

Cap. 5 - *Modelli scolastici e finanziamento alle scuole non governative in Europa*¹

Dopo la crisi economica del 2008 si è molto discusso in Europa sulla convenienza di finanziamenti mirati alla sostenibilità e all'efficienza dell'istruzione. Si rendeva necessario favorire riforme strutturali di investimento che accrescessero l'efficienza della spesa, stimolando “la partecipazione di un'ampia gamma di soggetti interessati”². Tra questi soggetti vi sono, oggi, a pieno titolo anche le scuole non governative, che svolgono un ruolo di rilevanza crescente nell'ambito dei diversi sistemi educativi.

Sono in molti a pensare che in un futuro non lontano si creeranno le condizioni per il passaggio a un modello organizzativo di *education* diverso da quello tradizionale: certamente più personalizzato e attento alla domanda educativa da parte di studenti, famiglie, imprese e società. Per far questo, occorre, però, una capacità di innovazione didattica e organizzativa che non si fermi ai limiti imposti dal governo centralizzato dell'istruzione. Si tratta di considerare il carattere pubblico di una scuola non in base alle caratteristiche del soggetto gestore, ma in quanto erogatrice di un servizio di qualità offerto a tutti e orientato al bene della cosa pubblica³. Le scuole “paritarie”⁴, più vicine al territorio e spesso organizzate in reti e *provider*, costituiscono in Europa un modello agile di offerta educativa che ben si adatta a raccogliere le sfide dell'innovazione, dell'inclusione e della competitività. Per altro verso, anche se non tutti gli Stati (compreso il nostro) sono attrezzati al riconoscimento pieno della funzione pubblica delle scuole non governative, vi sono segnali diffusi di un cambio di paradigma. Infatti, per la soluzione delle tante criticità del modello di *education* attuale, si punta sempre più⁵ alle istituzioni scolastiche paritarie accettandone il finanziamento “pubblico” a fronte del ruolo ugualmente “pubblico” da esse esercitato.

Tra i paesi che hanno risultati superiori alla fascia media nelle classifiche PISA, i due terzi dispongono un finanziamento includente le scuole non governative, e tale che favorisca almeno due delle tre principali modalità di aiuto pubblico alle paritarie: finanziamento dei docenti, finanziamento dei costi operativi e sovvenzione dei costi di investimento in strutture e attrezzature⁶. Questo fa pensare alla realizzazione di uno degli scenari previsti dall'OCSE/CERI⁷ circa il superamento del modello burocratico (*bureaucratic school system*), a favore di reti cooperative (*learning networks and the network society*) gestite dalle comunità più vicine al territorio e con forte competizione tra gli attori di formazione. In Europa, il dibattito sull'opportunità del

¹ Giacomo Zagardo, esperto di politiche educative.

² Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio su Investire nell'istruzione e nella formazione — una risposta a «Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici*, 2013/C 64/06. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52013XG0305\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52013XG0305(01))

³ Sentenza del Consiglio di Stato della Repubblica Italiana, Sezione Quinta, n. 2605, del 9 maggio 2001; Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n. 15/17, Lussemburgo, 16 febbraio 2017, Conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-74/16.

⁴ Con il termine “paritaria” si vuole intendere la scuola privata accreditata, sinonimo di “scuola pubblica non governativa”. In tale accezione, si userà il termine, di qui in avanti, anche fuori dal contesto italiano.

⁵ Oidel/Novae Terrae, *Freedom of Education Index 2016, Worldwide Report 2016 on freedom of education*, 2017, p. 323. <https://www.novaeterrae.eu/en/documents/847-freedom-of-education-index-research.html>

⁶ Ibidem

⁷ OCSE/CERI, *Schooling for tomorrow. What schools for the future*, 2001, <https://goo.gl/13aABY>

finanziamento alle scuole non governative è ancora presente, non a caso, solo nei paesi meridionali (Portogallo, Spagna, Francia e Italia) in ragione di un'opposizione che ha radici ideologiche, anche se si presenta sui temi dell'equità. Negli altri paesi, un tale dibattito ha un'incidenza minore o nulla, dal momento che l'allargamento dell'istruzione pubblica a scuole non governative è stata sostenuta di fatto da un numero crescente di Stati. In Olanda, Svezia, Finlandia e Repubblica Slovacca oltre il 90% dei finanziamenti alle scuole viene da fonte pubblica (Stato, Autorità locali ecc.); così pure accade in Norvegia, Slovenia, Belgio, Ungheria, Lussemburgo e Irlanda, e parzialmente in Germania, che erogano da fonte pubblica tra l'80% e il 90% dei finanziamenti⁸. In Danimarca, Estonia, Repubblica Ceca e Spagna il finanziamento copre dal 75% al 60%, mentre in Polonia, Portogallo e Svizzera supera il 40% dei costi⁹. Va precisato, però, che negli ultimi 15 anni nei paesi OCSE la quota di iscritti alle istituzioni educative non governative è rimasta pressoché stabile sia nella primaria che nella secondaria inferiore e superiore, non producendo gli squilibri temuti a sfavore dell'istruzione governativa. Poche sono le eccezioni, come la Svezia e l'Inghilterra, che hanno adottato una politica decisamente orientata a favorire la sostituzione delle scuole meno performanti in un ambito di quasi-mercato.

Si comprende, pertanto, che in Europa il dibattito sulla "legittimità" dei finanziamenti alle scuole non governative sia poco attuale, essendo più opportunamente ricentrato sulle "modalità" della copertura delle sovvenzioni pubbliche o sulle regole per rendere le scuole non governative parte integrante e adeguata del sistema, in linea con il profilo costituzionale di ciascuno Stato. Si tratta, infatti, di favorire quelle condizioni di adeguatezza finalizzate a realizzare al meglio i percorsi dell'offerta (*sustainability full standard cost*), evitando di puntare ai meri "costi di sopravvivenza" (*survival costs*) che fanno cassa per i governi ma non raggiungono la qualità richiesta in modo equo ed efficace. Per altro verso, per non cadere in facili abusi o in attribuzioni di finanziamenti tanto consuetudinari (storici) quanto arbitrari, occorrerebbe un concreto sforzo iniziale per individuare in modo trasparente i bisogni e i "costi standard medi"¹⁰ per gruppi di studenti che condividono le medesime caratteristiche. Questo impegno porta a rompere il monopolio, sottomettendo le scuole di Stato al giudizio della collettività pagante nei casi in cui, senza un motivo legittimo, la gestione della spesa sia inefficiente perché palesemente superiore a quella dei privati.

Il crescente peso dei costi stimati per l'istruzione (edilizia e sicurezza di tutte le scuole, organizzazione efficiente di tempi e spazi, retribuzione e formazione dei docenti e capi di istituto migliori, digitalizzazione, ecc.) ha spinto alcuni paesi alla graduale estensione dei finanziamenti alle meno costose scuole non governative sovvenzionate (*government-dependent*), mantenendole nell'ambito dell'istruzione "pubblica".

Questa visione del problema travalica la contrapposizione ideologica di alcuni decenni fa o la stempera fino a renderla pletorica. Nei paesi più evoluti, anche i partiti tradizionalmente ostili alla paritarietà scolastica spostano la contesa su argomenti minori. E' il caso del partito laburista del Regno Unito che tollera le *Free Schools* ma vuole limitarne la creazione dove c'è un *surplus* di

⁸ OECD (2012), *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile*, OECD Publishing, p. 7 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>

⁹ Alfieri A.M., Grumo M., Parola M.C., *Il diritto di apprendere. Nuove linee di investimento per un sistema integrato*, Giappichelli, 2015, p.55.

¹⁰ Agasisti T., *Verso la determinazione del costo standard in istruzione: aspetti metodologici e prospettive di policy*, in Ribolzi L. e Vittadini G., (a cura di) "S.O.S. Educazione – statale, paritaria, per una scuola migliore", Fondazione per la Sussidiarietà, 2014, pp.72-83.

posti¹¹. Allo stesso modo, in Svezia, la sinistra social-democratica, quando ritorna al potere, non rimette mai in discussione l'esistenza delle *Friskolor*¹².

Così, nell'analisi che ne fa il Rizvi¹³, la presenza della paritarietà si spiega sia per contenere i bilanci statali dell'istruzione che per affermare, nello spirito della sussidiarietà, la migliore capacità di gestione, organizzativa e didattica, dei privati e delle comunità del territorio in ambito scolastico. Tali orientamenti sono rafforzati dalla consapevolezza dell'esistenza di un conflitto d'interesse che rende il governo statale dell'istruzione, per il suo contemporaneo coinvolgimento nella gestione dell'istruzione e nel suo controllo, meno credibile (*less trustworthy*) e tendenzialmente incapace, per le sue dimensioni, di creare ed estendere l'innovazione (*stifles the potential for innovation*). Per contro, la scuola non governativa, più legata al territorio, favorirebbe il senso di comunità rispetto alle distanti e lente megastrutture burocratiche della scuola di Stato. Si aggiunga che la "liquida" circolazione delle politiche scolastiche nel mondo ipertecnologizzato della comunicazione globale non permette più che si faccia velo alle rigidità dei sistemi scolastici, soggetti, ormai, a diverse forme di *accountability*. All'affermarsi di questi orientamenti concorrono anche studi di alcuni economisti dell'istruzione, tra i quali Hanushek¹⁴ e Agasisti¹⁵, che attribuiscono livelli di apprendimento significativamente superiori proprio ai sistemi istituzionali dove c'è una consistente presenza di scuole non governative finanziate con risorse pubbliche.

In questo contesto lo Stato non coincide più con il pubblico, ma si orienta a divenire un attore del pubblico con ruolo sussidiario. Variano i profili di "decentramento" adottati per estendere il pubblico non governativo e variano anche i modi di giustificarli. Si ha la consapevolezza che l'istruzione non possa essere sostenuta ancora per molto interamente dallo Stato e si comprende che le istituzioni centrali saranno sempre più in affanno nel soddisfarne necessità e spese¹⁶. Pertanto "Qualche forma e livello di privatizzazione diventa inevitabile"¹⁷ per supportare lo Stato nella copertura dell'offerta e delle relative spese di erogazione e mantenimento, nella prospettiva di un disimpegno discreto nella gestione diretta e di una più attenta "programmazione, valutazione e ricerca"¹⁸. Il ruolo del potere centrale cambia mentre la sua presenza potrebbe ridursi in termini quantitativi mantenendo personale qualificato a presidiare gli snodi cruciali del sistema. E' seguendo questa logica che, ad esempio in Svezia, il colossale ministero della Pubblica istruzione fu

¹¹ In questo caso si chiede di non aprire nuove *Free school* dove già sono presenti scuole governative che ottengono gli standard richiesti. The Telegraph, *Labour manifesto 2015: the key policies and what they mean for you*. <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/labour/11532277/manifesto-2015-summary.html>

¹² Secondo Malin Rising: "Questo sistema non è stato rimesso in discussione dalla nuova maggioranza politica socialdemocratica uscita vincitrice dalle urne nelle elezioni del 1994. La sua popolarità ha dissuaso i dottrinari del partito a smantellarlo ed ha invece confortato il senso pratico dell'ala pragmatica della socialdemocrazia svedese". <http://www.oxydiane.net/politiche-scolastiche-politiques/evolution-des-systemes-d/article/lo-statalismo-svedese-nella-scuola>

¹³ Rizvi F., *Privatization in Education: Trends and Consequences*, Education Research and Foresight Series, No. 18. Paris, UNESCO October 2016, p. 3. <https://goo.gl/cZ2ImC>

¹⁴ Hanushek e Woessmann, *The economics of international differences in education achievements*, in Hanushek et alii, "Handbook of the economics of education", Elsevier, 2012.

¹⁵ Agasisti T., Sibiano P., *Capitale umano e crescita economica: il ruolo del sistema educativo e dei non cognitive skills*, in Fondazione per la Sussidiarietà, "Far crescere la persona. La scuola di fronte al mondo che cambia", I Saggi, n. 14, Geca, 2017, pp. 73-78. Su questo punto si veda più avanti il caso della Svezia.

¹⁶ Bottani N., *Requiem per la scuola? Spunti di riflessione sul futuro dei sistemi scolastici statali*, in Ribolzi L. e Vittadini G. (a cura di) "S.O.S. Educazione – statale, paritaria, per una scuola migliore", Fondazione per la Sussidiarietà, 2014.

¹⁷ Ibidem, Rizvi 2016; per l'Italia vedi <https://goo.gl/N38zYY>

¹⁸ Ribolzi. L., *La fine del futuro e l'educazione come lavoro*, in Fondazione per la Sussidiarietà, "Far crescere la persona. La scuola di fronte al mondo che cambia", I Saggi, n. 14, Geca, 2017, p. 181.

smantellato da una maggioranza politica a guida social-democratica e ridotto ai minimi termini intorno al 1990.

Il processo di allargamento dell'istruzione pubblica ad altri soggetti che non siano governativi ha comportato il trasferimento di risorse, funzioni e persino personale dallo Stato ad altri attori. Cresce il ruolo di quelli privati come genitori, imprese e organizzazioni non governative. Si sviluppano nuove forme di autonomia nell'ambito delle scuole statali che potremmo definire "a statuto speciale", vale a dire dotate di maggiore libertà curricolare e di budget, di diritto di assunzione dei propri docenti e di un consiglio di amministrazione che governi scelte e innovazione didattica. In un primo tempo quest'autonomia si attua nelle zone più a rischio di abbandono e, successivamente, in base ai risultati, si estende il modello a tutto il territorio: è un passaggio che si rende esplicito, ad esempio, nella transizione dalle *Maintained Schools*, alle *Academies* e, infine, alle *Free Schools* del sistema inglese¹⁹. E' stato studiato negli ultimi anni anche il nesso tra autonomia scolastica e valutazione di apprendimenti, con il risultato che le *performance* degli studenti appaiono in significativo miglioramento dove i sistemi di istruzione prevedono una reale autonomia scolastica e una valutazione centralizzata²⁰.

In alcuni paesi, tra i quali l'Italia, la Grecia e la Turchia, l'accesso all'istruzione paritaria è ancora soggetto a limitazioni in ordine a una piena libertà di educazione. In altri paesi, invece, non c'è discriminazione in termini economici nell'assicurare a tutti i gruppi sociali un livello equo di scelta e di qualità educativa: qui lo Stato non è tenuto a contribuire ai costi dell'educazione privata ma, nel momento in cui riconosce la funzione pubblica delle scuole paritarie, non concede più finanziamenti in modo discriminante²¹. Inoltre, per un'effettiva libertà di educazione, il livello di qualità deve essere valutato da un'autorità amministrativa indipendente e supportato da un corpo ispettivo adeguato.

La libertà di educazione è necessaria anche per compensare il declino percepito nella qualità di alcune istituzioni scolastiche statali, quando le scuole non governative danno prova di funzionare meglio. E' una scelta dei genitori che non può essere limitata (sovranità educativa), tanto più che l'apprezzamento della qualità delle scuole (a prescindere dal tipo di gestione, statale o non) si colloca oggi in una prospettiva di lenta corrosione del valore legale del titolo di studio, che vede nell'apprendimento un "bene di consumo" e, ancora per molti, un "investimento" per la mobilità sociale verso l'alto.

La libertà di educazione si realizza solo in presenza di un autentico pluralismo educativo. Questo è inteso come una molteplicità di quei valori/idealità che, in una concreta comunità di apprendimento, aiutino a formare personalità (*character*) dotate di *non cognitive skills*²², capaci di far parte della cittadinanza attiva con spirito critico. La scelta dei genitori, nel dare i maestri di senso all'educazione dei figli, va protetta da qualunque indottrinamento da parte dei governi e dal pericolo, sempre presente, di scorgere nell'istruzione uno strumento di consolidamento politico. Ma il pluralismo delle comunità educative è anche nei metodi e negli strumenti, che possono toccare la gestione dei tempi e degli spazi, l'uso di metodologie e la ricchezza di risorse didattiche e contesti

¹⁹ *Parliament of the United Kingdom, Academies Act, 2010* goo.gl/eWrJYD

²⁰ *Ibidem*, Hanushek e Woessmann, 2012.

²¹ K. de Feyter and I. Gomez (eds), *Privatization and the Human Rights in the Age of Globalization*. Antwerp-Oxford, Intersentia, 2005, p. 237 <https://goo.gl/UzXasj>

²² Le *non cognitive skills* sarebbero predittori, secondo Heckman e Kautz, di migliori risultati sia scolastici che lavorativi. Heckman J.J., Kautz T., *Hard evidence on soft skills*, in "Labour Economics" 19 (4), 2012, pp.451-464. Heckman J.J., Kautz T., *Formazione e valutazione del capitale umano*, 2016, Il Mulino.

di apprendimento. Come già è stato scritto²³: “questa varietà di approcci non trova agevolmente copertura dentro gli ordinamenti delle scuole statali, che continuano ad essere pensati per l’uniformità dei grandi numeri. (...) Occorre, però, chiedersi se le prerogative statali in materia di istruzione richiedano necessariamente anche il monopolio della gestione delle singole scuole e quali siano i costi di uno scenario di questo tipo”. Pertanto, non deve meravigliare che in molte nazioni europee la risposta a questi interrogativi si sia tradotta in un superamento del monopolio educativo dello Stato, quando, invece, in Italia la “*guerre scolaire*” è ancora aperta per il timore di accrescere le disuguaglianze.

E’ opportuno precisare su questo argomento che, con l’allargamento della base di scuole non governative, aumenta, inizialmente, il rischio di stratificazione socio-economica. Tuttavia, specialmente con l’uso dei *vaucher* e degli sgravi fiscali, la scelta più libera da vincoli economici renderebbe i genitori *driver* dell’innovazione, producendo la rottura del monopolio e un miglior clima competitivo per tutto il sistema. Diversamente, come è stato osservato dall’OCSE²⁴, i *voucher* finalizzati ai soli contesti svantaggiati e alle situazioni di deprivazione, hanno un effetto limitato nell’espandere sia una reale scelta scolastica che la competizione tra le scuole per il miglioramento degli standard. La scelta delle famiglie induce, alla lunga, un effetto benefico sui sistemi, perché dove le scuole non governative ricevono aiuti consistenti da più tempo c’è una stratificazione socio-economica irrilevante tra scuole governative e non²⁵. In alcuni paesi, infatti, il livello socio-economico medio degli studenti delle scuole non governative non è diverso da quello degli altri studenti, pur in presenza di una copertura finanziaria pressoché completa da parte dello Stato. Questo è, ad esempio, il caso dell’Olanda, che ha inserito nella Costituzione la parità economica tra le scuole (“finanziamento equo”) e non mostra ormai differenze socio-economiche nelle istituzioni educative governative e libere. Ciò attesta che l’estensione dei finanziamenti a scuole non governative non è di per sé correlata alla stratificazione e, comunque, non per sempre. Proprio questi esiti erano stati previsti dal premio Nobel Friedman in una delle sue ultime interviste: gli si chiedeva se non lo preoccupasse il fatto che, con la libera scelta dei genitori, le famiglie con più capitale finanziario e sociale potessero scegliere le scuole migliori per i loro figli, lasciando gli altri a frequentare quelle inferiori. Lui rispose che, con il tempo, di ogni miglioramento inizialmente usato dai ricchi ha potuto beneficiarne di più la gente con i redditi bassi²⁶. Occorre, dunque, considerare la parità, con prospettiva temporale, come un contributo al diritto all’istruzione dei

²³ Associazione TreeLLLe, *Scuole pubbliche o solo statali? Per il pluralismo dell’offerta Francia, Olanda, Inghilterra, USA e il caso Italia*, Quaderno n. 10, Giugno 2014, p.18 goo.gl/y4oxy7

²⁴ OECD (2012), *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile*, OECD Publishing, p. 8 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>

²⁵ Ibidem, OECD (2012) p. 7

²⁶ *Intervistatore*: “Mr. Friedman, dando libera scelta ai genitori non la preoccupa che famiglie con più capitale finanziario e sociale possano scegliere le scuole migliori per i loro figli e altre famiglie debbano frequentare scuole inferiori?” *Friedman*: “Quando si iniziarono a produrre le automobili erano molto costose e solo i ricchi potevano comprarle. Ciò che accadde nel tempo è che la ricchezza prodotta sostenne i primi fondi per lo sviluppo dell’industria. Così, le automobili si poterono diffondere. I benestanti le comprarono e questo offrì le basi per una piccola industria che crebbe, sviluppò tecniche migliori, più a buon mercato e ora quasi tutti hanno un’automobile. Sicuramente c’è molta meno differenza nella stratificazione della popolazione che oggi compra automobili rispetto a cent’anni fa, quando l’automobile stava iniziando ad apparire. Si potrebbe fare lo stesso ragionamento anche con la televisione, nata negli anni ’30: era molto costosa e solo i ricchi la compravano, ma ora ognuno ha la sua televisione. In generale, nel corso della storia, di ogni miglioramento ha potuto beneficiarne di più la gente con redditi bassi. (...) Così, si avvera l’opposto delle sue preoccupazioni. Pearl Rock Kane, “*An Interview with Milton Friedman on Education*”, Columbia University, Teachers College, National Center for the Study of Privatization in Education, Occasional Paper No. 67, November 2002.

gruppi più vulnerabili. Occorre anche riflettere sugli equilibri presenti nei modelli di sistemi *government-dependent*, tra le istituzioni scolastiche *non-profit* e quelle *for-profit*. Bisogna, infine, considerare che i maggiori pericoli per l'equità non vengono, oggi, solo dalla scuola. La traduzione delle disuguaglianze sociali in disuguaglianze educative si attua attraverso la crescente personalizzazione dell'offerta formativa esterna alla scuola, che richiede, forse più di altri settori, un intervento mirato per indirizzare perequativamente le risorse pubbliche verso i meno abbienti.

Si offrono, di seguito, tre esempi di decentramento del potere centrale in materia di istruzione: nel primo, lo Stato "delega" una quota dell'offerta educativa (Francia), nel secondo "cede" il monopolio in un orizzonte di quasi-mercato (Svezia), mentre nel terzo "si ritira" lasciando per se la sola funzione sussidiaria (Irlanda).

Francia

E' noto che il sistema educativo francese è stato tra i primi ad essere centrato essenzialmente sullo Stato. Tuttavia, anche le istituzioni educative non statali, in massima parte di ispirazione cristiana, hanno oggi un ruolo assai importante nel sistema scolastico nazionale. In particolare, alla fine degli anni '50, dopo la cosiddetta "*guerre scolaire*", che ha visto le parti politiche impegnarsi in un rovente dibattito, la legge Debré²⁷ ha impostato le basi di un servizio unificato rendendo possibile "l'integrazione nell'insegnamento pubblico" delle scuole non governative (art. 3). Da quel momento, l'*école privée* è stata associata al servizio pubblico statale, svolgendo per contratto "un servizio privato di pubblica utilità". E' con la legge Guerneur²⁸ del 1977 e successive modifiche che sono state definite e ordinate le condizioni di aiuto alle scuole non governative, riconoscendo al contempo al pluralismo un valore costituzionale. Infatti, la Corte costituzionale ha stabilito che: "tutte le disposizioni legislative che avranno per effetto quello di creare un monopolio a favore di istituzioni dell'insegnamento pubblico attenteranno al principio della libertà di insegnamento"²⁹. La legge Guerneur conferisce agli insegnanti paritari gli stessi vantaggi di quelli statali, riaffermando a un tempo il carattere proprio delle scuole sotto contratto e la loro libertà di scegliere l'*équipe* di lavoro. Lo Stato francese paga gli insegnanti secondo il "contratto" stipulato con le scuole mentre gli enti locali coprono le spese di funzionamento: i comuni per le scuole primarie, i dipartimenti per le scuole medie e le regioni per i licei. L'aiuto che stabilisce la legge vale per il "contratto di associazione" mentre il "contratto semplice" prevede che le spese di funzionamento restino ancora a carico dell'istituzione scolastica. Per passare al *contrat d'association* la scuola deve operare per cinque anni e soddisfare un bisogno scolastico riconosciuto. L'"*enseignement privé sous contrat*" attinge a fondi pubblici ma conserva, allo stesso tempo, le sue caratteristiche peculiari a patto di svolgere gli stessi programmi del Ministero dell'Educazione nazionale e sottomettersi alla sua vigilanza. L'ispezione nelle scuole private riguarda l'obbligo scolastico, la prevenzione sanitaria e sociale, il rispetto dell'ordine pubblico e dei buoni costumi. Le scuole "*sous contrat avec l'Etat*" devono accettare bambini di tutte le religioni e le spiegazioni degli insegnanti devono risultare in armonia con i manuali pubblici. In cambio, la scuola repubblicana ha accettato che nei manuali non si parli in termini offensivi delle religioni. Le scuole di ispirazione cristiana sono

²⁷ Legge n. 59-1557 del 31 dicembre 1959.

²⁸ Legge n.77-1285 del 25 novembre 1977. I contenuti della legge sono stati confermati nel 1994 con *Décision n. 93-329 DC du 13 janvier 1994*.

²⁹ Decisione del *Conseil Constitutionnel* n. 77-87 DC del 23 novembre 1977.

frequentate anche da musulmani, che ne apprezzano la maggiore libertà religiosa rispetto a quelle statali³⁰. Non fa parte del servizio pubblico per contratto un 3% di scuole che seguono propri programmi (Montessori, Steiner ecc) senza alcun legame con lo Stato ma anche senza aiuto finanziario.

Nel 2016, gli oltre 2,1 milioni di studenti delle scuole private di utilità pubblica corrispondono al 17,1% della popolazione scolastica francese. Secondo le statistiche del Ministero dell'Istruzione³¹, nell'a.s. 2016/17, la percentuale di bambini francesi frequentanti nel territorio metropolitano e nei Domini la scuola materna *privée* è del 12,7% (+0,3% rispetto all'a.s. 2009/10) e del 14,4% quella relativa agli alunni della scuola elementare non statale (+0,2% rispetto all'a.s. 2009/10). Per quanto riguarda la secondaria, la quota della popolazione scolastica francese che opta per il "non statale" è attestata al 21,2% (-0,2% rispetto all'a.s. 2009/10). E' da riscontrare ancora una tendenza alla crescita delle *privé* nella secondaria inferiore (*collège*). Qui si rileva un 21,5% rispetto al 20,4% del 2005. Le lievi variazioni nel tempo confermano, dunque, una sostanziale stabilità degli equilibri del sistema scolastico francese, in linea con la media dei paesi OCSE.

La Francia investe per l'istruzione il 6,8% del Pil. La spesa media per studente è di 8.440 euro: il 74,3% per gli stipendi (in Italia circa il 95%), l'8,0% per le spese di investimento e il 17,7% per le spese di funzionamento. La condizione economica delle scuole non governative è buona e ormai stabile. Lo attesta anche il discreto 16° posto nella classifica del *Freedom of Education Index*. Gli aiuti finanziari destinati alle scuole non governative includono i costi degli stipendi degli insegnanti e i costi operativi (riscaldamento, pulizia, elettricità, ecc) ma non i costi di investimento (edifici e attrezzature).

Svezia

Dal 1992 la Svezia ha introdotto con successo il *buono scuola*, con un impulso all'allargamento del settore pubblico dell'istruzione e senza segnare, con la sua presenza, la fine della scuola governativa³². L'azione delle *Friskola*³³ ha portato benefici all'intero impianto educativo³⁴: si è rivitalizzato anche il settore governativo dell'istruzione, con sinergie tra reti e associazioni per affrontare la difficile competizione con le paritarie. Le scuole *for-profit* favorirebbero il potenziale del sistema paritario, soprattutto nell'estendere a nuove aree la competizione e la qualità della scuola, consentendo di raggiungere in breve tempo livelli di qualità accettabili³⁵.

³⁰ Zagardo G., La punta di diamante, scenari di scolarizzazione e formazione in Europa. Isfol, 2010, p. 69.

³¹ MENESR-DEPP, *Les élèves du premier degré à la rentrée 2016 : moins d'un élève sur dix est en retard à l'entrée en CM2*, Note d'information - N° 40 - décembre 2016; MENESR-DEPP, *Les élèves du second degré à la rentrée 2016 : une baisse généralisée des taux de redoublement*, Note d'information - N° 41 - décembre 2016.

³² Böhlmark, A. e Lindahl, M. "Does School Privatization Improve Educational Achievement? Evidence from Sweden's voucher reform", 2008, IZA Discussion Paper No.36, Institute for the Study of Labour, Bonn. Retrieved 4 July 2010, p. 23 (<http://ftp.iza.org/dp3691.pdf>).

³³ Il termine *Friskola* (con pronuncia *friskùla*) è singolare e significa "scuola indipendente", mentre il plurale è *Friskolor* (*friskùlor*).

³⁴ Miron G., *Free Choice and Vouchers Transform Schools. Educational Leadership*, October, 1996: pp. 77-80; Daisy Meyland-Smith, Natalie Evans, *A Guide to Schools Choice Reforms*, Policy Exchange, 2009, p. 55: "i tre principali studi sull'impatto delle *Friskolor* sulle performance delle municipalità studiate sono positivi"; Sugli effetti generali della competizione in un sistema misto cfr. Cipollone P, Sestito P., *Il capitale umano*, Il Mulino, 2010, p. 83, dove si afferma che a certe condizioni, "la competizione avrà effetti stimolanti proprio per le scuole di qualità più bassa".

³⁵ Coulson, A. J. "Toward Market Education: Are Vouchers or Tax Credits the Better Path?", 2001, Policy Analysis No.392, Cato Institute. (<http://www.cato.org/pubs/pas/pa392.pdf>).

Il dibattito politico sulle difficoltà del dispendioso e inefficiente sistema educativo centralizzato, portò nel 1990, sotto il governo social-democratico, a trasferire la gestione delle scuole alle municipalità e a ridurre all'essenziale il Ministero dell'Istruzione. Dopo appena due anni, il governo di centro-destra introdusse la "rivoluzione della scelta" con scuole "indipendenti" (in realtà "government-dependent"), approvate dall'Agenzia nazionale per l'educazione. Questa, creata nel 1991 e riformata nel 2003, ebbe l'incarico di valutare il sistema scolastico. Dal 2008 fu creato un servizio autonomo di Ispettorato (*Skolinspektionen*), con prerogative rilevanti: ad esempio, se un'istituzione educativa non mostra risultati qualitativi soddisfacenti alle valutazioni comunali, l'Ispettorato nazionale ne revoca l'autorizzazione e, da quel momento, la scuola non fa più parte del sistema retribuito.

Le condizioni per l'avvio di una scuola paritaria sovvenzionata erano all'inizio relativamente non regolamentate, ma vi è stata una restrizione dopo il cambio di governo del 1994. Si è, infatti, introdotta la norma che una scuola indipendente debba avere almeno 20 studenti ed essere autorizzata in quelle zone che non si prevede possano avere un impatto fortemente negativo per la scuola governativa. Con l'introduzione della nuova legge sull'istruzione del 2011, le scuole paritarie hanno dovuto adottare lo stesso curriculum delle scuole municipali e sono state sottoposte a una valutazione obbligatoria dopo tre anni e alla fine della scuola primaria, oltre che alla fine della secondaria.

E' dimostrato da una recente ricerca che vi siano meno scuole indipendenti nei comuni retti da una maggioranza di sinistra³⁶, tuttavia non sembra che vi siano preclusioni assolute da parte degli schieramenti politici sulle *Friskola*, ma solo su quelle a orientamento religioso. Recentemente, i liberali hanno proposto di porre un freno a nuove scuole di ispirazione musulmana e cristiana (per il presunto orientamento creazionista), specialmente in zone a forte immigrazione³⁷. Secondo questa opinione, le scuole indipendenti dovrebbero essere prive di orientamenti religiosi o politici per difendere meglio il diritto dei figli dai loro genitori. I bambini dovrebbero poter formare una propria coscienza a scuola sulla base delle indicazioni del governo di turno, il quale risulterebbe garante del comune sentire del popolo svedese e delle regole di cittadinanza. Diversamente, i moderati non vogliono un divieto totale sulla creazione di nuove scuole di ispirazione religiosa.

L'approccio delle *Friskola*, personalizzato e tutoriale, unitamente al migliore contatto con il mondo professionale, costituisce un richiamo per le scelte dei genitori, i quali mostrano di gradire la paritarietà e la usano come *driver* di innovazione, operando scelte diversificate e non routinarie. Nel corso degli anni, infatti, vi sono state variazioni sensibili nella scelta dei genitori tra le scuole paritarie. Il mercato è divenuto concorrenziale e dinamico a causa della pressione competitiva e al calo delle nascite. Vi sono punte di innovazione nelle scuole *for-profit*, i cui *provider* sono stati più abili ad adottare nuovi programmi, diversificando l'offerta. Così come quella dei genitori, anche la soddisfazione dei docenti è maggiore nelle scuole indipendenti di quanto non lo sia nelle governative.

Le *Friskola* sono passate da 90 nel 1991 a più di 1.000 ai giorni nostri. La diffusione delle scuole non governative, e in particolare quelle *for-profit* è pressoché totale su tutto il territorio. Sono istituite sia nelle aree di maggiore status socio-economico che nelle zone deprivate. La proporzione

³⁶ Rapporto ESO (Gruppo di esperti su studi di Finanza Pubblica) pubblicato l'8 giugno 2016. <http://eso.expertgrupp.se/friskolor-startas-oftare-invandrantata-omraden/>
http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2014/12/2016_3-N%C3%A4r-skolan-sj%C3%A4lv-f%C3%A5r-y%C3%A4lja.pdf

³⁷ <http://skolvarlden.se/artiklar/strangare-regler-religiosa-friskolor>

di alunni che frequentano scuole paritarie è in crescita maggiore nelle zone rurali rispetto a quelle cittadine, tentando di colmare un *gap* che oggi è sotto i 10 punti percentuali. Le *Friskola* sono generalmente più piccole di quelle municipali. Esse corrispondono al 25% sul totale nazionale delle scuole per l'infanzia³⁸, al 27% delle scuole preparatorie³⁹, al 17% delle scuole primarie e al 34% delle scuole secondarie. Nel 2016, la proporzione di iscritti tra le sole scuole paritarie⁴⁰ è dell'86,4% per le scuole *for-profit*, del 7,8% per le confessionali (cristiane, musulmane e giudaiche), del 4,5% per le steineriane e dell'1,3% per le internazionali. Nella scuola dell'obbligo, le organizzazioni *for-profit* sono cresciute a un ritmo di 5.000 iscritti all'anno (mentre le *non-profit* ristagnano), con un incremento che corrisponde finora al 4% annuo degli alunni di tutte le scuole non governative, anche se già si annuncia una saturazione della domanda in molte municipalità. A causa del decremento demografico, tra il 2011 e il 2013 si è avuta per la prima volta una diminuzione di studenti e di istituzioni scolastiche paritarie della secondaria superiore (da 94.060 a 85.079 allievi). Tuttavia, la "bassa" ha toccato più pesantemente la scuola governativa, che ha perso dal 2009 al 2013 il 21% dei suoi effettivi. Attualmente, su tre scuole secondarie superiori, una è indipendente. Lo sviluppo della paritarietà è stato, dunque, dapprima caratterizzato da una diversità di attori il cui numero decresce per la saturazione della domanda e per la selezione, mentre poi si riscontra una crescente concentrazione dell'offerta in pochi *provider* educativi. Le prime dieci associazioni di scuole indipendenti per numero di allievi hanno al loro interno la presenza di 127 imprese, che fanno dell'alternanza scuola-lavoro, come l'intendiamo noi, un reperto d'altri tempi. Più di un terzo degli studenti di scuola non governativa, sia obbligatoria⁴¹ che secondaria superiore⁴², appartiene ai primi 10 *provider* di scuole *for-profit*. Nella sola Stoccolma un solo gestore ha più studenti di secondaria superiore dell'intera municipalità⁴³.

La quota di 15enni iscritti alle scuole non governative acquista massa critica e aumenta dall'8% del 2006 al 18% del 2015. Pertanto, i frutti di questo modello cominciano ad apparire dalle valutazioni internazionali PISA⁴⁴ e TIMMS⁴⁵, che danno la Svezia in crescita negli ultimi anni. In particolare, dopo dodici anni di declino, i dati PISA 2015 dimostrano che i risultati negli apprendimenti dell'insieme del sistema scolastico svedese sono migliorati in modo significativo, superando la media OCSE. Si è potuto ridurre la quota di ragazzi con scarsi risultati e accrescere notevolmente il numero dei *top performer*. La Svezia ha oggi uno dei più alti livelli di efficienza nello studio (6° posto), con ottimi risultati negli apprendimenti comparati al numero di ore d'insegnamento ricevute a scuola o di compiti a casa. Inoltre, solo il 9% dei 15enni ha saltato un giorno di scuola nelle due settimane precedenti al test PISA, in relazione al 20% della media OCSE.

Per contro, nell'ultima decade vi sono segni di una crescente diseguaglianza tra gli studenti migliori e peggiori, più ampia che nella media dei paesi OCSE. Aumenta anche la distanza tra i risultati dei

³⁸ I bambini di età compresa tra 1 e 5 anni hanno accesso alla *Förskola*, la nostra scuola dell'infanzia.

³⁹ A 6 anni possono iscriversi alla *Förskoleklass*, che è un anno di pre-elementare non obbligatoria.

⁴⁰ Skolverket (Agenzia nazionale per l'istruzione), 2016. <http://www.friskola.se/fakta-om-friskolor/statistik/skolor-och-elever>

⁴¹ Dai 7 ai 16 anni i bambini accedono alla *Grundskola* (le nostre elementari e medie ma facenti parte dell'istruzione primaria).

⁴² Dai 16 ai 19 anni, i ragazzi si iscrivono alla *Gymnasieskola* (scuola superiore o di istruzione secondaria).

⁴³ http://www.skolverket.se/om-skolverket/andra-sprak/in-english/publication/2.5845?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2Fblob%2Fpdf3356.pdf%3Fk%3D3356, p.62

⁴⁴ <http://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Sweden.pdf>

⁴⁵ <http://timss2015.org/timss-2015/mathematics/student-achievement/>
<http://timss2015.org/advanced/>

ragazzi con diverso *background* socio-economico. Bisogna, tuttavia, far presente che la causa di questa disuguaglianza nel sistema svedese non può attribuirsi soltanto al modello pluralistico scelto, perché negli stessi anni è in corso una sfida epocale per l'inclusione degli stranieri, sia di prima che di seconda generazione. La loro quota tra i 15enni è, infatti, cresciuta dall'11% del 2006 al 17% del 2015, rispetto al ridotto incremento della media OCSE (dal 9% al 12%). Cionondimeno, il rischio di stratificazione è maggiore nelle paritarie rispetto alle governative. Ad esempio, si registra che nella scuola elementare, il 68% degli studenti delle scuole indipendenti ha genitori con istruzione terziaria, mentre sono solo il 55% nelle scuole municipali⁴⁶. Nelle scuole libere, tuttavia, i benefici che conseguono gli studenti in condizioni socio-economiche svantaggiate rispetto agli altri sono più consistenti in termini di risultati e gli studenti con famiglie di basso reddito si avvantaggiano di più di quelli con famiglie più ricche⁴⁷. La percentuale di alunni con bisogni speciali è quasi identica: il 5,5% nelle scuole indipendenti e il 5,6% nelle scuole governative.

La Svezia spende per l'istruzione il 13,2% della spesa totale dello Stato (l'Italia l'8,4%). Il costo per l'istruzione è cresciuto del 13% tra il 2011 e il 2015. Prima del 1990, il ministero controllava dal centro le risorse assegnate a ogni scuola. Dopo la riforma del 1990, i finanziamenti sono passati dal governo centrale verso le municipalità, senza l'intermediazione delle contee (le nostre regioni). I comuni possono usare il sussidio unico versato dallo Stato con autonomia finanziaria ma con l'onere di controllarne la distribuzione. La quota di finanziamento destinata alle *Friskola* è soggetta alle stesse regole di ripartizione *pro capite* valide per le altre scuole, dal momento che fanno parte dell'unico sistema scolastico pubblico. Nelle scuole secondarie superiori, il finanziamento per alunno di un particolare indirizzo o programma di studio è quasi equivalente a quanto costerebbe alla municipalità. Secondo il *Freedom Education Index* gli aiuti finanziari destinati alle scuole non governative includono i costi degli stipendi degli insegnanti e i costi operativi (riscaldamento, pulizia, elettricità ecc.) ma non i costi di investimento (edifici e attrezzature). In termini percentuali, il costo medio per alunno di una scuola secondaria superiore municipale è di circa il 6% in meno. Va aggiunto che, diversamente dalle scuole municipali quelle *governative-dependent* pagano in più l'imposta sul valore aggiunto. Riguardo alla tipologia della spesa, quella relativa agli stipendi dei docenti comprende salari e formazione continua e nel 2015 si attesta⁴⁸ nelle scuole dell'obbligo al 52% sul totale della spesa per alunno mentre nelle secondarie superiori scende al 49%; locali, biblioteca e attrezzature coprono il 21% sia nell'obbligo che alle superiori; i materiali d'insegnamento corrispondono rispettivamente al 4% e all'8%; *welfare* e pasti al 20% nell'obbligo e al 19% alle superiori ed, infine, la spesa per i trasporti ammonta al 3% sia per le scuole dell'obbligo che per le superiori. L'intero compenso dei docenti assunti dalla scuola è modulato dalle prestazioni individuali secondo le leggi di mercato, anche se gli stipendi minimi sono fissati da un contratto nazionale. Ciò è ancora più evidente nelle scuole libere che trattengono i migliori docenti con compensi premianti che in alcuni casi possono anche raddoppiare lo stipendio base.

Irlanda

⁴⁶ <http://www.friskola.se/fakta-om-friskolor/statistik/skolor-och-elever>

⁴⁷ Zagardo G., *Il sistema paritario fa bene alla scuola: modelli di sussidiarietà orizzontale*, Istituto Bruno Leoni, 2012, p.6 <http://www.brunoleoni.it/bp-109-il-sistema-paritario-fa-bene-alla-scuola>

⁴⁸ Tabell 1 : *Kostnader för samtliga verksamheter inom fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning*, 2015 <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundsarskola/kostnader>

In Irlanda, “*public education*” è soprattutto sinonimo di offerta di scuole non governative finanziata dallo Stato, mentre la “*private education*” è collegata alle scuole secondarie superiori a pagamento. Nella Carta costituzionale della Repubblica irlandese si fa chiara menzione della libertà di educazione con l’Art. 42.2. Quest’ultimo sancisce che i genitori devono essere liberi di dare l’istruzione (*education*) ai loro figli “a casa, in scuole private o in scuole riconosciute o istituite dallo Stato”. L’ordine con cui sono inserite nel testo costituzionale vuole rimarcare la priorità con cui la famiglia dispone una scelta sostenuta dallo Stato. Quest’ultimo ha un compito sussidiario e mai può interferire con gli orientamenti della famiglia. Le scuole primarie possono fare domanda per ottenere il finanziamento pubblico completo che, comunque, non è automatico ma concesso a certe condizioni come, per esempio, la presenza di un numero minimo di allievi.

La maggior parte delle scuole irlandesi sono pubbliche non governative. Molte, specialmente a livello primario, sono le scuole confessionali: cattoliche, protestanti, ebrae e musulmane. Le scuole paritarie accettano allievi secondo la loro politica di iscrizione, dando anche priorità ai figli di genitori di una determinata fede religiosa, ma ammettendo alunni di altre religioni o non religiosi, non tenuti a frequentare le ore di religione in base all’ *Education Act* del 1998.

I due primi anni di scolarizzazione non obbligatoria, dove i bambini iniziano a leggere e scrivere, sono in classi pre-elementari (4-6 anni d’età) ai quali segue la *Primary School*, dai 6 ai 12 anni. La *Secondary School (Junior Cycle)* occupa i ragazzi dai 12 ai 15 anni prima del passaggio al *College* o all’università.

Le scuole non governative sono sostenute integralmente da fondi statali per quanto riguarda le scuole dell’obbligo. Ogni famiglia irlandese ha diritto per i propri figli all’istruzione obbligatoria gratuita tra i 6 e i 15 anni di età, anche in scuole non statali. Il costo maggiore è quello delle uniformi, che possono essere richieste dai meno abbienti presso gli uffici del *Social Welfare*. Ogni famiglia, inoltre, gode di un supporto statale (*Child Benefit*) di €135 al mese a bambino, con il quale comprare libri e altri materiali per lo studio, quando non sono offerti dalla stessa scuola.

In Irlanda, il 94% delle scuole primarie e il 41% delle scuole secondarie sono non governative. Gli aiuti finanziari dello Stato destinati alle scuole non governative includono tutte le principali voci di costo: stipendi degli insegnanti, costi operativi (riscaldamento, pulizia, elettricità, ecc) e costi di investimento (edifici e attrezzature). Le ricadute di questo modello sono evidenti nelle valutazioni internazionali PISA, dove i 15enni irlandesi sono tra i primi 3 paesi per lettura, mentre ottengono ottimi risultati, sopra la media OCSE, in matematica (13° posto e 6° posto tra i paesi europei) e scienze (13° posto e 9° posto tra i paesi europei). Le indagini TIMMS⁴⁹, confermano l’Irlanda in crescita stabilmente sia nel breve periodo (dal 2011 al 2015) che negli ultimi 20 anni (dal 1995 al 2015). Anche grazie al suo modello scolastico, l’Irlanda ha superato la crisi con una delle ricrescite economiche più rapide tra i paesi dell’OCSE.

Conclusioni

Dalle esperienze dei paesi europei più performanti si possono trarre utili elementi di riflessione strategica di lungo periodo. Innanzitutto, le scuole paritarie, più vicine al territorio, sono sostenute in modo crescente dai governi, perché costituiscono un modello agile di offerta educativa che ben si adatta a raccogliere le sfide dell’innovazione. Il vantaggio del finanziamento di un modello

⁴⁹ <http://timss2015.org/timss-2015/mathematics/student-achievement/>
<http://timss2015.org/advanced/>

pluralistico non si riflette sulla qualità di una parte, ma sull'intero sistema pubblico (governativo e non), spinto a innovare in un regime di concorrenzialità. Anche nelle scuole governative, l'autonomia (amministrativa, finanziaria, organizzativa, di assunzione del personale) è *driver* di innovazione e garanzia per il miglioramento dell'intero sistema. Tra le scuole non governative, quelle *for-profit* accelerano lo sviluppo del sistema paritario e lo portano presto a livelli adeguati di qualità e competizione. Accrescono, tuttavia, la stratificazione socio-economica nel primo periodo. In alcuni paesi altamente performanti, il fenomeno della diseguaglianza nei risultati degli apprendimenti non si è risolto restringendo la scelta dei genitori ma, piuttosto, chiudendo le scuole scadenti e sostituendole con scuole autonome. Dove il sistema paritario si è sviluppato più rapidamente, si è potuto contare, a monte, su una forte valutazione e controllo da parte del potere centrale, che ha individuato costi standard e strumenti di finanziamento con cui supportare le scelte delle famiglie. Sempre più frequentemente, gli Stati sostituiscono la delega alla gestione temporale di una parte del servizio educativo con una prudente liberalizzazione del settore: per mantenere alta la quota d'istruzione non governativa e soddisfare la domanda qualificata di *education*, abbandonano il monopolio, permettendo gradualmente alle istituzioni paritarie di competere allo stesso livello.