

Guglielmo Malizia*

Autonomia e parità nel quadro della libertà di educazione I ritardi del nostro sistema nazionale di istruzione

I valori e le ragioni della libertà effettiva di educazione e, in negativo, i costi della sua mancanza non si riferiscono a un solo ambito di significati, ma possono essere raccolti almeno intorno a *cinque* dimensioni: antropologica, pedagogica, politica, organizzativa e giuridica. Certamente la prospettiva che può ottenere maggiori consensi è quella di natura organizzativa che collega parità e autonomia in quanto quest'ultima si presenta come una tendenza su cui convergono le politiche scolastiche di tutti i Paesi e non come «una moda passeggera o l'ennesima infatuazione pedagogica»¹. Pertanto, è alla dimensione organizzativa che dedicherò particolare attenzione nella prima parte, mentre le altre dimensioni saranno trattate tutte insieme nella seconda.

1. La dimensione organizzativa: autonomia e parità

Inizierò con il richiamare le ragioni che giustificano il consenso generale sull'autonomia e preciserò i motivi del legame con la parità. In secondo luogo cercherò di delineare brevemente l'evoluzione re-

* Emerito di Sociologia dell'Educazione, Università Pontificia Salesiana, Roma.

¹ N. Bottani, *Insegnanti al timone?*, il Mulino, Bologna 2002, p. 13. Cfr., per la situazione attuale, G. Vittadini (a cura di), *Far crescere la persona*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano 2016, pp. 10-13.

cente delle due prospettive nel nostro sistema educativo di istruzione e di formazione per arrivare a un bilancio finale della situazione.

1.1. Considerazioni generali sull'autonomia

Anzitutto, la scelta dell'autonomia possiede una sua intrinseca legittimità a livello pedagogico². Infatti, essa consente alla singola scuola di gestire la sua vita sulla base della *libertà* dei soggetti educativi (docenti, genitori e studenti) e in particolare di venire incontro efficacemente alle esigenze dei giovani. Argomentando in negativo, l'offerta formativa non può essere rigida e uniformante, non solo perché viviamo in una società liquida, ma soprattutto perché l'educazione deve essere mirata allo sviluppo pieno della personalità di ogni studente. In aggiunta, l'autonomia è in grado di aprire le strutture scolastiche alle esigenze locali, rendendole più sensibili e attente ai bisogni del territorio e al tempo stesso più capaci di fornire risposte adeguate in tempi reali. Il potenziamento della qualità dell'istruzione, che attualmente rappresenta un nodo fondamentale in tutti i sistemi formativi, può ricevere un impulso importante da un'autonomia che stimoli la creatività dal basso. In un orizzonte più ampio, quest'ultima viene anche vista come una risposta a due trend introdotti dalla globalizzazione e che stanno riconfigurando le politiche dell'educazione: «da un lato, l'esigenza di snellire il servizio scolastico, di renderlo più efficiente, di rispondere alla pressione della domanda d'istruzione con un'offerta diversificata; dall'altro, una regolazione statale ridotta, una minore interferenza nel circuito della produzione e della distribuzione delle conoscenze»³.

² Cfr. N. Bottani, *op. cit.*, pp. 35-61, 169-206, 207-34; G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia 2008, pp. 43-63; G. Malizia - C. Nanni, *Il sistema educativo italiano di istruzione e di formazione*, LAS, Roma 2010, pp. 29-30; L. Ribolzi, *Qualche considerazione conclusiva*, in L. Ribolzi - G. Vittadini (a cura di), *S.O.S. Educazione. Statale, paritaria: per una scuola migliore*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano 2014, pp. 188-96; L. Ribolzi, *La fine del futuro e l'educazione come lavoro*, in G. Vittadini (a cura di), *op. cit.*, pp. 175-82; M. Masi, *Le scuole paritarie in Italia: retaggio del passato o risorsa per il futuro?*, in G. Vittadini (a cura di), *op. cit.*, pp. 165-74; L. Berlinguer, *Autonomia e parità, futuro della scuola*, in G. Vittadini (a cura di), *op. cit.*, pp. 151-56.

³ N. Bottani, *op. cit.*, pp. 225-26.

La scelta dell'autonomia corrisponde anche a un orientamento comune ai Paesi dell'*Unione Europea*. Dopo la delusione provata nei confronti delle riforme globali venute dall'alto, il fulcro dei processi di rinnovamento si è spostato sulla singola realtà scolastica, sul progetto educativo d'istituto, sull'innovazione dal basso. In un contesto di continuo mutamento la possibilità di soddisfare le esigenze che insorgono incessantemente dipende in primo luogo dalla rapidità degli interventi. Inoltre, le probabilità di successo di un'innovazione sono maggiori quando l'insegnante ne è partecipe, la sente propria, ha contribuito personalmente ad elaborarla, approvarla, realizzarla. Soprattutto, l'autonomia viene vista attualmente come una strategia fondamentale del miglioramento della qualità dell'istruzione attraverso la valorizzazione della comunità educativa come perno del cambiamento.

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

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

In questa linea va messa in risalto la consonanza profonda tra *autonomia e parità*, perché le ragioni dell'autonomia sono le stesse che fondano la parità. Alla base di entrambe c'è la medesima idea del primato della società civile sullo Stato. Autonomia e parità si costruiscono sulla libertà dei soggetti educativi. Inoltre le scuole paritarie si presentano come strutture capaci di dare un contributo valido per affrontare in modo vincente la questione centrale della qualità, ampliando lo spazio della competizione in termini di efficacia e di

efficienza che possono potenziare l'innovatività dal basso. E non è solo l'autonomia a offrire un supporto alla parità, ma la relazione è reciproca nel senso che la seconda può fornire un apporto molto significativo allo sviluppo dell'altra: l'esistenza di più gestori richiede infatti allo Stato di tenere separata la funzione di governo del sistema educativo da quella di fornire l'offerta formativa.

Da ultimo non può mancare un richiamo alla *ricerca* in campo educativo. Fra le cause che incidono maggiormente sulla diversità nel successo degli allievi una va identificata nel modello istituzionale che ottiene i risultati migliori quando «prevede il finanziamento centrale, un'elevata autonomia delle scuole, la possibilità di concorrenza tra scuole pubbliche e private»⁴. Un'efficacia rilevante va attribuita anche alle reti del capitale sociale che si creano intorno alle scuole per l'impegno dei genitori a promuovere rapporti stretti con i propri figli, gli insegnanti, i colleghi dei figli, le loro famiglie e altri adulti significativi. Tale fattore, evidenziato da Coleman e Hoffer per spiegare gli esiti migliori negli Usa degli allievi delle scuole religiose rispetto a quelle statali, creerebbe delle vere comunità di apprendimento in cui tutte le componenti lavorano con successo per gli stessi obiettivi e, se la sua presenza è certamente facilitata nelle istituzioni formative cattoliche per la condivisione di valori religiosi che spingono le persone a lavorare nell'interesse degli altri, essa può essere riscontrata anche nel caso dell'autonomia proprio perché tende a favorire un clima di convergenza sociale e di compartecipazione dei medesimi ideali educativi⁵. In conclusione, la ricerca offre prove rilevanti a sostegno dell'incidenza positiva dell'autonomia e della parità sulla riuscita degli studenti.

1.2. *L'evoluzione recente in Italia*

Gli orientamenti richiamati sopra hanno trovato attuazione nel nostro Paese soltanto negli ultimi decenni, ma la loro realizzazione

⁴ L. Ribolzi, *La fine del futuro e l'educazione come lavoro*, cit., p. 181, che riprende un saggio di L. Wössman, *The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement*, in «Cesifo Working Paper», 5951 (June 2016).

⁵ Cfr. J.S. Coleman - T. Hoffer, *Public and Private High Schools: The Impact of Communities*, Basic Books, New York 1987; J.S. Coleman, *Fondamenti di teoria sociale*, il Mulino, Bologna 2005; N. Bottani, *op. cit.*, pp. 227-30.

è tutt'altro che soddisfacente; in particolare, le ombre della parità oscurano le poche luci riscontrabili. Nel prosieguo tali sviluppi saranno descritti ed analizzati facendo capo ai provvedimenti più significativi che sono stati presi in materia.

1.2.1. *L'autonomia dal Dpr 275/1999 alla Legge 107/2015*

La modalità concreta dell'amministrazione e dell'organizzazione del sistema scolastico italiano risale alla Legge Casati del 1859 ed è caratterizzata da un fondamentale *centralismo* che va dalle origini fino a tutti gli anni '80-'90 dello scorso secolo⁶. Certamente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ha segnato a livello ideale un vero rovesciamento di fronte: da una parte si è affermata la validità del principio delle autonomie scolastiche locali e regionali (rispetto al centralismo governativo) e dall'altra il sistema scolastico viene impostato sulle grandi opzioni della libertà, del pluralismo e della convergenza delle iniziative. Nonostante ciò, nei primi anni '60 il Ministero della Pubblica Istruzione si è dilatato ulteriormente in una macrostruttura veramente imponente, anche se con la Legge n. 477/1973 sugli organi collegiali e con i relativi decreti delegati del 1974 si è compiuto un primo passo verso l'autonomia di gestione.

L'esperienza degli anni '70-'80 ha messo in evidenza che il Ministero, in quanto sovraccaricato di ruoli gestionali, non era in grado di svolgere le funzioni di programmazione e di controllo che gli sarebbero state più conformi. Inoltre, la riunione nelle stesse mani dei compiti di gestione, programmazione e controllo ha agevolato il diffondersi di atteggiamenti di deresponsabilizzazione e di improvvisazione tra i capi di istituto e gli insegnanti. Nel frattempo si è andato delineando un consenso generale sulla *necessità di innovare* il modello

⁶ Cfr. N. Bottani, *op. cit.*, pp. 13-33 e 207-44; G. Bertagna, *op. cit.*, pp. 5-19, 147-98 e 199-244; G. Malizia - C. Nanni, *op. cit.*, pp. 97-102, 123-24, 137-40, 182-83 e 187-88; G. Malizia - C. Nanni, *Crisi economica e politiche educative. Il caso del governo Monti e del Ministro Profumo*, in «Orientamenti Pedagogici», 3 (2013), pp. 567-89; G. Malizia - C. Nanni, *Dieci mesi di piccolo cabotaggio. Il caso del governo Letta e del Ministro Carrozza*, in «Orientamenti Pedagogici», 2 (2015), pp. 181-202; A. Poggi, *Chi ha paura della sussidiarietà? Perché è così difficile attuare la sussidiarietà nella scuola e perché sarebbe conveniente*, in L. Ribolzi - G. Vittadini (a cura di), *op. cit.*, pp. 105-16; L. Ribolzi, *Qualche considerazione conclusiva*, cit.; L. Berlinguer, *Autonomia e parità, futuro della scuola*, cit.

organizzativo delle istituzioni formative, in quanto appariva del tutto superato rispetto all'affermarsi nella società di una nuova cultura dello sviluppo formativo, caratterizzata dalla domanda di personalizzazione degli iter educativi, di differenziazione dei servizi e di decentramento. A livello internazionale, poi, l'autonomia stava diventando una strategia essenziale nelle politiche educative dei vari Paesi.

Tutto ciò ha trovato concreta realizzazione nella Legge 59/1997, che ha avviato un'ampia riforma dello Stato prevedendo il conferimento di numerose e rilevanti funzioni direttamente alle Regioni e agli altri Enti locali. Riguardo al sistema di istruzione un ruolo centrale è stato affidato al "Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche", Dpr 275/1999, che all'art. 1, comma 2, dichiara che «l'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti». A sua volta, il Titolo V della Costituzione, secondo la Legge costituzionale n. 3/2001, disponendo in materia di legislazione concorrente tra Stato e Regione (articolo 117, comma 3), vi include l'istruzione, facendo riconoscere per la prima volta e in maniera formale le istituzioni scolastiche autonome dalla nostra Costituzione e non solamente da una Legge ordinaria.

Venendo più sullo specifico, il regolamento citato ha introdotto una serie di innovazioni sul piano organizzativo che qui ricordo in sintesi dato che sono ormai sufficientemente conosciute. Anzitutto il *Piano dell'Offerta Formativa (Pof)* contiene la programmazione educativa e didattica della scuola, consentendo così l'esercizio concreto dell'autonomia.

A sua volta, l'autonomia *didattica*, prevedendo la possibilità di articolare le aree disciplinari e le attività in tempi più distesi rispetto alla settimana, la personalizzazione del curriculum, il venir meno dell'impostazione totalizzante della classe e la sua trasformazione in una unità pedagogica funzionale alle attività didattiche, permette di strutturare l'offerta formativa sulla base degli interessi e delle esigenze degli alunni senza obbligare più a fare tutti le stesse cose al medesimo tempo. In aggiunta, l'autonomia *organizzativa* consente a ciascuna scuola di contare su un organico funzionale di circolo o di istituto, rispondente alle necessità della comunità scolastica, di

predisporre un calendario annuale delle lezioni e di dare vita a reti sul territorio che permettono alle scuole di operare in sinergia tra di loro. Un'altra innovazione importante riguarda l'attribuzione alle scuole, singolarmente o tra loro associate, dell'autonomia di *ricerca, sperimentazione e sviluppo*.

Sul piano *curricolare* cessa l'era dei programmi definiti fino al dettaglio e/o eguali per tutti; a livello ministeriale vengono fissati solo gli obiettivi generali del processo formativo, gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni e gli standard di qualità dei servizi; la competenza del Parlamento è limitata alle grandi leggi di indirizzo sulle finalità e sugli assetti del sistema formativo.

Per svolgere le nuove e significative funzioni elencate sopra, è stata attribuita a tutte le scuole la personalità giuridica con il conseguente ampliamento dell'autonomia *amministrativa* che trova come unici limiti l'osservanza dei livelli unitari di fruizione del diritto allo studio e il rispetto degli elementi comuni all'intero sistema pubblico, definiti dallo Stato in materia di gestione e di programmazione. Da ultimo, la *dotazione finanziaria* delle istituzioni scolastiche munite di personalità giuridica è costituita dall'assegnazione dello Stato che si articola in ordinaria e perequativa; inoltre, godendo di autonomia amministrativa, le singole scuole possono attingere anche ad altre fonti.

Non si può certamente negare la *portata storica* del Regolamento, in quanto prevede la realizzazione di innovazioni di natura veramente dirimpante rispetto alla tradizione più calcificata della vecchia scuola apparato; al tempo stesso va evidenziato che il valore istituzionale della riforma introdotta risulta *inferiore* alle aspettative che legittimamente si potevano nutrire agli inizi⁷. Il quadro di riferimento è costituito da cambiamenti realmente significativi, tuttavia rimangono dei nodi problematici che diminuiscono la portata della svolta effettuata.

Nella predisposizione dei decreti attuativi della Legge 59/1997 si è proceduto precisando prima i poteri degli Enti locali e gli ambiti che rimanevano sotto riserva statale e poi attribuendo le competenze residue alle scuole, mentre si sarebbe dovuto seguire un itinerario opposto perché è l'autonomia delle scuole ad essere veramente ori-

⁷ Cfr. le pubblicazioni citate nella nota n. 6, soprattutto G. Bertagna, *op. cit.*, pp. 173-98.

ginaria. Uno dei limiti più gravi della riforma riguarda inoltre la gestione del personale docente, che continua ad essere assegnato alle scuole sulla scorta delle graduatorie e dei concorsi, per cui non è consentita una scelta per chiamata ed è impedita la piena mobilità professionale. Ancora, sul piano finanziario l'amministrazione mantiene poteri decisivi che le hanno permesso di operare seguendo le proprie strategie e non quelle delle scuole. L'insieme dei decreti attuativi lascia trasparire una prospettiva neocentralistica nel senso che la riforma è stata intesa e applicata dall'apparato burocratico come una semplice razionalizzazione dell'impostazione precedente e non come un cambiamento sostanziale. Il Regolamento accompagna la parola autonomia con l'aggettivo "funzionale" che l'amministrazione si è affrettata a interpretare nel senso che l'autonomia delle scuole è al servizio dell'attuazione delle disposizioni del Ministero, per cui essa è immaginata come «quella concessa agli animali di cui non ci si fida del tutto, ma a cui si allunga anche in maniera significativa la catena, ma sempre secondo il giudizio responsabile del padrone»⁸.

A sua volta, la riforma Moratti, Legge 53/2003 e relativi decreti attuativi, ha confermato il passaggio da un modello centralistico e gerarchico della scuola a un tipo di gestione della scuola in cui più soggetti, con competenze diverse e distribuite (Stato, Regioni ed Enti locali), si coordinano e "comandano" gli interventi volti a conseguire le finalità del sistema educativo di istruzione e di formazione (= *modello poliarchico*). Inoltre, il riconoscimento dell'autonomia è servito in primo luogo a valorizzare le forze interne della scuola in un'ottica di responsabilizzazione e di autopromozione della comunità scolastica. In terzo luogo, rispetto al regolamento dell'autonomia, se la riforma Berlinguer aveva già realizzato il passaggio dalla logica dei programmi a quella del curriculum, cioè dalla centralità del Ministero alla progettualità della scuola e dei docenti, la Legge delega Moratti ha portato in primo piano il principio della personale responsabilità educativa degli alunni e delle famiglie mediante l'introduzione dei piani di studio personalizzati.

Nonostante ciò, l'autonomia appare ancora *limitata* nella concezione o impedita nella pratica per le ragioni indicate sopra. La situazione è peggiorata con i Ministri che si sono susseguiti negli

⁸ G. Bertagna, *op. cit.*, p. 197.

anni successivi, dall'on. Fioroni alla on. Carrozza: infatti, l'intenzione proclamata di fare dell'autonomia il perno delle loro politiche è rimasta in gran parte sul piano dei principi mentre molto meno è scesa a livello concreto.

Un riconoscimento ufficiale dei *limiti* dell'autonomia nel nostro Paese è infine venuto dalla recente azione legislativa su "la buona scuola", avviata nel settembre del 2014 e conclusasi con l'approvazione della Legge 107/2015. Per realizzare l'autonomia, si disse all'epoca, «disponiamo formalmente già di (quasi) tutte le norme necessarie. Ma non siamo stati capaci negli anni di attuarle, dotando le scuole (e il sistema scolastico nella sua interezza) di strumenti appropriati di gestione, valutazione, *governance* e circolazione delle informazioni necessarie per dare alle scuole gambe proprie su cui camminare. Anzi abbiamo fatto spesso l'esatto contrario»⁹. Ma vediamo se e come la Legge di riforma ha tentato di superare queste carenze.

Della "buona scuola" si deve certamente apprezzare l'intenzione di tradurre in pratica le disposizioni sull'autonomia in modo da realizzarla in una maniera piena e autentica. Da questo punto di vista va ricordata l'introduzione del *piano triennale* dell'offerta formativa in quanto permette la realizzazione di un progetto globale finalizzato alla qualificazione dell'offerta e all'elevazione sul terreno qualitativo dei livelli di istruzione e di formazione.

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

⁹ *La buona scuola. Facciamo crescere il Paese*, in <http://passodopasso.italia.it/> (03.09.2014), p. 62. Cfr., per la Legge 107/2015, anche M. Falanga - F. Pruneri - P.C. Rivoltella - M. Santerini, *Renzi e la scuola*, La Scuola, Brescia 2014; G. Malizia - C. Nanni, *Welfare e Educazione*, in «Orientamenti Pedagogici», 4 (2015), pp. 793-817; S. Cicatelli, *La Legge 107/2015 tra luci e ombre*, in «Docete», 1 (2015), pp. 9-31; L. Berlinguer, *op. cit.*; M. Masi, *op. cit.*

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

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

In ogni caso va mantenuta e potenziata la concezione della scuola come una *comunità professionale* che istruisce ed educa mediante l'intervento di vari attori che vi operano in spirito di condivisione e di corresponsabilità. Si dovrà, inoltre, vigilare affinché nella redazione dei decreti attuativi l'autonomia venga liberata da eccessivi vincoli centralistici.

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

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

Nel primo cinquantennio dello Stato unitario aveva dominato in campo educativo il principio del *monopolio statale*: all'autorità pub-

blica era conferita la funzione di provvedere alla istituzione, alla gestione e al controllo del sistema formativo¹⁰. Con la riforma Gentile del 1923 e, soprattutto, con la Legge n. 86/1942, veniva sancita la normativa sul riconoscimento legale dei titoli di studio conseguiti nelle varie classi delle scuole non statali, conformate all'ordinamento delle scuole statali (istituto della "parificazione").

La *Costituzione Repubblicana* ha inserito il sistema educativo in un quadro nuovo di principi. L'ordinamento scolastico è stato finalizzato al pieno sviluppo della persona umana in una concezione pluralista della società e svolge la sua funzione in connessione inscindibile con l'attività delle formazioni sociali in cui avviene la maturazione dell'individuo, soprattutto la famiglia.

Il punto problematico è rappresentato dalla famosa clausola, contenuta nell'art. 33, comma terzo della Costituzione, secondo la quale il diritto di istituire scuole è riconosciuto ad enti e privati "senza oneri per lo Stato". Grosso modo le interpretazioni possono essere raccolte intorno a tre nuclei fondamentali. Per alcuni il significato della clausola è evidente e, pur riconoscendo che ormai è sancito chiaramente il diritto di istituire scuole non statali, tuttavia si sostiene che lo Stato non è tenuto a erogare loro finanziamenti; al massimo si potrebbe pensare a contratti o ad aiuti in casi di reale supplenza. Altri sono dell'opinione che la normativa in questione intende semplicemente escludere un diritto costituzionale dei privati ai contributi dello Stato; essa però non vieta qualsiasi sovvenzione dello Stato alle strutture non statali. Altri infine ritengono – ed è l'opinione accolta in questo capitolo per le ragioni indicate nel prosieguo – che la tesi del divieto è in contraddizione con il resto della nostra costituzione scolastica; tutt'al più la proibizione riguarderebbe le istituzioni meramente private, vere imprese commerciali finalizzate a scopo di lucro, ma non le paritarie – contemplate, tra l'altro, in un comma diverso dell'art. 33 – che svolgerebbero un servizio pubblico.

¹⁰ Cfr. CSSC - Centro Studi per la Scuola Cattolica, *A dieci anni dalla Legge sulla parità. Scuola Cattolica in Italia. Dodicesimo Rapporto*, La Scuola, Brescia 2010; G. Malizia, *Quale cultura della parità per la XVI legislatura?*, in CSSC - Centro Studi per la Scuola Cattolica, *Dieci anni di ricerche. Scuola Cattolica in Italia*, La Scuola, Brescia 2008, pp. 31-48; L. Ribolzi - G. Vittadini (a cura di), *op. cit.*; A.M. Alfieri - M. Grumo - M.C. Parola, *Il diritto di apprendere. Nuove linee di investimento per un sistema integrato*, Giappichelli, Torino 2015; G. Vittadini (a cura di), *op. cit.*

Dal dopoguerra in poi sono stati elaborati numerosi testi tra schemi di Disegni di Legge, disegni e proposte sulla parità scolastica, ma nessuno è stato mai discusso seriamente in Parlamento fino a tutti gli anni '90, nonostante il chiaro dettato della nostra Carta fondamentale e l'invito della Corte Costituzionale nel 1958 a provvedere con sollecitudine. Bisognerà attendere il 10 marzo 2000 per avere una *Legge sulla parità*, la n. 62. Di essa si richiamano qui di seguito gli aspetti principali incominciando da quelli *positivi*:

1) la scelta di legittimare la parità sulla base della *domanda formativa delle famiglie e degli studenti*. Giustamente, sono i destinatari dell'attività formativa ad assumere un ruolo prioritario rispetto alle strutture e al sistema ed è per tutti loro che l'offerta educativa va generalizzata, come dice la normativa, dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita;

2) l'accettazione e la consacrazione in Legge del principio di un *sistema nazionale* di istruzione che non si identifica con la scuola dello Stato e degli Enti locali, ma del quale sono parte integrante scuola statale e non statale;

3) l'esplicito riconoscimento del valore e del carattere di *servizio pubblico* a quelle iniziative di istruzione e formazione che, promosse da enti e privati, corrispondono alle norme generali sull'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e si caratterizzano per qualità ed efficacia;

4) l'attribuzione alle scuole paritarie della *piena libertà culturale e pedagogica* con il diritto di dichiarare nel progetto educativo la propria ispirazione ideologica o religiosa;

5) il conferimento al gestore della *libertà di scegliere il personale dirigente e docente*, senza interferenza di graduatorie;

6) la possibile *equiparazione per le scuole senza fini di lucro alle Onlus*.

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

1) la *realizzazione del tutto inadeguata della libertà di educazione della famiglia*. Sono infatti stabiliti interventi a favore dei genitori, degli studenti e delle scuole, ma senza una parità piena, quale delineata dal comma 4 dell'art. 33 della Costituzione; in particolare, non è garantita l'attuazione del diritto costituzionale di eguale trattamento degli studenti delle scuole paritarie;

2) l'*ambiguità* presente già nel titolo, che *mescola parità e diritto allo studio e all'istruzione*, per cui si inseriscono in modo equivoco disposizioni finanziarie che riguardano il diritto allo studio con l'assegnazione di borse di studio del tutto inadeguate a coprire le spese di istruzione connesse con la scelta di una scuola paritaria;

3) l'affermazione di *principi giuridici* di per sé validi ma *di cui non viene valorizzata tutta la potenzialità concreta*, non tirando da essi l'intera gamma delle possibili conseguenze soprattutto sul piano pratico, per cui si ha l'impressione che la parità sia offerta più per gli oneri che per il riconoscimento dei diritti;

4) la mancata indicazione della natura indipendente dell'istanza che dovrà procedere alla *valutazione dei processi e degli esiti* delle scuole statali e paritarie con il pericolo che il Ministero sia al tempo stesso controllato e controllore;

5) la molteplicità di *punti oscuri e dubbi* contenuti nella Legge che possono implicare benefici o gravi inconvenienti per le scuole paritarie a seconda della loro interpretazione in un senso o nell'altro.

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

Da ultimo, con la Legge 107/2015 *si è persa l'occasione* di fare qualche passo avanti significativo nella realizzazione della parità economica tra scuole statali e non. Al contrario, «seguendo una vecchia e anacronistica concezione questa Legge rimane impigliata dentro una visione statalistica riservando pertanto alla scuola paritaria una posizione residuale e marginale, di semplice "supplenza" alle inadempienze o incapacità dello Stato; contraddice la portata culturale, sociale, politica dell'autonomia che, prima di essere autonomia delle istituzioni e degli apparati, è autonomia dei cittadini in quanto persone libere»¹¹. Infatti, non solo la riforma non ha reso effettiva la

¹¹ F. Macrì, *Un'occasione perduta*, in «Docete», 1 (2015), p. I.

libertà di scelta educativa sul piano economico – misura attesa ormai da quasi settanta anni – perché ha previsto una detrazione fiscale insignificante per i genitori che iscrivono i figli alle scuole paritarie, ma ha anche creato una serie di gravi problemi per queste ultime, introducendo misure di grande portata, ma garantendo risorse solo per le scuole statali, come: la previsione del curriculum potenziato che pone serie difficoltà alle scuole paritarie che non possono contare sull'organico funzionale; la digitalizzazione, rispetto alla quale le scuole paritarie potrebbero non essere in grado di competere; l'alternanza scuola-lavoro, che impone obblighi ulteriori alle paritarie specialmente con l'introduzione di 400/200 ore di alternanza nel triennio senza assicurare i mezzi per adempierli; il piano straordinario di assunzioni che potrebbe produrre una emorragia di insegnanti delle paritarie.

Data l'indifferenza – o meglio l'ostilità – del legislatore per le scuole paritarie, che ha continuato a manifestarsi anche nella Legge 107/2015, si spiega facilmente il *calo* del 12,6% del totale degli iscritti alle scuole paritarie verificatosi tra il 2010 e il 2016 e distribuito in misura diversa tra i vari ordini e gradi: -23,9% nella secondaria di II grado, -14,8% in quella di I grado, -8,8% nella primaria e -9,3% nell'infanzia¹². Certamente la diminuzione ha anche una causa demografica, ma la ragione principale va ricercata nella crisi economica che ha colpito duramente le famiglie, dato che nel medesimo periodo la popolazione scolastica totale si è ridotta appena dell'1,3%. Nonostante ciò, il sistema paritario continua a rappresentare con 939.372 alunni il 10,7% degli iscritti al sistema nazionale di istruzione, ma riceve solo l'1,3% delle risorse del Miur e nel tempo il contributo economico effettivamente riconosciuto alle paritarie è anche diminuito dai 567 milioni di euro del 2006 ai 472 del 2015 (anche se negli ultimi due anni è ritornato al di sopra dei 500 milioni)¹³, di fronte a un risparmio per le finanze pubbliche di

¹² Cfr. M. Masi, *op. cit.*

¹³ Cfr. F. Macrì, *La parità sospesa tra successi, ritardi, pregiudizi, resistenze*, in CSSC - Centro Studi per la Scuola Cattolica, *A dieci anni dalla Legge sulla parità*, cit., pp. 307-30; Segreteria Nazionale Fism, *Legge di stabilità 2015 e contributi alle scuole dell'infanzia paritarie*, in «Prima i Bambini», 223 (2015), pp. 3-4; A. Trani, *Contributi statali. Un mini aumento per il 2016*, in «Prima i Bambini», 229 (2016), pp. 16-17; L. Morgano, *Legge bilancio 2017*, in «Prima i Bambini», 235 (2017), pp. 3-5.

6 miliardi consentito dalle scuole paritarie, costi che in loro assenza ricadrebbero sullo Stato e sugli Enti locali¹⁴.

2. Altri valori sociali della libertà di educazione

Proseguiamo l'analisi con la *dimensione antropologica* che parla di una libertà fondamentale della persona¹⁵. Nel dibattito sulla libertà di educazione si ha talora l'impressione che per molti questa riguardi solo le scuole cattoliche, o i genitori che mandano i figli a frequentarle, cioè una minoranza all'interno dei sistemi educativi di istruzione e di formazione, o che si tratti di una benevola concessione fatta alla Chiesa cattolica in quanto il cattolicesimo è la religione della maggioranza del popolo o la sua religione storica. Al contrario, la libertà di educazione non è una prerogativa né di una minoranza né di una maggioranza, ma è una *libertà fondamentale della persona*. La libertà di educazione, come libertà di scelta della scuola da frequentare, si basa sul diritto di ogni persona a educarsi e ad essere educata secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell'educazione e del genere d'istruzione da dare ai loro figli minori. A sua volta tale libertà implica il diritto dei privati di istituire e di gestire una scuola e comporta una serie di obblighi per lo Stato tra cui quello di assicurare con adeguati finanziamenti la libertà di scelta. Altrimenti, o si vanifica tale libertà costringendo a frequentare scuole in contrasto con le proprie convinzioni, o si discriminano le famiglie che mandano i figli alle istituzioni private perché le si obbliga a pagare due volte le tasse relative all'istruzione. In tutti e due i casi il costo sociale è evidente.

La seconda dimensione, quella *pedagogica*, rinvia al modello dell'apprendimento per tutta la vita. L'educazione di ogni persona,

¹⁴ La recente Legge di bilancio n. 232/2016 ha segnato qualche progresso nel riconoscimento della libertà effettiva di educazione, prevedendo misure per le scuole paritarie quali l'accesso ai Pon e alle risorse per l'alternanza scuola-lavoro, la semplificazione dello *school bonus*, la crescita delle detrazioni per le spese scolastiche, l'aumento dei contributi per i disabili e delle risorse per le scuole dell'infanzia. Siamo, comunque, ancora molto lontani dall'eguaglianza di trattamento come stabilita dalla Costituzione.

¹⁵ Cfr. per tutta questa sezione: G. Malizia, *op. cit.*; L. Ribolzi - G. Vittadini (a cura di), *op. cit.*; G. Vittadini (a cura di), *op. cit.*

di tutta la persona, per tutta la vita – la finalità ultima dell'educazione permanente – è un compito talmente ampio e complesso che la società non lo può affidare a una sola agenzia educativa, la scuola, o ad una sola istituzione, lo Stato. Accanto allo Stato, tutti i gruppi, le associazioni, i sindacati, le comunità locali, i corpi intermedi e i singoli devono assumere e realizzare la responsabilità educativa che compete a ciascuno di loro. Attuare la società educante significa che il diritto all'educazione permanente viene assicurato non solo dalle istituzioni formative statali, ma anche da una pluralità di strutture pubbliche e private. Queste ultime, in quanto operano senza scopo di lucro, hanno diritto a ricevere adeguate sovvenzioni statali. In questo caso il costo sociale è quello di un'applicazione parziale di due principi pedagogici oggi particolarmente sottolineati e cioè che l'educando occupa il centro del sistema formativo e che l'autoformazione è la strategia principale del suo apprendimento.

La dimensione *politica* si rifà all'emergere della scuola della società civile. Nell'ultimo scorcio del XX secolo si è realizzato, particolarmente nel nostro continente, il passaggio dallo Stato-gestore allo Stato-garante promotore. L'idea di *Stato-gestore* è entrata in crisi all'inizio degli anni '80 insieme con il modello assistenziale di *welfare state*. La dilatazione eccessiva dei compiti dello Stato sul piano socio-assistenziale, che non è più sostenuta dalla copertura contributiva dei cittadini, ha causato gravi problemi finanziari, mentre dal punto di vista organizzativo si sono moltiplicati i casi di spreco, inefficienza, burocratizzazione e clientelismo. Ma la statalizzazione della società – ed è questo soprattutto il costo sociale – ha prodotto i suoi effetti più negativi alla radice stessa del vivere associato: soffocamento della creatività dei mondi vitali, deresponsabilizzazione delle persone nella soddisfazione dei loro bisogni essenziali e crescita di un "privatismo" che consiste nel ricercare la propria realizzazione nel consumo delle merci. Pertanto, il nuovo Stato si presenta come garante della soddisfazione per tutti i cittadini dei bisogni fondamentali, benché non più primariamente gestore anche se lo rimane in via sussidiaria: in altre parole, la sua funzione va pensata come garante promotore.

Questa trasformazione rinvia a un'impostazione della dinamica sociale a tre dimensioni, che abbandoni la dicotomia Stato/mercato, pubblico/privato e che riconosca e potenzi il *terzo settore o privato sociale*. In tale ambito assume una particolare rilevanza il *principio*

di sussidiarietà. Ricordo che esso ha una duplice valenza: in senso verticale, nei rapporti fra Enti territoriali di governo; in senso orizzontale, nelle relazioni fra gruppi sociali e in quelli fra pubblico e privato. A livello di sistema di istruzione, tale impostazione significa «il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile, certo con un perdurante ed irrinunciabile ruolo dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà»¹⁶.

L'ultima dimensione è quella *giuridica* e parla di un diritto umano fondamentale. A sostegno riporto il ragionamento contenuto in un rapporto recente dell'Oidel (una Ong che gode di statuto consultativo presso l'Onu, l'Unesco e il Consiglio d'Europa), che riprende non tanto l'articolo 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 o la risoluzione del Parlamento Europeo sulla libertà di educazione nell'Ue del 1984, ma preferisce far leva sulla *Dichiarazione sulla Diversità Culturale* del 2001. Questa all'articolo 5 recita: «Ognuno ha diritto a un'educazione e a una formazione di qualità che rispettino la sua identità culturale»¹⁷. In proposito si fa notare che esso sottolinea due dimensioni centrali del diritto all'educazione: l'identità e l'inclusione. Si tratta infatti di qualità della formazione e di rispetto delle identità e dunque di inclusione di tutti i membri della comunità politica. Da tale enunciazione discende chiaramente rafforzato il diritto alla libertà di educazione. Infatti, se si deve rispettare l'identità culturale di ciascuno e assicurare l'accesso di tutti al sistema di istruzione e di formazione, è ovvio che bisognerà garantire il pluralismo nelle scuole e delle scuole non solo sul piano giuridico, ma anche su quello finanziario ed economico. Comunque, in questo caso il costo sociale dell'assenza della libertà di educazione è chiaro: viene negato un diritto umano fondamentale.

In conclusione, all'interno di un orizzonte così ampio, l'impegno per la realizzazione della libertà di educazione assume una por-

¹⁶ C. Ruini, *Prolusione*, in CSSC - Centro Studi per la Scuola Cattolica, *Per un progetto di scuola alle soglie del XXI secolo. Scuola Cattolica in Italia. Secondo rapporto*, La Scuola, Brescia 2000, p. 61.

¹⁷ *Dichiarazione Universale dell'Unesco sulla Diversità Culturale*, Parigi, 2 novembre 2001; cfr. anche 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.

tata che va al di là della rivendicazione confessionale o comunque di una lobby educativa. Esso infatti assurge a una battaglia per l'attuazione piena del *diritto all'educazione* come diritto fondamentale della persona ad acquisire le conoscenze e le competenze necessarie per elaborare e realizzare il proprio progetto di vita all'interno di una scuola intesa come luogo privilegiato di apprendimento e di insegnamento.