubblica *partenopea*, così come lo sarà nella scuola italiana che nascerà dopo la costituzione è la libertà d'insegnamento.

Essa costituisce il nocciolo delle garanzie assicurate al sistema scolastico.

Altro elemento di fondamentale rilevanza nel progetto di Pagano è che la funzione di educare i cittadini non può essere un compito esclusivo dei pubblici poteri, ma è riconosciuto, nel suo progetto, la possibilità per i cittadini o per loro associazioni di istituire scuole private (art.306), purché esse si conformino alla disciplina generale sull'istruzione dettata dalla Repubblica<sup>5</sup>.

Pagano è quindi precursore di quelli che saranno gli orientamenti della nostra Costituzione, il suo progetto mira a <<conciliare la libertà dei privati di istituire proprie scuole con il compito della Repubblica di assicurare l'istruzione pubblica e di garantire a tutti i cittadini che essa avvenga secondo regole comuni da tutti condivise>>.

Inoltre il progetto pone alla sua base <<quella morale laica dell'insegnamento libero che solo può assicurare il pluralismo nella scuola pubblica>>.

Nel progetto rinveniamo elementi quali: la libertà d'insegnamento, il diritto-dovere della Repubblica di istituire proprie scuole e di dettare le norme generali sull'istruzione, la libertà dei privati di istituire proprie scuole che anticipano le idee e le concezioni che oggi ritroviamo nell'art.33 della nostra Costituzione<sup>6</sup>.

Per questo l'intervento costituzionale Italiano è stato concepito con lo scopo di garantire il raggiungimento dei fini perseguiti dallo Stato, attraverso il "pubblico servizio dell'istruzione", ma nel massimo rispetto dell'autonomia privata. Da un lato, lo Stato deve garantire, attraverso il pubblico servizio dell'istruzione, il prevalere di interessi generali, ma, dall'altro, deve fare ciò rispettando la libertà e l'autonomia dei privati. Proprio sulla delicata linea di confine tra queste esigenze dello Stato e della società civile, intervengono le nostre norme costituzionali, nel tentativo, non sempre riuscito chiaramente, di precisare questo equilibrio<sup>7</sup>.

---

svolta dalla scuola, in attuazione del dettato costituzionale, se l'insegnamento non è ispirato alla libertà. Ibidem.

<sup>5</sup> Ivi, pag. 670.

<sup>6</sup> Ivi, pag. 672.

<sup>7</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pag. 55-56.

Prima di affrontare i lavori dell'Assemblea Costituente, è, però, necessario fare una panoramica su quelli che furono gli ideali in tema di scuola che animarono i nostri padri costituenti e sui programmi dei partiti che parteciparono al dibattito.

La Democrazia Cristiana, nei propri programmi politici, affermava, oltre all'importanza di promuovere con la nuova Costituzione la liberazione dall'ignoranza attraverso la libertà della scuola, che essa avrebbe avuto una funzione ausiliaria rispetto alla famiglia per quanto riguarda l'istruzione e l'educazione dei figli. La libertà della scuola implicava, infatti, il rispetto dei diritti della famiglia, della Chiesa e dello Stato. Molta importanza dava quel partito alla scuola privata per la quale reclamava la più completa libertà.

A fianco ai programmi ufficiali della DC, è però importante anche ricordare le dichiarazioni dei suoi massimi dirigenti: De Gasperi nell'opuscolo "La parola dei democratici cristiani" ribadiva l'orientamento sul tema e scriveva che l'azione dello Stato deve essere sussidiaria e facilitante <<del rifiorimento dell'iniziativa privata>>; aggiungeva, poi, che era necessario rispettare la missione della Chiesa in campo educativo.

Un importante ruolo è svolto, anche, dalle riviste d'area cattolica, come "Civiltà cattolica", in cui si teorizza la difesa della scuola privata e si critica il monopolio statale nel campo dell'istruzione, si sostiene, poi, la necessità di finanziare la scuola privata con risorse pubbliche per porla in condizioni di parità con quella statale.

Fin da subito viene fuori, quindi, una straordinaria capacità della D.C. quella, da un lato, di <<giocare la carta filo statale>> per quanto riguarda la richiesta di finanziamenti, e, dall'altro, non avere remore a <<giocare la carta antistatale>> contro il monopolio dello Stato in campo educativo e la necessità per i privati di poter istituire proprie scuole<sup>8</sup>.

Più variegata e complessa rispetto alla Democrazia cristiana furono le posizioni dei comunisti in tema di scuola.

In un opuscolo, pubblicato prima della fine della guerra, dal titolo "La scuola nella ricostruzione", il Partito espone la necessità di rendere effettivo l'obbligo scolastico fino al 14° anno d'età, sostenendo che si dovevano creare delle scuole medie gratuite e fornire libri e attrezzature scolastiche agli allievi. Il documento riconosce l'utilità

---

<sup>8</sup> S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1974, pag. 3621-3623.

che può avere, in alcuni casi, la scuola privata, ma si schiera a favore della scuola statale.

Fondamentale per la ricostruzione della posizione del PCI in tema di scuola è poi il dibattito tenutosi su “Rinascita”<sup>9</sup>. In questa sede emersero le proposte e le discussioni sulla scuola, cui presero parte gli esponenti del Partito. Di grande importanza, nella determinazione del progetto scolastico dei comunisti, fu l’articolo di Concetto Marchesi<sup>10</sup> “Motivi di politica scolastica”<sup>11</sup> che possiamo considerare un vero e proprio manifesto della linea politica comunista sul tema. In esso si sosteneva che la scuola dovesse essere aperta a tutti, prescindendo dalla condizione economica di partenza, ma la scuola doveva, parimenti, attuare una forte selezione, soprattutto per quanto riguardava l’accesso all’università. Sempre in quest’articolo si ammetteva la possibilità di esistenza di istituti educativi privati, purché sottoposti al controllo dello Stato, specie per quanto riguarda il rilascio dei titoli di studio.

Come abbiamo detto, le posizioni comuniste non si focalizzarono in un unico orientamento: sempre su *Rinascita*, accanto alle posizioni di Marchesi, ne emersero altre. Sulla rivista vennero pubblicati postumi alcuni scritti di Antonio Gramsci tratti dai “quaderni”, nei quali si spiegava l’importanza di superare, con la democratizzazione della scuola, le difficoltà derivanti dalle origini sociali delle classi subalterne<sup>12</sup>.

Questa visione fu ripresa, in polemica con le posizioni “aristocratiche” di Marchesi, da Elio Vittorini: secondo lo scrittore siciliano il problema essenziale non era quello di creare una scuola selettiva volta a formare la futura classe dirigente, bensì quello di fornire a tutti la possibilità di istruirsi<sup>13</sup>.

Prevalsero le posizioni espresse da Marchesi; il PCI, nonostante le deplorazioni sul carattere classista della scuola, non fu in grado di esprimere una formulazione realmente innovativa, limitandosi ad alcune richieste generiche (scuola media obbligatoria e democratizzazione della scuola).

---

<sup>9</sup> Rivista politico-culturale del Partito comunista italiano: fu strumento di elaborazione e diffusione della politica culturale del PCI.

<sup>10</sup> Iscritto dal 21, filologo classico, professore universitario Marchesi era il maggior esperto del Partito in materia scolastica. Prospettava l’idea di una scuola privata, controllata però dallo Stato. La scuola sarebbe dovuta essere aperta a tutti ma selettiva.

<sup>11</sup> C. MARCHESI, *Motivi di politica scolastica*, in «Rinascita», n. 11, 1945, pag. 244ss.

<sup>12</sup> A. GRAMSCI, *Insegnamento classico e riforma Gentile*, in «Rinascita», n. 9-10, 1945, pp.209-212, ora in *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino 1975, Q. 12, pag. 1540-1551.

<sup>13</sup> E. VITTORINI, *Ma il problema fondamentale della scuola è di fornire i mezzi di conoscenza a tutti gli uomini*, in *Il Politecnico*, antologia critica, M. FORTI, S. PAUTASSO (a cura di), Milano, Berici editori, 1960, pag. 783-785.

Per quanto riguarda le posizioni degli altri partiti, queste risultano avere un minore interesse a causa della scarsa incisività che ebbero su questo tema nel dibattito in sede di Assemblea Costituente<sup>14</sup>.

Il tema dell'istruzione, nei lavori dell'Assemblea Costituente, fu ampiamente dibattuto in due occasioni: nella I sottocommissione nell'ottobre del 1946 e nell'assemblea generale nell'aprile del 1947. Questo dibattito fu alimentato quasi esclusivamente dagli esponenti del Partito comunista italiano e della Democrazia cristiana. Ciò avvenne sia perché le altre forze politiche non avevano una propria linea, ma anche perché Pci e Dc riuscirono a fissare i temi del dibattito, e ciò portò ad uno scontro fra le loro contrapposte opinioni. Le altre forze politiche più che intervenire in via autonoma fornendo un proprio apporto diretto, lo fecero in via strumentale, appoggiando le opinioni dei comunisti o dei democristiani<sup>15</sup>.

Il dibattito attraverso cui si giunse all'approvazione degli articoli riguardanti la scuola fu di altissimo spessore culturale e civile, rappresentò una delle vette più alte nei lavori dell'Assemblea costituente<sup>16</sup>.

E' importante ricordare, inoltre, che non tutte le forze politiche concordavano sull'opportunità di inserire nella Costituzione articoli espressamente dedicati alla scuola. In particolar modo, i socialisti che, in più occasioni, sottolinearono come fosse la legislazione ordinaria la sede più idonea per trattare temi quali la famiglia e la scuola<sup>17</sup>. I membri della costituente che più si distinsero nei lavori furono Concetto Marchesi e Palmiro Togliatti per il Partito comunista, Aldo Moro e l'attivissimo Giuseppe Dossetti per la Dc.

E' da sottolineare come una parte significativa del dibattito tra queste due grandi forze si svolse non in seno all'assemblea, che avrebbe dovuto essere la sede naturale del confronto, ma al di fuori di essa. Gli accordi PCI-DC spesso avvennero per delega diretta della Commissione, ma anche indipendentemente dalla delega<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup>S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, cit., pag.3623-3627.

<sup>15</sup> S. CASSESE, A. MURA, *Commento agli artt.33-34 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione, Rapporti etico sociali*, Zanichelli - Ed. del foro italiano, Bologna - Roma 1976, pag.211.

<sup>16</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 1999, pag.233.

<sup>17</sup> In particolar modo Lelio Basso sottolineò ciò nelle sedute del 29 e 30 ottobre della I sottocommissione. S. CASSESE, *Art.33*, cit., pag.215; vedi anche L. BASSO, *Problemi costituzionali in «Avanti!»*, 7 agosto 1946. Basso riteneva che, dati i rapporti di forza presenti nell'Assemblea, vi sarebbe stato, da parte dei democristiani, il tentativo di introdurre privilegi, anziché salvaguardare le esigenze di libertà della scuola e il diritto all'istruzione.

<sup>18</sup>S. CASSESE, *La scuola: ideali...*, cit., pag.3633.

Il dibattito nella prima Sottocommissione (che avvenne dal 18 al 30 ottobre 1946) fu aperto dalle relazioni introduttive di Marchesi e Moro. Scarsa attenzione fu dedicata al primo comma dell'art. 33 sulla libertà della scienza e dell'arte, non essendoci divergenze rilevanti sul tema. La discussione si concentrò, invece, sui temi dell'istruzione, soprattutto sul complesso rapporto tra scuola pubblica e privata.

La relazione del professor Marchesi, dopo una premessa sulla necessità del principio della libertà dell'arte e della scienza, affermava il ruolo centrale dello Stato in tema d'istruzione, sottolineando, così, che la materia scolastica era da ritenersi di interesse nazionale ed unitario. Sosteneva il ruolo primario e non ausiliario della scuola pubblica nel campo dell'istruzione. Discuteva il problema dell'insegnamento religioso nella scuola<sup>19</sup>. La sua relazione si concentrava sui rapporti tra scuola pubblica e privata e mirava a delimitare e a sottoporre a condizioni lo spazio che i cattolici reclamavano per quest'ultima<sup>20</sup>.

La relazione di Moro, invece, partiva dal diritto al pieno sviluppo della persona, da cui derivava il riconoscimento del diritto dell'uomo all'istruzione. Perciò lo Stato doveva garantire l'obbligatorietà e la gratuità degli studi fino al 14° anno. Moro ribadiva, poi, la visione democristiana secondo cui i genitori dovevano avere un ampio diritto nelle scelte educative dei propri figli, sottolineando l'importanza per le famiglie di poter scegliere una scuola che proseguisse i propri insegnamenti morali e trasmettesse la visione del mondo della famiglia d'appartenenza <<diritto ad essere istruito ed educato in base ad un programma che corrisponda agli orientamenti ed ai desideri dei rappresentanti naturali dei fanciulli>><sup>21</sup>.

Per questo bisognava ottenere un ampio riconoscimento del ruolo della scuola non statale: per Moro scuola pubblica e privata dovevano coesistere. Riteneva giusto che lo Stato desse sussidi alle scuole, che, per numero di partecipanti, avessero

---

<sup>19</sup> Per Marchesi L'insegnamento della religione andava quindi affidato alla Chiesa e alla famiglia, non alla scuola. Quest'ultima, infatti, nel passato si era prestata, secondo l'analisi dell'esponente comunista, a diverse forzature ideologiche. Gentile aveva introdotto la religione nella scuola, ma egli muoveva dalla fede cattolica per giungere al suo approdo filosofico. Vi era stata cioè una «commistione», che non favoriva la trasmissione dei più alti valori del cristianesimo P. PRUNERI, *Appunti dalle lezioni*, in [http://www.dissufdidattica.uniss.it/download/105/lezione\\_su\\_politica\\_scolastica\\_e\\_pci.pdf](http://www.dissufdidattica.uniss.it/download/105/lezione_su_politica_scolastica_e_pci.pdf), 15 ottobre 2013.

<sup>20</sup> S. CASSESE, *Commento Art. 33*, cit., pag. 217.

<sup>21</sup> S. CASSESE, *La scuola...*, cit., pag. 3633.

dimostrato di essere apprezzate dai cittadini, come pure a quelle che esercitavano utilmente la propria funzione educativa<sup>22</sup>.

Nella seduta successiva alla prima, il confronto tra comunisti e democristiani si fece più vivace; il dissenso tra le due relazioni si radicalizzò. Emerse, in maniera chiara, il problema del rapporto tra scuola pubblica e privata: esso si concretizzava nel quesito se si dovesse avere una trattazione unitaria oppure differenziata per i due tipi di scuole.

Per Moro, il ruolo dello Stato in ambito scolastico doveva essere riportato a due distinte funzioni, differenti tra loro: da un lato, la funzione amministrativa, diretta a garantire gli interessi collettivi, dall'altro, la funzione legislativa che garantisce le condizioni di libertà della scuola. In tema d'istruzione, non si deve operare una distinzione tra lo Stato e l'iniziativa privata: l'iniziativa privata confluisce in quella prestata dallo Stato, Moro non vede quindi la ragione per prevedere una trattazione differenziata<sup>23</sup>.

Dossetti pone il problema degli obblighi dello Stato verso la scuola privata e sulla sua necessità, seppur escludendo che questa potesse avere una posizione di privilegio rispetto alla scuola statale, riuscendo "scaltramente" così a focalizzare la discussione su come disciplinare unitariamente scuola pubblica e privata<sup>24</sup>.

Marchesi si mostra favorevole al riconoscimento del diritto della scuola privata di cui riconosce l'utilità, ma attribuendo allo Stato una funzione di ordinatore supremo<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup>P. PRUNERI, *Appunti dalle lezioni*, in [http://www.dissufdidattica.uniss.it/download/105/lezione\\_su\\_politica\\_scolastica\\_e\\_pci.pdf](http://www.dissufdidattica.uniss.it/download/105/lezione_su_politica_scolastica_e_pci.pdf), 6 ottobre 2013.

<sup>23</sup>A. MORO, *Resoconto della seduta del 22 ottobre della prima sottocommissione*, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, pag.276 ss. I Verbali sulla seduta del 22 ottobre della prima sottocommissione, (così come gli altri atti dell'assemblea costituente citati) sono tratti dal sito della Camera dei Deputati, in [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/I\\_Sottocommissione/sed027/sed027nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/I_Sottocommissione/sed027/sed027nc.pdf), 12 ottobre 2013.

<sup>24</sup>S. CASSESE, *Commento Art. 33*, cit., pag.2.

<sup>25</sup> Marchesi dirà nella seduta della prima sottocommissione del 22 ottobre che: Lo stato può riconoscere l'utilità della scuola privata, ma non può riconoscerne la necessità perché ciò facendo verrebbe a riconoscere la propria insufficienza a provvedere ai bisogni dell'educazione nazionale.[...]Ad affermare isolatamente questa funzione privilegiata dello Stato, egli è indotto da due correnti che gli sembrano minacciose in quanto tendono alla smobilitazione della scuola pubblica o ad ogni modo alla sua attenuazione; la corrente autonomista e quella cattolica, la quale ultima è diretta a fare della scuola privata confessionale la scuola di fiducia delle famiglie italiane.

<< La scuola privata sia liberissima, fiorisca in tutte le parti d'Italia, ma fiorisca con i propri mezzi e goda delle sue libertà; non chieda l'intervento e il favore dello Stato, perché essa aprirebbe le porte ad un'ingerenza statale gravissima per la stessa libertà dell'insegnamento privato.>>, in *Atti dell'assemblea costituente*, cit., pag.278.

Nelle sedute successive, la discussione si concentrò sulla libertà d'insegnamento, sul valore del titolo dottorale e sui sussidi alle scuole private. Ci si soffermò in particolare su come dovesse essere considerata la posizione della scuola privata.

Si presentarono tre posizioni: la prima teorizzava che la scuola privata dovesse essere solo permessa, la seconda per cui dovesse essere libera ed una terza posizione che sosteneva la possibilità di sorreggere economicamente la scuola privata. Ed è sulla tematica del sostegno economico alla scuola privata e del suo pareggiamento alla scuola pubblica che si svolse il dibattito più acceso; la volontà delle forze laiche era quella di trovare dei correttivi alla situazione che si stava profilando: ossia quella della legittimazione al finanziamento e dell'equipollenza dei titoli di studio della scuola non statale. Si individuaron così determinati correttivi. Queste furono le tematiche principali prima della votazione su questo progetto d'articolo<sup>26</sup>.

A questo accesissimo dibattito su quello che diverrà l'art. 33 ( art. 27 del progetto di Costituzione approvato dalla commissione dei 75 seguì una discussione sull'articolo successivo quello che, in Costituzione, diverrà l'art 34 (ossia l'art.28 del progetto di costituzione). Questo fu approvato dopo una rapida discussione. Il dibattito si incentrò su due temi: quello dell'obbligo scolastico e le modalità attraverso cui garantire l'assistenza scolastica<sup>27</sup>.

Dobbiamo qui ricordare che le questioni riguardanti la scuola furono discusse dai costituenti non solo nella I sottocommissione, ma anche in altre sedi e ciò produsse i suoi echi sul tema<sup>28</sup>. In particolar modo, la problematica riguardante l'obbligo scolastico venne esaminata anche dalla II sottocommissione nel dibattito sul tema della ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni. In questa sede fu particolarmente vivo lo scontro tra democristiani, che qui riproposero la loro opposizione ideologica alla Daneo-Credaro (la legge che aveva avvocato la scuola elementare allo Stato) e partiti della sinistra; questi ultimi vedevano nel decentramento dell'istruzione alle Regioni una ferita alla sovranità dello Stato<sup>29</sup>. E di scuola si parlò anche nella III

---

<sup>26</sup> S. CASSESE, *Commento art.33-34*, cit., pag.218.

<sup>27</sup> A. POGGI, *Commento Art.34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, cit., pag.702; S. CASSESE, nel suo commento ci ricorda che <<gli interventi furono solamente tredici, e rapidissimi; la disposizione, presentata dopo l'accordo tra Moro e Marchesi fu approvata dalla I sottocommissione e resto sostanzialmente immutata>>. Pag. 218.

<sup>28</sup> S. CASSESE, *La scuola*, cit., pag.3636.

<sup>29</sup> A. POGGI, *Commento Art.34*, cit., pag.702.



sottocommissione chiamata ad esaminare i <<diritti all'espansione personale dei cittadini nella nuova Repubblica italiana>><sup>30</sup>.

Anche in Assemblea costituente il tema dominante fu il rapporto tra scuola pubblica e scuola privata. Ma in questa sede la discussione si sviluppò in maniera più larga toccando una molteplicità di temi. Inoltre, a differenza di quanto avvenne nella prima sottocommissione, vi fu qui un più massiccio apporto dei rappresentanti degli altri partiti<sup>31</sup>.

<<Si discusse della distinzione tra libertà della scuola e libertà nella scuola, della garanzia dell'esistenza di una scuola privata, della negazione dell'istruzione come funzione dello Stato e del controllo dello Stato sulla scuola o dell'alternativa a favore di una regolazione pubblica; della distinzione tra Stato educatore e Stato organizzatore dell'educazione, della natura di funzione o di servizio pubblico della scuola, dell'autonomia dell'istruzione superiore, del finanziamento della scuola privata, dell'aiuto finanziario agli scolari>><sup>32</sup>.

Nel corso della seduta del 29 aprile, Corbino, Marchesi, Preti, Pacciardi, Rodinò, Codignola ed altri proposero un emendamento volto ad aggiungere al 3° comma dell'art.33 <<enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione>>, l'espressione <<senza oneri per lo Stato>><sup>33</sup>.

Durante questa seduta, l'economista liberale Corbino, ebbe a dichiarare, alla ricerca di una mediazione, come il contenuto di questa aggiunta non diceva che lo Stato non potesse mai intervenire in aiuto ad istituti privati, ma sanciva l'inesistenza di un diritto di questi a pretendere un finanziamento<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> S. CASSESE, *La scuola...*, cit., pag.3636.

<sup>31</sup> Ivi, pag.3637.

<sup>32</sup> Ivi, pag.3636.

<sup>33</sup> Assemblea costituente, seduta del 29 aprile, in *Atti assemblea costituente*, pag.3377, reperibile in [http://www.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed105/sed105.pdf](http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed105/sed105.pdf).22, ottobre 2013.

<sup>34</sup> A questa dichiarazione, fatta a titolo personale, sono a volte ricorsi i sostenitori del finanziamento alle scuole private per vantare un presunto riconoscimento del diritto di tali scuole a poter ricevere una qualche forma di finanziamento. Tuttavia dobbiamo precisare come non può certamente considerarsi questa la volontà degli estensori della formula. La stragrande maggioranza dell'assemblea, interpretava la formula come volta a vietare il sovvenzionamento delle scuole non statali, come peraltro appare dalle dichiarazioni di voto. Ricordiamo, fra gli altri, l'intervento di Tristano Codignola, nella seduta pomeridiana del 21 aprile 1947 (pag.3147 e ss. Atti dell'assemblea), in cui l'allora esponente del Partito d'Azione, precisa come finanziare le scuole privato-confessionali sarebbe stato un male per il paese, poiché avrebbe significato in breve tempo il crollo della scuola statale. Posizione

L'emendamento venne comunque approvato con i voti contrari della Dc, ciò parrebbe far emergere come lo stesso partito democratico cristiano, a prescindere dalle interpretazioni date negli anni successivi considerasse l'ultimo inciso del terzo comma dell'art.33 come preclusivo di ogni sovvenzione per le scuole private.

Nella stessa seduta del 29 aprile Dossetti aveva comunque specificato come stesse a cuore al suo partito ottenere la libertà della scuola e garantire il riconoscimento delle carriere scolastiche dei suoi alunni rispetto alla scuola statale << senza la necessità di un onere finanziario a carico dello Stato>><sup>35</sup>.

Ai fini che ci interessano è utile ricordare che l'onorevole Laura Bianchini nella seduta del 21 aprile 1947 aveva sottolineato il ruolo della scuola materna quale primo frammento dell'istruzione e ne aveva proposto l'inserimento nella carta costituzionale attraverso un emendamento la cui formulazione concreta aveva però lasciato all'iniziativa dei colleghi. <<Noi vogliamo che la scuola materna sia sottratta a questa involuzione ed ecco perché proporrò un emendamento che sarà composto di poche parole, in cui si dirà che l'istruzione e l'educazione devono cominciare fin dalla prima infanzia, quindi fin dal periodo della scuola materna e non dal periodo della scuola elementare>><sup>36</sup>.

Nonostante ciò l'intervento non produsse nessuna modifica sull'articolato.

---

ribadita negli anni sessanta, quando la questione scuola pubblico-privata ebbe una riviviscenza e l'on. Corbino ribadì la sua personale visione.

In un celebre articolo dello stesso Codignola, però, comparso su l' <<Avanti!>> il 6 settembre 1964, *La memoria corta dell'on. Corbino*, lo stesso parlamentare socialista precisa come il finanziamento pubblico sia consentito dalla Costituzione solo alla scuola pubblica.

Anche a voler intendere la formula, nel senso fatto proprio da Corbino, quindi come volta a non far sorgere il diritto a sovvenzioni statali, seppur senza impedire sussidi dati in maniera facoltativa, essa risulterebbe <<logicamente e giuridicamente pleonastica, non essendo mai esistito un dovere dello stato a finanziare le scuole non statali ed essendo sempre esistita per contro una podestà discrezionale di concedere aiuti finanziari quando se ne manifestasse l'opportunità>> V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, cit., pag.85.

<sup>35</sup> Ivi, l'intervento di G. DOSSETTI, *Atti dell'assemblea*, pag. 3370 .

<sup>36</sup> *Atti assemblea costituente*, seduta del 21 aprile 1947, pag.3126.

## **1.2. Interpretazione dell'art.33 1° e 2° comma: considerazioni sulla libertà d'insegnamento e sugli obblighi della Repubblica in materia d'istruzione.**

Nel primo comma dell'art.33<sup>37</sup> possiamo identificare due distinti principi: relativi uno alla libertà della scienza e dell'arte, l'altro relativo specificatamente alla libertà d'insegnamento.

Secondo alcuni autori, le libertà dell'arte e della scienza, di cui al primo comma, rientrerebbero nella più ampia libertà di pensiero di cui all'art.21 Cost.<sup>38</sup> Secondo altri le manifestazioni dell'arte e della scienza non sembrano perfettamente sovrapponibili con le manifestazioni del pensiero<sup>39</sup>. Di qui la distinzione tra le libertà di cui all'art.33 e quella di pensiero dell' art.21, le prime godrebbero di una tutela privilegiata che le sottrarrebbe al limite costituzionale del buon costume che opera invece per la libertà di manifestazione del pensiero<sup>40</sup>.

La libertà d'insegnamento è il principio centrale di questa disposizione costituzionale. Ad un'analisi approfondita emerge come il frammento dell'articolo, che la contiene, si distacchi dalle altre parti della stessa voce riguardanti la scuola.

La libertà d'insegnamento non è circoscritta solo all'arte e alla scienza, ma è ricompresa nella più ampia libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), di cui l'art. 33,1°co. rappresenta un rafforzamento<sup>41</sup>.

Altri autori, che pur non negano che l'attività d'insegnamento si concretizza in una manifestazione del pensiero, ne esaltano la funzione strumentale rispetto a obiettivi d'istruzione ma arrivano ad affermare che <<la libertà costituzionale d'insegnamento assume il significato di norma posta a garanzia del carattere tecnico dell'attività docente e quindi norma che tutela non tanto il singolo docente quanto il gruppo professionale cui il docente appartiene>>; in tal senso la norma opererebbe una spersonalizzazione dell'insegnamento che verrebbe in rilievo non come attività

---

<sup>37</sup> Il proponente dell'attuale formulazione dell'1° comma dell'art.33 fu Concetto Marchesi il quale non fece mistero di essersi ispirato all'art 142 della Costituzione di Weimar <<L'arte, la scienza ed i loro rispettivi insegnamenti sono liberi.

*Lo Stato ne protegge la libera esplicazione e contribuisce al loro sviluppo*>>.

<sup>38</sup> V. CRISAFULLI, *Contenuto e limiti alla libertà di istituire scuole*, in *Giur.cost.*, 1958, pag.491.

<sup>39</sup> A. MURA, *Commento art.33*, cit., pag. 227.

<sup>40</sup> S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957, pag.47ss.

<sup>41</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, cit., pag.68.

personale bensì come funzione<sup>42</sup>. Questa libertà gode di un regime di tutela privilegiato, in ragione del suo oggetto specifico ritenuto meritevole di particolari garanzie. Il tema è molto complesso e la stessa definizione di libertà d'insegnamento è stata soggetta a dispute interpretative.

Secondo la tesi del prof. Pototschnig (che distingue le diverse funzioni in cui si suddivide l'attività della scuola) bisognerebbe, quando si parla della *libertà d'insegnamento*, sottolineare gli aspetti della libertà personale del docente. Per questa tesi l'insegnamento è << necessariamente ed esclusivamente attività personale >>, prescinde quindi sia dalla persona giuridica al cui servizio l'insegnante si trovi, sia dalla scuola nella cui organizzazione l'insegnante stesso risulti inquadrato. Ergo <<il rapporto di servizio che lega l'insegnante all'organizzazione scolastica non incide affatto sull'insegnamento come tale>>; l'unico vincolo per l'insegnante sarebbe quello di svolgere il proprio insegnamento nell'ambito delle strutture organizzative della scuola<sup>43</sup>.

Della medesima opinione sembra essere Sandulli:<< La libertà d'insegnamento fa riferimento alla libertà personale del docente: è l'attività attraverso la quale l'insegnante con metodo libero trasmette le conoscenze agli alunni; il concetto di insegnamento è da tener distinto rispetto a quello d'istruzione ossia l'insieme degli insegnamenti considerati nel loro totalità e collegati tra loro, miranti ad istruire gli studenti secondo un dato modello; la scuola è l'apparato organizzativo scaturente dall'aggregazione comunitaria di docenti e discenti>><sup>44</sup>.

Altre tesi evidenziano come l'insegnamento sia strumentale rispetto all'istruzione, facendo sì che <<la finalità formativa entri a far parte intimamente del concetto di insegnamento>>. In questa prospettiva si è proposto d'interpretare la *libertà d'insegnamento* come tutela della professionalità del docente e, conseguentemente, della scuola come comunità professionale.

Per questa tesi la libertà sarebbe garantita <<non nell'interesse dei docenti ma a vantaggio dell'insegnamento in sé >>, degli allievi e conseguentemente di tutto il corpo sociale. Questa tesi ha finito per essere accentuata dall'introduzione dell'autonomia scolastica e dalla necessità di elaborazione collegiale del Pof

---

<sup>42</sup> M. GIGANTE, *Art.33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Politica del diritto*, n.3, 1999, pag.456.

<sup>43</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola* (estratto dalla rivista *Giur. Cost.*), Milano, Giuffrè, 1961, pag.23.

<sup>44</sup> A. SANDULLI, *Il sistema nazionale d'istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag.26.

cinquanta anni dopo (che analizzeremo nel prosieguo)<sup>45</sup>. Questa libertà va riferita ad ogni tipo d'insegnamento, sia esso elementare o universitario, la differenza infatti è metodologica e non riguarda il suo oggetto<sup>46</sup>.

E' importante anche definire qual è l'ambito d'esercizio della libertà d'insegnamento. Su questo tema esistono due punti di vista antitetici<sup>47</sup>.

Secondo la prima corrente di pensiero la libertà di cui al 1° comma sarebbe riferibile solo all'ambito scolastico. Per la seconda corrente di pensiero questa libertà sarebbe più estesa e sarebbe ravvisabile anche al di fuori dell'ambito scolastico<sup>48</sup>. Un'altra impostazione dottrinale preferisce distinguere l'insegnamento scolastico da quello extrascolastico: sarebbe, così, possibile operare una distinzione tra una serie di problemi legati all'insegnamento in generale ed altri connessi allo specifico ambito scolastico<sup>49</sup>.

L'ambito di esercizio della libertà d'insegnamento si collega anche alla natura giuridica di questa libertà. Bisogna stabilire se di questa siano titolari tutti i cittadini oppure se questa sia patrimonio di una specifica cerchia di individui dotati di particolari requisiti di idoneità e professionalità. Anche chi ammette che questa libertà appartiene indistintamente a tutti i soggetti dell'ordinamento, non può che consentirne, però, una specifica determinazione in ambito scolastico<sup>50</sup>.

L'art.33, se da un lato, nel 1° comma (libertà nella scuola), garantisce la libertà di insegnamento del docente; dall'altro garantisce anche la libertà di enti e privati di istituire proprie scuole, nel 3° comma (libertà della scuola), per cui la libertà di insegnamento cederebbe di fronte alle esigenze della scuola privata di perseguire i propri fini educativi, tanto più che l'autonomia culturale della scuola privata si riconnette col diritto-dovere di educare i figli sancito dal'art.30 cost., in virtù del quale la famiglia può scegliere il percorso educativo dei propri figli, adottando il tipo

---

<sup>45</sup> M. GIGANTE, *Art.33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Politica del diritto*, n.3, 1999 ,pag.453/468. A pagina 270 del medesimo articolo viene specificato come << la configurazione dell'insegnamento come attività tecnica e la connessa configurazione delle scuole come organizzazioni di professionisti valgano non solo per la scuola pubblica, ma anche per quella privata, dal momento che questa, prima ancora di essere privata, è innanzi tutto una scuola>>.

<sup>46</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, cit., pag.68.

<sup>47</sup> G. FONTANA, *Commento art.33*, cit., pag.683.

<sup>48</sup> La libertà d'insegnamento oltrepassa largamente i confini della scuola, come concreta organizzazione estendendosi in ogni campo della vita associata, si può tranquillamente concludere che essa è però garantita, in principio anche e necessariamente nella scuola. V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, cit., pag.69.

<sup>49</sup> S. CASSESE, A. MURA, cit., pag.232.

<sup>50</sup> G. FONTANA, *Commento art.33*, cit., pag.683.

di formazione che ritengono più conforme al proprio quadro culturale, educativo, religioso<sup>51</sup>. La famiglia deve comunque sempre rispettare il libero sviluppo della personalità dei minori, la libertà dei genitori nella scelta del tipo d'istruzione <<non è e non può essere un capriccioso arbitrio>>; la personalità del minore, chiaramente, produrrà dei limiti diversi alla potestà genitoriale, articolandosi diversamente col progredire della crescita e col mutamento delle capacità del ragazzo, dovendosi distinguere tra il bambino ed il giovane pervenuto ad un maggior grado di sviluppo.

Qui sorge un conflitto tra le due libertà (*della* e *nella* scuola) che non è possibile risolvere garantendole entrambe; non vi è in altre parole la possibilità di garantire la libertà *della* scuola senza negare o quanto meno subordinare ad essa la libertà *nella* scuola<sup>52</sup>. La Costituzione stessa consente quindi una limitazione della libertà individuale d'insegnamento quando e nella misura in cui ciò è necessario a garantire la libertà della scuola<sup>53</sup>.

Questo tema è particolarmente delicato in rapporto all'insegnamento nella scuola privata. Infatti, al fine di garantire ad una scuola ideologicamente orientata la possibilità di esplicare compiutamente la propria missione educativa, non potrà trovare protezione la libertà d'insegnamento (se non nella possibilità del docente di recedere per giusta causa dal proprio rapporto lavorativo, a motivo del contrasto ideale con il gestore della scuola). Se non fosse così, verrebbe inevitabilmente leso il diritto del privato di gestire la scuola secondo i propri orientamenti ideali necessari a realizzare gli specifici obiettivi culturali della scuola.

Il tema della protezione della libertà d'insegnamento nella scuola privata ideologicamente orientata è stato affrontato dalla Corte Costituzionale nel celeberrimo caso Cordero<sup>54</sup>; la Corte costituzionale riconobbe come prevalente la libertà della scuola su quella dell'insegnamento, ritenendo che la protezione della seconda non avrebbe potuto che ledere irrimediabilmente la libertà della scuola, mentre la tutela di questa avrebbe comunque garantito la libertà d'insegnamento

---

<sup>51</sup> Ivi., pag. 681-685.

<sup>52</sup> All'interno della scuola pubblica, accanto alla libertà del discente deve ricevere una tutela prioritaria la libertà d'insegnamento che può avere un limite solo nella scelta operata dal legislatore attraverso la definizione generale dei programmi d'insegnamento. Non così nella scuola privata dove i fini propri dell'ente gestore prevalgono sulla libertà d'insegnamento del docente. G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, cit., pag. 217.

<sup>53</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, cit., pag. 62/74-75.

<sup>54</sup> A. MURA, (voce) *Istruzione privata*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Utet, 1990, Ed. I, vol. 18°, pag. 3.

anche se limitandola (poiché il docente entrato in contrasto con la scuola può recedere dal rapporto)<sup>55</sup>.

E' necessario, però, ricordare che sull'argomento è stata emessa, più di recente, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 20 ottobre 2009 che ha affrontato il caso del professor Lombardi Vallauri e, pur manifestando un formale ossequio rispetto all'orientamento dell'unico precedente costituzionale in materia, introduce dei forti elementi di novità in rapporto alla dialettica libertà *della* scuola vs. libertà *nella* scuola<sup>56</sup>.

Dobbiamo, a questo punto, operare una distinzione: mentre nella scuola pubblica la libertà d'insegnamento è garantita al singolo docente in quanto tale (ricordiamo che la Repubblica deve istituire scuole di ogni ordine e grado), viceversa, nella scuola privata, è all'istituzione scolastica che andrà garantita la libertà d'insegnamento; questa potrà, quindi, influire sul tipo d'insegnamento praticato al suo interno. La libertà d'insegnamento pertanto si configura diversamente nei due tipi di scuola costituzionalmente previsti e, conseguentemente, dobbiamo considerare

---

<sup>55</sup> Da quanto precede risulta di tutta evidenza che, negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, si mortificherebbe e si rinnegherebbe la libertà di questa, inconcepibile senza la titolarità di quei poteri. I quali, giova aggiungere, costituiscono certo una indiretta limitazione della libertà del docente ma non ne costituiscono violazione, perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivida. Corte costituzionale sent. n.195/1972.

Questa sentenza riguardante il prevalere della libertà della scuola privata sulla libertà d'insegnamento fu sottoposta immediatamente a vivaci critiche si vedano: S. LARICCIA, *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giur. cost.*, 1972, pag. 2196; G. CAPUTO, *Sul "caso Cordero"*, in *Giur.cost.*, 1972, pag.2856; A. C. JEMOLO, *Perplexità su una sentenza*, in *Foro it.*, 1973, I, pag.7; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il "caso" Cordero. Un po' di ermeneutica*, in *Pol. Dir.*, 1973, pag.28. Ricordiamo anche il pamphlet con cui il protagonista riepiloga la vicenda che lo vede coinvolto: F. CORDERO, *Risposta a Monsignore*, Bari, De Donato, 1970.

<sup>56</sup> M. CROCE, *Il "Caso Lombardi Vallauri" dinanzi alla C.e.d.u.: una riscossa della libertà nella scuola?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (Rivista Telematica ottobre 2010), in [http://www.statoechiése.it/images/stories/2010.10/croce\\_ilcaso.pdf](http://www.statoechiése.it/images/stories/2010.10/croce_ilcaso.pdf), <<La Corte europea, infatti, ha giudicato che l'interesse dell'Università di dispensare un insegnamento ispirato a una dottrina (in questo caso, la cattolica) non possa estendersi fino ad attentare alla sostanza stessa delle garanzie procedurali cui l'insegnante ha diritto sulla base dell'art. 10 della C.e.d.u., e ha rimarcato come sia necessario instaurare un contraddittorio per verificare la sussistenza del legame esistente tra le opinioni personali e l'attività di insegnamento (in sostanza, gli eventuali riflessi delle prime sulla seconda) >>. pag.2, 17 ottobre 2013.

diversamente la libertà d'insegnamento ed i suoi limiti a seconda che la scuola cui facciamo riferimento sia pubblica o privata<sup>57</sup>.

La scuola pubblica non è caratterizzata ideologicamente, essa è sì scuola dello Stato, ma ciò non sta certo a significare che lo Stato possa imprimere un particolare orientamento ideologico alla scuola. I costituenti avevano la precisa volontà di impedire che si potesse riaffermare una scuola di Stato, perseguente gli interessi di una sola parte, si voleva sbarrare la strada ad una scuola che omologasse il pensiero dei cittadini inculcando loro una determinata cultura. La libertà degli insegnanti si configura, quindi, come reazione all'indottrinamento del regime fascista. Tutti riconoscevano un pericolo nella possibilità che sussistesse istituzionalmente una sola interpretazione della realtà, promanante dalla maggioranza governativa, una scuola neutrale avrebbe impedito possibili strumentalizzazioni<sup>58</sup>.

La scuola pubblica risulta necessariamente connotata da neutralità istituzionale: al suo interno vi è un ordinamento in cui i docenti, esercitando la propria libertà d'insegnamento, fanno emergere una pluralità di orientamenti culturali, pedagogici, didattici, religiosi e politici; in questo modo i discenti possono ottenere un insegnamento "neutrale" in quanto ogni docente è libero di esprimere le proprie opinioni e seguire un proprio metodo d'insegnamento.

La convivenza e il confronto tra le diverse opinioni e metodologie educative concorre a formare in maniera libera l'educazione del discente. Non abbiamo una neutralità come astensione dall'esprimere i propri orientamenti nella trasmissione delle conoscenze agli allievi, ma la neutralità è data dal confronto tra gli orientamenti culturali.

La scuola privata è, invece, portatrice di un orientamento particolare (anch'esso espressione di libertà); essa è ideologicamente o religiosamente caratterizzata. I docenti della scuola privata, condividendo la particolare Weltanschauung della scuola, concorrono con il loro insegnamento a realizzare le finalità di questa, trasmettendo i saperi conformemente all'indirizzo culturale o religioso della scuola. Gli allievi possono così ricevere, in questo tipo di scuola, una "prestazione" educativa conforme al loro diritto di scelta (o quanto meno al diritto di scelta di chi esercita su di loro la potestà genitoriale).

---

<sup>57</sup> A. MATTIONI, (voce) *Insegnamento (libertà di)*, in *Digesto pubbl.*, Torino, 1995, VIII, pag. 413-416.

<sup>58</sup> L. CACERANO, G. MARTINEZ Y CABRERA, (voce) *Scuola*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, pag. 859-861.



La libertà d'insegnamento si esplica in maniera differente (ed incontra limiti differenti) a seconda del tipo di scuola preso in considerazione: ciò deriva dal fatto che scuola pubblica e privata sono chiamate ad adempiere una diversa funzione sociale<sup>59</sup>.

Perché nella scuola pubblica sia garantita effettivamente questa libertà, nonché per assicurare i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione sanciti dall'art.97 Cost., è necessario che la selezione dei docenti che in essa opereranno avvenga sulla base di un concorso pubblico.

Attraverso il concorso è possibile una selezione basata su criteri esclusivamente tecnici volti a scegliere i soggetti più preparati a svolgere un determinato incarico pubblico, in questo caso di educatore. Così agendo si prescinde da criteri *discrezionali* o legati ad una specifica appartenenza ideologica, contrariamente a quanto era avvenuto sotto il regime fascista, e si può effettivamente garantire il pluralismo e quindi la neutralità all'interno della scuola pubblica, poiché il personale viene scelto in virtù delle sue capacità, non dell'appartenenza ideologica.

Gli insegnanti statali sono coperti dalle garanzie di cui all'art.51 Cost., nessuna discriminazione ideologica è quindi ipotizzabile, almeno in via di principio, oltre che al momento dell'assunzione, anche nel successivo rapporto d'impiego<sup>60</sup>.

E' da sottolineare anche che, essendo la scuola pubblica finanziata con modalità pubbliche, cioè con un prelievo generalizzato su tutti i cittadini, per essa sono vietati trattamenti che possano favorire una sola o solo alcune delle componenti "culturali" che compongono il corpo sociale. Analogamente, è necessario tutelare lo stato giuridico, la carriera e la retribuzione del docente, affinché sia effettivamente garantita la sua indipendenza e la sua libertà.

Il 2° comma dell'art.33 sancisce che <<La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole per tutti gli ordini e i gradi>>. Questo comma prescrive il dovere inderogabile dello Stato di provvedere direttamente al bisogno d'istruzione dei cittadini attraverso proprie scuole e disponendo legislativamente le norme regolatrici in materia. Questa previsione è strettamente connessa al principio della scuola aperta a tutti, affermato dall'art. 34 (che analizzerò nel prosieguo).

Sullo Stato incombe quindi non solo il dovere di disciplinare normativamente la materia dell'istruzione, ma anche di provvedervi concretamente creando e gestendo

---

<sup>59</sup> A. MATTIONI, (voce) *Scuola privata e pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet,Torino,1997,vol. XLI,pag.636ss.

<sup>60</sup> A. MURA, *La scuola della Repubblica*,1979,pag.152.

istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, un obbligo quindi di realizzare materialmente il sistema scolastico non solo di dettarne la disciplina normativa<sup>61</sup>.

Per il raggiungimento delle finalità dell'istruzione, da concepirsi non solo come trasmissione/apprendimento di specifiche conoscenze, ma anche come formazione civile e culturale dell'alunno, lo Stato deve istituire delle proprie scuole; queste, con riferimento all'insegnamento in esse impartito, si classificano in scuole di grado preparatorio (materne), di grado inferiore (elementari), di grado medio (secondarie di primo e secondo grado), di grado superiore (università)<sup>62</sup>. Questa previsione, in virtù della quale lo Stato è costituzionalmente impegnato a garantire l'istituzione di scuole per tutti gli ordini e i gradi, sottolinea la supremazia dello Stato in ambito scolastico ed afferma il suo ruolo centrale nella formazione dei cittadini.

Questa previsione sancisce un nuovo ordine rispetto ad un passato in cui la formazione scolastica era appannaggio quasi esclusivo della Chiesa cattolica. La presenza dello Stato in questo ambito permette di garantire l'effettività del pluralismo scolastico<sup>63</sup>; lo Stato non può (anzi la previsione costituisce un vero e proprio divieto) abbandonare l'istruzione completamente ai privati; «ma ha l'obbligo di mettere in piedi una organizzazione in grado di accogliere tutta la popolazione in età scolare senza che una parte di essa sia costretta a frequentare la scuole private non per scelta, ma per carenza di strutture statali»<sup>64</sup>.

L'obbligo per lo Stato di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi si concretizza nel dovere per lo Stato di gestire il servizio pubblico «Scuola».

La scuola pubblica è lo strumento, che permette, di dare attuazione, al diritto del cittadino di ricevere dallo Stato, tramite la sua organizzazione, la possibilità d'istruirsi<sup>65</sup>.

La scuola pubblica<sup>66</sup> appartiene a quei pubblici servizi, che lo stato deve provvedere ad erogare, tramite propri organi ed istituti, ciò nella realizzazione di una specifica disposizione costituzionale, il 2° comma dell'art.33<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup> G. FONTANA, *op. cit.*, pag. 683-684/686.

<sup>62</sup> M. SALAZAR, (Voce) *Istruzione pubblica*, in *Digesto pub., cit.*, 1994, IX, pag. 30.

<sup>63</sup> G. FONTANA, *op. cit.*, pag. 686.

<sup>64</sup> A. MURA, *Commento Art. 33-34, cit.*, pag. 235.

<sup>65</sup> G. CIMBALO, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio: il caso della Toscana, Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica, Atti del II Convegno Nazionale di Diritto Ecclesiastico, Siena, 27-29 nov. 1980*, Milano, Giuffrè, 1981, pag. 720-721.

<sup>66</sup> «Ai fini della definizione di Scuola pubblica è indifferente che essa sia istituita e gestita dallo stato o istituita e gestita da altri enti locali territoriali», G. CIMBALO, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio: il caso della Toscana, cit.*, pag. 720.

L'intervento statale in campo scolastico ha quindi carattere doveroso, rispetto a quello privato che invece è solo eventuale. Il riconoscimento della scuola privata non può quindi spingersi ad annullare o anche solo a ridurre a mera presenza simbolica il carattere necessario e doveroso dell'intervento pubblico, in particolar modo dobbiamo ricordare che è solo nella scuola statale che si garantiscono pienamente il principio della libertà d'insegnamento e del pluralismo ideologico e culturale<sup>68</sup>.

A questo punto dobbiamo fare cenno al diritto allo studio, che non si esaurisce nella sola <<assistenza scolastica>> tracciata dall'art.34 Cost., ma, assume un significato più ampio e complesso, racchiudendo, al suo interno, non solo le norme costituzionali relative alla materia istruzione e alla promozione della cultura, ma anche i principi di uguaglianza sociale contenuti nell'art.3 della Costituzione<sup>69</sup>.

Il diritto allo studio si colloca quindi nel generale disposto dell'art.3,2 comma Cost., costituendo, uno dei mezzi più importanti, per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Ai fini della garanzia di questo diritto, lo Stato deve organizzare quelle strutture e quei servizi che sono necessari a rendere possibile per tutti l'accesso alla scuola, contribuendo a realizzare quell'uguaglianza sostanziale che è obiettivo della nostra Repubblica. Quest'attività, di promozione della scuola pubblica, costituisce d'altronde, un ulteriore riprova dell'obbligo di istituire scuole statali di tutti gli ordini e gradi stabilito dall'art.33,2 comma<sup>70</sup>.

Contro quest'interpretazione dell'inciso del 2° comma si schiera Pototshnig (la cui teoria sull'interpretazione delle norme costituzionali relative all'istruzione meglio affronteremo nel prossimo paragrafo), per il quale, il compito della Repubblica di istituire scuole di tutti gli ordini e i gradi deve essere inteso non come dovere dello Stato di svolgere esso stesso istruzione, bensì come dovere dell'ordinamento di apprestare organizzazioni statali capaci di provvedere all'istruzione. Dobbiamo premettere che per Pototshnig la nozione giuridica di scuola indica un'organizzazione volta a produrre istruzione<sup>71</sup>.

L'autore dopo aver definito la scuola come un'organizzazione di attività, scinde tra organizzazione ed attività: l'organizzazione può essere statale (così come può essere

---

<sup>67</sup> Ivi, pag. 721.

<sup>68</sup> G. FONTANA, *op. cit.*, pag. 689.

<sup>69</sup> G. CIMBALO, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio*, cit., pag. 735.

<sup>70</sup> Ivi, pag. 737.

<sup>71</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento...*, cit., pag. 94.

non statale), mentre l'istruzione sarebbe un'attività libera degli insegnanti (anche all'interno delle scuole private)<sup>72</sup>. In virtù di ciò l'attributo <<statale>> si riferisce non già all'istruzione, ma solo all'organizzazione attraverso cui essa è impartita<sup>73</sup>.

L'intento principale della tesi che divide l'organizzazione dall'attività, è l'accorpamento su base individualistica e libertaria dell'attività d'istruzione pubblica e privata, ma proprio in relazione a quest'obiettivo l'argomento cade in contraddizione. Infatti affinché le attività d'insegnamento pubblico e privato possano considerarsi giuridicamente identiche, a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro da cui nascono, è necessario che godano dello stesso regime di libertà<sup>74</sup>.

Ma, come abbiamo visto, non sussiste nella scuola privata libertà d'insegnamento come diritto individuale del docente; conseguentemente la posizione del docente della scuola privata non è assimilabile a quella del docente nella scuola pubblica.

E' impossibile nella scuola privata (così come in quella pubblica) identificare una distinzione tra l'organizzazione (la scuola), e l'attività, di pertinenza dei docenti (l'insegnamento)<sup>75</sup>.

Le argomentazioni *pototschnighiane* finiscono per interpretare riduttivamente l'impegno per lo Stato di occuparsi delle scuole, derivante dal 2° comma dell'art.33, la loro istituzione non sarebbe un attributo qualificatore della posizione giuridica dello Stato, che avrebbe solo il compito di dettare *le norme generali sull'istruzione*. Questi ragionamenti non appaiono in nessun modo condivisibili <<essendo chiaro ed inequivocabile nel testo costituzionale il riferimento all'obbligo per lo Stato di istituire scuole>><sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Il personale facente parte dell'organizzazione <<scuola statale>> è sì al servizio dello Stato, perché legato allo stato da un rapporto d'impiego, ma non è personale che svolga in questo suo servizio una pubblica funzione; l'istruzione non è infatti neppure in questo caso statale, giacché tale è soltanto l'organizzazione, ossia la scuola. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento...*,cit.,pag.96.

<sup>73</sup> Ivi,pag.94.

<sup>74</sup> A. MURA, *La scuola della Repubblica*,1979,pag.150-151.

<sup>75</sup> Ivi,pag.152-153.

<sup>76</sup> G. CIMBALO, *La normativa regionale...*,cit.,pag.737-738.

### **1.3. Analisi del principio di libertà della scuola e divieto di finanziamento alla scuola privata Art. 33, 3° comma.**

Il 3° comma sancisce il diritto per enti e privati di istituire proprie scuole senza oneri per lo stato. Ciò è strettamente interconnesso con la libertà d'insegnamento. Ma, nonostante lo stretto legame con la libertà di cui al primo comma, il diritto dei soggetti privati di istituire proprie scuole è un diritto soggettivo vero e proprio garantito alle persone fisiche e giuridiche, collegato alla libertà precedente, ma da essa autonomo (anche la Corte Costituzionale lo ha espressamente riconosciuto nella sent. 19/06/1958 n.36, in Giur. cost., 1958, 486: < Alle scuole private si deve riconoscere una libertà attinente all'indirizzo culturale e all'autonomia organizzativa ad esso servente e funzionale>).

Il diritto di costituire e far funzionare organizzazioni scolastiche private (libertà della scuola) costituisce un'importante garanzia di libertà e di tutela del pluralismo ed è connesso strettamente con il diritto-dovere dei genitori di educare ed istruire i figli (cui abbiamo fatto cenno nella parte precedente); il diritto dei privati (ribadiamolo) non fa venir meno il dovere prioritario e programmatico dello Stato di istituire proprie scuole (33, 2° comma), ma afferma il carattere non esclusivo della scuola statale.

Sempre nell'art.33, oltre a sancire questo diritto, si afferma la possibilità per le scuole private di ottenere la parità giuridica con le scuole statali (tema che affronteremo nel prossimo paragrafo).

Vi è così la possibilità che si "esprimano più voci" nel campo educativo e culturale a fianco a quella statale. Ciò costituisce un'importante garanzia: enti religiosi o privati hanno diritto di creare e amministrare proprie scuole differenti da quelle gestite e amministrato dallo Stato. Ciò vuol dire che lo Stato non si attribuisce il monopolio della funzione scolastica.

Il riconoscimento della libertà della scuola rientra perfettamente nella concezione laica dello Stato, lo stato non impone una sua concezione del mondo, conseguentemente possiamo avere contemporaneamente sia la pluralità d'insegnamento all'interno della scuola statale sia la pluralità delle scuole e di conseguenza la pluralità delle scuole non statali.

Ma la libertà della scuola è un importante garanzia non solo per gli “istitutori” di scuole, ma anche per gli utenti di esse (sia gli studenti che i genitori), a cui viene lasciata la possibilità di scegliere una scuola diversa da quella statale<sup>77</sup>.

Dobbiamo chiederci se esistano dei limiti al diritto dei privati di istituire scuole, infatti la tutela della libertà scolastica non ha una valenza assoluta e generica, ma si giustifica affinché sia garantita la possibilità che in campo culturale ed educativo si esprimano più voci. Il riconoscimento di un diritto da parte di una norma della Carta costituzionale non significa che non sia ammissibile una qualche disciplina all’esercizio di esso da parte del legislatore ordinario, in quanto ogni diritto (in questo caso la libertà della scuola) non deve porsi in contrasto con altri diritti ed interessi generali costituzionalmente protetti o va almeno contemperato con questi<sup>78</sup>.

La libertà cui all’art. 33, 3° c. Cost., riconosciuta sia a persone fisiche che giuridiche, non esclude né limiti per il suo esercizio, quali l’esistenza di particolari requisiti oggettivi e soggettivi, né, tantomeno, successivi o preventivi, purché ogni limite sia contenuto entro rigorosi confini, i quali risultano violati fin dall’origine, se è previsto che la Pubblica Amministrazione possa avere la massima discrezionalità circa il provvedimento di autorizzazione ad aprire una scuola privata. <<L’istruzione è uno dei settori più delicati della vita sociale, in quanto attiene alla formazione delle giovani generazioni, le quali, da un lato perché rappresentano la continuità della nazione, dall’altro perché l’inesperienza dell’età le espone maggiormente, abbisognano di più intensa protezione. Il diritto di istituire e di gestire scuole private è dunque di quelli sui quali la cura dello stato deve esercitarsi in modo più assiduo, con studio degli interessi - di natura non soltanto educativa e culturale - dei singoli e della collettività. E’ naturale quindi che il patrio legislatore se ne sia preoccupato e continui ad occuparsene>><sup>79</sup>.

Malgrado la formulazione testuale dell’art.33 non preveda dei limiti espliciti, ciò non preclude la possibilità che possano dedursi dei limiti taciti, che siano, comunque, inerenti alla disciplina costituzionale che riguarda la materia scolastica o ricavabili da altre disposizioni costituzionali anche dettate per regolare oggetti diversi (comunque legati o connessi). Anche nel silenzio della norma costituzionale alcuni

---

<sup>77</sup> N. BOBBIO, <<Libertà nella scuola e libertà della scuola>>, *Relazione al XXVI congresso della Fnism*, in *Belfagor*, 1985, XL, pag. 358ss.

<sup>78</sup> A. MURA, (voce) *Istruzione privata*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Utet, 1990, Ed. I, vol. 18°, pag. 1-2.

<sup>79</sup> Cort. Cost. Sent. 19 giugno 1958 n. 36 (vedi anche sent. 14.4.1965, n. 24, sull’apertura di scuole guida e i requisiti morali necessari per ottenere l’autorizzazione).

limiti impliciti possono essere rintracciati attraverso una lettura sistematica del testo costituzionale<sup>80</sup>.

La Corte, dà quindi un'interpretazione dell'art. 33 che autorizza il legislatore ordinario a stabilire una disciplina per la scuola privata, che non può considerarsi sciolta da qualsiasi precetto, che ne regoli l'esercizio, ma anche il legislatore incontra dei limiti nella determinazione di ciò che può richiedere alla scuola non statale. I requisiti individuati dalla Corte costituzionale, che possono essere richiesti ai privati, sono dunque di due ordini: soggettivi ed oggettivi. Requisiti soggettivi fanno riferimento alla possibilità di far dipendere l'apertura di una scuola dal possesso di un determinato grado di moralità e dal possesso di capacità di preparazione tecnica, attestata da un titolo di studio.

Il tema che si prende in considerazione è indirettamente collegato alla condizione giuridica del gestore. Sul requisito della moralità non sembra si possa basare un limite all'esercizio del diritto, posto che «la moralità di una persona si deve presumere esistente per il solo fatto che essa goda dei diritti civili e politici, né sarebbe possibile alcuna base giuridica per accertarla diversamente», con la conseguenza che in relazione a questa, come ad altre ipotesi, sarebbe da considerarsi illegittima qualsiasi forma di accertamento amministrativo<sup>81</sup>. Inoltre, la pretesa di questo requisito contrasterebbe con il diritto al lavoro (art.4. Cost.) e con il diritto d'impresa (art.41 Cost.)<sup>82</sup>.

Per quanto riguarda il requisito soggettivo della preparazione tecnica, questa non può connotarsi come necessario in capo al gestore e non può quindi costituire un limite all'esercizio del diritto da parte dello stesso. Con riferimento alla scuola in cui l'insegnamento viene svolto in forma puramente privata, non si può richiedere alla scuola di impiegare obbligatoriamente personale fornito di titoli con valore legale (tranne per l'ipotesi dell'insegnamento di tecniche rischiose per l'incolumità e la salute, in questo caso appare giustificata la richiesta da parte della legge di determinati requisiti professionali)<sup>83</sup>. Dobbiamo però distinguere da questa ipotesi quella delle scuole private parificate: c'è qui infatti un interesse del corpo sociale

---

<sup>80</sup> V. CRISAFULLI, *Contenuto e limiti alla libertà di istituire scuole*, in *Giur.cost.*, 1958, pag.491, nota della sentenza di cui sopra, N.36 1958.

<sup>81</sup> S. FOIS, *La disciplina della libertà della scuola privata*, in *Rass.parl.*, 1959, pag.157.

<sup>82</sup> A. MURA, (voce) *Istruzione privata*, cit., pag.2.

<sup>83</sup> In questo senso si è espressa la stessa Corte costituzionale in due sentenze: sent.8 luglio 1957, n.114, sull'esercizio della professione di maestro di danza; sent. 14 aprile 1965, n.24, sull'apertura di scuole guida.

all'accertamento dell'idoneità tecnica dell'insegnamento, da effettuarsi con garanzie pubbliche di imparzialità (ved. Orientamento Cort. cost. sent. 240/1974)<sup>84</sup>.

Per quanto riguarda i requisiti di natura oggettiva, quali salute, buon costume, tutela della pubblica incolumità, non ci sono divergenze, né tra gli studiosi né tra la giurisprudenza. Questi infatti sono considerati valori costituzionali che devono essere tenuti in degna considerazione nella istituzione e gestione di scuole<sup>85</sup>. Non si potrebbero invece esigere dalla scuola privata requisiti tali da vincolarla a determinati fini educativi ed organizzativi, la legge non potrebbe richiedere alla scuola di adottare specifiche finalità, senza lederne irrimediabilmente la libertà<sup>86</sup>.

La seconda parte del 3° comma dell'art.33 stabilisce che il diritto dei privati di istituire proprie scuole sia <<senza oneri per lo Stato>>.

Malgrado questa formula appaia, lapalissianamente, indicare che la libertà dei privati debba essere esercitata escludendo un finanziamento pubblico<sup>87</sup>, ciò non ha impedito che nel dibattito pubblico italiano, non solo giuridico, si sia discusso (e si continui a discutere) sulla corretta interpretazione da dare all'ultimo inciso del 3° comma. La corretta comprensione di siffatta espressione, apparentemente semplice, risulta, invece, fortemente complicata dall'acceso dibattito, dovuto alle forti contrapposizioni ideali inerenti il rapporto tra scuola pubblica e privata, che ostacola una discussione serena ed approfondita sull'esegesi dell'inciso.

La seconda parte del 3° comma, pur nella sua apparente semplicità, presenta aspetti molto complessi a causa dei suoi riflessi politici. Si tenta, da parte di alcuni interpreti, di forzare il senso della frase per legittimare finanziamenti pubblici alle scuole private, prevalentemente scuole religiose cattoliche.

Talvolta, le argomentazioni favorevoli al sostegno statale alla scuola privata sono emerse in maniera contraddittoria e strumentale. Non si può non sottolineare la scarsa coerenza di ragionamenti che da un lato contrastano l'eccessivo statalismo, mentre dall'altro pretendono un finanziamento statale alla scuola privata<sup>88</sup>.

La critica, che viene mossa alle posizioni di coloro che interpretano l'ultima parte del 3° comma come un divieto di finanziamento alle scuole private, sostiene che tali

---

<sup>84</sup> A. MURA, *Scuola cultura e ricerca scientifica*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994, IV edizione, pag. 895.

<sup>85</sup> A. MURA, *Istruzione privata*, cit., pag. 2.

<sup>86</sup> S. FOIS, *La disciplina della libertà della scuola privata*, cit., pag. 156.

<sup>87</sup> Senza deriva dal latino *absentia* ed è una preposizione che sta a significare la *privo di*. Onere dal latino *onus* che indica *peso, fardello*.

<sup>88</sup> G. FONTANA, *Commento art. 33*, cit., pag. 689-690.



posizioni distorcono la volontà dei costituenti a causa dei condizionamenti ideologici, basandosi più che sul testo costituzionale su posizioni precostituite nei confronti della scuola privata, dettate da uno statalismo esasperato.

Come abbiamo detto, la limpidezza della formula non si dovrebbe però prestare ad interpretazioni equivoche e, quindi, non ci dovrebbero essere dubbi sul fatto che la norma contenga un divieto assoluto per lo Stato di corrispondere, a qualsiasi titolo, ausili finanziari o comunque economici a scuole non statali<sup>89</sup>. Invece, dall'emanazione della Costituzione fin ad oggi (quasi settant'anni di distanza) sono continuate a sorgere tesi ed interpretazioni volte a chiarire che l'esatto significato di queste cinque parole <<senza oneri per lo stato>> sia qualcosa di diverso da ciò che appare. I tentativi interpretativi volti ad aggirare o, quantomeno, a limitare la portata del 3° comma dell'art.33 sono molto vari; cerchiamo di farne una rassegna.

Basandosi su un'interpretazione strettamente aderente alla formulazione lessicale della norma, in particolar modo sull'esegesi grammaticale del verbo "istituire", si è detto che l'esclusione del finanziamento sarebbe sì efficace al momento dell'istituzione della scuola, ma non nel successivo periodo di gestione; le sovvenzioni sarebbero, quindi, da denegare solo in un momento iniziale, mentre sarebbero ammissibili in un periodo di funzionamento successivo<sup>90</sup>.

Si è anche sostenuto, sempre basandosi su distinzioni lessicali, che il divieto costituzionale contiene la parola "oneri" che significa pesi; non c'è invece la parola sovvenzioni: queste infatti costituirebbero non un peso, ma un "vantaggio finanziario" per lo Stato sgravato dalle spese per le proprie scuole. Questa tesi, facendo riferimento ad un argomento di natura economica, ritiene che potrebbero comunque ritenersi legittime forme di finanziamento alla scuola non statale, nei limiti del risparmio di spesa di cui si avvantaggerebbe lo Stato in seguito alla diminuzione del numero degli alunni alle scuole pubbliche, derivante dall'iscrizione alle scuole private (lo stato eviterebbe di stanziare somme maggiori per le proprie scuole)<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, X ed.,1972,pag.435, aggiungendo anzi che il divieto si estende anche a sovvenzioni da parte degli altri enti pubblici,pag.352.

<sup>90</sup> G. LOMBARDI, *La libertà della scuola nel quadro della Costituzione Italiana*,in *Riv. Giur. scuola*, 1964,pag. 624.

<sup>91</sup> V. ZAGARA,*I diritti di libertà della scuola*,in *Rass. dir. pubbl.*,1959,pag. 380ss. il riferimento è a quelle scuole (soprattutto materne ed elementari sussidiate) statali definite a sgravio in quanto sollevano lo stato dal dovere di provvedere direttamente; più recente in senso favorevole M. RENNA, *le scuole paritarie nel sistema nazionale d'istruzione*,in C.

Queste tesi, costituiscono un vero e proprio tentativo di arrampicarsi sugli specchi pur di aggirare l'ultimo inciso dell'art.33 attraverso speciose esegesi dei suoi lemmi, che ne stravolgono il reale significato, al fine di ottenere forzatamente un'interpretazione che permetta un intervento finanziario a favore delle scuole private.

Altri studiosi favorevoli al finanziamento alle scuole private hanno sostenuto la tesi, per cui la Costituzione escluderebbe il diritto del privato di pretendere un sostegno finanziario; tuttavia lo Stato avrebbe, comunque, discrezionalmente, la possibilità di concedere sovvenzioni<sup>92</sup>.

Qualcun altro ha poi portato avanti un'interpretazione del divieto come avente valore solo per le scuole meramente private e non per quelle equiparate o perché lo stesso divieto sarebbe inserito nel 3° e non nel 4° comma dell'art. 33 Cost.<sup>93</sup>; ovvero perché la scuola non statale svolge un servizio pubblico, le sovvenzioni sarebbero un riconoscimento della sua funzione<sup>94</sup>.

Nessuno di questi argomenti è in grado di superare il divieto. Se si accettasse la tesi del potere dello Stato di sovvenzionare la scuola privata senza che questa ne abbia diritto, la formula <<Senza oneri per lo Stato>> perderebbe qualsiasi significato e non avrebbe ragione di esistere. Analogamente, risulta molto debole sostenere che il divieto valga solo per le scuole meramente private, basandosi sul comma in cui esso è inserito (il 3° comma si riferisce a tutte le scuole private). Infine la natura di servizio pubblico della scuola paritaria non riesce a superare la forza di specialità della disciplina costituzionale sulla scuola<sup>95</sup>.

---

MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, pag.151:<<Difficile sostenere l'assolutezza del presunto divieto costituzionale di finanziamento pubblico alle scuole non statali e fra queste in particolare di quelle private.(...)Non si vede perché non possa valere per tutti gli ambiti del servizio scolastico l'argomentazione in base alla quale non sarebbero da considerarsi veri e propri <<oneri per lo Stato>> gli esporsi pubblici a favore delle scuole private il cui funzionamento rappresenti realmente uno sgravio per il bilancio dello stato in materia d'istruzione>>.

<sup>92</sup> F. FRANCHINI, *Parificazione e pareggiamento nell'ordinamento delle scuole secondarie*, Roma, 1950, pag.44-45; R. RESTA, *La Costituzione e la scuola paritaria, in Libertà e parità della scuola non statale nella Costituzione, Quaderni della scuola cattolica*, n.3, Roma, 1957, pag.27, contro V. CRISAFULLI, *la scuola nella cost.*, cit., pag.85.

<sup>93</sup> La Costituzione distingue tra scuole private che concorrono al servizio pubblico e scuole della medesima natura che si collocano al di fuori di esso per concludere che il divieto concerne le seconde ma non le prime. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, II, 8 ed., pag.1075-1077.

<sup>94</sup> U. POTOTSCHNIG, *Recensione di un saggio di R. Rodelli*, in *Riv. giur. scuola*, 1964, pag.591.

<sup>95</sup> A. MURA, *Istruzione privata*, cit., pag.9.

In realtà una “più seria” argomentazione a sostegno del finanziamento delle scuole private è la teoria del prof. Umberto Pototsching espressa nel suo celeberrimo saggio *Insegnamento istruzione scuola*. Imprescindibile nella nostra analisi.

L'autore, come abbiamo già detto nel paragrafo precedente, elabora un'originalissima riflessione secondo la quale il legislatore costituente avrebbe creato un sistema in cui scuola pubblica e privata concorrono a realizzare il fine dell'istruzione che non è un fine di stato, ma un *fine sociale*, non ha rilevanza quindi se l'istruzione sia fornita dallo Stato o da un soggetto privato<sup>96</sup>.

La teoria, muovendo da una lettura degli articoli 33 e 34 della costituzione che costituiscono «lo statuto fondamentale della scuola», cerca di fissare l'esatto significato di alcune nozioni fondamentali, al fine di una corretta ricostruzione giuridica dei fenomeni del settore dell'ordinamento scolastico, sulle quali, secondo l'autore, mancherebbe l'accordo all'interno della dottrina giuspublicistica.

E' quindi preliminarmente necessario per l'autore, come già accennato nel paragrafo precedente, determinare esattamente le nozioni di: *insegnamento, istruzione e scuola*, ossia le diverse funzioni in cui si articola il fenomeno dell'istruzione.

L'insegnamento, per l'autore, è «necessariamente ed esclusivamente attività personale del docente» e conseguentemente non è in alcun modo riferibile né alla scuola né alla persona giuridica al cui servizio l'insegnante si trovi, ergo «il rapporto di servizio che lega l'insegnante all'organizzazione scolastica non incide affatto sull'insegnamento come tale»<sup>97</sup>.

Il principio della libertà d'insegnamento si estende quindi per l'autore, ad ogni tipo di scuola, sia essa pubblica o privata<sup>98</sup>.

Nettamente distinto dalla nozione d'insegnamento, seppur con esso connessa, è quella d'istruzione, essa sarebbe determinata dal risultato cui giunge, ossia quello di rendere «istruiti», si ha istruzione se con una pluralità d'insegnamenti coordinati

---

<sup>96</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., pag. 63.

<sup>97</sup> Ivi, pag. 22-23.

<sup>98</sup> Per l'autore, l'opinione che ritiene inconciliabili la libertà d'insegnamento con la libertà della scuola non è del tutto convincente per due motivi: innanzitutto non è possibile che il riconoscimento al privato della libertà di istituire scuole (libertà della scuola) si possa tradurre in una limitazione della libertà di altri soggetti, le due libertà non sarebbero quindi affatto inconciliabili. Secondariamente per l'autore non ci sono ragioni per cui le garanzie dell'1° comma dell'art. 33 debbano cessare presso una scuola privata. Ivi, pag. 27ss.

tra loro e resi sistematici, si riesce a raggiungere il risultato complessivo, che supera e prescinde dai singoli insegnamenti e dalle persone che li hanno forniti<sup>99</sup>.

Infine, l'autore, identifica la nozione di scuola come un'organizzazione, all'interno della quale, i diversi insegnamenti si coordinano in modo da raggiungere il risultato comune (quello di istruire)<sup>100</sup>.

L'organizzazione scolastica non è altro che un'articolazione della più generale "organizzazione politica, economica e sociale del Paese"(di cui parla l'art.3 Cost.) a cui sola possono essere imputati i fini da raggiungere mediante l'istruzione, in quanto *fini sociali*. Il fatto che la scuola sia considerata un'organizzazione permette di distinguerla dal soggetto che la gestisce e di rendere omogenee sotto il profilo organizzativo sia le scuole pubbliche che quelle private<sup>101</sup>.

La scuola ha natura giuridica d'impresa ed ad essa si applicano i principi costituzionali posti in tema di attività economiche<sup>102</sup>. Non essendo quindi, l'istruzione un fine dello Stato, la qualificazione giuridica della scuola pubblica, ovvero della scuola statale, non è data dall'ente gestore della stessa, ma dall'organizzazione di persone che vi lavora.

Sia l'istruzione pubblica che quella privata devono quindi ordinarsi verso l'istruzione come attività sociale, servizio pubblico per il quale non ha rilievo il soggetto che la svolge.

Per Pototschnig gli aspetti unificanti dei due tipi di scuola prevalgono su quelli di distinzione ed entrambi i tipi di scuola devono riportarsi nel più ampio fenomeno dell'impresa<sup>103</sup>.

Lo scopo dell'"organizzazione scuola"( pubblica o privata è indifferente) è quello di produrre Istruzione, i soggetti che svolgono l'attività d'insegnamento non dipendono dall'ente che gestisce la scuola.

I due tipi di scuola non si possono distinguere. Le garanzie di cui al 3° comma dell'art.33 non si estendono, infatti, a soggetti completamente diversi da quelli statali, che quindi non sono neppure classificabili come scuole, ma consente ai privati di dar vita ad organizzazioni produttrici d'istruzione<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup> Ivi, pag.47ss.

<sup>100</sup> Ivi, pag.86ss.

<sup>101</sup> A. MURA, *La scuola della Repubblica*, cit., pag.141.

<sup>102</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., pag.91ss.

<sup>103</sup> A. MURA, *La scuola della Repubblica*, cit., pag.96.

<sup>104</sup> Diritto di enti e privati di istituire scuole significa quindi diritto di dar vita ad organizzazioni che producono istruzione, e diritto di costituirle a proprio piacimento,

Secondo l'autore, negli sviluppi che il sistema dell'istruzione avrà nel futuro. la distinzione tra scuole statali e scuole non statali è destinata se non a scomparire, ad attenuarsi ed a perdere il suo carattere di netto antagonismo<sup>105</sup>.

Muovendo da queste posizioni è possibile ridimensionare il divieto di finanziamento alle scuole private.

Contro questa teoria si pone in maniera organica il professore Alberto Mura secondo il quale il tentativo di dare un profilo unitario (sia alla scuola pubblica che a quella privata) risulta fuorviante, dando luogo a semplificazioni arbitrarie, come l'espunzione del concetto d'istruzione dall'attività d'insegnamento. Queste semplificazioni ed unificazioni di aspetti rilevanti del fenomeno dell'istruzione, portano a risultati che lasciano dei forti dubbi<sup>106</sup>.

L'assimilazione tra ente gestore della scuola e scuola medesima, sarebbe ineccepibile se fosse limitato alla sola scuola privata ed il concetto di ente gestore non fosse letto in maniera impropria<sup>107</sup>.

Mura rileva come la contraddizione che emerge nella teoria pototschingiana nel voler contrapporre l'istruzione all'insegnamento ( essa nega all'insegnante la qualifica di pubblico funzionario e porta a negare all'istruzione la qualifica di pubblica funzione) e la scissione fra organizzazione e attività.

Il Mura rileva che <<se l'istruzione è compito esclusivo della scuola (non dell'insegnante), se l'insegnamento è compito esclusivo dell'insegnante (non della scuola), se istituire una scuola significa approntare una organizzazione, ma non svolgere l'attività corrispondente, la conclusione paradossale è che non solo non esiste istruzione statale, ma che nella scuola statale non esiste istruzione>><sup>108</sup>.

L'argomento secondo cui l'insegnante di scuola statale non sarebbe un funzionario pubblico, perché l'istruzione non è funzione pubblica, non ha alcun senso giuridico. Non si può infatti comunque affermare che l'attività d'istruzione svolta nelle scuole statali non sia riferibile allo stato<sup>109</sup>.

---

valendosi delle persone, dei programmi e delle strutture che si preferiscono, col solo limite imposto dal risultato da ottenere: l'istruzione. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., pag. 102.

<sup>105</sup> Ivi, pag. 105.

<sup>106</sup> A. MURA, *La scuola della Repubblica*, 1979, pag. 140-141.

<sup>107</sup> Ivi, pag. 147.

<sup>108</sup> Ivi, pag. 184.

<sup>109</sup> Ivi, pag. 185-186.

Un'ulteriore solida argomentazione addotta da chi sostiene il finanziamento pubblico alla scuola privata si basa sulla necessità di garantire il pluralismo scolastico e conseguentemente rendere effettiva la libertà delle famiglie di scegliere la scuola che esse ritengono più adatta per i propri figli. In virtù di ciò lo Stato sarebbe tenuto a sostenere economicamente le famiglie che non intendono far ricorso alla scuola pubblica<sup>110</sup>. Secondo questa tesi sussisterebbe un diritto costituzionale alla libera scelta della scuola (diritto promanante da diversi articoli: art.30: diritto-dovere dei genitori di educare i figli; art. 34: diritto all'istruzione; art.3, 2°com.: principio di uguaglianza sostanziale), avente un contenuto economico che risiede nella pretesa che le famiglie possono vantare nei confronti dello Stato di essere poste in condizioni di indifferenza circa l'elezione del progetto educativo (ciò potrebbe per esempio avvenire con un finanziamento, tramite buona scuola, direttamente alla famiglia, che potrebbe poi scegliere autonomamente l'istituto scolastico presso cui spenderlo<sup>111</sup>). Lo Stato dovrebbe garantire che le famiglie, specie quelle con minori possibilità economiche, siano poste in situazione d'indifferenza nella scelta del proprio progetto formativo<sup>112</sup>. Si è sostenuto che <<la libertà di scelta della scuola, in connessione con il diritto d'istruzione, potrebbe offrire una base giuridica per quelle forme di finanziamento indiretto che si concretizzano in prestazioni pubbliche a favore degli alunni delle scuole private>><sup>113</sup>.

In una siffatta teoria interpretativa, la tutela della libertà di scelta dello studente si incentra non sul pluralismo (il sostegno finanziario pubblico alla scuola privata passa in secondo piano), bensì piuttosto sulla assoluta ed indifferenziata garanzia (non importa la natura pubblica o privata della scuola) del suo diritto all'istruzione e dell'effettiva possibilità di scegliere il progetto formativo. Così facendo si realizza un

---

<sup>110</sup> Considera la libertà dei cittadini di scegliere la scuola da frequentare elemento indefettibile del pluralismo scolastico. G. PITRUZZELLA, *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni: una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo*, in *Giur.Cost.*, 1995, pag. 580; su posizioni analoghe più recente, V. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI, cit., pag. 37-42.

<sup>111</sup> Un simile modello è adottato in Svezia dove lo Stato rilascia un buono scuola a ciascun alunno di scuola privata autorizzata corrispondente grosso modo alla somma media prevista per il mantenimento pro-capite presso una scuola pubblica. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale d'istruzione*, cit., pag. 301.

<sup>112</sup> È dovere (dello Stato) evitare che i genitori che si orienterebbero liberamente verso un certo tipo di scuola privata, siano di fatto impediti di esercitare la propria scelta in tale senso da un onere di spesa, per essi insostenibile, che discenderebbe da quella scelta, e siano di fatto costretti da considerazioni puramente economiche alla scelta opposta alle loro convinzioni. R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali nell'ordinamento scolastico italiano*, in *Riv. giur. scuola*, 1964, pag. 17.

<sup>113</sup> Così G. PITRUZZELLA, *op.cit.*, pag. 585.

vero e proprio finanziamento indiretto<sup>114</sup>. Proprio questa è la tesi supportante il legislatore nella legge 62/2000 che analizzeremo più avanti.

Ora, giustificare il finanziamento pubblico alla scuola privata richiamandosi al principio di libertà della scuola e alla necessità di garantire alle famiglie di poter scegliere, è un argomento che lascia dei seri dubbi; «nessuna affermazione di libertà comporta la pretesa ai mezzi economici per attuare tutti i possibili ed indeterminati comportamenti che la libertà consente»<sup>115</sup>.

Se si optasse per un simile orientamento, sarebbe necessario farlo valere per qualsiasi libertà costituzionalmente garantita e ciò è più che sufficiente a dimostrare che una simile tesi non è sostenibile nei fatti. Ad esempio, l'art.32 Cost. riconosce e tutela il diritto alla salute, ma il principio della libera scelta del medico non implica affatto che lo Stato debba ristorare quelle pazienze che è ricorso alla medicina privata<sup>116</sup>.

La nostra Corte Costituzionale ha fatto propria questa tesi: per essa la libertà di poter scegliere il tipo di scuola che si preferisce non fa comunque sorgere un obbligo per la Repubblica di farsi carico di oneri necessari a realizzarla; in questo caso, la libertà di scelta implica una decisione tra situazioni molto differenti, non solo intrinsecamente, ma anche con riferimento agli obblighi che ricadono sulla Repubblica (e nel caso della sentenza sulla sua propaggine territoriale)<sup>117</sup>.

Il nostro sistema scolastico, così come emerge dalla Costituzione, è concepito in modo da garantire il pluralismo e l'accesso a tutti nella scuola pubblica; ma, inoltre, è ugualmente garantito, a chi non voglia optare per quest'ultima, di potersi avvalere di un altro tipo di scuola, privata, espressione di particolari tendenze religiose o culturali; queste ultime non sono però scuole aperte a tutti, ma solo a chi ne condivide il disegno educativo e chi le sceglie deve supportare i costi di tale scelta.

Solo il sistema scolastico pubblico è in grado di garantire pienamente il pluralismo e la libertà d'insegnamento, che non godono di analoghe tutele nella scuola privata; inoltre solo la scuola pubblica può soddisfare il bisogno di tutti istituendo proprie scuole.

---

<sup>114</sup> G. FONTANA, *op. cit.*, pag.690.

<sup>115</sup> A. MURA, *Istruzione privata*, cit., pag.9.

<sup>116</sup> Ivi, cit., pag.10. Sul punto vedi anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag 1074-1075.

<sup>117</sup> Cort. Cost. sent. 36/1982 La Corte ha affermato che dalla garanzia della libertà di scelta del tipo di scuola preferita «non può certo dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari ad esercitarla».

Queste sono le ragioni che hanno spinto i membri dell'Assemblea costituente a prevedere che i fondi pubblici siano destinati alle scuole pubbliche e a stabilire il divieto di finanziamento pubblico alle scuole private. Queste ultime, pur svolgendo un ruolo molto importante nella garanzia effettiva del pluralismo all'interno del nostro paese, non svolgono una funzione per tutti, ma per una sola parte (in Italia la maggior parte di queste istituzioni scolastiche è composta da scuole confessionali), conseguentemente non possono ambire alle risorse di tutti.

In dottrina è stato poi rilevato come forme di finanziamento pubblico a scuole di ispirazione confessionale si porrebbero in contrasto con il principio di laicità, principio che andrebbe a rafforzare il divieto di cui al 3° comma aggiungendosi all'esplicito divieto di carattere generale<sup>118</sup>.

Il riconoscimento del diritto dei privati di istituire proprie scuole può concretizzarsi in diversi modi. I privati possono creare scuole meramente private, ma anche scuole paritarie. Queste ultime hanno un particolare status giuridico.

Questo istituto, previsto dal 4° comma dell'art.33, è rimasto per lungo tempo irrealizzato, infatti alla parità scolastica non è stata data attuazione dal legislatore<sup>119</sup>.

La norma costituzionale affida al legislatore il compito di fissare «i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità», sancendo che ad esse deve essere assicurata «la piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello delle scuole non statali». La parificazione è stata poi attuata con la legge 62/2000 che analizzeremo nel prosieguo, trattandosi dell'esame di norme della legislazione ordinaria.

Riguardo al 5° comma, esso prescrive che, per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione professionale, sia necessario un esame di Stato. La giurisprudenza costituzionale ha poi ritenuto «che la disciplina dell'istituto in esame resti affidata alla discrezionalità del legislatore statale ed ha escluso che l'art 33, 5° comma, Costituzione abbia posto una riserva di legge in ordine alla determinazione delle prove di esame»<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> F. RIMOLI, *Scuole private e pubblici finanziamenti, la Corte prende tempo*, in *Giur. cost.*, 1998, pag.707-708.

<sup>119</sup> G. FONTANA, *op. cit.*, pag.692.

<sup>120</sup> *Ivi*, pag.693.



L'ultimo comma dell'art.33 afferma che <<le istituzioni di alta cultura, le università ed accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato>.

#### 1.4. Analisi art.34 Diritto all'istruzione e suoi corollari.

Alla libertà d'insegnamento e alla libertà della scuola sanciti dall'art.33, la Costituzione fa seguire una serie di diritti affermati nell'articolo successivo.

L'art.34 si apre nel primo comma affermando che <<La scuola è aperta a tutti>>; questa espressione è stata interpretata in due modi differenti. La prima opzione interpretativa, basata sui lavori dell'assemblea costituente, ritiene questa affermazione come solamente programmatica. Il primo comma non sancirebbe, quindi, un diritto individuale all'istruzione vero e proprio, bensì sancirebbe un diritto del singolo a godere di una prestazione amministrativa. Secondo questa tesi sarebbe necessario distinguere due momenti: quello dell'apertura della scuola e quello dell'ammissione del singolo soggetto privato al servizio scolastico; nella prima fase, non sarebbe possibile riscontrare alcun diritto, solo nella seconda fase si configurerebbe un diritto soggettivo all'ammissione, condizionato però all'esistenza di posti disponibili. Per questa interpretazione il diritto di cui al primo comma dell'art.34 si limiterebbe al diritto di essere ammesso al servizio scolastico con le modalità ed alle condizioni previste dalla legge per il suo buon funzionamento; e, comunque, ad una scuola già concretamente esistente e funzionante. In altre parole, il diritto sancito dalla norma sarebbe unicamente quello d'iscrizione alla scuola<sup>121</sup>.

La conclusione di questa tesi sarebbe, quindi, che la Costituzione non avrebbe dato vita ad un diritto dei singoli ad essere istruiti, questo corrisponderebbe ad un beneficio <<offerto>> o <<concesso>> ai privati dalla pubblica amministrazione, ma non attribuito ad essi come proprio<sup>122</sup>.

Il soggetto titolare di questo <<diritto>> si troverebbe nella stessa posizione in cui si trova l'utente di un qualsiasi altro servizio, dato che, se l'autorità amministrativa apre al pubblico un determinato servizio, non può poi fare discriminazioni tra i cittadini che usufruiranno di esso. Anzi un diritto all'istruzione concepito in questi termini, sarebbe, addirittura, mortificato rispetto ad altre prestazioni pubbliche, poiché il suo oggetto <<non sembra determinabile in via obiettiva e generale>> e quindi farebbe

---

<sup>121</sup> N. DANIELE, *Legislazione scolastica italiana*, II, Milano, 1963, pag.101-102; ID. *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Riv. giur. Scuola*, 1964, pag.639; N. RIZZI, *Il diritto soggettivo d'iscrizione alla scuola ed i suoi limiti*, in *Riv. giur. scuola*, 1963, pag.108.

<sup>122</sup> A.M. SANDULLI, *Note sulla natura dei diritti civili*, in *Foro it.*, I, 1952, pag.1344; ID., *Brevi osservazioni in tema di pretese private all'esercizio delle funzioni pubbliche*, in *Giur.civ.*, I, 1960, pag.2091.

riferimento ad una prestazione che solo l'autorità amministrativa potrebbe quantificare volta per volta, <<istituendo e regolando a propria discrezione il servizio>><sup>123</sup>.

Contro questa prima tesi altri studiosi hanno, invece, visto nel 1° comma art.34, connesso agli altri commi dell'articolo, il riconoscimento di un vero e proprio diritto all'istruzione: è proprio questo l'obbiettivo cui miravano i nostri costituenti ed a cui tenevano moltissimo proprio per il suo significato profondamente innovatore<sup>124</sup>. Ciò emergerebbe soprattutto dagli interventi di Moro e Marchesi, i quali sostenevano che, attraverso l'art.34, si affermava il diritto di ognuno a ricevere un'adeguata istruzione ed il riconoscimento di tale diritto ad ogni cittadino indipendentemente dalle sue condizioni economiche e sociali. Chiaro, quindi, il collegamento palese tra artt. 3 e 34: anche nel campo dell'istruzione si configura un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti dell'azione dei pubblici poteri. Punto focale dell'articolo sarebbe appunto il primo comma, per la sua valenza di affermazione di uguaglianza sostanziale, in grado di impedire che la norma sia letta unicamente come divieto di discriminazione nel momento dell'accesso al sistema scolastico<sup>125</sup>.

Sposare la prima tesi equivarrebbe a considerare l'art.34 come <<scritto per ottenere un risultato che già precedentemente poteva dirsi acquisito e per riconoscere un diritto di cui nessuno sentiva la mancanza>><sup>126</sup>.

Un'interpretazione evolutiva e sistematica della carta Costituzionale fa optare per la seconda tesi. Si ribadisce sostanzialmente che l'istruzione deve cessare di essere il privilegio di pochi per diventare il diritto di tutti e si sollecita lo Stato ad adempiere a tale compito attribuendo ai cittadini, nel campo dell'istruzione, un vero e proprio diritto soggettivo<sup>127</sup>. Questo diritto soggettivo si desume, anche, da altre norme: l'art. 33, 2° comma, il quale prescrive il dovere della Repubblica di <<istituire scuole statali per tutti gli ordini e i gradi>> e dal 3° e 4° comma dello stesso art. 34 dove si garantisce ai capaci e meritevoli <<di raggiungere i gradi più alti degli studi>>

---

<sup>123</sup> U. POTOTSCHNIG, (Voce) *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc.del.diritto.*, Milano, Giuffrè, 1973, Vol XIII, pag.98.

<sup>124</sup> G. LIMITI, *La scuola nella costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'assemblea costituente*, III, Firenze, 1969, pag.81.

<sup>125</sup> A. POGGI, *Commento art 34*, cit., pag.704.

<sup>126</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione*, cit., pag.98.

<sup>127</sup> A. MURA, *Commento art.33-34*, cit., pag.253.

attraverso l'erogazione di <<borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze>><sup>128</sup>.

Questa visione esegetica permette di reinterpretare alla luce delle dei nuovi principi costituzionali i due snodi più importanti su cui la vicenda dell'istruzione si è sviluppata nel nostro paese e su cui si regge la stessa norma costituzionale: l'obbligatorietà dell'istruzione e l'assistenza scolastica.

Prima dell'emanazione della Costituzione, l'obbligo scolastico non si fondava su un diritto individuale. Attraverso l'art. 34 si rifondano, alla luce dei principi dello stato sociale, i termini della questione: *Obbligo e Gratuità* non trovano più base giustificatrice l'uno nell'altro ( nel senso che la gratuità è conseguenza dell'obbligatorietà<sup>129</sup>), tutti e due si basano sul diritto individuale all'istruzione, fondamento per il pieno sviluppo della personalità e strumento per raggiungere l'eguaglianza sostanziale<sup>130</sup>. Il dovere dello Stato di garantire l'esistenza di scuole pubbliche sull'intero territorio nazionale (art33, 2c.) è una ripercussione del diritto del singolo. Il fatto, poi, che si assicuri ai capaci e meritevoli di poter raggiungere i gradi più alti degli studi conferma che il diritto all'istruzione deve superare possibili ostacoli economici e sociali<sup>131</sup>.

Il 2° comma dell'art.34 indica i soggetti passivi dell'obbligo scolastico: a)- i soggetti che devono frequentare la scuola; b)-i genitori (o chi eserciti la potestà genitoriale).

La prima attuazione di quest'obbligo costituzionale: la legge 1859/1962 che istituiva la scuola media unica; nell'art.8 ha previsto che l'obbligo consiste nella frequenza alla scuola obbligatoria per otto anni ed ha previsto che il conseguimento della licenza media prosciogla dall'obbligo scolastico. L'obbligo è adempiuto sia attraverso la frequenza ad una scuola pubblica, sia con la frequenza ad una scuola

---

<sup>128</sup> La tesi del diritto all'istruzione come diritto soggettivo e personale si riaggancia, indubbiamente sotto il profilo delle finalità dello Stato democratico e sociale all'idea di <<Stato di cultura>> teorizzato da E. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, Morano, 1961, su cui vedi altresì tra gli altri S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980.

<sup>129</sup> Per tale perdurante interpretazione della norma costituzionale vedi V. ZAGARA, *I diritti di libertà della scuola*, cit., pag. 68.

<sup>130</sup> In questo senso nella dottrina più recente vedi F. BRUNO, *Prime considerazioni sui soggetti attivi del diritto allo studio*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Scritti in onore di Costantino Mortati, Milano, 1977, pag. 174; S. MANZIN MAESTRELLI, *Istruzione dell'obbligo*, in *Digesto pubbl.*, IX, 4 ed., Torino, 1994, Pag. 1; G. ROLLA, *La tutela costituzionale dei diritti*, III, Milano, 2003, pag. 148.

<sup>131</sup> A. POGGI, *op. cit.*, pag. 705.

privata; ciò corrisponde al precetto costituzionale che garantisce la libertà delle scelte educative dei genitori (art.30).

Dobbiamo precisare che non è necessario il conseguimento della licenza; anche colui che non l'ha conseguita è sciolto dall'obbligo dimostrando che, entro il compimento del quindicesimo anno d'età, ha frequentato la scuola per almeno otto anni. La finalità dell'obbligo non è correlata alla reale ed effettiva acquisizione di abilità e conoscenze teoriche, poiché il solo accertamento formale del numero di anni previsto dalla legge proscioglie dall'obbligo stesso, ciò che conta non è il risultato ma i singoli atti di frequenza e partecipazione all'attività organizzativa dello stato<sup>132</sup>. Con successive regolamenti e legge dello Stato (n. legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 622: "L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno d'età".)

La principale questione posta dal 2° comma dell'art.34 riguarda il modo di intendere il precetto della gratuità (nel suo contenuto e nella sua ampiezza) in correlazione alla prescrizione dell'obbligatorietà. Il punto dirimente dell'interpretazione è se intendere la gratuità come limitata alla predisposizione della struttura amministrativa necessaria all'attuazione del servizio d'insegnamento (aule, insegnanti, strutture, ecc.), oppure se la gratuità debba essere concepita come comprendente un'altra serie di prestazioni ad essa connesse, quel complesso di mezzi e servizi necessari al raggiungimento dello scopo della norma<sup>133</sup>. Le due ipotesi interpretative sulla gratuità sono molto diverse e non sono sovrapponibili: nella prima ipotesi, è sufficiente assicurare l'insegnamento; nella seconda ipotesi ricostruttiva, la gratuità è legata al diritto di essere istruiti e conseguentemente rientra in essa tutto ciò che si renda indispensabile per assicurare l'effettività del diritto<sup>134</sup>. La seconda ipotesi interpretativa è fatta propria dalla migliore dottrina: la gratuità non è riferibile esclusivamente all'insegnamento; se infatti fino ad un recente passato essa era stabilita solo come un incentivo all'obbligo d'istruirsi -quindi bastava garantire la prestazione amministrativa-, con la Costituzione quest'impostazione deve essere

---

<sup>132</sup> P. PISCIONE, *Diritto scolastico: istruzione inferiore*, L'Aquila, 1971, pag. 79.

<sup>133</sup> S. MAZIN MAESTRELLI, (Voce) *Istruzione dell'obbligo*, in *Digesto pubbl.*, Torino, 1994, 4 ed, vol. IX, pag. 7.

<sup>134</sup> A. POGGI, *op. cit.*, pag. 706.

<<capovolta>>: va infatti individuato il contenuto del diritto all'istruzione, per poi rendere gratuito tutto ciò che serve per soddisfare il diritto<sup>135</sup>.

Diritto dai confini più ampi del solo insegnamento, la gratuità non riveste solamente una funzione incentivante dell'adempimento dell'obbligo scolastico, ma di strumento operativo dei principi di uguaglianza sostanziale e di inderogabilità dei doveri di solidarietà, di cui all'art.2 della Costituzione<sup>136</sup>.

Nonostante la seconda ipotesi interpretativa appaia, quindi, quella più corretta, anche alla luce di una lettura sistematica della nostra carta costituzionale, e sia, come se non bastasse, teorizzata dalla migliore dottrina, non è stata fatta propria dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nonostante si registri qualche apertura nelle sentenze più recenti.

Nella sentenza n.7/1967<sup>137</sup>, la Corte rigetta la questione di costituzionalità sollevata su alcune norme della legge istitutiva della scuola media unica, scegliendo un'interpretazione restrittiva del concetto di diritto all'istruzione, che ne circoscrive la portata: esso è limitato al diritto ad accedere alla scuola<sup>138</sup>. Il concetto di gratuità deve essere limitato all'esonero dalle tasse e dai contributi scolastici e non può essere

---

<sup>135</sup> Il quale è- chiaramente -un diritto non soltanto all'insegnamento, ma all'istruzione: è cioè a qualche cosa di intrinsecamente unitario, che non è suscettibile di distinzioni nel suo ambito tra <<elemento primario>> e <<prestazioni collaterali>>, se non introducendo un fattore che si ricava solo dalla tradizione, dal modo cioè con cui lo stato ha organizzato fino ad ora il servizio, ma che non trova alcun fondamento giuridico. U. POTOTSCHNIG, *Istruzione..*, cit., pag.101.

<sup>136</sup> G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giur.it.*, 1967, pag.1089 ss.

<sup>137</sup> La questione di costituzionalità verteva intorno agli articoli 4 e 9 della legge 1859/1962, questi prevedevano che ci potesse essere l'esonero dalle tasse e da altri contributi scolastici per la frequenza della scuola secondaria di secondo grado, ciò si sarebbe posto in contrasto con l'art.34,2° comma cioè contro il principio della gratuità della scuola obbligatoria. In questo caso infatti si era rilevato come un semplice esonero dalle tasse e dai contributi fosse insufficiente a garantire la gratuità dell'istruzione obbligatoria e si ponesse inoltre in contrasto col principio di uguaglianza art.3 Cost.; questo perché gli alunni in questione (nonché i loro genitori) incontravano forti difficoltà all'adempire all'obbligo scolastico a causa delle loro particolari condizioni economiche e della distanza della scuola (raggiungibile solo con delle mulattiere). Secondo chi aveva sollevato la questione di costituzionalità, per garantire effettivamente l'adempimento dell'obbligo scolastico sarebbe stato necessario intervenire a favore degli utenti in disagiate condizioni economiche al fine di garantire effettivamente il diritto.

<sup>138</sup> Sent.7/1967 << (non si può) pervenire ad assegnare al termine istruzione, quale espresso nella norma costituzionale ed interpretato dalla Corte agli effetti della gratuità della prestazione, un significato diverso e più ampio di quello proprio dell'insegnamento, così da ricomprendere in quest'ultimo, come prestazione d'obbligo ad esso inerente in senso proprio, anche altre prestazioni che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano ma non ne costituiscono i tratti essenziali, come la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, nonché di mezzi di trasporto >>.

artificiosamente esteso a prestazioni collaterali. Queste si collegano sì all'insegnamento e all'istruzione<sup>139</sup> ma non sono ricomprese in esso. A sostenere le famiglie per i costi dell'istruzione, evitando che essi gravino solamente su di esse, vi sono, sempre a detta della Corte, una serie di provvidenze previste dall'art.31 della Costituzione<sup>140</sup> << "provvidenze" atte ad agevolare con misure economiche i compiti della famiglia, con particolare riguardo alle famiglie più bisognevoli di ausilio >>.

La Corte, con una serie di sentenze successive, ha confermato questo orientamento. A distanza di un anno con la sent.106/1968<sup>141</sup> la Corte ribadisce che <<La connessione tra l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione va intesa con razionale valutazione dei due termini del binomio, che esclude ogni subordinazione del principio di obbligatorietà ad un concetto soverchiamente estensivo della gratuità>>. Questa giurisprudenza è poi riconfermata con la sentenza 125/1975 e nella sent.173/1983<sup>142</sup>.

Un'inversione di rotta si ha solo con la sentenza 215 nel 1987<sup>143</sup>. Non c'è dubbio che rispetto alla giurisprudenza pregressa essa costituisca un importante <<precedente>><sup>144</sup>. Questa sentenza riveste una particolare importanza anche perché,

---

<sup>139</sup> Sempre nella sentenza n. 7/1967 la corte precisa il significato dei concetti di istruzione e di insegnamento <<...non è da disconoscere la distinzione tra i concetti di insegnamento, di istruzione e di educazione, comprendendo nel primo l'attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere, nel secondo l'effetto intellettuale di tale attività e nel terzo l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti...>>

<sup>140</sup> Art.31 Cost.<< 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. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo>>.

<sup>141</sup> Anche in questa sentenza(106/1968) la questione di costituzionalità è sollevata su una norma della leg. n.1859/1962,l'art.8. L'obbligo imposto ai genitori far frequentare la scuola media ai propri figli viene considerato eccessivamente gravoso, a causa della grande distanza dalla scuola e dalla mancanza di mezzi pubblici per raggiungerla. Insomma per i proponenti se l'istruzione è gratuita,questa gratuità deve ricomprendere anche i mezzi sussidiari per poterla ottenere(in questo caso i mezzi di trasporto).

<sup>142</sup> Nella prima si afferma che i principi della scuola aperta a tutti (e della gratuità della scuola dell'obbligo)<<debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti di bilancio>>;la seconda continua a ritenere che l'affermazione secondo cui la scuola è aperta a tutti comporta la conseguenza che nessun tipo e ordine di studi e delle connesse attività didattiche può essere precluso ai cittadini dell'uno e dell'altro sesso.

<sup>143</sup> In *Giur.cost.*,1987,pag.1615ss.,la sent. Dichiara l'incostituzionalità dell'art.28,3° comma leg.118/1971 nella parte in cui con riferimento ai soggetti portatori di handicaps,prevede che <<sarà facilitata>>,anziché disporre che <<è assicurata>> la frequenza alle scuole medie superiori.

<sup>144</sup> R. BELLÌ,*Servizi per la libertà:diritto inviolabile o interesse diffuso?*,in *Giur.cost.*,1987,pag.1629.Vedi anche C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio:una svolta nella giurisprudenza costituzionale*,in *Giur. cost.*,1988,pag.1034ss.

per la prima volta, interpreta le prescrizioni presenti nell'art. 34 sotto la lente del diritto all'istruzione riconosciuto, seppure con gradazioni diverse, a tutti i consociati<sup>145</sup>. E' quindi necessario secondo la Corte garantire il diritto all'istruzione contro ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona. Questa sentenza interviene in una situazione slegata dall'obbligo scolastico, conferendo così al 1° comma dell'art.34 <<la scuola è aperta a tutti>> quel valore fondante l'ordinamento dello stato sociale, già da tempo riconosciutogli dalla miglior dottrina.

La giurisprudenza costituzionale dopo questa affermazione, torna sulla linea di bilanciamento tra l'affermazione dei diritti e le esigenze di bilancio.

Nella sent. n. 208/1996<sup>146</sup> la Corte fa un passo indietro tornando alle affermazioni delle sentenze precedenti << fin dalle più remote pronunce (sentenze 125/1975 e 7/1967) questa Corte ha ritenuto che gli obblighi posti dall'art. 34 Cost. e intesi a garantire il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi debbono essere adempiuti nell'osservanza dei limiti del bilancio dello Stato>>.

La gratuità dell'istruzione obbligatoria ha fatto sorgere uno specifico problema con riferimento al suo rapporto col principio d'uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

La gratuità della scuola è infatti connessa con esso e, anzi, è funzionale al raggiungimento dell'uguaglianza per permettere di << rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini>>. Si deve permettere a tutti di poter andare a scuola. Dobbiamo leggere gli artt .3 e 34 Cost. in combinazione: da ciò deriva che è compito dello Stato quello di coprire il costo complessivo del servizio di istruzione<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Sent. n.215/1987 <<.. Statuendo che "la scuola è aperta a tutti", e con ciò riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34, primo comma, Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi, si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3. secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini.

Lette alla luce di questi principi fondamentali, le successive disposizioni contenute nell'art. 34 palesano il significato di garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona. L'effettività dell'istruzione dell'obbligo è, nel secondo comma, garantita dalla sua gratuità: quella dell'istruzione superiore è garantita anche a chi, capace e meritevole, sia privo di mezzi, mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze (terzo e quarto comma)>>.

<sup>146</sup> Si vedano la sent. n.208/1996,in *Giur.cost.*,1996,pag.1849ss.

<sup>147</sup> A. MURA ,*Commento artt.33-34*, cit.,pag. 255.



Una questione molto delicata è quella riguardante l'estensione del principio di gratuità nella fascia di obbligatorietà anche alla scuola non statale. Su questo tema si fronteggiano due posizioni: una prima corrente di pensiero considera come incostituzionale qualsiasi intervento a favore degli studenti della scuola privata, in quanto contrastante con il *Senza oneri per lo stato* del art.33, 3° com.<sup>148</sup>; l'altra posizione sostiene invece che l'impegno discendente dall'art.34 non può essere limitato solo agli alunni delle scuole statali, in quanto, se si vuole realizzare pienamente il diritto allo studio, è necessario eliminare le disparità economiche ovunque esse siano annidate<sup>149</sup>.

Superato il limite della scuola dell'obbligo, il 3° comma dell'art.34 sancisce il diritto all'istruzione dei <<capaci e meritevoli anche se privi di mezzi>>, superato questo limite, il diritto non è più costituzionalmente garantito a tutti indistintamente ma solo "ai migliori"<sup>150</sup>. Ciò ovviamente non sta a significare che la possibilità di proseguire negli studi sia riservata "solo" a costoro<sup>151</sup>. L'espressione <<privi di mezzi>> non ha valore escludente, il diritto viene riconosciuto dalla Costituzione ai cittadini <<anche>> se privi di mezzi, ma non <<solo>> ad essi. Con capaci e meritevoli il 3° fa riferimento a due requisiti che debbono sussistere complementariamente (come diceva il prof. Marchesi, la capacità non è sufficiente a garantire il diritto all'istruzione, se non è accompagnata dal profitto, ossia dal lavoro)<sup>152</sup>. L'effettività di questo diritto è condizionata alla regola del concorso. L'obbiettivo di questo comma è quello di assicurare l'istruzione (post-obbligatoria) anche ai meno abbienti, nonostante gli ostacoli economici e sociali che essi sono costretti ad affrontare<sup>153</sup>. Tuttavia, per loro, la possibilità di proseguire negli studi è subordinata a particolari prove d'impegno e serietà, in questo modo essi sono posti in una posizione peggiore rispetto agli altri, a cui invece non sono richieste analoghe prove<sup>154</sup>. Coloro che possiedono i mezzi per proseguire il loro percorso educativo oltre la scuola dell'obbligo godono di fatto del diritto, sulla base delle norme che regolano il libero

---

<sup>148</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 1181.

<sup>149</sup> V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, 1975, pag. 30ss.

<sup>150</sup> S. DE SIMONE, *Intorno alla gratuità della scuola dell'obbligo*, in *Riv. giur. scuola*, 1967, pag. 67 ss.

<sup>151</sup> Nel corso del dibattito in assemblea costituente venne respinto un emendamento volto a riconoscere la possibilità di proseguire negli studi solo ai capaci e meritevoli. Atti Assemblea Cost., pag. 3409-3411.

<sup>152</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione*, cit., pag. 107-108.

<sup>153</sup> A. POGGI, *commento art 34*, cit., pag. 709.

<sup>154</sup> V. ARTIBALDI, *op. cit.*, pag. 81.

accesso alle scuole, non necessitano quindi di interventi normativi particolari atti a garantirgli questo diritto.

Infine, al 4° comma dell'art. 34 è prevista la regola del <<concorso>> per l'attribuzione delle provvidenze atte a permettere il proseguimento degli studi ai capaci e meritevoli.

Mentre il sistema dell'istruzione inferiore è guidato dal principio dell'universalismo, principio concorsuale e meritocrazia governano il sistema dell'educazione superiore. Il primo è obbligatorio e gratuito e viene a caratterizzarsi perché ad esso devono accedere tutti; ma per i gradi più alti degli studi il discorso è diverso: qui la regola è la selettività. Non tutti "devono" accedere agli studi superiori, ma è importante garantire che l'accesso ad essi non dipenda solo dal reddito posseduto<sup>155</sup>. Per questo l'ultimo comma dell'art.34 ha previsto l'assegnazione di <<*borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze*>> che devono essere attribuiti non indistintamente, ma in base ad un sistema che ne permetta l'assegnazione secondo condizioni di imparzialità, valutando comparativamente le diverse condizioni di reddito. La necessità del concorso è determinata dall'esigenza di rendere effettivo il diritto, assicurando l'uguaglianza, ergo l'assegnazione delle provvidenze deve avvenire sulla base di una comparazione della posizione dei singoli<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> G. CORSO , *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, Il Mulino, pag.39-40.

<sup>156</sup> U. POTOTSCHNIG , *Istruzione*, cit., pag.109.

## CAPITOLO 2

### LA SCUOLA TRA CHIESA E STATO

**2.1. Sviluppi della politica scolastica dopo la Costituente: dalla ricostruzione al centro-sinistra (1945-1968). 2.2. Gli sviluppi della politica scolastica :dagli anni settanta alla fine della prima Repubblica, le norme di delega alle Regioni in materia di diritto allo studio e assistenza scolastica. 2.3. Gli anni '90 la fine della prima Repubblica e la via regionale alla realizzazione del sistema d'istruzione integrato. 2.4 .Mutamenti nella legislazione nazionale ed approvazione della legge sulla parità scolastica.**

#### **2.1. Sviluppi della politica scolastica dopo la Costituente: dalla ricostruzione al centro-sinistra (1945-1968).**

Dopo i lavori dell'Assemblea costituente passiamo ora a descrivere, per grandi linee, l'evoluzione della politica scolastica nel nostro paese, facendo particolare riferimento ai rapporti tra Stato ed istituti di istruzione privata.

Compito non semplice, come abbiamo già accennato, nel capitolo precedente: il passaggio della scuola italiana dalla dittatura fascista alla democrazia si caratterizza per una profonda scissione tra gli ideali dei costituenti rispetto a quelli fascisti, seppure vi era stata una sostanziale continuità normativa col precedente sistema.

Dobbiamo, poi, inquadrare il fenomeno all'interno dei più ampi mutamenti che hanno coinvolto la vita del nostro paese.

L'Italia, dopo la seconda guerra mondiale, era ancora un paese prevalentemente agricolo ed era stato gettato in un profondo abisso dalla volontà espansionistica ed imperialistica del fascismo.

Nel corso di un cinquantennio <<il volto del nostro paese si è trasformato tanto da risultare irriconoscibile>>. L'Italia è entrata a far parte delle nazioni economicamente più forti del mondo, sviluppandosi in un tempo molto rapido.

Le culture contadine dei secoli precedenti sono state sostituite da un'unica cultura nazionale urbana. Vi è stata una migrazione imponente dalle campagne alle città e

dal meridione al settentrione. L'Italia, quindi, in periodo repubblicano ha assistito al più profondo rivolgimento sociale della sua storia<sup>1</sup>.

La regolamentazione dell'insegnamento non statale non è stata affrontata per un lungo periodo ed una tale situazione si è protratta fino agli anni '90.

Questo è avvenuto, nonostante, in Assemblea costituente, l'argomento avesse monopolizzato il dibattito sull'approvazione dell'articolato riguardante la scuola.

In realtà il tema è stato tutt'altro che ignorato dal nostro legislatore, ma non si è riusciti a giungere a delle norme volte a regolare il fenomeno dell'istruzione privata, specie dell'istituto della parità previsto dall'articolo 33, a causa dei veti incrociati dei partiti che hanno guidato il nostro paese.

Le opposizioni reciproche hanno reso impossibile dare concreta attuazione al dettato costituzionale<sup>2</sup>.

Nel 1946, il primo ministro, Alcide De Gasperi, chiamava a ricoprire l'incarico di Ministro della Pubblica Istruzione il democristiano Guido Gonella, benvenuto e stimato negli ambienti ecclesiastici e presso il Vaticano<sup>3</sup>.

Questa nomina fece sorgere grandi aspettative e speranze del mondo cattolico impegnato nella scuola (e contemporaneamente i timori del modo laico).

Durante la sua permanenza al ministero (1946-1951)<sup>4</sup> si avviava un primo tentativo di riforma del sistema scolastico.

Gonella aveva promosso l'inchiesta nazionale per la riforma della scuola<sup>5</sup>: nel 1947 il ministro costituì una commissione nazionale d'inchiesta cui parteciparono i precedenti ministri della Pubblica Istruzione. L'obbiettivo era promuovere una riforma dell'ordinamento scolastico, con il coinvolgimento dei diversi settori del mondo della scuola. Essa suscitò consensi nel mondo scolastico cattolico, ma parallelamente inquietudini e sospetti negli ambienti di sinistra e liberal-democratici, preoccupati che il rafforzamento dei cattolici portasse ad una svolta di stampo confessionale.

---

<sup>1</sup> P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi Società e politica dal 1943-1983*, Torino, Einaudi, 1989, pag. IX - X.

<sup>2</sup> S. VENTURA, *La politica scolastica*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 168-169.

<sup>3</sup> A. GAUDUIO, *La politica scolastica dei cattolici (1943-1953)*, Brescia, La Scuola, 1991, pag. 21.

<sup>4</sup> Si vedano gli scritti dello stesso ministro G. GONNELLA, *Cinque anni al ministero della Pubblica Istruzione*, Milano, Giuffrè, 1984.

<sup>5</sup> Cfr. G. CANESTRI, G. RICUPERATI, *La scuola in Italia dalla legge Casati ad oggi*, Torino, Loescher, 1976, pag. 234ss.

Ma anche all'interno del mondo cattolico vi furono voci critiche di quest'iniziativa. In special modo la FIDAE<sup>6</sup> e la rivista *Civiltà Cattolica* avrebbero preferito che la Democrazia Cristiana sfruttasse la propria forza parlamentare per ottenere una legge sulla "parità scolastica", invece di pensare ad una riforma complessiva dell'intero sistema.

Sulla base dell'inchiesta nazionale era nato il progetto di legge di iniziativa governativa n. 2100, presentato alla camera dei deputati nel 1951. Questo costituiva un tentativo globale di riforma della scuola e conteneva al suo interno anche la regolamentazione delle scuole non statali e dell'istituto della parità previsto dalla Costituzione.

Ricordiamo la regolamentazione della scuola materna (art.17) e la normativa relativa alle scuole paritarie (art.19); è interessante notare che negli articoli riguardanti la scuola non statale non si faceva nessun riferimento ai finanziamenti pubblici.

Molto probabilmente ciò era dovuto alla volontà di evitare le contrapposizioni già emerse in sede Costituente<sup>7</sup>.

Nella visione di Gonella, in piena conformità ai programmi Democristiani, appare la costante preoccupazione di garantire spazi alla famiglia e alla Chiesa, aventi una responsabilità sull'educazione, che trova le proprie radici nel diritto naturale.

Ambedue i soggetti precedono sempre lo Stato nella responsabilità dell'educazione: lo Stato era visto solo come un mediatore e garante di esigenze che nascevano in seno alla società.

Il progetto di riforma, oltre alle resistenze delle sinistre e dei laici, riguardanti gli impliciti aggiramenti del dettato costituzionale, dovette scontrarsi anche con gli ambienti cattolici più conservatori, che, più che una riforma della scuola, si aspettavano un intervento massiccio a favore della scuola privata religiosa<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Federazione Istituti Dipendenti dell'Autorità Ecclesiastica. Raggruppava gli istituti d'istruzione media, elementare e le scuole materne cattoliche. Associazione obbligatoria che deteneva perciò il monopolio della rappresentanza dell'intera categoria. Suo scopo, come risulta dallo statuto, era quello di "tutelare gli interessi degli Istituti Federati, di promuovere l'incremento e di contribuire all'affermazione dei diritti della scuola secondo l'ispirazione cattolica". S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa, la regolamentazione della scuola privata in Italia e Francia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag.198.

<sup>7</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa, la regolamentazione della scuola privata in Italia e Francia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag.220-222.

<sup>8</sup> G. RICUPERATI, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia repubblicana, Volume II, La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri, Istituzioni, movimenti, culture*, Torino, Einaudi, 1995, pag.723-724.

L'intera riforma, e conseguentemente anche la normativa sulle scuole private contenuta all'interno del progetto n. 2100, decadde con la fine della legislatura senza essere approvata.

Negli anni successivi, la questione scolastica perde progressivamente la centralità che aveva avuto nei difficili anni della ricostruzione, ciò è anche dovuto al radicalizzarsi dello scontro ideologico tra le forze politiche, che, di fatto, aveva eliminato lo spazio per riforme globali.

In un simile contesto, la contrapposizione tra la politica dei governi a guida democristiana e le posizioni della FIDAE (finanziamenti e maggior autonomia per la scuola cattolica), si acuisce<sup>9</sup>.

Negli anni 50, la Dc, attraversata da esigenze di rinnovamento e trasformazione, si impegna verso la necessità di uno sviluppo qualificato della scuola italiana nel suo insieme, prestando una minore attenzione alle rivendicazioni provenienti dal mondo delle scuole cattoliche. Unica eccezione è il progetto di legge presentato dal senator Lambertini<sup>10</sup>, democristiano vicino agli ambienti FIDAE, che però decade con la fine della legislatura.

Anche le forze laiche, in quel medesimo periodo, concessero scarsa attenzione alla regolamentazione delle scuole private ed all'attuazione della "parità"; furono presentati infatti solo due disegni di legge sulla materia<sup>11</sup>: il primo, nel 54, dal senatore comunista Banfi, era molto attento alle condizioni necessarie ad ottenere la parità e inoltre prestava grande attenzione alla tutela della libertà d'insegnamento in queste scuole; il secondo, nel 59, presentato dal senatore socialista Parri, poneva condizioni ancora più restrittive rispetto a quelle proposte da Banfi. E' quasi superfluo ricordare che ambo i progetti escludevano qualsiasi possibilità di finanziamento per le scuole private.

Ambedue i progetti di legge erano parimenti inaccettabili per i cattolici, che arrivarono ad accusarli di "patente incostituzionalità", non vennero mai presi in considerazione e fecero la stessa fine della proposta del senator Lambertini<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> R. SANI, "La Civiltà Cattolica" e il problema della scuola nel secondo dopoguerra (1945-1965), in *Pedagogia e Vita*, n.4, 1984, pag.421.

<sup>10</sup> Disegno di legge n.1089: *Ordinamento della scuola non statale*, presentato al Senato il 14 giugno 1955.

<sup>11</sup> 1. Disegno di legge n.564 (Banfi): *Parità delle scuole non statali*, presentato al Senato il 3 giugno 1954.

2. Disegno di legge n.746 (Parri): *Disposizioni per l'istituzione delle scuole private e per la concessione della parità con le scuole statali*, presentato al Senato il 14 ottobre 1959.

<sup>12</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*, cit., pag.225.

Il clima concernente la scuola era però destinato a mutare:

Il Partito Socialista di Nenni, dopo i fatti d'Ungheria, era alla ricerca di una maggiore autonomia e ciò riavvicinò al Psi forze che erano rimaste esterne: legato al terreno dell'istruzione è la singolare avventura di Tristano Codignola come responsabile del settore per i socialisti. Grazie a lui venivano portate nell'alveo del riformismo socialista le tensioni libertarie di una delle più influenti scuole pedagogiche italiane, quella legata a <<Scuola e Città>>.

La stessa Democrazia Cristiana conosceva nuove ipotesi di rinnovamento e trasformazione, oltre ai <<cavalli di razza>> Moro e Fanfani, nuove tensioni venivano anche dal mondo sindacale cattolico, costretto a rinnovarsi se non voleva soccombere all'egemonia della Cgil.

Per i comunisti, per qualche anno, la scuola era stata un terreno secondario: il Partito aveva sì partecipato alla difesa della scuola pubblica, ma senza mai assumere responsabilità di grande rilievo.

Dopo Marchesi e Banfi, responsabili del settore cultura erano stati personaggi generosi, ma di secondo piano. A metà degli anni cinquanta, divenne responsabile del settore uno dei dirigenti più prestigiosi, Mario Alicata, il quale aprì un'apposita Commissione scuola e portò all'interno del Comitato Centrale la necessità che il Partito si impegnasse direttamente ad agire sul settore<sup>13</sup>.

Il problema del rapporto tra scuola pubblica e privata ritornò al centro del dibattito parlamentare, quando si discusse il disegno di legge governativo n. 129, presentato alla Camera dal presidente del consiglio Fanfani nel settembre del 1958, <<Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969>>.

Il Piano non affrontava il problema della regolamentazione della scuola non statale, ma esso, nell'ambito di un ambizioso progetto per il finanziamento del settore scolastico, prevedeva la possibilità, diretta o indiretta, di accordare finanziamenti pubblici alle scuole private. Fu in questo contesto che riemerse lo scontro<sup>14</sup>.

In particolare il Piano prevedeva nel suo Capo II, dal titolo "*Provvidenze particolari*", lo stanziamento di 3 miliardi di lire, per contribuire alla costruzione di edifici per le scuole materne, a favore degli enti che se ne fossero assunti l'onere.

---

<sup>13</sup> G. RICUPERATI, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, cit., pag.726-727/730.

<sup>14</sup> A. CIANI, *La scuola privata in parlamento e nella relazione della commissione nazionale d'indagine*, in S. VALITUTTI, *Scuola pubblica e privata*, Bari, Laterza, 1965, pag.105.

Ed altri 12 miliardi e 500 milioni di lire, per altri sussidi alle scuole materne, sarebbero stati stanziati nei decenni 59-69.

E' necessario ricordare che in quel periodo non era ancora stata istituita la scuola materna statale e che le scuole cattoliche costituivano almeno la metà delle scuole materne esistenti.

La discussione nelle due camere fu accesissima e si tramutò in una battaglia tra maggioranza e minoranza sul tema dei rapporti tra scuola pubblica e privata. In particolar modo sulla possibilità di concedere a quest'ultima, specie quella materna, dei sussidi, nonché altri emolumenti per i suoi studenti<sup>15</sup>.

I termini del dissidio vengono ben delineati nelle due relazioni della commissione istruzione della camera: quella di maggioranza del democristiano Ermini (già dirigente FIDAE), individua nel *pluralismo scolastico* e nella *libertà di scelta della scuola*, gli elementi su cui basare il diritto naturale e costituzionale delle famiglie di scegliere per i loro figli la scuola e l'educazione<sup>16</sup>.

Relatore di minoranza è Codignola, che esalta invece la preminenza della scuola gestita dallo Stato ed entra specificamente nel merito delle questioni sollevate dal Piano, denunciandone le ambiguità: << non sarebbe propriamente esatto dire che il piano sia destinato al finanziamento della scuola privata; ma è ugualmente impossibile affermare il contrario. I contorni delle due scuole sono così sfumati da renderne impossibile il riconoscimento, ed estremamente ardua l'identificazione-punto per punto- della lesione costituzionale >><sup>17</sup>.

L'ambiguità era data dalla mancanza, non casuale, di ogni specificazione "pubblicistica", figlia di una precisa volontà di affermare la neutralità dello stato di fronte ai due tipi di scuola, e così facendo giustificare i finanziamenti alla scuola privata<sup>18</sup>.

Nel primo esperimento di centrosinistra (1962), di fronte alle numerose critiche ed all'impossibilità di giungere ad una soluzione sul rapporto tra scuola pubblica e privata, ed alla necessità di contemperare punti di vista diversi, il nuovo governo fu costretto a fare retromarcia, optando per una soluzione di ripiego: non insistere sul

---

<sup>15</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*, cit., pag.226.

<sup>16</sup> Ivi, pag.227.

<sup>17</sup> *Relazione VIII Commissione permanente (Istruzione e belle arti)*, in *Atti parlamentari-Camera dei deputati*, in [http://www.camera.it/\\_dati/leg03/lavori/stampati/pdf/18680003.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stampati/pdf/18680003.pdf), 15 gennaio 2014.

<sup>18</sup> La vicenda è stata riassunta in maniera efficace ed ampia da uno dei protagonisti, T. CODIGNOLA, *Nascita e morte di un piano*, Firenze, Nuova Italia, 1962.



vecchio *Piano* ma optare per testi che ne riducessero la validità ad un periodo triennale <sup>19</sup>.

Come spesso avviene in Italia si decise quindi di non decidere, non si affrontò il problema del rapporto tra scuola statale e non statale.

Il nuovo provvedimento veniva così discusso ed approvato dalle due camere tra il giugno e luglio del '62, col titolo di "*Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965*".

Durante il periodo in cui fu in discussione il Piano Fanfani, vennero presentati due proposte di legge volte a regolamentare la scuola non statale: la prima da parte del deputato liberale Vittorio Badini Confalonieri ed altri<sup>20</sup>, fu sollecitata dalle discussioni sul Piano, di cui criticava le carenze, mirava quindi a regolare le scuole non statali prevedendo una disciplina diversa e diverse condizioni, a seconda che esse fossero libere o paritarie; la seconda proposta di legge firmata dai deputati Dc Franceschini, Romanato ed altri<sup>21</sup>, prevedeva l'erogazione di somme di denaro per gli alunni delle scuole dell'obbligo paritarie; questa proposta con delle modificazioni fu reiterata fino al 1979. Entrambi i progetti non furono nemmeno presi in considerazione<sup>22</sup>.

Il periodo a cavallo del decennio 50-60 è foriero di numerosi mutamenti per il nostro paese. Tra i due decenni ci fu un vero e proprio periodo d'oro del commercio internazionale, lo scambio di manufatti aumentò di ben sei volte, l'integrazione economica tra i paesi industriali raggiunse nuove vette. Il nostro paese conobbe un livello di sviluppo e prosperità senza precedenti <sup>23</sup>.

Nel marzo 1962 Fanfani, presentando il suo quarto governo, come abbiamo detto, rinuncia al suo piano decennale, ma per la prima volta in Italia si forma un governo di centro-sinistra, comprendente oltre ai democristiani, socialdemocratici e

---

<sup>19</sup> Il 2 marzo 1962, Amintore Fanfani presentando il nuovo governo da lui presieduto, dichiarava la volontà del governo di non insistere sul vecchio Piano decennale, e di voler procedere all'approvazione di testi che ne riducessero il periodo dal 1962 al 1965.

<sup>20</sup> Proposta di legge n. 2444: *Disciplina della scuola non statale e degli esami di Stato*, presentata alla Camera il 6 agosto 1960.

<sup>21</sup> Proposta di legge n. 2250: *Diritti ed obblighi delle scuole non statali di grado inferiore e di grado secondario classico, tecnico e artistico*, presentata alla Camera il 14 ottobre 1960.

<sup>22</sup> S. VENTURA, *La politica scolastica...*, cit., pag.173-174.

<sup>23</sup> P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi Società e politica dal 1943-1983*, cit., pag.286-287. L'autore peraltro non manca di sottolineare come uno dei fattori che contribuì a determinare il <<miracolo>> e senza il quale esso non avrebbe potuto avere luogo, fu il basso costo del lavoro e gli alti livelli di disoccupazione. Ciò permise che la domanda di lavoro eccedesse grandemente l'offerta, con prevedibili conseguenze in termini di andamento dei salari.

repubblicani anche il Psi, che si astenne sul voto di fiducia, appoggiando indirettamente il governo e garantendo che questa forma d'appoggio sarebbe continuata se entro l'anno successivo fossero state attuate tre riforme: nazionalizzazione dell'industria elettrica, unificazione della scuola media e nascita delle regioni <sup>24</sup>.

Nella nostra analisi dobbiamo soffermarci sulle implicazioni dell'apertura a sinistra della Dc, per quanto riguarda la politica scolastica.

Molto importante fu la riforma della scuola media unica (legge 31 dicembre 1962, n.1859). Rileviamo che la riforma non faceva alcun richiamo alle scuole non statali, mentre faceva riferimento alla religione come materia obbligatoria del piano di studi (art.2).

L'intesa tra i partiti del centro sinistra aveva portato ad evitare cenni alla difficile questione delle scuole private nel testo della riforma. Nonostante ciò, la polemica relativa al finanziamento di queste scuole emerse comunque durante l'iter di approvazione della legge.

Nella commissione istruzione del senato fu approvato un articolo che estendeva alla scuola secondaria inferiore l'istituto delle "scuole a sgravio" previsto per le scuole elementari. Quest'estensione fu successivamente eliminata grazie ad un emendamento del ministro della Pubblica Istruzione Gui <sup>25</sup>.

Negli anni 60, la Dc non avanzò nessun disegno per la regolamentazione della scuola privata. Mentre, nel '64, fu depositato un disegno di legge in materia firmato dai senatori comunisti Granata, Terracini, Secchia ed altri<sup>26</sup>. Questo riprendeva il progetto di Parri, ma anche a questo disegno di legge toccò la fine di quelli che lo avevano preceduto: cadde alla fine della legislatura.

Negli anni sessanta il problema della scuola privata riemerse in altre due occasioni. Su questo tema caddero infatti sia il primo che il secondo governo guidati da Aldo Moro. La prima volta nel giugno del 1964, dopo mesi difficili, il primo governo Moro cadde in seguito al rigetto alla camera di un modesto aumento dei contributi alla scuola media privata.

Il secondo governo a guida Moro cadde invece nel gennaio del 1966, in seguito al rigetto della legge sull'istituzione della scuola materna statale: ciò avvenne nel voto

---

<sup>24</sup> P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi..*, cit. ,pag.362.

<sup>25</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa..*,cit.,pag.229-230.

<sup>26</sup> Disegno di legge n.926. *Norme per l'istituzione di scuole private e per la concessione della parità con le scuole statali*, presentata al senato il 14 dicembre 1964.

finale a scrutinio segreto, dopo che l'intera legge era stata approvata articolo per articolo, con voto palese<sup>27</sup>.

Ai fini della nostra ricerca è particolarmente significativo questo secondo episodio.

La creazione della scuola materna statale nel nostro paese è figlia di una vicenda lunga e complicata. Questo tipo di scuola fin dai tempi dell'unità d'Italia era stata trascurata dai governi del Regno prima e della Repubblica dopo.<sup>28</sup>

All'intervento pubblico statale aveva spesso sopperito l'iniziativa religiosa, creando una vasta rete di scuole materne a carattere religioso, prevalentemente cattoliche, accompagnata, d'altra parte, dall'istituzione di scuole materne da parte dei Comuni e delle Aziende, per effetto di contratti collettivi di lavoro o come frutto della contrattazione aziendale<sup>29</sup>.

Il tentativo di istituire tale scuola a livello statale era stato avviato già a partire dalla fine degli anni quaranta, ma aveva trovato fermi ostacoli in alcuni settori della Dc, molto attenti alle preferenze degli ambienti ecclesiastici. Questi ultimi erano fortemente contrari alla creazione di una scuola materna statale che potesse fare concorrenza alla scuola cattolica, capillarmente diffusa<sup>30</sup>.

Il provvedimento bocciato dai franchi tiratori nel '66, era stato sottoposto all'esame della commissione istruzione della camera l'anno precedente. In quella sede il confronto tra le parti, specie socialisti e democristiani si era mostrato come particolarmente duro. La "quadra" tra le posizioni dei diversi partiti (basata sulla concessione di finanziamenti alle scuole non statali) aveva permesso che l'iter d'approvazione del provvedimento andasse avanti<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> L. PEDRAZZI, *La politica scolastica del centro-sinistra*, Bologna, Il Mulino, 1973, pag. 23. Vedi anche P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991, pag. 347.

<sup>28</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*, cit., pag. 232.

<sup>29</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, cit., pag. 55.

<sup>30</sup> Il Presidente del Consiglio Antonio Segni, nel 1960, a proposito della scuola materna statale dichiarò: «questo tipo di scuola non c'è mai stato in Italia e finché noi cattolici saremmo al potere non ci sarà mai. Come si possono affidare bambini di tre, quattro anni a giovani insegnanti, spesso anticlericali? Sarebbe il principio della cristianizzazione dell'infanzia». L. AMBROSOLI, *Le organizzazioni degli insegnanti*, in A. SANTONI RUGIU (a cura di), *Storia della scuola e storia d'Italia*, Bari, De Donato, 1982, pag. 90.

<sup>31</sup> Totaro, presidente nazionale della Federazione Italiana Scuole Materne (FISM) che riuniva, e riunisce le scuole materne cattoliche, lamentò a questo proposito che nel dibattito alla camera fu impossibile apportare emendamenti "contrari alla disciplina di partito" al testo concordato dagli uffici scuola di Dc e Psi. Episodio descritto in S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*, cit., pag. 233.

Come abbiamo appena detto i franchi tiratori non solo bloccarono il testo, ma fecero anche cadere il governo. Un nuovo testo, sostanzialmente uguale al precedente, fu ripresentato nel corso del terzo governo Moro, quello stesso anno, questa volta al senato, dal ministro della P.I. Gui, riuscendo a giungere al termine del suo tortuoso e faticoso percorso solo nel marzo del 1968.

Venne, così, emanata la Legge n. 444 del 1968 che istituiva la scuola materna statale. Essa aveva subito pesanti condizionamenti clericali e ciò emerge lapalissianamente dallo stesso persistere dell'etichetta e dalla scelta esclusivamente femminile del personale impiegato<sup>32</sup>.

Si trattava di un compromesso tra i laici ed i cattolici, che se da un lato deliberava a favore della scuola materna statale, dall'altro prevedeva finanziamenti per le scuole materne non statali, privilegiando le scuole private (nella maggior parte dei casi scuole cattoliche) rispetto alle scuole gestite dai comuni<sup>33</sup>.

I parlamentari Democristiani non erano quindi riusciti, nel corso di più di due decenni di governo, "a portare a casa" alcun significativo risultato nel campo della regolamentazione della scuola non statale. Ciò era dipeso anche dalle superiori esigenze dettate dalle strategie ed alleanze della Dc.

Ma la stessa azione di pressione del mondo cattolico si era mostrata sempre progressivamente più debole. In realtà lo sviluppo di una scuola privata cattolica costituiva un reale interesse solo per una piccola parte dell'universo cattolico, quello che trovava un'espressione organizzativa quasi esclusivamente nella FIDAE.

Quest'ultima non era certo in grado di condizionare le scelte dell'intero Partito e si limitava ad agire essenzialmente facendo pressione sui singoli parlamentari ad essa vicini, come gli onorevoli Lamberti e Franceschini<sup>34</sup>.

L'organizzazione interna alla stessa Federazione costituiva poi un limite alla sua capacità d'azione politica: la maggior parte delle scuole ad essa appartenenti erano infatti gestite da congregazioni religiose maschili e femminili, che a causa del loro ordinamento interno avevano sviluppato uno scarso dinamismo (solo i superiori avevano il potere di iniziativa all'esterno). Inoltre i diversi superiori competenti, riuniti in appositi organismi, ben difficilmente riuscivano a convergere su decisioni e prese di posizione collettive<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> G. RICUPERATI, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, cit., pag. 746.

<sup>33</sup> L. PEDRAZZI, *La politica scolastica del centro-sinistra*, Bologna, Il Mulino, 1973, pag. 17.

<sup>34</sup> S. VENTURA, *La politica scolastica...*, cit., pag. 176.

<sup>35</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*, cit., pag. 234.

Il sostegno alle scuole private da parte della Democrazia Cristiana, c'è stato, eccome: esso è stato dato però non attraverso decisioni politiche, volte a regolamentare la scuola privata, bensì attraverso l'azione amministrativa.

L'azione del ministero della Pubblica Istruzione, specie fino alla fine degli anni cinquanta fu particolarmente benevola con le scuole private, concedendo i riconoscimenti legali con molta facilità ed inviando commissioni per gli esami di Stato gradite alla direzione degli istituti <sup>36</sup>.

Con l'assunzione della guida dello stato da parte della Democrazia cristiana si era affermata e consolidata, una prassi amministrativa favorevole alla scuola privata, già sorta negli anni della dittatura fascista.

Prassi che fu ripetutamente denunciata da parte dei partiti laici: ricordiamo le numerose interrogazioni parlamentari presentate in aula durante tutto il decennio che seguì la nascita della Repubblica, (in particolar modo quelle del comunista Lozza ).

Da più parti viene sottolineato come questa *prassi amministrativa* abbia avuto un'influenza negativa sulla qualità degli istituti privati d'insegnamento, poiché nei loro confronti si è attenuato il controllo pubblico; inoltre una simile prassi non ha certo permesso alle scuole private confessionali di mantenere il passo rispetto allo sviluppo degli istituti pubblici <sup>37</sup>.

Molto significativo è ricordare come le forze politiche laiche dimostrarono sempre la loro ferma opposizione a qualsiasi tentativo di introdurre una regolamentazione sulla parità comportante un intervento economico dello Stato. Così come un'analogha opposizione incontrarono i tentativi di concedere sovvenzioni alle scuole private, inserendoli nelle "pieghe" dei bilanci.

In particolare, all'interno degli uffici scuola del Partito Comunista e dei socialisti, l'intransigenza verso qualsiasi forma di sovvenzione può essere vista come una prosecuzione in tema di scuola privata della tradizione dell'Italia liberale <sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> A. C. JEMOLO, *Chiesa e stato in Italia dalla unificazione agli anni settanta*, Torino, Einaudi, 1977.pag.314.

<sup>37</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*,cit.,pag.235.

<sup>38</sup> Ibidem.

## **2.2 Gli sviluppi della politica scolastica :dagli anni settanta alla fine della prima Repubblica, le norme di delega alle Regioni in materia di diritto allo studio e assistenza scolastica.**

I governi di centro-sinistra non erano riusciti a rispondere alle molteplici esigenze di un paese in rapido mutamento, nonostante avessero ininterrottamente parlato di riforme, avevano lasciato poi deluse quasi tutte le aspettative.

A quest'inerzia seguì uno straordinario periodo di fermento sociale che permea gli anni sessanta e settanta, <<la più grande stagione di azione collettiva della storia della Repubblica. Durante questi anni l'organizzazione della società italiana fu messa in discussione a quasi tutti i livelli>><sup>39</sup>.

Ciò produsse i suoi effetti, ovviamente, anche in campo scolastico: sorgeva infatti nel paese una più matura cognizione sui problemi legati all'istruzione. Le stesse sinistre, che fino a quel momento avevano sviluppato una politica scolastica improntata a modelli di laicismo di matrice liberale, dovevano, sollecitate da un movimento di giovani e di insegnanti, rivedere le loro posizioni <sup>40</sup>.

In una società che muta è necessaria una scuola al passo coi tempi, la scuola privata non lo era <sup>41</sup>.

Negli anni '70 molti istituti d'istruzione cattolica sono costretti ad affrontare gravi problemi economici. Persino i più prestigiosi, che fino a quel momento avevano dovuto selezionare le eccessive domande d'ammissione e che conseguentemente non avevano avuto particolari problemi finanziari, devono fare i conti con nuove difficoltà.

Crescono i costi di gestione e i costi per il personale: questi fenomeni sono aggravati dalla crisi delle vocazioni (che colpisce in maniera grave le congregazioni tradizionalmente dedite al servizio educativo). Questo difficile contesto costringe gli

---

<sup>39</sup> P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi...*, cit., pag. 404.

<sup>40</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, cit., pag. 207-208.

<sup>41</sup> Le cifre mostravano che la scuola privata stava arretrando vistosamente, non perché avesse perso frequenze, ma piuttosto perché il suo processo d'accelerazione era più lento rispetto a quello della scuola pubblica. Diventava sempre più improbabile - di fronte all'esistenza del sistema produttivo e di una società di massa con sempre maggiori richieste non solo d'integrazione, ma anche di elevazione culturale - rispondere a tali nuove e sconvolgenti domande all'interno di una scuola cattolica, a meno di finanziamenti statali così ingenti da non essere neppure proponibili e realistici. G. RICUPERATI, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, cit., pag. 729.

istituti a sostituire il personale religioso con personale laico, che però deve essere adeguatamente stipendiato <sup>42</sup>.

Molte scuole devono così, per restare aperte, aumentare le loro rette, finendo per qualificarsi come “scuole per ricchi”<sup>43</sup>, scuole quindi in grado d’accogliere solo una ristretta fetta dei possibili utenti a causa degli elevati costi d’iscrizione.

I problemi, nel periodo che va dagli anni settanta agli anni ottanta, diventano progressivamente sempre più acuti: si accentra così nei dirigenti FIDAE il problema di reperire fondi pubblici per permettere il funzionamento delle proprie strutture <sup>44</sup>.

Nel 1975, su iniziativa di alcuni ecclesiastici (tra cui il gesuita padre Bianchini presidente della FIDAE), nasce la prima associazione dei genitori delle scuole cattoliche l’AGESC.

L’associazione nasce in occasione della creazione di nuovi organi collegiali della scuola, questi prevedono la partecipazione dei genitori e degli alunni all’interno dei consigli scolastici <sup>45</sup>. La necessità di preparare le liste per concorrere alle elezioni dei suddetti organi genera la scintilla per la creazione di un organismo di coordinamento. La presenza dei loro rappresentanti non costituì però l’occasione per dibattere dei problemi delle scuole cattoliche: l’unico tipo d’intervento che concretamente poterono operare fu il controllo sulla distribuzione dei fondi per le scuole materne non statali. Il successo dell’organizzazione fu comunque notevole: in breve tempo raggiunse i settantamila iscritti e la loro partecipazione alle prime elezioni degli organi scolastici nel 1977 fu massiccia <sup>46</sup>.

Sempre nel 1975 nasce un importante movimento cattolico, Comunione e Liberazione. Lo stesso anno organizza a Rimini un convegno nazionale per gli insegnanti, i genitori e gli operatori della scuola.

---

<sup>42</sup> Salvo rischiare come ci ricorda il giornalista cattolico Emilio Boniceli, <<di assistere ad una fuga degli insegnanti laici verso la macchina statale, alla ricerca di maggiori possibilità di carriera e di miglior trattamento economico>>. E. BONICELLI, *A scuola di libertà, il dibattito sulla libertà di educazione in Italia e in Europa con interviste a Carlo Bo, Salvatore Valitutti, Roberto Formigoni, Orazio Niceforo, Francesca Ribaldi, Aureliana Alberico, Francesco Casati*, Milano, Edit, 1984, pag.119.

<sup>43</sup> La stessa Conferenza episcopale italiana sottolineerà, qualche anno dopo, come: <<La Scuola Cattolica soffre acutamente di una emarginazione normativa ed economica, che la costringe a vivere unicamente delle proprie risorse e del contributo delle famiglie, con la conseguenza di apparire spazio di privilegio, aperto soltanto a coloro che sono in grado di garantire a se stessi strumenti educativi selezionati e costosi, e di compromettere così la stessa validità del suo operare>>. *La scuola cattolica in Italia 1983*, in <http://www.ircvenezia.it/05%20-%20CEI%20-%20La%20scuola.pdf>, pag.6, 5 febbraio 2014.

<sup>44</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*, cit., pag.236.

<sup>45</sup> Istituiti dal DPR n. 416 del 31 maggio 1974.

<sup>46</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*, cit., pag.237.

Nel convegno fu sviluppata un'approfondita analisi della scuola italiana: da essa emergeva una valutazione molto negativa del ruolo che il sistema scolastico aveva avuto fino a quel momento nella società.

Gli organizzatori chiedevano una un'impostazione della trasmissione del sapere che non fosse più in mano ad un singolo soggetto, ma che potesse partire da tutte le realtà capaci di espressione culturale ed educativa <sup>47</sup>.

CL era molto critica della politica democristiana in materia d'istruzione, ed agì esercitando un'attività di persuasione sui suoi referenti politici per determinarne le scelte.

Mentre il mondo cattolico, o quanto meno quella parte di esso più sensibile al tema della regolamentazione e del finanziamento della scuola privata, progressivamente, usciva da un atteggiamento attendista.

Non si registrarono significativi cambiamenti nell'atteggiamento di coloro che potevano considerarsi il riferimento politico dei cattolici almeno fino agli anni '80.

La Dc, non mostra una reale volontà di risolvere il problema derivante dalla regolamentazione delle scuole private. Nella VI legislatura un progetto di legge a carattere ampio fu presentato alla camera dall'on. Giordano (vice presidente della commissione P.I.) con il supporto di una quarantina di deputati democristiani<sup>48</sup>. Questo progetto riaffermava la volontà di porre sullo stesso piano le iniziative private e quelle pubbliche. Ricordiamo che esso, tra le altre cose, proponeva di assumere lo strumento convenzionale come specifico per la regolamentazione delle scuole materne non statali (art.14). Anche questo disegno di legge fece la fine di quelli che l'avevano preceduto <sup>49</sup>.

All'inizio della legislatura successiva fu presentata una nuova proposta<sup>50</sup>, che, malgrado riprendesse i progetti precedenti, presentava nuove ragioni per cui si rendeva necessaria l'adozione del provvedimento: la relazione introduttiva esaminava infatti la situazione degli altri paesi europei e chiedeva che anche il nostro

---

<sup>47</sup> Si veda *Per una scuola libera popolare e democratica, atti del convegno nazionale per insegnanti e operatori della scuola promossa da Comunione e Liberazione, Rimini 27-31 agosto 1975*, Milano, Jaca Book, 1975.

<sup>48</sup> Proposta di legge n.2232 d'iniziativa di Giordano ed altri: *Ordinamento della scuola non statale*, presentata l'11 luglio 1973.

<sup>49</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, cit., pag.238.

<sup>50</sup> Proposta di legge n.9 d'iniziativa di Giordano, Tesini ed altri: *Ordinamento della scuola non statale*, presentata alla camera il 5 luglio 1976.



paese si uniformasse ad un ampio regime di finanziamento delle scuole private, così come avveniva in molti paesi della Comunità europea<sup>51</sup>.

Anche a questa proposta toccò la stessa sorte delle altre, ma il testo sostanzialmente immutato fu presentato alla camera all'inizio della legislatura successiva<sup>52</sup>, raccogliendo un maggiore consenso all'interno del Partito democratico - cristiano. Tra i suoi primi firmatari vi fu anche l'on. Casati (presidente della commissione istruzione della camera, vicino a Comunione e Liberazione)<sup>53</sup>.

Il progetto fu lasciato cadere, così come decadde o non furono mai discussi altri due progetti (identici ai precedenti) presentati al Senato<sup>54</sup> ed alla Camera<sup>55</sup> negli anni seguenti.

Sarà però il 1984, l'anno in cui si fa davvero concreta, per gli ambienti cattolici più interessati al destino della scuola privata, la speranza di poter finalmente ottenere, una legge sulla regolamentazione della scuola non statale e sulla parità.

In quell'anno infatti con gli accordi di Villa Madama è stato stipulato il nuovo concordato.

Malgrado il fatto che, per quanto riguarda la materia scolastica, questo non avesse introdotto significative innovazioni, si operava un impegnativo riferimento ad un sistema di scuole paritarie. Da questo impegno discendeva un sostegno alle posizioni di chi nei fatti aveva cercato di oltrepassare il divieto costituzionale di finanziare le scuole private<sup>56</sup>.

Inoltre, quell'anno, viene emanata una risoluzione del Parlamento europeo sulla libera scelta scolastica, la quale chiedeva che i principi in essa contenuti venissero applicati negli allora 10 paesi della Comunità<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, cit., pag. 239.

<sup>52</sup> Proposta di legge n.198 d'iniziativa di Casati, Tesini ed altri: *Ordinamento della scuola non statale*, presentata alla camera il 28 giugno 1979.

<sup>53</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*, cit., pag. 240.

<sup>54</sup> Disegno di legge n.905 d'iniziativa di Buzzi, Russo Jervolino ed altri: *Ordinamento della scuola non statale*, presentata al Senato il 21 maggio 1980.

<sup>55</sup> Proposta di legge n.249 d'iniziativa del solo deputato Casati: *Ordinamento della scuola non statale*, presentata il 3 agosto 1983.

<sup>56</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, cit., pag. 62.

<sup>57</sup> *Risoluzione sulla libertà d'istruzione nella comunità europea, adottata il 14 marzo 1984.*

Come sottolinea il Prof. Cimbalo, malgrado alcuni articoli della risoluzione (7-9) accordassero un estremo favore alla scuola confessionale, tuttavia inserendoli nel contesto dell'intera risoluzione, la prospettiva muta non poco, infatti all'art. 4 era previsto che il sistema scolastico debba rispondere anche << alla costituzione ed alle esigenze culturali e sociali dello stato in questione >>, il riferimento ad essa per ottenere il finanziamento pubblico appare dunque strumentale G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e*

La proposta di legge, presentata alla Camera nel giugno del 1984 <sup>58</sup>, mostrava considerevoli differenze rispetto ai progetti che l'avevano preceduta ed inoltre raccoglieva un ampio consenso all'interno della Dc, essendo stata firmata da oltre 140 deputati.

Prevedeva tre tipi di scuole non statali: le *scuole notificate*, le *scuole riconosciute* e le *scuole paritarie*. La caratterizzazione di queste ultime costituiva l'elemento caratterizzante del progetto: il riconoscimento della parità avrebbe comportato il <<riconoscimento del servizio pubblico prestato dalle scuole paritarie>>(art.19).

La libertà d'insegnamento era garantita ai docenti "nell'ambito dello specifico indirizzo della scuola paritaria", "nel rispetto della coscienza morale, civile e religiosa degli alunni e dei loro genitori"(art.23).

Partendo da questo presupposto, si prevedeva di conseguenza un contributo diretto dello stato ai gestori delle scuole, mediante la retribuzione del personale direttivo e docente, nonché attraverso il versamento degli oneri contributivi, assicurativi e sociali dovuti per legge dal gestore (art.24).

Si consentiva poi l'utilizzazione mediante comando del personale della scuola statale gradito alla scuola privata, anche a completamento dell'orario di servizio (art.25).

Il capo II era dedicato interamente al "sistema integrato del servizio di scuola materna". Il personale assunto da queste scuole si sarebbe visto riconosciuto il servizio prestato nella scuola privata al pari di un dipendente statale.

Inoltre le norme transitorie prevedevano il superamento del regime convenzionale con un trattamento di favore per le scuole private <sup>59</sup>.

La proposta di Casati mirava quindi ad inserire l'ordinamento della scuola paritaria in una visione del sistema scolastico che comprendeva al suo interno sia le scuole pubbliche che quelle private, entrambe si sarebbero trovate su un piano di assoluta parità. Prendeva così corpo l'idea di un "sistema integrato" pubblico privato d'istruzione, in cui non erano previste forme di controllo sui contenuti dell'insegnamento e che anzi lasciava la scuola privata ampiamente libera in relazione ai contenuti culturali <sup>60</sup>.

---

*principio di sussidiarietà*, cit., pag.210. E' in oltre opportuno ricordare che le risoluzioni non hanno carattere vincolante.

<sup>58</sup> Proposta di legge n.1839 d'iniziativa di Casati, Tesini, Armellini ed altri: *Ordinamento della scuola non statale*, presentata il 27 giugno 1984.

<sup>59</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, cit., pag.240.

<sup>60</sup> Ibidem.

Nella relazione del disegno di legge si sottolinea come si sia voluto affrontare il problema dal punto di vista delle istituzioni educative, abbandonando la precedente proposta di provvidenze dirette agli alunni. Il carattere della pubblicità diviene qualificante il servizio, permettendo di legittimare l'intervento della mano pubblica per assicurare la parità di condizioni d'accesso ai cittadini e alle famiglie e ciò a prescindere dalla natura giuridica dell'ente fondatore e/o gestore della scuola <sup>61</sup>.

Come abbiamo precedentemente detto, grandi aspettative erano riposte in questo progetto da alcuni ambienti cattolici.

Esse erano confortate da un documento Cei del 1983<sup>62</sup>, che riconosceva alla scuola cattolica un ruolo centrale all'interno della missione della chiesa; vi erano stati poi numerosi interventi a favore della scuola cattolica da parte del pontefice Giovanni Paolo II; anche il leader di CL, Roberto Formigoni<sup>63</sup>, candidatosi ed eletto quell'anno al parlamento europeo, aveva assunto l'impegno di sostenere il progetto.

Dobbiamo anche ricordare che per la prima volta un progetto di legge sulle scuole private veniva sostenuto dallo stesso segretario democristiano Ciriaco De Mita e trovava persino insperate aperture in alcuni esponenti del Partito socialista, seppure questa non era la posizione prevalente in seno al Psi <sup>64</sup>.

Forte era però anche l'opposizione al progetto, promanate da politici ed intellettuali del mondo laico. Ricordiamo tra gli altri, il fermo rigetto del progetto di Giorgio La Malfa, leader repubblicano, che, intervenendo sull'*Espresso*, esclude fermamente qualsiasi possibilità di finanziare le scuole non statali con risorse pubbliche <sup>65</sup>.

Ma le resistenze al progetto vengono anche dall'interno del mondo cattolico: ricordiamo l'intervento di Pietro Scoppola<sup>66</sup>, in cui si spiegavano le ragioni per cui i cattolici devono impegnarsi nella scuola statale e per la scuola statale.

---

<sup>61</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, documento n.1839, pag.8. in [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/18390001.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/18390001.pdf), 3 febbraio 2014.

<sup>62</sup> <<E' ormai maturo il tempo>> scrivono i vescovi << che nel nostro Paese prevalga sulla concezione monopolistica e statalistica della scuola, il principio dell'utilizzazione di tutte le proposte educative secondo la categoria della reale parità>> *La scuola cattolica oggi in Italia*, in <http://www.ircveneziana.it/05%20-%20CEI%20-%20La%20scuola.pdf>, 4 febbraio 2014.

<sup>63</sup> Vedi l'intervista a Formigoni contenuta in E. BONICELLI, *A scuola di libertà*, cit., pag.51-60.

<sup>64</sup> S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa...*,cit.,pag.242.

<sup>65</sup> *L'Espresso*,30 settembre 1984.

<sup>66</sup> *L'Espresso*,23 settembre 1984.

I difficili equilibri governativi<sup>67</sup> alla fine impedirono che l'iter legislativo riuscisse a giungere a conclusione; nonostante il miglior risultato rispetto ai tentativi precedenti neanche questa volta si giunse all'approvazione di una legge sulla parità.

Stessa fine fece una proposta del governo sul diritto allo studio nella scuola primaria e secondaria, che riguardava anche le scuole non statali, presentata alla camera<sup>68</sup>.

Questa proposta fu ripresentata al senato nella legislatura successiva dal ministro per la P.I. Galloni, subendo la medesima sorte dei progetti precedenti.

Anche se la Democrazia cristiana era stato il partito di maggioranza relativa e costantemente al governo fino all'XI legislatura ed avesse quasi ininterrottamente detenuto il ministero della Pubblica istruzione, il nostro paese all'inizio degli anni 90 non aveva ancora una regolamentazione nazionale sulla parità.

Parallelamente alle vicende nazionali che abbiamo appena ricostruito, abbiamo dei sommovimenti a livello periferico, nel 1970 sono infatti nate le *Regioni*.

Come abbiamo però ricordato, citando Jemolo, ciò che non si era riusciti a far passare dalla porta si faceva entrare dalla finestra.

Nel 1970, (anche sotto la spinta dei movimenti collettivi sorti alla fine degli anni 60) erano state istituite le regioni a statuto ordinario, ben 22 anni dopo la disposizione costituzionale che lo prevedeva, progressivamente vennero trasferiti a questi enti una serie di funzioni amministrative.

Anche senza una legge nazionale sulla parità fu possibile, per le scuole private, ottenere l'accesso al finanziamento pubblico, e ciò nel settore dove il privato era maggiormente presente: quello delle scuole materne<sup>69</sup>.

La Chiesa cattolica, certamente il maggior operatore privato del settore, infatti sfruttando la via della legislazione regionale trovò una strada sicura per ottenere quel sostegno che le era negato a livello nazionale per far funzionare le proprie istituzioni scolastiche.

In virtù dell'art.117 Cost. le regioni hanno competenza in materia di assistenza scolastica e formazione professionale, le prime riforme volte ad attuare il

---

<sup>67</sup> L'Italia dal 1981 era governata da un'alleanza tra DC,PLI,PRI,PSDI e PSDI, c.d. "Pentapartito", comprendente quindi partiti laici. Ciò sconsigliava vivamente di porre all'ordine del giorno qualsiasi tema che avrebbe potuto incrinare i rapporti tra i soggetti che componevano l'alleanza di governo.

<sup>68</sup> Falcucci per il Governo, *Legge-quadro sul diritto allo studio nell'ambito della scuola primaria e secondaria studio*, 23 maggio 1985, Atto Camera n. 2906, *Disegni di legge e relazioni - Documenti*

<sup>69</sup> G. CIMBALO, *Il finanziamento alla scuola privata tra leggi statali e leggi regionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*,n.1,1998,pag.145-146.

decentramento delle funzioni amministrative, in seguito all'istituzione delle regioni produssero quindi i loro effetti anche nel campo dell'istruzione<sup>70</sup>.

Particolarmente significativo, ai fini della nostra ricerca, fu il D.P.R. 14 gennaio 1972, n.3, con esso venivano trasferite alle Regioni le funzioni economico-gestionali "in materia di assistenza scolastica in favore degli alunni delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado, statali o autorizzati a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato".

Le regioni quindi conquistano sempre maggiore autonomia nel settore scolastico.

Proprio in questo settore cominciano ad essere erogate le prime provvidenze alle scuole private. Il cavallo di troia dei privati per inserirsi nel sistema scolastico, ed ottenere gli agognati finanziamenti, sfrutta due circostanze: 1 nel nostro paese c'è una cronica carenza di scuole per l'infanzia; 2 la chiesa cattolica è massicciamente presente in questo settore, e può quindi coprire, un'esigenza presente nella società.

Nello stesso periodo si sviluppa progressivamente la nozione di *diritto allo studio*, concetto che malgrado non sia esplicitamente presente nella nostra carta costituzionale, si origina e progressivamente si sviluppa dalla nozione costituzionale di *assistenza scolastica*, che finisce per assumere un significato più ampio di quello originario, ricomprendendo al suo interno oltre ai principi costituzionali in materia d'istruzione e promozione della cultura, anche quelli di uguaglianza sociale contenuti nell'art.3 Cost.<sup>71</sup>. Il legislatore regionale amplia piano piano le competenze in materia di assistenza scolastica riconosciutegli dall'art.117, fino a farlo coincidere con quello di diritto allo studio<sup>72</sup>.

Questa nuova visione dell'assistenza scolastica prende atto della metamorfosi della società italiana<sup>73</sup>, lo Stato deve intervenire per supplire alla famiglia, nello svolgimento della funzione educativa. Il nostro legislatore ha quindi ritenuto che il servizio di assistenza scolastica dovesse essere esteso. Diveniva quindi necessario

---

<sup>70</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico .....*, cit., pag.56-57.

<sup>71</sup> G. CIMBALO, *La normativa regionale...*, cit., pag.735.

<sup>72</sup> R. BOTTA, *Il finanziamento <<pubblico>> della scuola privata nella recente esperienza della legislazione regionale*, QDPE, II, 1999, pag.392.

<sup>73</sup> Società italiana che passa <<da un'economia prevalentemente agricola, dominata dalla struttura della famiglia patriarcale, ad un'economia industriale, dove questa struttura si dissolve per lasciare il posto ad un nucleo familiare in cui spesso sono assenti figure che in passato ne facevano parte e dove sempre più spesso ambedue i genitori lavorano. Ne viene una crisi profonda della famiglia e l'attenuarsi sempre maggiore della sua capacità di fornire quell'educazione familiare che nella vecchia struttura dei rapporti sociali essa era in grado di fornire>>. G. CIMBALO, *La normativa regionale...*, cit., pag.736.

permettere a tutti di accedere oltre che alla scuola dell'obbligo anche a quella materna.

In questo contesto e nel settore delle scuole materne, date le carenze della scuola pubblica, gli operatori privati, possono agevolmente reclamare provvidenze al fine di garantire il servizio.

Questa "strada" era già stata battuta, prima del 1970, nelle regioni a statuto speciale<sup>74</sup>, dove però date le particolari condizioni geografiche, specifiche esigenze determinate dalla presenza di minoranze linguistiche, nonché le peculiari caratteristiche determinate dai loro statuti speciali, potevano essere giustificati, in qualche modo dei finanziamenti pubblici a scuole private, non così per le Regioni a statuto ordinario<sup>75</sup>.

Analizziamo lo sviluppo di questa normativa: inizialmente la legislazione Regionale si attiene ai principi promananti dal nostro dettato costituzionale, ricordiamo, una per tutte, la legge della regione Toscana n.71 del 1974<sup>76</sup>, in cui la regione stessa, con la ferma intenzione di promuovere il diritto allo studio, nel rispetto delle norme costituzionali, ma constatando le inefficienze pubbliche nel campo dell'istruzione, specie per quanto riguarda il settore delle scuole materne, si "muove" anche finanziando strutture private, che sostituiscono il servizio che dovrebbe essere reso dalle strutture pubbliche, quando queste non sono presenti.

Il finanziamento è qui ammesso poiché, se non fosse per le strutture private risulterebbe impossibile rendere a tutti accessibile l'istruzione, ciò si rende necessario perché è di interesse primario ed indispensabile fornire a tutti il servizio.

La legge regionale chiede, però, in questi casi, che la scuola destinataria dei finanziamenti possieda determinati requisiti, che le permettono di fornire un trattamento uguale a quello delle scuole pubbliche.

La Toscana programmando con la sua legge una progressiva estensione del servizio pubblico e costretta ad ammettere di derogare al finanziamento per le scuole

---

<sup>74</sup> Cfr. G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, cit., pag.131-163.

<sup>75</sup> Ivi, pag.164.

<sup>76</sup> Prima legge di delega anche in Italia, con la quale la regione Toscana ha disciplinato gli interventi per il diritto allo studio attribuendo agli enti locali le relative funzioni. Punto di riferimento per la successiva normativa regionale in materia. A. TALAMANCA, *Istruzione religiosa e diritto allo studio nella legislazione regionale*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. BOTTA, Milano, Giuffrè, 1994, pag.67.

pubbliche ove queste non ci sono, nell'ottica comunque di estendere anche in quelle zone il servizio offerto dalle scuole statali<sup>77</sup>.

In questo come in altri casi<sup>78</sup> la legislazione regionale, si era comunque mossa in maniera quasi conforme al dettato costituzionale.

Una più sensibile espansione dei poteri delle Regioni in materia di istruzione si ebbe con il D.P.R. n.616/1977. Anch'esso, trasferiva determinate competenze amministrative alle regioni.

Particolarmente rilevante era l'art. 42<sup>79</sup>, che come risulta dall'analisi dei lavori preparatori è il risultato di un confronto tra il più esteso concetto di diritto allo studio propugnato dalle regioni e quello più restrittivo, sostenuto dal governo, ma che finì per essere superato nella stesura definitiva della norma. Con esso si ampliarono i destinatari degli interventi connessi al diritto allo studio: sia in riferimento all'età che all'ordine e grado di studi. Cade inoltre ogni discriminazione tra studenti che frequentano scuole pubbliche, scuole legalmente riconosciute e scuole private<sup>80</sup>.

Il legislatore dava una lettura evolutiva dell'assistenza scolastica, assegnando un grande significato alle funzioni la cui competenza era trasferita alle regioni: <<il legislatore ha ritenuto di trasferire una parte dell'assistenza scolastica dalla categoria dei servizi pubblici soggettivi a quella dei servizi pubblici oggettivi, prefigurando così un sistema integrato di pubblico servizio in questo campo>><sup>81</sup>.

Stimola una vasta produzione legislativa regionale, con il D.p.r. 616/1977 infatti le cose iniziano a cambiare, virando verso un'espansione delle provvidenze alle scuole

---

<sup>77</sup> G. CIMBALO, *La normativa regionale...*, cit., pag.738-745.

<sup>78</sup> Vedi: (oltre alla citata legge toscana) L.R. Abruzzo n.78/1978, *Interventi per l'attuazione del diritto allo studio*; L.R. Basilicata n.21/1979, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio*; L.R. Calabria n.29/1975, *Diritto allo studio*; L.R. Campania n.2/1975, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio*; L.R. Lazio n.78/1979, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio*; L.R. Marche n.4/1975, *Provvedimenti di delega in materia di diritto allo studio*; L.R. Molise n.1/1975, *Interventi per l'attuazione del diritto allo studio*; L.R. Piemonte n.27/1974, *Norme in materia di assistenza scolastica in favore degli alunni delle scuole materne e dell'obbligo*; L.R. Puglia n.42/1980, *Norme organiche per l'attuazione del diritto allo studio*.

<sup>79</sup> Art. 42. Assistenza scolastica. Le funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica" concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, lo assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi.(...)

<sup>80</sup> A. TALAMANCA, *Istruzione religiosa e diritto allo studio nella legislazione regionale*, cit., pag.71-73.

<sup>81</sup> G. CIMBALO, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio: il caso della Toscana*, cit., pag.747-752.

private da parte delle regioni<sup>82</sup>. Così operando si diede luogo ad una svolta nei precedenti indirizzi legislativi regionali, determinando innumerevoli interventi dei giudici amministrativi, fino a coinvolgere la corte costituzionale<sup>83</sup>.

Anche in questo settore emergeva la problematica legata al divieto di cui al 3° comma dell'art.33, il limite costituzionale era invalicabile.

Perciò si sostenne che l'intervento dei privati solleva la Repubblica da un intervento a cui sarebbe stata tenuta ai sensi dell'art. 3 della Costituzione e che conseguentemente l'intervento economico a favore della scuola materna privata non andrebbe visto come tale, ma come <<contribuzione ad una prestazione>><sup>84</sup>.

Le forze cattoliche interessate al finanziamento, spingono per ricevere sovvenzioni, favorite anche da una serie di pronunce della Corte Costituzionale.

Col crescere delle pressioni provenienti dalle organizzazioni dei privati le Regioni scelgono di lasciare ai comuni la scelta sull'eventuale stipulazione di convenzioni con le scuole private presenti sul proprio territorio, dove ciò si rende necessario viene anche modificato il quadro legislativo regionale.

In questo modo si suddivide l'intervento pubblico a favore delle scuole private in svariati rivoli, impedendo così di fatto di conoscere la reale portata complessiva delle provvidenze e si derubricano a mere << liti di campanile >> i conflitti che sorgono con i sostenitori della scuola pubblica. Nonostante cresca progressivamente il finanziamento a favore delle scuole private ciò non porta a scontri plateali sul tema. Questa tendenza subisce poi un'ulteriore accelerazione con gli accordi di Villa Madama<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> L.R. Calabria n.8/1991, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio*;L.R. Campania n.30/1985,*Nuova normativa sul diritto allo studio*;L.R. Emilia Romagna n.6/1983,*Diritto allo studio*; L.R. Liguria n.23/1988, *Norme in materia di assistenza scolastica e promozione del diritto allo studio*;L.R. Lombardia n.31/1980, *Diritto allo studio, Norme di attuazione*;L.R. Molise n.37/1990, *Interventi per l'attuazione del diritto allo studio*;L.R. Piemonte n.n.26/1990, *Diritto allo studio*;L.R. Toscana n.53/1981, *Interventi per il diritto allo studio*;L.R. Umbria n.77/1980, *Interventi sul diritto allo studio*;L.R. Veneto, n.22/1980, *Contributi per il funzionamento della scuola materna non statale*.

<sup>83</sup> Si veda: Cons. Stato, Sez. V,12.10.1984, n.731; Cons. Stato, Sez. V,29.11.1985,n.429; Cons. Stato, Sez. V,19.3.1991,n.304, che riconosce la legittimità ad agire e l'eguale diritto ai benefici.

<sup>84</sup> G. CIMBALO,*Il finanziamento alla scuola privata tra leggi statali e leggi regionali*,cit.,pag.147.

<sup>85</sup> Ivi, pag.59-63.



Sempre in questo periodo vengono sottoscritte numerose intese con confessioni diverse dalla cattolica e lo Stato vara una legislazione ordinaria caratterizzata dall'espansione della negoziazione legislativa<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> G. CIMBALO, *Il finanziamento alla scuola privata tra leggi statali e leggi regionali*, cit., pag.150-151.

### **2.3. Gli anni '90 la fine della prima Repubblica e la via regionale alla realizzazione del sistema d'istruzione integrato.**

L'ultimo decennio del XX secolo è caratterizzato da mutamenti epocali, entra in crisi il ruolo dello Stato e le sue funzioni così come lo erano state sperimentate nel corso del '900<sup>87</sup>, che producono i loro effetti anche nel nostro paese, dove si vanno a sommare ad una crisi interna determinata dal crollo dei vecchi equilibri politici.

Il disorientamento generale, si caratterizza per spinte contraddittorie, il potere statale è eroso sia dall'alto da aggregazioni sovranazionali, che dal basso con spinte regionalistiche strettamente ancorate al territorio su basi linguistiche ed etniche<sup>88</sup>.

Sarà infatti solo con la fine della c.d. prima Repubblica negli anni '90, che si appaleserà chiaramente la volontà di superare la distinzione tra scuola pubblica e privata, per realizzare compiutamente un nuovo sistema.

All'inizio degli anni '90 il quadro politico italiano muta radicalmente: il grande Partito comunista in seguito al crollo dei regimi del socialismo reale, opta per un cambio di pagina, cambia nome (Pds) ed assume come modello di riferimento la sinistra riformista occidentale.

Nel 1992 a Milano, il direttore di un istituto per anziani gestito dal comune viene tratto in arresto mentre intasca una tangente sull'appalto dell'impresa di pulizia. Quel denaro viene illegalmente riscosso per conto del Partito socialista, i magistrati hanno iniziato a vedere la punta di un iceberg. Nei mesi seguenti l'inchiesta giudiziaria *mani pulite*, rivelerà che l'intero sistema politico di governo, si finanziava illecitamente estorcendo una percentuale sulle opere pubbliche.

Per i partiti che hanno guidato il nostro paese dalla fine della guerra è l'inizio della fine: nei mesi seguenti numerosi uomini d'affari e dirigenti politici finirono agli arresti o sotto inchiesta.

E ciò mentre contemporaneamente la mafia siciliana dopo decenni di *Pax* dichiara, apertamente, guerra allo stato e la combatte.

L'intero sistema di governo rovinava sotto il peso della sua corruzione ed inefficienza, e in alcuni casi della sua criminalità<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Si vedano F. GALGANO, S. CASSESE, G. TREMONTI, T. TREU, *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza Nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1993; P. LELLOUCHE, *Il nuovo mondo. Dall'ordine di Yalta al disordine delle nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1994.

<sup>88</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag.5.

Da questo processo di cambiamento scaturì un'idea per cui il sistema pubblico era ormai indifendibile in quanto sempre e comunque inefficiente nonché fonte di sprechi, la soluzione che si prospettava era il trionfo dell'ideologia del libero mercato, sostenuta da nuove tendenze separatiste e federaliste che andavano nel frattempo sorgendo nel nostro paese, come in altre aree dell'occidente<sup>90</sup>.

Parallelamente in Europa e in America la religione fuoriesce dai rigidi confini del <<privato>> in cui era stata rinchiusa dalla cultura post-sessantottesca e torna ad occupare ampi settori della vita pubblica, in cui reclama spazi<sup>91</sup>.

In questo clima da "*Fine della Storia*", la stessa sinistra vira decisamente verso tesi più favorevoli ad un intervento dei privati nella gestione di servizi pubblici, tra cui chiaramente rientra anche il settore dell'istruzione.

Come abbiamo visto, delle aperture c'erano state già negli anni ottanta, specie a livello di legislazione regionale. Tuttavia sarà solo con il crollo delle ideologie statalistiche, e la delusione per gli esiti delle politiche economiche assistite dallo Stato -le quali avevano concorso non poco alla degenerazione morale della politica- che si ebbe l'adesione di larghe fette dell'opinione pubblica a modelli liberistici che promettevano un privato efficiente ed un mercato inteso come garanzia di libera concorrenza tra i più capaci<sup>92</sup>.

Nel campo dell'istruzione si avviava un processo volto a modificare profondamente la scuola di stato ed ad attaccare la prescrizione del <<senza oneri>> sancita dall'Art.33, il settore della formazione era infatti uno degli ambiti in cui si sentiva in maniera più forte la richiesta di mutamento indotto dalle nuove esigenze del mercato del lavoro, si fecero qui quindi molto forti le pretese di rimettere in discussione il ruolo dello Stato come soggetto che provvede direttamente all'istruzione<sup>93</sup>.

Il tentativo di mutare il quadro legislativo nazionale, parte dalla legislazione regionale, che come abbiamo visto, amplia la propria sfera d'intervento, specie con riferimento ad alcune materie, come quella scolastica. Le regioni tentano di conquistare la piena competenza erodendo i poteri dello stato centrale.

---

<sup>89</sup> P. VIOLA , *Il Novecento*, in *Storia moderna e contemporanea*, Vol.4, Torino, Einaudi, 2000, pag.501-506.

<sup>90</sup> M. A. MANACORDA, *Scuola pubblica o privata? La questione scolastica tra Stato e Chiesa*, Roma, Editori Riuniti, 1999, pag.101/114-117.

<sup>91</sup> S. FERRARI, *E' cambiato il vento?*, in *QDPE*, n.1, 1995, pag.3ss.

<sup>92</sup> A. SEMERARO, *Pubblico e privato nella storia scolastica del novecento*, in R. LAPORTA ed altri, *Scuola pubblica Scuola privata parità e costituzione*, Scandicci, La nuova italia, 1998, pag.79-82.

<sup>93</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag.13.

Si verifica quindi un <<effetto di trascinamento>> per cui le leggi regionali mutano la legislazione nazionale, con questa “tecnica”, alcune regioni, anche se attuando politiche diverse, mirano a conseguire un medesimo risultato: espandere i propri poteri rivendicando una maggiore potestà legislativa, si marcia separati per colpire uniti.

Nell’attuazione di questo disegno complessivo, le scelte regionali sono state condizionate dall’esigenza di non “aggreddire” direttamente i limiti fissati dalla nostra carta costituzionale, sia per quanto riguarda il riparto delle competenze sia per quanto riguarda il divieto di finanziamento alle scuole private, esse hanno quindi posto in essere scelte legislative che seppur si conformavano formalmente a questi limiti, li violavano poi nella sostanza, o in alternativa sviluppando politiche pioneristiche miranti ad dare vita a una nuova legislazione nazionale di settore, tramite scelte legislative regionali volte ad indirizzare le decisioni centrali, creando una situazione, tramite atti legislativi e provvedimenti amministrativi, che se anche impugnata dagli organi di controllo del governo, sarebbe comunque difficile mutare<sup>94</sup>.

La Regione che costituisce il *Pesce pilota*, per il superamento del diritto allo studio come diritto individuale, e la creazione di un nuovo archetipo per il sistema d’istruzione nazionale è l’Emilia Romagna<sup>95</sup>.

Il suo modello caratterizzato da una forte espansione dei servizi pubblici gestiti dagli enti locali, nei primi anni 90, viene rimesso in discussione proprio dalle stesse forze progressiste che vi avevano dato vita. Le forze politiche che promuovono questa proposta mirano a cambiare il sistema scolastico su tutto il territorio nazionale, volto ad ottenere un cambio di legislazione sia ordinaria che costituzionale.

Ancora una volta il terreno di sperimentazione di queste originali scelte, volte a costruire un sistema integrato pubblico-privato è la scuola materna, che come abbiamo visto è un settore dove le scuole private cattoliche sono ben presenti e suppliscono un effettiva carenza del settore pubblico.

---

<sup>94</sup> G. CIMBALO, *Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali*, in C. MARZUOLI, cit., pag.347-348.

<sup>95</sup> La regione è stata protagonista del miracolo economico. Caso unico in Italia e in occidente, lo sviluppo economico emiliano ha tra i suoi protagonisti il sistema cooperativo ed un’amministrazione politica egemonizzata a tutti i livelli dai partiti di sinistra ed in particolar modo dal PCI, che qui consegue importanti risultati nelle politiche sociali, nella sanità, nella scuola.

In Emilia Romagna le strutture per l'infanzia sono per un terzo sorte per iniziativa statale, per un altro terzo per iniziativa degli enti locali e per il restante terzo per iniziativa dei privati (quasi esclusivamente legati alla chiesa cattolica).

In consiglio regionale nel 1994, si sviluppa un vivo dibattito sui criteri restrittivi, adottati dai comuni, per far ottenere il finanziamento pubblico alle scuole, così previsto dalla legge vigente (L. R. n.6/1983), in particolar modo sono oggetto del dibattito i requisiti per ottenere il finanziamento, che risultano ambigui, e l'assenza di uno strumento convenzionale idoneo, che hanno limitato nel tempo l'accesso a tali stanziamenti.

Nel corso del dibattito in consiglio regionale emerge chiaramente, come la Regione si consideri laboratorio per l'intero settore e miri con il suo provvedimento ad anticipare una riforma istituzionale, a cui si ci riferisce in maniera costante<sup>96</sup>.

Al fine di istaurare un nuovo sistema e stabilire il legame con le scuole private si utilizza la convenzione il cui schema generale dovrà essere definito con un protocollo d'intesa<sup>97</sup>.

L'ambizioso obiettivo che si vuole raggiungere è che la scuola statale, quella degli enti locali e quella privata rientrino in un unico sistema.

In viale Aldo Moro si delineano inaspettate convergenze tra le mozioni presentate dalla maggioranza e quelle presentate dall'opposizione<sup>98</sup>. Viene presentata la risoluzione n.329 prima firmataria Merelli, per "dar vita ad un sistema integrato pubblico privato" caratterizzato dal "riconoscimento di indirizzi generali unitari, di criteri di programmazione regionale e di standard nazionali di qualità e valutazione"<sup>99</sup>.

La vastità e l'ambizione degli obiettivi che si vogliono raggiungere col provvedimento richiederebbero l'intervento del governo centrale, intanto però la giunta regionale inizia la sperimentazione nel settore delle scuole per l'infanzia.

---

<sup>96</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, cit., pag.69-71.

<sup>97</sup> Cfr. F. BOTTI, *Sulla natura giuridica dei protocolli d'intesa (Per la stipula di convenzioni tra enti pubblici e privati gestori di scuole religiosamente caratterizzate)*, in *Europa delle regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, a cura di G. CIMBALO, Torino, Giappichelli, 2001.

<sup>98</sup> L'iter del provvedimento inizia ufficialmente nel giugno luglio 1994 con la presentazione di due risoluzioni una di opposizione n.303( a firma Colozzi, Sabatini ed altri), la seconda di maggioranza presentata n.318( a firma Merelli, Rusticalli ed altri), *Atti consiliari, Regione Emilia-Romagna, V legislatura, Discussioni*, seduta giovedì 6 ottobre 1994 (antimeridiana), n.398, pag.2163-2164.

<sup>99</sup> Intervento consigliere Merelli, *Atti consiliari*, n.398, pag.2173-2174.

Questa risoluzione dopo un lungo ed appassionato dibattito viene approvata, senza incontrare posizioni contrarie al finanziamento delle scuole private all'interno della giunta; il provvedimento incontrerà però notevoli resistenze, nell'opinione pubblica regionale<sup>100</sup>.

Al fine di poter dare attuazione alla risoluzione viene creato un "gruppo di lavoro tecnico" a cui partecipano rappresentanti della regione, degli enti locali, della sovrintendenza scolastica e delegati della FISM ( la federazione delle scuole materne cattoliche).

Ora malgrado la presenza di un tavolo tecnico sia sicuramente rilevante in quanto riconosce l'esistenza di interessi di interlocutori extraistituzionali al provvedimento, emerge anche che si è scelto un unico interlocutore, per di più esponente delle scuole caratterizzate religiosamente dalla confessione più diffusa nel nostro paese.

Una concertazione regolata, può consentire, quando consente a tutti i soggetti interessati al provvedimento di prendervi parte, di far emergere le diverse posizioni, costituisce senza dubbio un ottimo strumento per la partecipazione democratica alla decisione che deve essere presa<sup>101</sup>. Anzi proprio le intese che sono state stipulate a livello regionale con le confessioni religiose, dimostrano che l'attività di autotutela e di auto rappresentanza dei gruppi rafforza la tenuta democratica delle istituzioni, che si rende oggi anche più necessaria, rispetto al passato, di fronte alla crisi di rappresentanza dei partiti e al crollo delle ideologie<sup>102</sup>.

Dobbiamo sottolineare però come in questo caso, per determinare le scelte sul finanziamento alle scuole private, si sia proceduto con un metodo selettivo, che ha escluso diversi soggetti interessati, innanzi tutto i rappresentanti delle altre confessioni religiose, che seppur non dotate di proprie scuole, o dotate di esse in maniera ininfluyente rispetto al sistema integrato che si viene a creare a livello regionale, hanno comunque un proprio interesse alla circostanza che si inseriscano nel sistema dei servizi pubblici scuole legate ad un'altra confessione religiosa, che avranno così diritto ad ottenere dei finanziamenti pubblici, malgrado non possano

---

<sup>100</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*,cit.,pag.72-76/81.

<sup>101</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *Sistema delle intese e dei rapporti con la Chiesa cattolica*,in *Le intese tra Stato e confessioni religiose*,a cura di C. MIRABELLI,Bologna,1985,pag.144ss; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, Bari , Cacucci, 1990,passim.

<sup>102</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*,cit.,pag.83-92.

garantire la neutralità al loro interno<sup>103</sup>, al contrario delle scuole pubbliche, così come organizzazioni non confessionali hanno un pari interesse a tutelare la laicità all'interno del sistema scolastico.

Ricapitolando nel protocollo di intesa emergono e vengono tutelati solo gli interessi delle scuole private cattoliche (FISM), quindi di circa un 1/3 degli utenti che in regione usufruiscono di dette scuole, gli interessi di tutti gli altri non sono rappresentati, visto che la "parte pubblica" presente al tavolo si dichiara al di sopra delle parti<sup>104</sup>.

Maturano così le condizioni per superare la legge regionale n.6 del 1983 sul diritto allo studio, integrandola con una nuova legge regionale, approvata il 24 aprile, la n.52/1995<sup>105</sup>, che può essere considerata la madre di tutte le successive leggi sulla parità scolastica emanate in Italia, al fine di realizzare un sistema integrato pubblico-privato della scuola di infanzia.

Questa assume come obiettivo di creare un sistema integrato pubblico-privato di scuole coordinando le scuole pubbliche e quelle private. Per raggiungere questo scopo, ha istituito un fondo regionale per il sostegno finanziario ai Comuni che attivassero convenzioni finalizzate alla qualificazione e al sostegno delle scuole di infanzia gestite da enti, associazioni, fondazioni e cooperative senza fini di lucro.

Per meglio applicare la legge, nell'agosto del '95, l'assessore competente emana una circolare, diretta agli amministratori locali, ai responsabili del settore scolastico ed ai dirigenti della FISM, con la quale richiama le mete che la legge vuole raggiungere. Alla circolare è inoltre allegato lo schema tipo di convenzione, facente riferimento al

---

<sup>103</sup> Il Codice di diritto canonico dedica al tema dell'istruzione i canoni 793,795-803,806. Citiamo il I° comma di quest'ultimo: << Al Vescovo diocesano compete il diritto di vigilare e di visitare le scuole cattoliche situate nel suo territorio, anche quelle fondate o dirette da membri di istituti religiosi; a lui parimenti compete dare disposizioni che concernono l'ordinamento generale delle scuole cattoliche: e queste disposizioni hanno valore anche circa le scuole che sono dirette dai medesimi religiosi, salva però la loro autonomia sulla conduzione interna di tali scuole>>.

<sup>104</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag.89/98.

<sup>105</sup> Fin dal I articolo, emerge la volontà di dar vita ad un nuovo sistema, mutando persino il titolo della precedente legge n.6/1983 che da *Diritto allo studio* diventa *Diritto allo studio e qualificazione del sistema integrato pubblico - privato delle scuole dell' infanzia*.

Nel II articolo si annuncia <<(…)Il perseguimento dell' obiettivo di realizzare un sistema integrato delle scuole dell' infanzia basato sul progressivo coordinamento e sulla collaborazione fra le diverse offerte educative, in una logica di qualificazione delle stesse che sappia valorizzare competenze, risorse e soggetti pubblici e privati; >>.

Nel III articolo è previsto il : << - sostegno finanziario a Comuni che attivino convenzioni finalizzate alla qualificazione ed al sostegno delle scuole dell' infanzia gestite da enti, associazioni, fondazioni, cooperative, senza fini di lucro. >>.

protocollo d'intesa con la FISM, ed individuante gli obblighi che le scuole private debbono rispettare per poter accedere al supporto finanziario comunale. I comuni si devono poi impegnare a versare il finanziamento, in base allo stanziamento previsto nel loro bilancio, al quale andranno sommati gli stanziamenti regionali.

Successivamente, con una delibera a settembre del 95, la giunta regionale, appronta i criteri di assegnazione dei fondi<sup>106</sup>.

Come avevamo già ricordato, queste decisioni avevano incontrato in viale Aldo Moro un vasto consenso politico, ma nonostante ciò, queste scelte non godevano di analogo consenso all'interno del corpo sociale, che anzi, non solo a livello regionale, nonostante tutti i limiti, i suoi difetti e le esigenze di cambiamento, continuava e continua a nutrire una profonda fiducia nei confronti della scuola pubblica.

Il provvedimento regionale viene impugnato dai rappresentanti di 3 confessioni religiose: la Chiesa evangelica metodista, la Chiesa cristiana avventista del 7° giorno, la Comunità Ebraica di Bologna e dal Comitato bolognese *Scuola e Costituzione*<sup>107</sup>.

Una serie di interessi che non erano stati tutelati dalle scelte del consiglio regionale, vengono quindi ad essere protetti da queste formazioni sociali, che si impegnano così a difendere valori costituzionalmente protetti ed ad impedire che si possa ingabbiare il messaggio pedagogico e culturale che deve essere trasmesso dalla scuola, sotto una struttura confessionalmente orientata<sup>108</sup>.

Al fine di far rispettare le norme costituzionali e il principio di laicità i ricorrenti chiedevano quindi di annullare la deliberazione del consiglio regionale, il Tar si pronunciava nel ricorso contro la Regione, sollevando una questione di legittimità costituzionale e la Consulta si pronunciava con ordinanza N.67/1998, con la quale la Corte dichiarava la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia Romagna 24 aprile 1995, n. 52<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag.100-101/104-106.

<sup>107</sup> Cfr.: Ricorso al TAR Emilia Romagna del 26 gennaio 1996: I ricorrenti sollevarono questione di illegittimità costituzionale, sia della legge regionale che della delibera, i provvedimenti si porrebbero contro la libertà d'insegnamento sancita dall'art.33, lederebbero poi i comuni nella loro autonomia, concedendo finanziamenti ad un tipo di scuola che possiede una precisa connotazione confessionale si violerebbe l'art.33,3° comma, un solo credo religioso è infine considerato come meritevole di tutela nella costruzione del sistema integrato. L'intera legge n. 52/1995 contrasta con gli articoli 33,34,117 Cost., in particolare modo si sottolinea come il legislatore regionale abbia finito per disciplinare la materia dell'istruzione che è estranea alla sua competenza.

<sup>108</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag.108.

<sup>109</sup> Alcuni osservatori hanno messo in evidenza come sulla questione la corte si sarebbe trovata ad incidere, su profili molto sensibili, non tanto da un punto di vista giuridico, quanto politico. Proprio per questo la corte avrebbe optato per una decisione processuale di



Ma il Tar Emiliano, approfondendo i motivi della sua prima ordinanza, rimandava un'altra volta la questione all'attenzione della Corte<sup>110</sup>.

Nel frattempo i proponenti il ricorso, non erano restati inerti, ma avevano raccolto e depositato oltre 60 mila firme per chiedere di sottoporre la legge regionale n. 52/95 ad un referendum abrogativo<sup>111</sup>.

A questo punto però non possiamo, non fare cenno alle modifiche che si erano nel frattempo avute nel quadro legislativo nazionale (e che meglio verranno analizzate nel prossimo paragrafo). Nel contempo infatti sotto la spinta della legislazione regionale anche a livello di governo centrale emerge l'idea di creare un sistema nazionale integrato pubblico-privato, inoltre si manifesta anche l'idea di decentrare i poteri statali avvicinandoli agli interessi dei soggetti amministrati, trasferendoli alle regioni.

La Regione Emilia Romagna, volendo comunque perseguire l'obiettivo della creazione di un sistema unico con scuole private e pubbliche, e sfruttando le modifiche nel frattempo avvenute nella legislazione nazionale, vara una nuova legge regionale la n.10/1999, con l'obiettivo di calmare gli animi e bloccare il referendum, tale legge tuttavia non muta l'impianto della precedente.

Inoltre la regione modifica la legge regionale sul referendum, e ciò mentre è ancora in corso la raccolta delle firme. Questa strategia, oltre ad allungare i tempi ed a disinnescare il referendum, vuole indurre la Corte Costituzionale a non pronunciarsi nel merito delle questioni poste dal Tar<sup>112</sup>.

Questo modo di agire del legislatore regionale è volto a far sì che l'approvazione di una legge nazionale sulla parità e il riproporsi della polemica sul divieto di finanziamenti alle scuole private ex. Art.33,3c., siano irrilevanti sulla costruzione di un sistema d'istruzione pubblico-privato, finanziato con risorse pubbliche, risorse che possono indifferentemente essere apprestate dallo Stato, dalle Regioni o dai Comuni<sup>113</sup>.

---

inammissibilità. Sul punto cfr. F. RIMOLI, osservazione sull'ordinanza n.67/1998 Cort. Cost., in *Giur. Cost.*, n. 2, 1998, pag.704-711.

<sup>110</sup> F. BOTTI, *Commento alla sentenza 24 aprile 2000 Tar Emilia-Romagna*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, IV, 2000, pag.409-415; P. CAVANNA, *Contributi alle scuole non statali e nuovi poteri delle regioni (D.L.vo. n.112/1998)*, in *Dir.fam. e delle persone*, 1998, pag.1333-1341.

<sup>111</sup> Oltre alle confessioni minoritarie ed al comitato che avevano proposto ricorso al Tar, interviene a chiedere il referendum anche la Uil scuola.

<sup>112</sup> G. CIMBALO, *Il servizio scolastico.*, in C. MARZUOLI, *op.cit.*, pag.372-374

<sup>113</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico.*, *cit.*, pag.128.

L'approvazione della legge nazionale 62 del 2000, viene utilizzata dalla regione per porre in essere un'ulteriore modifica della propria legislazione : nell' agosto 2001 viene approvata la legge regionale n. 26, <<*Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della legge reg. 25 maggio 1999, n.10*>>.

Il legislatore regionale ha sì abrogato la legge precedente, contro cui era stato proposto il referendum, ma ha mantenuto , nella nuova legge, tramite un rinvio alla legge nazionale, le stesse norme relative ad un'integrazione tra pubblico e privato contro cui agivano i referendari. La Commissione per i procedimenti referendari della regione giudicava che la nuova legge regionale rendeva superato il quesito referendario, impedendo così ai cittadini di esprimersi<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> G. CIMBALO, *Il servizio scolastico...*, in C. MARZUOLI, *op. cit.*, pag.375-380.

## **2.4. Mutamenti nella legislazione nazionale ed approvazione della legge sulla parità scolastica.**

Il mutamento di pensiero generale e le spinte provenienti dalle regioni, riescono a produrre dei cambiamenti a livello centrale.

Fino a circa metà degli anni '90 l'intervento pubblico nel settore dell'istruzione si caratterizzava nell'istruzione come fine dello stato.

Da questo momento un importante ciclo di riforme investe l'amministrazione dello stato e conseguentemente anche l'amministrazione del sistema scolastico. L'intero sistema dell'istruzione ha conosciuto innovazioni sia normative che organizzative assai profonde ed incisive.

Il disegno d'innovazione prende avvio con la legge 59/1997<sup>115</sup>, c.d. "Bassanini", con la quale si valorizzano le autonomie territoriali e si prevede, insieme ad una semplificazione amministrativa ed al decentramento dei poteri statali, l'autonomia scolastica, mirando a realizzare lo smantellamento dell'assetto burocratico e centralizzato dell'istruzione<sup>116</sup>.

Questa legge contiene una serie di deleghe per l'emanazione di norme tramite provvedimenti delegati.

Molto importante ai fini della nostra ricerca è la delega operata col D.lgs. n.112/1998, con questo si è superato il criterio di ripartizione delle competenze realizzato dal D.P.R. n.616/1977, che era comunque informato ad un'idea di monopolio dello stato nel campo dell'istruzione con l'assegnamento alle regioni solo di specifiche competenze, per giungere ad un nuovo criterio improntato ai principi del pluralismo e del policentrismo<sup>117</sup>, strutturato in maniera complessa secondo un

---

<sup>115</sup> "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"

<sup>116</sup> M. RENNA, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale d'istruzione*, in C. MARZUOLI, cit., pag.157ss; cfr anche M. GIGANTE, *Art.33 della Cost...*, op. cit., pag.433ss.

<sup>117</sup> Principi che sono alla base dell'intera "riforma Bassanini", che ha l'obiettivo ambizioso di trasformare l'intera amministrazione italiana, passando da un modello di amministrazione centralistico, ad una amministrazione tutta fondata su una forte articolazione pluralistica e su un sistema di amministrazioni policentriche, collegate alle regioni ed ad un sistema di enti territoriali politicamente rappresentativi e dotati di ampie competenze e poteri. F. PIZZETTI,

“modello a rete” nel quale sono chiamati ad operare, in modo integrato, Stato, Regioni, enti locali, scuole statali, scuole non statali paritarie ed enti di supporto<sup>118</sup>.

Viene quindi totalmente rideterminato il rapporto tra Stato ed autonomie locali, molto rilevante è poi l'introduzione, con l'art.3 della legge 59, del principio di sussidiarietà<sup>119</sup>, che predispone la dislocazione dei poteri amministrativi tra i diversi livelli di governo, imputandoli al livello più prossimo ai portatori degli interessi amministrati, e conseguentemente organizzando gli strumenti per l'azione coordinata tra regioni ed enti locali; ed al tempo stesso introduce il principio della collaborazione tra enti pubblici e privati, c.d. sussidiarietà orizzontale, affidando ai primi la regolamentazione e il coordinamento delle funzioni, che i secondi avranno la possibilità di gestire concretamente.

Qui sorgono una serie di problematiche sui rapporti tra i soggetti pubblici e le strutture sociali intermedie, quali in particolar modo le confessioni religiose, che si offrono come gestori di diverse attività dal volontariato, alla tutela della salute, alla gestione del patrimonio artistico, all'erogazione di servizi di istruzione, educazione e formazione professionale, viene capovolta la tendenza del ultimo secolo che vedeva lo Stato assumere su di sé funzioni in precedenza svolte dalle confessioni religiose<sup>120</sup>. Il ritirarsi dello Stato dalla gestione diretta di alcune funzioni, di cui aveva avuto la prerogativa è agevolato dall'adozione della nozione di servizio universale<sup>121</sup> che va a

---

*Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002, pag.3.

<sup>118</sup> A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., pag.73; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Istruzione e Formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2004, pag.57.

<sup>119</sup> Come ci ricorda G. CIMBALO la formazione originaria di questo principio viene fatta da Pierre Joseph Proudhon nell'opera “La capacità politica della classe operaia”, dopo la rivoluzione francese si afferma l'idea che lo Stato deve fornire ai cittadini dei servizi pubblici per vivere in maniera migliore. Anche l'elaborazione cattolica teorizzando l'incontro tra capitale e lavoro riprende questo principio, lo Stato dovrà svolgere quelle funzioni che le comunità intermedie non riescono a svolgere cfr. le encicliche *quadregesimo anno* e *rerum novarum* che precisano ed articolano l'utilizzazione di codesto principio. *Scuola tra servizio pubblico*., cit., pag.214.

<sup>120</sup> F. FINOCCHIARO, *Il sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano dopo il D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112*, in R. BOTTA (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 : atti del Convegno di studio*, Firenze, 28-29 ottobre 1998, Torino, Giappichelli, 2001, pag.8ss.

<sup>121</sup> Su questa nozione si veda M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Diritto Pubblico*, 1998, pag.181ss. Precisa come la nozione vada intesa in senso relativo: <<Non si tratta infatti di garantire, per così dire, tutto a tutti gratis, ma il minimo essenziale, a quasi tutti a prezzi abbordabili>>, pag.199.

sostituire quella di servizio pubblico, così permettendo la gestione da parte di soggetti privati di attività in precedenza gestite direttamente dai pubblici poteri.

Tuttavia l'affermarsi di tale principio fa sorgere dei dubbi, almeno con riferimento allo svolgimento di specifiche attività, che potremo definire "religiosamente sensibili", dato che tali attività nonostante siano sostenute finanziariamente dallo stato e/o dagli enti locali, mantengono le peculiarità proprie dell'ente gestore, facendosi portatori dei suoi principi, anche delle confessioni religiose, quando queste o soggetti comunque ad esse collegati coordinino tali progetti.

Se un servizio viene erogato in regime di sussidiarietà orizzontale da parte di un ente confessionale, la neutralità del servizio viene meno. Se da un lato si tutela la libertà delle organizzazioni confessionali, il servizio dovrebbe infatti essere affidato a vari soggetti diversamente caratterizzati, dall'altro non è più assicurata la libertà del singolo, dobbiamo quindi illustrare le conseguenze che ciò può produrre nell'attuale società sempre più frammentata: ogni singolo gruppo o confessione cercherà di conservare la propria identità, e in ciò la scuola in quanto strumento di socializzazione e trasmissione delle conoscenze gioca un ruolo molto importante.

Non necessariamente lo Stato si chiamerà fuori completamente dalla gestione di servizi, da esso svolti in precedenza, infatti può decidere di svolgerli comunque tramite un sistema integrato, che come abbiamo visto nel paragrafo precedente sta venendo utilizzato nell'esperienze avanguardistiche di alcune regioni, in questo modo si può concorrere a garantire un maggior pluralismo effettivo nell'erogazione delle prestazioni, ciò verrebbe assicurato proprio dai diversi enti che concorrono a gestire il servizio<sup>122</sup>.

Questo nuovo sistema che si viene a creare è finanziato, non completamente, ma almeno in parte, attraverso la contribuzione generale, anche se vede la partecipazione al pagamento del servizio dell'utente che ne usufruisce, che è tenuto ad effettuare degli esborsi per quelle quote di prestazione che eccedono, il servizio minimo garantito, oppure per ottenere delle prestazioni migliori rispetto a quelle minime garantite.

Con specifico riferimento al campo scolastico lo Stato o Enti pubblici possono garantire l'erogazione del servizio in condizioni di neutralità, laicità e rispetto del

---

<sup>122</sup> G. CIMBALO, *Gli interventi legislativi regionali sulla<< parità>> tra recepimento del D.Lgs. n.112/1998 e applicazione della legge n.62 del 2000*, in *Europa delle regioni e confessioni religiose...*,cit.,pag.99-102.

pluralismo, al gestore privato viene però assicurata la libertà di raggiungere le sue specifiche finalità, specie per quanto riguarda l'indirizzo della scuola e la promozione dei suoi valori (in particolar modo se sono ideali religiosi) all'interno delle sue strutture.

Nel assetto del sistema integrato che emerge, invece, il privato che eroghi un determinato servizio pubblico, deve adeguarsi a delle limitazioni, poiché analogamente deve essere tutelata anche la libertà del singolo che usufruisce del servizio pubblico, anche se fornito da un privato.

Ora non si possono tutelare adeguatamente entrambe le alternative (libertà del singolo e libertà della organizzazione) una delle due dovrà soccombere o comunque essere limitata, ciò contrasta con la nostra carta Costituzionale, dove pure si era riusciti a trovare una soluzione in grado di contemperare entrambi gli interessi in gioco<sup>123</sup>.

Altrettanto imporrante per il nostro studio è l'art.21 della legge 59 del 1997, ad esso è data concreta attuazione con il DPR. n.275/1999, che introduce *l'autonomia scolastica*<sup>124</sup>, essa si concretizza disegnando un sistema di scuole a cui si riconosce autonomia didattica ed organizzativa. Ciò si realizza con l'adozione del Piano d'offerta formativa (POF), che rappresenta il documento fondamentale in cui è rappresentato il progetto culturale di ogni singola scuola, riflette le esigenze del contesto culturale sociale ed economico della realtà locale<sup>125</sup>.

L'introduzione dell' *autonomia scolastica* è avvenuta nella nostra legislazione tramite un provvedimento molto ampio, riguardante il decentramento delle funzioni dello stato, ed inserendola in un singolo articolo, intrecciando i temi dell'aziendalizzazione e della parità, impedendo così che su di essa si potesse sviluppare un reale dibattito, in grado di far emergere elementi di criticità. L'attuazione concreta di essa è stata poi rimessa a regolamenti predisposti dall'esecutivo, evitando o quanto meno attenuando un effettivo controllo politico-parlamentare<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> Ivi, pag.103-104.

<sup>124</sup> Ad essere precisi un infruttuoso tentativo d'introduzione dell'Autonomia nelle istituzioni scolastiche si era già avuto con la legge n. 537/1993, che conferiva la delega al governo per realizzarla, ma non se ne era fatto niente.

Inoltre come sottolinea G. CIMBALO la legge "non" crea l'autonomia scolastica poiché essa era stata già introdotta con i decreti delegati del 1974, che attribuivano alle scuole un'ampia autonomia didattica, amministrativa ed organizzativa, con la legge del '97 essa viene energicamente rafforzata. *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag.29.

<sup>125</sup> cfr. art.3, 2° e 3° comma dpr 275/1999.

<sup>126</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag.26ss.

Non è estranea a questa riforma autonomistica l'idea di attivare una sorta di meccanismo concorrenziale tra le diverse scuole, fondata sulla differenza delle offerte formative risultanti dai vari POF.

Quindi sintetizzando il riconoscimento dell'autonomia di ogni singola scuola implica che sia abbandonata l'idea di un'unica scuola statale, ad essa si va a sostituire un sistema in cui diverse scuole, tutte appartenenti allo stesso sistema, si autodeterminano nelle loro scelte, tramite i propri organi collegiali, nei limiti di norme generali determinate a livello nazionale<sup>127</sup>.

In questo quadro complessivo la libertà d'insegnamento finisce per incontrare delle limitazioni anche nella scuola pubblica, perché la sua prerogativa individuale del singolo docente deve "adeguarsi" ai fini della scuola in cui lavora, dovendosi coordinare con il progetto formativo elaborato collegialmente da ciascuna scuola<sup>128</sup>.

Con l'autonomia scolastica si realizza così un nuovo modello in cui alla uniformità che caratterizzava il modello centralizzato si sostituisce la possibilità di autodeterminarsi da parte di ciascuna singola realtà.

Le scuole si "privatizzano", nonostante restino scuole dello Stato, seguono il modello proprio delle scuole private di tendenza, ciascuna scuola "si offre" con il proprio progetto educativo ai possibili utenti, concorrendo con i progetti educativi delle altre scuole.

Ora se ciò può avere preciso significato nel mondo delle scuole private, in cui ciascuna scuola si fa portatrice di un determinato modello che la caratterizza in quanto tale, questo non avviene ( o non dovrebbe avvenire) invece nel settore delle scuole pubbliche, le quali non possono che fondare tutto il proprio progetto che sui principi di neutralità e laicità derivanti dalla nostra carta costituzionale<sup>129</sup>.

L'Autonomia ha costituito un presupposto fondamentale per permettere l'inserimento delle scuole private in un unico sistema nazionale, come ora vedremo.

Alcune regioni utilizzando le previsioni delle "riforme Bassanini", procedono estendendo la propria potestà nel campo dell'istruzione e attuando forme di finanziamento (diretto o indiretto) alla scuola privata<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> M. RENNA, *Le scuole paritarie*, cit., pag.162-165.

<sup>128</sup> G. FONTANA, *op. cit.*, pag.687.

<sup>129</sup> M. VIGLI, *Una scuola pubblica per il duemila*, in *Scuola pubblica Scuola privata parità e costituzione*, cit., pag.130-134.

<sup>130</sup> G. CIMBALO, *Il servizio scolastico...*, in MARZUOLI C., *op.cit.*, pag.350.

I tentativi di superare le disposizioni costituzionali hanno seguito due strade: una volta a far acquisire in maniera sostanziale alle regioni la competenza ad adottare misure di contribuzione alla scuola privata; l'altra invece mirante ad individuare come destinatari delle provvidenze, direttamente gli alunni delle scuole private, in vece delle scuole stesse<sup>131</sup>.

Ricordiamo che l'Emilia Romagna, in attuazione della legge 59/1997 e dei suoi decreti delegati, nell'aprile del 1999 vara la legge regionale n.3<sup>132</sup>, in essa, nella parte riguardante i servizi alla persona, nel capo III dedicato all'istruzione, viene fornita una nozione di sistema pubblico integrato d'istruzione, si dichiara di perseguire l'integrazione tra servizi pubblici e privati, ci si impegna a fornire dei contributi alle scuole non statali anche mediante il ricorso a convenzioni.

Il 25 maggio 1999, la regione approva la legge n.10 con cui estende l'ambito del sistema integrato pubblico privato ed i relativi finanziamenti, previsti dalla L.R. n. 52/95 (c.d. legge *Rivola*), alle scuole di tutti gli ordini e gradi (la legge, come precedentemente ricordato, ha dovuto subire un percorso accidentato prima di essere approvata, un primo disegno è infatti stato rinviato all'esame del consiglio regionale dall'esecutivo, in seguito a dei rilievi mossi dal prefetto, l'impianto complessivo tuttavia resta invariato).

Tuttavia, le richieste referendarie presentate in regione al fine di abrogare la legge e l'esame richiesto dal TAR alla corte costituzionale dopo il ricorso contro la L.R. n. 52/95, convincono la Regione a porre in essere una nuova modifica della sua legislazione, per svincolarsi da questi ostacoli. Sfruttando le modifiche che erano avvenute nel frattempo nella legislazione nazionale con l'approvazione di una legge nazionale sulla parità, la nuova legge regionale la n.26/2001 abroga la precedente, facendo uscire vittoriosa la regione dalla partita sul finanziamento alle scuole private<sup>133</sup>.

Oltre all'Emilia Romagna anche il Piemonte ha adottato un sistema di erogazione di finanziamenti fondato sulla stipula di convenzioni tra comuni e scuole non statali<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> A. SANDULLI, *op. cit.*, pag.305.

<sup>132</sup> L. R. Emilia Romagna, 21 aprile 1999, n.3 <<Riforma del sistema regionale e locale>>.

<sup>133</sup> G. CIMBALO, *Gli interventi legislativi regionali sulla << parità >>*., cit., pag.124-126.

<sup>134</sup> La normativa di riferimento è la L.R. Piemonte n.61/1996. La particolarità di questa disciplina consiste nel fatto che il comune non può rifiutare la stipula della convenzione, dal momento che, in tal caso, la scuola privata può rivolgere la richiesta direttamente alla giunta regionale.

Sul punto si veda G. CIMBALO, *Il servizio scolastico*., in C. MARZUOLI, *op.cit.*, pag.356-357.



Anche la Lombardia procede a dare attuazione al D.Lgs. 112/1998, anche qui come in Emilia Romagna si ritiene di dover optare per un sistema che riconosca il valore delle scuole gestite dai privati attraverso delle forme di sostegno agli organismi che svolgano attività di formazione.

Con un decreto della giunta regionale<sup>135</sup>, ai fini di dare piena attuazione del diritto allo studio si prevede l'erogazione, su un piano di parità per le strutture scolastiche pubbliche e private, di risorse, che verranno però, fornite direttamente, non alle strutture scolastiche, bensì alle famiglie, tramite i comuni, attraverso un contributo sotto forma di buono scuola al fine di sostenere totalmente o parzialmente gli oneri per coprire i costi dell'istruzione.

In seguito la Regione decide di intervenire in maniera più incisiva sull'argomento con la legge regionale n.168/1999, che rivendica il potere di erogare direttamente fondi propri tramite il buono scuola.

Nonostante l'intervento del consiglio dei ministri, dietro rilievi del commissario di governo, la giunta regionale accoglie prima le modifiche chieste dal governo sulle modalità di erogazione dei buoni, ma poi ripropone gli stessi elementi espunti dalla legge in sede regolamentare<sup>136</sup>.

Si può aggiungere che l'attribuzione del buono è legato all'effettivo sostenimento di spese su tasse, rette e contributi d'iscrizione e che paradossalmente finisce, anziché di ridurre le diseguaglianze, per promuoverle, poiché si avrà diritto alla contribuzione solo quando saranno superate certe soglie (400 mila lire per figlio), che non si raggiungono nella scuola pubblica.

La legge della regione Lombardia trasforma quindi il diritto allo studio in un diritto di scegliere tra scuola pubblica e privata, ed è in via regolamentare, concepita in maniera da fornire le sovvenzioni a chi, per propria scelta, ha iscritto i figli in istituti privati che prevedono spese particolarmente onerose, tali da superare le soglie previste<sup>137</sup>.

Anche il Veneto ha adottato strumenti per sovvenzionare le scuole private, simili a quelli lombardi.

Ulteriori modifiche, nella legislazione regionale, si avranno con l'approvazione della L.62/2000.

---

<sup>135</sup> D.G.R. 24 luglio 1998,n.37511, relativo a <<Strutture di erogazione dell'offerta formativa>>.

<sup>136</sup> G. CIMBALO, *Gli interventi legislativi regionali sulla<< parità>>...*, cit.,pag.127-130.

<sup>137</sup> Ivi,pag.131-132.

Questa via amministrativa alla realizzazione del sistema integrato si è mostrata come molto efficace ed è stata possibile in una fase di profonda trasformazione dei compiti e delle funzioni dei poteri locali.

Per gli organi esecutivi regionali è stato infatti semplice sottrarsi a forme di controllo, che comunque si sono dimostrate difficili da esercitare, le giunte regionali affidando ad altri enti il compito di applicare concretamente le norme mediante proprie delibere, rendendo particolarmente complessi percorsi di tutela giurisdizionale poiché si renderebbe necessario attendere queste delibere per poter adire il giudice.

Così operando si è riusciti ad attuare nel nostro paese una vera e propria riforma dell'ordinamento giuridico a <<Costituzione invariata>><sup>138</sup>, e si è operato nel senso di spingere verso riforme che fossero in grado di dare una copertura ad una situazione che nei fatti si era già realizzata.

Ed è in questo contesto in cui perde di centralità la distinzione tra scuole pubbliche e private, in cui si è innestata una forte spinta a ripensare l'interpretazione della formula costituzionale del <<senza oneri>> ed in cui si afferma l'idea per cui, ai fini di garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini, bisogna permettere loro di frequentare la scuola che più gli aggrada, eventualmente fornendogli delle provvidenze.

Così si afferma il progetto di realizzare una legge nazionale sulla parità che è attesa ormai da più di 50 anni.

Il parlamento, infatti, approva la legge n. 62/2000 che ha completato il più generale processo di riforma dell'istruzione dando attuazione alle disposizioni costituzionali sulla parità, riuscendo ad estendere a livello nazionale risultati che si erano raggiunti a livello regionale nel campo delle scuole materne.

L'obiettivo di questo complessivo disegno di riforma lo troviamo nell'abbandono di una concezione unitaria e omogenea della formazione, per rendere la scuola più attenta alle esigenze dei diversi contesti ambientali e sociali.

Questa legge istituisce il <<Sistema nazionale d'istruzione>> costituito da scuole statali e scuole paritarie private e degli enti locali, in virtù della legge si inseriscono quindi in un unico sistema sia le scuole gestite da soggetti pubblici (sia lo Stato che gli enti locali) sia le scuole gestite dai privati (ricordiamo che gli istituti religiosamente orientati costituiscono la gran maggioranza di queste scuole) ed <<individua come obiettivo prioritario l'espansione dell'offerta formativa e la

---

<sup>138</sup> G. CIMBALO, *Il servizio scolastico...*, in C. MARZUOLI, *op. cit.*, pag.350-353.

conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita>> (art1,1°c.).

Si sancisce che nelle scuole paritarie viene garantita la piena libertà di tendenza; la legge non chiarisce però come ciò possa contemperarsi alla condizione che l'insegnamento sia improntato ai principi di libertà garantiti dalla costituzione e che il progetto educativo della scuola sia in armonia con i medesimi principi (Cfr. commi 3°- 4°), ricordando che è prescritta la natura pubblica del servizio prestato, che la scuola deve essere aperta a tutti e che non sono obbligatorie quelle attività extracurricolari che <<presuppongono o esigono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa>>(c.3°).

La legge istituzionalizza un meccanismo di finanziamento alle scuole paritarie da parte di regioni e provincie autonome <sup>139</sup>.

Dobbiamo proprio riguardo alla legge n. 62 del 2000, c.d. Berlinguer, sottolineare alcuni elementi: innanzitutto questa legge viene vista come la tappa conclusiva di un percorso cominciato a livello regionale, che abbiamo poc'anzi analizzato; inoltre essa può essere vista come il coronamento di una nuova visione della disciplina scolastica così come risultato dagli accordi tra gli eredi delle due più grandi forze politiche che avevano guidato il nostro paese dal dopo guerra agli anni '90.

Nelle linee guida della coalizione di centrosinistra<sup>140</sup>, sorta dopo la rottura dei vecchi equilibri, in seguito a tangentopoli, si prevedeva infatti che l'*offerta scolastica* dovesse provenire da una *pluralità di soggetti* (superando così la dicotomia scuola statale / scuola non-statale) tutti però inseriti in un unico sistema d'istruzione e sottoposti a standard qualitativi comuni.

Il risultato raggiunto da tale legge, e dai precedenti interventi regionali, seppur con l'obbiettivo di dotare finalmente il nostro paese di una legge sulla parità scolastica, si presta a diverse critiche, sia da parte di chi ritiene che il sistema integrato sia contrastante con i principi costituzionali in quanto prevede un finanziamento pubblico alle scuole non statali, ma anche da parte di coloro i quali, seppur favorevoli al finanziamento, giudicano la legge del tutto insufficiente a garantire in

---

<sup>139</sup> A. MORRONE, *L'istruzione nella revisione del <<Titolo V>> della Costituzione*, in G.CIMBALO, *Europa delle regioni e confessioni religiose...*, cit., pag.282-284.

<sup>140</sup> Vedi in particolar modo la tesi n. 66 del *programma dell'ulivo*; e ad essa precedente il manifesto programmatico *Una nuova idea per la scuola. Un sistema formativo pluralista e flessibile, caratterizzato da efficienza ed equità*, in *Agg. Soc.*,9-10,1994.pag.685-688. Questo documento fu sottoscritto da intellettuali di diversa formazione culturale ed era volto a teorizzare la creazione di un sistema formativo pubblico unitario.

concreto la vitalità delle scuole private, e che quindi essa non abbia risolto il vero problema della parità<sup>141</sup>.

Ulteriori critiche hanno poi riguardato l'impianto complessivo della legge, in special modo l'inadeguata equiparazione tra le scuole degli enti locali e quelle private, alle mancanze nel regime dei controlli e delle valutazioni<sup>142</sup>, alla genericità dei richiami costituzionali<sup>143</sup> e come abbiamo già accennato alle insufficienti garanzie per la libertà dei singoli docenti<sup>144</sup>; ma è anche stato autorevolmente sostenuto, come attraverso la *legge Berlinguer* si vada a limitare << La piena libertà >> della scuola non statale al solo orientamento culturale e all'indirizzo pedagogico, mentre sono previste delle limitazioni alla libertà della scuola privata in materia di bilanci, organi collegiali, regolamento della scuola ed infine l'adeguamento di essa ad un <<piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti >><sup>145</sup>.

Infine, è opportuno ricordare che per superare le resistenze, interne alla stessa maggioranza, per l'approvazione della legge, l'intero testo della stessa fu "inserito in un unico articolo" evitando così che potesse svilupparsi un reale dibattito sui singoli aspetti della legge in discussione.

Si può prospettare il rischio che, data la destatalizzazione del sistema scolastico e le nuove responsabilità assunte dalle scuole private, si possa rendere del tutto marginale il ruolo dello Stato, con l'affermarsi del pluralismo delle scuole sul pluralismo nella scuola.

Emerge una tendenza a leggere il sistema normativo in maniera evolutiva distaccandosi progressivamente dai <<dalle prescrizioni della carta e dai valori ad essa sottesi >> che finiscono per essere visti solo come dei desiderata<sup>146</sup>.

Così operando però si finisce per svuotare di senso il contenuto delle norme costituzionali riguardanti la scuola<sup>147</sup>.

In questo quadro di modifiche complessive dell'ordinamento Statale dobbiamo inquadrare la revisione del Titolo V parte II della Costituzione. In esso il nostro

---

<sup>141</sup> N. DANIELE, *La parità scolastica*, in *Riv. Giur. Scuola*, n.1, 2000, pag.367-371.

<sup>142</sup> A. SANDULLI, *op. cit.*, pag.276.

<sup>143</sup> G. FONTANA, *op. cit.*, pag.693.

<sup>144</sup> Nella legge sulla parità non si accenna mai alla libertà d'insegnamento.

<sup>145</sup> Cfr. 3° e 4° comma L. n. 62/2000, si tratterebbe dunque di una <<piena libertà >> circoscritta solo a singoli aspetti dell'attività della scuola non statale.

<sup>146</sup> Cfr. M. GIGANTE, *Art.33 della Costituzione: tecnica e politica*, cit., pag.457ss.; F. DONATI, *Pubblico e privato nel sistema dell'istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, n.3, 1999, pag.537-557.

riformatore, con l'obiettivo di fornire una più ampia autonomia agli enti territoriali, invece di partire dai principi sanciti nella prima parte della Costituzione, ha confermato alcune scelte in materia di decentramento già prese a livello legislativo, specie con la riforma Bassanini, facendo sì che si "fossilizzasse" la materia, tramite la costituzionalizzazione della situazione esistente, dando così piena attuazione e copertura costituzionale alla c.d. riforma federale a Costituzione invariata<sup>148</sup>.

È qui poi necessario ricordare che l'intero progetto di riforma costituzionale nasce con consenso della sola maggioranza di centro-sinistra e senza che si sia sviluppato nel paese una reale discussione sul tema.

Innovazioni al tema dell'istruzione sono derivate dalle modifiche del titolo V con la riforma L. cost. n. 3/2001. Pur nella complicazione normativa ed istituzionale che dalla riforma è derivata in materia<sup>149</sup>, le prerogative regionali risultano fortemente rafforzate e valorizzate, affianco alla conquista di maggiore centralità delle regioni, si sancisce costituzionalmente il principio dell'autonomia scolastica nonché il riconoscimento del principio di sussidiarietà, verticale ed orizzontale (Cfr. nuovo art.118 c.1° e 4° Cost.).

Si è ritenuto che i principi costituzionali contenuti negli artt. 33 e 34 Cost. rappresentino un ostacolo all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale in materia di scuola ed istruzione in ragione della necessaria garanzia del primato e della centralità della scuola pubblica<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> A. MORRONE, *L'istruzione nella revisione del <<Titolo V>>...*, op.cit., pag.284-286.

<sup>149</sup> <<Non è agevole stabilire che cosa siano le norme generali sull'istruzione, i livelli essenziali, i principi fondamentali>> C. MARZUOLI, *Istruzione, libertà e servizio pubblico*, cit., pag.27.

<sup>150</sup> G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, I, pag.32ss.

## CAPITOLO 3

### LA SCUOLA DELL'INFANZIA A BOLOGNA

**3.1. Dalla scuola materna alla scuola dell'infanzia, in Italia e a Bologna: premessa storica. 3.2. Il Comune di Bologna: dalle prime esperienze di sistema integrato a metà anni novanta al record delle liste d'attesa del 2012. 3.3. "Davide contro Golia":Bologna va al referendum. 3.4. Analisi del voto referendario.**

#### **3.1. Dalla scuola materna alla scuola dell'infanzia, in Italia e a Bologna: premessa storica.**

Il problema della custodia dell'infanzia più svantaggiata, come abbiamo ricordato, inizia a porsi con il passaggio dalla "famiglia estesa" (tipica di un mondo rurale legato all'agricoltura) ad una "famiglia nucleare" (fenomeno questo prodotto dall'industrializzazione e dalla concentrazione della popolazione nelle grandi città). Sorge infatti il problema di come custodire l'infanzia durante l'orario di lavoro dei genitori. Il problema che si presenta inizialmente nell'800 assume un particolare rilievo nel dopoguerra con il massiccio ingresso della donna nel mondo del lavoro.

In questo settore si sviluppa l'impegno di soggetti privati, che svolgono un'azione di tipo caritativo assistenziale<sup>1</sup>, ed anche l'assunzione di responsabilità, in questa direzione, da parte di enti non statali: i Comuni.

---

<sup>1</sup> <<Le prime istituzioni per l'infanzia nacquero con funzione assistenziale. Si trattava di sale di custodia o di "asili" (all'asilo aperto a Cremona nel 1827 da Ferrante Aporti si fa risalire tradizionalmente il primo esempio di scuola per l'infanzia) destinati ai bambini poveri e abbandonati e sorretti quali esclusivamente dalla beneficenza privata.

Vari orientamenti pedagogici determinarono le diverse denominazioni di tali istituti. Oltre a quelli già ricordati di Ferrante Aporti sono da ricordare i "Giardini d'infanzia"(Froebel), le "Case dei bambini"(Montessori) e le "Scuole materne" (Agazzi)>>. L. CACERANO, G. MARTINEZ Y CABRERA,(voce) *Scuola*, in *Enciclopedia del diritto*, cit. , pag.886.

Dobbiamo sottolineare come progressivamente emerga l'importanza di queste particolari "strutture educative" nel quadro della formazione della personalità, per cui viene superata una visione che le collocava in un ristretto ambito assistenziale.

Si passa così ad una connotazione degli "asili per l'infanzia" (così saranno definiti fino agli anni 20) da istituti solo per i poveri ad istituti per tutti<sup>2</sup>.

La storia degli istituti infantili è stata sempre influenzata dal rapporto tra Stato e Chiesa cattolica, condizionata in particolar modo dal fatto che proprio questo tipo di scuole abbia costituito, *de facto*, una merce di scambio e un terreno di compromesso della relazione tra le due entità.

Sia in epoca liberale che durante il fascismo lo Stato si assicurò una certa benevolenza da parte della Chiesa cattolica, anche, rinunciando alla creazione e gestione delle scuole infantili, affidate invece in massima parte ai cattolici.

Questi ultimi le impiegavano, anche, per una precoce conformazione dei bambini in ambito religioso ai principi del cattolicesimo, sviluppando, anche per questo verso, la propria egemonia culturale sulla formazione<sup>3</sup>. La volontà di affidare a strutture legate agli enti ecclesiastici l'educazione dell'infanzia non fu però unanime.

Già in epoca liberale diverse "voci" erano critiche nei confronti di un'educazione infantile monopolizzata dalla Chiesa, molti avrebbero voluto invece un'educazione infantile laica<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> S. FREGO LUPPI, *Scuola materna e asili nido*, in *Digesto*, cit., pag.1.

<sup>3</sup> E. CATARSI, *Le radici sociali ed educative della scuola dell'infanzia. Liberalismo, cattolicesimo, socialismo di fronte al problema dell'educazione*, in *La scuola incompiuta: La scuola dell'infanzia al bivio degli anni 80: il modello emiliano*, (a cura di) F. FABRONI, Milano, Franco Angeli editore, 1983, pag.19.

<sup>4</sup> Ricordiamo tra le diverse proposte di legge, quella presentata dal ministro dell'istruzione Coppino, che pur massone e laico, rifugge qualsiasi esasperazione anticlericale. Nella sua proposta, composta da soli due articoli, si prevede un maggior protagonismo del Ministero dell'Istruzione, a cui sarebbero affidati gli indirizzi educativi e didattici, rispetto al Ministero dell'Interno, all'epoca dominus assoluto del settore. Cfr. E. CATARSI, *Il ministro Coppino e l'istruzione elementare*, in *Studi della storia dell'educazione*, n.1, 1980, pag.28-48.

Significative saranno anche le proposte provenienti dagli esponenti delle forze organizzate del movimento operaio, inizialmente non molto interessati alla questione degli asili, i socialisti si limiteranno a proporre con forza l'obiettivo del passaggio degli asili alla diretta gestione dei Comuni. La sensibilità dei socialisti ai problemi dell'educazione aumenterà con l'affermarsi all'interno del partito del riformismo turatiano, che mira alla conquista di misure sociali che migliorino le condizioni di vita dei ceti lavoratori. Nel *Programma minimo* che avrebbe dovuto costituire il punto di riferimento del gruppo parlamentare, pur non nominando esplicitamente gli asili, viene prevista la trasformazione delle opere pie in moderni enti assistenziali, l'autonomia comunale ed il rinnovamento della legislazione per favorire la municipalizzazione dei servizi. Cfr. M. PUNZO, *I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900*, in *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, vol. II, (a cura di) C.G. LACAITA, Bologna, Il Mulino, 1976, pag.86ss.

Solo con il Regio decreto n. 27 del 4 gennaio 1914 si ha una completa e specifica regolamentazione degli asili infantili, nati ricordiamolo non con finalità educative ma prevalentemente assistenziali.

Negli anni venti il termine asilo viene definitivamente sostituito con il termine *scuola materna* (R.D. 31 dicembre 1923, n. 3106). Qualche anno dopo, con il R.D. n. 577 del 5 aprile 1928, si colloca ufficialmente la scuola materna nel settore dell'«istruzione», ponendola sotto l'esclusiva competenza del Ministro della Pubblica Istruzione<sup>5</sup>.

Il decreto prevedeva che l'istruzione elementare si suddividesse in tre gradi: preparatoria, inferiore e superiore (art.26); «L'istruzione del grado preparatorio ha carattere ricreativo e tende a disciplinare le prime manifestazioni dell'intelligenza e del carattere del bambino» (art.28). Lo Stato non si impegnava però ad istituire proprie scuole, limitandosi a svolgere un'attività di controllo «..sugli istituti per l'educazione dell'infanzia, comunque denominati, aperti da enti pubblici, comitati o privati ...»(art.37); e si assumeva l'onere di «ad assicurare nel modo migliore con sussidi e contributi il mantenimento ed il funzionamento delle scuole materne ed a promuoverne ed a diffonderne l'istituzione» (art.44, 2/A).

Come possiamo vedere nonostante la politica d'incremento demografico portata avanti dal regime fascista, lo Stato interviene solo in maniera indiretta nel campo dell'educazione dell'infanzia<sup>6</sup>.

La situazione, come abbiamo già ricordato, non cambia nel primo periodo repubblicano, dopo la liberazione, le forze laiche si disinteressano della scuola, specie dell'educazione infantile di cui non comprendono pienamente l'importanza. Al contrario le forze cattoliche organizzano svariate iniziative, per il coordinamento delle educatrici<sup>7</sup>.

Nonostante la previsione costituzionale dell'art. 33,2° c., che sanciva il dovere per lo Stato di istituire scuole di ogni ordine e grado, saranno necessari vent'anni perché tale norma trovi applicazione con riferimento alla scuola materna. Lo Stato

---

<sup>5</sup> S. FREGO LUPPI, *Scuola materna e asili nido*, cit., pag.1

<sup>6</sup> «La normativa privilegia gli istituti infantili attualmente esistenti e rimanda ad un ipotetico futuro la possibile fondazione di altri asili per opera di enti pubblici e di privati. Ed è evidentemente un favore accordato alle istituzioni confessionali che possono mantenere indisturbata la propria supremazia» Cfr. L. AMBROSOLI, *Libertà e religione nella riforma Gentile*, Firenze, Vallecchi, 1980, pag.145-147.

<sup>7</sup> E. CATARSI, *Le radici sociali ed educative della scuola dell'infanzia. Liberalismo, cattolicesimo, socialismo di fronte al problema dell'educazione*, in *La scuola incompiuta...*, cit., pag.72.



incontrava infatti ostacoli non lievi per poter riuscire ad affermare un proprio diritto di intervenire in questo ambito<sup>8</sup>. Fu proprio sull'istituzione della scuola materna statale che, come visto, cadde il secondo governo guidato da Aldo Moro, a causa dei contrasti interni alla stessa maggioranza sulla finalità della scuola e dei rapporti che questa doveva avere con la scuola non statale.

Solo nel 1968 si riuscì, *finalmente*, sotto la spinta dei forti movimenti sociali che caratterizzavano il paese e spingevano le classi subalterne a rivendicare i propri diritti, ad approvare la legge n. 444 “*ordinamento della scuola materna statale*”, la quale <<accoglie i bambini nell'età prescolastica da tre a sei anni>> e << si propone fini di educazione, di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e di preparazione alla frequenza della scuola dell'obbligo, integrando l'opera della famiglia>>, ricordando che l'iscrizione non è obbligatoria e la sua frequenza è gratuita (art.1); le funzioni amministrative e gli oneri sono ripartiti tra Stato e Comune<sup>9</sup>. Tuttavia a causa dei compromessi che furono necessari, per far approvare la legge, essa presentava degli elementi che ne attenuano il significato, in particolar modo la scuola materna statale non pare avere una fisionomia ben precisa e il suo carattere non è definitivamente chiaro<sup>10</sup>.

L'approvazione della nuova legge non fa comunque venir meno il finanziamento alle scuole materne private già previsto dal R.D. n. 577/1928 e poi dalla legge n.1073/1962 (si vedano gli artt.32 e 34 della Legge n. 444/1968).

Questo nonostante la previsione dell'art.33,3° c. Cost., e tanto veniva giustificato in ragione della diversità originaria che caratterizzava questo tipo istituti, in origine connotati da una natura assistenziale e non d'istruzione.

Poco dopo l'approvazione della legge sulla scuola materna statale, venivano definiti gli <<*orientamenti per l'attività educativa*>> a cui essa doveva attenersi (D.P.R. n. 647/1969): questi facevano sì che l'attività educativa svolta in questo tipo di scuola assumesse una precisa connotazione didattica; prevalevano attività ludiche ma ad esse si affiancavano quelle di prima alfabetizzazione<sup>11</sup>.

Negli anni seguenti, la scuola materna non subiva, nel suo assetto, radicali modificazioni, sono stati attuati, comunque, alcuni interventi innovativi: la legge n. 463 del 9 agosto 1978 ha inciso sulla struttura e il funzionamento della scuola

---

<sup>8</sup> Ivi, pag.19-20.

<sup>9</sup> Cfr. art.6,7,12 e 13.

<sup>10</sup> L. PEDRAZZI, *La politica del centrosinistra*, cit., pag.17.

<sup>11</sup> S. FREGO LUPPI, *Scuola materna e asili nido*, cit., pag.2.

materna, prevedendo per le scuole statali un orario giornaliero di 8 ore (estendibile fino a 10), l'assegnazione di due insegnanti per classe (in precedenza ne era previsto solo uno) ed agendo infine su alcuni aspetti dello status giuridico di questi ultimi.

Ulteriori modifiche vennero poi apportate dalla legge n. 270 del 20 maggio 1982, che indica il numero massimo e minimo di bambini per costituire una classe e che estende alla scuola materna la normativa sull'integrazione dei bambini portatori di handicap, già prevista per le scuole elementari.

Altre modifiche si sono avute negli anni successivi in tema di orario degli insegnanti (D.P.R. n. 399 del 1988), di accoglimento dei bimbi disabili (art. 313 D.Lg. n. 297/1994) ed i nuovi orientamenti didattici (D.m. 3 giugno 1991), i quali hanno superato definitivamente la dicitura *scuola materna* sostituendola con *scuola dell'infanzia*, sancendone così a pieno titolo l'ingresso nel sistema educativo<sup>12</sup>.

L'intervento pubblico nel settore delle scuole materne, proprio perché legato all'attività dei Comuni, è stato particolarmente incisivo in quelle località che avvertivano con particolare sensibilità il problema sociale costituito dall'educazione dell'infanzia. E' il caso del Comune di Bologna che si distingue nel dare al suo impegno una impronta laica.

Originariamente intorno alla metà dell'800, quando ancora Bologna e la Romagna facevano parte dello stato Pontificio, i primi asili per l'infanzia nascono per iniziativa dei privati, promossi sia da cittadini che dal clero.

La legge Daneo-Credaro del 1911 pur nella sua ambiguità, lasciò ai Comuni un certo margine d'autonomia, di cui poterono avvalersi le stesse amministrazioni comunali, che per scelta politica e supportandone i costi poterono avviare lo sviluppo delle istituzioni scolastiche.

Il 28 giugno 1914, i socialisti conquistano il Comune di Bologna; la nuova amministrazione, ricorderà nei suoi scritti Mario Loghena (all'epoca assessore alla pubblica istruzione) si impegna da subito ad assumere la gestione diretta degli asili ed a potenziare le qualità educative degli stessi. E nonostante le casse comunali fossero << taglieggiate >> dalla distrazione di fondi dovuta all'impegno bellico, nel periodo che va dal 1914 al 1918, gli asili aumentano da 10 con 431 bambini a 39 con circa 2000 bambini e nel 1920 si raggiungeranno le 54 sezioni con 2615 bambini accolti, conseguendo l'obiettivo d'istituire un asilo per ogni edificio scolastico. <<L'amministrazione equipara anche il trattamento delle educatrici a quello dei

---

<sup>12</sup> L. CALCERANO, G. MARTINEZ Y CABERA, (voce) *Scuola*, cit., pag.886-887.

maestri delle scuole elementari e favorisce la diffusione del metodo Montessori, ancora poco conosciuto>><sup>13</sup>.

Con la fine dell'amministrazione Zanardi e l'avvento del fascismo negli anni venti, si ebbe una battuta d'arresto: nonostante l'incremento della popolazione, il numero di bambini accolti negli asili subì un continuo calo; nel 1925 i bambini accolti erano 1885 e nel 1928 si tentò di affidare le istituzioni infantili ai privati, le cui scuole avevano un numero di iscritti pari alla metà di quelli degli asili comunali.

Tra il 30 ed il 40, a fronte di un forte incremento demografico (la popolazione residente passa da 230mila ad oltre 300mila abitanti) i bambini iscritti rimarranno intorno a quota 1800<sup>14</sup>.

Dopo la tragedia e lo sconvolgimento provocati dalla II guerra mondiale, la nuova amministrazione bolognese, sorta dalla guerra di liberazione, guidata dal sindaco Giuseppe Dozza<sup>15</sup> si adoperò fin da subito per risolvere, tra gli altri, anche i problemi legati alla scuola. Gli anni che vanno dal 1945 al '50 furono dedicati alla riorganizzazione dei servizi e dei locali scolastici, questi ultimi in gran parte distrutti o resi inagibili dai bombardamenti o occupati da profughi e senzatetto. Per un intero quindicennio la politica scolastica fu dedicata all'espansione progressiva delle strutture edilizie della scuola.

Nel decennio che va dal 1951 al 1960<sup>16</sup>, quest'opera, svolta con estrema sollecitudine, si fece intensissima: per la scuola materna si passa dalle 67 sezioni approntate negli anni 1951/52, alle 97 degli anni 1955/56, fino alle 116 degli anni 1959/60<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup>Cfr.M. LOGHENA, *Venti anni nelle pubbliche amministrazioni*, Roma,*Opere Nuove*,pag.33-38; M. LOGHENA, *Gli asili del comune di Bologna*, in *La vita cittadina*, gen.1918,pag.4-12; cfr. anche R. MATTARELLI, *Un momento del socialismo municipale: l'amministrazione Zanardi a Bologna nel periodo 1914-1918*, in *Rivista storica italiana*, n.1,1969, pag.92-98.

<sup>14</sup> O. RIGHI, *Dall'asilo alla scuola dell'infanzia: Bologna 1840-1970 : 130 anni di storia* , Bologna, Cappelli,1979,pag.43-45

<sup>15</sup> Già giovane socialista nei primi del novecento, sarà tra i fondatori del Partito comunista nel 1921, perseguitato dal fascismo è costretto ad espatriare in Francia, dopo aver partecipato fattivamente alla Resistenza, torna in città divenendone sindaco, gode di largo consenso, anche fra i cattolici, che Dozza sceglie come i principali interlocutori, con un'attenzione che diventerà una costante della sua politica.

<sup>16</sup> Ricordiamo che la popolazione di Bologna in questo periodo passa da 340mila abitanti(censimento1951) a 445mila abitanti (censimento 1961), *Censimenti popolazione Bologna 1861-2011*, in <http://www.tuttitalia.it/emilia-romagna/32-bologna/statistiche/censimenti-popolazione/>, 15 aprile 2014

<sup>17</sup> O. RIGHI, *Dall'asilo alla scuola dell'infanzia: Bologna 1840-1970 : 130 anni di storia* ,cit.,pag.53-58.

Negli anni '60<sup>18</sup> a Bologna, come in altri Comuni, vi è un rinnovato impegno nel settore dell'educazione infantile. Trascorsi quindici anni dalla fine della guerra la giunta comunale è fortemente rinnovata e ringiovanita. La generazione che ha fatto la guerra lascia il posto a una componente più giovane. Termina il periodo della ricostruzione e inizia una nuova stagione di rinnovamento.

L'ambiente cittadino guarda con rinnovato interesse lo sviluppo della scuola materna ed avanza richieste di nuove scuole; anche la preparazione del corpo insegnante diviene un elemento fondante del rinnovamento scolastico.

Ettore Tarozzi fa parte della nuova leva di amministratori che entra in giunta negli anni 60, ricoprendo il ruolo di assessore all'istruzione, si spende molto per la scuola materna, sia perchè è avvertita una forte esigenza di essa nella popolazione bolognese e anche perché si afferma definitivamente l'idea che essa sia primo, basilare elemento di integrazione educativa, valida per tutti, scuola materna intesa quindi come vera scuola e non come struttura puramente assistenziale<sup>19</sup>.

Questo periodo è caratterizzato anche da un forte miglioramento qualitativo delle scuole per l'infanzia, che possono avvalersi del contributo di Bruno Ciari<sup>20</sup>, convinto che questa istituzione scolastica, in un periodo fondamentale per la formazione della personalità può fare moltissimo contro il problema della selezione scolastica; egli elabora anche un abbozzo di progetto per la scuola dell'infanzia sperimentale<sup>21</sup>.

Sono anni di grande fermento e si sviluppano intorno alla scuola materna i *febbrai pedagogici*, dibattiti organizzati dall'Assessorato alla Pubblica Istruzione sui problemi fondamentali della pedagogia e della metodologia didattica e inoltre tavole

---

<sup>18</sup> Come abbiamo già avuto modo di illustrare, questi anni sono un periodo di forte espansione economica e anche il nostro paese si afferma come nazione industrializzata, ciò comporta delle profonde modifiche della struttura sociale, con l'inserimento della donna nel mondo produttivo e l'esigenza di servizi sociali per una famiglia profondamente mutata in senso nucleare. Sono inoltre anni di profonde lotte sociali ed elaborazione politica.

<sup>19</sup> *La politica della scuola, Intervista ad Ettore Tarozzi*, in [http://www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/media/files/la\\_politica\\_della\\_scuola\\_intervista\\_ad\\_ettore\\_tarozzi\\_1.pdf](http://www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/media/files/la_politica_della_scuola_intervista_ad_ettore_tarozzi_1.pdf), pag.6-16, 4 aprile 2014

<sup>20</sup> Chiamato da Tarozzi a lavorare in Comune. Fu allievo di Ernesto Codignola presso la Facoltà di Magistero di Firenze. Si dedicò all'insegnamento e al lavoro nella scuola e si unì all'associazione di insegnanti italiani progressisti. Dalla metà degli anni 60 fino alla sua morte, lavora a Bologna, nella direzione delle attività parascolastiche ed educative del Comune, che – anche per il suo contributo – diventa un punto di riferimento per tutta la realtà italiana, in particolare per le esperienze della gestione sociale della scuola dell'infanzia e per la qualificazione della scuola a tempo pieno. Vedi B. CIARI, *La grande disadattata*, (a cura di) A. ALIBERTI, Roma, Ed. Riuniti, 1972; F. FABRONI, *Bruno Ciari a Bologna*, in Cooperazione Educativa, 11/12, 1980, pag.15ss.

<sup>21</sup> E. CATARSI, *Le radici sociali ed educative della scuola dell'infanzia. Liberalismo, cattolicesimo, socialismo di fronte al problema dell'educazione*, cit., pag.84-85.



ormai ben 347 sezioni comunali (di fronte a 66 sezioni private ed ad 1 sola sezione statale). Significativo è il dato di quest'ultima che, ad ormai quattro anni dalla sua istituzione, si espande ma in maniera molto lenta, specie nei Comuni capoluogo.

Cinque anni dopo, nel 1977, le scuole pubbliche (sia statali che comunali) hanno fatto il grande balzo in avanti sia come numero di sezioni istituite che di bambini scolarizzati.

In particolar modo, per la scuola comunale, il '77 è il momento della massima espansione, il suo sviluppo è legato al grande aumento del numero dei bambini iscritti alla scuola materna: in provincia di Bologna sono ormai l'84,5% (a fronte di un livello regionale del 77,4%), in città la scolarizzazione raggiunge la punta del 95% con la percentuale più alta dell'intero paese (segnaliamo però un'anomalia: ossia, la quasi totale assenza della scuola statale di fronte ad un elevatissimo numero di iscritti alla scuola comunale).

Contemporaneamente c'è una diminuzione netta della presenza della scuola privata (che dalla percentuale regionale del 57% dei bambini scolarizzati del 1972, passa al 41,8% del 1977).

Questa continua erosione di iscritti porta ad atteggiamenti di forte arroccamento su posizioni più rigide ed intransigenti da parte dei dirigenti delle scuole private e del mondo ad esse legato, con vivaci polemiche nei confronti della scuola pubblica: molto celebri in questo periodo sono le famose trasmissioni del GR2 curate da Gustavo Selva, in cui le <<scuole rosse>> del comune di Reggio Emilia ed il governo regionale, vengono accusati d'indottrinare ideologicamente i bambini della scuola materna comunale<sup>26</sup>. Sempre di questi anni, come ricordato, è il progetto di CL per far ottenere alle scuole "libere" consistenti finanziamenti.

Alla fine degli anni '70 i bilanci comunali sono sottoposti a provvedimenti economici restrittivi, che comportano una fase di disagio ed incertezza circa la possibilità di poter offrire determinati servizi.

Il passaggio col nuovo decennio si caratterizza anche per un calo delle nascite che fa diminuire in maniera verticale i bambini dai 3 a 5 anni e per la legge 463/1978.

Nasce un vivo dibattito circa la possibilità di statalizzare le sezioni della scuola comunale.

Intanto nel decennio successivo la crescita della scuola pubblica per l'infanzia continua ed erode sempre più le posizioni di quella privata, la quale subisce una crisi

---

<sup>26</sup> Ivi, pag. 168-173.

profonda. In suo soccorso giunge il nuovo clima politico maturato dopo la fine dell'esperienza craxiana e delle politiche di convergenza tra democristiani e partito comunista che fanno sì che un numero sempre maggiore di Comuni “apra a convenzioni con le scuole private.

### **3.2. Il Comune di Bologna: dalle prime esperienze di sistema integrato a metà anni novanta al record delle liste d'attesa del 2012.**

Come abbiamo ricordato fu proprio la Regione Emilia Romagna ad “aprire la strada” alla creazione di un sistema integrato pubblico privato a metà degli anni '90, adottando una legge che prevedeva di stabilire questo sistema per le scuole dell'infanzia (L.R. n. 52/1995 *c.d. Rivola*).

Ma ancor prima che la legge regionale venisse approvata, già alcuni Comuni avevano inaugurato una prassi di cooperazione fra strutture pubbliche e private, che prevedeva un finanziamento alle scuole dell'infanzia private, le quali stipulavano una convenzione con il Comune. Ciò avveniva operando una lettura “forzata” della legislazione regionale<sup>27</sup>, per superare la separazione delle competenze.

Proprio il Comune di Bologna nel giugno del 1994 approva un nuovo *Regolamento della scuola pubblica comunale dell'infanzia*<sup>28</sup>; questo, tra le sue finalità, prevede che l'amministrazione comunale si impegnava a raccordare e a promuovere la <<collaborazione operativa fra le scuole per l'infanzia comunali, statali e autonome per la realizzazione di un sistema formativo integrato per la prima infanzia>><sup>29</sup>.

Nel luglio dello stesso anno viene stipulata una convenzione che permette agli insegnanti delle scuole dell'infanzia statali e private di partecipare ai corsi di aggiornamento professionale organizzati dal Comune di Bologna per gli insegnanti delle scuole comunali, con lo scopo di rendere omogeneo il servizio erogato ai bambini. Quest'iniziativa partiva dal presupposto che le diverse scuole, a prescindere dalla natura giuridica dell'ente che le gestiva, dovessero essere incluse in un unico sistema, del quale potessero far parte tutti i soggetti che accettassero di far propri determinati modelli educativi e didattici e rispettare specifici parametri<sup>30</sup>.

Ma prima occorre dare soluzione ad un problema. Nel bilancio comunale di allora aveva un apposito capitolo di spesa sul quale venivano accantonati i proventi di donazioni di privati e di società operaie fin dall'Ottocento per finanziare la scuola materna comunale. Ebbene, il Consiglio votò la soppressione dell'apposito capitolo

---

<sup>27</sup> Le delibere comunali che andiamo ad analizzare si basano sulla L.R. n.6/1983, che però non consente la creazione di un sistema integrato pubblico privato per le scuole materne. Tant'è, che come abbiamo visto nel capitolo precedente, la Regione approverà nel 1995 una nuova legge regionale in materia.

<sup>28</sup> Approvato con deliberazione consiliare O.d.G. n. 178 del 13 giugno 1994.

<sup>29</sup> ART. 3 "SISTEMA INTEGRATO E CONTINUITA".

<sup>30</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag.173.



di spesa con la motivazione che il servizio veniva completamente erogato sul bilancio ordinario del Comune, anche grazie all'istituzione della scuola materna statale, incamerando così i suddetti fondi per poi – sei mesi dopo – dichiarare che, a causa di insufficienze nell'erogazione del servizio scolastico all'infanzia, si finanziavano con fondi comunali le scuole materne private associate alla FISM - Federazione Italiana Scuole Materne (cattoliche) mediante la stipula di apposita convenzione.

Infatti nel dicembre del '94 il Comune approva la delibera 452, con la quale anticipa la legge regionale dell'anno successivo (L.R. 52/1995), dando vita ad “sistema pubblico integrato di scuola dell'infanzia a gestione mista comunale, statale, autonoma” basato su “un'apposita convenzione fra l'amministrazione comunale e le scuole dell'infanzia autonome”.

Si apre così una particolare fase storica in cui la Regione e il Comune agiscono “congiuntamente” al fine di realizzare l'obiettivo di mutare la legislazione in materia scolastica, anche per quanto riguarda la materia dei finanziamenti alle scuole private, rendendo possibile la contribuzione a queste ultime, se la scuola non statale accetta di entrare in un unico macrosistema con le scuole pubbliche, e con l'ulteriore obiettivo di aprire una discussione volta a rivedere l'intero sistema nazionale d'istruzione<sup>31</sup>.

Le scuole private, possono, utilizzando questa delibera comunale, entrare a far parte del sistema pubblico attraverso una convenzione con l'amministrazione comunale, che però le obbliga a rispettare gli “*orientamenti educativi delle scuole materne statali*” contenuti nel Decreto ministeriale 3 giugno 1991<sup>32</sup>, con evidente lesione della loro autonomia e identità. Le scuole non statali, stipulando la convenzione, entrano a far parte del sistema integrato, ed ottengono dal Comune le stesse risorse che questo conferisce alle proprie scuole in ordine alla fornitura di materiale didattico e all'assegnazione di un contributo fisso per ogni sezione, purché accettino di rispettare determinate regole.

Nasce così un sistema integrato a gestione mista di scuola per l'infanzia, per la cui definizione il Comune ha stipulato un protocollo d'intesa con la FISM, ossia l'associazione che rappresenta la maggior parte delle scuole autonome della città.

---

<sup>31</sup> G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag. 172.

<sup>32</sup> Che sostituisce il D.P.R. 10 settembre 1969, n. 647.

Con questo protocollo d'intesa viene stabilito un modello base di convenzione che può essere sottoscritto da qualsiasi scuola, anche se non aderente alla FISM, chiaramente purché se ne accettino gli enunciati<sup>33</sup>.

Sottolineiamo però alcune problematiche relative all'applicazione di questa convenzione:

innanzi tutto il Comune non ha alcuna competenza relativa al controllo dell'offerta scolastica delle scuole private, a cui si ricordi la nostra carta costituzionale riconosce piena libertà educativa; il Comune, anche ove avesse la competenza, è sfornito del personale adeguato ad effettuare i controlli sulla qualità dell'offerta formativa delle scuole che si convenzionano, che invece compete allo Stato; il Comune ha preso accordi con la sola FISM (rappresentante delle scuole cattoliche), ed in base ad essi deve fornire lo stesso identico contributo a chiunque si convenzioni, indipendentemente dalla proposta educativa delle diverse scuole e dalle spese sostenute dalle famiglie per accedervi.

Nonostante la natura religiosa che contraddistingue la FISM, nella delibera 452 il Comune non distingue fra scuole laiche e confessionali, che sono chiamate a svolgere i medesimi compiti e che possono comunque convenzionarsi.

Questa delibera risulta in contraddizione con il principio di laicità dello stato, poiché, inserendo le scuole private in un unico sistema finisce col considerarle dotate di questa caratteristica, specifica delle scuole pubbliche, anche scuole orientate confessionalmente, che sicuramente, salvo andar contro la propria natura e i propri valori, non vi si possono adeguare.

Le scuole confessionali sono organizzazioni di tendenza non è quindi possibile assicurare al loro interno la libertà d'insegnamento<sup>34</sup>, che è invece caratteristica essenziale delle scuole pubbliche; viceversa, verrebbe irrimediabilmente impedita la c.d. *libertà della scuola*. Inoltre sottolineiamo che, in queste scuole, l'impostazione pluralista caratterizzante le scuole pubbliche si affievolisce di fronte all'orientamento

---

<sup>33</sup> G. CIMBALO., *La scuola tra servizio pubblico...*, cit., pag.174.

<sup>34</sup> Si veda per tutti il celebre caso Cordero citato nel primo capitolo, ma ricordiamo con specifico riferimento alle scuole dell'infanzia il Contratto collettivo nazionale di lavoro della FISM: all'art.26 si prevede che l'assunzione avvenga su domanda dell'interessato consapevole dell'indirizzo educativo della scuola, il quale accettando l'assunzione accetta anche di collaborare alla realizzazione di questo specifico indirizzo educativo. Cfr. CCNL FISM 2006-2009, successivamente prorogato.

della scuola, che deve prevalere. Emerge semplicemente da questi elementi, quindi, come la scuola privata non possa essere assimilata a quella pubblica<sup>35</sup>.

Per comprendere meglio la delibera dobbiamo precisare che il Consiglio Comunale considera le scuole comunali non come scuole pubbliche, bensì come scuole private e che conseguentemente le assimila a quelle gestite da enti privati, considerando pubbliche solo quelle statali<sup>36</sup>, una simile visione non può considerarsi corretta, le scuole comunali sono infatti comunque da ritenersi pubbliche.

Per comprendere pienamente il percorso che porta al referendum consultivo del 2013, ripercorriamo, cercando di individuarne i momenti più importanti, le vicende relative al finanziamento delle scuole paritarie private, successive alla stipula della prima convenzione.

Nel 1995 le scuole convenzionate erano 22 con 50 sezioni, esse ricevevano dei finanziamenti pubblici che arrivavano da 3 diversi livelli di governo: ciascuna classe riceveva dal Comune un contributo di £ 9.270.000. Il Comune forniva quindi alle scuole private nel loro complesso una somma di circa 463 milioni di lire.

Ad essi si andavano a sommare ulteriori contributi provenienti dallo Stato e dalla Regione Emilia Romagna (che nel frattempo stava modificando la propria legislazione in materia scolastica).

Entrando nello specifico: lo Stato, o meglio il Ministero dell'istruzione, versava £ 3.900.000<sup>37</sup>, mentre la Regione un contributo di £ 3.125.000.

Ogni classe riceveva quindi, sommando i diversi contributi pubblici, un totale di £ 16.295.000, per un somma complessiva proveniente dalla contribuzione generale pari a £ 814.750.000, che equivalgono grosso modo a circa 420 mila euro (420.783 per l'esattezza)<sup>38</sup>.

Questo periodo è caratterizzato da grandi mutamenti del quadro legislativo sia regionale che statale. Da un lato la Regione emana una normativa che nell'ambito del diritto allo studio prevede dei contributi alle scuole non statali, dall'altra lo Stato centrale aumenta i propri finanziamenti alle scuole private e prevede di emanare una

---

<sup>35</sup>G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico...*,cit.,pag.177.

<sup>36</sup> Ivi,pag.174-175.

<sup>37</sup> Fino al 1994, gli unici contributi provenivano dallo Stato, che erogava Lire 3.900.000 per sezione, per la funzione di supplenza svolta dalla materne private che accogliessero almeno un bambino gratuitamente. Nessun contributo era previsto da Regione e Comune.

<sup>38</sup> *Vademecum sulle scuole private paritarie*,(a cura della) *Rete Laica Bologna*,in [www.retelaicabologna.wordpress.com](http://www.retelaicabologna.wordpress.com),pag.7, 8 aprile 2014

legge sulla parità scolastica, mentre provvede con le c.d. riforme Bassanini ad un riordino complessivo dell'amministrazione.

Nel 1999 il modello delle convenzioni introdotto come sperimentale si è ormai consolidato<sup>39</sup>, a Bologna le classi convenzionate sono, nel frattempo, diventate 60, e il Comune versa ora £ 12.870.000 per ciascuna di esse, viene concesso quindi alle scuole private convenzionate un finanziamento complessivo di £ 772.200.000 ( con un incremento di più di 300 milioni rispetto a 5 anni prima); a questi vanno a sommarsi £ 3.119.000 per sezione, di finanziamento regionale ed un finanziamento statale predisposto dal Ministero, che nel frattempo è stato incrementato raggiungendo £ 9.309.000 per ogni classe.

I finanziamenti pubblici impiegati nella scuola dell'infanzia non statale convenzionata, in 5 anni sono cresciuti raggiungendo la cifra di £ 1.517.880.000 (oltre un miliardo e mezzo) di lire, pari a 783.920 euro.

Negli anni successivi, i contributi continuano a crescere, nel 2000 viene approvata la legge 62 *“Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione”*<sup>40</sup> (vedi capitolo precedente), che comporta un raddoppio dei finanziamenti del Ministero della Pubblica Istruzione, i quali nel 2001, passano da £ 9.309.000 a £ 18.954.000 per sezione.

I finanziamenti comunali e regionali sono rimasti pressoché uguali, nel 2001 verrà approvata la nuova legge regionale n.26, che porterà a termine l'iter riformatore regionale, iniziato con la legge *Rivola* a metà anni 90.

Nonostante l'intervento di una legge generale statale e di una regionale sul settore, che, seppur in maniera criticabile -dal nostro punto di vista-, hanno regolamentato la materia dei finanziamenti<sup>41</sup>, il Comune ha continuato a erogare significative somme di denaro a favore delle scuole convenzionate, che ricevono così un “triplo” finanziamento pubblico.

Le sezioni della scuola materna convenzionata, che intanto, sono diventate 62, possono ora complessivamente contare su circa 35 milioni di lire cadauna,

---

<sup>39</sup> Il Consiglio Comunale con propria deliberazione O.d.G. 301/98 procedeva al consolidamento del sistema cittadino integrato di scuola dell'infanzia comunale, statale, autonoma costituito in via sperimentale nel precedente triennio

<sup>40</sup> Le scuole paritarie, svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque, che, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi, compresi gli alunni e gli studenti con handicap”.

<sup>41</sup> Entrambe le leggi non prevedono un finanziamento a livello comunale.

precisamente £ 34.974.000, per una spesa pubblica complessiva di £ 2.168.388.000, pari a ,più di un milione, 1.120.000 euro.

Dal 2002 la Giunta Guazzaloca prevede un contributo a parziale copertura delle spese di iscrizione e frequenza alle scuole materne private<sup>42</sup> (per redditi fino a 25.000 ISEE); questo finanziamento sotto forma di buono scuola comporta per il Comune un esborso di 278 mila euro ( che arriva a 280 mila euro 2004), esso verrà poi eliminato dalla giunta Cofferati.

Arriviamo, così, fino al 2004, dopo diversi anni di calo demografico inizia ad esserci una ripresa delle nascite, che è attualmente ancora in atto e che evidentemente rafforza la domanda di “scuole per l’infanzia“ da parte dei genitori.

Nonostante l’intervento delle leggi regionale e statale, il Comune di Bologna, in seguito alla delibera del 29/04/2004<sup>43</sup>, continua ad erogare finanziamenti aggiuntivi diretti a favore delle scuole convenzionate<sup>44</sup>.

Queste sono diventate 27, hanno raggiunto le 66 sezioni, e ricevono una cifra annuale di € 12.022 per ogni classe, (nel 99 erano sempre 12, ma milioni di lire per sezione, il cambio lira/euro si rivela conveniente); a questi contributi si devono aggiungere degli ulteriori finanziamenti previsti per le singole scuole, per complessivi € 793.500 euro provenienti dal Comune. Oltre ai contributi statali (€ 13.505) e regionali (€ 2.010) per ciascuna classe.

Ricapitolando, nel 2004, sommando i contributi di diversa provenienza, ma comunque pubblici, si arriva ad un finanziamento totale per le materne private di 1.817.442 euro (pari a 3.519.058.000 lire).

Nel 2005, a dieci anni dai primi finanziamenti comunali le sezioni convenzionate sono diventate 69 (dalle originarie 50) ed il finanziamento comunale per esse è passato da £ 9.270.000 ( circa 4.787 euro) ad € 12.978 pari circa 25 milioni della

---

<sup>42</sup> Delibera consiliare n. 801/2001 e successive Delibere di Giunta n. 286/2002 e n. 118/2004.

<sup>43</sup> Delibera di Giunta Progr. N.118/2004.

<sup>44</sup> Il modello di convenzione stipulato fra il gestore di scuola dell’infanzia privata e il Quartiere prevede:

- a) la collaborazione per l’integrazione dell’offerta;
- b) l’accoglienza di tutti bambini in età secondo quanto previsto dalla Legge 62/2000;
- c) il mantenimento di livelli di qualità;
- d) la vigilanza igienico sanitaria;
- e) la partecipazione delle famiglie alla vita delle scuole;
- f) l’adozione degli Orientamenti educativi della scuola dell’infanzia statale;
- g) l’adeguamento alla normativa statale vigente per quanto riguarda il rapporto tra numero degli insegnanti e numero delle sezioni, tenuto conto dei contratti nazionali di settore.

“nostra cara vecchia lira”, più che raddoppiati quasi triplicati!; i fondi ministeriali sono passati, nello stesso arco di tempo, da poco meno di 4 milioni di lire per classe ad oltre 25 milioni, di cui 25 su 27 iscritte alla FISM, quindi di orientamento cattolico<sup>45</sup>.

Nel 2010<sup>46</sup> le classi delle scuole dell’infanzia paritarie sono diventate 73 e ricevono ciascuna rispettivamente: € 14.452 dal Comune, € 2.500 dalla Regione ed € 14.427 dal Ministero dell’Istruzione, per un totale di € 31.379 a classe, con una spesa pubblica complessiva di € 2.290.667 ( di cui € 1.054.996 provenienti dal solo comune; nel ’95, quando “tutto ebbe inizio”, erano £ 463.500.000 ).

Per l’anno scolastico 2011/2012 si raggiunge un finanziamento pubblico complessivo di € 2.435.585 destinati alle scuole per l’infanzia private parificate.

Mentre da un lato progressivamente crescevano i contributi alle scuole gestite dai privati, dall’altro sempre meno risorse vengono destinate alla scuola pubblica ed anche agli enti locali, cui, specie dopo l’inizio della crisi economica, vengono imposti tagli e sacrifici.

Abbiamo poco sottolineato fino a questo momento uno specifico aspetto che dobbiamo invece mettere in evidenza: ricordiamo che per accedere alle scuole paritarie private è necessario versare una retta annuale, che varia da scuola a scuola tra un minimo di circa 1.500 euro fino ad arrivare a circa 10.000 euro<sup>47</sup>, e sottolineiamo che a prescindere sia dall’entità di questa retta sia dall’offerta educativa della scuola, il contributo pubblico resta uguale, ma, al contrario delle paritarie, le scuole pubbliche sono invece gratuite.

Nel 94 prima dell’inizio dei finanziamenti, i bambini iscritti nelle scuole non statali erano 1666 (pari al 24,3% del totale della popolazione scolastica), mentre nel 2011/12 diventavano 1726 (pari al 22,8%).

---

<sup>45</sup>Oltre alla FISM esistono solo altre due associazioni, che controllano solo due singole strutture : la Scuola Steineriana Maria Garagnani e la cooperativa sociale Cadiati

<sup>46</sup> Il 19 luglio 2010 con delibera n.131 il Comune ha rinnovato le convenzioni con le scuole paritarie private, destinando loro una somma di 1 milione 55 mila euro. Con provvedimento PG N n. 131036/2010 del Commissario straordinario veniva rinnovato il sistema di convenzioni vigente per l’a.s. 2010-11 in previsione di un esame da parte della nuova Amministrazione del sistema di convenzioni che ne definisse il suo sviluppo per gli anni successivi, così come era previsto nell’atto d’indirizzo della Giunta precedente PG N. 29834/2010 di febbraio 2010.

<sup>47</sup> Per essere precisi 9 scuole richiedono rette annue entro i 1.500 euro, 14 scuole rette superiori a 1.500 euro fino a 2.000, 4 scuole rette che superano i 2.000 euro annui, con il record della Kinder Haus la cui retta annua si aggira intorno ai 10.000 euro.

Dobbiamo evidenziare un'informazione molto importante, il sistema integrato d'istruzione nato a metà degli anni novanta in Emilia Romagna e poi esteso a livello nazionale, partiva dal presupposto che si sarebbe con esso riusciti a contenere i costi pubblici<sup>48</sup> e parallelamente a offrire una pluralità di scelte educative alle famiglie. Proprio analizzando l'esempio offertoci dalla città di Bologna emerge come questa premessa fosse inesatta, infatti a più di 15 anni dall'introduzione sperimentale di questo sistema, i contributi pubblici, in special modo quelli comunali, introdotti con la delibera di Consiglio n.452/1994, sono aumentati notevolmente.

Per quanto riguarda la proposta educativa, tra l'altro, vi è stato essenzialmente un forte accrescimento del "semi monopolio" di cui gode la FISM, con un effettivo aumento di un solo tipo di offerta educativa: quella di ispirazione cattolica.

Questa espansione della scuola di orientamento cattolico non è avvenuta né per particolari suoi intrinseci meriti né per un effettivo accertamento e riconoscimento della sua capacità di educare meglio i bambini, bensì grazie solamente ad un forte sostegno pubblico. Molte di queste scuole infatti senza i contributi pubblici (che arrivano, come detto, da tre diversi livelli istituzionali) non sarebbero in grado di supportare economicamente la loro attività.

A differenza delle scuole private *non paritarie* che scelgono di proporre il proprio specifico modello educativo facendo leva soltanto sulle proprie capacità e contando sulle proprie risorse e sull'attrazione esercitata dalla validità della propria impostazione formativa nei confronti dei possibili utenti, le scuole private paritarie fanno ricadere, in gran parte, il proprio modello educativo e confessionale sui bilanci pubblici<sup>49</sup>.

Come abbiamo sopra ricordato, a differenza delle scuole pubbliche che sono gratuite, per questo tipo di scuola è necessario versare una retta, la inferiore spesa complessiva (spesso utilizzata per propagandare la maggiore economicità di questo tipo di scuola) finisce per ricadere sui genitori dei bambini iscritti, che se vogliono usufruire del servizio, devono pagarlo.

Ora questo sistema, seppur dal nostro punto di vista contrastante con il principio costituzionale di cui all'art. 33, potrebbe apparire accettabile se effettivamente venisse garantita la pluralità di scelta per le famiglie. Ciò può essere sinteticamente

---

<sup>48</sup> Visto che i contributi concessi al privato erano inferiori alle somme che si sarebbero dovute stanziare per garantire un analoga offerta pubblica.

<sup>49</sup> *Vademecum sulle scuole private paritarie*, (a cura della) *Rete Laica Bologna*, in [www.retelaicabologna.wordpress.com](http://www.retelaicabologna.wordpress.com), pag.2-5, 8 aprile 2014.

tradotto: chi vuole far studiare il proprio figlio nella scuola pubblica ne deve avere la possibilità così come chi predilige un diverso modello educativo può poter optare per un altro tipo di scuola. Questa teorica possibilità di scelta non si verifica però in concreto: nella scuola pubblica, la mancanza di posti appare cronica, le liste di attesa per l'iscrizione non riescono a esaurirsi, non c'è posto per tutti quelli che ne fanno richiesta e chi non trova posto nella scuola pubblica, si trova di fronte al dilemma <<accettare di mandare mio figlio in una scuola di cui non condivido il progetto educativo o non iscriverlo affatto e tenerlo a casa?>>.

Già a metà degli anni 90, quando venne inaugurato il sistema integrato, vi erano 212 domande in lista d'attesa (anno scolastico 95/96) che sarebbero arrivate a 308 (anno scolastico 97/98) per poi, con alti e bassi, diminuire nel passaggio col nuovo secolo, fino al minimo di 98 domande (a.s. 02/03); da allora, soprattutto per l'incremento demografico, le liste d'attesa si sono allungate fino ad arrivare nel giugno del 2012 alla cifra record di 423 bambini esclusi dalla scuola statale e comunale per l'anno scolastico 2012/2013<sup>50</sup>.

Il Comune non era certo restato inattivo e, per far fronte alle difficoltà prodotte dall'aumento demografico, la giunta guidata da Guazzaloca tra il 1999 e il 2004 aveva aperto 23 nuove sezioni statali e successivamente la giunta Cofferati tra il 2004 e il 2009 ne aveva aperte altre 9, tuttavia la forte domanda di posti nelle scuole pubbliche ha comunque comportato l'impossibilità di soddisfare tutte le domande d'iscrizione, anche a fronte dell'apertura di ulteriori 8 classi tra il 2010 e il 2012. Nonostante gli sforzi, nel giugno 2012, le domande non soddisfatte raggiungono quota 423, restando comunque disponibili 140 posti nel privato<sup>51</sup>.

Nel dicembre 2012 il Comune cercando di reagire alle difficoltà apre 8 classi comunali ed 1 statale ( seppur con orario dalle 8 alle 13). Non si riesce tuttavia a rispondere a tutti, 103 bambini rimangono nelle liste d'attesa, con 96 posti disponibili nel privato.

---

<sup>50</sup> Cfr. *Finanziamenti pubblici alle scuole per l'infanzia paritarie a gestione privata*, in [http://referendum.articolo33.org/wp-content/uploads/2013/03/Cart\\_Topic\\_Finanziamenti-e-liste-dattesa.pdf](http://referendum.articolo33.org/wp-content/uploads/2013/03/Cart_Topic_Finanziamenti-e-liste-dattesa.pdf), pag.5, 9 aprile 2014.

<sup>51</sup> Ibidem.



### 3.3. “Davide contro Golia”:Bologna va al referendum.

In questo contesto e di fronte alle grandi difficoltà che si trova ad affrontare la scuola pubblica e ai continui tagli che colpiscono gli enti locali, matura all'interno della società civile bolognese l'idea di “reagire” contro un sistema di finanziamento alle scuole private paritarie che oltre ad essere contrario ai principi costituzionali appare sempre più come ingiusto ed escludente.

Il finanziamento comunale alle scuole materne costituisce certo una questione locale, tuttavia è facile intravedere i rilievi che esso ha a livello nazionale. L'importanza della tematica riguardante il supporto finanziario alla scuola di una *sola parte* assume poi una maggiore importanza in una società che diviene sempre più secolarizzata e multiculturale, ma in cui, come si è detto, parallelamente si verifica il c.d. fenomeno del “Ritorno al Sacro” legato alla capacità delle grandi religioni di <<rifornire di valori etici ed identitari comunità nazionali fragili e spaventate che subiscono l'urto della globalizzazione e della crisi finanziaria>><sup>52</sup>.

Nel precedente capitolo abbiamo ricordato come la difesa della scuola pubblica e pluralista, ha, da sempre, conosciuto in regione e nella città Bologna dei fieri sostenitori: già nel 1996, di fronte alla prospettiva della creazione di un sistema integrato regionale ,precedente l'istituzione di quello nazionale, gli esponenti delle confessioni minoritarie e un comitato laico avevano promosso un'azione di fronte al giudice amministrativo per contestare la legge regionale n.52/1995.

Il Tar aveva rimesso la questione alla Corte Costituzionale, che investita del problema si era dichiarata però incompetente.

I proponenti il ricorso avevano, comunque, come ricordato, proceduto ad avviare una raccolta di firme volte a chiedere l'indizione di un referendum regionale al fine di richiedere l'abrogazione della c.d. *legge Rivola*, raccogliendo e depositando 60 mila firme. Il consiglio regionale guidato dal centrosinistra procrastinava le scelte in materia modificando il quadro legislativo, con l'obbiettivo di mantenere lo status quo, e riuscendoci grazie al mutare del quadro legislativo nazionale.

Tuttavia, l'insensibilità del governo regionale ed anche dell'amministrazione comunale<sup>53</sup> di fronte alle richieste dei cittadini, oltre a far emergere i limiti del

---

<sup>52</sup> N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, Roma, Libellula, 2012, pag.10.

<sup>53</sup> Ricordiamo che già la delibera della primavera del '95, con cui si stipulava la prima convenzione con le scuole gestite da enti religiosi, aveva provocato dei “mal di pancia”; la

sistema delle convenzioni, fu tra i fattori che favorirono la vittoria del centrodestra nelle elezioni amministrative del giugno 1999.

Recentemente, forte di queste premesse un gruppo di cittadini, associazioni ed esponenti delle confessioni religiose minoritarie sceglie di ricorrere ad uno strumento democratico previsto dallo Statuto comunale: quello del referendum consultivo<sup>54</sup>, per dare la possibilità di decidere sull'uso dei fondi comunali direttamente ai cittadini.

L'istituto del *Referendum Consultivo* è previsto nell'articolo 7<sup>55</sup> dello Statuto del Comune di Bologna.

---

successiva delibera del 1998, con cui il comune rinnovava le convenzioni con le scuole autonome, riportò il voto sfavorevole di ben sette consiglieri della maggioranza (gruppo *Due Torri*), riuscendo a passare solo grazie ai voti dell'opposizione. Sul punto vedi G. BALDINI, P. CORBETTA, S. VASSALLO, *La sconfitta inattesa. Come e perché la Sinistra ha perso a Bologna*, Bologna, il mulino, 2000, pag.184-186.

<sup>54</sup> A Bologna si sono tenuti altri 2 referendum consultivi: nel 1984 (dove si votò in concomitanza con le elezioni europee) il referendum riguardava la chiusura al traffico del centro storico, la percentuale dei votanti fu molto alta circa il 90% degli aventi diritto di cui il 70% favorevoli al progressivo blocco del traffico (solo nel quartiere Santo Stefano prevalsero i voti contrari).

Negli anni successivi si è avuta una parziale chiusura al traffico di alcune aree del centro con la pedonalizzazione di alcune vie e la creazione della ZTL (zona a traffico limitato).

Nel 1997 i bolognesi furono invece chiamati a votare su un referendum consultivo concernente la privatizzazione delle farmacie comunali e il favore dei cittadini alla nuova stazione disegnata dall'architetto catalano Bofill : in quest'occasione le votazioni furono spalmate su tre giorni e partecipò il 36% degli aventi diritto, con una vittoria dell'opzione negativa ad entrambi i quesiti. Ma mentre il progetto della stazione scomparve le farmacie furono comunque privatizzate. Ricordiamo che non è necessario il raggiungimento di un quorum affinché essi siano validi.

<sup>55</sup> Art.7. Statuto comunale.

1. Il Sindaco indice il referendum consultivo quando lo richiedano novemila cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune su questioni di rilevanza generale attinenti alla competenza del Consiglio comunale. La richiesta deve essere presentata da un comitato promotore, composto da almeno 200 cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune.

2. Non possono essere sottoposti a referendum:

- a) lo statuto, il regolamento del Consiglio comunale e dei Consigli dei Quartieri;
- b) il bilancio preventivo e il conto consuntivo;
- c) i provvedimenti concernenti tributi e tariffe;
- d) i provvedimenti inerenti all'assunzione di mutui o l'emissione di prestiti;
- e) i provvedimenti di nomina, designazione o revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende o istituzioni;
- f) gli atti relativi al personale del Comune;
- g) gli oggetti sui quali il Consiglio deve esprimersi entro termini stabiliti dalla legge;
- h) gli atti inerenti la tutela dei diritti delle minoranze.

3. La proposta, prima della raccolta delle firme, che deve avvenire in un arco di tempo non superiore a tre mesi, è sottoposta al giudizio di ammissibilità di un Comitato di Garanti, eletto dal Consiglio comunale con la maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati, in modo che ne sia garantita la preparazione giuridico-amministrativa, l'imparzialità e l'indipendenza dagli organi del Comune.

4. Il giudizio di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti, verte:

- a) sull'esclusiva competenza locale;

All'inizio del 2011 si costituisce un comitato promotore: il *Comitato Articolo 33*, formato da diverse *realità bolognesi*, che intende chiedere, l'ammissione di un quesito, riguardante la scelta da parte dei bolognesi, del miglior modo in cui impiegare fondi comunali destinati alle scuole per l'infanzia<sup>56</sup>.

Dopo varie sedute, il Comitato dei garanti si riunisce infine l'11 aprile 2011 per decidere sull'ammissibilità della proposta di referendum consultivo ed opta, con l'unanimità dei suoi componenti, di ritenerla "improcedibile", senza fornire motivazione alcuna in ordine alle ragioni della decisione<sup>57</sup>.

---

b) sull'esclusiva competenza del Consiglio a deliberare;

c) su attività deliberativa effettivamente in corso;

d) sulla congruità e sull'univocità del quesito.

5. Fino alla pronuncia di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti, il Sindaco, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio comunale e il Presidente della Commissione Affari generali e istituzionali possono presentare memorie al Comitato stesso.

6. Se prima dell'indizione del referendum il Consiglio interviene con una nuova deliberazione sulla materia oggetto d'iniziativa referendaria la proposta di referendum è sottoposta nuovamente in giudizio di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti, il quale entro dieci giorni verifica se ne esistono ancora i presupposti.

7. Quando il referendum sia stato indetto il Consiglio comunale sospende l'attività deliberativa sul medesimo oggetto salvo che, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati, non decida altrimenti per ragioni di particolare necessità e urgenza.

8. Il Consiglio comunale deve pronunciarsi sull'oggetto del referendum entro tre mesi dal suo svolgimento indipendentemente dal numero dei cittadini che ha partecipato al voto.

9. Non è consentito lo svolgimento di più di una tornata referendaria in un anno e su non più di sei quesiti. I referendum non possono essere indetti nei dodici mesi precedenti la scadenza del mandato amministrativo né possono svolgersi in concomitanza con altre operazioni di voto.

10. Il regolamento determina i criteri di formulazione del quesito, le modalità per la raccolta e l'autenticazione delle firme e per lo svolgimento delle operazioni di voto.

<sup>56</sup> Dal 1995 il Comune di Bologna, attraverso la stipula di apposite convenzioni, stanziava ogni anno, fondi pubblici a favore delle scuole d'infanzia paritarie private quale contributo alle loro spese di funzionamento.

Il Comune di Bologna con Delibera n° 131 del 19/07/10 ha rinnovato le convenzioni con le scuole d'infanzia paritarie private destinando loro uno stanziamento di fondi pubblici pari a un milione e 55.000 euro.

#### QUESITO

Quali delle seguenti proposte di utilizzo dei fondi del Comune di Bologna ritieni più idonea per migliorare la qualità della scuola d'infanzia?

1) destinare tutti i fondi pubblici disponibili alle scuole comunali

2) destinare i fondi pubblici alle scuole paritarie private

<sup>57</sup> Vedi lettera a firma del presidente del Comitato datata 22/04/2011, in

<http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/>, 25 aprile 2014.

In un'intervista però uno dei componenti del comitato aveva dichiarato che non era possibile procedere a causa della mancanza di un consiglio comunale in carica<sup>58</sup>.

Il *Comitato Art.33*, di fronte al diniego di procedere dei garanti, ricorreva contro la decisione di non procedibilità, attraverso un ricorso ex. Art.700 c.p.c. al Tribunale di Bologna, chiedendo in via principale che gli fosse riconosciuto il diritto di procedere alla raccolta delle sottoscrizioni per indire il referendum ed in subordine che il collegio dei garanti si pronunciasse comunque sull'ammissibilità o l'inammissibilità del quesito referendario.

Nel frattempo il 15 e 16 maggio si svolgevano le elezioni amministrative, Bologna eleggeva un nuovo sindaco: Virginio Merola alla guida di una giunta di centrosinistra.

Il Comune si costituiva in giudizio opponendosi all'accoglimento del ricorso del Comitato art.33, poiché lo riteneva inammissibile e totalmente infondato.

Il 17 giugno 2011, Il Tribunale di Bologna in composizione monocratica, con un'ordinanza respinge la domanda principale del *Comitato art.33*, ma accoglie quella subordinata sancendo il diritto del *ricorrente* a ottenere una decisione da parte del *Comitato dei garanti del Comune di Bologna* circa l'ammissibilità del quesito referendario e per effetto di ciò ordina al medesimo Comitato di provvedere entro 7 giorni dalla notifica dell'ordinanza. Il 29 giugno il comitato dei garanti dichiarerà, a maggioranza, inammissibile il quesito referendario.

Intanto nel luglio del 2011, il Comune proroga di un altro anno la convenzione con le scuole paritarie<sup>59</sup>, considerando che non sussistono i tempi tecnici per un'approfondita analisi del sistema di covenzionamento vigente e che sta per iniziare il nuovo anno scolastico (2011/2012), ritenendo però di dover effettuare uno studio approfondito sul finanziamento concesso alle scuole paritarie, al fine di decidere come meglio permettere la generalizzazione del servizio.

L'anno successivo, come detto, Bologna conosce un forte aumento delle iscrizioni nelle scuole dell'infanzia pubbliche, dovuta al forte incremento demografico e le liste d'attesa raggiungono una quota record 465 bambini ad aprile che diventano 423 a giugno, senza che ci siano posti disponibili nelle scuole pubbliche.

---

<sup>58</sup> Si veda *Intervista al Prof. Alleva*, in *L'Unita*, 12 aprile 2011. Nel gennaio 2010, il sindaco della città Delbono, si è dimesso, in seguito alle ben note vicende, il Comune sarà retto fino alle elezioni del maggio 2011 da un commissario prefettizio.

<sup>59</sup> ODG N. 18/2011 Approvato il 25/07/2011 PG. N. 152562/2011.

Coloro che hanno a cuore la difesa della scuola pubblica, non domi, dopo il rigetto del quesito dell'anno prima, pensano di riproporlo, si costituisce un "nuovo" comitato art.33<sup>60</sup>, che il 21 maggio 2012 presenta un nuovo quesito referendario, contenente una proposta sull'uso che deve essere fatto dei fondi attualmente destinati dal Comune per le scuole private paritarie<sup>61</sup>.

La nuova giunta, ad un anno dal suo insediamento e dalla proroga della precedente convenzione, decide di modificare il sistema delle convenzioni con le scuole per l'infanzia paritarie a gestione privata<sup>62</sup>, la novità più rilevante da segnalare è che per la prima volta dal '95 si collega l'entità del contributo comunale ad alcuni "indicatori di criticità"<sup>63</sup>, tra cui il costo per l'iscrizione e delle rette, l'adozione di un sistema tariffario differenziato (proporzionato al reddito familiare), il sostegno all'inserimento di bambini stranieri e disabili; il contributo che risulta dalla nuova convenzione non è più uguale per tutte le classi; ma viene parametrato in base a determinati indici.

Queste modifiche maturano, grazie alla spinta del movimento referendario, e anche a causa di alcune situazioni palesemente ingiuste, verificatesi negli anni precedenti<sup>64</sup>, i

---

<sup>60</sup> Il nuovo comitato è composto da: Associazione Nuovamente, Associazione per la sinistra, Chiesa metodista di Bologna, Cobas scuola Bologna, Comitato bolognese Scuola e Costituzione, Comitato genitori nidi e materne, Comitato precari scuola Bologna, CUB Bologna, FIOM Bologna, FLC-CGIL Bologna, Gruppo di lavoro Assemblea delle scuole di Bologna e provincia, Rete Esclusi Bologna, Rete Laica Bologna, U.S.B. Bologna, Unione atei agnostici razionalisti Bologna oltre che da autorevoli intellettuali ed altri cittadini bolognesi.

<sup>61</sup> Quesito

"Quale, fra le seguenti proposte di utilizzo delle risorse finanziarie comunali, indicate in euro 955.500 + 100.000 per l'anno scolastico 2011-2012 nella deliberazione di Consiglio Comunale PG. N. 203732/2011 approvata il 27/09/2011 secondo il vigente sistema delle convenzioni con le scuole d'infanzia paritarie a gestione privata, ritieni più idonea per assicurare il diritto all'istruzione delle bambine e dei bambini che domandano di accedere alla scuola dell'infanzia ?

a) utilizzarle per le scuole comunali e statali

b) utilizzarle per le scuole paritarie private"

<sup>62</sup> "Definizione del nuovo sistema delle convenzioni con le scuole d'infanzia paritarie a gestione privata" - P.G. n° 141578/2012

<sup>63</sup> Cfr. Delibera comunale II. STRUMENTI ATTUATIVI DEL NUOVO SISTEMA CONVENZIONI Lett. A.,lett.B.

<sup>64</sup> Facciamo riferimento ai casi delle scuole materne *Cerreta* e *Kinder House*, entrambe destinatarie dei contributi comunali (nonché statali e regionali), la prima si rivolgeva ad un utenza esclusivamente femminile discriminando in base al sesso, la seconda, si rivolgeva invece ad un utenza in grado supportare le alte spese, circa 10 mila euro annui, e che poteva, in cambio degli alti costi, accedere alla piscina privata, ai corsi di lingua ed alle vacanze all'estero, (per carità nulla di male in ciò, ma perché un simile istituto deve ricevere + di 30 mila euro da un Comune che lascia fuori dalle sue strutture più di 400 bambini?).

commentatori più malevoli, hanno voluto vedere nella modifica del sistema delle convenzioni, una mossa estrema del Comune per impedire la celebrazione del referendum, dando un “contentino” alle richieste dei referendari; anche la proposta referendaria presentata il 21 maggio risulterà infatti, alla fine dei giochi, inammissibile per il Comitato dei garanti, che a causa di vizi formali<sup>65</sup> nella raccolta delle firme non procede a effettuare la valutazione sull’ammissibilità del quesito.

Il promotore del referendum non demorde, il 4 luglio 2012 viene presentata a Palazzo D’Accursio la nuova proposta referendaria, contenente 2 proposte alternative di referendum, sostenuta da 400 firme (il doppio di quelle richieste dallo Statuto). Questa volta il Comitato dei Garanti per il referendum comunale, dichiara a maggioranza ammissibile il secondo quesito proposto<sup>66</sup>, poiché non si ravvisa l’esistenza di nessuno dei limiti previsti dalle norme statutarie e regolamentari in materia. Il quesito riguarda una materia di sicura competenza locale e rispetta i requisiti della <<chiarezza, univocità e coerenza logica poiché risulta chiara l’alternativa posta ai cittadini circa la preferenza nella destinazione dei finanziamenti>><sup>67</sup>.

Dopo l’OK dei garanti si registrano in città reazioni, negative da parte dei principali partiti di maggioranza ed opposizione che siedono in Consiglio comunale, delle associazioni legate al mondo cattolico (in special modo la FISM) e della Curia<sup>68</sup>, i quali si oppongono a qualsiasi modifica del sistema vigente.

---

Interessante rilevare, poi, come entrambe le scuole non accoglievano nemmeno un bambino con handicap.

Sul tema il Comitato bolognese Scuola e Costituzione, la Chiesa evangelica metodista, la Chiesa cristiana avventista, avevano presentato in data 5/11/07 ricorso al TAR Emilia Romagna per chiedere l’annullamento tramite sospensiva della delibera del Consiglio comunale n.183/2007 del 16/10/2007, di cui l’attuale è semplice modifica, e così era emersa la vicenda sopra descritta.

<sup>65</sup> Vizi formali peraltro segnalati solo il giorno prima della valutazione del Comitato dei garanti, al comitato art.33 da parte del segretario generale del comune.

<sup>66</sup> QUESITO: Quale fra le seguenti proposte di utilizzo delle risorse finanziarie comunali che vengono erogate secondo il vigente sistema delle convenzioni con le scuole d’infanzia paritarie a gestione privata ritieni più idonea per assicurare il diritto all’istruzione delle bambine e dei bambini che domandano di accedere alla scuola dell’infanzia?

a) utilizzarle per le scuole comunali e statali

b) utilizzarle per le scuole paritarie private

<sup>67</sup> Cfr. Verbale del Comitato dei garanti del 23 luglio 2012. Evidenziamo la opinione dissenziente del Prof. Carullo, sull’ammissibilità del 2° quesito, in quanto quest’ultimo non si riferirebbe ad un atto specifico del Consiglio e sarebbe troppo << generico ed indeterminato>>, oltre che contrario a disposizioni della legislazione nazionale.

<sup>68</sup> Si vedano in proposito: *L’irritazione della Curia “Chi firma fa ideologia”*, la Repubblica Bologna, 24 luglio 2012; *Il referendum sulle materne. Donini: “E’ campato in aria”*, la Repubblica Bologna, 24 luglio 2012; *Referendum contro le scuole private: Pd, Pdl e Curia*

Parallelamente si sviluppa un altro campo, favorevole al referendum, composto da singoli ed associazioni, nonché da alcune formazioni politiche SEL e M5S (anche queste sia di maggioranza che di minoranza)<sup>69</sup>.

Ed è così che nel settembre del 2012 inizia la raccolta delle firme, ricordiamo che perché possa essere indetto il referendum sono necessarie 9000 firme di cittadini iscritti nelle liste elettorali e che le stesse devono essere raccolte in un periodo temporale che non superi i 3 mesi<sup>70</sup>. La sottoscrizione per la richiesta del referendum consultivo ha fin dai primi giorni un grande successo, a meno di due mesi dall'inizio della raccolta è già centrato l'obiettivo delle 9000 firme richieste, segno tangibile dell'ampio consenso che matura intorno alla proposta referendaria. All'inizio del dicembre 2012, a tre mesi dall'inizio, le firme raccolte sono più di 13 mila<sup>71</sup> (quelle valide risulteranno essere 12838).

La data di svolgimento della consultazione viene fissata per il 26 maggio 2013 volutamente rigettando la richiesta di accorpamento con le concomitanti elezioni politiche, nell'evidente intento di disincentivare la partecipazione al voto<sup>72</sup>.

A dicembre 2012, per far fronte alla grande mole di domande di iscrizione alla scuola pubblica, il Comune fa in modo che vengano aperte 9 nuove sezioni, seppur con un orario ridotto che va dalle 8 alle 13, purtroppo non è sufficiente, 126 bambini rimangono esclusi dalla possibilità di accedere alla scuola materna, le contraddizioni del modello sorto a metà anni 90 esplodono quindi in maniera evidente.

Il referendum consultivo sta intanto assumendo rilievo a livello nazionale, divenendo oggetto di un vivace dibattito tra detrattori e sostenitori. Da un lato prima delle

---

*insieme per fermarlo*, Il Fatto Quotidiano Emilia Romagna, 24 luglio 2012; *Pd, De Benedetti a Donini: "Non chiedo scusa"*, la Repubblica Bologna, 25 luglio 2012; *Il Pdl prepara il comitato per il no*, la Repubblica Bologna, 9 agosto 2012; *"Scuola, ci facciamo del male" Merola stronca il referendum* – Corriere di Bologna, 6 settembre 2012.

<sup>69</sup>Si vedano:*Il Referendum divide il Palazzo*, la Repubblica Bologna, 26 luglio 2012; *"Non ci interessa lo scontro laici-cattolici ma la scuola pubblica per i nostri figli"*, la Repubblica Bologna, 26 luglio 2012; *Ma la voce dei cittadini va ascoltata*, la Repubblica Bologna, 27 luglio 2012; *«Niente guerre di religione, la consultazione è un'opportunità»*, l'Unità Emilia Romagna, 27 luglio 2012; *Articolo 33 contro la Curia "Ideologia? No, Costituzione"*, la Repubblica Bologna, 28 luglio 2012; *Referendum, offerta Sel: «Merola ci ascolti e lasciamo perdere»*, Corriere di Bologna, 31 luglio 2012.

<sup>70</sup> Cfr. Statuto Comunale Art 7, commi 1°, 3°

<sup>71</sup> *Paritarie: i referendari esultano «Boom di firme, sono 13.500»*, l'Unità Emilia Romagna, 6 dicembre 2012; *Referendum paritarie, 13mila firme in Comune*, Corriere di Bologna, 6 dicembre 2012; *Articolo 33, Bologna conquista il referendum sulla scuola, consegnate 13.500 firme*, Il Manifesto, 7 dicembre 2012.

<sup>72</sup> Vedi Ordinanza del sindaco P.G. N.5004/2013 con cui viene indetto il referendum consultivo per il 26 maggio 2013 (si voterà dalle 8 alle 22), sul quesito presentato dal nuovo comitato art.33 nel luglio 2012.

elezioni nazionali una serie di associazioni legate al mondo cattolico lancia un appello alle forze politiche, affinché il nuovo Parlamento attui degli interventi concreti a favore della scuola cattolica<sup>73</sup>, dall'altro importanti personalità nazionali aderiscono all'appello lanciato dal Comitato promotore e la tematica diventa oggetto di un dibattito che supera i confini cittadini.

Il Comitato promotore del referendum mette in risalto la natura consultiva e non abrogativa del referendum, esso è finalizzato a suggerire un nuovo indirizzo politico in cui sia messa al primo posto la scuola pubblica, tuttavia in caso di vittoria dell'opzione A, i fondi concessi alle scuole paritarie non verrebbero a mancare di colpo <<dalla sera alla mattina>><sup>74</sup>, ma si potrebbero studiare i tempi ed i modi per trovare soluzioni alternative ai finanziamenti comunali. L'obiettivo dei referendari è garantire a chiunque di poter accedere alla scuola pubblica a cui deve essere riservata un'attenzione prioritaria dalle istituzioni, non certo quello di impedire a quanti ne abbiano la possibilità economica e il desiderio, di fornire un'educazione confessionale ai propri figli, iscrivendoli nella scuola che ritengono migliore<sup>75</sup>.

Sottolinea poi che non è certo il finanziamento erogato dal Comune ha permettere l'esistenza delle scuole private paritarie, la FISM, organizzazione a cui partecipano la quasi totalità delle scuole paritarie private di Bologna, esiste dal 1973 ben prima, quindi, che il Comune e la Regione iniziassero a concedere finanziamenti e che venisse approvata la legge 62 del 2000 sulla parità. Da rapidi calcoli emerge come il finanziamento concesso dal Comune sia pari a circa 600 euro annui per alunno, l'eventuale venire meno di questo finanziamento, in seguito comunque ad una futura decisione del Consiglio comunale in caso di vittoria della A, comporterebbe un maggior esborso, da parte delle scuole, di circa 60 euro al mese, tale da non comportare un'emigrazione di massa verso le scuole comunali e statali, in caso di aumento delle rette, così come paventato dai sostenitori del sistema delle convenzioni.

Il Comitato fa emergere poi alcuni "preziosi dati" circa i frequentanti delle scuole dell'infanzia private: su circa 1700 iscritti, gli stranieri sono 80, ossia il 4,6% del totale, nelle scuole dell'infanzia comunali e statali essi costituiscono il 23,3% (1595

---

<sup>73</sup> Appello nazionale al nuovo Parlamento per il riconoscimento della parità economica delle associazioni delle scuole cattoliche. Avvenire 27/01/13.

<sup>74</sup> Volantino "A votare A" del comitato art.33, in <http://referendum.articolo33.org/materiali/>, 20 aprile 2014.

<sup>75</sup> Ibidem.



bambini) dei frequentanti; discorso analogo per quanto riguarda la presenza di bambini diversamente abili, essi formano lo 0,3% dei frequentanti le scuole dell'infanzia private, mentre sono il 2,3% degli alunni delle scuole pubbliche. Secondo il comitato promotore da questi dati emerge come il sistema integrato abbia già creato 2 tipi di scuole molto diversi per composizione sociale e culturale.

Da un lato la scuola pubblica accogliendo *tutti* e porta avanti l'integrazione dei soggetti più svantaggiati, dall'altro lato la scuola privata crea delle enclaves esclusive e rivolte solo ad una parte dei potenziali alunni. Appare chiaro quindi, ai promotori del referendum, a chi debbano essere destinate in via prioritaria le risorse comunali.

In ben 25 delle 27 scuole convenzionate, l'iscrizione prevede l'accettazione di un progetto educativo d'ispirazione cattolica.

Contro al proposta dei referendari si costituisce un ampio fronte, che vede in prima linea l'organizzazione che raccoglie le scuole private convenzionate: la FISM, ma con essa si schierano la curia bolognese<sup>76</sup> e importanti realtà sindacali e imprenditoriali<sup>77</sup>. Inoltre con l'opzione B si schierano forze politiche che vanno dal Pd al Pdl, passando per la Lega nord e Scelta Civica.

Il presidente FISM Bologna Rossano Rossi sostiene la convenienza economica del sistema, mentre il Comune spende per un posto nella sua scuola oltre 6000 euro, un posto nella scuola convenzionata gli costa solo € 600, a suo parere in caso di riuscita del referendum, a causa di un conseguente aumento delle rette delle scuole convenzionate si determinerebbe un esodo massiccio degli alunni verso le scuole comunali e statali, mettendo il sistema ancora più in difficoltà<sup>78</sup>.

In marzo si costituisce un Comitato per il sostegno dell'opzione B, schierato per il mantenimento del sistema delle convenzioni, con esso si schiera un gruppo di "saggi" legati al mondo cattolico, ma non solo. Sostiene che le scuole private parificate fanno pienamente parte del sistema scolastico pubblico e che in caso di cancellazione del contributo comunale i primi a risentirne sarebbero proprio le

---

<sup>76</sup> La quale invita con una lettera ai responsabili di associazioni, movimenti e aggregazioni laicali della diocesi di Bologna a mobilitarsi per il referendum sul finanziamento alle scuole paritarie «*Vi invito pertanto a nome del cardinale arcivescovo ad informare e formare tutti i membri della vostra aggregazione laicale sulla rilevanza di questa consultazione e sulla necessità di non disertare questo appuntamento, sostenendo chi si spende per la libertà scolastica e per un proposta educativa plurale e di valore che rischia di essere compromessa da questo referendum*». Cfr. *Referendum, in campo Caffarra «Cattolici, andate a votare»*, in Corriere di Bologna, 25 aprile 1013.

<sup>77</sup> Cisl, Ascom, Unindustria, CNA.

<sup>78</sup> *Bologna referendum scuole paritarie: «Battaglia culturale»*, in Tempi.it, 1 dicembre 2012

strutture comunali e statali, che vedrebbero allungarsi a dismisura le liste d'attesa, poiché con la stessa cifra con cui si riescono a mantenere 1736 bambini nelle strutture convenzionate, non sarebbe possibile garantire il servizio nelle strutture comunali e statali, inoltre ove venissero meno i finanziamenti comunali le scuole dell'infanzia convenzionate <<collasserebbero>>, e ciò non potrebbe che avere ripercussioni negative sull'altra metà del *sistema pubblico*. Si sostiene inoltre che solo l'attuale sistema è in grado di garantire la libertà di scelta per tutti, così come garantita dalla Costituzione, viceversa verrebbe messo in discussione il diritto dei genitori di educare i figli secondo i propri valori e principi<sup>79</sup>.

Il presidente del Comitato Pro B, mette in evidenza tre punti: innanzitutto al contrario di quanto sostenuto dai referendari il contributo comunale non costituirebbe un onere, bensì un vantaggio per le casse pubbliche, che finanziando le scuole private ridurrebbero le proprie spese<sup>80</sup>. Secondo questa visione sarebbero dunque le scuole private ad aiutare le casse pubbliche e non viceversa.

Inoltre dopo l'approvazione della c.d. *Legge Berlinguer* (n.62/2000), le scuole private sarebbero entrate a far parte pienamente del sistema pubblico d'istruzione.

Infine in una fase di forte ristrettezze determinate dalla crisi economica, il sistema pubblico non può rinunciare all'apporto dei privati<sup>81</sup>.

Il contributo comunale è un passo significativo compiuto dall'amministrazione locale per colmare il vuoto lasciato dalla legge sulla parità sul piano economico, i contributi ministeriali non sono sufficienti ad assicurare la parità di retta con le scuole statali per i genitori<sup>82</sup>, infine si sottolinea come su più di 37 milioni di finanziamento comunale alle scuole dell'infanzia, solo poco più di un milione sia attribuito alle scuole paritarie private.

Il dibattito che si sviluppa in città nei mesi precedenti la data del voto, appare sicuramente interessante: i contrari ed i favorevoli al sistema delle convenzioni hanno modo di confrontarsi, seppur non sempre questo avvenga in maniera

---

<sup>79</sup> *Bologna, referendum anti-paritarie. Manifesto bipartisan «contro l'ideologia, per la scuola pubblica»*, in *Tempi.it*, 23 marzo 2013; *La libertà dei nostri figli*, in *Il Resto del Carlino*, 23 marzo 2013.

<sup>80</sup> Riecheggiando così una tesi che avevamo già analizzato nel primo capitolo: in particolar modo V. ZAGARA, *I diritti di libertà della scuola*, cit.; M. RENNA, *le scuole paritarie nel sistema nazionale d'istruzione*, cit. Vedi Capitolo 1.

<sup>81</sup> Si vedano le interviste al Prof. Stefano Zamagni, in *Tempi.it*, 26 marzo 2013; *Apricittà* (rivista Acli Bologna) aprile 2013.

<sup>82</sup> *Referendum contro le scuole paritarie di Bologna. A che gioco gioca il Pd?*, in *Tempi.it*, 11 gennaio 2013

“elegante”. Il dibattito assume così larghissima eco a livello nazionale, rappresentando quindi un caso unico per questo tipo di consultazioni popolari.

Il *comitato art.33* lancia un appello nazionale “*Bologna riguarda l’Italia*”, a cui rapidamente aderiscono importanti personalità cittadini comuni<sup>83</sup>, anche Stefano Rodotà appoggia la proposta, accettando di diventare presidente onorario del Comitato promotore, ritenendo l’iniziativa non aggressiva nei confronti dei privati, ma rispettosa degli obblighi della Repubblica, che ha il compito di istituire scuole di ogni ordine e grado, è per lui necessario quindi garantire innanzitutto le risorse per le scuole pubbliche<sup>84</sup>.

Anche i sostenitori dell’opzione B ricevono importanti endorsement, tra gli altri ricordiamo il presidente della Conferenza episcopale italiana, il cardinal Angelo Bagnasco, che entra nel dibattito cittadino affermando che il referendum è pretestuoso in quanto parte da una malintesa concezione del sistema pubblico, sostenendo quindi la necessità di mantenere le convenzioni al fine di garantire la libertà scolastica e la pluralità delle proposte educative e che infine le convenzioni farebbero risparmiare alla collettività molto più di quel che ricevono<sup>85</sup>.

Anche l’ex presidente del Consiglio Romano Prodi si schiera a sostegno del mantenimento dei finanziamenti, annunciando che voterà B, perché a suo parere l’accordo tra Comune e scuole convenzionate ha funzionato bene, permettendo con mezzi limitati di ampliare il numero dei bambini ammessi alla scuola dell’infanzia<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> L’appello raggiunge quasi 10 mila adesioni. Per citare solo alcuni nomi Andrea Camilleri, Margherita Hack, Salvatore Settis, Nadia Urbinati, Angelo Guglielmi, Carlo Flamigni, il collettivo Wu Ming, Carlo Freccero, Daniele Silvestri, Gino Strada, Sandra Bonsanti, Corrado Augias, Michele Serra, Philippe Daverio, Maurizio Landini, Luciano Gallino, Riccardo Scamarcio, Neri Marcorè, Nicola Tranfaglia, Moni Ovadia Livio Pepino, Luciana Castellina, Christian Raimo, Franco Nero e tanti altri.

<sup>84</sup> *Finanziamenti alle scuole private, con i referendari anche Rodotà*, la Repubblica Bologna, 3 marzo 2013.

<sup>85</sup> *Paritarie, il cardinal Bagnasco contro il referendum*, Il Resto del Carlino Bologna, 3 maggio 2013.

<sup>86</sup> *Paritarie, Prodi si schiera per i fondi*, Corriere di Bologna, 20 maggio 2013.

### 3.4. Analisi del voto referendario.

Il 26 maggio 2013 si svolge il referendum consultivo, con la vittoria dell'opzione A. Proviamo ora a svolgere *l'analisi del voto*, con questa cercheremo di sviscerare i dati e riflettere sui risultati. Tracciando, quindi, una breve esposizione dell'esito del referendum consultivo, cercando di individuare i contenuti più significativi che da esso sono emersi<sup>87</sup>:

il primo dato da mettere in evidenza è la schiacciante vittoria dell'opzione A, quasi il 60 % dei votanti (precisamente il 58,96%), ha ritenuto <<*più idonea per assicurare il diritto all'istruzione delle bambine e dei bambini che domandano di accedere alla scuola d'infanzia*>> la destinazione delle risorse finanziarie comunali (attualmente indirizzate in base al sistema delle convenzioni vigenti alle scuole paritarie private) alle scuole comunali e statali.

L'opzione B, favorevole, invece, al mantenimento dell'attuale sistema di finanziamento, quindi a impiegare le risorse comunali <<*per le scuole paritarie private*>>, trova il consenso del 41,04% dei votanti, in valore assoluto parliamo di 50.517 voti a favore dell'opzione A contro 35.160 voti a favore dell'opzione B.

Emerge quindi, con sufficiente chiarezza, che il corpo elettorale preferisce che le risorse comunali siano destinate in via prioritaria alla scuola comunale o statale, rispetto a quella paritaria a gestione privata, in quanto ciò sarebbe più idoneo, secondo i votanti, a permettere l'accesso alla scuola dell'infanzia a tutti i bambini.

Sottolineiamo che a favore dell'opzione B, oltre alla Curia bolognese ed ad autorevoli voci del mondo sia sindacale che imprenditoriale, si erano schierati PD, PDL e Lega Nord (forze politiche che nelle ultime elezioni amministrative avevano raccolto nel loro complesso oltre il 65% dei voti bolognesi), pertanto di fronte al tema del finanziamento alle scuole private, gli elettori hanno deciso in autonomia, prescindendo dalle indicazioni "di schieramento".

Dimostrando così che sullo specifico tema della tutela della scuola pubblica o comunque su quale sia la modalità più idonea di utilizzo delle risorse comunali al fine di garantire meglio il diritto all'istruzione la parte maggioritaria del corpo elettorale (almeno di quello votante) non solo ha idee "abbastanza chiare", ma in

---

<sup>87</sup> Per i dati del referendum, si fa riferimento alle informazioni contenute nel sito del Comune di Bologna, in <http://elezioni.comune.bologna.it/elezioni/2013/referendum/index.html>, 27 aprile 2014.

molti casi non ha particolari remore a esprimere la propria opinione in maniera dissenziente dalle indicazioni provenienti dalla propria comunità religiosa e dal partito votato, quando ciò è ritenuto necessario per tutelare un interesse collettivo prevalente; in questo specifico caso: la tutela di un modello di scuola laico e pluralista.

Molto significativo è a questo riguardo, il dato per quanto riguarda il Partito Democratico<sup>88</sup>, che aveva condotto la campagna a favore dell'opzione B, specie attraverso il sindaco Merola ed il segretario provinciale Donini<sup>89</sup>, impegnati in un *ciclo di incontri* nei quartieri cittadini. L'opzione A risulta infatti vincitrice nelle zone d'insediamento "classico" della *base democratica*.

Molto interessante, proprio a questo proposito, appare l'analisi del voto nei 9 quartieri cittadini<sup>90</sup>: l'opzione A si afferma in ben 8 di essi, raggiungendo ragguardevoli risultati nei quartieri che costituiscono storicamente le roccaforti della sinistra cittadina, dove il PCI prima ed il PD poi raccolgono i loro migliori risultati, mentre l'opzione B riesce a vincere, di stretta misura, solo nel quartiere Santo Stefano, tradizionalmente più legato ad un voto conservatore.

Da valutare è sicuramente anche il dato sull'affluenza: ha partecipato al referendum infatti solo un terzo degli aventi diritto<sup>91</sup>.

Nell'analisi di questo dato, non possiamo però trascurare alcuni specifici elementi che sicuramente hanno inciso alla fine sull'affluenza al voto:

per il referendum comunale si è previsto un numero ridotto di sezioni elettorali rispetto a quelle normalmente usate per le altre elezioni (199 contro le oltre 440 a cui si ricorre negli altri casi). Ciò ha comportato non solo l'accorpamento delle sezioni con la conseguente incertezza su quale fosse il seggio nel quale esprimere il

---

<sup>88</sup> Esso conosce un forte radicamento in città, dove è stabilmente il primo partito con percentuali che spesso raggiungono il 40% delle preferenze.

<sup>89</sup> Si vedano a titolo esemplificativo: *Referendum sulla scuola, Merola: «È un delirio»*, in Corriere di Bologna, 12 marzo 2013; *Referendum scuola, Donini: "Solo sondaggio del cuore"*, in la Repubblica Bologna, 27 marzo 2013; *Referendum, il Pd «chiama» il popolo delle primarie*, in Corriere di Bologna, 27 marzo 2013; *Merola scrive ai genitori: «Al referendum votate B»*, in Corriere di Bologna, 11 maggio 2013; *Merola scrive ai bolognesi: "Questo sistema scuola funziona"*, in la Repubblica Bologna, 11 maggio 2013.

<sup>90</sup> **Borgo Panigale**: A. 57,3% B. 42,7%; **Navile**: A. 64,6% B. 35,4% ; **Porto**: A. 59,1%B. 40,9%; **Reno**:A. 62,4% B. 37,6%; **San Donato**: A. 68%B. 32%; **San Vitale**: A. 62,4%B. 37,6%; **Santo Stefano**: A. 47,3% B. 52,7%; **Saragozza**: A. 57,2% B.42,8% ;**Savena**: A.56,3 B. 43,7%, in <http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/>, 28 aprile 2014.

<sup>91</sup> il 28,8%, ossia 86mila votanti su circa 298mila aventi diritto. Tra questi ci sono circa 10 mila elettori che risiedono all'estero.

voto. Si deve notare il fatto che si è votato in un'unica giornata e non in due, così come avviene per le altre elezioni. Inutile dire che tutto ciò non si sarebbe verificato nel caso di accorpamento con le elezioni politiche. Così si è agito sui potenziali elettori persuadendoli, in molti casi, a rinunciare ad esprimere il loro voto: il Comune nella scelta dei seggi per lo svolgimento delle operazioni elettorali ha infatti modificato la collocazione tradizionale dei seggi elettorali, smembrando le singole sezioni in aggregazioni diverse da quelle comunemente usate, dislocando così gli elettori di determinate aree della città che appartenevano alla medesima sezione in sezioni differenti.

Ad esempio facciamo il caso degli elettori di via Sabotino, di via Andrea Costa (n. civici dal 43 al 61), di via del Carso, di via Livio Zambecari che usualmente votano tutti presso la stessa sezione: la N.21 (che si trova in via Pasquale Muratori, n.1 presso l'Istituto Aldrovandi-Rubbiani), al referendum comunale i primi avevano come sezione la n. 47 presso la sede del quartiere Porto in Via dello Scalo 21 i secondi votavano alla sezione n.151 presso la sede del quartiere Saragozza in via Pietralata 60, i terzi votavano anch'essi presso la sede del quartiere Saragozza, ma alla sez. n.152, i quarti votavano alla sezione n.160 presso il Centro Sociale Della Pace in Via Del Pratello 53<sup>92</sup>. Così operando si metteva in confusione l'intero corpo elettorale, gli elettori, generalmente, non sapevano infatti quale fosse la sezione in cui potevano esprimere la propria preferenza, conoscendo, quando andava bene solo il plesso presso cui recarsi a votare. Qui arrivato l'elettore doveva chiedere al personale addetto se risultava iscritto negli elenchi elettorali di quella sezione.

Gli osservatori del Comitato promotore, rendendosi ben presto conto di tale situazione, cercavano, utilizzando *gli stradari*, di indirizzare gli elettori scoraggiati e smarriti verso il seggio pertinente, col risultato di essere accusati dalla responsabile del procedimento di star svolgendo attività di propaganda elettorale il giorno del voto e all'interno dei luoghi deputati ad esso.

A questo punto essi tentavano di fornire le copie dello stradario (in versione cartacea o digitale) ai funzionari del Comune, che ne erano privi!, questi ultimi venivano

---

<sup>92</sup> Cfr. *Lo stradario dei seggi per il referendum comunale*, in <http://www.comune.bologna.it/media/files/stradarioreferendum2013.pdf>, con il *prontuario delle sezioni elettorali del Comune*, in [http://www.comune.bologna.it/media/files/prontuario\\_sezioni\\_elettorali.pdf](http://www.comune.bologna.it/media/files/prontuario_sezioni_elettorali.pdf) entrambi sul sito del comune di Bologna, 8 maggio 2014.

comandati dalla responsabile del procedimento di utilizzare solo il materiale fornito dal Comune. Questo stato di disorganizzazione mortificava gli impiegati del Comune, che hanno ricevuto gli stradari cartacei solo nel tardo pomeriggio, come ha dichiarato alla stampa, non smentito, Bruno Moretto del Nuovo Comitato art. 33. Questa circostanza non ha potuto che frustrare molti elettori, spingendoli alla fine ha rinunciare ad esprimere il proprio voto.

Il dato sull'affluenza, tuttavia anche valutando questi elementi, almeno ad un'analisi di superficie appare basso, anche, considerando il fatto, che nessuno aveva fatto campagna a favore dell'astensione.

Eppure per comprenderlo pienamente non possiamo trascurare che si sia votato su una questione, che pur con tutte le sue implicazioni nazionali, rimaneva locale e circoscritta a uno specifico problema; guardando il dato sotto questa luce, possiamo renderci conto che il numero dei votanti è stato ampiamente superiore rispetto al numero di persone direttamente investite dalla questione dell'accesso dei propri figli alla scuola dell'infanzia.

Da non trascurare è poi, anche, la circostanza, che si sia votato in un contesto generale di forte disaffezione per la politica, così come non possiamo nemmeno ignorare come a livello nazionale a partire dagli anni'90 l'istituto del referendum abrogativo sia entrato in crisi a causa della bassa partecipazione<sup>93</sup>.

Appare quindi ad un'analisi più approfondita come il dato dei votanti non vada sottovalutato, anche considerando il fatto che questo referendum non aveva funzione abrogativa, ma di indirizzo e che la sua valenza rimane integra per il Consiglio Comunale prescindendo dal numero dei votanti.

Anzi sembra provenire da Bologna un segnale importante per il resto d'Italia, una campagna referendaria partita "dal basso" da un piccolo seppur ben determinato, Comitato, è riuscita ad ottenere un importante successo, avendo la meglio su avversari "che sulla carta" si presentavano come ben più forti (le gerarchie della confessione religiosa con più aderenti ed i dirigenti dei partiti più votati) e riuscendo

---

<sup>93</sup> Spesso non si è riusciti a raggiungere il quorum, anche perché il fronte antireferendario di volta in volta ha trovato più semplice invitare all'astensione che cercare di far valere le proprie ragioni dentro le urne: così per diversi referendum abrogativi nel 2009, nel 2005, nel 2003, nel 2000, nel 1999, nel 1997 non si è riusciti a raggiungere il quorum. Una parziale inversione di tendenza sembra provenire dai referendum del 2011 su acqua pubblica e nucleare, dove grazie ad una straordinaria partecipazione popolare si riuscì a raggiungere il quorum, malgrado l'altro fronte sostenesse l'astensione. Per i dati facciamo riferimento al Sito del Ministero dell'Interno, in <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F>, 6 maggio 2014.

a riaccendere i riflettori sul tema del finanziamento pubblico alle scuole confessionali.

Si è data poi direttamente ad i cittadini, attraverso l'uso dello strumento referendario, la possibilità di poter esprimere la propria opinione, in una fase storica in cui, come detto, è avvertita nella cittadinanza una forte distanza con *la politica*.

Inoltre emerge un dato che intendiamo sottolineare: l'opinione pubblica nutre una forte fiducia nei confronti della scuola pubblica, che pur con tutti i suoi limiti, è comunque ritenuta meglio in grado di rispondere alle esigenze di istruzione e di inclusione della società; seppur il risultato referendario riguardi la sola città di Bologna, non si può trascurare come questa preferenza non sia limitata solo agli angusti confini cittadini, prova ne sono le numerose adesioni alla proposta dei referendari.

Tornando alla città di Bologna l'esito del referendum, *non lascerebbe scampo*, la maggioranza dei cittadini, specie di quelli che risiedono nelle zone più popolari, chiede che i fondi comunali attualmente impiegati a favore delle scuole materne paritarie private siano destinati alle scuole pubbliche. L'importanza di queste ultime è accresciuta ulteriormente dai mutamenti del tessuto sociale cittadino determinati dal fenomeno migratorio: oggi risiedono a Bologna oltre 56 mila cittadini stranieri (solo una decina di anni fa, essi non superavano i 20 mila), ed essi sono in costante crescita, quasi 5000 di questi nuovi cittadini ha meno di 6 anni e nel 2012 su 3155 nuovi nati in città 1106 avevano almeno un genitore straniero<sup>94</sup>.

I fenomeni migratori e la globalizzazione rendono sempre più inevitabili i movimenti di popolazione e la commistione tra culture.

Una risposta inadeguata alla necessità d'integrazione sociale, in paesi che pure hanno maggior esperienza del fenomeno rispetto al nostro, pensiamo alla Francia, ha dato vita a fenomeni di rifiuto e contrapposizione tra cittadini, fondati sulla diversa origine, ma sottolineati anche dalla diversa condizione economica e sociale. La mancata integrazione produce fenomeni di "compartimentazione" dei singoli gruppi,

---

<sup>94</sup> *Cittadini stranieri a Bologna Scheda di sintesi sui residenti stranieri in complesso dati aggiornati al 31 dicembre 2013*, Al 31.12.2013 gli stranieri residenti a Bologna erano complessivamente 56.302 (26.307 maschi e 29.995 femmine), in [http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/Stranieri/StudiStranieri/Stranieri\\_aBo/2014/pdf/Scheda\\_stranieri\\_Bologna.pdf](http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/Stranieri/StudiStranieri/Stranieri_aBo/2014/pdf/Scheda_stranieri_Bologna.pdf), 4 maggio 2014



che mortificano il senso di appartenenza comune, andando a rompere i delicati equilibri della convivenza civile<sup>95</sup>.

L'importanza che la scuola può avere per le politiche di accoglienza e per l'integrazione di persone provenienti dalle parti più disparate del mondo, ciascuna portatrice di una propria visione culturale e religiosa, non può essere messa certamente in discussione.

Questo ruolo non può però essere ricoperto da qualsiasi tipo di scuola: solo una scuola al cui interno prevalga la laicità ed il pluralismo, che sia quindi neutrale può pienamente rispondere alle nuove sfide che le migrazioni lanciano alla città di Bologna, ed al nostro paese.

La scuola pubblica si propone, oggi più che in passato, come un luogo strategico in cui si decidono le politiche di integrazione delle minoranze. Nelle scuole si trova <<il paese intero con la sua varietà di razze, ideologie e religioni>><sup>96</sup>, essa è in grado di educare al dialogo, al rispetto dei diritti e dei doveri e di fornire valori condivisi a tutti i cittadini.

Proseguendo sulla strada del finanziamento alle scuole private, mentre diminuiscono le risorse per quelle pubbliche, si corre il serio pericolo, di creare più tipi di scuole distinti: una scuola privata di serie A per i benestanti che possono permettersela ed una scuola pubblica di serie B, o meglio di campionato amatoriale, sì gratuita ma di basso livello, che accoglie tutti quelli che non possono permettersi una scuola migliore e che finisce per essere il rifugio dei figli degli appartenenti alle classi subalterne, in particolare di stranieri e di meno abbienti. Fenomeno questo dal quale ad essere sinceri, già oggi, la stessa scuola dell'infanzia bolognese, non è estranea<sup>97</sup>, andando, così, nella direzione esattamente opposta a quella indicata dalla nostra Costituzione, una scuola che non accetta tutti, ma solo *alcuni* che non elimina le disuguaglianze ma le esalta, <<..non è più scuola. E' un ospedale che cura i sani e

---

<sup>95</sup> V. TOZZI, *Il diritto civile di libertà religiosa e l'immigrazione*, in V. TOZZI - M. PARISI (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna*, Campobasso : Arti Grafiche la Regione, 2007, pag. 15/20.

<sup>96</sup> N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, cit., pag. 25/28.

<sup>97</sup> Come è stato sottolineato dai promotori del referendum, mentre oltre il 20% dei bambini che frequentano le scuole dell'infanzia pubbliche sono stranieri questa percentuale si abbassa sotto il 5% nelle scuole convenzionate. Inoltre 7 delle 27 scuole convenzionate sono situate nel quartiere Santo Stefano, il quartiere dove risiedono secondo le statistiche, i cittadini con i redditi più alti della città.

respinge i malati. Diventa uno strumento per una differenziazione sempre più irrimediabile>><sup>98</sup> per dirla con gli allievi di don Lorenzo Milani.

Inoltre, il favorire una scuola di uno specifico orientamento, anche ove fossero sostenute pure le scuole espressione di confessioni diverse da quella cattolica, in una società complessa come quella occidentale in cui vi è la presenza di un numero sempre maggiore di identità che convivono, a volte anche temendosi, fa emergere in maniera chiara i termini del dibattito pubblico/privato ed identità/laicità<sup>99</sup>, oggetto della disputa felsinea.

Alle scuole delle organizzazioni di tendenza si affida il compito di trasmettere e conservare l'identità culturale/religiosa di uno specifico gruppo<sup>100</sup>, questa è una finalità importante, valutata come rilevante dalla nostra stessa carta costituzionale, tuttavia dovranno esserci poi *altri luoghi* in cui far avvenire la contaminazione tra la cultura trasmessa in queste scuole e le altre.

Il fatto che venga trasmessa alle nuove generazioni una specifica religione e un determinato patrimonio di conoscenze è da considerarsi di per sé positivo, poiché concorre alla ricchezza culturale della nostra società; non dobbiamo però sottovalutare una certa tendenza dei gruppi ad arroccarsi nella propria specifica identità, chiudendosi al rapporto con le altre comunità presenti nella società e dando vita a fenomeni di auto ghettizzazione<sup>101</sup>.

Il referendum bolognese, al contrario di quanto sostenuto dai suoi detrattori, non mirava ad attaccare la libertà di questi istituti di trasmettere il loro patrimonio educativo, né tantomeno ad impedire ai genitori che ritengano migliore per i loro figli un progetto culturale legato ad una visione "cristiana"<sup>102</sup>( o che piuttosto preferiscano una formazione steineriana) rispetto all'istruzione della scuola pubblica di poter far frequentare a propri figli le scuole che preferiscono, questo è un loro diritto inalienabile. Tuttavia un punto deve essere chiaro, queste scuole non sono per tutti e conseguentemente la loro, pur importante, attività deve avvenire senza che il suo costo ricada "sulle spalle di tutti" attraverso un finanziamento pubblico.

---

<sup>98</sup> ALLIEVI DELLA SCUOLA DI BARBIANA, *Lettera a una professoressa*, Firenze, Libreria editrice fiorentina,1976, pag.20.

<sup>99</sup> N. FIORITA, *Istruzione e libertà religiosa. Le scuole delle organizzazioni di tendenza*, (a cura di) N. FIORITA A. VISCOMI, Soveria Mannelli, Rubbettino,2010,pag.6.

<sup>100</sup>F. FRENI, *L'identità degli istituti d'istruzione confessionale*, Milano, Giuffrè,2007,pag.4.

<sup>101</sup> N. FIORITA, *Istruzione e libertà religiosa...*,cit.,pag.5-6.

<sup>102</sup> <<In realtà cattolica>>. Faccio riferimento alla *Carta formativa della scuola cattolica dell'infanzia 8 settembre 2009*, vedi

in <http://www.caffarra.it/cartaformativa2009.php#sthash.tJA8Tck5.dpuf>, 5 maggio 2014

I tagli delle risorse pubbliche per la scuola e i sacrifici imposti agli enti locali, specie in un periodo di forte recessione economica, come quello che abbiamo conosciuto negli ultimi anni, hanno comportato -uniti ad una crescita demografica inaspettata (ma non imprevedibile)- che i termini di questa problematica emergessero in maniera particolarmente evidente e drammatica, comportando l'impossibilità di far accedere alla scuola dell'infanzia pubblica bambini e bambine, che pur ne avevano diritto, diritto costituzionalmente sancito, come avevamo già visto nel primo capitolo, esaminando l'articolo 33 <<Lo Stato ha l'obbligo di mettere in piedi una organizzazione in grado di accogliere tutta la popolazione in età scolare senza che una parte di essa sia costretta a frequentare le scuole private non per scelta, ma per carenza di strutture statali>><sup>103</sup>.

La presenza delle scuole cattoliche, può essere di per sé un bene, poiché contribuisce a creare un maggior pluralismo all'interno della nostra società; queste scuole però non possono essere finanziate con contributi provenienti dalla fiscalità generale e soprattutto il settore pubblico non può ricorrere a esse per colmare i suoi mancati interventi o con la finalità di affrontare minori costi di gestione. Queste scuole non possono infatti in nessun caso sostituire quelle pubbliche, poiché sono chiamate a svolgere compiti diversi. Questo era il principio che si voleva riaffermare con il referendum.

Purtroppo al risultato uscito dalle urne non è seguita un'azione conseguente del Consiglio comunale. Ricordiamo che in base all'art.7 c.8 dello Statuto comunale, quest'ultimo si sarebbe dovuto pronunciare sull'oggetto del referendum entro tre mesi dal suo svolgimento, questo in maniera del tutto indipendente dal numero di cittadini che ha partecipato al voto.

Il Consiglio Comunale si riunisce il 22 luglio, a due mesi dal referendum, durante la riunione vengono presentati due ordini del giorno: uno è presentato dai consiglieri dei gruppi *Con Amelia per Bologna, 5 stelle e misto* che chiede il rispetto del esito referendario con la destinazione dei fondi attualmente destinati alle scuole private convenzionate alle scuole dell'infanzia comunali e statali attraverso una progressiva diminuzione a partire dal 2014, dei fondi ad esse destinati, fino al loro azzeramento negli anni successivi.

L'altro ODG è presentato dai consiglieri dei gruppi del *Partito democratico* e del *Centro democratico* e pur impegnando il Consiglio <<a prevedere apposite

---

<sup>103</sup> A. MURA, *Commento Art.33-34*,cit.,pag.235.

discussioni per verificare i dati di attività ed i risultati dell'andamento delle convenzioni, valutando insieme alla Giunta aggiornamenti e miglioramenti>> si impegna, coerentemente con le linee seguite negli ultimi 20 anni, a confermare l'impegno dell'Amministrazione Comunale <<per il mantenimento dell'attuale sistema integrato, compresa l'erogazione di risorse a sostegno delle scuole paritarie convenzionate>>, poiché un loro diverso utilizzo comporterebbe un decremento dell'attuale offerta complessiva, seppur assumendosi di <<sostenere qualsiasi azione volta a chiedere allo Stato maggiore presenza nel sistema di scuole per l'infanzia di Bologna>>.

Sarà quest'ultimo ad essere approvato il 29 luglio, con 27 voti favorevoli, con un voto che divide maggioranza ed opposizione, l'esito del voto di maggio viene quindi sostanzialmente ignorato e disatteso dal Consiglio Comunale.

Il *Comitato Art.33* , promotore del referendum, lancia a questo punto un provocatorio comunicato in cui chiede l'abolizione del referendum consultivo comunale, poiché la classe politica non è disposta a recepire nemmeno parzialmente l'espressione della volontà dei cittadini votanti. E' quindi inutile mantenere uno strumento formale di consultazione, quando poi si decide comunque prescindendone dagli esiti<sup>104</sup>.

A nostro parere, se proprio non si vuole eliminare il sistema delle convenzioni, dando così seguito alla volontà dei cittadini, esso va quantomeno ripensato, in quanto ha dimostrato di non essere in grado di poter rispondere alle esigenze della scuola per l'infanzia, inoltre sottrae risorse ( sarà anche 1 su 37, ma sempre un milione di euro è!) alle casse comunali per destinarle ad una scuola che bon gré mal gré non è idonea ad accogliere tutti, e ciò a prescindere dal numero di posti in essa disponibile. L'attuale sistema di finanziamento, mostra le proprie debolezze, poi, in una fase di crisi economica in cui le risorse diminuiscono e si costretti a dover affrontare dei sacrifici. Ancora di più quindi diviene necessario assicurare a tutti il diritto di poter accedere all'istruzione, che è compito irrinunciabile per la nostra Repubblica.

---

<sup>104</sup> *Comunicato del Comitato articolo 33 dopo la seduta del Consiglio comunale del 22 luglio*, in <http://referendum.articolo33.org/2013/07/ultimo-comunicato-del-nuovo-comitato-articolo-33/>, 6 maggio 2014.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il referendum, seppur rimasto inascoltato, segna un importante precedente, anche a livello nazionale, dove ha contribuito a riaprire un dibattito, quello del finanziamento alle scuole confessionali che sembrava essersi sopito, particolarmente dopo le modifiche legislative avvenute a cavallo tra ventesimo e ventunesimo secolo, mi riferisco in particolar modo alle leggi c.d. Bassanini e Berlinguer, che sembravano aver chiuso, dopo oltre un cinquantennio, il dibattito sulla scuola paritaria.

La valenza della vittoria referendaria, assume poi uno speciale significato, poiché proviene dalla città che può, almeno in parte, considerarsi un'antesignana nel settore delle scuole per l'infanzia.

A partire dal dopoguerra Bologna è stata, infatti, precorritrice delle scelte nazionali in materia di scuola per l'infanzia (toccando, fra l'altro, i più alti livelli di scolarizzazione per questa fascia d'età in Italia) diventando modello per le altre realtà.

Proprio qui però a metà degli anni '90 iniziano a svilupparsi le prime strategie di modifica del sistema nazionale d'istruzione: culla delle prime sperimentazioni del sistema integrato e capoluogo della regione che ha emanato la legge 52/95, c.d. *Pesce pilota*, anticipatrice, anch'essa, delle successive modifiche del modello nazionale d'istruzione.

La scelta dei cittadini bolognesi, seppur non abbia coinvolto l'assoluta maggioranza del corpo elettorale, fa emergere, comunque, alcuni elementi che una classe dirigente sempre più criticata e colpita da un forte deficit di fiducia e legittimazione, non dovrebbe sottovalutare, come avvenuto a Bologna: innanzitutto che determinati temi rompono gli equilibri interni ai partiti ed alle coalizioni, che il corpo elettorale è ormai poco disposto a farsi condizionare nelle sue scelte, che la fiducia del corpo sociale intorno alla scuola pubblica resta alta, anzi ancora di più in una fase di transizione verso una società multiculturale.

Proprio ciò, non dovrebbe essere sottovalutato, specie di fronte all'emergere di fenomeni quali la c.d. *antipolitica* e di vecchi e nuovi populismi che riescono a trovare i loro ampio bacino di consensi, anche a causa dell'indifferenza che spesso emerge verso la volontà popolare.

Passando dal piano cittadino a quello nazionale, come abbiamo visto nella presente trattazione, trovare un'equilibrata soluzione al rapporto tra scuola pubblica e

confessional-privata, non è affatto semplice: lo dimostra il fatto che per oltre 50 anni non si sia riusciti nel nostro paese ad avere una legge organica sulle scuole non statali e l'attuazione della parità prevista dalla stessa carta costituzionale. Anzi, spesso, pur di non essere costretti ad affrontare questa tematica, e le inevitabili divisioni che avrebbe comportato, si sono lasciate "marcire" per intere legislature, senza neanche farle arrivare in discussione, varie proposte di legge sul tema presentate dai diversi schieramenti.

Possiamo però sospettare che la soluzione infine trovata, per risolvere la problematica, ossia la creazione di un sistema integrato in cui le scuole non statali, ottenendo il riconoscimento della parità, entrano a far parte del sistema nazionale d'istruzione, non sia stata delle migliori.

Lo stesso percorso che ha portato alla nascita del sistema integrato fa sorgere delle critiche: la circostanza che si sia progressivamente data "mano libera" alle regioni per trovare la soluzione al rapporto con le scuole private, delegando ad esse compiti in materia e facendo sì che esse supplissero all'inerzia del legislatore statale, ha avuto come conseguenza il fatto che ciascuna di esse abbia autonomamente scelto la soluzione che riteneva più idonea, evitando così che determinati problemi esplodessero a livello centrale.

Vi è stata poi l'ulteriore delega da parte di queste ultime agli enti di governo territoriale di alcune importanti decisioni, ciò ha generato un sistema non omogeneo, con una moltitudine di singoli interventi non coordinati gli uni con gli altri.

Nel quadro appena descritto, i soggetti gestori più forti - faccio riferimento alle scuole legate alla confessione maggiormente diffusa nel nostro paese- sono riuscite a sfruttare gli spazi offerti dalla legislazione regionale per ottenere contributi pubblici per le proprie scuole, sfruttando percorsi che ad esse erano preclusi a livello di legislazione nazionale.

Negli anni '90, con la concorrenza di diversi fattori tra cui il fatto che il quadro politico nato dopo la guerra stava bruscamente mutando e che i partiti erano alla ricerca di nuovi equilibri, che le regioni domandavano sempre maggiori poteri, sotto la spinta delle allora molto forti istanze federaliste, la presenza di una forte fiducia, oserei dire illimitata, nel ruolo del settore privato e nelle virtù salvifiche del mercato, in un contesto di trasformazione dell'amministrazione pubblica, viene ad essere modificato il quadro legislativo in materia d'istruzione.

Si è così ottenuta una lenta erosione del divieto di finanziamento di cui al 3° comma dell'articolo 33, e il conseguente accesso ai finanziamenti pubblici per le scuole private.

Il risultato finale di questa lunga marcia: la legge n. 62/2000 *c.d. Berlinguer*, come abbiamo più volte ricordato, è stato quello di creare un unico grande sistema d'istruzione, che vede al suo interno sia le scuole pubbliche che quelle private paritarie. Da un lato essa ha sì regolamentato le scuole non statali, dando attuazione alla parità prevista dal 4° comma dell'art.33 Cost., risultato mancato per oltre 50 anni, ma ha anche generato un sistema di che inserisce le scuole private "paritarie" nel sistema d'istruzione pubblico, con concessione di relativi finanziamenti, per far svolgere loro un servizio pubblico.

Il sistema integrato si presta, come abbiamo visto, a diverse critiche, la principale è la collisione tra il ruolo della scuola confessionale privata che si caratterizza per l'adesione ad un determinato orientamento religioso e i principi di libertà d'insegnamento e uguaglianza di trattamento che devono invece caratterizzare la scuola pubblica.

Proprio il caso bolognese dimostra come questo sistema concretamente, oltre a scontrarsi coi detti principi costituzionali, crei delle pesanti alterazioni del sistema d'istruzione, non riuscendo tra l'altro a raggiungere neanche gli stessi obiettivi che gli ideatori del sistema integrato, a metà anni '90 si proponevano: in special modo il superamento della contrapposizione tra scuole statali e non statali, avrebbe dovuto, produrre un innalzamento della qualità dell'istruzione e garantire il pluralismo.

Non solo però si è mancato l'esito auspicato da chi aveva in mente questo sistema, ma le criticità del sistema si sono ritorte contro i soggetti "meno garantiti" della nostra società, che sono proprio quelli che necessiterebbero di maggiori tutele: gli appartenenti alle confessioni minori, i non credenti ma anche gli stessi genitori/alunni cattolici che non desiderano un'istruzione confessionale (o che magari non possano permettersela).

A ciò dobbiamo aggiungere che la "balcanizzazione" del sistema dei finanziamenti a livello locale, (come abbiamo visto, esistono due grandi modelli, quello delle convenzioni e quello del buono scuola, che si sviluppano in diversi sottotipi) introduce, ulteriori elementi di complessità nel sistema scolastico, finendo per favorire inevitabilmente quei soggetti che sono meglio in grado di far ascoltare la propria voce e le proprie richieste- tornando per esemplificare ciò, al caso da noi

affrontato, su 27 scuole convenzionate col Comune di Bologna, ben 25 facevano parte della FISM,- i soggetti “più deboli”, di cui sopra, invece finiscono invece col veder lesi i propri diritti.

La regionalizzazione e il decentramento di determinate scelte, seppur con l’auspicabile e meritorio proposito di riavvicinare il potere ai cittadini, ha prodotto nel settore dell’istruzione un sistema scolastico diversamente articolato e gestito a seconda del territorio.

Con il risultato di fornire un’istruzione qualitativamente diversa a seconda dell’area del paese che si prende in considerazione.

Al sistema così prodotto, si è, purtroppo arrivati, senza un reale dibattito all’interno dell’opinione pubblica, che in realtà quando chiamata ad esprimersi, come avvenuto a Bologna “sulla questione” pare invece pensarla in modo diverso.

Cercando di concludere il discorso: in Italia dopo la fine della “sbornia neoliberista” e della “febbre federalista” che avevano condizionando il dibattito giuridico e politico, della fine del secolo scorso, caratterizzando le politiche statali con una illimitata fiducia nell’efficacia dell’azione dei privati, in qualsiasi settore, e l’affidamento agli enti del governo territoriale di alcuni fondamentali compiti in svariate materie, si dovrebbe aprire una più completa riflessione su quelle che sono le modalità migliori per affrontare ogni singola situazione.

Proprio per questo, dovrebbe essere riaffrontato oggi, in maniera più serena, quello che deve essere il rapporto pubblico/privato nel settore dell’istruzione.

Superando il sistema d’istruzione integrato così come oggi concepito e riconoscendo che scuole pubbliche e private sono chiamate entrambe a svolgere un ruolo importante, ma diverso e che non può essere racchiuso in un unico sistema.

Il fatto che la maggior parte degli istituti privati sia riconducibile alla Chiesa cattolica e che fornisca un tipo d’istruzione legato a quei valori, non potrà, in futuro, se si continua a seguire questa strada, che creare sempre più attriti tra le diverse componenti della società.

Una società, che come abbiamo più volte avuto occasione di ripetere, si diversifica sempre più al suo interno conoscendo una pluralità di valori religiosi e giuridici, rispetto ad un suo recente passato “più monolitico”.

Ci sarebbe anzi da domandarsi se un simile sistema risulti davvero conveniente/ottimale per la stessa Chiesa Cattolica e per le sue scuole: il doversi



uniformare agli standard previsti per le scuole pubbliche infatti risulta in contraddizione con le sue stesse regole.

Le scuole confessionali dovendo rispettare i principi statali, rischiano di smarrire l'autentico senso della propria attività formativa, finendo per diventare una delle "indistinte" offerte scolastiche di un sistema integrato in cui le differenze tra le varie scuole siano esse pubbliche (statali e non) o private si affievoliscono sempre di più come *nella notte in cui tutte le vacche sono nere*.

In tale assetto, dovendo seguire specifiche regole, poiché le scuole paritarie devono conformarsi alla programmazione scolastica statale, si impoverisce la possibilità di effettuare determinate scelte da parte delle scuole confessionalmente orientate e ciò evidentemente si scontra col principio di piena libertà della scuola non statale, che è riconosciuto dalla stessa carta costituzionale.

Mettiamo in evidenza un particolare aspetto del tema, che potrebbe spingere a propendere per un sostegno statale alle scuole paritarie private: alcuni autori, fautori dell'attuale sistema, hanno sottolineato come un finanziamento diretto esclusivamente alle scuole pubbliche finirebbe col penalizzare quei genitori che decidono di iscrivere i propri figli in strutture private, i quali, a loro parere, pagherebbero due volte, la prima perché essendo soggetti all'imposizione fiscale, versano le imposte per il sostegno delle scuole pubbliche, la seconda volta perché devono pagare l'iscrizione e le rette per la frequenza dei propri figli nelle strutture educative private. Secondo questi autori i genitori pagherebbero la scuola due volte. In realtà sostenere ciò non appare corretto, tutti sono chiamati a contribuire alle spese comuni, anche chi non ha figli!, e conseguentemente a garantire l'accesso a tutti all'istruzione pubblica, chi desideri avere un'istruzione confessionale o comunque diversa da quella pubblica ne deve supportare i costi.

Un problema, però, effettivamente, può porsi per quegli studenti ( e genitori) che pur volendo scegliere una formazione eticamente orientata non sono in condizioni economiche tali da poterne sopportare i costi d'iscrizione.

In una simile circostanza le stesse scuole dovrebbero agevolare l'ingresso gratuito degli studenti meno abbienti, che, pur volendo, non possano pagare la retta, non si possono però chiedere supporti finanziari pubblici, è possibile invece trovare forme di finanziamento all'interno della scuola o della confessione di appartenenza della scuola: per esempio la scuola potrebbe "chiedere qualcosa in più" ai genitori "più fortunati" degli altri studenti, per permettere l'accesso ai "meno fortunati". La Chiesa

Cattolica, per aiutare i propri istituti, potrebbe ricorrere a proprie risorse, ad esempio utilizzando una parte dell'otto per mille, oppure, come è stato polemicamente sottolineato da qualche sostenitore del referendum bolognese, ricorrendo ad altre risorse, come i lasciti ereditari della curia. Infondo la carità è uno dei principi che guida, o dovrebbe guidare, la Chiesa.

Non è da escludersi, poi, che in un prossimo futuro, mantenendo l'attuale sistema, anche gli esponenti di altre confessioni inizino a domandare fondi ed altri vantaggi, per le proprie scuole, rendendo ancor meno lineare il sistema scolastico e scatenando una competizione per l'assicurarsi alunni e finanziamenti. Ci sia concesso di dubitare che ciò possa costituire un vantaggio per il sistema d'istruzione italiano.

Non possiamo infine nascondere che la fase economica che sta attraversando il nostro paese crea già delle difficoltà per quanto riguarda il finanziamento della scuola pubblica. La costante contrazione delle risorse messe a disposizione della scuola sta comportando, e questo non solo nel caso di Bologna, che è stato oggetto della parte conclusiva della nostra ricerca, un deragliamento dall'originario disegno dei nostri padri costituenti. Tra l'altro la stessa legge Berlinguer, non fa comunque venir meno quelli che sono i doveri dello Stato nel campo dell'istruzione, esso non può infatti delegare ai privati i propri doveri in campo scolastico, in particolar modo quello di creare e organizzare scuole per tutti gli ordini e i gradi.

Questa costituisce un ulteriore ragione di riflessione sui vizi dell'attuale sistema e sulle ragioni che richiederebbero una soluzione più attenta all'obiettivo di garantire a tutti l'accesso a scuola.

La questione della parità non può certo essere affrontata in maniera leggera, essa ha delle rilevanti implicazioni politiche sui rapporti tra e negli schieramenti, inoltre essa è significativa sul rapporto che il nostro Stato deve avere con le confessioni religiose, che tramandano la propria cultura ed i propri valori. L'attuale legge con l'inserimento delle scuole religiose in un "unico contenitore" con quelle pubbliche, ne livella i contenuti, sottoponendo scuole che dovrebbero godere della piena libertà a un rispetto di parametri pubblici entrambi i tipi di scuola devono convergere su per giù sugli stessi obiettivi formativi, fissati dal legislatore, esse finiscono così con l'omologarsi, vengono limitate le peculiarità delle scuole religiose, diluendo, in cambio del sostegno finanziario, il messaggio culturale che esse devono trasmettere.

Una legge sulla parità dovrebbe invece permettere a queste scuole di mantener viva la propria identità e la differenza dalla loro offerta formativa pubblica, queste scuole

potrebbero si avere delle “facilitazioni”, chiaramente se operano senza fini di lucro, ma senza poter godere di alcun finanziamento pubblico condizionato all’inserimento di esse nel sistema d’istruzione nazionale.

I sostenitori del finanziamento alle scuole private, a nostro modesto parere, avrebbero dovuto e dovrebbero agire “a carte scoperte” presentando il loro progetto e sostenendo le ragioni per cui ritenevano opportuno il finanziamento agli istituti privati, senza sfruttare vie traverse per raggiungere quest’obiettivo.

Conseguentemente per continuare a permettere l’esistenza di un sistema che conceda dei contributi ai privati, essi dovrebbero chiedere una modifica costituzionale, “correggendo” i principi volti ad impedire forme di finanziamento delle scuole private, (operazione, per altro, già tentata, ma non riuscita, nel corso della XIV legislatura ).

Anche in questo caso, comunque e sempre ammesso che l’operazione riuscisse, non sarebbe però possibile un finanziamento pubblico a scuole d’ispirazione confessionale poiché, oltre che per le ragioni sopra citate, a ciò si oppone il principio supremo di laicità dello Stato, che è in grado di garantire la libertà religiosa di tutti e permette di evitare conflitti di civiltà.

In ogni caso non sono certo venute meno le ragioni che spinsero i nostri padri costituenti ad affermare il divieto, solo un sistema pubblico d’istruzione è in grado di garantire al suo interno la libertà ed il pluralismo, permettendo l’integrazione, che la separazione delle diverse culture e religioni favorisce, superando gli ostacoli all’incontro/confronto fra diversi..

Già nel 1950 Piero Calamandrei nel suo celebre discorso *Difendiamo la scuola democratica*, ci metteva in guardia dai rischi che potevano derivare dallo svilimento del ruolo della scuola pubblica, che per Calamandrei era chiamata a svolgere una funzione fondamentale in particolar modo a permettere la piena realizzazione del principio d’uguaglianza sancito dall’art.3 della nostra Costituzione << *La scuola di stato, la scuola democratica, è una scuola che ha un carattere unitario, è la scuola di tutti, crea cittadini, non crea né cattolici, né protestanti, né marxisti(....) la scuola pubblica assicura che ogni voce sia presente, che nessuna verità venga insegnata senza essere anzitutto messa in dubbio nel pacato confronto con le verità opposte, che l’acquisizione dei convincimenti abbia luogo non sotto la pressione di una mentalità dogmatica, ma nello spirito della libera discussione critica, solo capace di non far dimenticare i contemporanei diritti dei convincimenti altrui>>*

Secondo il professore i rischi per questa scuola non necessariamente si sarebbero manifestati così come nell'epoca della dittatura, con le scuole costrette a trasmettere l'ideologia del partito dominante, ma questi attacchi potevano avvenire anche in *maniera più subdola*: <<L'operazione si fa in tre modi: 1) *ve l'ho già detto: rovinare le scuole di stato. Lasciare che vadano in malora. Impoverire i loro bilanci. Ignorare i loro bisogni.* 2) *Attenuare la sorveglianza e il controllo sulle scuole private. Non controllarne la serietà. Lasciare che vi insegnino insegnanti che non hanno i titoli minimi per insegnare. Lasciare che gli esami siano burlette.* 3) *Dare alle scuole private denaro pubblico. Questo è il punto. Dare alle scuole private denaro pubblico! Quest'ultimo è il metodo più pericoloso: in particolar modo dando alle scuole di una confessione (o di un partito) denaro pubblico, <<Denaro di tutti i cittadini, di tutti i contribuenti, di tutti i credenti nelle diverse religioni, di tutti gli appartenenti ai diversi partiti>>*, proprio ciò costituiva la più grande minaccia, dare contributi alle scuole di una sola religione o di un solo partito, mentre si lasciava agonizzare nella mancanza di risorse la scuola di tutti, svilendo così il ruolo di questa e mandandola in malora.

Proprio onde evitare questo pericolo i costituenti inserirono nell'art.33 uno specifico inciso: i privati avrebbero potuto istituire le proprie scuole ma senza che ciò potesse comportare un esborso dello Stato. Proprio per questo Calamandrei invitava a continuare a difendere la scuola pubblica. Inascoltato!

## BIBLIOGRAFIA AUTORI

ALLIEVI DELLA SCUOLA DI BARBIANA, *Lettera a una professoressa*, Firenze, Libreria editrice fiorentina, 1976.

AMBROSOLI L., *Le organizzazioni degli insegnanti*, in Aa.Vv. *Storia della scuola e storia d'Italia*, Bari, De Donato, 1982.

AMBROSOLI L., *Libertà e religione nella riforma Gentile*, Firenze, Vallecchi, 1980.

ATRIPALDI V., *Diritto allo studio*, Napoli, Editoriale scientifica, 1975.

BALDINI G., CORBETTA P., VASSALLO S., *La sconfitta inattesa. Come e perché la Sinistra ha perso a Bologna*, Bologna, Il Mulino, 2000.

BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, X ed., 1972

BASSO L., *Problemi costituzionali in «Avanti!»*, 7 agosto 1946.

BELLI R., *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in *Giur. cost.*, 1987.

BOBBIO N., <<Libertà nella scuola e libertà della scuola>>, *Relazione al XXVI congresso della Fnism*, in *Belfagor*, XL, 1985.

BONICELLI E., *A scuola di libertà, il dibattito sulla libertà di educazione in Italia e in Europa con interviste a Carlo Bo, Salvatore Valitutti, Roberto Formigoni, Orazio Niceforo, Francesca Ribaldi, Aureliana Alberico, Francesco Casati*, Milano, Edit, 1984.

BOTTA R., *Il finanziamento <<pubblico>> della scuola privata nella recente esperienza della legislazione regionale*, QDPE, II, 1999.

BOTTI F., *Sulla natura giuridica dei protocolli d'intesa (Per la stipula di convenzioni tra enti pubblici e privati gestori di scuole religiosamente caratterizzate)*, in *Europa delle regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, (a cura di) G. Cimbalò, Torino, Giappichelli, 2001.

BOTTI F., *Commento alla sentenza 24 aprile 2000 Tar Emilia-Romagna*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, IV, 2000.

BRUNO F., *Prime considerazioni sui soggetti attivi del diritto allo studio*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale, Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977.

CACERANO L., MARTINEZ Y CABRERA G., (voce) *Scuola*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989.

CALAMANDREI P., *Difendiamo la scuola democratica*, ora in *Discorsi parlamentari e politica costituzionale*, Firenze, La nuova Italia, 1966.

CANESTRI G., RICUPERATI G., *La scuola in Italia dalla legge Casati ad oggi*, Torino, Loescher, 1976.

CAPUTO G., *Sul "caso Cordero"*, in *Giur.cost.*, 1972.

CASSESE S., *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1974.

CASSESE S., MURA A., *Commento agli artt.33-34 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione, Rapporti etico sociali*, Zanichelli - Ed. del foro italiano, G. Branca (a cura di), Bologna - Roma 1976.

CAVANNA P., *Contributi alle scuole non statali e nuovi poteri delle regioni (D.L.vo. n.112/1998)*, in *Dir.fam. e delle persone*, 1998.

CATARSI E., *Le radici sociali ed educative della scuola dell'infanzia. Liberalismo, cattolicesimo, socialismo di fronte al problema dell'educazione*, in *La scuola incompiuta: La scuola dell'infanzia al bivio degli anni 80: il modello emiliano*, (a cura di) F. Fabroni, Milano, Franco Angeli editore, 1983.

CATARSI E., *Il ministro Coppino e l'istruzione elementare*, in *Studi della storia dell'educazione*, n.1, 1980.

CAVINA G.P., GHEDINI P., LUPI F., *Genesi dello sviluppo della scuola dell'infanzia in Emilia Romagna*, in *La scuola incompiuta: La scuola dell'infanzia al bivio degli anni 80: il modello emiliano*, (a cura di) F. Fabroni, Milano, Franco Angeli editore, 1983.

CIANI A., *La scuola privata in parlamento e nella relazione della commissione nazionale d'indagine*, in S. Valitutti, *Scuola pubblica e privata*, Bari, Laterza, 1965.

CIARI B., *La grande disadattata*, (a cura di) A. Aliberti, Ed. Riuniti, Roma, 1972.

- CIMBALO G., *La normativa regionale in materia di diritto allo studio: il caso della Toscana, Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Atti del II Convegno Nazionale di Diritto Ecclesiastico, Siena, 27-29 nov. 1980, Milano, Giuffrè, 1981.
- CIMBALO G., *Stato e religioni nelle <<Costituzioni giacobine>>*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, III, 2000.
- CIMBALO G., *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 1999.
- CIMBALO G., *Il finanziamento alla scuola privata tra leggi statali e leggi regionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.1, 1998.
- CIMBALO G., *Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, Il mulino, 2003.
- CLARICH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Diritto Pubblico*, 1998.
- CODIGNOLA T., *Nascita e morte di un piano*, Firenze, Nuova Italia, 1962.
- COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese*, Bari, Cacucci, 1990.
- CORDERO F., *Risposta a Monsignore*, Bari, De Donato, 1970.
- CORSO V., *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. Marzuoli, cit.
- CRISAFULLI V., *La scuola nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1956.
- CRISAFULLI V., *Contenuto e limiti alla libertà di istituire scuole*, in *Giur.cost.*, 1958.
- CROCE M., *Il "Caso Lombardi Vallauri" dinanzi alla C.e.d.u.: una riscossa della libertà nella scuola?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, (rivista telematica, ottobre 2010).
- DANIELE N., *Legislazione scolastica italiana*, Milano, Giuffrè, 1963.
- DE SIMONE S., *Intorno alla gratuità della scuola dell'obbligo*, in *Riv. giur. scuola*, 1967.
- DONATI F., *Pubblico e privato nel sistema dell'istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, n.3, 1999.
- FABRONI F., *Bruno Ciari a Bologna*, in *Cooperazione Educativa*, 11/12, 1980.

- FERRARI S., *E' cambiato il vento?*, in QDPE, n.1,1995
- FINOCCHIARO F., *Il sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano dopo il D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112*, in R. Botta(a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 : atti del Convegno di studio, Firenze, 28-29 ottobre 1998*, Torino, Giappichelli, 2001.
- FIORITA N., *Scuola pubblica e religioni*, Roma, Libellula, 2012.
- FIORITA N., *Istruzione e libertà religiosa. Le scuole delle organizzazioni di tendenza*,(a cura di) N. Fiorita, A Viscomi, Rubbettino, Soveria Mannelli,2010.
- FRANCHINI F., *Parificazione e pareggiamento nell'ordinamento delle scuole secondarie*, Roma, 1950.
- FREGO LUPPI S., *Scuola materna e asili nido*, in *Digesto*,1998.
- FRENI F., *L'identità degli istituti d'istruzione confessionale*, Milano, Giuffrè, 2007.
- FONTANA G., *Commento Art.33*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti ( a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, UTET, 2006.
- FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957.
- FOIS S., *La disciplina della libertà della scuola privata*, in *Rass. parl.*,1959.
- GALGANO F., CASSESE S., TREMONTI G., TREU T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza Nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- GAUDUIO A., *La politica scolastica dei cattolici (1943-1953)*, Brescia, La Scuola,1991.
- GIGANTE M., *Art.33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Politica del diritto*, n.3,1999.
- GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi Società e politica dal 1943-1983*, Torino, Einaudi,1989.
- GRAMSCI A., *Insegnamento classico e riforma Gentile*, in «Rinascita», 1945, n. 9-10, pp.209-212, ora in *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino 1975.
- GONNELLA G., *Cinque anni al ministero della Pubblica Istruzione*, Milano, Giuffrè, 1984.
- JEMOLO A. C., *Chiesa e stato in Italia dalla unificazione agli anni settanta*, Torino, Einaudi, 1977.



- LARICCIA S., *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giur. cost.*, 1972.
- LELLOUCHE P., *Il nuovo mondo. Dall'ordine di Yalta al disordine delle nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- LIMITI G., *La scuola nella costituzione*, in Aa.Vv., *Studi per il XX anniversario dell'assemblea costituente*, Firenze, 1969.
- LOGHENA M., *Venti anni nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, *Opere Nuove*, 1961.
- LOGHENA M., *Gli asili del comune di Bologna*, in *La vita cittadina*, gen. 1918.
- LOMBARDI G., *La libertà della scuola nel quadro della Costituzione Italiana*, in *Riv. Giur. scuola*, 1964.
- LOMBARDI G., *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giur.it.*, 1967.
- LUCIFREDI R., *I principi costituzionali nell'ordinamento scolastico italiano*, in *Riv.giur.scuola*, 1964.
- MANACORDA M. A., *Scuola pubblica o privata? La questione scolastica tra Stato e Chiesa*, Roma, Editori Riuniti, 1999.
- MARCHESI C., *Motivi di politica scolastica*, in «*Rinascita*», n. 11, 1945.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *Il "caso" Cordero. Un po' di ermeneutica*, in *Pol. Dir.*, 1973.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *Sistema delle intese e dei rapporti con la Chiesa cattolica*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, (a cura di) C. Mirabelli, Bologna, Il Mulino, 1985.
- MASTROPASQUA S., *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980.
- MATTARELLI R., *Un momento del socialismo municipale: l'amministrazione Zanardi a Bologna nel periodo 1914-1918*, in *Rivista storica italiana*, n.1, 1969.
- MATTIONI A., (voce) *Insegnamento (libertà di)*, in *Digesto pubbl.*, Torino, 1995.
- MATTIONI A., (voce) *Scuola privata e pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1997.

- MAZIN MAESTRELLI S., (Voce) *Istruzione dell'obbligo*, in *Digesto pubbl.*, quarta ed. , vol. IX., Torino, 1994.
- MORO C., *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio:una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, 1988.
- MORRONE A., *L'istruzione nella revisione del <<Titolo V>> della Costituzione*, in (a cura) G. Cimbalo, *Europa delle regioni e confessioni religiose*, Torino, Giappichelli, 2001.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam,1969.
- MORZENTI PELLEGRINI R., *Istruzione e Formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2004.
- MURA A., (voce) *Istruzione privata*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Ed. I, vol.18°, Roma, Utet, 1990 .
- MURA A., *Scuola cultura e ricerca scientifica*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino,1994.
- MURA A., *La scuola della Repubblica*, 1979.
- PADOA SCHIOPPA A., *Storia del diritto in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- PEDRAZZI L., *La politica scolastica del centro-sinistra*,Bologna, Il Mulino,1973.
- PISCIONE P., *Diritto scolastico:istruzione inferiore*, L'Aquila,1971.
- PITRUZZELLA G., *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni:una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo*,in *Giur.Cost.*,1995.
- PIZZETTI F., *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*,Torino, Giappichelli, 2002.
- POGGI A., *Commento Art.34*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti( a cura di), cit.
- POTOTSCHNIG U., *Insegnamento istruzione scuola* (estratto dalla rivista *Giur. Cost.*), Milano, Giuffrè, 1961.
- POTOTSCHNIG U., *Recensione di un saggio di R. Rodelli*,in *riv. giur. scuola*, 1964.
- POTOTSCHNIG U., (Voce)*Istruzione (diritto alla)*, in *Enc.del.diritto*. Giuffrè ,Milano, 1973.

- PRUNERI P., *appunti dalle lezioni*, in [http://www.dissufdidattica.uniss.it/download/105/lezione\\_su\\_politica\\_scolastica\\_e\\_pci.pdf](http://www.dissufdidattica.uniss.it/download/105/lezione_su_politica_scolastica_e_pci.pdf),15.
- PUNZO M., *I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900*, in *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, vol.II,(a cura di) C.G. LACAITA, Bologna, Il Mulino, 1976.
- RENNA M., *le scuole paritarie nel sistema nazionale d'istruzione*, in C. Marzuoli ,cit.
- RESCIGNO G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*,2002.
- RESTA R., *La Costituzione e la scuola paritaria*, in *Libertà e parità della scuola non statale nella Costituzione*, *Quaderni della scuola cattolica*, n.3, Roma, 1957.
- RICUPERATI G., *La politica scolastica*,in *Storia dell'Italia repubblicana,Volume II, La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri, I Tomo, Istituzioni, movimenti, culture*, Torino, Einaudi,1995.
- RIGHI O., *Dall'asilo alla scuola dell'infanzia : Bologna 1840-1970 : 130 anni di storia* , Bologna, Cappelli,1979.
- RIMOLI F., *Scuole private e pubblici finanziamenti, la Corte prende tempo»*, in *Giur. cost.*, 1998.
- RIZZI N., *Il diritto soggettivo d'iscrizione alla scuola ed i suoi limiti*, in *Riv.giur. scuola*,1963.
- ROLLA G., *La tutela costituzionale dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2003.
- SALAZAR M.,(Voce)*Istruzione pubblica*,in *Digesto pub.*, cit.
- SANDULLI A.M., *Note sulla natura dei diritti civili* ,in *Foro it.* ,I, 1952.
- SANDULLI A.M, *Brevi osservazioni in tema di pretese private all'esercizio delle funzioni pubbliche*, in *Giur.civ.*,I,1960.
- SANDULLI A., *Il sistema nazionale d'istruzione*, Bologna, Il Mulino,2003.

SANI R., "La Civiltà Cattolica" e il problema della scuola nel secondo dopoguerra(1945-1965), in *Pedagogia e Vita*, n.4, 1984.

SEMERARO A., *Pubblico e privato nella storia scolastica del novecento*, in R. Laporta ed altri, *Scuola pubblica Scuola privata parità e costituzione*, Scandicci, La nuova Italia, 1998.

SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia(1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991.

SPAGNA MUSSO E., *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, Morano, 1961.

TALAMANCA A., *Istruzione religiosa e diritto allo studio nella legislazione regionale*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale*, (a cura di) R. Botta, Milano, Giuffrè, 1994.

TOZZI V., *Il diritto civile di libertà religiosa e l'immigrazione*, in V. Tozzi, M. Parisi (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna*, Campobasso, Arti Grafiche la Regione, 2007.

VENTURA S., *La politica scolastica*, Bologna, Il Mulino, 1998.

VENTURA S., *La scuola tra Stato e Chiesa, la regolamentazione della scuola privata in Italia e Francia*, Rimini, Maggioli, 1998.

VIGLI M., *Una scuola pubblica per il duemila*, in *Scuola pubblica Scuola privata parità e Costituzione*, Firenze, la nuova Italia, 1998.

VIOLA P., *Il Novecento*, in *Storia moderna e contemporanea*, Vol.4, Torino, Einaudi, 2000.

VITTORINI E., *Ma il problema fondamentale della scuola è di fornire i mezzi di conoscenza a tutti gli uomini*, in *Il Politecnico*, antologia critica, M. Forti, S. Patuasso (a cura di), Milano, Berici editori, 1960.

ZAGARA V., *I diritti di libertà della scuola*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959.

## **BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI NAZIONALI**

Regio decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3725 del Regno di Sardegna ( noto come legge Casati ).

Legge 15 luglio 1877, n. 3961 ( così detta legge Coppino).

Legge del 4 giugno 1911, n. 487 (*c.d.Daneo-Credaro*).

Regio decreto 4 gennaio 1914 ,n. 27.

Regio decreto 31 dicembre 1923, n. 3106.

Regio decreto 5 aprile 1928, n.577 .

Legge 24 luglio 1962, n.1073, ”Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965”.

Legge 31 dicembre 1962, n.1859, ” Istituzione e ordinamento della scuola media statale”.

Legge 18 marzo 1968. n. 444, “Ordinamento della scuola materna statale”.

Decreto Presidente della Repubblica 10 settembre 1969, n. 647, “Orientamenti dell'attività educativa nelle Scuole Materne Statali”.

Decreto Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n.3, “trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici”.

Decreto Presidente Repubblica 31 maggio 1974, n. 416.

Legge 22 luglio 1975, n. 382. “Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione”.

Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Legge 9 agosto 1978, n.463.

Legge del 20 maggio 1982 n. 270.

Decreto Presidente Repubblica 23 agosto 1988, n. 399, relativo al personale del comparto scuola.

Decreto ministeriale 3 giugno 1991, “Nuovi orientamenti didattici”.

Legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione".

**Legge** 15 marzo 1997, n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" (c.d. "Bassanini").

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, (attuazione primo capo c.d. Bassanini).

Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59."

Legge 10 marzo 2000, n. 62, "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione".

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

## **BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI REGIONALI**

Legge Regionale Toscana n.71 del 1974.

Legge Regionale Abruzzo n.78 del 1978, *Interventi per l'attuazione del diritto allo studio.*

Legge Regionale Basilicata n.21 del 1979, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio.*

Legge Regionale Calabria n.29 del 1975, *Diritto allo studio.*

Legge Regionale Campania n.2 del 1975, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio.*

Legge Regionale Lazio n.78 del 1979, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio.*

Legge Regionale Marche n.4 del 1975, *Provvedimenti di delega in materia di diritto allo studio.*

Legge Regionale Molise n.1 del 1975, *Interventi per l'attuazione del diritto allo studio.*

Legge Regionale Piemonte n.27 del 1974, *Norme in materia di assistenza scolastica in favore degli alunni delle scuole materne e dell'obbligo.*

Legge Regionale Puglia n.42 del 1980, *Norme organiche per l'attuazione del diritto allo studio.*

Legge Regionale Calabria n.8 del 1991, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio.*

Legge Regionale Campania n.30 del 1985, *Nuova normativa sul diritto allo studio.*

Legge Regionale Emilia Romagna n.6 del 1983, *Diritto allo studio.*

Legge Regionale Liguria n.23 del 1988, *Norme in materia di assistenza scolastica e promozione del diritto allo studio.*

Legge Regionale Lombardia n.31 del 1980, *Diritto allo studio, Norme di attuazione.*

Legge Regionale Molise n.37 del 1990, *Interventi per l'attuazione del diritto allo studio.*

Legge Regionale Piemonte n.26 del 1990, *Diritto allo studio.*

Legge Regionale Toscana n.53 del 1981, *Interventi per il diritto allo studio.*

Legge Regionale Umbria n.77 del 1980, *Interventi sul diritto allo studio.*

Legge Regionale Veneto, n.22 del 1980, *Contributi per il funzionamento della scuola materna non statale.*

Legge Regionale Emilia Romagna n.52/1995 (c.d. Rivola).

Legge Regionale Piemonte n.61 del 1996.

Legge Regionale Emilia Romagna n.3 del 1999.

Legge Regionale Lombardia n.168 del 1999.

Legge Regionale Emilia Romagna n.10 del 1999.

Legge Regionale Emilia Romagna n.26 del 2001.



## **BIBLIOGRAFIA DEI PROVVEDIMENTI DEL COMUNE DI BOLOGNA**

Ordine del Giorno n. 178 del 13 giugno 1994 approvato con deliberazione consiliare.

Deliberazione Consiglio Comunale n. 452 del dicembre 1994.

O.d.G. n. 301 del 1998.

Deliberazione Consiglio Comunale n. 801/2001.

Delibere di Giunta n. 286/2002.

Delibera di Giunta n.118 del 29 aprile 2004.

Delibera del Consiglio comunale n.183/2007 del 16/10/2007.

Delibera n.131 PG n. 131036/2010 del Commissario straordinario .

O.d.G del consiglio comunale n. 18/2011 Approvato il 25/07/2011.

Provvedimento P.G. n° 141578/2012 "Definizione del nuovo sistema delle convenzioni con le scuole d'infanzia paritarie a gestione privata" .

Ordinanza del sindaco P.G. N.5004/2013 con cui veniva indetto il referendum consultivo per il 26 maggio 2013.

O.d.G. n. 389.1 del 29 luglio “Per il mantenimento dell’attuale sistema pubblico integrato dell’erogazione delle risorse finanziarie comunali destinate al supporto delle scuole paritarie convenzionate”.

## **BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI**

Sentenza Corte Costituzionale 8 luglio 1957,n.114.

Sentenza Corte Costituzionale 19 giugno 1958, n.36.

Sentenza Corte Costituzionale 14 aprile 1965, n.24.

Sentenza Corte Costituzionale n.7/1967.

Sentenza Corte Costituzionale n.106/1968.

Sentenza Corte Costituzionale n.195/1972. (caso *Cordero*)

Sentenza Corte Costituzionale n.240/1974.

Sentenza Corte Costituzionale 21 maggio 1975 n. 125.

Sentenza Corte Costituzionale n.36/1982.

Sentenza Corte Costituzionale n.173/1983.

Cons. Stato, Sez. V, 12.10.1984, n.731.

Cons. Stato, Sez. V, 29.11.1985,n.429.

Sentenza Corte Costituzionale n. 215/1987.

Cons. Stato, Sez. V,19.3.1991,n.304, che riconosce la legittimità ad agire e l'eguale diritto ai benefici.

Sentenza Corte Costituzionale 21 giugno 1996,n 208.

Ordinanza Corte Costituzionale 17 Marzo 1998,n.67.

Corte europea dei diritti dell'uomo del 20 ottobre 2009, n.39128 (caso *Lombardi Vallauri*).