

Autonomia, Parità e Libertà di Scelta Educativa

Un documento unitario del Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica della CEI

GUGLIELMO MALIZIA¹

Il presente commento al recente testo su “Autonomia, parità e libertà di scelta educativa” approvato dal Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica – espressione della responsabilità che i Vescovi italiani assumono nei confronti della Scuola Cattolica in Italia – segue fundamentalmente l’impostazione del documento stesso (2017). Il punto di partenza è dato dai ritardi del sistema di istruzione e di formazione rispetto alle strategie che oggi sono considerate essenziali per assicurare ai giovani una preparazione adeguata ad affrontare le sfide della società attuale e per realizzare a favore di tutti una piena eguaglianza di opportunità; in un secondo momento verranno analizzate le misure principali proposte per ovviare alle problematiche evidenziate, distinguendo tra quelle per portare a regime la parità e l’autonomia e quelle per garantire l’attuazione dell’IeFP su tutto il territorio nazionale.

1. I ritardi del sistema di istruzione e di formazione

Inizierò con il richiamare le ragioni a favore dell’autonomia, della parità e della IeFP che sono alla base dell’attuale modello delle politiche educative a livello internazionale. In secondo luogo cercherò di delineare l’evoluzione recente delle tre strategie nel nostro sistema di istruzione e di formazione.

1.1. Autonomia, parità e IeFP: motivi di un consenso

Certamente, l’autonomia si presenta come la tendenza più solida in quanto su di essa convergono le politiche scolastiche di tutti i Paesi per cui non si può considerare come «una moda passeggera o l’ennesima infatuazione pedagogica» (Bottani, 2002, 13; Vittadini, 2016). Tuttavia, anche le altre due strategie poggiano egualmente su ragioni valide (Malizia, 2017).

1.1.1. *Il pilastro dell’autonomia*

Anzitutto, la scelta dell’autonomia possiede una sua intrinseca legittimità a livello pedagogico (Bottani, 2002; Bertagna, 2008; Malizia e Nanni, 2010; Ribolzi, 2014, 2016 e 2017; Masi, 2016; Berlinguer, 2016; Nicoli, 2017; Zanniello, 2017). Infatti, essa consente alla singola scuola di gestire la sua vita sulla base della *libertà* dei soggetti educativi (docenti, genitori e studenti) e in particolare di venire incontro efficacemente alle esigenze dei giovani; argomentando in negativo, l’offerta formativa non può essere rigida e uniformante non solo perché viviamo in una società liquida, ma soprattutto in quanto l’educazione deve essere mirata allo sviluppo pieno della personalità di ogni studente. In aggiunta, l’autonomia è in grado di aprire le strutture scolastiche alle esigenze locali, rendendole più sensibili e attente ai bisogni del territorio e al tempo stesso più capaci di fornire risposte adeguate in tempi reali. Il potenziamento della qualità dell’istruzione, che attualmente rappresenta un nodo fondamentale in tutti i sistemi formativi, può ricevere un impulso importante da un’autonomia che stimoli la creatività dal basso. In un orizzonte più ampio, quest’ultima viene anche vista come una risposta a due trend introdotti dalla globalizzazione e che stanno riconfigurando le politiche dell’educazione: «da un lato, l’esigenza di snellire il servizio scolastico, di renderlo più efficiente, di rispondere alla pressione della domanda d’istruzione con un’offerta

¹ Professore emerito di Sociologia dell’Educazione dell’Università Pontificia Salesiana.

diversificata; dall'altro, una regolazione statale ridotta, una minore interferenza nel circuito della produzione e della distribuzione delle conoscenze» (Bottani, 2002, 225-226).

Il cuore dell'autonomia è costituito dal riconoscimento della *competenza progettuale*: ogni scuola dovrà essere messa in grado di elaborare un proprio progetto educativo in cui si rispecchi la sua identità. A questo proposito vanno attribuiti ad ogni unità scolastica poteri adeguati di autonomia didattica, pedagogica, organizzativa, finanziaria e di ricerca. L'autonomia consente di procedere a una radicale trasformazione delle logiche che presiedono all'organizzazione della scuola. Infatti, essa valorizza la specificità dei diversi disegni educativi e al tempo stesso persegue le finalità generali e gli obiettivi comuni che la società attribuisce al sistema formativo nazionale.

Certamente l'autonomia non va confusa con una privatizzazione selvaggia; nemmeno si può pensare ad una pura abolizione del centro, né basta un semplice deconcentramento della struttura centralizzata dello Stato. Essa deve invece assicurare l'esercizio della *responsabilità educativa* da parte dell'istanza regionale, locale e, soprattutto, del singolo istituto in un quadro unitario garantito dal centro a cui spetterà l'impulso, il coordinamento, la programmazione, la definizione di indicazioni generali e il controllo.

Da ultimo non può mancare un richiamo alla *ricerca* in campo educativo. Fra le cause che secondo quest'ultima incidono maggiormente sulle diversità nel successo degli allievi una va identificata nel modello istituzionale che ottiene i risultati migliori quando «prevede il finanziamento centrale, un'elevata autonomia delle scuole, la possibilità di concorrenza tra scuole pubbliche e private [...]» (Ribolzi, 2016, 181). Un'efficacia rilevante deve essere attribuita anche alle reti del capitale sociale che si creano intorno alle scuole per l'impegno dei genitori a promuovere rapporti stretti con i propri figli, gli insegnanti, i colleghi dei figli, le loro famiglie e altri adulti significativi. Tale fattore, evidenziato da Coleman e Hoffer per spiegare gli esiti migliori negli USA degli allievi delle scuole religiose rispetto a quelle statali, creerebbe delle vere comunità di apprendimento in cui tutte le componenti lavorano con successo per gli stessi obiettivi e, se la sua presenza è certamente facilitata nelle istituzioni formative cattoliche per la condivisione di valori religiosi che spingono le persone a lavorare nell'interesse degli altri, tuttavia la sua presenza può essere riscontrata anche nel caso dell'autonomia proprio perché quest'ultima tende a favorire l'instaurazione di un clima di convergenza sociale e di compartecipazione dei medesimi ideali educativi (Coleman e Hoffer, 1987; Coleman, 2005; Bottani, 2002). In conclusione, la ricerca offre prove rilevanti a sostegno della incidenza positiva dell'autonomia (e anche della parità) sulla riuscita degli studenti.

1.1.2. Il valore della parità

Un primo valore è rintracciabile nella *consonanza profonda tra autonomia e parità*: infatti, le ragioni dell'autonomia sono le stesse che fondano la parità (Ribolzi, 2014, 2016 e 2017; Zagardo, 2017; Malizia, 2017). Alla base di ambedue le strategie si riscontra la medesima idea del primato della società civile sullo Stato. Inoltre, autonomia e parità si costruiscono sulla libertà dei soggetti educativi. In terzo luogo le scuole paritarie si presentano come strutture capaci di dare un contributo valido per affrontare in modo vincente la questione centrale nell'attuale dibattito sull'istruzione in Europa e nel mondo che è quella della qualità, ampliando lo spazio della competizione in termini di efficacia e di efficienza che può potenziare l'innovatività dal basso. E non è solo l'autonomia a offrire un supporto alla parità, ma la relazione è reciproca nel senso che la seconda può fornire un apporto molto significativo allo sviluppo dell'altra: infatti, l'esistenza di una molteplicità di gestori esige dallo Stato di tenere separata la funzione di governo del sistema educativo da quella di fornire una offerta formativa.

Dopo aver messo in risalto le motivazioni di natura organizzativa, passo a evidenziare la dimensione antropologica del valore della parità che parla di *una libertà fondamentale della persona* (Vittadini, 2016; Ribolzi e Vittadini, 2014; Malizia, 2008). Infatti, la libertà di educazione, come libertà di scelta della scuola da frequentare, si basa sul diritto di ogni persona ad educarsi e ad essere educata secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere

dell'educazione e del genere d'istruzione da dare ai loro figli minori. A sua volta tale libertà implica il diritto dei privati di istituire e di gestire una scuola e comporta una serie di obblighi per lo Stato tra cui quello di assicurare con adeguati finanziamenti la libertà di scelta. Altrimenti, o si vanifica tale libertà costringendo a frequentare scuole in contrasto con le proprie convinzioni, o si discriminano le famiglie che mandano i figli alle istituzioni private perché le si obbliga a pagare due volte le tasse relative all'istruzione.

La seconda dimensione, quella pedagogica, rinvia al modello *dell'apprendimento per tutta la vita* (Malizia, 2008; Vittadini, 2016; Ribolzi e Vittadini, 2014). L'educazione di ogni persona, di tutta la persona, per tutta la vita - la finalità ultima dell'educazione permanente - è un compito talmente ampio e complesso che la società non lo può affidare ad una sola agenzia educativa - la scuola - o ad una sola istituzione - lo Stato. Accanto allo Stato, tutti i gruppi, le associazioni, i sindacati, le comunità locali, i corpi intermedi e i singoli devono assumere e realizzare la responsabilità educativa che compete a ciascuno di loro. Attuare la società educante significa che il diritto all'educazione permanente viene assicurato non solo dalle istituzioni formative statali, ma anche da una *pluralità* di strutture pubbliche e private. Queste ultime, in quanto operano senza scopo di lucro, hanno diritto di ricevere adeguate sovvenzioni statali.

La dimensione politica del valore della parità si rifà all'emergere della scuola della società civile (Zanniello, 2017; Vittadini, 2016; Ribolzi e Vittadini, 2014; Malizia, 2008). Nell'ultimo scorcio del XX secolo si è realizzato, particolarmente nel nostro continente, il passaggio *dallo Stato-gestore allo Stato-garante promotore*. Pertanto, il nuovo Stato si presenta come garante della soddisfazione per tutti i cittadini dei bisogni fondamentali, benché non più primariamente gestore anche se lo rimane in via sussidiaria. Questa trasformazione rinvia a una impostazione della dinamica sociale a tre dimensioni, che abbandoni la dicotomia Stato/mercato, pubblico/privato e che riconosca e potenzi il terzo settore o privato sociale. In tale ambito assume una particolare rilevanza il principio di sussidiarietà. Ricordo che esso ha una duplice valenza: in senso verticale, nei rapporti fra Enti territoriali di governo; in senso orizzontale, nelle relazioni fra gruppi sociali e in quelli fra pubblico e privato. A livello di sistema di istruzione, tale impostazione significa «il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile, certo con un perdurante ed irrinunciabile ruolo dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà» (Ruini, 2000, 61).

L'ultima dimensione è quella *giuridica* e parla di un *diritto umano* fondamentale (Maffeo, 2017; Vittadini, 2016; Ribolzi e Vittadini, 2014; Malizia, 2008). A sostegno riporto il ragionamento contenuto in un rapporto recente dell'Oidel (una ONG che gode di statuto consultativo presso l'Onu, l'Unesco e il Consiglio d'Europa), che riprende non tanto l'articolo 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 o la risoluzione del Parlamento Europeo sulla libertà di educazione nell'Unione Europea del 1984, ma preferisce far leva sulla *Dichiarazione sulla Diversità Culturale* del 2001. Questa all'articolo 5 recita: «Ognuno ha diritto a un'educazione e a una formazione di qualità che rispettino la sua identità culturale» (Dichiarazione Universale dell'Unesco sulla Diversità Culturale, 2 novembre 2001; Oidel e Novae Terrae, 2016). In proposito si fa notare che esso sottolinea due dimensioni centrali del diritto all'educazione: l'identità e l'inclusione. Si tratta infatti di qualità della formazione e di rispetto delle identità e dunque di inclusione di tutti i membri della comunità politica. Da tale enunciazione discende chiaramente rafforzato il diritto alla libertà di educazione: infatti, se si deve rispettare l'identità culturale di ciascuno e assicurare l'accesso di tutti al sistema di istruzione e di formazione, è ovvio che bisognerà garantire il pluralismo nelle scuole e delle scuole non solo sul piano giuridico, ma anche in quello finanziario ed economico.

1.1.3. La centralità della leFP nella formazione al lavoro

Di fronte alla svolta epocale risultante dalle sfide della globalizzazione e della nuova economia basata sulla conoscenza e nel contesto di una crisi economica e finanziaria che sta scuotendo l'Europa, l'UE ha individuato in un grande rafforzamento dell'istruzione e della formazione una delle chiavi di volta per realizzare una crescita durevole del nostro continente (Commissione

Europea, 2010; Nicoli, 2011; Malizia, Nanni e Tonini, 2012; Malizia, 2016). Nel prosieguo presenteremo le tendenze principali sull'IeFP riguardo ad obiettivi e strategie a livello del nostro continente per poi passare a illustrarne i successi nel nostro Paese.

Un primo orientamento consiste nell'*apprendimento per tutto l'arco della vita* che dovrebbe permettere alla persona di acquisire costantemente durante l'intera esistenza conoscenze, valori, atteggiamenti, competenze e qualificazioni. Entro tale contesto, l'IeFP deve essere centrata sul soggetto che apprende e, pertanto, si deve caratterizzare per l'apertura e la flessibilità e per la capacità di fornire non solo conoscenze e competenze corrispondenti a lavori specifici, ma anche di preparare all'inserimento nella vita e nell'ambiente di lavoro.

Un secondo grande orientamento è che al centro dell'offerta formativa, intesa nella logica del servizio, vengono posti i giovani in *obbligo di istruzione e formazione*, nessuno escluso. La loro educazione non comprende unicamente la trasmissione di saperi e competenze, ma implica altre dimensioni oltre a quella formativa professionale, che pure resta fondamentale. Il sistema di offerta mira al perseguimento del loro progetto di vita e di lavoro, attraverso una proposta personalizzata ovvero coerente con la specifica realtà personale dell'allievo.

Il *diritto* a una istruzione e a una formazione prolungata per tutti i giovani entro un'offerta unitaria e diversificata è un altro orientamento comune (Nicoli, 2011; Malizia, Nanni e Tonini, 2012). La ragione principale consiste nel fatto che l'inserimento nella società esige in tutti i campi un livello di conoscenze e di competenze accresciute rispetto al passato. Tale strada può assicurare ai giovani quell'ampia preparazione di base idonea a promuovere la crescita personale, l'orientamento, la prosecuzione degli studi, l'inserimento nell'attività lavorativa e la partecipazione responsabile alla vita democratica.

Il sistema di offerta è regolato da un insieme di mete e di standard formativi sotto forma di saperi e competenze, articolati in abilità/capacità e conoscenze. Essi comprendono quanto stabilito in riferimento all'obbligo di istruzione e si articolano secondo le caratteristiche peculiari dei percorsi previsti e possibili. In particolare la competenza non è un fenomeno assimilabile al saper fare, ma un modo di essere della persona che ne valorizza tutte le potenzialità. *Lavorare per competenze* significa favorire la maturazione negli allievi della consapevolezza dei propri talenti, di un rapporto positivo con la realtà sostenuto da curiosità e volontà, in grado di riconoscere le criticità e le opportunità che si presentano, in modo che possano essere capaci di assumere responsabilità autonome nella prospettiva del servizio inteso come contributo al bene comune (Commissione Europea, 2010; Nicoli, 2011).

L'elemento centrale di una formazione per competenze è costituito dalla possibilità di privilegiare l'azione, significativa ed utile, in quanto situazione di apprendimento reale ed attivo che consente di porre il soggetto che apprende in relazione "vitale" con l'oggetto culturale da conoscere. Il discente è collocato in tal modo nella condizione di fare *un'esperienza culturale* che ne mobilita le capacità e ne sollecita le potenzialità positive. Il sapere si mostra a lui come un oggetto sensibile, una realtà ad un tempo simbolica, affettiva, "implicativa", pratica ed esplicativa.

L'insegnante diventa, nel procedere secondo il metodo appena ricordato, oltre che un esperto di una particolare area disciplinare, anche il "*mediatore*" di un sapere che "prende vita" nel rapporto con la realtà, come risorsa per risolvere problemi ed in definitiva per vivere bene. Inoltre, i docenti dovranno operare nella logica del lavoro d'équipe al fine di condividere il progetto formativo e svolgere le attività collegiali di supporto, gestire relazioni educative con i destinatari, programmare, realizzare e valutare occasioni di apprendimento attive ed efficaci all'interno di un particolare ambito del sapere, coordinare e collaborare entro attività a carattere interdisciplinare, impegnarsi all'esterno negli ambienti di apprendimento reali. Questa impostazione richiede il coinvolgimento di una pluralità di figure professionali distinte e necessita di una figura forte di coordinatore dell'équipe.

Il sistema di offerta di percorsi formativi professionalizzanti include anche i principi del *pluralismo* e della *sussidiarietà*. In forza del primo, si prevede la presenza di una pluralità di istituzioni scolastiche e formative, gestite sia da soggetti pubblici sia da privati, caratterizzate da

culture e visioni pedagogiche peculiari, collocate entro i contesti territoriali di riferimento, e tutte poste nella condizione di pari dignità e di non discriminazione, cui l'allievo può accedere liberamente esercitando il proprio diritto di scelta libera e consapevole, sulla base di un servizio orientativo efficiente. In forza del principio di sussidiarietà, le diverse istituzioni attive nel sistema educativo di istruzione e formazione - Stato e autonomie locali - sono tenute a creare le condizioni che permettono alla persona e alle aggregazioni sociali (compresa la famiglia) di agire liberamente senza sostituirsi ad esse nello svolgimento delle loro attività.

I *punti forti* della IeFP sul piano europeo trovano riscontro nella IeFP del nostro Paese a livello di Enti di formazione, ma in misura insoddisfacente nelle politiche regionali e statali (Malizia, 2016). Il primo consiste nel successo che è riuscita ad ottenere tra le famiglie e i giovani: si è infatti passati dai circa 24.000 frequentanti del 2002-03 ai 328.000 del 2013-14 (Isfol, 23 settembre 2015)².

I motivi del grande consenso riscosso vanno indentificati nella *passione educativa* e nelle *metodologie formative partecipative*. Riguardo alla prima, «gli operatori dei Centri di Formazione Professionale [...] con il loro carisma ed il loro entusiasmo, e soprattutto trasmettendo un personale e genuino interesse verso le sorti dei ragazzi, hanno fatto comprendere loro come ci fosse qualcuno che ne aveva davvero a cuore le sorti e che era disposto ad aiutarli concretamente». Quanto alla seconda ragione, si può affermare che: «Da un'altra parte, ma sempre in connessione con gli aspetti di recupero e rimotivazione, le difficili situazioni familiari e personali che i formatori si sono trovati ad affrontare, hanno richiesto l'attivazione di metodologie formative partecipative in grado di mobilitare un interesse che la scuola non era riuscita ad attivare ed in grado di restituire al ragazzo fiducia nei suoi mezzi e nelle sue possibilità» (Crispoliti e D'Arcangelo, 2012, 219).

Un altro punto forte è rappresentato dall'efficacia della IeFP nella *lotta alla dispersione scolastica*. Varie ricerche, soprattutto dell'ISFOL, hanno offerto prove convincenti che tale (sotto)sistema costituisce una strategia valida per il recupero dell'apprendimento e la rimotivazione dei giovani in situazione di disagio (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Direzione Generale per le Politiche Attive, i Servizi per il Lavoro e la Formazione, febbraio 2016). Da questo punto di vista si segnala soprattutto la IeFP dei centri accreditati.

Un altro elemento positivo della IeFP è dato dalla sua rilevante *capacità inclusiva*. Anzitutto nel 2014-15 la quota di allievi stranieri iscritti al quadriennio assomma a 45.690, pari al 13,9% del totale e tale porzione è sostanzialmente doppia rispetto a quella della secondaria di II grado, 7%, e superiore, anche se di meno, a quella dell'istruzione professionale (12,6%); la distribuzione fra le tre tipologie di IeFP vede le istituzioni formative accreditate (IF) al primo posto con il 17,3%. In secondo luogo, la porzione dei ragazzi con disabilità assomma al 6,5% del totale degli allievi dei percorsi triennali e costituisce più del triplo della quota nelle secondarie di II grado che è del 2,1%. La percentuale più elevata si trova nelle IF con il 7,5% dei loro iscritti

Anche gli *esiti occupazionali* degli allievi della IeFP sono lusinghieri. Nonostante la debolezza strutturale del contesto economico nazionale, a tre anni dalla qualifica il 50% risulta occupato, il 23,5% disoccupato e il 18,6% in cerca di occupazione; a sua volta il 6,6% ha optato per la prosecuzione degli studi. Anche in questo caso sono i Centri accreditati a ottenere i migliori risultati.

In tale contesto si capisce come mai la grande maggioranza esprima una *valutazione positiva* dei percorsi di IeFP. Nell'indagine su un campione rappresentativo di qualificati a tre anni dal titolo, il 78% manifesta la propria soddisfazione riguardo alla scelta della IeFP e le assegna un punteggio superiore a 8 in una scala tra 1 e 10 che è in genere più alto che non per altri tipi di istruzione; tale apprezzamento sale all'81% tra gli ex-allievi dei Centri accreditati, mentre quelli degli IPS si situano a 11 punti percentuali di distanza.

² Tra il 2013-14 e il 2014-15 per la prima volta dall'avvio del sistema di IeFP il totale degli allievi resta nel complesso invariato. Tuttavia, continua ad aumentare il numero degli allievi delle istituzioni formative accreditate, mentre diminuisce quello degli iscritti agli IPS in regime di sussidiarietà (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Direzione Generale per le Politiche Attive, i Servizi per il Lavoro e la Formazione, febbraio 2016).

1.2. I ritardi del sistema nazionale di istruzione e di formazione

Gli orientamenti richiamati sopra hanno trovato attuazione nel nostro Paese soltanto negli ultimi decenni e, soprattutto, la loro realizzazione è tutt'altro che soddisfacente; in particolare, le ombre circa la parità oscurano le poche luci riscontrabili al riguardo (Malizia, 2017). Nel prosieguo tali sviluppi saranno descritti ed analizzati facendo capo ai provvedimenti più significativi che sono stati presi in materia.

1.2.1. L'autonomia dal Regolamento n. 275/1999 alla Legge n. 107/2015: progressi e limiti

La modalità concreta dell'amministrazione e dell'organizzazione del sistema scolastico italiano risale alla legge Casati del 1859 ed è caratterizzata da un fondamentale *centralismo* che va dalle origini sino alla fine del secolo scorso (Bertagna, 2008; Malizia e Nanni, 2010; Malizia, 2017). Certamente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ha segnato a livello ideale un vero rovesciamento di fronte: da una parte si è affermata la validità del principio delle autonomie scolastiche locali e regionali (rispetto al centralismo governativo) e dall'altra il sistema scolastico viene impostato sulle grandi opzioni della libertà, del pluralismo e della convergenza delle iniziative. Nonostante ciò, solo a partire dagli anni '90 si è riusciti a compiere progressi significativi quando si è andato delineando un consenso generale sulla *necessità di innovare* il modello organizzativo delle istituzioni formative, in quanto appariva del tutto superato rispetto all'affermarsi nella società di una nuova cultura dello sviluppo formativo, caratterizzata dalla domanda di personalizzazione degli iter educativi, di differenziazione dei servizi e di decentramento. A livello internazionale, poi, l'autonomia era divenuta una strategia essenziale nelle politiche educative dei Paesi.

Tutto ciò ha trovato concreta realizzazione con la legge n. 59/1997 che ha avviato un'ampia riforma dello Stato che prevedeva il conferimento di numerose e rilevanti funzioni direttamente alle Regioni e agli altri Enti locali (Bottani, 2002; Bertagna, 2008; Poggi, 2014; Ribolzi, 2014). Riguardo al sistema di istruzione un ruolo centrale è affidato al *Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche* n. 275/1999 che all'art. 1, comma 2 dichiara che l'autonomia è garanzia di libertà e di pluralismo, e si concretizza nella «progettazione, realizzazione di interventi di educazione, di formazione e di istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti». A sua volta, con il nuovo Titolo V della Costituzione (legge Costituzionale n. 3/2001) per la prima volta e in maniera formale le istituzioni scolastiche sono riconosciute autonome dalla nostra Costituzione, e non solamente da una legge ordinaria.

Nonostante i provvedimenti appena ricordati e le riforme del primo decennio degli anni 2000, l'autonomia appare ancora *limitata* nella concezione e impedita nella pratica. Un riconoscimento ufficiale delle carenze nell'attuazione dell'autonomia nel nostro Paese viene dal Rapporto del MIUR su “la buona scuola” con cui nel settembre del 2014 si è avviato il procedimento conclusosi con l'approvazione nel luglio 2015 della legge n. 107/2015. «Per attuarla disponiamo formalmente già di (quasi) tutte le norme necessarie. Ma non siamo stati capaci negli anni, di attuarle, dotando le scuole (e il sistema scolastico nella sua interezza) di strumenti appropriati di gestione, valutazione, *governance*, e circolazione delle informazioni necessarie per dare alle scuole gambe proprie su cui camminare. Anzi abbiamo fatto spesso l'esatto contrario» (La buona scuola, 3 settembre 2014, 62; Falanga, Pruneri, Rivoltella e Santerini, 2014; Cicatelli, 2015; Berlinguer, 2016; Masi, 2016; Malizia, 2017). Ma vediamo se e come la relativa legge di riforma ha tentato di superare queste carenze.

De “la buona scuola” si deve certamente apprezzare l'intenzione di tradurre in pratica le disposizioni sull'autonomia in modo da realizzarla in una maniera piena e autentica. Da questo punto di vista va ricordata l'introduzione del *piano triennale* dell'offerta formativa in quanto

permette la realizzazione di un progetto globale finalizzato alla qualificazione dell'offerta e all'elevazione sul terreno qualitativo dei livelli di istruzione e di formazione.

Senz'altro condivisibile è la nuova concezione dell'*organico* dei docenti. Esso non è più un istituto giuridico di carattere nazionale, statico e standardizzato, valido per tutti i tipi di scuola, ma si è trasformato in uno strumento funzionale alle esigenze proprie di ciascuna istituzione scolastica. Inoltre, esso può divenire uno strumento per realizzare una scuola sempre aperta e rendere l'offerta formativa più flessibile ed efficace con particolare riguardo al problema della dispersione. In negativo va evidenziata l'assenza degli insegnanti di religione cattolica dall'*organico* dell'autonomia.

A sua volta, la buona *governance* rinvia alla presenza di un *dirigente*: che possieda le competenze necessarie sia gestionali per assicurare l'efficienza della scuola, sia educative connesse alla promozione della didattica e alla qualificazione dell'offerta formativa; e che sia munito dei poteri richiesti per organizzare il lavoro all'interno della scuola, guidare il piano di miglioramento e stabilire relazioni feconde con il contesto. Il rafforzamento delle sue funzioni è positivo a condizione che avvenga all'interno di una corresponsabilizzazione diffusa, anche se differenziata, di tutte le componenti della comunità educativa. Da questo punto di vista, se bisogna riconoscere i progressi compiuti dalla legge verso la realizzazione di tale equilibrio, si deve allo stesso tempo dire che essi non sono del tutto soddisfacenti.

Anche se con qualche distinguo, si può essere d'accordo sull'assegnazione del personale mediante *chiamata diretta* da parte delle scuole che opereranno le loro scelte sulla base dei loro bisogni di natura didattica e organizzativa regolarmente aggiornati dai piani dell'offerta formativa. Si tratta di una proposta veramente rivoluzionaria rispetto alla cultura formativa del nostro sistema educativo per cui nell'attuazione della legge si dovrà conquistare il consenso dei docenti, assicurando in particolare che funzionino i contrappesi alla discrezionalità decisionale dei dirigenti quali il controllo a priori da parte degli organi collegiali e la valutazione a posteriori degli esiti della scuola; da questo punto di vista il percorso per arrivare a tali traguardi sembra ancora lungo.

In ogni caso va mantenuta e potenziata la concezione della scuola come una *comunità professionale* che istruisce ed educa mediante l'intervento di vari attori che vi operano in spirito di condivisione e di corresponsabilità.

Non si può certamente negare che con la legge n. 107/2015 l'autonomia abbia fatto ulteriori progressi, ma anche in questo caso essi hanno riguardato prevalentemente il piano dei principi. A livello pratico la realizzazione è stata piuttosto *modesta* per gli ostacoli incontrati e il futuro non appare affatto roseo, tenuto conto che l'attuazione della "buona scuola" è destinata a confrontarsi con le resistenze non solo dell'apparato burocratico, ma anche di gran parte dei docenti che si sono finora dimostrati contrari alla riforma.

1.2.2. *La parità scolastica, le ambiguità della Legge n. 62/2000 e le dimenticanze della 107/2015*

Dal dopoguerra in poi sono stati elaborati numerosi testi – tra schemi di disegni di legge, disegni e proposte – sulla parità scolastica, ma nessuno è stato mai discusso seriamente in Parlamento fino a tutti gli anni '90, nonostante il chiaro dettato della nostra carta fondamentale e l'invito della Corte Costituzionale nel 1958 a provvedere con sollecitudine. Bisognerà attendere il 10 marzo 2000 per avere una *legge sulla parità*, la n. 62 (Di Pol, 2017; Masi, 2016; Poggi, 2014; Malizia, 2008). Di essa si richiameranno qui di seguito gli aspetti principali incominciando da quelli *positivi*:

- 1) la scelta di legittimare la parità sulla base della *domanda formativa delle famiglie e degli studenti*. Giustamente, sono i destinatari dell'attività formativa ad assumere un ruolo prioritario rispetto alle strutture e al sistema ed è per tutti loro che l'offerta educativa va generalizzata, come dice la normativa, dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita;
- 2) l'accettazione e la consacrazione in legge del principio di un *sistema nazionale* di istruzione che non si identifica con la scuola dello Stato e degli Enti locali, ma del quale sono parte integrante scuola statale e non statale;

- 3) l'espreso riconoscimento del valore e del carattere di *servizio pubblico* a quelle iniziative di istruzione e formazione che, promosse da Enti e privati, corrispondono alle norme generali sull'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e si caratterizzano per qualità ed efficacia;
- 4) l'attribuzione alle scuole paritarie della *piena libertà culturale e pedagogica* con il diritto di dichiarare nel progetto educativo la propria ispirazione ideologica o religiosa;
- 5) il conferimento al gestore della *libertà di scegliere il personale dirigente e docente*, senza interferenza di graduatorie;
- 6) la possibile *equiparazione per le scuole senza fini di lucro alle organizzazioni Onlus*.

Gli aspetti *problematici* della legge riguardano soprattutto il concreto della vita scolastica e in questo senso presentano un'incidenza particolarmente negativa. Se ne ricordano i principali:

- 1) la *realizzazione del tutto inadeguata della libertà di educazione della famiglia*. Sono infatti stabiliti interventi a favore dei genitori, degli studenti e delle scuole, ma non una parità piena, quale delineata dal comma 4 dell'art. 33 della Costituzione; in particolare, non è garantita l'attuazione del diritto costituzionale di eguale trattamento degli studenti delle scuole paritarie;
- 2) l'*ambiguità* presente già nel titolo che *mescola parità e diritto allo studio e all'istruzione* per cui si inseriscono in modo equivoco disposizioni finanziarie che riguardano il diritto allo studio con l'assegnazione di borse di studio del tutto insufficienti a coprire le spese di istruzione connesse con la scelta di una scuola paritaria;
- 3) l'affermazione di *principi giuridici* di per sé validi ma *di cui non viene valorizzata tutta la potenzialità concreta*, non tirando da essi l'intera gamma delle possibili conseguenze soprattutto sul piano pratico, per cui si ha l'impressione che la parità sia offerta più per gli oneri che per il riconoscimento dei diritti;
- 4) la mancata indicazione della natura indipendente dell'istanza che dovrà procedere alla *valutazione dei processi e degli esiti* delle scuole statali e paritarie con il pericolo che il Ministero sia al tempo stesso controllato e controllore;
- 5) la molteplicità di *punti oscuri e dubbi* contenuti nella legge che possono implicare benefici o gravi inconvenienti per le scuole paritarie a seconda della loro interpretazione in un senso o nell'altro.

La situazione *non è migliorata* negli anni successivi, pur essendo state introdotte innovazioni importanti nel nostro sistema educativo. Inoltre, mentre la libertà effettiva di educazione costituisce la regola in Europa anche in due Paesi campioni di laicità, come la Francia e l'Olanda, la condizione dell'Italia è, invece, caratterizzata dalla schizofrenia tra la legge Berlinguer che sancisce la funzione pubblica della scuola paritaria, in quanto componente del sistema nazionale di istruzione con la scuola statale, e il contributo economico riconosciuto alle paritarie che è veramente appena una elemosina.

Da ultimo, con la legge n. 107/2015 *si è persa* l'occasione di fare importanti passi avanti nella realizzazione della parità economica tra scuole statali e non. Al contrario, «seguendo una vecchia e anacronistica concezione questa legge rimane impigliata dentro una visione statalistica riservando pertanto alla scuola paritaria una posizione residuale e marginale, di semplice "supplenza" alle inadempienze o incapacità dello Stato; contraddice la portata culturale, sociale, politica dell'autonomia che, prima di essere autonomia delle istituzioni e degli apparati, è autonomia dei cittadini in quanto persone libere [...]» (Macrì, 2015, I; Poggi, 2017; Kaladich, 2017a). Infatti, non solo la riforma non ha reso effettiva la libertà di scelta educativa sul piano economico – misura attesa ormai da quasi settanta anni – perché ha previsto una detrazione fiscale insignificante per i genitori che iscrivono i figli alle scuole paritarie, ma ha anche creato una serie di gravi problemi per queste ultime, introducendo misure di grande portata, ma garantendo risorse solo per le scuole statali, come: la previsione del curriculum potenziato che pone serie difficoltà alle scuole paritarie che non possono contare sull'organico funzionale; la digitalizzazione rispetto alla quale le scuole paritarie potrebbero non essere in grado di competere; l'alternanza scuola-lavoro (ASL) che impone obblighi ulteriori alle paritarie specialmente con la introduzione di 400/200 ore di ASL nel triennio

senza assicurare i mezzi per adempierli; il piano straordinario di assunzioni che potrebbe produrre una emorragia di insegnanti delle paritarie.

Data l'indifferenza – o meglio l'ostilità – del legislatore per le scuole paritarie che ha continuato a manifestarsi anche nella legge n. 107/2015, si spiega facilmente il *calo* del 12,6% del totale degli iscritti alle scuole paritarie che si è verificato tra il 2010 e il 2016 e che si distribuisce in misura diversa tra i vari ordini e gradi: 23,9% nella secondaria di II grado, 14,8% in quella di I, 8,8% nella primaria e 9,3% nella infanzia (Masi, 2016). Certamente la diminuzione ha anche una causa demografica, ma la ragione principale va ricercata nella crisi economica che ha colpito duramente le famiglie, dato che nel medesimo periodo la popolazione scolastica totale si è ridotta appena dell'1,3%. Nonostante ciò, il sistema paritario continua a rappresentare con 939.372 alunni il 10,7% degli iscritti al sistema nazionale di istruzione, ma esso riceve solo l'1,3% delle risorse del MIUR e nel tempo il contributo economico effettivamente riconosciuto alle paritarie è anche diminuito dai 567 milioni di euro del 2006 ai 472 del 2015 (anche se negli ultimi due anni è ritornato al di sopra dei 500 milioni) (Malizia, 2017), di fronte a un risparmio per le finanze pubbliche di 6 miliardi consentito dalle scuole paritarie, costi che in loro assenza ricadrebbero sullo Stato e sugli Enti locali³.

1.2.3. Le criticità della IeFP

Come si sa, il *secondo ciclo* del sistema educativo di istruzione e di formazione si distribuisce in due (sotto)sistemi: l'istruzione secondaria superiore e l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) (Tacconi, 2015; Malizia e Nanni, 2010). Anche se mi concentrerò sul secondo, non posso fare a meno di dedicare una breve premessa al primo.

L'istruzione secondaria superiore, di competenza statale, si caratterizza per un'offerta quinquennale che si articola in diverse tipologie di scuole: i licei, gli istituti tecnici e gli istituti professionali (IPS). Qui interessano soprattutto gli ultimi per i loro stretti legami con la IeFP (Le deleghe della legge 107/2015. 4 Incontri al MIUR, 30 novembre 2015; Tacconi, 2015). Va subito evidenziato che gli IPS costituiscono l'anello più debole del secondo ciclo del nostro sistema educativo. Tra l'altro, registrano il tasso più elevato di abbandoni: ben 38,4% di allievi dispersi tra il primo e il quinto anno e in alcune Regioni ci si avvicina al 50%. Con la riforma Fioroni, legge n. 40/2007, e Gelmini, legge n. 133/2008, gli IPS sono stati licealizzati, omologati agli istituti tecnici e non potevano più rilasciare autonomamente le qualifiche; contemporaneamente si è assistito, come si approfondirà nel seguito, al boom della IeFP. Tuttavia, gli IPS sono stati rimessi in gioco, introducendo due forme di collegamento con la IeFP e consentendo una concorrenza sleale da parte degli IPS. La più gran parte delle Regioni ha scelto la tipologia "integrativa" (agli studenti iscritti agli IPS quinquennali è offerta l'opportunità di ottenere alla conclusione del terzo anno la qualifica professionale) con cui esse possono scaricare i costi della IeFP sullo Stato; tale formula (come anche quella "complementare" in cui gli IPS assumono una funzione sussidiaria e attuano per conto delle regioni i percorsi IeFP di qualifica triennali e di diploma quadriennale⁴) è negativa per gli allievi perché i risultati per loro sono molto peggiori, in paragone ai CFP accreditati dalle Regioni, soprattutto rispetto a tre indicatori: gli abbandoni, gli esiti occupazionali e i costi pro-capite. La ragione principale di questa differenza va attribuita al fatto che gli IPS conservano molto spesso il modello tradizionale di insegnamento e di organizzazione della formazione.

L'altro (sotto)sistema rientra nella competenza regionale, sebbene entro vincoli statali – i cosiddetti livelli essenziali delle prestazioni o LEP – e include i corsi di IeFP di durata triennale e quadriennale (Tacconi, 2015; Malizia, 2016). Recentemente è stata prevista la possibilità di

³ La recente legge di bilancio n. 232/2016 ha segnato qualche progresso nel riconoscimento della libertà effettiva di educazione, prevedendo misure per le scuole paritarie quali l'accesso ai PON e alle risorse per l'ASL, la semplificazione dello *school bonus*, la crescita delle detrazioni per le spese scolastiche, l'aumento dei contributi per i disabili e delle risorse per le scuole dell'infanzia. Siamo, comunque, ancora molto lontani dall'eguaglianza di trattamento come stabilita dalla Costituzione.

⁴ Anche in questo caso le Regioni possono scaricare i costi della IeFP sullo Stato.

continuare il percorso mediante la frequenza di un quinto anno nella istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) per terminare con una specializzazione a livello di istruzione superiore non universitaria nella istruzione tecnica superiore (ITS).

Come per la parità, anche in questo caso la riforma della “buona scuola” non ha saputo cogliere l’opportunità di risolvere i problemi di fondo, accennati sopra: la concorrenza “sleale” degli IPS e la loro inferiore efficacia educativa rispetto alla IeFP (Malizia, 2016). Sul piano positivo va riconosciuto che il testo definitivo della legge ha conservato i contenuti di 3 dei 4 emendamenti di Forma con i quali si è ovviato in parte alla grave carenza del disegno di legge iniziale che di fatto ignorava la IeFP (8 aprile 2015). Anzitutto, si è ottenuta la soppressione di una disposizione secondo la quale tutte le scuole secondarie di II grado (inclusi i licei) potevano permettere ai loro studenti di conseguire in apprendistato qualifiche e diplomi professionali: infatti, la norma contravveniva al Titolo V della Costituzione secondo il quale le materie relative all’apprendistato e ai percorsi di IeFP sono di esclusiva competenza delle Regioni. Inoltre, nell’attuale comma 44 sono stati accolti altri due emendamenti che sanciscono il riconoscimento di una sostanziale parità con il sottosistema della istruzione secondaria superiore. Non è stato invece recepito il quarto emendamento nonostante la sua notevole rilevanza, poiché esso, in corrispondenza con i settori che contraddistinguono il mondo produttivo del XXI secolo (la tecnologia, l’economia e la finanza, i servizi alla persona e al territorio), aboliva l’anacronistica distinzione tra i percorsi scolastici di istruzione tecnica e professionale e le sovrapposizioni con quelli di IeFP.

Neppure il *Decreto Legislativo* 13 aprile 2017, n. 61, attuativo di una delle deleghe della riforma della “buona scuola”, quella cioè sulla revisione dei percorsi dell’istruzione professionale e sul raccordo con l’IeFP, ha affrontato le questioni di fondo dei rapporti tra IeFP e IPS (Malizia et alii, 2017). Infatti, il testo ha mantenuto la sussidiarietà integrativa e, quindi, sostitutiva dell’istruzione professionale nei confronti della IeFP. Inoltre, non si è avuto il coraggio di rimuovere alla radice la distinzione ormai totalmente superata tra i percorsi scolastici di istruzione tecnica e quelli professionali e le sovrapposizioni con quelli di IeFP; in altre parole e più radicalmente – a nostro giudizio – si sarebbe dovuto ripristinare la proposta della riforma Moratti che articolava il secondo ciclo unicamente in due canali, i licei e la IeFP.

Oltre alle criticità della IeFP adombrate sopra e cioè la sua disomogeneità sul piano territoriale e le diversità sul piano organizzativo tra Regioni, una terza riguarda la *ripartizione delle risorse finanziarie*: faccio notare che tali punti deboli provengono tutti da fattori esterni alla IeFP (Malizia, 2016). Comunque, l’ultimo consiste nella differenza del costo annuale per allievo tra i Centri accreditati e gli IPS nel senso che esso nei primi è inferiore di un terzo rispetto ai secondi per cui bisognerebbe procedere a un loro bilanciamento. Inoltre, i costi delle istituzioni formative accreditate andrebbero equilibrati meglio tra le Regioni perché nei due terzi dei percorsi si riscontra un’oscillazione di 1.500 euro tra un minimo di 3.900 e un massimo di 5.400.

Per concludere questa prima sezione dell’articolo in cui ho cercato di mettere in risalto il divario tra le politiche educative a livello internazionale e quelle attuate nel nostro Paese, rinvio al documento stesso del *Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica* che mi pare descriva bene e in breve la situazione: «Ciononostante [i provvedimenti assunti in anni recenti] oggi una piena libertà di scelta educativa non può dirsi pienamente garantita. Il nostro Paese, infatti, è ancora fermo a un sistema che lascia poca autonomia alle singole scuole, che discrimina di fatto le scuole pubbliche paritarie e che impedisce il funzionamento dell’IeFP in buona parte del territorio nazionale» (2017, 1).

2. Una pluralità di misure complementari

Il documento in esame non si è limitato ad un’analisi critica del nostro sistema nazionale di istruzione e di formazione, ma ha pure proposto «una serie di interventi diversificati sulla base delle complesse situazioni sociali, giuridiche, economiche, territoriali e ordinamentali», alcuni

mirati a realizzare la parità e l'autonomia e altri finalizzati ad assicurare la realizzazione del (sotto)sistema di IeFP in tutto il Paese (Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica, 2017, 2-3)

2.1. Le misure per portare a regime la parità e l'autonomia

La soluzione piena sul piano finanziario del problema più volte accennato, quello cioè di una mancanza di autonomia in questo ambito delle scuole statali e della carenza quasi totale di risorse pubbliche da parte delle scuole paritarie, va cercata nella introduzione di una *quota capitaria* per tutte le istituzioni scolastiche (Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica, 2017; Masi, 2017; Alfieri, 2017; Alfieri, Grumo e Parola, 2015). In breve, bisogna procedere a una riforma generale del finanziamento dell'intero sistema nazionale di istruzione e di formazione, facendo leva sulla definizione di una determinata somma per ciascuno studente (che rappresenterebbe la strategia principale insieme con un sistema di convenzionamento per la singola scuola) in modo da assegnare a ogni istituto un fondo di bilancio permanente. La quota capitaria si basa sul diritto alla libertà di scelta educativa, riconosciuto ai genitori dalla Costituzione e dalla legge n. 62/2000, tra una pluralità di offerte pubbliche e garantite la cui gestione può fare capo non solo allo Stato, ma anche ad altri Enti e a privati.

Condizione per introdurre tale riorganizzazione è la determinazione del costo standard per studente che costituisce il «costo ottimale per l'istruzione di ogni alunno» (Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica, 2017, 3). Esso non è il costo medio per allievo che è il costo storico, cioè quello che risulta dalle serie storiche delle spese affrontate per l'istruzione che includono anche quelle da attribuire a una gestione poco efficiente. Per distinguere meglio il primo dal secondo, si parla di costo standard di sostenibilità per allievo da intendere «come quota capitaria che permette una scelta libera della scuola senza costi economici aggiuntivi per la famiglia» (Alfieri, 2017) o, se riferito alla scuola, «si tratta del costo che una struttura scolastica statale o paritaria sosterrrebbe [...] qualora operasse secondo determinate *condizioni* di qualità, efficacia ed efficienza dei processi» (Grumo, 2017). Inoltre, non ci sarebbero costi aggiuntivi neppure per lo Stato in quanto il costo in questione non solo permetterebbe di utilizzare le risorse per l'istruzione in maniera più efficiente, ma anche consentirebbe un risparmio di 17 miliardi di euro all'anno, senza cadere nel rischio di omogeneizzare le scuole, ma anzi esaltandone l'autonomia e la fisionomia propria. L'unico problema è che si è ancora lontani dall'averlo determinato, anche se non mancano ipotesi di cifre, in particolare per le scuole statali⁵, che, però, andrebbero ancora affinate.

Una modalità da privilegiare per realizzare un'effettiva libertà di scelta educativa consiste nella formula delle *convenzioni* da stipulare tra le scuole paritarie e lo Stato (Lessio, 2017; Kaladich, 2017b). Queste dovrebbero garantire ai gestori sicurezza sui tipi di sussidi, con particolare riferimento ai costi del personale e a quelli di funzionamento, sulla loro entità e sui tempi dell'assegnazione. In Italia vi sono due esempi da menzionare: le convenzioni tra i Comuni e le scuole dell'infanzia per il loro sostentamento economico la cui legittimità è stata riconosciuta dalla magistratura contabile anche in assenza di una legge; quelle tra lo Stato e le scuole elementari non statali che risalgono al 1928 e che hanno compiuto un notevole progresso con la legge n. 62/2000 a livello di principi e di risorse, ma che ancora si presentano come una debole garanzia della libertà di scelta educativa. Sarebbe invece necessario adottare in maniera piena il regime dei contratti o delle convenzioni. Questo infatti consiste in un'associazione dell'iniziativa privata al servizio pubblico a metà strada fra l'indipendenza e l'integrazione (Malizia, 2008). Al riguardo, possono essere previste diverse forme di contratto che contemplano sussidi e vincoli in rapporto diretto – maggiori sussidi, vincoli più stretti e minore spazio di libertà. Per funzionare bene, il regime deve operare mediante

⁵ Roberto Pellegatta ritiene di poter ragionevolmente affermare «che il costo reale di un alunno della scuola di stato si aggira attorno ai 9.490 €» (2017). A suo parere, tra le cifre ufficiali le più affidabili sarebbero i costi medi per alunno stabiliti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ai fini Imu e Tasi: per la scuola dell'infanzia, 5.738,17 € per la primaria, 6.634,15 € per la secondaria di I grado, 6.835,85 € per la secondaria di II grado, 6.914,31 €. Già il confronto tra la prima cifra e le altre ci fa capire come ancora siamo lontani da un definizione di costo sufficientemente fondata.

convenzioni quadro piuttosto che con tante convenzioni particolari e la conclusione dei contratti andrà ancorata a parametri oggettivi in modo da evitare ogni discrezionalità da parte dei pubblici poteri.

Poiché secondo i principi del welfare il sistema fiscale deve prevedere la possibilità di detrarre dalle imposte le spese per le prestazioni connesse ai diritti fondamentali, tale opportunità va realizzata anche per i servizi scolastici (Masi, 2017; Mainardi, 2017b). Una innovazione significativa della legge n. 107/2015 è consistita nella *detraibilità delle spese sostenute dalle famiglie* per la frequenza anche delle scuole paritarie: in altre parole la riforma ha accolto il principio che le spese per l'educazione rappresentano un investimento delle famiglie per il futuro del Paese. Nonostante ciò, rimane il problema che l'entità della detrazione è del tutto simbolica, per cui tale misura andrebbe potenziata sia dal punto vista finanziario, sia in un'ottica di equità per cui si dovrebbe approvare una normativa che non penalizzi gli incapienti.

Altre misure per portare a regime la parità e l'autonomia vanno identificate nei provvedimenti per realizzare il *diritto allo studio* che possono costituire strumenti rilevanti per la realizzazione della parità (Masi, 2017; Mainardi, 2017a). Infatti, essi comprendono servizi prioritari di sostegno (trasporto, mensa, libri di testo e prestazioni per quanti si trovano in ospedale) e benefici di carattere economico (esonero dalle tasse scolastiche e borse di studio) e in base al dettato costituzionale rientrano nell'ambito delle competenze delle Regioni e degli Enti locali. Il diritto allo studio si caratterizza per essere un diritto soggettivo della persona e costituire un intervento strumentale selettivo, commisurato cioè alle disponibilità economiche della famiglia. In anni recenti non sono mancati provvedimenti di Regioni e Comuni per il sostegno economico alle famiglie che optano per le scuole paritarie, attestando così che la loro scelta non è un lusso, ma un diritto da garantire a tutti anche a quanti si trovano in una condizione disagiata. Da questo punto di vista preoccupa che nel Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 63, attuativo di una delle deleghe della riforma della "buona scuola", quella cioè sul diritto allo studio, non si sia precisato che i destinatari sono tutti gli studenti qualunque sia la natura giuridica dell'istituzione frequentata: da tale lacuna risultano danneggiati in particolare gli allievi delle scuole paritarie e quelli della IeFP che non sempre risultano inclusi nei vantaggi previsti dal testo in esame (Malizia et alii, 2017).

Negli ultimi anni la presenza dei disabili nelle scuole paritarie risulta in crescita (Cicatelli, 2016), nonostante le gravi difficoltà economiche, dato che i sussidi statali, ancorché aumentati con la legge di stabilità del 2017, sono del tutto insufficienti rispetto alla spesa per il personale di sostegno, mentre l'assunzione di quest'ultimo per le scuole statali ha assorbito quasi del tutto le risorse straordinarie previste per garantire il diritto all'istruzione dei disabili. Al fine di assicurare l'attuazione di questo medesimo diritto anche nelle scuole paritarie, è pertanto necessario che siano adottate dallo Stato misure adeguate a *sostegno degli alunni disabili* che vi si vogliono iscrivere (Masi, 2017; Kaladich, 2017a). Il Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 66, emanato in base alla delega della legge n. 107/2015 sulla promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, risponde solo in parte a questa esigenza: infatti, se è vero che tale testo prevede il finanziamento delle scuole paritarie alla stessa stregua delle statali, comprendendo ambedue sotto la denominazione del sistema nazionale di istruzione, tuttavia per evitare equivoci le scuole paritarie avrebbero dovuto essere menzionate esplicitamente nella disposizione sui finanziamenti e, inoltre, avrebbe dovuto essere meglio presidiata l'inclusione dei disabili nei percorsi IeFP a cui questi sono iscritti in gran numero (Malizia et alii, 2017).

Un altro svantaggio molto rilevante della scuola paritaria consiste nella diseguaglianza in cui si trova sul piano fiscale rispetto alle scuole statali, sebbene le due istituzioni formative siano parti integranti del medesimo sistema nazionale di istruzione e offrano lo stesso servizio pubblico alle famiglie (Masi, 2017). A tale situazione di grave divario va gradualmente posto rimedio, assicurando *agli Enti gestori delle paritarie le stesse agevolazioni fiscali* delle statali. Inoltre, sarebbe molto conveniente che alle attività scolastiche delle paritarie potesse essere riconosciuto ai fini fiscali il carattere non commerciale.

Negli ultimi anni le *misure promozionali per l'istruzione* non solo sono aumentate a livello quantitativo, ma sono state anche migliorate sul piano qualitativo: tale linea di azione è senz'altro apprezzabile, mentre fa problema che il Ministero la riservi alle sole scuole statali con evidente danno per quelle paritarie che continuano ad essere discriminate. Anche a questa condizione di disuguaglianza occorre progressivamente porre rimedio e il documento in esame enumera gli ambiti in cui gli interventi dello Stato sono più urgenti: «incentivi alla formazione dei docenti; partecipazione ai progetti del Miur; innovazione tecnologica; iniziative extrascolastiche; edilizia scolastica» (Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica, 2017, 4; Masi, 2017).

La prima proposta di intervento viene ripresa subito dopo in maniera più specifica, chiedendo per la *formazione iniziale dei docenti della scuola secondaria* che i relativi percorsi reclutino un numero di insegnanti tale da permettere pure alle scuole paritarie di assumere docenti preparati in conformità alle disposizioni di legge: certamente, a ciò può contribuire la definizione di tempi e procedure sicure (Masi, 2017). A questo proposito va ricordato che il piano straordinario di assunzioni previsto dalla “buona scuola” ha drenato insegnanti, spesso quelli con più esperienza, dalle scuole paritarie e ha reso particolarmente problematico a queste ultime il reperimento di docenti muniti delle qualificazioni richieste. Il Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 59, emanato in base alla delega della legge n. 107/2015 relativa al sistema di formazione iniziale e di accesso all'insegnamento nella scuola secondaria di I e II grado, offre al riguardo un panorama di luci e di ombre. Da una parte, il testo precisa che il conseguimento del diploma di specializzazione adempie per le scuole paritarie l'obbligo stabilito dalla legge n. 62/2000 di servirsi di insegnanti abilitati; inoltre, gli iscritti al corso di specializzazione possono insegnare su posto comune nelle secondarie paritarie, benché limitatamente ai tre anni successivi all'immatricolazione al corso. Dall'altra, va sottolineato che non sono stati accolti gli emendamenti proposti dalle associazioni delle scuole cattoliche e cioè che: anche le paritarie potessero essere sedi di tirocinio; la previsione per cui il Miur dovrebbe stabilire il fabbisogno degli insegnanti specializzati fosse soppressa perché non conosciuta; venisse assicurata al personale già in servizio in tali scuole la compatibilità della frequenza ai corsi dell'anno di specializzazione; i tempi dei concorsi non impedissero la continuità didattica, fissando l'inizio dei percorsi formativi a settembre e non ad anno scolastico già avanzato (Malizia et alii, 2017).

2.2. Le proposte per garantire l'attuazione dell'IeFP sull'intero territorio nazionale.

Anzitutto, il documento in esame riprende l'intervento, segnalato sopra per primo, della introduzione della quota capitaria per tutte le scuole, traducendolo a livello di IeFP nella previsione di *un sistema omogeneo di Unità di Costo Standard (UCS)* (Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica, 2017; Salerno, 2017; Zagardo, 2013). Il ricorso alla metodologia del fabbisogno finanziario connesso alle UCS è contemplato dalla normativa esistente per cui con l'inizio dei percorsi triennali varie Regioni l'hanno utilizzata anche per poter godere dei benefici delle norme europee. In una prima fase la determinazione delle UCS è avvenuta in maniera diversificata sul territorio, servendosi di modalità di calcolo soggettive e lasciate alla discrezionalità delle varie amministrazioni. Nel 2015 è stato avviato un progetto di ricerca da parte del CNOS-FAP con l'apporto del Ciofs/Fp sullo studio dei costi i cui risultati sono stati messi a disposizione dell'Associazione degli Enti Nazionali di Formazione Professionale (Forma). In questo caso sono stati adottati requisiti oggettivi, scelti sulla base di criteri pubblicamente condivisi e verificabili, in conformità con parametri di efficienza nell'uso delle risorse, di efficacia nella attuazione dei percorsi e di qualità dell'offerta formativa. L'indagine ha definito in circa 117.000 euro il fabbisogno finanziario medio per il singolo percorso di IeFP annualmente erogato da una Struttura Formativa Accreditata (Centro di Formazione Professionale, Agenzia Formativa o altro). Il confronto con altre ricerche ha messo in evidenza che la cifra rientra nella fascia corrispondente al finanziamento annuale dei percorsi di IeFP, che, però, esiste una forte divaricazione tra i sussidi erogati dalle singole Regioni e che si riscontra una diffusa sottovalutazione del fabbisogno

economico dei destinatari della IeFP. Appare pertanto necessario e urgente che sotto l'egida del Coordinamento delle Regioni si inizi un iter condiviso per la determinazione ufficiale delle UCS a partire dai risultati già raggiunti.

Come si è osservato sopra, i percorsi della IeFP, pur essendo di competenza delle Regioni, devono tuttavia rispettare i vincoli statali espressi nei livelli essenziali delle prestazioni, o LEP. Questi ultimi garantiscono la presenza della IeFP in tutto il Paese e una situazione di parità reale per tutti i giovani nell'accesso a tale offerta formativa. I LEP, però, non sono stati ancora introdotti nel nostro ordinamento, neppure dal Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 61, attuativo, come si è ricordato sopra, della delega sulla revisione dei percorsi dell'istruzione professionale e sul raccordo con l'IeFP (Malizia et alii, 2017). Pertanto, il Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica chiede che si avvenga al più presto ad eliminare questa grave lacuna mediante *la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni* (2017).

L'estensione della IeFP a tutto il Paese non dipende soltanto dall'assenza della normativa sui LEP, ma anche dalle limitazioni e dalla poca efficacia delle strutture di collegamento tra i vari livelli istituzionali, in particolare con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Questa situazione impedisce alla IeFP di essere presente nei territori in modo coordinato e di poter ovviare ad eventuali resistenze e omissioni. Pertanto, il testo oggetto di questo commento propone il *rafforzamento degli strumenti nazionali di raccordo*.

Una misura essenziale per la promozione della natura professionalizzante della IeFP consiste nell'assicurare *un più efficace collegamento con il mondo del lavoro e delle professioni*. Da questo punto di vista sono due gli interventi raccomandati dal documento in esame: il potenziamento della esperienza del sistema duale (Gotti e Piano, 2016); e l'aggiornamento delle figure professionali nazionali mediante la revisione dell'accordo Stato-Regioni.

Per *rendere il sistema di IeFP veramente nazionale e compiuto*, mancano ancora due tipi di interventi. Da una parte, è necessario garantire più adeguatamente il valore dei titoli rilasciati dalle Regioni su tutto il territorio nazionale; dall'altra bisogna prevedere uno sbocco dei percorsi in verticale attraverso un collegamento stabile e adeguato con la formazione post-diploma (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, IFTS) e con quella superiore non universitaria (Istruzione Tecnica Superiore, ITS).

Si è già accennato sopra al problema della ripartizione delle risorse finanziarie, cioè alla differenza del costo annuale per allievo tra istituzioni formative accreditate e IPS a danno delle prime e alle disparità tra le Regioni riguardo all'IeFP; a ciò va anche aggiunta la precarietà dei finanziamenti e le loro disomogeneità nel tempo. Tali difficoltà vanno superate mediante *la garanzia delle risorse* che devono essere «specifiche, stabili e certe» ed erogate «sulla base di una programmazione pluriennale» (Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica, 2017, 5).

Come si è già osservato sopra, il Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 63, sul diritto allo studio, non ha stabilito esplicitamente che esso si riferisce a tutti gli studenti qualunque sia la natura giuridica dell'istituzione frequentata per cui risultano discriminati, tra gli altri, gli allievi della IeFP che non sempre risultano inclusi nei vantaggi previsti dal testo in esame (Malizia et alii, 2017). Altre disparità riguardano l'accesso dei Centri accreditati: agli interventi per l'innovazione e il miglioramento qualitativo dei servizi formativi; ai benefici per l'istruzione concessi dallo Stato; alle agevolazioni previste per le istituzioni formative che si caratterizzano per le finalità solidaristiche. Pertanto, il testo sotto considerazione propone *l'estensione delle misure agevolative regionali e statali alla IeFP*.

L'ultimo intervento richiesto consiste nella *semplificazione delle procedure e nella coerenza legislativa*. Non mancano infatti iter amministrativi eccessivamente complicati, appesantiti da inutili oneri burocratici e diversificati senza motivo tra le Regioni. Inoltre, bisognerebbe procedere all'aggiornamento delle normative regionali e alla loro semplificazione, predisponendo testi unici coordinati tra loro sul piano territoriale e congruenti con le indicazioni generali della legislazione statale.

Alla fine credo che sia d'obbligo l'interrogativo circa il grado di *incidenza* e di *efficacia* del documento in esame. C'è chi pensa che «nessuna [proposta per attuare la parità effettiva] sarà praticabile finché non si formerà un'opinione pubblica favorevole alle iniziative scolastiche delle comunità dotate di uno specifico progetto pedagogico con cui raggiungere le finalità educative racchiuse nella nostra carta costituzionale» (Zanniello, 2017). Questa opinione potrebbe trovare una conferma nel fatto che con i decreti attuativi delle deleghe della legge n. 107/2015 ancora una volta si è persa l'occasione di realizzare nel sistema educativo di istruzione e di formazione un duplice balzo in avanti di qualità, riconoscendo in modo effettivo la libertà di educazione e le grandi potenzialità della IeFP (Malizia et alii, 2017). Tutto ciò è vero, ma al tempo stesso non si può negare che, come è emerso sopra, siano stati compiuti anche nei Decreti Legislativi citati dei passi in avanti. Tenuto conto che la domanda di portare a regime autonomia, libertà di educazione e i percorsi di IeFP proviene sempre più da esponenti della società civile, si può concludere che «nell'attesa di una radicale e coraggiosa riforma del sistema nazionale di istruzione è importante non restare fermi [...], ampliando, anche poco alla volta, gli spazi di libertà/responsabilità educativa per famiglie, comunità scolastiche e realtà sociali» (Masi, 2017). E mi sembra che sia questo proprio il ruolo del documento del Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica.

Bibliografia

- ALFIERI A.M., *Il costo standard per migliorare l'efficienza del sistema*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità. Scuola Cattolica in Italia. Diciannovesimo Rapporto, 2017*, Brescia, La Scuola, 2017 (in corso di stampa).
- ALFIERI A.M. - M. GRUMO - M.C. PAROLA, *Il diritto di apprendere*, Torino, Giappichelli, 2015.
- BERLINGUER L., *Autonomia e parità, futuro della scuola*, in G. VITTADINI (a cura di), o.c., pp. 151-156.
- BERTAGNA G., *Autonomia*, Brescia, La Scuola, 2008,
- BOTTANI N., *Insegnanti al timone?*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- CICATELLI S., *La legge 107/2015 tra luci e ombre*, in «Docete», n. 1 (2015), pp. 9-31.
- CICATELLI S., *Il quadro generale (a.s. 2015-16)*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *A scuola nessuno è straniero. Scuola cattolica in Italia. Diciottesimo Rapporto 2016*, Brescia, La Scuola, 2016, pp. 353-358.
- COLEMAN J.S., *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- COLEMAN J.S. - T. HOFFER, *Public and Private High Schools: The Impact of Communities*, New York, Basic Books, 1987.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione. Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3.3.2010.
- CONSIGLIO NAZIONALE DELLA SCUOLA CATTOLICA – CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Autonomia, parità scolastica e libertà di educazione*, Roma, 2017, in www.istruzione.chiesacattolica.it (07.06.2017).
- CRISPOLTI E. - A. D'ARCANGELO, *Il secondo ciclo dell'istruzione e formazione professionale iniziale*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *A dieci anni dalla legge sulla parità. Scuola cattolica in Italia. Dodicesimo Rapporto*, Brescia, La Scuola, 2010, pp. 213-228.
- Dichiarazione Universale dell'Unesco sulla Diversità Culturale*, Parigi, 2 novembre 2001.
- DI POL R.S., *Parità scolastica: l'eccezione italiana. Cause storiche e problemi politico-ideologici*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- FALANGA M. - F. PRUNERI - P.C. RIVOLTELLA - M. SANTERINI, *Renzi e la scuola*, Brescia, La Scuola, 2014.
- FORMA, *Ddl "Buona Scuola" e IeFP*. Contributo di FORMA alle Commissioni Riunite, Roma, 8 aprile 2015.
- GOTTI E. - R. PIANO, *Il sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale. L'avvio di una sperimentazione nazionale*, in «Rassegna CNOS», 32 (2016), n. 1, pp. 107-123.
- GRUMO M., *Considerazioni e numeri su costi consuntivi e costi standard nelle scuole paritarie*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- ISFOL, *Rapporto sul sistema IeFP*, Roma, 23 settembre 2015.

- KALADICH V., *L'applicazione della legge di parità*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c., 2017a.
- KALADICH V., *Le convenzioni per le scuole primarie*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c., 2017b.
- La buona Scuola. Facciamo crescere il Paese*, in <http://passodopopasso.italia.it/> (03.09.2014).
- Le deleghe della legge 107/2015. 4 Incontri al MIUR*, in «Newsletter ADi», (30.11. 2015), 1.
- LESSIO U., *Convenzioni: la legittimità del sostegno economico dei Comuni alle scuole dell'infanzia paritarie*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA A, *Il valore della parità...*, o.c.
- MACRÌ F., *Un'occasione perduta*, in «Docete», n. 1 (2015), p. I.
- MAFFEO G., *Il diritto all'istruzione nei documenti internazionali*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- MAINARDI E., *Breve storia del buono-scuola*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c., 2017a.
- MAINARDI E., *Le agevolazioni fiscali per le spese scolastiche*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c., 2017b.
- MALIZIA G., *Politiche educative di istruzione e di formazione*, Roma, CNOS-FAP, 2008.
- MALIZIA G., *Quale cultura della parità per la XVI legislatura?*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Dieci anni di ricerche. Scuola Cattolica in Italia*, Brescia, La Scuola, 2008, pp. 31-48.
- MALIZIA G., *Autonomia e parità nel quadro dei valori della libertà di educazione*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- MALIZIA G. - C. NANNI, *Il sistema educativo italiano di istruzione e di formazione*, Roma, LAS, 2010.
- MALIZIA G. - C. NANNI - M. TONINI, *Istruzione e Formazione Professionale in Italia. Valutazione e prospettive del decennio*, in «Orientamenti Pedagogici», 59 (2012), n. 3, pp. 415-434.
- MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 33 (2017), n. 2, pp. 3-26.
- MALIZIA G. (a cura di), *Successo formativo degli allievi del CNOS-FAP qualificati e diplomati negli anni 2010-14*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali/CNOS-FAP, 2016.
- MASI M., *Le scuole paritarie in Italia: retaggio del passato o risorsa per il futuro?*, in G. VITTADINI (a cura di), *Far crescere la persona*, o.c., pp. 165-174.
- MASI M., *Come rendere effettiva la libertà di educare alla libertà*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI. DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE, I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE, *Istruzione e Formazione Professionale a.f. 2014-15. XIV rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere*, Roma, ISFOL, 2016.
- NICOLI D., *Istruzione e Formazione Tecnica e Professionale in Italia. Il valore educativo e culturale del lavoro*, Roma, LAS, 2011.
- NICOLI D., *Il progetto educativo per la scuola del risveglio*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- OIDEL – NOVAE TERRAE, *Freedom of Education Index. Worldwide Report 2016 on Freedom of Education. Indice de Liberté d'Enseignement, Rapport Mondial 2016 sur les Libertés Éducatives*, Ginevra Milano, 2016.
- PELEGATTA R., *I costi del sistema scolastico statale*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- POGGI A., *Chi ha paura della sussidiarietà? Perché è così difficile attuare la sussidiarietà nella scuola e perché sarebbe conveniente*, in RIBOLZI L. - G. VITTADINI (a cura di), *S.O.S. Educazione...*, o.c., pp. 105-116.
- POGGI A., *Linee di tendenza della legislazione recente in materia di istruzione paritaria*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.

- RIBOLZI L., *Qualche considerazione conclusiva*, in L. RIBOLZI - G. VITTADINI (a cura di), *S.O.S. Educazione...*, o.c., pp. 188-196.
- RIBOLZI L., *La fine del futuro e l'educazione come lavoro*, in G. VITTADINI (a cura di), *Far crescere la persona...*, o.c., pp. 175-182.
- RIBOLZI L., *Finalità e forme della scuola: le trasformazioni della domanda sociale di educazione*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- RIBOLZI L. – G. VITTADINI (a cura di), *S.O.S. Educazione. Statale, paritaria: per una scuola migliore*, Milano, Fondazione per la Sussidiarietà, 2014.
- RUINI C., *Prolusione*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Per un progetto di scuola alle soglie del XXI secolo. Scuola Cattolica in Italia. Secondo rapporto*, Brescia, La Scuola, 2000, pp. 55-68.
- SALERNO G.M., *Per una proposta condivisa di Unità di Costo Standard nella leFP*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- TACCONI G., *Tra scuola e lavoro*, Roma, LAS, 2015.
- VITTADINI G. (a cura di), *Far crescere la persona*, Milano, Fondazione per la Sussidiarietà, 2016.
- ZAGARDO G., *Percorsi di leFP: un'analisi comparata dei costi di Regioni e PA*, Roma, ISFOL, 2013.
- ZAGARDO G., *Modelli scolastici e finanziamenti alle scuole governative in Europa*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.
- ZANNIELLO G., *Identità e qualità di una scuola. Il valore aggiunto dell'appartenenza a una comunità*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c.