

Scuola non statale e scuola cattolica nel mondo

Problemi e prospettive a livello internazionale

GUGLIELMO MALIZIA¹

All'Unesco va riconosciuto il *merito* di aver dedicato un intero Rapporto alla scuola non statale nel mondo, evitando di seguire l'approccio mortificante normalmente adottato nel trattare tale tematica, cioè di includerla nella presentazione globale del sistema di istruzione e di formazione senza distinguerla o limitandosi a esaminarla come un'appendice delle istituzioni statali. Ho ritenuto opportuno, tenendo conto dei lettori della Rivista, di dedicare una parte del saggio all'analisi del sistema di educazione cattolica nel mondo.

1. Gli attori non statali in educazione. Uno studio a livello internazionale

Articolerò questa sezione seguendo la distribuzione dei temi adottata nel Rapporto Unesco, (2021a). Si parte dalle questioni dibattute per passare ad esaminare l'offerta, l'organizzazione, il finanziamento, per poi terminare con le osservazioni conclusive.

Prima di iniziare l'analisi del Rapporto intendo evidenziare un suo limite generale, di impostare la distinzione tra scuole statali e non statali in base alla concezione tradizionale dell'articolazione – ormai superata – delle società secondo la dicotomia pubblico/privato, mentre il grande sviluppo della solidarietà con le relative strutture e attività richiede una tripartizione: pubblico, privato e terzo settore o privato sociale. Dunque le scuole non possono essere distribuite semplicemente in statali e non statali, (pubbliche sono solo le statali), ma vanno distinte in statali, private e del privato sociale per cui il pubblico comprende non solo le scuole statali, ma anche quelle del privato sociale (Malizia, 2019; Oidel-Novae Terrae, 2016).

¹ Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana.

1.1. Il dibattito sulle scuole non statali tra verità e miti

Incomincio dai dati delle *ricerche*. Essi mettono in evidenza che nei Paesi a reddito alto e medio il sostegno per le scuole statali è molto elevato. Comunque, nel primo gruppo di nazioni il 77% degli intervistati era favorevole alla libertà di scelta educativa, anche se meno del 40% attribuiva un ruolo significativo alle scuole private. Inoltre, in non pochi Paesi di reddito basso e medio il consenso per le statali è molto diminuito a causa del loro numero ridotto, del tutto inadeguato a rispondere alla domanda di istruzione di base, e della loro qualità generalmente assai modesta.

La prima questione che viene affrontata dal Rapporto è se le scuole non statali siano più *efficienti* sul piano dei *costi*. Il testo fa notare che un confronto credibile in questo campo è pressoché impossibile, anche se alla fine è costretto ad ammettere che in un regime di mercato non si può negare al privato una maggiore efficienza. Dopo tale riconoscimento, il Rapporto cerca di ridimensionarlo osservando che i maggiori costi delle scuole statali dipenderebbero dal fatto che esse sono frequentate dalla popolazione studentesca più svantaggiata, il che richiede investimenti più ingenti: al riguardo si manifesta il limite del Rapporto, ricordato all'inizio, perché le scuole del privato sociale, in particolare quelle religiose, accolgono allievi delle classi basse e sono meno costose – ossia la spesa per studente è inferiore – in particolare per il risparmio che viene dal volontariato e dalla spirito di servizio con cui sono condotte (Malizia, 2019).

Nel secondo interrogativo ci si domanda se le scuole non statali contribuiscano a realizzare l'*eguaglianza* delle opportunità educative e se siano *inclusive*. Il Rapporto stesso evidenzia il loro contributo all'attuazione del diritto all'istruzione perché intervengono ad ovviare alle carenze di offerta dello Stato anche riguardo a gruppi di studenti svantaggiati. Il testo riporta al tempo stesso la contro-argomentazione di chi, facendo riferimento alla libertà di scelta educativa, sottolinea che le scuole non statali tendono a diventare le scuole dei ricchi, contribuendo ad aumentare le diseguaglianze sociali. Lo stesso Rapporto osserva, però, che è possibile evitare, o almeno ridurre di molto, questo effetto, introducendo normative a difesa degli allievi dei ceti bassi; inoltre – e l'argomento è mio – le scuole del privato sociale non producono l'impatto negativo appena ricordato, ma anzi offrono un apporto significativo all'inclusione.

Un'ultima questione esaminata dal Rapporto nel confronto tra le due tipologie di scuole, riguarda la capacità di *innovare*. Gli stessi Autori riconoscono che le istituzioni statali si sono trasformate in sistemi di dimensioni enormi, centralizzati, burocratizzati e standardizzati che non lasciano spazio o quasi al cambiamento. Al tempo stesso, non sarebbe corretto non evidenziare gli sforzi che negli ultimi decenni sono stati compiuti per introdurre l'autonomia, la respon-

sabilizzazione degli organismi di governance e il potenziamento della libertà di scelta; inoltre, anche la ricerca dell'eguaglianza può richiedere il ricorso a criteri comuni. Tuttavia, se è vero che i sistemi statali non possono essere considerati per definizione incapaci di innovazione, è anche vero che non si può negare che le potenzialità di cambiamento delle scuole non statali siano notevoli.

A questo punto il testo in esame cerca di fare chiarezza su dieci *falsi miti*. Il primo riguarda l'articolazione tra scuole pubbliche e private. Nonostante la narrazione ufficiale, si è molto lontani da una *distinzione netta*, mentre si moltiplicano le formule che combinano variamente le due categorie. Nonostante tale riconoscimento della complessità della situazione, il testo in esame continua a ignorare la tipologia del privato sociale o terzo settore. Un altro mito, connesso con il precedente, è che si possa indicare con precisione la *consistenza quantitativa* del sistema di scuole non statali. Le ragioni principali sarebbero due: una fa riferimento al comportamento molto comune tra i docenti del sistema statale di parecchi Paesi di insegnare anche nelle scuole non statali per arrotondare lo stipendio; l'altra è la tendenza alla esternalizzazione dei servizi come la preparazione dei manuali, la raccolta di dati, l'apprestamento delle mense e l'organizzazione dei trasporti, una tendenza che si sta diffondendo sempre di più tra le istituzioni pubbliche. A quanti accusano le scuole private di essere la causa dell'eccessiva diffusione del fenomeno della *privatizzazione* dell'offerta educativa, considerato negativo da questi critici, il Rapporto risponde che il motivo più vero di tale situazione va ricercato nella insoddisfazione delle famiglie per le gravi carenze dell'istruzione statale. Un'altra critica comune considera le scuole non statali come causa delle diseguaglianze nelle opportunità educative, dimenticando che sono proprio molti sistemi pubblici a non riuscire a realizzare l'equità sociale nell'educazione. Secondo gli Autori del Rapporto non è neppure vero l'assunto dei sostenitori, questa volta, delle istituzioni private che la scelta dei genitori sarebbe dettata dalla qualità su cui essi avrebbero *informazioni sufficienti*, perché in molti Paesi i relativi dati sono troppo complessi per poter essere comunicati in maniera adeguata alle famiglie che, pertanto, prendono le loro decisioni per altri motivi come l'appartenenza religiosa, la convenienza e le caratteristiche socio-demografiche degli allievi.

Il testo in esame mette in discussione anche una delle argomentazioni ritenute più solide da parte di quanti condividono le ragioni delle scuole non statali che, cioè, la *concorrenza* favorisca il miglioramento dei processi di insegnamento-apprendimento. Se questo è vero in campo economico, in educazione sarebbe tutt'altro che provato, in quanto mancherebbero studi e ricerche che lo dimostrerebbero in maniera indiscussa, e soprattutto preoccupa che tale convinzione possa spingere le scuole non statali a sacrificare l'adozione di buone pratiche per soddisfare le attese delle famiglie. Un altro falso mito sarebbe anche quello

che le scuole e le università private sarebbero *migliori*: per questo argomento rimando al paragrafo successivo. Il settore non statale non sarebbe una soluzione neppure del problema di un'offerta scolastica *carente* che è lontana dal soddisfare la relativa domanda, dato che le istituzioni private si diffondono soprattutto nelle aree urbane dove si è già vicini alla scolarizzazione universale e in quanto nei Paesi a reddito medio e basso i figli del 20% delle famiglie più ricche hanno probabilità 100 volte maggiori di frequentare una scuola privata rispetto al 20% di quelle più povere. Il mondo del privato non offrirebbe una soluzione neanche alla sfida della mancanza di *finanziamenti* sufficienti all'istruzione poiché non sembra che lo voglia o lo possa fare. L'ultimo mito riguarda la possibilità che con adeguate normative si riesca a *disciplinare* in maniera soddisfacente il sistema non statale. Infatti, secondo il Rapporto in molti Paesi si permettono scuole selettive, mentre solo in pochi si interviene per assicurare l'eguaglianza, per regolare l'applicazione di tasse di iscrizione e di frequenza supplementari e per destinare risorse adeguate all'attuazione delle norme che regolano le attività dei privati in campo educativo.

1.2. L'offerta di istruzione e formazione delle scuole non statali

Il primo dato da segnalare è quello della *crescita* degli iscritti. Nel periodo 2002-13 gli alunni della primaria sono cresciuti nel mondo dal 10% al 17% del totale e tra il 2004 e il 2014 gli studenti della secondaria sono passati dal 19% al 26%. Negli anni successivi l'andamento è rimasto costante.

La loro distribuzione in diverse *tipologie* si basa su criteri come la proprietà, l'amministrazione e il finanziamento. Un primo gruppo è costituito dalle scuole di ispirazione religiosa che si riscontrano in 124 Paesi sui 196 censiti nel Rapporto, mentre alle Organizzazioni Non Governative fanno capo scuole di comunità in 74 nazioni, spesso in situazioni emergenziali. Le istituzioni profit sono una minoranza tranne in alcuni Paesi come gli Emirati Arabi Uniti. Negli Stati a reddito medio e basso dell'Africa Subsahariana e dell'Asia sono diffuse scuole private di dimensioni ridotte che appartengono a un singolo proprietario e che si accontentano di tasse di frequenza molto modeste.

Le istituzioni statali e non statali si differenziano per le caratteristiche del *corpo studentesco* e delle *risorse*. Le scuole private sono frequentate da pochi allievi appartenenti a ceti socio-economici svantaggiati. I genitori le scelgono per le dimensioni contenute delle classi, la qualità e l'impegno dei docenti, la disponibilità a rispondere alle loro esigenze, la disciplina e la sicurezza, la lingua di insegnamento, la religione, l'appartenenza etnica e la cultura.

Sulla base della più gran parte degli studi e delle ricerche effettuate al riguardo si può affermare, a livello di risultati, che il beneficio tratto dalla frequenza delle scuole private è *limitato*; tuttavia, aggiungo io, non lo si può negare. Secondo una indagine condotta in 31 Paesi di reddito medio e basso, il vantaggio della iscrizione a istituzioni non statali è diminuito nel tempo dal 50% a un terzo: anche in questo caso faccio notare che un terzo è tutt'alto che poco. Inoltre, se l'offerta privata riesce ad ovviare alle carenze di quella statale, tuttavia, essa potrebbe contribuire ad accrescere le diseguaglianze. Certamente, la concorrenza delle scuole private può costituire un incentivo per le statali a migliorare la loro qualità, ma non basta la presenza delle prime nelle vicinanze a provocare tale effetto se le autorità responsabili non intervengono in maniera adeguata.

Le *lezioni private* sono diventate una pratica quasi generale. Il ricorso ad esse è correlato spesso alla necessità di prepararsi bene per superare esami difficili. I risultati della ricerca si dividono riguardo alla loro efficacia: alcuni evidenziano effetti positivi soprattutto nel caso di studenti in serie difficoltà di apprendimento, mentre altri non ne riscontrano e alcuni richiamano l'attenzione sull'impatto negativo che possono esercitare nelle relazioni tra studenti e insegnanti.

Le politiche riguardo ai *manuali di studio* si diversificano in base ai Paesi. In alcuni si riscontra un monopolio statale, in altri alla produzione pubblica si aggiunge quella privata e in altri è solo tale. Ci sono casi di Paesi poveri a cui editrici internazionali offrono il loro aiuto, ma al tempo stesso assumono una posizione dominante nel relativo mercato. Va anche segnalato che in tale ambito si diffonde sempre di più la pratica della digitalizzazione dei contenuti, andamento che la pandemia del Covid-19 ha rafforzato ed esteso a tutti gli ambiti dell'insegnamento.

Si è già parlato della tendenza dei governi a *esternalizzare* i servizi di sostegno alle attività educative. Si teme, infatti, che tale andamento possa portare a un aumento della privatizzazione con effetti particolarmente negativi sulla qualità dei servizi e la professionalità di chi li realizza.

Passando ai singoli livelli scolastici in cui la presenza del privato è più consistente, *nell'educazione e cura della prima infanzia* le scuole non statali possono vantare un primato nell'offerta per i bambini sotto i tre anni e una collocazione preminente in quella pre-primaria o prescolastica. Riguardo alla prima, nel 2018 le strutture private di 33 Paesi a reddito alto erano frequentate dal 57% del totale degli iscritti e in 33 a reddito medio la percentuale raggiungeva il 46%. Quanto all'educazione prescolastica, la quota delle scuole non statali è cresciuta nel mondo dal 28,5% al 37% tra il 2000 e il 2019, toccando il 55% nell'Asia Orientale e Sud-Orientale, anche se nel medesimo periodo si è riscontrata una diminuzione dal 53% al 36% nell'Africa Settentrionale e nell'Asia Occidentale.

L'offerta privata nella pre-primaria si è sviluppata soprattutto nelle aree urbane su domanda delle famiglie più ricche: questo spiega come mai essa tenda ad essere troppo *costosa* per i ceti meno abbienti. La molteplicità di attori non statali che operano nell'educazione e cura della prima infanzia rendono complessa e difficile la governance delle relative strutture. Un'altra criticità è data dalla qualità molto variabile dell'offerta: in parecchi Paesi a reddito basso e medio gli educatori delle strutture private si caratterizzano per una formazione più modesta anche perché possono contare su relativamente poche occasioni di sviluppo professionale. Inoltre, nello stesso tipo di nazioni le procedure dell'assicurazione della qualità tendono in generale a limitarsi alla dimensione amministrativa. Sul piano positivo bisogna riconoscere all'educazione e cura della prima infanzia privata capacità di innovazione e di promozione di tale livello che la qualifica fin dalle origini.

Nell'*istruzione terziaria* un terzo circa degli studenti frequenta le istituzioni non statali. Il suo sviluppo è dipeso dalla crescita di vari tipi di domanda come quella di natura religiosa e culturale o di una preparazione professionale eccellente o di un bisogno di più istruzione superiore in contesti in cui quella pubblica risulta molto limitata. La legislazione che le riguarda rispecchia gli orientamenti politici dei governi sul tema: una normativa severa riflette un atteggiamento di diffidenza, mentre una visione più positiva può facilitare operazioni come l'accreditamento, il monitoraggio e persino il finanziamento pubblico. L'applicazione delle procedure dell'assicurazione della qualità ha consentito di scoprire strutture che offrivano una formazione del tutto insufficiente o che compivano pratiche truffaldine.

Nei Paesi a reddito medio superiore, molte istituzioni terziarie private si accompagnano a situazioni di notevoli *diseguaglianze*, giustificando le posizioni che affermano che l'offerta non statale sarebbe una minaccia per l'equità. Al tempo stesso non va dimenticato che tali istituzioni assicurano in numerosi sistemi educativi la possibilità di accesso al terziario a parte di popolazione che altrimenti ne resterebbe esclusa. Il Rapporto indica come causa di queste situazioni di diseguaglianza anche la carenza in parecchi Paesi di una legislazione mirata a promuovere l'equità.

La più gran parte delle istituzioni private, specialmente quelle più piccole e non elitarie si sostiene soprattutto con le tasse di iscrizione e di frequenza e le *famiglie* supportano in larga parte il loro funzionamento come pure quello dell'offerta pubblica. I governi intervengono in molti Paesi con sovvenzioni, ma spesso non in misura sufficiente. Anche le strutture terziarie private cercano di offrire un sostegno attraverso borse di studio messe a disposizione da istituzioni di vario tipo; inoltre, esse intervengono in tali situazioni attraverso vari canali che, però, non sempre sono raccomandabili.

Gli operatori non statali hanno dato un contributo significativo allo sviluppo dell'*educazione tecnico-professionale*. Venendo a dati precisi, nel 2019 gli istituti privati di istruzione post-secondaria non terziaria accoglievano il 38,5% del totale. Decisivo è stato anche l'apporto al sistema di istruzione e formazione tecnico-professionale (Technical and Vocational Education and Training o TVET), soprattutto per renderlo più capace di rispondere efficacemente alle esigenze del mondo del lavoro e di sviluppare le competenze e le risorse di cui ha bisogno. Nei Paesi a reddito più basso gli operatori non statali hanno garantito un accesso più ampio degli allievi dei ceti più svantaggiati ai sistemi di TVET.

Molto rilevante è il ruolo degli imprenditori che operano attivamente per accrescere le opportunità formali e informali di apprendistato. Essi sono anche impegnati nella promozione della formazione permanente delle competenze tecniche. Di conseguenza, i sistemi di TVET, pur essendo nati come organizzazioni centralizzate, tendono ora ad adottare modelli partecipativi di *governance*. In questa direzione si muovono le modalità di finanziamento che si basano su contributi statali e privati.

A sua volta, *l'educazione degli adulti* è gestita in misura predominante da organizzazioni non governative o comunitarie. In particolare, la loro offerta di centri di apprendimento, di programmi di alfabetizzazione e di istruzione tecnica e professionale è rivolta principalmente ai gruppi vulnerabili tradizionalmente esclusi dall'educazione formale. In alcuni casi sono i governi a organizzare servizi di alfabetizzazione e di seconda opportunità. In questo ambito le offerte private sono in grande crescita, soprattutto quelle relative all'insegnamento delle lingue.

1.3. L'organizzazione delle scuole non statali

Nel 39% dei Paesi risultano operativi sul piano nazionale un dipartimento, una divisione o un'agenzia che si occupano delle scuole primarie e secondarie private. Nell'83% i Ministeri dell'istruzione sono i soli responsabili della loro qualità, mentre nel 13% interviene al riguardo una molteplicità di autorità. Le scuole di ispirazione religiosa dipendono dai Ministeri degli affari religiosi nel 22% dei casi. Comunque, il Rapporto denuncia riguardo alle scuole non statali come frequente la presenza di una *governance* disorganica.

Al riguardo di quest'ultima vanno esaminate per la loro incidenza anche le *modalità di finanziamento*. Esse variano notevolmente tra i Paesi: nel 79% sono previsti sussidi per gli studenti, nel 23% per i genitori, nel 70% per gli stipendi degli insegnanti e per le altre spese correnti e nel 27% prestiti o aiuti a fondo perduto. Ricerche sulle forme di finanziamento hanno evidenziato che la loro

incidenza è spesso negativa riguardo all'equità delle sovvenzioni e ai programmi di voucher.

Quasi dappertutto si riscontrano *normative* riguardanti la creazione e il funzionamento delle scuole non statali. In particolare, nell'80% dei Paesi sono stati disciplinati gli spazi, nel 74% il rapporto insegnanti studenti, nel 67% le tasse durante la frequenza dell'obbligo, in due terzi il curriculum, nel 55% le procedure di ammissione e nel 47% i servizi sanitari e l'uso dell'acqua. L'auspicio del Rapporto è che la normativa miri soprattutto a migliorare la qualità e l'equità dell'offerta educativa.

Nonostante la presenza di una legislazione relativa alle scuole non statali, non è detto che queste vi si adeguino sempre. In alcuni Paesi a reddito basso o medio-basso, la normativa risulta così complessa, costosa e richiedente tempi lunghi che un numero consistente di istituzioni private rinunciano a ottenere il riconoscimento pubblico. Inoltre, la carenza di controlli può consentire, di fatto, l'adozione di modalità informali di selezione. Il Rapporto conclude, al riguardo, affermando che un'attuazione inadeguata della normativa e una scarsa responsabilizzazione delle scuole private può incidere negativamente sulla loro qualità e sulla realizzazione dell'equità sociale.

In pratica quasi tutti i Paesi prevedono l'applicazione di standard alle istituzioni non statali mediante un sistema di ispezioni: nell'81% l'obbligo le riguarda tutte e nel 3% solo le scuole che ricevono sovvenzioni pubbliche. Malgrado ciò, il rispetto dei processi *dell'assicurazione della qualità* e dei relativi *standard* trova attuazioni molto diverse tra i Paesi, per cui il Rapporto raccomanda il ricorso a procedure di responsabilizzazione e all'applicazione di sanzioni per garantire l'osservanza della normativa. Un altro ambito che richiede di essere regolato in maniera generale è quello delle lezioni private in quanto solo il 48% delle nazioni prese in considerazione prevede una normativa specifica al riguardo.

1.4. Le modalità di finanziamento

Le politiche al riguardo *si differenziano* notevolmente tra i Paesi sia sulla decisione di concedere o meno finanziamenti che sulle forme da adottare. Circa il primo punto si va da casi in cui non viene previsto alcun finanziamento sino a quelli in cui la copertura è totale o quasi. Quanto alle forme, i governi che offrono finanziamenti si diversificano quanto alle spese a cui sopperire con i loro aiuti; per i particolari si rinvia al paragrafo precedente con la sola precisazione che il sostegno pubblico si limita in alcuni Stati a supportare le ammissioni degli studenti svantaggiati.

I costi che le *famiglie* affrontano per mandare i figli a scuola oscillano tra lo 0,3% del PIL nei Paesi a reddito alto e l'1% di quelli a reddito basso e medio e ciò costituisce un peso considerevole per i bilanci domestici. Al riguardo va anzitutto evidenziato che la frequenza delle scuole statali spesso non è gratuita per cui in un terzo degli Stati a reddito basso e medio un terzo delle spese delle famiglie riguarda la frequenza da parte dei figli delle istituzioni pubbliche.

Quanto alle *scuole private*, la maggior parte delle secondarie fa assegnamento, per l'80% delle proprie entrate, sulle tasse di frequenza in 28 su 51 Paesi a reddito alto e medio alto, mentre in quelli a basso reddito i genitori poveri devono industriarsi in mille maniere per far fronte ai costi delle scuole private; a livello mondiale una famiglia su sei deve impegnarsi a risparmiare per raggiungere tale obiettivo. La diffusione del Covid-19 ha reso ancora più problematica la situazione delle istituzioni non statali, soprattutto di quelle le cui entrate sono rappresentate principalmente dalle tasse pagate dalle famiglie. In aggiunta, va evidenziato che le lezioni private costituiscono una delle spese maggiori delle famiglie.

Passando al tema degli *aiuti all'educazione* a livello internazionale che ammontano a 12 miliardi di dollari, la possibilità che ne usufruiscano le scuole private trova divise le parti interessate. Una soluzione a tale problema viene ricercata nelle partnership pubblico-privato, anche se esistono dubbi sul ruolo dei governi al riguardo. Un altro aspetto problematico può essere identificato nella entità alquanto contenuta dell'aiuto che proviene dalle istituzioni no-profit e dalle grandi imprese for-profit.

1.5. Osservazioni conclusive

Anzitutto va evidenziato che non c'è ambito dei sistemi educativi in cui non operino attori non statali. Se non ci fossero, ben *350 milioni di studenti* dovrebbero essere accolti nelle istituzioni statali con un impatto molto negativo sulla domanda e l'offerta di istruzione,

Al tempo stesso la *grande maggioranza* della popolazione sostiene l'educazione pubblica: nove su dieci condividono l'opinione che essa debba essere primariamente tale e tre su quattro in 33 Paesi a reddito alto e medio ritengono al riguardo necessaria una maggiore spesa pubblica. Tuttavia, non si può ignorare che il 77% nelle stesse nazioni è d'accordo con la libertà di scelta educativa. Inoltre, il favore per la scuola pubblica si è notevolmente ridotto nei Paesi a reddito medio e basso perché non riesce a soddisfare i bisogni formativi degli studenti, delle loro famiglie e della società civile sul piano sia quantitativo che qualitativo.

Un'altra grave criticità dell'educazione pubblica è la *manca*za di *gratuità*. Il 30% del costo totale ricade sulle famiglie e si raggiunge la percentuale del 39% nei Pasi a reddito basso e medio-basso. Anche se una parte della spesa è affrontata da famiglie ricche che vogliono far acquisire ai loro figli un vantaggio competitivo, tuttavia un'altra grande quota che ricade sui genitori riguarda l'educazione prescolastica e le scuole primarie e secondarie che dovrebbero essere assicurate a tutti gratuitamente. Una conseguenza di tale situazione è che in molti Paesi cresce la stratificazione e la segregazione nelle istituzioni statali.

Secondo il Rapporto non si potrebbe parlare di una migliore *qualità* delle scuole private perché, una volta controllata la variabile della condizione socio-economica e culturale delle famiglie, il loro vantaggio si riduce di molto. Tuttavia, come si è visto sopra, esso non si annulla, anche se certamente rimane contenuto.

La *legislazione* in tema di scuole private, soprattutto riguardo al monitoraggio e alla capacità di applicare le norme, non è molto soddisfacente in particolare nelle situazioni in cui sarebbe più necessaria. Essa tende a occuparsi degli aspetti amministrativi piuttosto che di qualità ed equità. Le lezioni private non sono normate nella metà circa dei Paesi e in poco più del 10% sono disciplinate solo dalla legislazione commerciale.

Le istituzioni non statali sono maggiormente *diffuse* nell'educazione e cura della prima infanzia, nell'istruzione terziaria e nell'educazione degli adulti. Questa presenza consistente talora si accompagna a un impatto negativo sulla qualità e sull'eguaglianza. I maggiori costi che si possono registrare nella frequenza dell'educazione e cura dell'infanzia e dell'istruzione terziaria private si traducono in una sovrarappresentazione nelle città degli studenti delle classi sociali elevate a livello di strutture private. Le istituzioni non statali giocano un ruolo decisivo nell'educazione degli adulti.

Ho già ricordato all'inizio la criticità maggiore del Rapporto, quella cioè di non avere distinto tra privato sociale e privato profit. Pertanto, tutto il privato viene coinvolto nell'accusa di favorire le diseguaglianze e di impedire l'inclusione e il limite appena ricordato alimenta un atteggiamento negativo che pervade tutto il testo anche se spesso in maniera implicita e indiretta.

Solo le *raccomandazioni* che chiudono il Rapporto si distaccano da questo clima di fondo. La prima è molto chiara da questo punto di vista nel senso che esorta i governi a considerare tutte le istituzioni, gli insegnanti e gli studenti come parti di un medesimo sistema. Le strategie efficaci di politica dell'educazione dovrebbero essere attivate per proteggere e attuare il diritto all'educazione di tutti. I fondi pubblici per l'educazione non vanno spesi solo per le scuole statali e bisogna combattere le diseguaglianze nei processi di insegnamento-apprendimento, nei risultati e nelle condizioni di lavoro degli insegnanti ovunque si manifestino. Le strategie dell'efficienza e dell'innovazione non andrebbero

considerate come segreti commerciali, ma andrebbero messe a disposizione di tutti per essere da loro messe in pratica. Trasparenza e integrità dovrebbero costituire una caratteristica delle politiche educative dei governi in modo da impedire che prevalgano interessi di parte.

2. La scuola cattolica nel mondo: confronto e verifiche sui trend

Tra gli attori non statali che operano nell'educazione a livello internazionale la Chiesa Cattolica occupa una posizione certamente *rilevante* per cui un'analisi, anche se sintetica per ragioni di spazio, permette un approfondimento delle tendenze rilevate sopra riguardo all'insieme delle istituzioni private. Soprattutto, siccome tale offerta rientra nel privato sociale o terzo settore, la disamina che segue consentirà di evidenziare il limite del Rapporto Unesco per non aver distinto tra privato profit e no profit.

La presente sezione dello studio si articola in *quattro* parti. Si incomincia con i trend a livello quantitativo, per passare al contributo al pluralismo educativo e al servizio sociale ai giovani, particolarmente quelli svantaggiati e alle famiglie, per poi finire con alcune osservazioni conclusive (Oiec, 2021 e 2022; Wodon, 2020; Malizia, 2019).

2.1. Domanda e offerta: situazione e prospettive

Nel 2018 7,4 milioni di alunni frequentavano nel mondo le scuole dell'infanzia cattoliche: di questi 3,5 milioni le primarie, 19,3 le secondarie e 6,5 le istituzioni di istruzione superiore. Benché nel 2019 si registri già un aumento in quanto le cifre sono rispettivamente 7,5, 35,2, 19,4 e 6,7 milioni di studenti, tuttavia, mi limito per i confronti al 2018 perché il resto delle informazioni sugli studenti si ferma a questa data (Oiec, 2021 e 2022).

Tra il 1965 e il 2018 gli iscritti alle scuole dell'*infanzia*, alle *primarie* e alle *secondarie* si sono più che raddoppiati, passando da 29,1 a 61,7 milioni. L'aumento più rilevante si è registrato in Africa a causa principalmente della crescita della popolazione e del miglioramento dei percorsi scolastici; anche in Asia e in Oceania le percentuali sono elevate e, più in generale, si può dire che in questi continenti gli aumenti superano quelli globali di due o tre volte. Al contrario, nelle Americhe e in Europa i ritmi di accrescimento sono molto più contenuti e in alcuni casi anche negativi. Sul totale gli iscritti all'infanzia sono il 12%, quelli alla primaria il 56,7% e quelli alla secondaria il 31,3%. A livello continen-

tale le differenze per livelli sono notevoli: in Africa la percentuale degli alunni delle primarie sul complesso degli iscritti in quel territorio sale al 71,3%, mentre in Europa la quota scende al 36%. Se si passa ai Paesi nel dettaglio, è l'India ad occupare il primo posto seguita da quattro nazioni dell'Africa Subsahariana (Repubblica Democratica del Congo o RDC, Uganda, Kenya e Malawi); inoltre, i 15 Paesi del mondo con una presenza più numerosa costituiscono i due terzi di tutti gli studenti dall'infanzia alla secondaria. Un ultimo dato mette in evidenza che la percentuale più elevata nella crescita degli iscritti si riscontra nelle scuole dell'infanzia, una tendenza molto positiva essendo l'età della prima infanzia il periodo più decisivo nella crescita della persona.

Quanto al numero delle *scuole*, nel periodo 1980-2019 si registra un aumento del 54% in quanto si è passati da 143.574 a 221.144 istituti (Oiec, 2022). La crescita più consistente si riscontra nell'infanzia con l'89%, mentre al secondo posto si colloca la secondaria con il 67% e al terzo la primaria con il 31%. La più gran parte dell'aumento è da attribuire all'Africa - come nel caso degli iscritti e per le stesse ragioni - in quanto in tale continente le scuole sono triplicate; anche in Asia e in Oceania la crescita è stata notevole perché si sono raddoppiate, mentre nelle Americhe la percentuale raggiunge appena il 28% e in Europa il 15%. Nel totale le scuole dell'infanzia rappresentano il 32,9%, le primarie il 45% e le secondarie il 22,4%. Anche in questo caso le percentuali per livelli variano notevolmente in base ai continenti con le primarie che toccano il 54,2% in Africa e scendono al 33,7% in Europa. Tra i vari Paesi i primi due posti sono occupati, come per gli studenti, dall'India e dalla RDC, mentre i tre seguenti sono diversi: Stati Uniti, Francia e Germania. Anche a livello di scuole l'aumento più rilevante si è registrato nell'infanzia.

Nell'*istruzione superiore* i 6,5 milioni di iscritti del 2018 (6,7 nel 2019) si distribuiscono tra: 2,3 in istituti post-secondari non universitari, 0,5 in università ecclesiastiche e 3,7 in altri tipi di università (Oiec, 2021 e 2022). Nel periodo 1975-2018 gli studenti sono quasi quadruplicati, passando da 1,6 a 6,5 milioni. L'aumento si è registrato soprattutto nelle Americhe, nell'Asia e nell'Europa ma se si fa riferimento alla cifra iniziale, le percentuali più elevate della crescita si riscontrano in Africa. Gli iscritti all'università costituiscono la porzione più numerosa, benché in India e in Asia l'andamento sia diverso perché la maggioranza si concentra nell'istruzione superiore non universitaria; inoltre è la quota degli studenti delle università ecclesiastiche ad essere aumentata di più specialmente in Africa e in Asia. Quindici Paesi accolgono i quattro quinti della popolazione totale e gli iscritti convergono in poche nazioni come gli Stati Uniti, l'India, le Filippine, il Brasile e l'Italia.

I dati fin qui citati si fermano al 2018-19, cioè alla vigilia della pandemia. Secondo la Banca Mondiale, per effetto della diffusione del *Covid-19* ci si deve aspettare che la povertà educativa cresca nel mondo dal 48% al 57,6%. Gli allievi delle scuole cattoliche saranno esposti a questo impatto in misura conside-

revoles perché la grande maggioranza risiede in luoghi in cui l'accesso a internet è limitato; di conseguenza molti sistemi nazionali di educazione cattolica prevedono notevoli perdite come negli Stati Uniti in cui nel solo anno 2020-21 si è registrato un calo del 6,4%, un andamento mai registrato almeno negli ultimi 50 anni; a loro volta le università cattoliche risultano finanziariamente indebolite e si teme anche per la loro sostenibilità nel lungo termine. Interventi per affrontare la situazione sono stati proposti in tre ambiti: riduzione degli effetti della crisi, miglioramento dei risultati scolastici, soprattutto lotta alle povertà educative nella primaria e potenziamento del pluralismo educativo.

2.2. Il contributo al pluralismo educativo

È indubbio che le *priorità dei genitori* circa la formazione dei figli a scuola si diversificano in varia misura e che lo stesso andamento si riscontra nelle motivazioni *degli allievi* con particolare riguardo alla scelta degli studi universitari. Il pluralismo in educazione consente di venire incontro a queste differenze. Al riguardo si può affermare che un'eccessiva concentrazione nell'offerta di istruzione e di formazione può esercitare un impatto negativo sulla libertà di scelta e sui risultati degli studi, come forme di monopolio od oligopolio nei sistemi economici possono danneggiare i consumatori; un andamento contrario si registra quando il pluralismo aumenta.

Per misurare il pluralismo in educazione, il Rapporto Oiec del 2021 si serve dei dati sulla *quota di mercato* delle scuole cattoliche: globalmente essa è al 4,8% nella primaria, al 3,2% nella secondaria e al 2,8% nell'istruzione superiore. Nei Paesi a basso reddito le percentuali salgono al 13,7%, al 9% e al 3,2% e in quelli Subsahariani la prima percentuale si colloca all'11%.

Le istituzioni educative cattoliche forniscono un apporto *significativo* al pluralismo educativo. Il contributo è più rilevante nella primaria e meno nell'istruzione superiore e cresce nei Paesi Subsahariani e in quelli a basso reddito dove senza la presenza delle scuole e dell'istruzione superiore cattoliche esso risulterebbe modesto.

2.3. Il servizio ai giovani, soprattutto quelli svantaggiati, e alle famiglie

In questa sezione i dati del Rapporto dell'Oiec (2022) tengono conto anche dell'offerta di altre organizzazioni di ispirazione religiosa. Certamente il principio dell'*opzione preferenziale per i poveri* è parte non solo della

dottrina sociale della Chiesa cattolica, ma anche dell'insegnamento di altre Chiese e Religioni.

L'analisi prende le mosse dalla disamina della *collocazione territoriale* delle scuole in termini di livelli di sviluppo socio-economico dei Paesi. La maggioranza delle scuole cattoliche opera in Paesi a reddito basso o medio-basso. Nella primaria si toccano i due terzi quasi (63,5%) e un andamento simile si riscontra nell'Africa Subsahariana; comunque, le cifre sono elevate anche nelle secondarie (54,4%) e nelle scuole dell'infanzia (47,4%).

Nella sua analisi il Rapporto Oiec si è servito anche dei dati provenienti dalle indagini sulle *famiglie* sia cattoliche che di altre ispirazioni religiose. Secondo un sondaggio condotto in 16 Paesi dell'Africa Subsahariana il 16% degli alunni delle scuole religiosa appartiene al quintile più basso della popolazione, anche se il 25,3% proviene da quello più ricco. Al tempo stesso va evidenziato che le scuole statali fanno meglio solo di poco e che le private laiche accolgono gli studenti del quintile più ricco in percentuali più elevate di quelle di ispirazione religiosa.

Sempre in riferimento all'ambito familiare, il Rapporto Oiec citato sopra ha esaminato i *costi* che esse affrontano per far studiare i figli. Sulla base del sondaggio già richiamato e di un altro condotto nei Paesi dell'Africa Occidentale le scuole di ispirazione religiosa risultano più care di quelle statali, ma bisogna tenere presente al riguardo che le prime spesso non ricevono sovvenzioni dallo Stato o soltanto aiuti modesti. A loro volta le scuole private laiche sono più costose delle private religiose.

Nell'ultima parte della disamina l'attenzione è stata concentrata sulla capacità delle scuole di ispirazione religiosa di essere al servizio delle famiglie in zone che sono *poco o per nulla servite*. I dati in questo caso sono stati tratti da due studi condotti in Ghana e in Uganda. Le conclusioni della ricerca evidenziano una diversità tra passato e presente nel senso che mentre prima le scuole di ispirazione religiosa potevano essere collocate in aree remote o poco e per nulla servite, oggi questa situazione potrebbe non verificarsi.

Nonostante i limiti richiamati, non si può negare che le scuole di ispirazione religiosa riescano a mettersi al servizio dei poveri in misura rilevante. In questo senso si possono richiamare i dati relativi alle quote di mercato delle scuole cattoliche che sono molto più elevate nei Paesi a basso reddito e nell'Africa Subsahariana. Da ciò si può pure inferire che la loro offerta educativa è valutata positivamente dalle famiglie.

Il Rapporto Oiec del 2022 si chiede come mai le famiglie decidano di iscrivere i loro figli alle scuole di ispirazione religiosa nonostante il loro costo sia spesso superiore a quello degli istituti statali. Al riguardo si fa anzitutto notare che l'istruzione e la formazione sono importanti non solo per le conoscenze, le

abilità e le competenze che tramettono, ma anche per i valori ai quali educano. La *scelta* da parte dei genitori di una scuola di ispirazione religiosa e degli studenti stessi di una università della medesima tendenza spesso dipende in parte anche da ragioni valoriali e di fede. A sostegno vengono citate alcune ricerche negli Stati Uniti e in Africa che confermano quanto appena dichiarato. Comunque, l'attenzione a tali ragioni non va interpretata nel senso che le scuole di ispirazione religiosa non iscrivano allievi di tutte le fedi; anche le ricerche citate sopra attestano il contrario.

In varie indagini condotte nei Paesi dell'Africa Subsahariana è stata anche misurata la *soddisfazione* delle famiglie per l'offerta educativa delle scuole di ispirazione religiosa. In generale queste ultime e quelle private laiche ottengono apprezzamenti maggiori delle scuole statali. Il divario tra quelle religiose e quelle statali è di 16 punti percentuali nelle primarie e di 12 nelle secondarie.

Una maggiore soddisfazione delle famiglie non significa una più elevata *qualità* dell'offerta educativa. Nei Paesi a reddito medio e alto più del 50% dei bambini di dieci anni sarebbero in una condizione di povertà educativa, cioè non sarebbero in grado di leggere e capire un testo adatto alla loro età. Ricerche svolte in Uganda hanno evidenziato che anche le scuole cattoliche sono raggiunte da questa problematica, soprattutto quelle che fanno parte del sistema educativo pubblico. Più precisamente, le prestazioni degli alunni sono più elevate nelle scuole private – cattoliche o meno – che non in quelle pubbliche.

2.4. Osservazioni conclusive

Incomincio con il presentare gli aspetti essenziali della *identità* della scuola cattolica secondo un recente documento della Congregazione per l'Educazione Cattolica (22 gennaio 2022). L'Istruzione distingue tra i principi fondamentali, gli ulteriori sviluppi e le indicazioni attuali di Papa Francesco. I principi fondamentali sono desunti dal documento conciliare "Gravissimum Educationis" del 1965. Il primo è il diritto universale e inalienabile a un'educazione che risponda alla vocazione propria, al temperamento, alla differenza di sesso e alle tradizioni del proprio Paese, che prepari all'inserimento nei vari gruppi di cui la persona è membro, che sia aperta a una fraterna convivenza con gli altri popoli e che formi in vista del raggiungimento del fine ultimo della persona. Al tempo stesso è anche una responsabilità di tutti, in primo luogo dei genitori, a cui spetta un diritto prioritario nelle scelte educative, poi dello Stato, che è chiamato ad aiutare le famiglie nell'esercizio delle loro responsabilità, e della Chiesa nel cui dovere-diritto di educare si intrecciano evangelizzazione e promozione umana integrale. Un altro elemento fondamentale è costituito dalla formazione iniziale e permanente

degli insegnanti nella scienza sia profana che religiosa e nella pedagogia, attestata dai relativi titoli di studio e comprovata dalla testimonianza di vita resa a Gesù Maestro. Il successo dell'attività educativa delle scuole cattoliche si fonda sulla mutua collaborazione anzitutto tra genitori e docenti, ma anche delle altre componenti educative; essa deve arrivare fino al punto che le scuole non siano solo istituzioni, ma divengano principalmente comunità educative.

Questi principi fondamentali sono stati oggetto di *successivi sviluppi* da parte della Congregazione per l'Educazione Cattolica nel periodo post-conciliare e nei decenni successivi, assicurando un *profilo dinamico* alle scuole cattoliche. Anzitutto, viene affermato con forza che la scuola cattolica non può essere considerata tale se non è scuola e della scuola non possiede gli aspetti distintivi che vengono riassunti sinteticamente nell'essere luogo di formazione integrale attraverso l'assimilazione sistematica e critica della cultura. In quanto cattolica, essa è luogo di formazione integrale della persona umana con un chiaro progetto educativo che ha il suo fondamento in Cristo, per cui in essa la ragione entra in dialogo con la fede, il che permette di aprirsi alla verità tutta intera e di dare risposta ai più profondi interrogativi dell'animo umano. L'identità cattolica giustifica l'inserimento delle scuole cattoliche nella missione ecclesiale. Dall'appartenenza alla vita della Chiesa, pur con la loro specificità discende la caratteristica identità di essere scuole per tutti, in particolare per i più deboli. Un altro elemento essenziale consiste nella testimonianza degli educatori laici e consacrati perché nelle scuole cattoliche non c'è separazione tra momenti di apprendimento e di educazione, e gli insegnanti devono essere, oltre che dei professionisti, anche degli educatori convinti e coerenti, maestri di sapere e di vita: in particolare, negli educatori laici la professionalità è assunta nella soprannaturale vocazione cristiana, e per le persone consacrate il compito educativo è vocazione di vita e cammino di santità. Un'ulteriore caratteristica è la capacità di testimonianza, di conoscenza e di dialogo: a causa della diffusione del secolarismo, la scuola cattolica è chiamata ad essere una presenza visibile, controllabile e consapevole, una testimonianza, perché essa non esige l'adesione alla fede, ma può prepararla; altra dimensione educativa è quella di mettere gli studenti a contatto con un ricco patrimonio culturale, prepararli alla vita professionale e favorire la comprensione reciproca attraverso la conoscenza, sostenuta da una solida formazione permanente; come soggetto ecclesiale, essa condivide la dinamica dialogica trinitaria e pratica la grammatica del dialogo, non come espediente tecnicistico, ma come modalità profonda di relazione.

Con *Papa Francesco*, il progetto della scuola cattolica deve fornire un'educazione all'interno del progetto pastorale della Chiesa in uscita. L'educazione è una polifonia di movimenti: di squadra, ecologico, inclusivo e pacificatore. Di fronte all'emergenza educativa, bisogna ricostituire *il patto educativo globale* tra isti-

tuzioni, famiglie e persone e che sappia trovare risposte convincenti all'attuale crisi, favorire relazioni personali, reali, vive e solidali, preparare persone che si mettano al servizio educativo della propria comunità, trasmettere una sapienza umana e spirituale e realizzare l'armonia della compartecipazione. Da ultimo, la cultura della cura dovrebbe essere la bussola per formare persone dedite all'ascolto paziente, al dialogo costruttivo e alla mutua comprensione.

I dati che sono stati analizzati in questa seconda parte dell'articolo dimostrano chiaramente la *rilevanza* della Chiesa Cattolica come attore non statale dell'educazione a livello internazionale e confermano l'identità delle sue scuole - pur nei limiti di due Rapporti Oiec (2021 e 2022) che si collocano sul piano statistico e sociologico e, quindi, non teologico e pastorale. Inoltre, l'analisi mette in evidenza il limite del Rapporto Unesco sulle scuole private che non ha inteso distinguere il privato sociale dal pubblico e dal privato profit. Le scuole cattoliche sono scuole private sì, ma del privato sociale e non possono essere accumulate nelle critiche alle scuole private, in particolare nell'accusa di mettere in pericolo l'equità e l'inclusione. I dati citati sopra dimostrano che le scuole cattoliche contribuiscono a creare equità e inclusione pur essendo private, ma del privato sociale.

Bibliografia

- CONGREGAZIONE PER L'EDUCAZIONE CATTOLICA (E DEGLI ISTITUTI DI STUDI), *L'identità della scuola cattolica per una cultura del dialogo*. Istruzione, Città del Vaticano, 22 gennaio 2022.
- MALIZIA G., *Politiche educative di istruzione e di formazione. Tra descolarizzazione e riscolarizzazione. La dimensione internazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2019.
- OIEC-INTERNATIONAL OFFICE OF CATHOLIC EDUCATION, *Global Catholic Education Year in Review 2021*, Roma, December 2021.
- OIEC-INTERNATIONAL OFFICE OF CATHOLIC EDUCATION, *Global Report on Integral Human Development 2022*, Roma, 2022.
- 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.
- UNESCO, *Non-State actors in education Who chooses? Who loses?* Global education monitoring report 2021/22, Paris, 2021a.
- UNESCO, *Remagining our Futures Together. A new social contract for education. Report from the International Commission on the Futures of Education*, Paris, 2021b.
- WODON Q., *Global Catholic Education. Education Report 2020: Achievements and Challenges at a Time of Crises*, Rome, International Office of Catholic Education, 2020.