



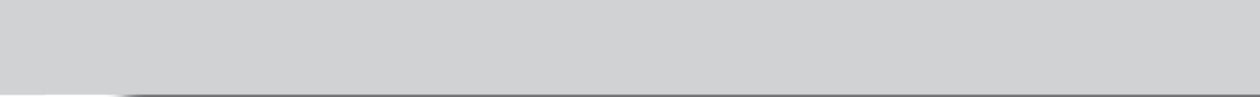
Quaderno n. 10  
giugno 2014

# Scuole pubbliche o solo statali?

Per il pluralismo dell'offerta  
Francia, Olanda, Inghilterra,  
USA e il caso Italia

# TREELLLE

# I Quaderni



# Associazione TreeLLLe

## per una società dell'apprendimento permanente

### **Profilo sintetico dell'Associazione**

L'Associazione TreeLLLe, costituita nel 2001, ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'education (educazione, istruzione, formazione iniziale e permanente) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. TreeLLLe è un vero e proprio "think tank" che, attraverso un'attività di ricerca, analisi, progettazione e diffusione degli elaborati, offre un servizio all'opinione pubblica, alle forze sociali, alle istituzioni educative e ai decisori pubblici, a livello nazionale e locale.

Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TreeLLLe si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi. In particolare si pone come "ponte" per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.

TreeLLLe è una Associazione non profit, rigidamente apartitica e agovernativa. La peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche del presente. I *Soci Fondatori* sono garanti di questo impegno.

Il *presidente* è Attilio Oliva, promotore dell'Associazione e coordinatore delle attività e delle ricerche.

Il *Forum* delle personalità e degli esperti, con il suo *Comitato Operativo*, è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti di *Eminent Advisor* (politici, direttori dei media, rappresentanti di enti e istituzioni, nazionali e internazionali) che, peraltro, non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte avanzate da TreeLLLe.

Gli elaborati sono firmati da TreeLLLe in quanto frutto del lavoro di gruppi di progetto formati da esperti nazionali e internazionali coordinati dall'Associazione.

### **Le pubblicazioni di TreeLLLe**

L'Associazione si propone di affrontare ogni anno temi strategici di grande respiro con i Quaderni, che rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si forniscono dati e informazioni, si elaborano proposte, si individuano questioni aperte, con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.

Per ogni tema strategico, l'attività dell'Associazione si articola in quattro fasi:

- *elaborazione* dei Quaderni attraverso un lavoro di gruppo;
- *coinvolgimento* delle personalità del Forum e degli Eminent Advisor attraverso la discussione e la raccolta di pareri sulla prima elaborazione dei Quaderni;
- *diffusione* delle pubblicazioni mirata a informare decisori pubblici, partiti, forze sociali, istituzioni educative;
- *lobby trasparente* al fine di diffondere dati, informazioni e proposte presso i decisori pubblici a livello nazionale e regionale, i parlamentari, le forze politiche e sociali, le istituzioni educative.

Oltre ai Quaderni, l'Associazione pubblica altre collane: "Seminari", "Ricerche", "Questioni aperte".

### **Presentazione delle analisi e proposte, diffusione delle pubblicazioni**

Le analisi e le proposte delle varie pubblicazioni sono presentate e discusse con autorità ed esperti in eventi pubblici.

Le pubblicazioni sono diffuse sulla base di mailing list "mirate" e, nei limiti delle disponibilità, distribuite su richiesta. Possono essere anche scaricate dal sito dell'Associazione ([www.treelle.org](http://www.treelle.org)). Il totale dei volumi distribuiti ogni anno è nell'ordine di alcune decine di migliaia di copie.

### **Enti sostenitori**

Dalla sua costituzione ad oggi l'attività di TreeLLLe è stata principalmente sostenuta dalla Compagnia di San Paolo di Torino e oggi dalla Fondazione per la Scuola della stessa Compagnia. Specifici progetti sono stati sostenuti dalle fondazioni Pietro Manodori di Reggio Emilia, Cassa di Risparmio in Bologna, Monte dei Paschi di Siena, Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, Fondazione Roma e Fondazione Europa Occupazione Volontariato Roma.

## **Chi fa parte dell'Associazione**

*Presidente*  
Attilio Oliva

### *Comitato Operativo del Forum*

Dario Antiseri, Luigi Berlinguer, Carlo Callieri, Maria Grazia Colombo,  
Carlo Dell'Aringa, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita,  
Domenico Fisichella, Attilio Oliva, Angelo Panebianco

### *Forum delle personalità e degli esperti*

Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri, Federico Butera, Carlo Callieri,  
Aldo Casali, Lorenzo Caselli, Elio Catania, Alessandro Cavalli,  
Innocenzo Cipolletta, Carlo Dell'Aringa, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita,  
Umberto Eco, Domenico Fisichella, Luciano Guerzoni, Mario Lodi,  
Roberto Maragliano, Angelo Panebianco, Sergio Romano,  
Domenico Siniscalco, Giuseppe Varchetta, Umberto Veronesi

### *Eminent Advisor dell'Associazione*

Tommaso Agasisti, Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Guido Barilla, Enzo Carra,  
Ferruccio De Bortoli, Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara, Domenico Fisichella,  
Silvio Fortuna, Franco Frattini, Stefania Fuscagni, Lia Ghisani, Lucio Guasti,  
Ezio Mauro, Mario Mauro, Dario Missaglia, Luciano Modica, Gina Nieri,  
Andrea Ranieri, Giorgio Rembado, Gian Felice Rocca, Carlo Rossella,  
Fabio Roversi Monaco, Marcello Sorgi, Piero Tosi, Giovanni Trainito,  
Giuseppe Valditara, Benedetto Vertecchi, Vincenzo Zani

### *Assemblea dei Soci fondatori e garanti*

Fedele Confalonieri, Gian Carlo Lombardi, Luigi Maramotti, Pietro Marzotto,  
Attilio Oliva, Marco Tronchetti Provera, Gian Felice Rocca,  
(Segretario Assemblea: Guido Alpa)

### *Collegio dei revisori*

Giuseppe Lombardo (presidente), Vittorio Afferni, Michele Dassio

ASSOCIAZIONE TREELLLE  
PER UNA SOCIETÀ  
DELL' APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO  
VIA INTERIANO, 1  
16124 GENOVA  
TEL. + 39 010 582 221  
FAX + 39 010 540 167  
[www.treelle.org](http://www.treelle.org)  
[info@treelle.org](mailto:info@treelle.org)

PRIMA EDIZIONE: GIUGNO 2014  
STAMPA: DITTA GIUSEPPE LANG SRL - GENOVA

Associazione TreeLLLe

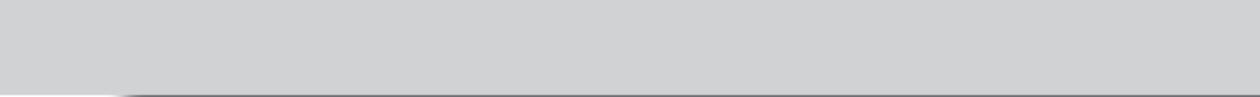
Quaderno n. 10

Giugno 2014

# Scuole pubbliche o solo statali?

Per il pluralismo dell'offerta

Francia, Olanda, Inghilterra,  
USA e il caso Italia



# INDICE

<b>RINGRAZIAMENTI</b>	11
<b>GUIDA ALLA LETTURA</b>	13
<b>INTRODUZIONE</b> DI ATTILIO OLIVA	15
<b>IL CASO DEGLI USA</b> LE CHARTER SCHOOLS	25
<b>IL CASO DELL'INGHILTERRA</b> LE ACADEMIES	51
<b>IL CASO DEI PAESI BASSI</b> FINANZIAMENTO PUBBLICO E GESTIONE PRIVATA DELLE SCUOLE	73
<b>IL CASO DELLA FRANCIA</b> LE SCUOLE PRIVATE A CONTRATTO	97
<b>IL CASO DELL'ITALIA</b> LE SCUOLE PARITARIE	127
<b>PUBBLICAZIONI DI TREEELLE</b>	153



# RINGRAZIAMENTI

Questo Quaderno è frutto degli apporti di molti esperti: alcuni hanno fornito suggerimenti e spunti critici, altri hanno contribuito alla stesura di parti di testo. Il progetto e il coordinamento generale della ricerca sono stati curati da Attilio Oliva ed Antonino Petrolino. Di seguito, si vogliono ricordare, e ringraziare, alcuni di coloro che hanno partecipato in misura più significativa.

Per il capitolo sugli Stati Uniti, sono stati sentiti a diverse riprese due studiosi, di orientamenti diversi: Macke Raymond, dell'Università di Stanford (California) e Gary Miron della Western Michigan University. Sono state utilizzate numerose altre fonti, citate in appendice al capitolo relativo.

Per l'Inghilterra, le fonti principali sono state: il sito Internet del *Department for Education* e il rapporto della Commissione sulle *Academies* (edito da Pearson&RSA, 2013). Numerosi ed importanti spunti ed informazioni sono venuti anche, a più riprese, da Peter Matthews, *Visiting Professor* presso l'*Institute of Education, University of London*. Altre fonti bibliografiche sono citate nel testo.

Per i Paesi Bassi, la ricerca di base e la stesura originaria del capitolo sono opera di Chiel Renique (già Direttore per *l'Education* della Confederazione degli Industriali olandesi, nonché presidente dell'*Education Committee* del B.I.A.C. presso l'OCSE) e di Simon Steen (presidente ENAICS – l'Associazione Europea degli Amministratori di Scuole Indipendenti). Il testo da loro preparato è stato parzialmente adattato per renderlo più comprensibile a lettori non olandesi.

Per la Francia, il testo è stato redatto da Bernard Toulemonde, Ispettore Generale dell'Educazione Nazionale. Anche in questo caso, sono state apportate un certo numero di modifiche per adattarlo ad un pubblico non necessariamente al corrente delle questioni più specificamente proprie del sistema francese.

La ricerca sul sistema delle scuole non statali in Italia è opera di Rosario Drago, già ispettore tecnico dell'istruzione e consigliere MIUR. Ha offerto suggerimenti importanti anche Maria Grazia Colombo, già presidente AGESC (Associazione Genitori delle Scuole Cattoliche), Andrea Ichino (docente di economia politica alla European University Institute) e Luisa Ribolzi (già vice presidente ANVUR).

Le informazioni sulle scuole internazionali in Italia sono state fornite da Ivano Boragine, presidente AIBWSI (Associazione delle Scuole IBO in Italia).

L'introduzione è stata scritta da Attilio Oliva.

A parte quanto qui sopra riferito a specifiche persone o fonti, la redazione generale del testo, gli adattamenti dei contributi esterni e la revisione finale sono stati curati da Antonino Petrolino, esperto di sistemi formativi, già dirigente scolastico e presidente dell'Associazione Europea dei Capi di Istituto (ESHA).

## GUIDA ALLA LETTURA

Questa ricerca si iscrive nella linea ormai consolidata dei Quaderni di Treille, che hanno affrontato nel tempo alcuni dei temi più rilevanti per l'*Education* nel nostro paese. Quello scelto in questa occasione riguarda il rapporto fra finanziamento e gestione delle istituzioni scolastiche e, in connessione, la questione dei limiti alla libertà di scelta educativa da parte dell'utenza.

Si tratta di un tema molto controverso sul piano politico, che sarà svolto prevalentemente in termini di confronti internazionali e di ricerca di evidenze di fatto. Non siamo in presenza di una *querelle* solo italiana: con toni diversi, il nodo è stato già affrontato in altri paesi di grande tradizione educativa, ciascuno dei quali ha individuato una propria via per gestirlo. Ci sono del resto eccellenti ragioni, storiche e culturali, per sostenere il ruolo primario dello Stato nell'indirizzare e valutare l'azione educativa della scuola; come ce ne sono di non meno valide per sottolineare il pericolo di un monopolio educativo, da chiunque esercitato.

Il Quaderno si apre con una Introduzione, nella quale vengono enunciate una serie di questioni generali relative al tema. Seguono quattro capitoli, ciascuno dedicato ad un paese diverso ed un quinto, che descrive la situazione italiana (con un'appendice relativa alle scuole internazionali). I quattro paesi scelti per documentare le diverse soluzioni adottate sono: gli Stati Uniti, l'Inghilterra, i Paesi Bassi e la Francia. Di ognuno di essi si dirà in dettaglio nella sezione che gli è dedicata. Qui basta indicare sommariamente perché siano stati scelti.

Gli Stati Uniti sono stati individuati per la struttura compiutamente federale dell'Amministrazione pubblica ed anche del servizio scolastico. È sembrato interessante vedere come un tema così sensibile come quello del rapporto fra lo Stato e i cittadini sia stato regolato in un contesto nel quale lo Stato in realtà non è un'entità unitaria e centrale, ma si demoltiplica in una pluralità di stati regionali, solo in parte coordinati dal governo federale.

L'Inghilterra è stata scelta in quanto esempio classico in Europa dell'autonomia scolastica e del decentramento amministrativo. Le scuole hanno già in via ordinaria ampi margini per diversificare la propria offerta e sembrerebbe quindi non esservi necessità di prevedere percorsi ulteriormente differenzia-

ti. Invece questa scelta è stata fatta e sta riscuotendo un'adesione crescente. I Paesi Bassi costituiscono un caso a sé, in quanto – situazione pressoché unica – la scuola a gestione privata finanziata dallo Stato vi è largamente maggioritaria: oltre il 70% degli studenti frequenta istituti di questo tipo. Ma è anche uno dei paesi con il sistema di monitoraggio e controllo di qualità più efficace e attento.

Infine, la Francia. Questo paese che – nell'opinione comune – è la patria del centralismo statale e del laicismo repubblicano, ha invece adottato da oltre mezzo secolo il finanziamento statale per tutte le scuole “a contratto”. L'insegnamento “privato” paritario accoglie oggi poco meno del 20% degli studenti ed è assicurato in grande maggioranza da scuole cattoliche.

La situazione italiana è più diversificata di quanto comunemente si creda. Oltre alle scuole dell'infanzia, sono sostenute finanziariamente a vario titolo anche altre scuole non statali: in particolare, quella galassia di soggetti che erogano istruzione e formazione professionale regionale e che coprono una fascia di età corrispondente alla scuola secondaria statale. È sembrato interessante, nel momento in cui si intende accendere l'attenzione sulla questione del rapporto fra gestione pubblica e gestione privata, delineare nel modo più compiuto possibile i confini del fenomeno.

In ciascuno dei quattro paesi stranieri presi in esame, esistono scuole finanziate dallo Stato ma gestite da privati, con modalità diverse. Quello che li accomuna tutti è la scelta di diversificare l'offerta formativa, consentendo l'apertura di scuole “indipendenti”, finanziate nella stessa misura o quasi delle corrispondenti scuole statali. È sembrato interessante analizzare queste esperienze, per individuarne i punti forti e quelli deboli, secondo quello che è ormai un consolidato *modus operandi* di Treille, soprattutto quando le tematiche che sceglie di affrontare sono fra quelle su cui l'opinione pubblica tende a polarizzarsi a seconda delle appartenenze.

# INTRODUZIONE

di Attilio Oliva

*Presidente Associazione TreeLLLe*

## Questioni aperte sul pluralismo in materia di scuola

### La scuola nel XXI secolo: il contesto e la missione

Il pluralismo in materia di scuola è uno dei due temi centrali di questo Quaderno (l'altro è la libertà di scelta educativa delle famiglie). Non si è sempre trattato di una questione attuale: per comprendere perché lo sia diventata, occorre fare alcuni riferimenti al contesto, per molti versi nuovo, in cui deve operare la scuola del XXI secolo ed a come si è trasformata la sua missione educativa.

Non si può non ricordare che nel passato la scuola post-elementare in molti paesi, fra cui l'Italia, era stata concepita per formare una elite ed era quindi per pochi. Quella scuola è stata travolta da una domanda di istruzione per cui non era stata pensata: da anni le leve giovani arrivano al diploma medio superiore con percentuali tendenti progressivamente al 100%; l'indice di scolarità italiano negli anni Cinquanta del Novecento era di 3 anni, nella fascia dei paesi sottosviluppati, oggi è di oltre 12, nella fascia dei paesi sviluppati; e, nel complesso, si tratta ormai di quasi 8 milioni di studenti (oltre 600 mila stranieri) e 800mila insegnanti. Tutto ciò ha messo in crisi l'organizzazione e le pratiche didattiche ereditate dalla tradizione.

In passato, la scuola non aveva praticamente concorrenza nella missione di formare i giovani: oggi subisce quella, molto aggressiva, di altre fonti (TV, internet), potenti emittenti di informazioni e di modelli di vita. Inoltre, può contare molto meno di prima sulla sinergia con la famiglia e con altre agenzie formative tradizionali: gli studenti si informano e si formano anche, e molto, fuori dalla scuola.

È ormai abbandonato il sogno illuminista che la scuola sia la panacea di tutti i problemi della società. Oggi si sa che è uno dei fattori, in competizione con altri: non così forte da prevalere su quelli familiari, sociali ed economici, ma comunque sufficiente per modificare significativamente la vita degli individui, a condizione di sapersi rinnovare nei metodi e negli obiettivi. A ben guardare, in effetti, essa incide comunque, anche se non si rinnova ed esclude molti allievi, nella sostanza e anche nella forma, dal raggiungimento di adeguati livelli formativi.

Il mandato sociale affidato alla scuola del XXI secolo include almeno due missioni:

- essere rivolta a “tutti” ed in grado di sviluppare non solo i talenti migliori, ma anche – e forse soprattutto – i soggetti sfavoriti, compresi i disabili. È l’obiettivo della inclusione sociale: la Costituzione italiana dal 1948 lo prevede come un “obbligo” che è “compito” della Repubblica garantire per “almeno otto anni” ed è diritto e dovere dei singoli cittadini soddisfare. Va ricordato che in molti paesi, quell’obbligo si realizza, di fatto e di diritto, fino a diciotto anni ed in modo pieno.
- non limitarsi più ad “istruire”, cioè ad insegnare discipline: ma anche garantire l’acquisizione durevole delle competenze trasversali di *literacy*, *numeracy* e *problem solving* (gravemente carenti tra gli adulti anche nei paesi con sistemi scolastici assai efficienti) ed “educare”, cioè dare ragione (con spirito critico) dei valori di base della nostra civiltà e delle regole di comportamento indispensabili perché siano rispettati i diritti di ciascuno e diventi possibile una cittadinanza attiva e responsabile.

Una scuola per tutti deve saper gestire non soltanto livelli diversi di un unico modello cognitivo, ma anche forme di intelligenza multiple, punti di partenza e bisogni formativi differenziati, talenti diversi per inclinazioni e aspirazioni fra loro divergenti.

Di fronte a questo scenario complesso è necessario offrire anche nella scuola post-elementare una formazione più personalizzata e ambienti di apprendimento diversificati, in grado di ridurre al minimo la piaga sociale degli abbandoni, di facilitare l’accesso al lavoro e favorire la propensione all’apprendimento permanente nel corso della vita (*lifelong learning*). Una cosa è certa: non è più possibile far finta che nulla sia cambiato e che la scuola possa far fronte ai problemi di oggi con l’impianto valoriale, metodologico ed organizzativo di un secolo fa.

È per altro giusto dare atto che notevoli sono le esperienze di innovazione didattica che si vanno realizzando già da diversi anni in molte scuole italiane, grazie al lavoro prezioso di presidi ed insegnanti straordinariamente motivati. Il problema è che tali esperienze e sperimentazioni, nonostante il riconoscimento del valore scientifico e del successo formativo, non riescono ad incidere nella struttura organizzativa e funzionale del nostro assetto educativo: in una parola, non sono quasi mai assunte a livello di sistema.

Scrivono Luigi Berlinguer nel suo più recente libro (*Ri-creazione*, 2014, p. 21): “Così com’è e come è rimasta strutturata finora, l’istruzione non assicura più il suo compito: non assicura a sufficienza né qualità né equità. Per questo va trasformata radicalmente. A cominciare dal ripensamento del suo impianto valoriale e concettuale, dalla

*ridefinizione di contenuti, metodi e mezzi dell'insegnamento, dalla rimodulazione di spazi e tempi dell'apprendimento, fino al coinvolgimento di più attori, anche esterni alla tradizionale realtà scolastica, oltre quelli deputati all'azione formativa, e al confronto con le aspettative dell'università e del mondo del lavoro. Sento di doverlo affermare in forma chiara: occorre un rinnovamento profondo, una **ri-creazione**, che risulterà alla fine di un complesso ed articolato processo, il cui approdo però non può essere che il superamento di una scuola ormai desueta."*

Ci ritroviamo pienamente in questa analisi. Ci pare peraltro necessaria una sottolineatura di non poco conto: le cause di questa inadeguatezza della scuola italiana sono da ricercare quasi del tutto nelle vetuste e inadeguate regole del gioco entro le quali il personale scolastico è costretto ad operare (stato giuridico, contratto di lavoro, formazione iniziale e in servizio, reclutamento, carriera, organizzazione del lavoro, assenza di valutazione esterna, ecc). La scuola da sola fa fatica a migliorare e a diventare più europea. In proposito è necessario e decisivo il ruolo delle forze politiche per mettere mano a un ripensamento radicale del modello organizzativo e delle regole che vi presiedono.

### Per il pluralismo dell'offerta educativa

Ma che cosa si intende per pluralismo dell'offerta educativa? In questo Quaderno ci si riferisce ad almeno due diverse accezioni del termine, che dovrebbero entrambe essere favorite e promosse:

a. *un pluralismo negli orientamenti valoriali* (che siano di natura religiosa o etico-filosofica). Bisogna contemperare quelli che sono gli obiettivi strategici degli Stati nazionali (come la ricerca del cosiddetto bene comune, della coesione sociale, dell'equità nell'accesso ai beni ed alle opportunità, della promozione della mobilità sociale) con quelle che sono le preferenze e le convinzioni delle famiglie rispetto all'educazione dei figli. I giovani non possono essere considerati proprietà esclusiva dello Stato, con la sua tendenza all'uniformità, e neppure delle famiglie, con la loro aspirazione alla tutela degli interessi particolari. L'obiettivo è quello di favorire la formazione di personalità libere e responsabili, in possesso dei valori della *polis*, ma anche di quelli individuali: individui dotati delle competenze chiave indicate dalla UE e di spirito critico.

b. *un pluralismo nei metodi e negli strumenti pedagogici*: da quelli più tradizionali (la scuola dei Gesuiti) a quelli più recenti (deweyani, montessoriani, steineriani e altri), fino ai nuovi orizzonti ancora inesplorati che si aprono con l'utilizzo di nuove tecnologie (scuola digitale, ecc). Questa esigenza nasce dal nuovo contesto cui si è accennato, in cui nelle scuole convivono intelligenze e bisogni diversi, che non possono essere trattati secondo criteri di uniformità. La gestione dei tempi, l'utilizzo degli spazi, la successione degli obiettivi devono essere

flessibili, per adeguarsi alla molteplicità dei bisogni cui devono offrire risposta. 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. L'esperienza di quindici anni di cosiddetta autonomia, mai decollata, è la prova migliore di come la scuola del ministero stenti a diventare plurale.

Nella scuola statale, l'idea stessa di pluralismo valoriale ha stentato a farsi strada, da Casati in giù. Ci sono sempre state altre priorità: dalla creazione di una identità nazionale alla rivalità con la Chiesa di Roma, dalla lotta contro l'analfabetismo di massa (peraltro tiepida per quasi un secolo) al tentativo di formare l'uomo nuovo in uno stato totalitario padrone delle coscienze.

Anche quando non era dichiarata esplicitamente – ma a volte lo è stata – la convinzione dei vari Ministri dell'istruzione era che non mettesse conto garantire il pluralismo delle coscienze, dato che una popolazione in larga misura analfabeta non avrebbe saputo cosa farsene. Un argomento non troppo dissimile da quello che ha fatto giustificare il rinvio fino al secondo dopoguerra del suffragio universale. E quindi il pluralismo era, nel migliore dei casi, un "lusso"; nel peggiore, un pericolo per la tenuta dello Stato.

Tuttavia, anche quando l'emergenza dell'istruzione di base è stata superata, sono rimaste le diffidenze verso altri "fornitori" di scuola, diversi dallo Stato. Tali fornitori ci sono sempre stati, naturalmente, per chi poteva sostenere i costi relativi: il problema era se la possibilità di utilizzarli dovesse essere offerta anche agli altri e se lo Stato dovesse farsi carico economico di questa libertà. In realtà, l'argomento economico è solo marginale: è noto che il costo per alunno delle scuole non statali è minore di quello delle corrispondenti scuole statali. Le vere questioni sono altre e riguardano, da una parte, il noto precetto costituzionale, dall'altra l'idea stessa di pluralismo educativo. Del primo nodo si dirà nel capitolo sulle scuole paritarie in Italia: quanto al secondo, da noi – dopo il Fascismo – si è sempre sostenuto che lo Stato, in quanto *super partes*, sarebbe custode più attendibile della neutralità educativa rispetto a qualunque soggetto privato.

È lecito chiedersi se *neutralità* sia sinonimo di *pluralismo* o di *libertà*. Ovviamente, non lo è: e la neutralità stessa, in ambito educativo, non è possibile; o, peggio, diventa un alibi per l'irrilevanza della funzione formativa. E, dato che nell'età della formazione gli adolescenti sono comunque alla ricerca di un'identità da costruire e riempire di senso, l'eventuale astensione della scuola da questo compito finisce con l'aprire la strada alle incursioni degli interessi esterni più vari. Il vuoto in educazione viene sempre riempito da qualcuno e quasi mai con esiti positivi.

La scelta politica – più o meno consapevole – è stata di fatto un'altra: si è rite-

nuto che il pluralismo educativo potesse essere garantito dalla libertà individuale degli insegnanti. Dato il loro grande numero, il pluralismo *del* sistema dovrebbe risultare assicurato per una semplice questione di probabilità. Resta il fatto che ciascun alunno non ha a disposizione il *sistema*, ma solo il piccolo gruppo dei propri docenti: un insieme limitato e casuale, che fra l'altro gli viene assegnato d'ufficio. E resta aperta anche l'altra questione: se la somma fortuita di punti di vista diversi, rappresentati da più insegnanti, possa essere considerata come un progetto formativo degno di questo nome. È più verosimile che, agli occhi del giovane interessato, rappresenti invece la prova dell'incoerenza degli adulti e della scarsa attendibilità dei messaggi che la scuola propone.

Nessuno mette sostanzialmente in dubbio che spetti allo Stato progettare le norme generali sull'istruzione dei propri cittadini, fissare gli obiettivi e garantire il loro raggiungimento con gli opportuni controlli. In tutti i paesi, del resto, è la finanza pubblica che ne sostiene i costi (in esclusiva o in misura prevalente). L'istruzione, infatti (come la salute), non è un semplice servizio, bensì un "bene" costituzionale, che gli Stati tutelano con rilevanti risorse. Non esiste un progetto di scuola che non sia anche un progetto di società: la scuola è il luogo che tende a riprodurre valori, conoscenze, competenze e comportamenti per le nuove generazioni, valori che attengono alla stessa identità collettiva di ogni comunità civile.

Per l'istruzione non vale il libero gioco del mercato: a tutti gli utenti va garantita, con finanziamento pubblico, uguaglianza di opportunità, per favorire un elevato grado di mobilità sociale. Occorre però chiedersi se le prerogative statali in materia di istruzione richiedano necessariamente anche il monopolio nella gestione delle singole scuole e quali siano i costi di uno scenario di questo tipo.

## I rischi di un monopolio educativo

Molte delle battaglie ideologiche che si sono combattute sul tema della parità scolastica sono figlie delle divisioni che hanno attraversato l'Europa fino al XX secolo. Va ormai preso atto che, negli ultimi decenni, molte delle ragioni che alimentavano quei contrasti sono venute meno, quanto meno nei paesi avanzati: la società in generale si è secolarizzata e gli scontri tra clericali e anti clericali sono echi di un lontano passato. Altre rilevanti trasformazioni sociali hanno avuto luogo: nessuno crede più che un *welfare state* totale, dalla culla alla tomba, sia sostenibile; sempre più spesso le comunità reclamano per sé una maggiore autonomia e sussidiarietà; il livello medio di istruzione delle famiglie è cresciuto e ciò le ha rese spesso più consapevoli ed esigenti in ordine all'e-

ducazione dei figli.

È lecito chiedersi allora se una funzione pubblica di tale complessità e rilevanza debba necessariamente essere gestita solo dallo Stato. Sono in molti a dubitare che, nei paesi sviluppati, sia utile mantenere un sistema scolastico dirigitico e centralizzato; ed anche molte ricerche comparative internazionali forniscono evidenze di senso opposto. Non solo in ambito scolastico, molti si chiedono se sia ancora il caso di ritenere che lo stato sappia meglio dei singoli cittadini cosa è bene per loro. E, non a caso, il tema della sussidiarietà ritorna sempre più spesso nei pubblici dibattiti.

Vi sono più cose fra il cielo e la terra di quante non ne contemplasse la classica teoria dello Stato fino a pochi decenni fa. Nessuno immaginava che la proprietà dei binari potesse essere separata dall'esercizio dei treni: eppure oggi questo accade regolarmente – e con vantaggi per i cittadini – in molti paesi. Lo stesso si potrebbe dire per le telecomunicazioni, l'energia e molti altri servizi pubblici fondamentali. Perché non potrebbe accadere per le scuole? Difatti, accade in numerosi paesi, compresi molti di quelli più progrediti e democratici del mondo sviluppato: come quelli presi in esame nei capitoli successivi del Quaderno.

I modelli di gestione statale centralizzati hanno troppo spesso dimostrato la loro inadeguatezza, per la continua crescita senza controllo dei costi, per la scarsa attenzione alla qualità dei servizi resi agli utenti, per il mancato riconoscimento dei meriti fra gli operatori e la conseguente frustrazione dei più impegnati. Così, in un monopolio di Stato, gli interessi degli operatori tendono a prevalere rispetto a quelli degli utenti: la domanda di sempre maggiori risorse è incontenibile e massime sono le resistenze al controllo e alla valutazione dei risultati. Già nel '70, Illich provocatoriamente scriveva *“...una massa di burocrati in continuo aumento si arrogherà il diritto di atteggiarsi a insegnante ... la scuola è il mercato del lavoro in più rapida espansione che ci sia al mondo ... offre occasioni illimitate di “sprechi legittimi” ... i sistemi scolastici pubblici sono sistemi burocratici diventati fini a se stessi ... il compito principale è promuovere la propria espansione”*.

Ancora prima, Einaudi affermava: *“il pericolo dei monopoli pubblici è divenuto oggi, per la tendenza fatale degli Stati moderni ad ampliare i propri compiti, forse il problema dominante del nostro momento storico ... senza concorrenza o possibilità di concorrenza tra istituti statali e privati non vi è sicurezza che l'insegnamento sia l'ottimo. Importa esistano rivalità, emulazione, concorrenza ... il monopolio dello stato è sinonimo di stasi, di pigrizia mentale, di prepotere”*.

Il monopolio educativo va evitato, qualunque ne sia la matrice o la natura. Per questo, in molti paesi avanzati, il finanziamento pubblico (totale o comunque elevato), è assicurato anche a scuole non statali (paritarie, convenzionate, a con-

tratto, ecc.), affidate a soggetti indipendenti (famiglie, insegnanti, presidi, fondazioni, imprese, enti *no profit*, ecc). Queste scuole dispongono di un elevato grado di autonomia, che riguarda sia i modelli organizzativi che quelli pedagogici: ed anche le ispirazioni valoriali, esplicitamente dichiarate, purché non in contrasto con i principi costituzionali. Il controllo dello Stato si esercita sui risultati e non sulla gestione quotidiana: e spesso – come dimostrano le ricerche comparative internazionali – con risultati migliori rispetto alle realtà in cui non vi è confronto di modelli organizzativi e orientamenti valoriali diversi.

Il monito da tener presente è che la libertà è sempre un vantaggio per coloro che sono più avanti: solo gli stati arretrati possono averne paura. Per gli altri, si tratta invece di un'opportunità per realizzare obiettivi avanzati sul piano dei principi, come la possibilità per tutti di istituire scuole con un proprio progetto educativo e la libertà per le famiglie di scegliere quella che ritengono migliore per i propri figli, senza condizionamenti di natura economica. In un paese civile, la possibilità di scegliere, quando si tratta di beni essenziali come l'istruzione, non dovrebbe essere riservata ai ricchi.

Lo dice del resto, ed in termini vincolanti per tutti gli stati membri, fra cui l'Italia, il Trattato di Lisbona (2007), che include nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea anche *“La libertà di fondare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici e il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, {sono rispettati} secondo le leggi nazionali che disciplinano il diritto e l'esercizio di tale libertà”*.

Non si tratta solo di garantire spazi di libertà individuale. Il pluralismo nella ricerca pedagogica e nella sperimentazione di metodi didattici permette di perseguire altri obiettivi importanti per il sistema:

- garantire la massima flessibilità dell'offerta educativa, perché meglio si adatti ai cambiamenti culturali e sociali in atto (la piaga degli abbandoni, gli immigrati, l'impatto delle nuove tecnologie, le difficoltà di transizione al lavoro, ecc.);
- favorire l'innovazione, l'efficienza dei modelli organizzativi e l'efficacia delle metodologie didattiche, l'aggiornamento dei curricula, la disponibilità di opzioni per gli studenti, ecc.;
- garantire la possibilità di continui confronti tra scuole omogenee e il diffondersi di un sano spirito di emulazione tra gli operatori.

Un reale pluralismo nell'offerta ed una reale possibilità di scelta, aperta a tutti, non possono che far bene alla scuola nel suo insieme, permettendo a tutte le risorse culturali e progettuali di esprimersi al meglio. Quel che importa non è chi gestisce la scuola, ma se l'insegnamento che vi si impartisce è di buona qualità.

## Come si colloca l'Italia in questo quadro

Dove si colloca l'Italia in questo quadro? C'è libertà di "istituire" scuole paritarie o di promuoverne il "funzionamento" con finanziamenti pubblici? C'è libertà per tutte le famiglie di scelte educative senza condizionamenti economici? C'è flessibilità e veloce adattamento dei modelli organizzativi e delle metodologie didattiche, in linea con i cambiamenti culturali, sociali e tecnologici? Hanno le famiglie la possibilità di ottenere informazioni attendibili per scegliere responsabilmente? Hanno gli operatori scolastici la possibilità di valutare dati ed esercitare confronti che li stimolino ad una sana emulazione per ottenere miglioramenti? E i decisori pubblici hanno dati ed evidenze sufficienti per intervenire su priorità accertate e dopo sperimentazioni ben verificate? Con il finanziamento pubblico alle scuole paritarie c'è forse un rischio concreto di privatizzazione del sistema scolastico?

In Italia oggi il peso degli iscritti alle scuole paritarie è solo del 7% nelle scuole primarie e dal 4% al 6% nelle scuole secondarie. Solo nella scuola dell'infanzia è del 38% (vedi Tabella n. 6 nel capitolo: "il caso Italia"). Va sottolineato, inoltre, che questi dati sono da anni in costante regresso. Chi si oppone ad un finanziamento sostanziale della scuola non statale evoca volentieri, fra gli altri, il rischio di una "privatizzazione" del sistema scolastico qualora questo accadesse: si pensa in sostanza che – se l'onere per le famiglie fosse minore – queste non esiterebbero a trasferirsi in massa presso le scuole paritarie. In realtà, un tale rischio non esiste, come dimostra il caso della Francia, dove la percentuale di coloro che scelgono le scuole a contratto (generalmente di ispirazione religiosa e quasi totalmente finanziate dallo Stato) è rimasta stabile da oltre cinquant'anni al disotto del 20%.

D'altra parte, chi ritenesse davvero che questo rischio esiste dovrebbe interrogarsi anche sui motivi di questa paventata fuga: è così scadente l'offerta formativa delle scuole "pubbliche"? e sarebbe lecito in tal caso, politicamente ed eticamente, costringere i cittadini a frequentare una scuola poco appetibile mantenendo alto il costo della sola alternativa disponibile?

Il vero rischio che si corre è quello esattamente opposto: che il poco di offerta paritaria che sopravvive venga meno, determinando una statalizzazione totale del nostro sistema. Il monopolio è sempre dannoso, anche in ambito commerciale ed economico: ma quando esso tocca la sfera della formazione degli individui, rischia veramente di produrre danni difficili da ricomporre.

Va evidenziato altresì che "non statale" non è necessariamente sinonimo di "religioso" o di "*profit-oriented*". I diversi casi analizzati nei successivi capitoli del Quaderno, tutti finanziati con risorse pubbliche (le *Charter Schools* in USA, le *Academies* in Inghilterra, le scuole private in Olanda), dimostrano che vi è spazio per altre formule, in cui la gestione viene assunta da *stakeholders* indi-

pendenti (presidi, insegnanti, enti locali, soggetti del volontariato, ecc.). Perché aver paura della sussidiarietà educativa e sociale, anziché metterla alla prova e vagliarne le potenzialità?

## L'urgenza di un sistema nazionale di valutazione

Condizione essenziale per la sostenibilità di qualsiasi scenario (anche l'attuale) sarebbe comunque quella di mettere finalmente a regime un credibile Sistema Nazionale di Valutazione, di cui il nostro paese è stato finora privo e che permetta ai decisori politici ed ai cittadini di comprendere dove stanno qualità e criticità. Se a non funzionare saranno scuole paritarie, si tolga pure loro un sostegno finanziario che non meritano; se saranno scuole statali, si intervenga sul loro personale per reindirizzarlo in modo opportuno. Non è bloccando le alternative che il sistema migliora, ma vigilando sul suo ordinato e libero funzionamento.

Se fossero disponibili per l'opinione pubblica informazioni sufficienti ed attendibili sul funzionamento delle scuole, il problema del finanziamento a quelle paritarie potrebbe essere risolto attraverso buoni scuola messi a disposizione delle famiglie che le scegliessero.

In definitiva, l'esistenza di scuole a gestione non statale finanziate dallo Stato non rappresenta un rischio per nessuno, a condizione che esistano gli unici strumenti di "pilotaggio" che hanno dimostrato di funzionare: quelli "*output driven*", basati sulla verifica dei risultati operata dal Sistema Nazionale di Valutazione o da altre agenzie terze e rigorose. Serve potenziare l'INVALSI e ridare consistenza e forza ad un nuovo corpo ispettivo, avendo in mente un modello come l'OFSTED inglese.

Non è bloccando a priori ciò che è "diverso", o ponendolo fuori mercato, che si migliora il sistema nel suo insieme: è indirizzando le risorse là dove dimostrano di funzionare ed assegnandole a chi sa metterle a frutto, a prescindere dalla sua etichetta.

L'esperienza di paesi, molto diversi fra loro per cultura e tradizioni, dimostra che un sistema finanziato dallo Stato, ma gestito da soggetti diversi, può funzionare e rispondere con più innovazione e flessibilità alla varietà della domanda. Nei capitoli successivi si vedrà che questo accade, ormai pacificamente, altrove. Perché non in Italia, magari iniziando con formule sperimentali e controllate?



# IL CASO DEGLI USA

## LE CHARTER SCHOOLS

### Cenni sul sistema scolastico negli Stati Uniti

Il sistema di istruzione è coordinato a livello federale da un *Department of Education (DoE)*, istituito nel 1979 dal presidente Carter. Peraltro, questo livello agisce soprattutto come un coordinamento sulle regole base del sistema e per il sostegno a progetti nazionali, come il celebre *No Child Left Behind* (2001).

Tutto quel che riguarda l'erogazione del servizio, la sua organizzazione, il finanziamento, i curricula, le regole, la gestione del personale e molto altro è prerogativa dei singoli stati, che emanano proprie leggi e regolamenti in materia, a volte con sensibili differenze fra un territorio e l'altro. E' quindi improprio parlare di un sistema scolastico statunitense come di un'entità omogenea: in realtà, si tratta di una realtà molto variegata. Ad esempio, la durata dell'obbligo varia entro margini abbastanza ampi.

Ogni stato dell'Unione ha un proprio *Board of Education*, che implementa le politiche locali, in maniera più o meno dirigista secondo le tradizioni del territorio ed anche secondo la maggioranza politica di turno (per esempio, in molti stati, i libri di testo sono scelti centralmente dal *Board*). Ma il vero controllo sulle scuole è esercitato dagli *school districts*, il cui ambito di riferimento può coincidere con quello di una città, oppure di una regione. Nelle città più importanti, possono esservi diversi *districts*.

Ogni *district* è retto da un *Council*, democraticamente eletto, che ne costituisce l'organo di governo. Il *Council* designa il *Superintendent*, che agisce come organo esecutivo, con poteri molto estesi. I *districts* istituiscono le scuole, ne determinano i curricula, stabiliscono il bacino di utenza ai fini delle iscrizioni, nominano il personale, assegnano i finanziamenti e molto altro ancora.

Dai *districts* dipendono tutte le scuole *pubbliche* del relativo territorio. Di solito, i genitori sono obbligati ad iscrivere i figli nella scuola di quartiere (*neighborhood school*)<sup>1</sup>, a meno che non optino per una scuola privata. Proprio questa rigidità è una delle ragioni che hanno dato origine a forme alternative di istruzione.

---

<sup>1</sup> Anche questa è però una decisione che viene presa a livello locale, non una regola assoluta.

Le scuole private sono interamente finanziate dalle rette e possono essere piuttosto costose (anche 12-15.000 dollari l'anno). In molti casi vi sono borse di studio per studenti meritevoli, grazie a lasciti e donazioni di benefattori o di aziende. Altre facilitazioni sono di solito disponibili, nelle scuole secondarie, per studenti particolarmente dotati sotto il profilo sportivo.

La scuola elementare dura da 5 a 8 anni (in questo caso, assorbe la scuola media – una sorta di istituto comprensivo). Quella superiore (*high school*) dura di solito da 4 a 6 anni<sup>2</sup> e termina di regola in coincidenza con i diciotto anni di età.

Dopo la scuola secondaria, gli studenti che vogliono proseguire gli studi possono iscriversi ad un *college* (che consente di arrivare al massimo al titolo di *Bachelor* – una sorta di laurea di primo livello – *undergraduate*) o ad una *università* vera e propria, che consente di conseguire titoli di livello superiore: Master (laurea scientifica) e PhD (dottorato)<sup>3</sup>. La maggior parte delle istituzioni universitarie sono private, e quindi a pagamento, che può risultare anche molto oneroso: ma esiste un esteso sistema di assegni di studio, borse e prestiti d'onore.

### Altre caratteristiche del sistema

Il livello di autonomia delle singole istituzioni scolastiche (del livello primario e secondario) varia a seconda della legislazione dei diversi Stati. Là dove la normativa statale è a maglie larghe, ci pensano i *districts* ad interpretarla, di solito in senso limitativo. Ma, in ogni caso, si tratta di un sistema molto decentrato e che incorpora, fin dall'epoca dei pionieri, una lunga tradizione di sussidiarietà orizzontale: le comunità – spesso molto distanti le une dalle altre in un paese poco densamente popolato – erano abituate ad auto-organizzarsi ed a gestire in autonomia i pochi servizi collettivi disponibili.

Così, benché siano i *districts* a governare gli indirizzi di studio e le linee generali del curriculum, le scuole mantengono un significativo spazio di autonomia

---

<sup>2</sup> In relazione alla durata del primo ciclo. La durata dei cicli di base è generalmente indicata come "K-n", dove K sta per Kindergarten (scuola dell'infanzia) ed n indica l'ultimo anno di corso (grade). Così, K-6 indica una scuola che va dall'infanzia al sesto anno (primaria); K-8 indica un istituto comprensivo (fino all'ottavo anno), K-12 indica una scuola che abbraccia entrambi i cicli, dall'infanzia al dodicesimo anno di scolarità (18 anni di età anagrafica).

<sup>3</sup> Il sistema universitario statunitense non segue il modello europeo (cosiddetto processo di Bologna). Quindi le corrispondenze suggerite sono puramente indicative.

nel definire i contenuti dei singoli insegnamenti ed anche la facoltà di prevedere flessibilità ed opzioni locali. Non è inusuale che tale margine si collochi intorno al 30% del tempo complessivo destinato alle attività scolastiche, anche se vi sono ampie oscillazioni al riguardo da un territorio all'altro (a volte anche fra *districts* diversi dello stesso Stato). E' ovvio che le scuole primarie siano di solito più fedeli ad un curriculum di base, mentre quelle secondarie tendono ad introdurre opzioni che rispecchino, almeno in parte, gli interessi e le richieste dell'utenza.

Il reclutamento, come in molti paesi di tradizione anglosassone, è anch'esso condotto a livello locale. Gli insegnanti devono naturalmente essere in possesso dei titoli richiesti, in linea di principio almeno un diploma universitario triennale (*Bachelor of Art, Bachelor of Science*). Ma gli ordinamenti dei singoli stati possono prevedere requisiti diversi o maggiori e definire in modo autonomo le procedure per l'abilitazione all'insegnamento. Questa relativa assenza di standard costituisce del resto uno dei punti deboli del sistema scolastico statunitense nei confronti internazionali.

Sono i *districts* a selezionare ed assumere tutto il personale delle scuole, a cominciare dal *Principal*, il capo di istituto. Quest'ultimo è scelto direttamente dal *Board*, mentre di solito gli insegnanti sono assunti su indicazione del *Principal*. E' abbastanza comune che i posti vacanti vengano pubblicizzati mediante avvisi su Internet o sui giornali specializzati; ma non si tratta di una regola assoluta. In ogni caso, la scelta è fiduciaria e lega l'insegnante alla singola scuola (o al *District*) e non al sistema nel suo insieme.

A sostenere le spese per l'istruzione sono i singoli Stati, con i propri bilanci annuali. Somme aggiuntive possono venire da eventuali programmi federali per specifiche finalità. Le somme vengono ripartite fra i *Districts*, in funzione della popolazione di riferimento: e da questi alle scuole, su base capitaria, cioè una cifra predeterminata per ogni alunno iscritto (eventualmente corretta per tener conto dei problemi delle aree svantaggiate). I *Districts* forniscono poi alle scuole un certo numero di servizi amministrativi e logistici. Le scuole hanno un'ampia libertà nell'utilizzo delle somme ricevute, ma devono comunque rendicontarle.

## Cosa si intende per scuole "pubbliche"

Scuole pubbliche sono tutte quelle finanziate dallo stato. La frequenza di queste scuole è totalmente gratuita per l'intera durata dell'obbligo, inclusa la fornitura dei libri di testo. La maggior parte di esse sono governate dai *Districts*: ma, negli ultimi anni, si sono andati diffondendo modelli alternativi, sempre a finanziamento pubblico, intesi a favorire la *school choice* dei

genitori, cioè la possibilità di ottenere per i propri figli una maggiore libertà di scelta educativa, senza dover ricorrere necessariamente alle costose scuole private.

In genere, ma non sempre, i genitori devono iscrivere i propri figli ad una scuola predeterminata in funzione del luogo dove risiedono: è il criterio indicato comunemente come orientamento “*zipcode driven*”, cioè vincolato dal codice postale di riferimento. Una delle conseguenze di questo sistema è che le scuole tendono a riflettere al proprio interno la segregazione sociale, che porta i ricchi a vivere nei quartieri residenziali e i diseredati nelle periferie e nei ghetti suburbani. Proprio per superare questo tipo di criticità sono stati introdotti nel tempo modelli alternativi di scuole pubbliche, cui è possibile iscriversi in base a criteri diversi da quello della residenza familiare.

Questi modelli non esistono in tutti gli stati e sono diffusi in misura molto diseguale: in via generale, più nelle città (e in particolare nelle aree periferiche) che nelle zone rurali. Questo rende difficile anche avanzare stime attendibili sulle diverse tipologie. A grandi linee si può dire che, su circa 48 milioni di studenti della fascia dell’obbligo, circa 5,5 milioni frequentano scuole private, un po’ più di 2 milioni frequentano *charter schools*, circa 1,9 milioni praticano l’istruzione domestica (*homeschooling*), circa 1,2 milioni frequentano *magnet schools*. Altri 3 milioni circa frequentano tipologie miste, a prevalente carattere statale, ma con margini più o meno ampi di diversificazione dell’offerta. Con larga approssimazione, si può quindi dire che intorno al 70% degli studenti segue *district schools*, mentre il rimanente 30% si divide fra le varie alternative sopra indicate.

Delle *charter schools* ci occuperemo più ampiamente nel seguito. Un cenno a parte meritano le *magnet schools*: nate – come dice il nome – come poli di attrazione per studenti aventi caratteristiche ed origini sociali ed etniche diverse, cioè per promuovere l’integrazione. Le *magnet schools* erano autorizzate ad accogliere studenti di quartieri diversi perché il loro curriculum si sviluppava intorno ad un *tema prevalente*: artistico, sportivo, linguistico e così via<sup>4</sup>.

A parte le scuole private e l’istruzione domestica, tutte le altre tipologie di scuole sono interamente finanziate dallo stato attraverso i *Districts*.

---

<sup>4</sup> I dati riportati in questa sezione sono tratti da *Exploring the School Choice Universe: Evidence and Recommendations*, G. Miron et alii, National Education Policy Center Series, University of Colorado, 2012, pp. 1-17.

## Origine delle charter schools

Le *charter schools* (letteralmente: *scuole a contratto*) sono nate inizialmente nel Minnesota, grazie ad una legge del 1991, seguita subito dopo (1992) dalla California e poi via via da altri stati. Culturalmente e politicamente, sono figlie dell'era Reagan: ma in realtà si sono diffuse in modo sostanzialmente analogo sia in stati a maggioranza repubblicana che democratica.

Occorre ricordare che non esiste una legislazione federale al riguardo e che quindi ogni stato è libero di autorizzare o meno questa tipologia di scuola, come pure altre. Ad oggi, 43 stati su 51 (più il Distretto di Columbia) hanno una legge sulle *charter schools* (d'ora in poi, CS). Ma il 95% del totale degli studenti che le frequentano si concentra in 27 stati.

Inizialmente, a promuovere le CS furono soprattutto alcuni presidi o insegnanti fortemente motivati sui temi della libertà educativa e dell'innovazione metodologica<sup>5</sup>. Ma la situazione si è andata trasformando nel tempo. Schematicamente, si possono individuare, nell'evoluzione delle CS, tre fasi successive:

- la prima è la fase dell'entusiasmo e della sperimentazione di modelli e metodi molto diversi fra loro, in linea con le tradizioni dei diversi stati e con le opzioni culturali di coloro che si facevano promotori della legislazione. Il Congresso votò nel 1995 una legge quadro, che concedeva finanziamenti agli stati che intendevano promuovere CS nel proprio territorio, ma non entrò nel merito della opportunità o meno di farlo né volle regolarne le scelte. È una fase, che va fino alla fine degli anni Novanta, in cui ogni stato e quasi ogni scuola si muovono in ordine sparso, interrogandosi sulle soluzioni migliori per dar corpo e significato all'intuizione originaria;
- la seconda fase (dal 1999 al 2006 circa) è contrassegnata dall'asestamento del fenomeno e dalla ricerca di una sua strutturazione più ordinata. Si potrebbe chiamare questo un periodo di "normalizzazione", in cui l'attenzione si sposta verso un sistema di regole minime e di garanzie di qualità. I temi prevalenti sono quelli delle modalità di "autorizzazione" delle nuove scuole (chi, quando, a quali condizioni può farlo?), dei servizi di

---

<sup>5</sup> Fra i promotori delle prime leggi in materia vi furono anche i sindacati degli insegnanti, che avversavano con forza la proposta, piuttosto in voga in epoca reaganiana, di *vouchers* (buoni scuola) che avrebbero consentito a tutte le famiglie di scegliersi la scuola, pubblica o privata. La formula delle scuole "a contratto", con larghi margini di autonomia organizzativa e didattica, finanziate con denaro pubblico, ma soggette ad autorizzazione e vigilanza da parte delle autorità dello stato fu giudicata come un compromesso accettabile. Per le stesse resistenze di natura sindacale, molte delle leggi in materia di *charter schools* fissano ancor oggi un tetto al loro numero.

supporto, del coordinamento a livello nazionale. Nel 2000 nasce la *National Association of Charter School Authorizers*<sup>6</sup>: va ricordato che – a seconda delle legislazioni statali – ad autorizzare la nascita di una CS possono essere l'autorità scolastica centrale dello stato, ma più spesso i *Districts* e, a volte, i *Board* di scuole pubbliche; in qualche caso agenzie interne o esterne all'amministrazione pubblica. Del 2005 è la costituzione della *National Alliance for Public Charter Schools*<sup>7</sup>. Si cominciano a formare anche organizzazioni che offrono supporto logistico ed amministrativo esterno alle CS: dapprima le EMO (*Education Management Organizations*) e poi le CMO (*Charter Management Organizations*). Le prime sono vere e proprie imprese di servizi, mentre le seconde sono non-profit;

- la terza fase (dal 2007 ad oggi) è caratterizzata dalla riflessione sull'esperienza e sul suo futuro. Dato ormai per acquisito che il fenomeno non costituisce una moda passeggera, si pone il problema di come integrarlo nel sistema, come garantirne la qualità, come gestire il suo rapporto con le altre opportunità di scolarità pubblica. E' anche la fase in cui ci si comincia ad interrogare sui criteri di valutazione dei risultati delle CS: se sia sufficiente o equo basarsi solo sui risultati di apprendimento degli studenti (condotti tramite i test annuali) o se non sia necessario prendere in considerazione altri elementi, come l'apporto all'integrazione etnica e sociale, all'innovazione didattica, al miglioramento anche delle scuole vicine grazie alla concorrenza, ecc. Circa metà degli stati in cui vi sono CS ne hanno finora limitato il numero: si comincia ora a chiedersi se, ed a quali condizioni, questo limite abbia ancora un significato<sup>8</sup>. Il dibattito è aperto.

E' bene non equivocare sulla natura delle *charter schools* e sulle finalità per cui sono state introdotte. Il fine primario non è mai stato quello di garantire risultati di apprendimento migliori per gli studenti, bensì appunto quello di promuovere la libertà di scelta educativa, insieme ad altri valori molto radi-

---

<sup>6</sup> Associazione Nazionale degli Enti Autorizzatori delle Charter Schools, nata per studiare e promuovere le modalità migliori per vagliare l'idoneità e l'affidabilità dei richiedenti e per garantire la vigilanza successiva sul mantenimento degli impegni. Sito web: <http://www.qualitycharters.org/>

<sup>7</sup> Lega Nazionale per le Scuole Pubbliche a Contratto, nata per federare gli interessi dei gestori delle CS, promuovere buone pratiche di gestione, curare l'immagine, fare lobbying, ecc. Sito web: <http://www.publiccharters.org/>

<sup>8</sup> Nel 2009, il presidente Obama ha lanciato un programma federale di 4,35 milioni di dollari (*Race to the Top*), per migliorare la qualità delle politiche educative dei singoli stati; uno dei criteri per attribuire i fondi riguarda proprio l'eliminazione del limite di numero per le CS.

cati nella cultura del paese. Sotto questo profilo, è istruttivo prendere in esame le leggi che, stato per stato, hanno autorizzato l'apertura di CS e che dichiarano esplicitamente le finalità che il legislatore ha voluto perseguire. Ebbene, si vedrà che l'obiettivo più citato è quello di una maggiore concorrenza fra le scuole (in 30 stati su 43). Seguono: una maggiore spinta all'innovazione pedagogica (in 29), una maggiore *accountability* (in 27), una maggiore libertà didattica per gli insegnanti (in 25). Meno richiesta una maggior autonomia delle scuole (14). Solo in 11 stati su 43 viene indicato il miglioramento atteso nei risultati degli studenti<sup>9</sup>.

Di queste scelte politiche di fondo occorre tener conto nel momento in cui si esamina la copiosa documentazione prodotta in questi anni intorno all'esperienza delle CS. Un osservatore europeo rischia di sentirsi disorientato, perché non trova – o trova solo in misura limitata – le risposte alle domande che gli sembrano più naturali. Ma gli studiosi ed i ricercatori d'oltre Oceano, che hanno prodotto decine di rapporti e ricerche sul fenomeno, hanno appuntato la loro attenzione principalmente su altri aspetti, che sono coerenti con i presupposti di partenza.

## Che cosa sono le Charter Schools?

Le *Charter Schools* sono scuole svincolate dal rispetto degli ordinamenti generali sull'istruzione del proprio stato<sup>10</sup>. "Svincolate" non significa "libere" in assoluto: significa che, per ciascuna di loro, gli ordinamenti generali sono sostituiti da un contratto (*charter*) individuale, stipulato con il soggetto che – secondo le leggi dello stato – è abilitato ad "autorizzare" (*authorizer*).

I singoli contratti devono ovviamente muoversi entro i limiti ed i criteri generali fissati dalle leggi statali in materia, ma il resto è abbastanza libero: nel senso che, di solito, è il frutto di un negoziato fra il soggetto promotore della CS ed il soggetto autorizzatore. A seconda delle circostanze, l'autorizzatore può essere molto rigido e concedere poco o nulla alle richieste della controparte: oppure può essere più aperto e consentire margini di libertà importanti, magari a determinate condizioni.

---

<sup>9</sup> Le informazioni contenute in questa sezione sono tratte da: P. Wohlstetter, J. Smith, C. Farrell, "Choices & Challenges – Charter School Performance in Perspective", *Harvard University Press*, 2013, pp. 1-27

<sup>10</sup> Ma non dal rispetto dei vincoli federali: le leggi dei singoli stati possono imporre o togliere vincoli solo nell'ambito della propria giurisdizione.

Il contratto ha una durata, solitamente più breve per la prima autorizzazione (3-5 anni) e più lunga per i rinnovi successivi. Prevede gli impegni che la CS assume e le modalità di verifica; può essere rescisso in caso di violazioni importanti, o non rinnovato alla scadenza. Contiene ovviamente anche le clausole economiche e cioè la misura del finanziamento accordato alla CS, che di regola è “capitario” (rappresentato cioè da una cifra predeterminata per ogni alunno iscritto).

A partire dalla stipula del contratto, la scuola può cominciare ad organizzarsi per funzionare: normalmente, fra l'autorizzazione e l'avvio dell'attività passano diversi mesi. Anche perché è necessario raccogliere le iscrizioni: che – ed è una delle caratteristiche su cui le CS sono nate – sono svincolate dal criterio di quartiere. Ci si iscrive ad una CS, almeno in teoria, solo per il suo progetto educativo.

In qualche modo, si stipula attraverso l'iscrizione un contratto di secondo livello, dopo quello stipulato con il soggetto autorizzatore: un contratto con gli utenti, verso cui la scuola si impegna ad erogare un'offerta formativa “diversa” da quella standard, con alti margini di flessibilità e di personalizzazione, con attenzione ai bisogni educativi individuali e spazio per la domanda dei genitori. Almeno questa è la sua ragion d'essere primaria: se e quanto venga poi messa in pratica, è questione diversa e da verificare caso per caso.

### Come nasce una Charter School

Una CS nasce per iniziativa di un gruppo di interesse (più di rado, una persona fisica), che formula una specifica richiesta al soggetto autorizzatore<sup>11</sup>. A seconda delle regole vigenti in quello specifico stato, possono esserci vari formulari da riempire: ma, in genere, le informazioni richieste sono sempre le stesse.

Occorre proporre un progetto educativo (che si rifaccia ad un'idea pedagogica riconosciuta – per esempio: Montessori – o innovativa). Occorre fissare un certo numero di obiettivi formativi, con l'esplicitazione dei tempi che si ritengono necessari e degli indicatori. Occorre presentare un piano di studi sufficientemente ben definito (anche se c'è sempre un margine – circa il 30% – lasciato alle autonome decisioni delle scuole). E poi fornire altre informazioni, come la localizzazione, la disponibilità di strutture o meno, ecc.

---

<sup>11</sup> Come si è visto, questo può essere diverso da stato a stato: ma in genere sono gli stessi *Districts*.

La proposta di fondazione di una CS può riferirsi alla trasformazione di una *district school* esistente, ovvero alla creazione di un'entità del tutto nuova. Nel primo caso, si tratta in genere di scuole problematiche, che non si riesce a "tirar su" con metodi tradizionali. Meno comune – anche perché presenta maggiori difficoltà logistiche ed organizzative per l'avvio – è la creazione da zero. Nel caso della trasformazione, è necessario naturalmente che i promotori siano portatori di un interesse diretto nella scuola: possono essere i genitori, o un gruppo di insegnanti o il preside. Nel caso della nuova istituzione, è richiesta una dichiarazione di interesse di un certo numero di genitori che potrebbero iscriverci i propri figli qualora fosse autorizzata.

Un ulteriore elemento che è sempre presente è il nominativo di chi si candida a dirigerla (di solito, è anche chi sottoscrive la richiesta). Deve anche essere indicata la composizione del *Board of Governors* che l'amministrerà.

Il soggetto autorizzatore esamina la documentazione e chiede eventuali ulteriori chiarimenti. Occorre anche vedere se nello stato vigono limiti di numero per le CS e se sono stati raggiunti<sup>12</sup>. Se ci sono le premesse per andare avanti, comincia una sorta di negoziato per mettere a punto il "contratto", con tutte le clausole relative, comprese quelle rescissorie. Al termine, si approda alla firma degli impegni reciproci ed all'autorizzazione. I dettagli possono differire da stato a stato, ma l'iter è più o meno quello descritto.

Va detto anche che esistono organizzazioni specializzate nell'assistere coloro che vogliono "lanciare" una CS e che li aiutano nel predisporre la documentazione e nei rapporti con l'autorizzatore. Esistono manuali di buone pratiche, sia per chi chiede l'autorizzazione che per chi la rilascia: così come esistono associazioni che federano fra loro le CS da una parte e gli autorizzatori dall'altra. Ormai, in una fase abbastanza matura del fenomeno, vi è un'attenzione maggiore per le condizioni e le clausole ritenute in grado di fornire un'assicurazione di qualità sul "prodotto"<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Alcuni stati autorizzano l'apertura di una CS solo in aree particolarmente svantaggiate sotto il profilo socio-culturale, ovvero – quando si tratta di convertire una scuola esistente – solo quando si tratta di una scuola dichiarata *failing*, cioè scadente. Questo rende ovviamente difficile valutare in modo equo i risultati ottenuti in seguito.

Fonte: *National Charter School Study 2013*, CREDO, Stanford University, CA, p. 16-17. La ricerca è scaricabile dal sito:

(<http://credo.stanford.edu/documents/NCSS%202013%20Final%20Draft.pdf>)

<sup>13</sup> Si veda il manuale edito dalla NACSA (*National Association of Charter Schools Authorizers*): *Principles&Standards for Quality Charter Schools Authorizing*, 2012. Esso contiene una serie di consigli e di indicatori per valutare la qualità delle richieste presentate per l'apertura di una CS. Consultabile all'indirizzo Internet:

[http://www.qualitycharters.org/assets/files/images/stories/publications/Principles.Standards.2012\\_pub.pdf](http://www.qualitycharters.org/assets/files/images/stories/publications/Principles.Standards.2012_pub.pdf)

Come sempre quando un fenomeno “rivoluzionario” si normalizza, queste linee guida di riferimento hanno un doppio effetto: se da una parte offrono realmente maggiori garanzie sulla qualità delle nuove scuole (o di quelle esistenti che debbono rinnovare l’autorizzazione), dall’altra ne “livellano” le caratteristiche ed eliminano gli aspetti più originali e le idee meno consuete (che magari sono le più brillanti). Insomma, meno rischi per gli utenti, ma anche minore carica innovativa.

### Da chi viene gestita e come viene finanziata una Charter School

Da un punto di vista formale, la natura e la composizione dell’organo di gestione sono precisati nella richiesta iniziale e vengono approvati nell’atto di autorizzazione. Si tratta normalmente di un *Board*, composto di un numero variabile di membri (tra 7 e 12), scelti fra i soggetti promotori o i loro rappresentanti, e che agisce come un consiglio di amministrazione. Si cerca di includervi esperti di questioni finanziarie, legali, di marketing, di risorse umane: ma, soprattutto nelle aree suburbane o rurali, non sempre questo è possibile.

Il preside ha in genere i poteri di un amministratore delegato, cioè un’ampissima delega esecutiva. La sua designazione è contenuta di solito nella proposta iniziale, ed è anch’essa soggetta all’approvazione dell’autorizzatore.

Il finanziamento è stabilito nel contratto ed è quasi sempre capitaro, cioè un tanto per studente. Ma la sua misura varia da uno stato all’altro. In teoria, dovrebbe essere pari all’equivalente costo di uno studente delle scuole statali. In pratica, soprattutto quando ad autorizzare sono i *Districts*, questi tendono a trattenere qualcosa: a volte, solo un 5% di spese amministrative (per la pratica di autorizzazione e per la vigilanza successiva), a volte parecchio di più (anche il 20-25%, per affitto dei locali o altri servizi). C’è una latente concorrenza fra le scuole rette direttamente dai *Districts* e quelle autorizzate: in questo conflitto di interessi, i *Districts* tendono a privilegiare le proprie scuole piuttosto che quelle “libere”.

Questa disparità di trattamento si riscontra anche nella gestione dei fondi federali destinati alle categorie “sfavorite” (disabili, immigrati e marginali di vario genere). Queste somme vengono assegnate agli stati, che spesso, nel distribuirle, danno la precedenza agli studenti delle “proprie” scuole<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Vedi precedente nota sul programma federale *Race to the Top*, voluto dal presidente Obama.

Chi si fa promotore di una CS – che sia preside, docente o genitore – non è in genere uno specialista di amministrazione e di diritto. Quando il *Board* non include specialisti di questi ambiti, è quasi sempre necessario “esternalizzare” un certo numero di funzioni di gestione e supporto. Sono nate così le già ricordate EMO, che hanno natura commerciale, cioè vendono i propri servizi; successivamente, si sono costituite anche le CMO<sup>15</sup>, che in genere sono non-profit. Nel tempo, diverse CMO si sono costituite come delle reti di CS e si sono anche specializzate nel promuovere le nuove istituzioni o nell’assistere coloro che vogliono cimentarsi nell’impresa.

### Come “muore” una Charter School

Una CS non è per sempre. Il contratto deve essere rinnovato periodicamente e non si tratta di un passaggio automatico (è soggetto ad una forma di verifica del raggiungimento degli obiettivi dichiarati inizialmente). In caso di problemi seri, la chiusura può essere disposta anche in vigenza di autorizzazione. Nel complesso, non si tratta di un fenomeno sporadico.

Delle circa 6.700 CS censite fino ad oggi negli Stati Uniti, circa 1.000 (il 15%) hanno chiuso, soprattutto per ragioni finanziarie (42%) o per scadente gestione organizzativa (24%). Solo il 19% si son viste ritirare l’autorizzazione per insoddisfacenti risultati di apprendimento degli studenti<sup>16</sup>.

Non esiste una letteratura precisa su come viene gestita questa fase (per esempio, sull’attribuzione dei beni, sulla ripartizione degli studenti, sull’eventuale responsabilità amministrativa dei membri del *Board*).

### Gli insegnanti delle Charter Schools

Gli insegnanti sono scelti direttamente dal preside, spesso da solo. A volte si fa assistere da altri docenti esperti o dal *Board*; in altri casi, se ne occupa una EMO/CMO. Il *Board* comunque approva la nomina ed è il datore di lavoro legale.

La procedura è simile a quella già descritta a proposito delle scuole statali: salvo che, in questo caso, il datore di lavoro non è il *District*, ma la CS stessa. Per il resto, valgono le stesse considerazioni già esposte.

---

<sup>15</sup> In pratica, EMO e CMO assicurano alle CS servizi analoghi a quelli che i *districts* rendono alle scuole statali, compresa la selezione e la gestione del personale.

<sup>16</sup> A. Consoletti, “*The State of Charter Schools – What We Do Know and What We Do Not*”, Washington DC, The Center for Education Reform, 2011 [citato in P. Wohlstetter et alii, 2013]

Di solito si tratta di persone giovani ed entusiaste, con una forte motivazione per l'insegnamento e con un atteggiamento aperto all'innovazione, ma che ancora non hanno abbastanza titoli per aspirare ad un posto nelle scuole statali. Non di rado, non sono ancora insegnanti "certificati"<sup>17</sup>.

In genere, dopo qualche anno di esperienza (e magari dopo aver completato il proprio curriculum accademico), passano ad altre sistemazioni, quasi sempre per ragioni economiche. Lo stipendio di un docente di CS è infatti sensibilmente più basso di quello di un corrispondente docente di scuole statali. Tipicamente, si aggira sui 40.000 dollari l'anno, contro i 60-65.000 degli altri. Non è detto che ad una qualificazione formale più bassa corrisponda necessariamente una minore capacità professionale. Il sistema delle abilitazioni all'insegnamento negli USA è molto criticato, per la grande disparità dei livelli accademici (i titoli rilasciati dalle università, quasi tutte private, possono avere valore molto diverso e così pure gli esami gestiti dai singoli stati per l'iscrizione negli albi professionali)<sup>18</sup>.

## Gli studenti delle Charter Schools

L'accesso alle CS è libero e gratuito, senza vincolo di quartiere. Se le domande eccedono la disponibilità di posti, si procede per sorteggio. E' vietato "scegliersi" gli studenti in base a particolari criteri (disabilità, etnia, confessione religiosa, ...).

Questo criterio viene a volte "aggirato" con espedienti di varia natura: una pubblicità selettiva in alcune zone della città, per esempio; oppure l'inserimento nel curriculum di una materia "particolare", che attiri un certo tipo di utenza. Ma non si tratta, a quanto sembra, di comportamenti sistematici.

Le CS sono particolarmente diffuse nel primo ciclo di istruzione (fino ai 12 anni di età), ma cominciano a diffondersi anche nel livello secondario superiore. Interessante notare la differenza con le *Academies* inglesi, che sono invece molto più diffuse fra le scuole secondarie. Ma, più in generale, le due situazioni non sono comparabili: in Inghilterra, vi è una forte spinta del Governo verso la trasformazione del sistema in questa direzione, mentre molti

---

<sup>17</sup> Le leggi di alcuni stati pongono un tetto alla percentuale di insegnanti non certificati che possono essere assunti in una CS. Oppure è il contratto della singola scuola a fissarlo. Questo tetto può essere abbastanza elevato (anche il 50%). Dove vi è forte penuria di personale qualificato, può salire anche oltre: e pure le scuole statali in qualche caso sono costrette a farvi ricorso.

<sup>18</sup> Fonte: intervista telefonica a Margaret Raymond, direttore del Center for Research on Educational Outcomes (CREDO) presso l'Università di Stanford, CA.

degli stati in USA applicano una politica di contenimento. Ecco alcuni dati:

**Percentuali sul totale degli studenti che frequentano Charter Schools**

**Titoli di studio**

scuola primaria	39%
scuola multi-livello	30%
scuola secondaria inferiore	17%
scuola secondaria superiore	14%
	100%

Fonte: National Charter School Study 2013, CREDO, Stanford University, CA, p. 19

La percentuale di studenti che si iscrive nelle CS è molto varia: modesta a livello nazionale (poco più del 4%), si concentra però in alcune aree. Secondo uno studio recente, ci sono 6 distretti a livello nazionale in cui il 30% degli studenti di scuole pubbliche frequentava CS; sempre a livello nazionale, ci sono un centinaio di distretti in cui la percentuale raggiunge o supera il 10%<sup>19</sup>. Il caso limite è quello della città di New Orleans, dove il 70% degli studenti segue CS<sup>20</sup>.

La composizione sociale della popolazione studentesca in queste scuole rivela una situazione di relativo svantaggio sociale rispetto alla media generale. Ecco alcuni dati:

**Caratteristiche sociali degli studenti delle Charter Schools (CS)**

caratteristiche sociali	media generale	media CS
in condizione di povertà	48%	54%
madre lingua straniera	6%	9%
bisogni educativi speciali	13%	8%
etnia bianca	52%	35%
etnia nera	16%	29%
ispanici	23%	28%
asiatici	5%	3%

Fonte: National Charter School Study 2013, CREDO, Stanford University, CA, p. 16 e 23

<sup>19</sup> Fonte: National Alliance for Public Charter Schools, *A Growing Movement: America's Largest Charter School Communities*, 6a edizione, Washington DC, NAPCS, 2011

<sup>20</sup> *ibidem*. Il caso di New Orleans è particolare, in quanto – dopo le devastazioni provocate dall'uragano Kathrina – le autorità scolastiche hanno incoraggiato l'apertura di CS per accelerare la ricostruzione della rete scolastica, quasi del tutto distrutta.

Altro dato significativo è quello del luogo di residenza. Da quali insediamenti provengono in maggioranza gli utenti di questo tipo di scuole? Una grande maggioranza (complessivamente, l'80%) proviene dai grandi agglomerati urbani o dalle loro periferie. Ecco alcuni dati:

<b>Zone di residenza degli studenti delle Charter Schools</b>	
grandi città	56%
periferie di grandi città	24%
zone rurali	16%
piccole città	4%

Fonte: National Charter School Study 2013, CREDO, Stanford University, CA, p. 20

Infine, un ulteriore elemento di informazione: qual è il livello di partenza degli studenti che si iscrivono in queste scuole rispetto alla media generale? Sempre la citata ricerca del centro studi CREDO (p. 22) ci dice che in lettura essi si collocano in media al 45° percentile rispetto al totale generale (5 punti sotto) ed in matematica al 40° percentile (dieci punti sotto). Il loro è quindi un percorso ad handicap fin dall'inizio: non si può non tenerne conto quando si misurano i risultati finali nei test di apprendimento.

## Curricolo, tempo scuola e metodologie didattiche

Questo dovrebbe essere l'ambito in cui le CS danno il meglio di sé: anzi, la ragione stessa per cui esistono e si distinguono dalle scuole ordinarie. Non è facile trarre al riguardo conclusioni generalizzate, visto che ogni scuola è in teoria un caso a sé. Tuttavia, dalle ricerche condotte<sup>21</sup>, è possibile estrarre qualche tendenza:

- una piccola minoranza di CS adotta in toto il curricolo delle corrispondenti scuole statali (5,2%);
- un certo numero, peraltro sempre minoritario, adotta un proprio curricolo (23,0%);
- la maggior parte ricorre a soluzioni miste (curricolo statale, personalizzato in varia misura – 71,8%).

<sup>21</sup> The NAPCS National Charter School Survey 2011-2012, consultabile sul sito: <http://www.publiccharters.org/> e anche il già più volte richiamato: National Charter School Study 2013, CREDO, Stanford University, CA, scaricabile dal sito: (<http://credo.stanford.edu/documents/NCSS%202013%20Final%20Draft.pdf>).

Il campione da cui sono stati estratti questi dati comprendeva 1.329 CS, pari a circa un quarto del totale.

Come si vede, solo un numero relativamente piccolo sfrutta fino in fondo la libertà di progettazione che lo status di CS consente; oltre il 70% preferiscono stare sul sicuro e, se mai, fare solo qualche ritocco. Questo fenomeno ha varie spiegazioni:

- da una parte, le materie “fondamentali”, soprattutto nella scuola di base (come sono la maggioranza delle CS), sono sempre le stesse (difficile pensare di fare a meno della lingua madre, della matematica o delle scienze);
- dall'altra, per mantenere l'autorizzazione, le CS devono mettere i propri studenti in grado di superare i test di apprendimento standard: il che tende a livellare anche i percorsi di studio;
- infine, come si è già ricordato, la progressiva “normalizzazione” dei processi di autorizzazione ed il frequente ricorso ad agenzie specializzate per condurre la “pratica” tendono a favorire l'omologazione.

Per quanto riguarda il tempo scuola, esso è molto variabile anche nelle scuole statali, in quanto ogni stato ha le sue regole. E' quindi forse più indicativo capire se le CS tendono ad allinearsi anche su questo aspetto oppure no. Dallo stesso campione cui si è fatto riferimento emergono i seguenti dati (le somme delle percentuali sono maggiori di 100, in quanto ogni scuola può adottare contemporaneamente diversi modelli):

- il 49,3% ha un orario giornaliero maggiore di quello delle corrispondenti scuole statali;
- il 28,6% svolge più giorni di lezione nell'anno scolastico (sempre rispetto alle scuole statali);
- l'8,5% ha attività didattiche lungo tutto l'arco dell'anno (differenziate per gruppi).

Le metodologie didattiche sono in genere dichiarate come prevalentemente “attive”, cioè basate sul diretto coinvolgimento degli studenti nell'interazione con l'insegnante. Questa non è peraltro un'esclusiva delle CS, in quanto la maggior parte delle scuole negli USA si basa su questi presupposti. Più interessante è scorrere l'elenco di talune opzioni dichiarate, come quelle che seguono:

- il 26,3% prevede una misura di studio individuale a scuola (con l'utilizzo delle strutture);
- il 39,8% ha “pluriclassi”, cioè mette insieme studenti di diverse classi di età (pare di capire, come un metodo pedagogico di apprendimento fra pari / tutoraggio e non come una necessità per ottimizzare le risorse);
- l'11,7% prevede alternanza di scuola e lavoro;
- il 22,3% fa seguire ai propri studenti parte delle lezioni presso i locali college o università.

Una delle caratteristiche delle CS (ma anche delle *magnet schools*) è la scelta di uno o più *focus*, cioè tematiche prevalenti che caratterizzano la scuola e spesso sono utilizzate come argomento per attrarre la scelta dei genitori. Difficile in qualche caso capire di cosa si tratta esattamente. Comunque, sempre nel campione di ricerca sopra citato, vengono dichiarate queste scelte:

- 40,5% ha corsi mirati per la preparazione al college;
- 33,9% si dedica al potenziamento nelle materie base del curriculum (lingua madre, matematica, ...);
- 29,5% personalizza l'insegnamento sugli interessi dell'alunno;
- 28,9% sviluppa un insegnamento basato sull'impostazione di progetti;
- 28,0% sceglie di sviluppare l'insegnamento artistico;
- 27,9% è orientato sui servizi alla comunità (servizi sociali);
- 25,8% dichiara un approccio *inquiry-based* (caratterizzato da ricerche a tema);
- 22,5% sviluppa in particolare le competenze nelle tecnologie;
- 21,3% privilegia l'insegnamento delle STEM (Scienze, Tecnologie, Economia e Matematica);

Se si tiene conto del fatto che le scuole statali dispongono in genere di un 30% di tempo scuola da utilizzare direttamente secondo la domanda degli utenti e le proprie scelte pedagogiche, si può concludere che anche in questo campo non si registra una netta differenza, salvo forse per le CS che fanno scelte “di nicchia”, come l'insegnamento artistico o quello sportivo.

## Risultati ed accountability

Tutti gli studenti delle CS, come del resto quelli delle altre scuole pubbliche, devono sostenere i test di fine anno. A preparare i test sono sostanzialmente tre grandi agenzie private, che operano a livello nazionale e che propongono diverse modalità di testing: le scuole sono libere di scegliere di quale avvalersi o anche se utilizzare altre fonti accreditate. Ma l'85% delle scuole (CS e non) utilizza una delle tre agenzie in questione.

Non sembrano esserci conclusioni univoche quanto alla qualità dei risultati. Intanto, la distribuzione sul territorio delle CS è molto diseguale e questo non facilita l'istituzione di confronti significativi. In secondo luogo, le *district schools* sono scuole di quartiere e quindi di solito hanno popolazione scolastica omogenea al proprio interno (anche se di livello diverso da zona a zona). Le CS invece ricevono studenti da zone diverse: rispetto a quali scuole statali vanno confrontate?

In modo abbastanza scontato, le *charter schools* ottengono risultati inferiori rispetto a quelle dei “quartieri alti”, ma superiori a quelle dei ghetti dove vivo-

no le minoranze più povere ed emarginate. Questo non ci dice molto sulla loro performance a condizioni uguali: proprio perché le condizioni non sono e non possono essere uguali (*vedi tabella 1*).

Il prospetto che segue mostra l'“impatto” che la frequenza di una CS ha avuto su diversi gruppi etnici e sociali rispetto a gruppi di analoghe caratteristiche che hanno frequentato scuole statali. Gli ambiti considerati sono ancora una volta Lettura e Matematica.

**Tabella 1**

***Risultati delle Charter School per caratteristiche sociali ed etiche***

<b>variabile primaria</b>	<b>variabile secondaria</b>	<b>lettura</b>	<b>matematica</b>
Bianchi		negativo	negativo
Neri		positivo	positivo
	Neri poveri	positivo	positivo
	Neri non poveri	simile	simile
Ispanici		simile	simile
	Ispanici poveri	positivo	positivo
	Ispanici non poveri	negativo	negativo
	Ispanici non anglofoni	positivo	positivo
	Ispanici anglofoni	positivo	simile
Asiatici		simile	negativo
Poveri (in genere)		positivo	positivo
Non anglofoni		positivo	positivo
Disabili		simile	positivo

Fonte: National Charter School Study 2013, CREDO, Stanford University, CA, p. 81

Sono state condotte analisi più sofisticate, con la metodologia dei “gemelli virtuali”<sup>22</sup>, che tuttavia non permettono di giungere a conclusioni generali univoche. In sintesi, gli studenti bianchi, di lingua madre inglese e non in stato di povertà ottengono risultati migliori nelle scuole statali che nelle CS

<sup>22</sup> VTP: Virtual Twins Pairs. Consiste nell'abbinare “virtualmente” ogni studente del campione di CS preso in esame con uno studente di TPS (Traditional Public School – scuola pubblica tradizionale) avente caratteristiche comparabili (etnia, lingua madre, bisogni educativi speciali, status socio-economico-culturale); e poi nel seguire i progressi di ciascuno dei due “gemelli” lungo un arco di tempo in due competenze base: lettura (reading) e matematica (math). Le differenze vengono espresse in numero di giorni di scolarità aggiuntivi occorrenti al più debole dei due per raggiungere i livelli di competenza dell'altro.

cfr: National Charter School Study 2013 citato p. 81-90

(ma questa tipologia di studenti è in netta minoranza nelle CS: di solito frequenta scuole statali). Lo scarto può essere pari anche a qualche decina di giorni (vedi nota). Invece gli studenti con almeno un fattore di svantaggio (neri o ispanici o di lingua madre non inglese o poveri o portatori di bisogni educativi speciali) ottengono risultati migliori nelle CS che nelle tradizionali scuole pubbliche (*TPS – Traditional Public Schools*): lo scarto è però più contenuto, oscillando fra gli 8 ed i 25 giorni. Gli studenti portatori di uno o più fattori di svantaggio sono oltre la metà di quelli delle CS.

Questi risultati, nel complesso, confermano un dato prevedibile: che la qualità media dell'ambiente di scuola influenza le prestazioni. Le CS hanno un ambiente "misto", e, nell'insieme, ottengono risultati mediamente inferiori rispetto alle scuole frequentate da studenti che non presentano fattori di svantaggio sociale. Se si confrontano gruppi sociali omogenei, si vede che l'impatto della CS risulta positivo per coloro che sono portatori di almeno un fattore di svantaggio (economico, etnico o linguistico): mentre risulta negativo per coloro che non si trovano in tali condizioni. Sembra insomma di poter dire che le CS rappresentano un'opportunità positiva per gli studenti a rischio, che si sottraggono così ad un ambiente uniformemente sfavorevole. Data la difficoltà di valutare i risultati accademici degli studenti, la vera *accountability* cui sono sottoposte le CS si sposta su altri piani, che sono essenzialmente due:

- la loro capacità di tenere i conti in ordine, cioè di funzionare e svilupparsi con le risorse di cui dispongono. Si è visto che circa il 15% non ci riescono e sono state costrette nel tempo a chiudere;
- la loro capacità di attrarre studenti, da cui dipende il livello delle loro entrate. I genitori, nel caso delle CS, "votano con i piedi", cioè portando in esse i propri figli o portandoli altrove.

Da qui la speciale attenzione che queste scuole debbono prestare alla *customer satisfaction*. E' vero che – come si è visto – si tratta, per una percentuale importante, di un'utenza che presenta qualche fattore di svantaggio: ma è anche vero che, a parità di condizioni, è la parte più consapevole di quell'utenza. Gli altri, quelli che sono meno attenti o informati, lasciano che i loro figli frequentino le scuole-ghetto dei quartieri poveri. E quindi non è scon-

---

pubblica tradizionale) avente caratteristiche comparabili (etnia, lingua madre, bisogni educativi speciali, status socio-economico-culturale); e poi nel seguire i progressi di ciascuno dei due "gemelli" lungo un arco di tempo in due competenze base: lettura (reading) e matematica (math). Le differenze vengono espresse in numero di giorni di scolarità aggiuntivi occorrenti al più debole dei due per raggiungere i livelli di competenza dell'altro. cfr: National Charter School Study 2013 citato p. 81-90

tato che anche i neri o gli ispanici che iscrivono i figli alle CS si accontentino di un'offerta al ribasso.

## Le grandi forze politiche negli USA e le Charter Schools

Si è già ricordato come – da un punto di vista politico e ideale – le CS siano figlie dell'era Reagan: ma è anche vero che esse si sono diffuse in modo trasversale, sia negli stati a maggioranza repubblicana che in quelli governati dai Democratici. Di fatto, ciascuno dei due maggiori schieramenti politici USA vede nel fenomeno quel che vi vuol vedere. I Repubblicani le sostennero nella fase iniziale (sotto la presidenza di Bush sr.) e continuano a sostenerle anche oggi, considerandole come uno strumento di affrancamento dell'istruzione dal monopolio statale. In aggiunta, esse rappresentano ai loro occhi un'incarnazione del sogno americano della libertà di scelta dell'individuo rispetto all'omologazione della mano pubblica. Nel loro atteggiamento, pesa senza dubbio anche la diffidenza per la capacità di orientamento ideologico che i sindacati degli insegnanti delle scuole pubbliche sono in grado di esercitare sulle grandi scelte educative. Non da ultimo – e nonostante ciò sia formalmente vietato dalle leggi dei vari stati – un curriculum *a domanda* può diventare veicolo per un'istruzione ispirata ai valori religiosi tradizionali.

Quanto ai Democratici, il motivo fondamentale per cui anch'essi hanno sostenuto lo sviluppo delle CS sta nella convinzione che esse permettano ai figli delle classi sociali più disagiate di sottrarsi al condizionamento delle scuole ghetto dei quartieri poveri. La libertà di scelta educativa che il sistema americano consente tradizionalmente ai soli ricchi – che possono mandare i propri figli nelle costose scuole private – viene in qualche modo collocata alla portata di tutti, attraverso l'istituzione di scuole che fanno dell'integrazione e del curriculum flessibile uno dei propri cardini ideali ed organizzativi.

Sia gli uni che gli altri condividono poi la convinzione profonda – e pur essa tipica dell' *American way of life* – che la *concorrenza* aiuti anche le scuole pubbliche, che sarebbero spronate a far meglio e ad innovare, per non essere distanziate dalle più dinamiche CS. Significativo che un presidente come Obama – che è stato molto critico verso la politica scolastica del suo predecessore Bush jr. – ne abbia però ripreso la politica di impulso nei confronti delle CS<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Attraverso il programma federale di aiuti agli stati Race to the Top. I fondi messi a disposizione per interventi sui sistemi di istruzione locali vengono distribuiti in base ad un sistema di punti, corrispondenti ad una lista di criteri. Uno di questi riguarda appunto la liberalizzazione delle CS e l'eliminazione di ogni restrizione nei loro confronti.

Malgrado i numerosi studi – alcuni ben documentati e molto analitici – condotti sul fenomeno, non vi sono ad oggi evidenze documentali che diano ragione o torto all'uno o all'altro di questi punti di vista. Ciò in ragione delle notevoli differenze che si registrano nella legislazione dei singoli stati e nello statuto di ciascuna scuola, che è frutto di una contrattazione caso per caso con i soggetti autorizzatori. Questo fa sì che quella delle CS sia una galassia dai contorni molto frastagliati, che condivide un metodo o una filosofia piuttosto che dei contenuti o delle modalità di azione ben definiti. Nelle pagine che seguono, cercheremo di dar conto di alcune delle opinioni che si confrontano al riguardo.

### Le Charter Schools hanno mantenuto le loro promesse?

Si è già detto come sia difficile trarre conclusioni univoche su quella che, a prima vista, sembrerebbe dover essere la domanda fondamentale: le CS migliorano o no i risultati di apprendimento dei propri studenti?

E tuttavia, come si è già accennato, non è questo il punto. L'attenzione per la qualità degli apprendimenti e dei risultati accademici è soprattutto tipica dell'approccio europeo alle questioni dell'istruzione, e dell'istruzione pubblica in particolare. Questo atteggiamento è figlio di una lunga storia di scuole istituite dalle congregazioni religiose prima e dagli Stati poi: tutte fondate sulla convinzione che il sapere sia un bene che appartiene prima di tutto alla comunità e che deve essere amministrato e dispensato da "chi sa" a beneficio di "chi non sa". L'apprendimento è un progressivo – e di solito faticoso – cammino di ascesa verso l'ammissione nella cerchia di coloro che sanno. Ed il punto di approdo consiste, non a caso, nella "certificazione", in una forma o nell'altra, dell'acquisizione almeno di quella misura di conoscenze e competenze che l'autorità pubblica ha definito come la soglia minima richiesta ad ogni cittadino.

L'approccio del Nuovo Mondo è sempre stato in parte diverso ed ispirato al pragmatismo pedagogico. Si va a scuola per imparare quel che serve nella vita e l'istruzione è un bene che deve risultare utile agli occhi di chi lo ricerca e non di chi lo dispensa. Da qui, l'importanza attribuita alla domanda degli utenti nel disegno del curriculum scolastico: ognuno è riconosciuto titolare di un progetto di vita e di crescita degno di considerazione, a prescindere dal suo livello di istruzione iniziale. Ed ai genitori è riconosciuta una "reale" titolarità nelle scelte educative che riguardano i loro figli. Una buona scuola è una scuola che attrae e che offre risposte alle domande di chi la frequenta, non necessariamente una scuola che garantisce risultati accademici di livello elevato. Ciò non toglie che nel sistema statunitense i *test* abbiano

grande importanza: quel che si vuol dire è che non costituiscono l'unico parametro di valutazione.

Naturalmente, su questo atteggiamento di fondo si innestano le scelte dei singoli e dei gruppi sociali. Quelli più evoluti e più consapevoli sono portatori di domande di istruzione qualificata ed esigono una scuola di livello corrispondente: i meno avveduti o istruiti sono soprattutto "consumatori" di mode più o meno effimere. Il che contribuisce a determinare la crescente disparità degli esiti ed il rafforzamento della segregazione sociale: la critica più forte (e più fondata) che viene rivolta ai sistemi scolastici *market-driven*, come vengono di solito definiti.

Su questo sostrato di convinzioni antropologiche e di atteggiamenti dei gruppi sociali si sono poi innestate le scelte politiche, a loro volta orientate dal peso che la sociologia ha da sempre nella vita pubblica d'oltreoceano. I decisori pubblici tendono quindi ad assegnare alla scuola finalità "sociali" oltre che "accademiche": la promozione della libertà educativa delle famiglie, certo; ma anche l'integrazione fra i ceti sociali e le etnie, la possibilità di autodeterminazione dei singoli, la libera concorrenza; e, non per ultima, l'*accountability*.

Ecco perché, negli studi condotti negli USA sul fenomeno delle CS, gli studiosi ed i ricercatori hanno preso in esame non solo gli esiti di apprendimento, ma anche altre questioni relative al funzionamento delle CS: cercando di comprendere, per ognuna, se il bilancio fosse positivo o negativo. Le principali domande formulate al riguardo sono:

1. *Le CS hanno offerto agli insegnanti maggiore opportunità personali e professionali?*

Ci sono qua e là esempi di modalità innovative di coinvolgimento degli insegnanti nelle scelte delle CS, ma non ci sono evidenze di un cambiamento diffuso ed omogeneo in questa direzione. Ci sono, ad esempio, scuole "di proprietà" di gruppi di insegnanti (cioè sono loro ad aver fondato la scuola ed ottenuto l'autorizzazione): ma spesso sono proprio quelle in maggiore difficoltà nella gestione, dato che si tratta di competenze normalmente estranee a chi si è formato per insegnare e non per amministrare. Ci sono diversi esempi di retribuzione legata al merito, ma anche qui non c'è omogeneità di situazione e di criteri, né evidenza di migliori risultati. Ugualmente incerta la situazione per quanto riguarda la partecipazione alle decisioni strategiche della scuola. In generale, sembra che i vincoli esterni (assicurazione di qualità, standard da raggiungere per i test finali) abbiano avuto la meglio sul desiderio di sperimentare nuovi modelli per la professione insegnante. Anche le retribuzioni di solito sono meno favorevoli, mentre gli orari di lavoro tendono ad essere più lunghi. Questo spiega un ricambio abbastanza accelerato nell'organico.

2. *Le CS si sono dimostrate più innovative nella metodologia didattica e nelle pratiche di insegnamento?*

Le CS sembrano riuscire meglio in settori “di nicchia”, trascurati dalle scuole statali, come l’insegnamento a caratterizzazione artistica o sportiva, ovvero il recupero di popolazione scolastica “a rischio”, immigrati e socialmente deprivati. Ma solo un numero limitato di CS ha sviluppato curricula realmente innovativi: per lo più, si tratta della presenza di opzioni in proporzione un po’ più ampia di quella ordinaria, oppure dell’uso più sistematico delle tecnologie nell’insegnamento. Anche in questo campo, sembra che le richieste derivanti dall’*accountability* abbiano avuto un effetto frenante sull’originalità.

3. *Che uso hanno fatto i presidi delle CS dei più ampi margini di autonomia organizzativa?*

I teorici delle CS ipotizzavano che la maggiore autonomia di queste scuole avrebbe consentito ai loro dirigenti decisioni più efficaci in tre ambiti in particolare: il disegno del curriculum, la gestione delle risorse e la scelta del personale. In realtà, questo non è avvenuto in modo sistematico. Il curriculum risente dei condizionamenti già sottolineati (standard, test); la gestione delle risorse è limitata dalla politica di molti stati, che assegnano alle CS minori risorse finanziarie rispetto alle *district schools*; quanto alla libertà nella scelta del personale, essa è effettiva, ma le condizioni di lavoro sono meno attraenti di quelle esistenti nelle scuole statali, e questo restringe in una certa misura le possibilità di scelta. In sostanza, le differenze rispetto alle scuole tradizionali ci sono e si vedono, ma non incidono nella misura inizialmente attesa.

4. *Le CS offrono alle famiglie più ampi spazi di scelta e decisione per l’educazione dei propri figli?*

Quello del coinvolgimento delle famiglie è uno degli obiettivi che le leggi dei diversi stati richiamano più spesso ed a volte in modo forte. Anche il fatto che alle CS si vada per scelta (e non perché è la *scuola di quartiere*) sembrerebbe rafforzare la convinzione che i genitori giochino qui un ruolo più significativo che altrove. Tuttavia, è raro che la loro presenza incida in modo sostanziale sulle scelte della scuola: a volte per un deficit culturale, altre per una sorta di sudditanza psicologica. E’ relativamente più frequente che i genitori collaborino in attività di supporto (raccolta fondi, lavori di manutenzione) che non in attività di decisione.

5. *Le CS sono risultate più “accountable” rispetto alle district schools?*

Maggiore autonomia va di pari passo con maggiore rendicontazione. Sotto questo profilo, la situazione è molto diversificata, stante il diverso atteggiamento dei soggetti autorizzatori, cui spetta anche il compito di vigilare sull’osservan-

za degli impegni assunti. In teoria, il monitoraggio dovrebbe riguardare in particolare i risultati di apprendimento degli studenti, misurati nei test annuali. Ma, in pratica, si è visto come sia difficile interpretare i risultati di queste prove ed attribuire loro un significato comparativo. Quindi *l'accountability* finisce con l'esercitarsi piuttosto sulla gestione e amministrazione che sulla didattica. Le CS che hanno chiuso i battenti lo hanno fatto quasi sempre per motivi finanziari e solo di rado per scadente rendimento. Ma la vera *accountability* finisce con l'essere nei confronti dell'utenza, che – così come sceglie liberamente di frequentare una CS piuttosto che una *neighborhood school* – può anche fare la scelta inversa ed andarsene. I genitori, come si dice con un'espressione pittoresca, “votano con i loro piedi”, cioè spostando i figli altrove.

6. *La concorrenza delle CS ha avuto ripercussioni positive sulle scuole statali vicine?*

Una delle aspettative più evidenziate nelle normative dei singoli stati riguarda i benefici effetti di sistema attesi dalla competizione fra le scuole “libere” e quelle “ordinarie”. Nonostante la libertà nell'utilizzo delle risorse e nella gestione del personale, le CS non hanno dimostrato un livello di efficienza particolarmente elevato. Ma, soprattutto, non sembra che le scuole statali siano state molto “sollecitate” dalla loro concorrenza, forse perché i numeri sono così bassi (e spesso tenuti bassi proprio dalla legislazione dei singoli stati) da non impensierire coloro che ancora godono di un sostanziale monopolio educativo. Esiste per le CS un problema di visibilità: cioè come riuscire a rendere noti la propria esistenza ed il proprio progetto formativo. Ci sono singole scuole che fanno un lavoro molto buono, soprattutto nelle periferie urbane e nel livello primario: ma non tutte, come è naturale, sono ugualmente efficaci.

7. *Vi sono state conseguenze inattese derivanti dallo sviluppo delle CS? E, se sì, quali?*

Gli osservatori “critici” nei confronti delle CS hanno più volte messo in guardia rispetto a due possibili effetti collaterali della loro diffusione: la “segregazione ideologica” e la “scrematura degli studenti”.

Il primo scenario sembra a prima vista poco verosimile: sono molto più “segregate” le scuole tradizionali, che accolgono studenti di una stessa zona della città (agiata o diseredata che sia) rispetto alle CS, che vengono scelte indipendentemente dal quartiere di residenza. Ma è anche vero che la scelta di un particolare *focus* educativo finisce con l'attrarre un certo tipo di utenza: omogeneo non per residenza o status sociale, ma per atteggiamento “culturale” in senso ampio. E quindi hanno un fondo di verità entrambe le opinioni: che le CS favoriscono l'integrazione sociale, ovvero che finiscono con il diventare a loro volta “circoli” chiusi.

Il secondo timore (quello della “scrematura” degli studenti – cioè della selezione in ingresso di una certa tipologia di utenti) non sembra aver trovato serio riscontro nelle indagini fin qui condotte. Le leggi dei vari stati sono chiare al riguardo: le CS devono accogliere tutti e, se le richieste superano la disponibilità, si procede per sorteggio. Qua e là sono stati segnalati espedienti per aggirare il vincolo: per esempio, attraverso la pubblicità selettiva in certi quartieri o la presenza nel curriculum di certe materie suscettibili di attrarre un’utenza particolare. Ma, nel complesso, sembra si tratti di casi isolati e non di una politica generalizzata.

Un fenomeno inatteso riguarda la diffusione di “reti” di CS, che in qualche modo finisce con il contraddire l’assunto di una scuola “libera”, costruita sulla domanda degli utenti. Questo è dovuto all’emergere del fenomeno delle EMO e poi delle CMO (di cui si è già detto). La loro diffusione è dovuta sia alle economie di scala che la gestione “in comune” consente, sia al fatto che “appaltare” all’esterno gli aspetti gestionali ed amministrativi consente ai presidi ed agli insegnanti di concentrarsi sul “loro” lavoro. Oltre un terzo delle CS esistenti è ormai affiliato ad una rete, in proporzioni pressoché uguali fra EMO (profit) e CMO (non profit), con un lieve vantaggio per queste ultime, che di solito possono contare su finanziamenti da parte di agenzie filantropiche di vario orientamento<sup>24</sup>. Sempre meno, mettere in piedi una CS è un’iniziativa di singoli o di gruppi isolati: sempre più è invece espressione di un’azione manageriale organizzata.

Questo – se da una parte solleva le CS da molte preoccupazioni materiali – dall’altra riduce i loro margini di autonomia progettuale e contribuisce a quella “omologazione culturale” che rischia di attenuare l’originaria carica innovativa del fenomeno.

## Una riflessione a mo’ di conclusione

L’esperimento delle CS è interessante, ma in qualche modo rivelatore di una contraddizione di sistema. Negli altri capitoli di questo quaderno vengono esaminate le situazioni di Francia, Inghilterra e Paesi Bassi: molto diverse fra loro, ma accomunate da una caratteristica comune e cioè dal convinto sostegno dei decisori politici. Una volta scelto di dare spazio alla gestione privata di un servizio pubblico come l’istruzione, le scelte finanziarie ed organizzative sono state di solito conseguenti.

Nel caso delle CS, invece, si assiste ad un evidente divario fra gli obiettivi dichiarati ed i mezzi messi in campo. Ad esempio: le CS nascono per affrancare gli utenti dal vincolo di dover mandare i figli nelle scuole gestite dai *Districts*; ma il compito di autorizzarne l’apertura è di solito affidato proprio ai *Districts*, con un

evidente conflitto di interessi. Ancora: il presupposto della loro maggiore efficacia pedagogica risiede nella totale libertà curricolare ed organizzativa; ma il sistema dei test e dell'*accountability* richiede invece l'uniformità degli obiettivi e dei processi.

Sempre nello stesso ordine di problemi, la differenziazione di modelli pedagogici e di scelte curricolari dovrebbe essere il cuore stesso di questa tipologia di scuole: ma poi la NACSA, l'associazione degli enti autorizzatori, pubblica ed aggiorna ogni due anni un dettagliato manuale delle regole e degli standard da osservare nel processo di approvazione<sup>25</sup>. E, se è per quello, il fatto che oltre un terzo delle CS esistenti sia coordinato da una CMO/EMO (e che queste a loro volta siano affiliate ad organizzazioni che le federano a livello nazionale) non contribuisce certo alla possibilità di differenziazione nell'offerta.

Le CS nascono per migliorare il sistema, anche delle scuole pubbliche, attraverso la "concorrenza": ma molti stati ne contingentano in partenza il numero, impedendo quindi alla concorrenza di esercitarsi. Se per ipotesi le scuole libere avessero successo, non potrebbero esserne autorizzate altre. Per non parlare di altre pratiche (non generalizzate, ma diffuse), come quelle già citate di autorizzare l'apertura di nuove CS solo in zone socialmente deprivate o la trasformazione di *district schools* in CS solo quando riconosciute come *failing*, cioè scadenti.

Insomma, si ha l'impressione che – mentre le forze politiche a livello federale sembrano convinte della positività dell'esperimento – a livello dei singoli stati prevalga una certa diffidenza. Alcuni di essi ancor oggi non consentono l'apertura di scuole *charter*. Negli altri, si fanno le leggi, si autorizza un numero limitato di iniziative: ma poi si pongono condizioni restrittive, si inseriscono nei contratti clausole sfavorevoli, si lesina sui finanziamenti. Si fa di tutto – in apparenza – perché l'esperimento non abbia troppo successo.

Si avverte in questo, sicuramente, il peso delle resistenze da parte di coloro che, a livello locale, controllano il settore dell'istruzione pubblica e che hanno mille e una ragioni per non desiderare che qualcuno venga ad invadere il loro territorio: dai *Board dei Districts* ai politici attenti al voto dei dipendenti pubblici, ai sindacati del personale insegnante. Ma è in qualche modo singolare che un modello che si ispira alla libera concorrenza incontri tante difficoltà nel paese che della concorrenza ha fatto in molti altri ambiti una vera e propria fede. E che la libertà di scelta educativa sia, o appaia, meglio garantita quando ad occuparsene sono i governi centrali di alcuni paesi della vecchia Europa.

---

<sup>24</sup> Queste informazioni, come la maggior parte di quelle contenute in questa sezione sono tratte da Wohlstetter P. e altri, 2013, cit.

<sup>25</sup> Si tratta del già citato *Principles&Standards for Quality Charter Schools Authorizing*, 2012.



# IL CASO DELL'INGHILTERRA

## LE ACADEMIES

### Breve storia dell'istruzione in Inghilterra

Per molto tempo, il Regno Unito ha avuto eccellenti scuole, da cui è uscito un ceto medio che ha fondato ed amministrato per circa un secolo uno sterminato Impero, al cui lascito il paese è ancora debitore del suo benessere e soprattutto del proprio ruolo come potenza mondiale, a dispetto di una estensione relativamente piccola e di risorse naturali limitate.

Eccellenti scuole, ma sistema scolastico inesistente. Il concetto stesso di *sistema* era pressoché sconosciuto in ambito scolastico, nel senso che non vi era un quadro di riferimento unico né un'autorità centrale che conferisse unità alle diverse iniziative. Chiunque volesse, o quasi, era libero di istituire scuole e di organizzarle nel modo che riteneva più opportuno.

Come in molti altri paesi, era soprattutto la Chiesa (*Church of England – anglicana – oppure Roman Catholic – cattolica*) ad istituire scuole per i meno abbienti. I figli delle classi dominanti avevano accesso alle cosiddette *public schools*, che – per una di quelle antinomie così frequenti nella lingua inglese – erano invece scuole private a pagamento, per lo più molto costose. Da queste *public schools* è uscita la maggior parte delle élite del paese. Ancor oggi, la maggioranza dei ministri in carica proviene da scuole private fra le più esclusive.

Accanto alla Chiesa, filantropi, aziende, municipalità offrivano a loro volta istruzione, soprattutto istruzione elementare e di avviamento al lavoro. Nel complesso, buona parte della popolazione era scolarizzata, ma non faceva riferimento ad un modello formativo unico e riconoscibile.

Bisogna attendere il 1902 ed il *Balfour Act* perché si avvii un progetto nazionale per la scolarità di base. Finisce un'epoca di improvvisazione e spontaneismo e lo Stato prende su di sé il compito di provvedere in merito.

Lo fa però nel solco della tradizione localista inglese. Non viene istituita un'amministrazione centrale che governi l'istruzione (secondo il modello francese, che in quegli anni era il punto di riferimento per tutti i paesi europei). Vengono invece istituite le *Local Education Authorities (LEA)*, che coprono tutto il territorio, ricevono i finanziamenti statali ed hanno il compito di istituire nuove scuole, regolare quelle esistenti e garantire a tutti i ragazzi un'istruzione di base, almeno fino agli undici anni di età.

Riforme minori si succedono con una certa frequenza, soprattutto dopo la

fine della Prima Guerra Mondiale. Ma per un ripensamento complessivo del sistema bisogna attendere la fine della Seconda. Nel 1944 viene approvato il *Butler Education Act*, che entrerà in vigore solo nel 1947 e che istituisce il sistema secondario *tripartito*: *grammar schools*, *secondary modern*, *secondary technical*. Molto approssimativamente, simili ai nostri Licei, Tecnici e Professionali.

Anche dopo questa ristrutturazione del sistema, le scuole conservano però grande autonomia nella scelta delle materie da insegnare, dei programmi da svolgere, dei metodi didattici. Niente a che vedere con quel che in Italia siamo abituati a considerare “normale”: programmi ministeriali, piani orario, esami nazionali, ordinamenti e quant’altro. La scuola inglese rimane ancora la più decentrata del mondo ed è governata sostanzialmente a livello di singola istituzione, da un *board* in cui l’utenza ha un peso rilevante.

Questa frammentazione – cui gli insegnanti e le famiglie sono molto attaccati, perché la considerano garanzia di libertà educativa e di flessibilità pedagogica – comincia però a diventare un limite in un’epoca in cui la mobilità individuale e lavorativa diventa un elemento ordinario della vita di molti. Anche la Gran Bretagna conosce un periodo di forti migrazioni interne, negli anni Sessanta e Settanta: sono queste a far emergere, fra gli altri, il problema di come far proseguire gli studi ai figli nel passaggio da una scuola all’altra, in assenza di un quadro di riferimento comune.

Nel 1973 arriva l’adesione alla Comunità Europea; chi vuole spostarsi per lavoro all’estero incontra difficoltà notevoli a spiegare e documentare quel che ha appreso, almeno al di fuori del tradizionale ambito del Commonwealth. Molti paesi del continente, e fra questi tutti quelli più avanzati, adottano il sistema dei titoli di studio formali, del tutto sconosciuto al sistema inglese e con esso incompatibile. Eppure i Trattati prevedono la libertà di movimento della manodopera: occorre dunque trovare una via d’uscita a quella che rischia di diventare una condizione di isolamento e di marginalizzazione.

C’è un altro elemento di criticità che diventa sempre più avvertito. La forte influenza della comunità locale sul curriculum di fatto erogato dalle singole scuole porta nel tempo ad amplificare le differenze esistenti, anziché a restringerle. Le comunità culturalmente arretrate tendono a fissare per le proprie scuole obiettivi di profilo modesto, mentre quelle più avanzate sono più esigenti. A parità di costo per alunno, la forbice dei risultati si dilata sempre di più e la segregazione sociale (vecchia piaga della società civile inglese) si aggrava.

Si arriva così al 1988 ed alla terza grande riforma, letteralmente imposta dal governo Thatcher ad un mondo della scuola nettamente contrario: è l’*Education Reform Act*, che segna una svolta in senso centralista. L’opinione pubblica,

molto affezionata all'idea di una scuola su misura per i propri figli, è sconcerata: gli insegnanti insorgono contro quella che ritengono una prevaricazione della propria libertà professionale. Ma la lady di ferro non è tipo da farsi piegare: e la riforma va avanti.

Viene introdotto il *National Curriculum*, composto di dodici materie, cui deve essere dedicato almeno il 70% del tempo scuola; vengono definiti gli obiettivi di apprendimento che gli alunni devono raggiungere a 7, 11, 14 e 16 anni; vengono istituiti i test standard nazionali (*SATS*); viene istituito il servizio centrale ispettivo (*OFSTED*). Tutte le risultanze sono pubbliche; i giornali diffondono le *league tables* (graduatorie) delle scuole in ordine di risultati. Il fine dichiarato è quello di permettere ai genitori di scegliere la scuola migliore per i propri figli ed anche quello di introdurre una misura consistente di *quasi-mercato* nel sistema di istruzione, favorendo la concorrenza delle scuole migliori rispetto a quelle che arrancano.

Le scuole vengono poi incoraggiate a passare direttamente alle dipendenze del *Department of Education*, abbandonando il sistema delle LEA, in cambio di maggiore autonomia e maggiori risorse.

La scossa è brutale, ma ottiene risultati. Il sistema migliora rapidamente, anche se in modo non uniforme: un quarto circa delle scuole rimane a livelli di mediocrità o di seria criticità, ma il livello medio fa registrare progressi significativi.

Circa dieci anni dopo, un nuovo cambio di maggioranza riporta il *Labour Party* al governo: ma la riforma Thatcher non viene abbandonata. Anzi, Tony Blair si spinge ancora più in là ed arriva a chiudere qualche decina fra le scuole più scadenti, cosa che neppure la Thatcher aveva osato fare. Ma fa anche qualche passo indietro: per esempio, riporta il controllo dei finanziamenti nelle LEA, il che ha per effetto di restringere gli spazi di autonomia reale delle scuole.

Negli ultimi quindici anni, molti sono stati gli interventi di dettaglio sul sistema, ma il suo impianto non è granché mutato. L'innovazione più importante, quella di cui ci occuperemo nelle prossime pagine, è costituita dall'introduzione e dal rapido sviluppo delle *Academies*.

Ancor oggi – e nonostante i molti interventi dal centro – il sistema inglese è però fra quelli in cui le scuole dispongono di maggiore autonomia operativa. L'idea di base non è cambiata: la scuola è in primo luogo di chi la frequenta (studenti e famiglie). Ai poteri centrali spetta di fornirle gli strumenti per funzionare, di fissare obiettivi alti (ma generali), di mettere a punto strumenti di controllo e verifica. Ma le scuole hanno larghissimi margini di scelta negli orari, nelle materie, nei metodi di valutazione; e, soprattutto, nella selezione ed assunzione dei propri docenti.

## Il sistema in breve

L'istruzione è obbligatoria a partire dai 5 anni di età e per undici anni, che si pensa di portare a dodici. Si articola in un segmento primario, che dura sei anni, ed uno secondario di cinque. Ma è frequente trovare scuole che coprono i primi otto anni (primaria + secondaria inferiore) oppure scuole *comprehensive*, che abbracciano tutti gli undici anni. E, in ambito secondario, ci sono ancora *grammar schools* (di tipo liceale, che cominciano subito dopo le primarie, durano fino ai diciotto anni e preparano agli studi universitari) e scuole di tipo più generale e meno esigenti.

L'insegnamento obbligatorio è diviso in quattro *key stage* (livelli chiave): i primi due rientrano nel ciclo primario e gli altri due in quello secondario. Al termine di ciascuno *stage* c'è una prova di verifica. A 16 anni, si colloca l'esame per il conseguimento del GCSE (*General Certificate of Secondary Education*), che può essere sostenuto anche frazionato per materie.

Durante tutto l'obbligo, le scuole devono dedicare almeno il 70% del tempo scuola alle materie comprese nel *National Curriculum* (Inglese, Matematica, Scienze, Informatica, Tecnologia, Storia, Geografia, Arte, Musica, Educazione fisica e Religione). Non tutte le discipline vengono insegnate in tutti gli anni di corso. Nella scuola secondaria, si aggiungono anche una lingua straniera, l'educazione civica e quella sessuale, le scienze sociali: ma gli studenti possono sceglierne alcune e tralasciare altre.

Dopo i 16 anni, è possibile continuare gli studi, per prepararsi ad accedere all'Università o agli studi superiori o a professioni tecniche di livello medio-alto. A 18 anni si consegue il GCE (*General Certificate of Education*), che segna la fine degli studi secondari. Ogni studente sceglie le materie (di solito, tre o quattro) su cui sostenerlo: questa scelta, insieme con i risultati conseguiti, determina quel che potrà fare in seguito.

È l'altra faccia della grande libertà che i singoli hanno nel disegnare il proprio percorso di formazione. Solo il segmento primario è realmente comune; a partire dall'inizio della scuola secondaria, comincia la possibilità di scegliere alcune materie e di scartarne altre. Anche l'obbligo di studiare le materie del *National Curriculum* è relativo; negli ultimi due anni della secondaria, alcune si possono accantonare e comunque non è obbligatorio sostenere gli esami su tutte. Ma, una volta usciti dalla scuola secondaria, la possibilità di accedere a studi ulteriori e di frequentare le università o le scuole post-secondarie più prestigiose dipende dalle scelte che si sono fatte prima. Se non si sono sostenuti esami in certe materie, non si può accedere ai percorsi che le considerano propedeutiche; se, pur avendoli sostenuti, i voti sono mediocri, non si può sperare di essere accolti nelle scuole migliori. E se si esce da scuole di seconda fila, anche le opportunità di lavoro e di buone retribuzioni si riducono grandemente. La libertà, insomma, ha un prezzo

in termini di responsabilità: vale per le scuole, ma vale, anche e forse più duramente, per i singoli. L'etica protestante ha lasciato il segno e la segregazione sociale si alimenta delle scelte precoci e non sufficientemente informate che i figli delle classi popolari tendono a compiere<sup>26</sup>.

Il numero di ore settimanali di lezione è deciso dalla scuola, che tiene conto delle Linee Guida nazionali, ma non è obbligata ad uniformarvisi. La scuola decide anche come utilizzare il 30% dell'orario non vincolato al *National Curriculum*: di solito, potenziando alcune materie o offrendo attività opzionali o ancora effettuando recuperi ed approfondimenti. Anche i contenuti di insegnamento sono decisi localmente (non c'è un vero e proprio programma nazionale di Inglese o Scienze, per esempio). Ma questa libertà è più apparente che reale. Il sistema degli esami nazionali periodici ed i controlli ispettivi costituiscono un robusto fattore di convergenza, che di fatto limita le scelte.

La scuola dell'obbligo è del tutto gratuita, inclusa la fornitura dei testi, se frequentata in una delle scuole *maintained*, cioè finanziate dallo Stato. Di fatto, il 93% dei ragazzi frequentano una di queste scuole, mentre gli altri seguono scuole a pagamento. Alcune di queste sono relativamente accessibili, perché in parte finanziate da enti benefici o istituzioni religiose; altre sono invece molto costose e fra queste tutte le più prestigiose *public schools*. Queste ultime hanno per lo più natura di convitto (*boarding school*), nel senso che gli studenti vivono permanentemente all'interno della struttura (a volte, tornano a casa per il fine settimana). Anche per questo motivo, le rette arrivano a superare le 30.000 sterline l'anno. Le scuole *maintained* assumono diverse denominazioni, principalmente in funzione della loro *governance*: cioè del soggetto che le governa e le organizza, che non è sempre lo Stato, anche se è sempre lo Stato a pagare. Si distinguono: *Community Schools* (che sono quelle gestite dalle LEA, le uniche "statali" in un senso prossimo a quello italiano), le *Free Schools* (gestite da *stakeholders*, come genitori o insegnanti o enti benefici), le *Foundation schools* (eredi delle ormai scomparse *Grant maintained schools*), le *Voluntary Aided schools* (molte sono religiose e ricevono supporto, anche finanziario, da terzi oltre che dallo Stato) e le *Voluntary Controlled Schools* (quasi tutte religiose, ma a gestione mista con le LEA). Va comunque ricordato che le *Community Schools* non dipendono dal Ministero, ma dalle LEA e quindi costituiscono comunque un modello decentrato.

Alla categoria delle *maintained* appartengono infine le *Academies*, di cui ci occupiamo in particolare nelle pagine che seguono ed il cui numero è in rapida crescita.

---

<sup>26</sup> In realtà, l'informazione è disponibile ed è molto ricca. Quel che manca, il più delle volte, è la capacità di orientarsi e di interpretare i dati.

## Cosa sono le Academies

Come già accennato, si tratta di scuole a finanziamento statale, ma controllate ed amministrare da privati. Hanno natura giuridica di Fondazioni (*Trust*) e possono ricevere sovvenzioni anche da sponsor privati. Quando lo sponsor partecipa per almeno il 10% al finanziamento, ha il diritto di far parte dell'organo di governo e di contribuire ad orientare le scelte didattiche ed organizzative. Esistono solo nel territorio dell'Inghilterra propriamente detta, non nel resto del Regno Unito (Galles, Scozia, Irlanda del Nord).

Le *Academies* sono state istituite per la prima volta nel 2000, dal governo Blair, su impulso del suo consigliere Andrew Adonis. Il modello cui Adonis si ispirò era quello svedese e quello statunitense delle *Charter Schools*, nate una decina di anni prima. In origine, si chiamavano *City Academies* ed erano state pensate come scuole speciali, da impiantare in aree urbane problematiche e destinate ad un'utenza sfavorita sul piano sociale e poco propensa allo studio tradizionale. Il loro obiettivo era di evitare una dispersione precoce offrendo molte attività pratiche, orientate al lavoro, ma anche allo sport o allo spettacolo. Inizialmente, e fino a poco tempo fa, erano solo scuole secondarie.

Due anni dopo, il nome diventa semplicemente *Academies*. Nella loro prima versione (detta *Mark I – tipo 1*), si trattava di scuole classificate dall'OFSTED come scadenti, cui veniva offerta la possibilità di “cambiar pelle” ed uscire dal sistema scolastico formale trasformandosi in Fondazioni gestite da privati. Per ottenere il passaggio, occorreva trovare uno sponsor che sostenesse parte dei costi: per esempio, come è accaduto in diversi casi, facendosi carico di finanziare al 50% la costruzione di un nuovo edificio scolastico, in sostituzione di quelli, spesso fatiscenti, che erano frequenti nelle periferie urbane. Soprattutto, però, dallo sponsor si attendeva un'iniezione di pragmatismo e di spirito imprenditoriale. Si riteneva, insomma, che un “socio” proveniente dal mondo aziendale fosse in grado di smuovere strutture poco inclini al cambiamento e di infondere loro nuova vitalità, ottimismo circa le proprie possibilità, gusto per il mettersi in gioco e per il “riprendersi la vita”. Celebre – e spesso citato come simbolo di queste partnership – Lord Harris, un ricco magnate dei tappeti, costretto a lasciare gli studi a quindici anni perché rimasto orfano, che ha legato il suo nome ad una decina di questi interventi in sostegno di scuole in difficoltà.

Lo sviluppo è inizialmente lento, sia per la difficoltà di trovare sponsor disposti a finanziare a fondo perduto una scuola, sia per le resistenze interne al cambiamento. Alcune delle prime scuole che si mettono su questa strada ottengono però risultati spettacolari nei test nazionali e nelle ispezioni OFSTED, anche perché rette da presidi dinamici ed entusiasti e animate da

insegnanti fortemente motivati. Nei quartieri difficili in cui operano, le nuove istituzioni sembrano veramente in grado di fare la differenza.

Incoraggiato da questi promettenti risultati, il governo laburista – nonostante forti resistenze interne – decide di insistere e modifica in parte i requisiti autorizzativi, rendendoli meno rigidi. Allo sponsor non si chiede più necessariamente una partecipazione finanziaria (che resta possibile), ma soprattutto un investimento in esperienza, visione e dinamismo. Sono ammessi al ruolo di sponsor anche Università, College, Onlus (*charities*) ed anche alcune LEA. Vengono inoltre rese meno stringenti le regole di gestione.

Questa nuova generazione del modello *Academies* inizia con il 2007 ed è chiamata *Mark II* (tipo 2). I risultati sono controversi. Si registrano in genere miglioramenti apprezzabili rispetto alle scuole da cui le nuove realtà hanno preso origine: ma i più scettici fanno notare che, trattandosi di scuole particolarmente degradate, anche un miglioramento piccolo in assoluto può sembrare importante nel confronto. In sostanza, le nuove scuole sono un successo rispetto a se stesse, ma non se messe a confronto con le scuole “ordinarie”. Vero è che non si tratta di scuole ordinarie e che i loro utenti non sono quelli delle scuole tradizionali<sup>27</sup>. I risultati migliori si registrano nelle scuole che si sono trasformate in *Academies* da cinque anni o più. Sono miglioramenti non straordinari ma significativi, avvertibili in particolare per i gruppi socialmente più sfavoriti, quelli degli studenti in stato di povertà<sup>28</sup>.

Lentamente, il numero delle *Academies* cresce. Nel 2010 sono 203, tutte appartenenti al livello secondario. In quell'anno si svolgono le elezioni generali e si registra un cambio di maggioranza, con l'arrivo al governo dei Conservatori di Cameron. Fra le prime misure da loro adottate, una decisa presa di posizione a favore delle *Academies*, ma in un'ottica radicalmente diversa da quella fin lì seguita.

La nuova filosofia cui si ispirerà a partire da quel momento la politica governativa in materia di *Academies* è consegnata in un documento del 2010, all'indomani delle elezioni: *The importance of teaching: the schools White Paper*<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> PricewaterhouseCoopers (2008), citato in Pearson&RSA (2013), *Unleashing Greatness: Report of the Academies Commission*, p. 23

<sup>28</sup> L'indicatore di povertà usato è quello detto FSM (Free School Meals): sono gli studenti, cui, in ragione delle loro disagiate condizioni economiche, vengono assicurati pasti gratuiti a scuola. Queste informazioni sono tratte dal *Report of the Academies Commission: Unleashing Greatness – Pearson&RSA – Gennaio 2013* (pp. 21-24)

<sup>29</sup> DfE (2010), *The importance of teaching: the schools White Paper*, London. Disponibile in Internet: [www.education.gov.uk/schools/toolsandinitiatives/schoolswhitepaper/b0068570/the-importance-of-teaching](http://www.education.gov.uk/schools/toolsandinitiatives/schoolswhitepaper/b0068570/the-importance-of-teaching)

Fino a quel momento, la trasformazione era autorizzata solo come estremo rimedio per scuole problematiche delle aree urbane più degradate. Da ora in poi vengono invece incoraggiate a fare il passo soprattutto le scuole migliori, quelle giudicate dall'OFSTED *outstanding* o *performing well*: siamo alla terza generazione del progetto (*Mark III* – tipo 3).

L'incoraggiamento è molto tangibile: una somma forfettaria per coprire le spese di passaggio (vedi oltre) ed un finanziamento più generoso di quello che ricevevano dalle LEA. Inoltre, per le scuole brillanti, non è necessario avere uno sponsor per diventare *Academies*: possono gestire da sole tutto il processo, anzi devono impegnarsi ad agire a loro volta come sponsor di una scuola in difficoltà che voglia trasformarsi.

Le scuole problematiche sono anch'esse incoraggiate ad intraprendere il percorso, ma devono trovarsi uno sponsor (anche una scuola di maggior successo che abbia già completato il percorso). Sono introdotte anche le reti (*chains*) di scuole, le *Multi Academy Trust* – *MAT*, per quelle che non ritengono di potercela fare da sole o che, per qualche motivo, preferiscono agire all'interno di un gruppo. Tale è il caso di molte scuole religiose, che fanno riferimento ad una diocesi o ad un'altra entità e che migrano tutte insieme. Lo status di scuola religiosa (*faith school*) non rileva ai fini della trasformazione: tutte le scuole religiose sono finanziate come le altre, che siano o meno *Academies*. L'unico vincolo è che il loro status non può mutare a seguito del passaggio. Le reti di scuole ricevono inoltre incentivi economici particolari, che in parte dipendono dal numero di scuole che le compongono.

Le *Academies Mark III* sono anche abbastanza più libere di autodeterminarsi sotto il profilo curricolare ed organizzativo, mentre le generazioni precedenti avevano spesso dovuto piegarsi a rigide prescrizioni centrali in materia di piani di sviluppo, obiettivi e contenuti di insegnamento<sup>30</sup>. Questo è da mettere in relazione con il cambio di paradigma generale del modello *Academies*: da rimedio di ultima istanza per tentare di risollevare scuole in difficoltà, che non riuscivano a seguire le indicazioni dell'OFSTED, a progetto per consentire alle scuole di maggior successo di sviluppare appieno il proprio potenziale di innovazione. Queste scuole vengono anche utilizzate come una risorsa di sistema: il loro *know-how* deve essere messo a frutto, al fine di migliorare anche scuole meno valide, rispetto a cui si chiede ad esse di esercitare il ruolo di *sponsor*. Se la trasformazione riguarda ormai soprattutto scuole di buon livello, è abbastanza ovvio che vengano attenuati i rigidi parametri di controllo centrale, che erano stati definiti durante gli anni precedenti per assicurarsi che scuole già in crisi non andassero totalmente fuori controllo.

---

<sup>30</sup> DfE (2010), *The importance of teaching: the schools White Paper*, London

## La posizione delle forze politiche rispetto alle Academies

Come si è visto, le *Academies* sono un prodotto dell'epoca Blair e quindi del *Labour Party*. Nell'ottica originaria, si trattava di uno strumento per combattere la dispersione scolastica e quindi in favore dei ceti meno privilegiati. L'accentuata autonomia ed un regime di controlli meno fiscale dovevano, nelle intenzioni, consentire alle scuole di concentrarsi sui bisogni formativi dei propri studenti senza l'assillo di dover giustificare ad ogni costo il raggiungimento di standard istruzionali elevati. In questo senso, erano un prolungamento abbastanza coerente della resistenza di molti ambienti laburisti verso la riforma thatcheriana del *National Curriculum*, vista come una "cura da cavallo", suscettibile di aumentare le differenze sociali fra gli utenti in grado di adeguarsi ai nuovi e più esigenti obiettivi imposti dal sistema e quelli più deboli che rischiavano di essere respinti ancor di più ai margini del panorama educativo.

Anche così, la riforma delle *Academies Mark I e II* non era stata assorbita senza malumori da una parte della base, soprattutto di estrazione sindacale. Si rimproverava al modello soprattutto l'apertura agli *sponsor* esterni e il giudizio implicito che una scuola in difficoltà, per salvarsi, doveva affidarsi a mani esterne ed a logiche aziendali. L'ala più radicale del partito, guidata da Lord Kinnock, e i sindacati del personale l'hanno sempre combattuta, considerandola uno spreco di denaro pubblico per favorire l'iniziativa privata ed anche una sorta di "cavallo di Troia" per privatizzare surrettiziamente il servizio nazionale di istruzione.

Il giudizio dei *Conservatives* era ovviamente diverso: e, se mai, si criticava l'insufficiente apertura al mercato e la rigidità dei criteri con cui venivano rilasciate le autorizzazioni. Tale diversa ottica trova lo spazio per realizzarsi con il cambio di maggioranza politica nel 2010. Il documento teorico in cui la nuova filosofia viene esposta è il già citato *White Paper* del *Department for Education* di quello stesso anno. In esso vengono tracciate le linee del nuovo modello di *Academies*, quello che sarebbe diventato il *Mark III*: non più scuola *remedial*, ma traguardo per le scuole migliori e per quelle che vogliono migliorare.

Sottotraccia, si riflettono in questi diversi approcci le due possibili concezioni dell'autonomia scolastica (e non solo nel Regno Unito): da una parte (la sinistra), vista come rimedio eccezionale per farsi carico dei più deboli attraverso l'individualizzazione dell'offerta formativa; dall'altra (la destra), come un mezzo per uscire dal monopolio educativo statale e dal rigido centralismo. Nel primo caso, l'accento prioritario è sulla tutela dei più deboli, nel secondo sul potenziale benefico della libertà individuale e dell'assunzione di responsabilità per il proprio successo.

Al momento in cui scriviamo (2014), a sostenere il rapidissimo sviluppo del

programma di trasformazione delle scuole in *Academies* è la filosofia dei *Conservatives*, che sono tuttora al governo: il che spiega, d'altro canto, i malumori di buona parte del mondo sindacale e del *Labour Party* rispetto a quello che appare ai loro occhi come un processo di frammentazione del panorama educativo ed una liberalizzazione senza sufficienti garanzie per la tenuta di una funzione che è comunque vitale per il futuro del paese<sup>31</sup>.

## Quante sono

Alla data del 1° aprile 2014, su circa 23.000 scuole esistenti su tutto il territorio inglese, risultavano in funzione 3.850 *Academies*, di cui 1.906 appartenenti al settore primario e le altre, perlopiù, a quello secondario. In apparenza, quasi metà e metà<sup>32</sup>.

La realtà sostanziale è però diversa, in quanto nel settore secondario le *Academies* rappresentano ormai oltre la metà del totale<sup>33</sup>, mentre in quello primario costituiscono circa il 10%<sup>34</sup>. Questa differenza dipende in parte dalla politica fin qui seguita dal *Department of Education (DfE)*, in parte da altri due fattori, cui accenneremo brevemente.

Da una parte, il funzionamento di una *Academy* richiede competenze gestionali di livello piuttosto elevato, non facili da improvvisare. Da questo punto di vista, si trovano meglio attrezzate le scuole secondarie, che già in precedenza avevano capi di istituto e *Board of Governors* abituati a gestire in autonomia scenari organizzativi complessi. È quindi comprensibile che siano meno intimoriti dalla prospettiva di uscire dall'ombrello protettivo delle *LEA* per trarre vantaggio dalle prospettive di maggiore libertà ed iniziativa offerte dal nuovo contesto. Dall'altra, è tradizione in Inghilterra che le scuole secondarie siano entità molto grandi, costituite da più indirizzi e con numeri importanti (diverse migliaia di alunni). Al contrario, le scuole primarie sono in genere molto piccole (da qui anche il loro numero molto più elevato), in quanto localizzate capillarmente sul territorio. Diversamente da quanto accade in Italia, non esiste in genere il "circolo didattico" articolato su molti plessi: ogni localizzazione, anche con qualche centinaio di alunni, costituisce una scuola autonoma.

---

<sup>31</sup> Le preoccupazioni per una possibile perdita di controllo sulle dinamiche scolastiche si riflettono, per esempio, anche nel già citato rapporto della Commissione per le *Academies* (Pearson&RSA 2013 – in particolare nelle pagine 29-42)

<sup>32</sup> Fonte: <https://www.gov.uk/government/publications/open-academies-and-academy-projects-in-development>

<sup>33</sup> Sono 1.944 su un totale di 3.326, pari al 58,5%

<sup>34</sup> Fonte: Pearson&RSA (2013) cit., p. 17 e 34

In dimensioni piccole, è fatale che la *governance* sia meno strutturata e meno preparata ad affrontare una situazione di piena autonomia e responsabilità. In aggiunta, la professionalità dei capi di istituto e dell'altro personale si è da sempre esercitata sul versante didattico più che su quello organizzativo, sia per le ridotte dimensioni delle scuole che per il *focus* dell'istruzione primaria, che è prima di tutto cura alla persona del bambino e solo in secondo luogo attività istruzionale complessa. Ogni gruppo classe ha il proprio insegnante, mentre le infrastrutture intermedie, che sono indispensabili per il funzionamento delle scuole secondarie (si pensi all'orario delle lezioni e dei laboratori) risultano qui molto meno rilevanti.

È solo negli ultimi tempi (dopo il 2012) che il *DfE* ha cominciato a spingere sul settore primario per incoraggiarne la migrazione verso il modello *Academies*. Hanno cominciato a muoversi le scuole più grandi, ovvero quelle che si trovavano in situazioni di confine: o molto brillanti (e quindi ansiose di più ampi spazi di autonomia per realizzarsi) o molto deboli ed a rischio di chiusura (ed in questo caso, di solito, la migrazione è avvenuta per aderire ad una *chain*, una rete di scuole meglio attrezzate ed in grado di fornire supporto organizzativo per una ristrutturazione). In ogni caso, fino ad oggi, il numero di trasformazioni è rimasto al di sotto delle aspettative del *DfE* in questo ambito.

## Come nascono

A decidere di chiedere la trasformazione di una scuola in *Academy* è il *Board of Governors*, che è tenuto a consultare tutti gli interessati: gruppo dirigente della scuola, personale docente, genitori ed eventuali altri. In ogni caso, l'ultima decisione è comunque del *Board*, anche se non vi è accordo fra tutti gli interessati. Se però la scuola è affiliata ad una diocesi o ad una fondazione, il parere del soggetto gestore è vincolante. Una volta avanzata la candidatura, la decisione finale appartiene al *DfE*, che verifica l'esistenza dei requisiti e fissa eventuali condizioni.

Possono candidarsi per diventare *Academies* tutte le scuole a finanziamento statale: primarie, secondarie e scuole speciali. Una scuola può affrontare il processo di conversione per conto proprio se le sue prestazioni sono buone o eccellenti<sup>35</sup>; oppure con il sostegno di uno sponsor, o ancora come parte di un gruppo di scuole, dando vita ad una *academy chain* (rete).

---

<sup>35</sup> “*performing well*” oppure “*outstanding*”, secondo la classificazione utilizzata dall'OFSTED in occasione delle sue ispezioni locali.

Nel passaggio, le scuole non possono acquisire lo status di scuola religiosa, né perderlo; non possono diventare scuole solo maschili o femminili o miste, se già non lo sono; non possono adottare politiche di selezione delle iscrizioni, se queste non sono già in atto nella condizione precedente la trasformazione.

Le scuole che vogliono diventare *Academies* per conto proprio devono dimostrare di trovarsi in una condizione sufficientemente solida per affrontare il passaggio. I criteri seguiti dal *DfE* per valutare questa condizione sono:

- i risultati degli ultimi 3 anni negli esami nazionali (devono essere superiori ai livelli minimi e deve risultare se sono superiori alle medie nazionali o se almeno tendono ad avvicinarsi ad esse);
- un confronto con i risultati negli esami di scuole con caratteristiche simili e di quelle nella stessa zona;
- gli esiti della più recente ispezione OFSTED (deve risultare che il livello è eccellente, o almeno buono con alcuni aspetti eccellenti). Si tiene conto in particolare di quel che OFSTED dice circa il potenziale di miglioramento della scuola e l'efficacia del gruppo dirigente;
- garanzia che la scuola si trovi in una condizione finanziaria sana.

Se una scuola ha i requisiti ed intende diventare una *Academy* per conto proprio, ci si aspetta che, una volta effettuata la trasformazione, offra supporto ad una scuola vicina in difficoltà<sup>36</sup>.

Il processo di conversione inizia con la presentazione di una candidatura (*application*), corredata da una documentazione che varia a seconda della situazione di partenza della scuola. L'iter relativo dura in media circa cinque mesi. La decorrenza del funzionamento è sempre dal primo giorno del mese concordato<sup>37</sup>.

A seconda delle caratteristiche della scuola, le *Academies* si distinguono in *converter* oppure *sponsored*. Questa distinzione è stata introdotta a partire dal 2010. Si dicono *converter* le scuole giudicate dall'OFSTED *outstanding* o *performing well*, che ottengono di effettuare il processo senza il supporto di uno sponsor; mentre quelle più deboli, che non vengono giudicate in condizione di governare da sole una condizione di elevata autonomia, devono trovarsi uno sponsor che si impegna a sostenerle prima e dopo la trasformazione. Per questo motivo, vengono dette *sponsored*.

---

<sup>36</sup> <http://www.education.gov.uk/schools/leadership/typesofschools/academies/b00229234/becoming-an-academy/converting-as-a-single-school>

<sup>37</sup> <http://www.education.gov.uk/schools/leadership/typesofschools/academies/b00229234/becoming-an-academy>

Trovare uno sponsor sembra non essere più un problema, da quando il suo apporto può anche non essere finanziario (come accadeva con le prime versioni del modello). A volte, è lo stesso *DfE* che fa da intermediario, nel senso che sollecita aziende o università o scuole di successo ad assumere il compito di aiutare una scuola in difficoltà che vuole fare il passaggio. Altre volte, sono gli stessi potenziali *sponsor* a proporsi alle scuole: per filantropia (come nel già ricordato caso di Lord Harris), per farsi pubblicità o – quando contribuiscono finanziariamente – per ottenere detrazioni fiscali.

Si verificano anche dei casi in cui più soggetti si pongono in concorrenza fra loro per fare da *sponsor* ad una scuola. Il rapporto della Commissione sulle *Academies* è piuttosto critico su questo fenomeno, definito “*beauty parade*” (concorso di bellezza). Succede in pratica che, pur di convincere una scuola a scegliere l’uno o l’altro dei potenziali *sponsor*, questi ultimi largheggino in promesse circa il livello di impegno e di obiettivi che dovrà porsi la futura *Academy*: non nel senso, auspicato dal legislatore, di elevare il livello della scuola, ma in quello, opposto, di consentirle di continuare ad adagiarsi in risultati mediocri<sup>38</sup>. Oppure lasciano intendere che cambieranno il meno possibile del gruppo dirigente o dei *governors*. E siccome sono questi ultimi a decidere a quale *sponsor* affidarsi, il conflitto di interessi risulterebbe evidente<sup>39</sup>.

## Le risorse finanziarie

Una volta che la candidatura di una scuola è stata accettata, le viene concesso un finanziamento iniziale di 25.000 sterline per le spese di conversione. Questa somma può salire fino a 100.000 sterline per le *MAT* (*Multi Academy Trust* – reti di scuole), con ulteriori integrazioni per quelle molto numerose. Se, al termine del processo di conversione, vi sono eccedenze non spese, queste vengono trattenute per il funzionamento ordinario.

Le spese di funzionamento vengono coperte da due distinte erogazioni: una per le spese correnti ed una per i servizi ordinariamente resi dalle *LEA* (da cui ci si distacca) e che le nuove entità devono, a partire da quel momento, acquistare sul mercato. Ad erogare i fondi è una specifica agenzia governativa (*EFA – Education Funding Agency*) che trasferisce le somme direttamente sul conto della scuola, senza passaggi intermedi.

---

<sup>38</sup> Fonte: Pearson&RSA (2013) cit., in particolare pag. 117

<sup>39</sup> Il rapporto peraltro non fornisce stime quantitative circa l’incidenza di queste criticità. Non è dato cioè sapere se si tratta di eccezioni deprecabili o di prassi diffuse.

Il livello del finanziamento è, in linea di principio, identico a quello garantito alle scuole *maintained*, cioè finanziate dalle *LEA*. In realtà, è un po' più alto, in quanto le *LEA* solitamente trattengono una percentuale (fra l'8% e il 10%) per i servizi collettivi che rendono alle scuole. Questa percentuale non viene trattenuta sul finanziamento delle *Academies*, che si procurano quei servizi sul mercato, sostenendo i relativi costi. Il beneficio – se c'è – deriva da una maggiore efficienza nella gestione.

Il criterio base è sempre quello capitarario, cioè una somma fissa per ogni alunno iscritto. Questa somma varia da zona a zona, in funzione dei costi medi delle voci che la compongono e che vengono determinati annualmente. Le scuole – ed anche le *Academies* – ricevono poi somme aggiuntive per gli alunni disabili ed in funzione di un certo numero di altre variabili socio-economiche (per esempio, gli alunni meno abbienti ricevono pasti gratuiti a scuola, mentre gli altri concorrono alle spese).

Ovviamente, le *Academies* possono anche ricevere sovvenzioni dagli *sponsor* o da altri soggetti (per esempio, le diocesi nel caso delle scuole religiose), ma di regola non possono chiedere contributi alle famiglie nella scuola dell'obbligo.

Fra le spese di funzionamento, rientrano – oltre agli stipendi del personale – i versamenti ai fondi previdenziali e le assicurazioni destinate a garantire la scuola nel caso si verificano eventi dannosi a carico di persone o cose. Vi rientra anche la manutenzione ordinaria degli edifici, mentre le ristrutturazioni straordinarie o la costruzione di un nuovo edificio richiedono un finanziamento specifico. A volte, a queste spese concorre lo *sponsor*, se c'è; ma sono in ogni caso le stesse scuole che si occupano di gestire i lavori, una volta ottenuti i fondi.

Di fatto, il bilancio di una scuola secondaria di medie dimensioni (intorno ai duemila studenti o più) può ascendere a cifre importanti, che richiedono un'amministrazione attenta e competente: il che spiega come siano soprattutto le scuole grandi a scegliere di trasformarsi in *Academies*<sup>40</sup>.

## La governance

Nel momento in cui si trasforma in *Academy*, una scuola assume la veste giuridica di Fondazione (*Trust*), composta di *Members* (non meno di tre). I membri possono essere persone fisiche o giuridiche, ma il *Trust* è sempre una persona giuridica ed è il soggetto che firma i contratti in nome e per conto della *Academy* con il *DfE*, con la *LEA* e con tutti gli altri controinteressati.

Ad indicare chi saranno i membri della Fondazione è il *Board of Governors* uscente,

---

<sup>40</sup> Fonte (per quanto riguarda il finanziamento): <https://www.gov.uk/academy-funding-information-for-school-leaders>

che deve anche indicare la composizione del futuro *Board* della nuova scuola e l'identità del dirigente. Non vi è incompatibilità fra le funzioni di *Member* e quelle di *Governor*; nelle scuole di dimensioni ridotte, spesso le due entità sono composte dalle stesse persone o coincidono almeno in parte.

Quando una scuola nasce come *sponsored*, è però lo *sponsor* che esercita un'influenza determinante su questi aspetti: il suo ruolo è infatti quello di infondere nel vecchio organismo, poco efficiente (altrimenti sarebbe una scuola *converter* e non *sponsored*), una linfa nuova, anche attraverso il rinnovamento delle strutture di guida e di governo. Nelle scuole *sponsored*, è quasi obbligatorio che la conversione si accompagni alla sostituzione del vecchio *Board* ed anche del gruppo dirigente della scuola (preside e suoi collaboratori). Anche il *DfE*, pur non intervenendo formalmente nella decisione, fa però conoscere il suo punto di vista, che finisce con il pesare nella scelta finale.

La forma giuridica delle *Academies* è quella delle società a responsabilità limitata (*Ltd.*). I membri del *Trust* sono i titolari dell'esercizio, mentre i *Governors* sono gli amministratori. Ad essi spetta nominare il dirigente e, su sua indicazione, tutto il rimanente personale. Almeno due dei *Governors*, nelle *Academies*, devono essere genitori, mentre per gli altri componenti non vi sono regole precise. Regole che esistono, invece, per quanto riguarda l'eventuale presenza di dipendenti della scuola nel *Board*: è in linea di principio consentita, ma deve risultare in ogni caso minoritaria.

I *Governors* prendono tutte le decisioni strategiche per la vita della scuola, ma in pratica delegano l'esercizio delle funzioni gestionali al dirigente, che agisce come una sorta di amministratore delegato (*CEO – Chief Executive Officer*). I *Governors* sono responsabili per la gestione: anche di fronte alla legge, in caso di malversazioni. Ma non rispondono finanziariamente ed anche la responsabilità civile verso terzi è limitata dalla natura giuridica di *Ltd.* della Fondazione.

I *Governors* sono quasi sempre volontari non pagati, il che spesso implica una limitata competenza in materia di amministrazione e di guida di istituzioni formative. Per questo motivo, si vanno sviluppando le *chains* (reti) di scuole, spesso riunite in un'unica Fondazione, per condividere le risorse e le competenze. Nelle *MAT – Multi Academy Trust* – esiste di solito un *Board* centrale, composto di persone qualificate nei vari ambiti (ed in questo caso, spesso, si tratta di professionisti stipendiati); vi sono poi tanti *Board* quante sono le scuole affiliate<sup>41</sup>. I *Board* di scuola si occupano soprattutto delle questioni locali di minore rilevanza, mentre è l'organismo centrale che amministra e decide le strategie generali<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Il 65% delle *MAT* comprende solo due scuole; il 25% da tre a cinque; il 10%, sei o più. In un caso limite, una *MAT* (*Academies Enterprise Trust*) riunisce ben 76 scuole. Fonte: *The Report of Her Majesty's Chief Inspector*, pag. 22

<sup>42</sup> Fonte per quanto riguarda la *governance*: Pearson&RSA (2013) cit., in particolare pagg. 105-109.

## Autonomia organizzativa e didattica

Le *Academies* non sono tenute a seguire il *National Curriculum*<sup>43</sup>, possono adottare politiche retributive proprie nei confronti del personale, possono modificare l'orario delle lezioni ed il calendario scolastico. Possono inoltre adottare proprie politiche di ammissione degli studenti, entro limiti piuttosto ampi, ma comunque sotto la vigilanza del *DfE*.

Questo significa che esse potrebbero scegliere di introdurre materie di insegnamento nuove o diverse, sviluppare programmi autonomi, svolgere verifiche di tipo innovativo o anche non svolgerne affatto. Purché il loro curriculum sia *broad and balanced* (ampio ed equilibrato), possono fare praticamente quello che vogliono.

Il presupposto di questi ampi margini di libertà organizzativa risiede nel concetto stesso di *Academy*: una scuola ad autonomia accentuata per consentirle la massima flessibilità educativa e la capacità di far fronte a situazioni molto diverse: dal recupero di studenti difficili alla promozione delle eccellenze.

Nella pratica, le cose non sono così semplici. Le *Academies* sono pur sempre soggette all'obbligo di far svolgere ai propri studenti i *National Tests* e sono anche soggette alla vigilanza dell'*OFSTED*. Il ruolo di quest'ultimo è diventato sempre più rilevante nel sistema, in quanto – ad un maggior livello di autonomia – si è ritenuto dovesse corrispondere un analogo incremento per quanto riguarda l'*accountability*. È vero che la filosofia cui l'organismo si ispira è in parte cambiata: da organo di controllo meramente ispettivo ad organismo di consulenza e supporto per il miglioramento delle scuole in difficoltà. Resta, comunque, un potere efficace e temuto.

Questo non dovrebbe incidere sull'autonomia delle *Academies*, in quanto la scommessa è che si possa giungere a risultati equivalenti o migliori di quelli standard proprio utilizzando la libertà di scegliere percorsi originali e diversi dalla routine. Ma, di fatto, se il punto di arrivo atteso e prescritto è lo stesso rispetto a tutte le altre scuole, è abbastanza ovvio che anche il cammino per arrivarci tenda a non differenziarsi troppo.

In aggiunta, fin quando si trattava di poche decine di scuole, era relativamente più facile che alla loro guida ci fossero dirigenti brillanti ed innovativi e che venissero reclutati docenti molto preparati e fortemente motivati ad innovare. Ma da quando il fenomeno – grazie anche agli incentivi ed alle pressioni governative – si è sviluppato rapidamente, dirigenti e docenti sono sempre più spesso gli stessi che operano nelle scuole “tradizionali” e che tendono a riprodurne il modello anche quando potrebbero fare altrimenti.

La maggior parte delle scuole che hanno fatto il passaggio lo hanno fatto dopo il 2010, cioè da un tempo relativamente breve: verosimilmente, nella prima fase,

---

<sup>43</sup> Tranne per quanto riguarda Inglese, Matematica e Scienze.

sono state assorbite dallo sforzo per familiarizzarsi con la nuova situazione più che dall'impegno per sfruttarne tutte le potenzialità. Inoltre, molte di esse sono *converter*, cioè scuole considerate molto valide dall'OFSTED: perché cambiare se andavano già bene? Le scuole *converter*, in aggiunta, proprio perché vanno bene, mantengono di solito il proprio gruppo dirigente: ed anche questo contribuisce alla continuità delle scelte organizzative e didattiche.

C'è poi da dire che le scuole inglesi, nel loro insieme, hanno una lunga storia di autonomia didattica ed organizzativa, solo in parte scalfita dal *National Curriculum* e dalle politiche di controllo centrale. Per esempio, tutte possono modificare l'orario settimanale delle lezioni, scegliere quante ore dedicare a ciascuna disciplina, introdurre di nuove, consentire opzioni, scegliere i contenuti di insegnamento ed altro ancora. Ci sono relativamente poche cose che una *Academy* può fare e che non siano già alla portata di una buona scuola tradizionale, se guidata con spirito innovatore<sup>44</sup>. Questo tende a far sì che la vera differenza stia nelle persone che vi lavorano più che nella definizione del modello.

Uno degli aspetti più controversi dell'autonomia speciale concessa alle *Academies* riguarda le politiche di ammissione degli studenti, cioè la possibilità di sceglierli – entro certi limiti – i migliori. Secondo le regole, questo non sarebbe consentito: ogni scuola, a prescindere dal suo status, deve darsi dei criteri trasparenti, equi e facilmente comprensibili, per evitare discriminazioni. Ma proprio la facoltà di adottare politiche locali in materia di iscrizioni apre lo spazio ad espedienti di varia natura. Per esempio, se un'*Academy* ha una caratterizzazione particolare (artistica o sportiva), può dare la precedenza a studenti che dimostrino specifici talenti in quegli ambiti. Lo stesso accade per quelle che scelgono di specializzarsi in lingue straniere o in informatica. Un altro *escamotage*, oggi vietato, consisteva in colloqui di orientamento con i genitori degli aspiranti alunni: colloqui che consentivano ai docenti che li conducevano di farsi un'idea dello status economico o del retroterra culturale delle famiglie interessate.

Nel sistema inglese, tutte le scuole possono esprimere le proprie politiche in questa materia, purché si diano preliminarmente un codice di condotta: ma esiste anche un'autorità di seconda istanza (*School Adjudicator*), cui i genitori possono rivolgersi per dirimere eventuali casi di mancato accoglimento delle loro richieste di iscrizione. Le *Academies* sono fuori da questa giurisdizione e rispondono direttamente al *Secretary of State*. Inoltre, nei loro statuti, possono inserire delle clausole di deroga ai principi generali, soggette anch'esse al solo arbitrato del *DfE*. In via generale, non sembra che si verifichino abusi sistematici: anzi, alcune scuole adottano una selezione al contrario, cioè danno la precedenza a studenti svantaggiati, per i quali sono assegnati fondi aggiuntivi molto cospicui.

---

<sup>44</sup> Infatti, il 78% delle scuole, secondo una ricerca del 2012 (vedi oltre), ha deciso di fare il passaggio principalmente per motivi economici, cioè per disporre di maggiori fondi.

Tuttavia, in un certo numero di casi, sembra accertata la tendenza ad adottare scelte selettive in materia di iscrizioni, per ottenere più facilmente risultati brillanti<sup>45</sup>.

## Il cambiamento atteso e quello reale

Una ricerca del 2012<sup>46</sup> ha cercato di far luce su questo punto. Le sue risultanze sono parziali, in quanto si basano su un campione di 478 *Academies*, circa un terzo di quelle allora esistenti. Tuttavia appare sufficientemente indicativa della situazione:

- il 78% ha indicato fra le ragioni della trasformazione in *Academy* l'aspettativa di ricevere più fondi. Per il 39% questa è stata la ragione principale ed il 76% è convinto che la situazione finanziaria sia effettivamente migliorata grazie al nuovo status;
- oltre il 70% delle scuole ha evocato, fra le ragioni per la scelta, il desiderio di una maggiore autonomia dalle *LEA*; ma solo il 35% considerava necessario affrancarsi dal *National Curriculum*;
- solo un terzo delle scuole (31%) ha di fatto apportato qualche modifica al curriculum; altrettante pensano che forse lo faranno in futuro. Ma il 40% ritiene che il *NC* offra già tutta la libertà di cui si ha bisogno. Quando innovazioni sono state apportate, hanno riguardato per lo più l'aggiunta di qualche ora di informatica o di tecnologia nella fascia da 14 a 16 anni;
- due terzi (65%) non hanno modificato le condizioni retributive o di lavoro del personale rispetto a quelle nazionali. In molti casi questa clausola di invarianza era inserita nella convenzione con i *Governors* fin dall'atto della conversione. Solo nel 20% dei casi il motivo addotto per non essere intervenuti su questo punto è stato quello delle resistenze sindacali;
- il 76% non è intervenuto sulla durata delle lezioni;
- il 55% non ha modificato il calendario scolastico e non pensa che lo farà neppure in futuro;
- il 64% non ha intenzione di cambiare le politiche di iscrizione degli studenti.

Sarebbe interessante disporre di dati più aggiornati e soprattutto riferiti ad un campione più vasto (ricordiamo che, in due anni, si è passati da circa 1.500 a quasi 4.000 *Academies*). Tuttavia, è anche vero che il cambiamento richiede tempo e che quindi le scuole che hanno effettuato la conversione dopo il 2012 difficilmente hanno potuto modificare le proprie scelte organizzative e didattiche in misura significativa.

---

<sup>45</sup> Si veda il capitolo 4 di: Pearson&RSA (2013) cit.

<sup>46</sup> Bassett e altri: *Plan A+ Unleashing the potential of academies*. London 2012

## Risultati di apprendimento

L'obiettivo di ogni riforma in ambito scolastico è sempre lo stesso: migliorare la qualità dei risultati e cioè l'apprendimento degli studenti e la loro possibilità di inserirsi positivamente nella società civile e nel mondo del lavoro<sup>47</sup>.

All'interno di questa finalità generale, sono però possibili approcci diversi. La filosofia originaria che ha dato origine alle *Academies* intendeva prendersi cura della "coda sinistra" della popolazione scolastica, cioè degli studenti – e delle scuole – in difficoltà, socio-economiche prima che culturali. La sua più recente incarnazione – *Mark III* – privilegia invece la "coda destra", cioè l'eccellenza, cui vuole offrire mezzi e spazio per crescere sempre di più<sup>48</sup>.

Al tempo stesso, però, coerentemente con la mentalità liberista del governo conservatore, si vuole promuovere – attraverso la libertà di innovare – anche il miglioramento delle scuole difficili. Per esse si cercano sponsor e si tenta di promuovere la collaborazione con scuole di successo.

Dopo dodici anni di sperimentazione ed alla luce del grande numero di scuole ormai passate al nuovo modello, cosa si può dire dei risultati?

Non molto, per la verità: i processi di trasformazione in ambito educativo sono per loro natura lenti ed i dati fin qui raccolti sono poco significativi per trarre conclusioni di ordine sistematico.

In via generale, i progressi più rilevanti che è possibile osservare sono di tipo comparativo e riguardano soprattutto le scuole che da più tempo hanno adottato il nuovo modello. In sostanza, le *Academies* storiche – quelle di tipo I e II – sono quelle che hanno fatto registrare miglioramenti più appariscenti<sup>49</sup>. Ma erano anche scuole che partivano da una situazione di grande difficoltà e, per quanto abbiano fatto molto, è soprattutto rispetto

---

<sup>47</sup> Questo è vero nella vecchia Europa, ma non necessariamente Oltreoceano, o nel resto del mondo che ha adottato la filosofia educativa nord-americana, ispirata al pragmatismo pedagogico. Si vedano al riguardo le considerazioni formulate in altra parte del presente Quaderno, a conclusione dell'analisi relativa alle *Charter Schools*.

<sup>48</sup> Le espressioni "coda sinistra" e "coda destra" appartengono al gergo della sociologia dell'educazione. Si riferiscono all'ipotetica distribuzione dei risultati scolastici di una popolazione data in un sistema di assi cartesiani, dove essa assumerebbe la classica forma "a campana", detta curva gaussiana. In tale curva, l'estremità sinistra esprime graficamente i risultati peggiori e quella destra i migliori del campione preso in esame.

<sup>49</sup> Uno studio condotto dall'OFSTED sulle scuole che si sono trasformate in *Academies* nel 2007 indica che il loro livello di partenza al termine degli studi obbligatori (GCSE) era di 11 punti percentuali inferiore alla media nazionale; cinque anni dopo, il divario si era ridotto a tre punti. Vedi il rapporto completo all'indirizzo: <http://www.ofsted.gov.uk/sites/default/files/documents/ar201213/Ofsted%20Annual%20Report%20201213%20Schools.pdf>

a se stesse che il cambiamento è visibile<sup>50</sup>.

Le più recenti, e molto più numerose, *Academies* di tipo III sono ancora troppo “giovani” per poter trarre conclusioni. Oltre la metà sono approdate al nuovo modello negli ultimi due anni e quindi non sono materialmente disponibili dati longitudinali sufficienti per quantificare eventuali variazioni positive o negative. In più, c'è da ricordare che la maggior parte di esse sono *converter*, e quindi scuole già buone o molto buone. È sicuramente più difficile migliorare ancora quello che era già su livelli elevati che non far registrare miglioramenti importanti nei livelli più bassi della scala. Per giudicare, ci vorrà tempo.

## Risultati di sistema

Sulle *Academies* i governi succedutisi nel tempo hanno investito anche aspettative di tipo diverso rispetto a quelle meramente didattiche. Soprattutto il governo Cameron ha espresso molte speranze per i benefici effetti della “libertà” sull'insieme del sistema.

Fra le attese più evocate, quella di un reciproco sostegno fra scuole, con assistenza delle migliori a quelle in difficoltà; e poi l'innovazione curricolare, quella metodologica, lo sviluppo professionale di dirigenti e docenti.

Se è difficile valutare in un arco di tempo ristretto i cambiamenti a livello delle singole scuole, ancor di più lo è a livello di sistema. Non ci sono abbastanza dati, su un numero sufficiente di scuole e per una durata significativa.

Le uniche cose che si possono rilevare sono quelle che sono già state messe in luce: che solo una minoranza di scuole ha fatto uso delle possibilità di innovazione messe a sua disposizione e che non sono molto più numerose quelle che pensano di farvi ricorso in un prossimo futuro.

Altro dato sufficientemente evidente: le scuole migliori non hanno un particolare desiderio di aiutare quelle in difficoltà, anche quando hanno accettato di far loro da *sponsor*. La ragione è semplice: il sistema di finanziamento capitarario delle scuole fa sì che ogni alunno guadagnato da una di esse rappresenti una quota di *budget* in meno per quella vicina. Per quale motivo una scuola dovrebbe impegnarsi per far migliorare un'altra in difficoltà (e quindi in perdita di alunni) quando gli alunni “in fuga” da quella vanno ad infoltire i ranghi della scuola migliore e quindi anche

---

<sup>50</sup> Curiosamente, fra gli studenti socialmente svantaggiati, quelli che progrediscono meno sono quelli di etnia bianca. La spiegazione che viene fornita dall'OFSTED rimanda ad uno svantaggio culturale, più che economico o sociale in senso stretto. I figli di immigrati sarebbero più motivati a recuperare il divario, mentre i “locali” sarebbero più propensi ad adagiarsi (“E’ la povertà di aspirazioni di questi gruppi sociali e non la povertà in se stessa che limita i risultati di questi ragazzi [...]” – *The Report of Her Majesty's Chief Inspector cit.*, pag. 24)

a rinforzare il suo budget? Se l'opera di assistenza avesse successo, la scuola *sponsor* – oltre a sopportare costi in termini di impegno gratuito del suo dirigente e dei suoi docenti – rischierebbe di trovarsi penalizzata anche sul piano economico.

Se è ancora presto per trarre conclusioni, è certo fin d'ora, però, che le aspettative più ambiziose riposte nelle potenzialità del modello andranno in qualche misura riesaminate: fermo restando che una maggiore autonomia, accompagnata da un efficiente sistema di misurazione dei risultati, è ancora una delle ricette migliori per garantire lo sviluppo positivo dei sistemi educativi.

Ci sono comunque alcuni elementi che si possono considerare fin d'ora sicuramente positivi. Il primo riguarda la libertà di scelta educativa per le famiglie. Dato il grande numero di *Academies* ormai attive su tutto il territorio, si può dire che le opportunità di scelta non manchino davvero, almeno per coloro che sono interessati a farle. E dunque il modello inglese ha almeno raggiunto uno degli obiettivi classici dei sistemi "misti": quello di porre tutti i cittadini in condizione di ricercare le migliori opportunità formative per i propri figli, senza dover sostenere costi aggiuntivi. Un aspetto di democrazia sostanziale non trascurabile.

Certo, si può argomentare che la maggiore libertà comporta anche maggiori rischi; oppure che, a trarne beneficio, sono soprattutto i gruppi sociali meglio informati e più provveduti culturalmente. Ma questi sono argomenti che, pur se fondati, non sono sufficienti per far considerare desiderabile il contrario, cioè minore libertà per tutti.

Tanto più che – ed è il secondo elemento di positività certa – i dirigenti scolastici di *Academies* intervistati nell'ambito della ricerca già citata del 2012<sup>51</sup> hanno a grandissima maggioranza dichiarato che non vorrebbero tornare indietro, nonostante le molte difficoltà ed il carico di lavoro accresciuto. Il che lascia comprendere come i costi, che sicuramente ci sono, siano più che compensati dalle contropartite professionali, agli occhi stessi di coloro che in prima persona sono chiamati a sopportarli.

Da ultimo, c'è un risultato tendenziale che si delinea ormai con sufficiente chiarezza: i risultati migliori sono stati ottenuti dalle scuole che operano in contesti sociali difficili. Può darsi che esse non abbiano ancora colmato del tutto il *gap* che le divideva dalla media nazionale; ma hanno fatto passi avanti notevolissimi e, soprattutto, sono le uniche ad esserci riuscite. Le scuole tradizionali, negli stessi ambienti, fanno molto peggio. Se ci fosse un solo argomento da portare a favore dell'esperimento delle *Academies*, questo sarebbe già sufficiente per giudicare che ne valeva la pena.

---

<sup>51</sup> Basset e altri cit., London 2012

### Riferimenti bibliografici

Bassett, D., Lyon, G., Tanner, W., Watkin, B. (2012). *Plan A+ Unleashing the potential of academies*. London: Reform and the Schools Network. Disponibile in Internet: [www.reform.co.uk/content/12913/research/education/plan\\_a\\_unleashing\\_the\\_potential\\_of\\_academies](http://www.reform.co.uk/content/12913/research/education/plan_a_unleashing_the_potential_of_academies)

DfE (2010), *The importance of teaching: the schools White Paper*, London. Disponibile in Internet: [www.education.gov.uk/schools/toolsandinitiatives/schoolswhitepaper/b0068570/the-importance-of-teaching](http://www.education.gov.uk/schools/toolsandinitiatives/schoolswhitepaper/b0068570/the-importance-of-teaching)  
OFSTED, *The Report of Her Majesty's Chief Inspector 2012-2013*, London 2013. Disponibile in Internet: <http://www.ofsted.gov.uk/sites/default/files/documents/ar201213/Ofsted%20Annual%20Report%20201213%20Schools.pdf>

Pearson&RSA (2013), *Unleashing Greatness: Report of the Academies Commission. Getting the best from an academised system*. Disponibile in Internet:

([http://www.thersa.org/\\_\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0020/1008038/Unleashing-greatness.pdf](http://www.thersa.org/___data/assets/pdf_file/0020/1008038/Unleashing-greatness.pdf))

PricewaterhouseCoopers (2008), *Academies Evaluation Fifth Annual Report*, Nottingham. Disponibile in Internet: <http://dera.ioe.ac.uk/8409>

### Riferimenti sitografici:

<https://www.gov.uk/types-of-school/academies>

<http://www.education.gov.uk/popularquestions/a005582/what-are-academies?>

<https://www.gov.uk/government/publications/open-academies-and-academy-projects-in-development>

<https://www.gov.uk/government/publications/making-significant-changes-to-an-existing-academy>

# IL CASO DEI PAESI BASSI

## FINANZIAMENTO PUBBLICO E GESTIONE PRIVATA DELLE SCUOLE

### Le radici del sistema

Per capire il modello olandese in materia di finanziamento e regolazione del sistema scolastico, è importante partire dalle origini del sistema. Ad immaginare fra i primi un modello ben sviluppato di istruzione per tutti, fu la società “Nut van het algemeen” (Società per il bene comune). Questa società fu fondata nel 1784 e promuoveva lo sviluppo del benessere dei cittadini (ospedali, scuole, biblioteche). La sua visione era umanitaria e, in materia di istruzione, non si rifaceva alla religione, ma ai filosofi illuministi come Locke, Voltaire, Rousseau. Negli anni intorno alla Rivoluzione Francese, altri paesi avevano introdotto riforme in materia scolastica ed avviato un sistema nazionale di istruzione, al fine di garantirne la qualità e per favorire lo sviluppo della popolazione. Le prime leggi olandesi in merito (1801, 1803) furono emanate al tempo della Repubblica Batava, che era strettamente legata alla Repubblica Francese.

Nel 1806 Napoleone proclamò suo fratello Luigi re d’Olanda ed a lui si deve una prima sistemazione organica della materia. Si trattava di norme piuttosto centralistiche: gli insegnanti dovevano utilizzare libri scolastici prescritti, l’educazione doveva essere fornita in classi, una serie di materie erano obbligatorie. Le scuole avrebbero dovuto essere aperte a qualsiasi religione e i Comuni avrebbero dovuto occuparsi di fornire istruzione alla loro comunità in misura “sufficiente”. Questa linea fu fortemente sostenuta dalla società “Nut van het algemeen”.

Il 30 novembre 1813 il principe Guglielmo d’Orange sbarcò a Scheveningen e divenne il primo re dei Paesi Bassi (a quel tempo, l’intero Benelux), con il nome di Guglielmo I. Egli assunse come una priorità l’idea che lo stato dovesse essere di sostegno ai cittadini. Il parlamento suggerì di cambiare la Costituzione, riducendo il potere del re e rafforzando la responsabilità dei ministri e il ruolo del parlamento. Dopo una iniziale resistenza, il successore Guglielmo II acconsentì e un comitato sotto la presidenza del liberale Rudolf Thorbecke sviluppò la nuova costituzione del 1848.

Thorbecke era un liberale e pertanto la sua proposta si basava sull’idea di limitare il ruolo dello Stato ai compiti essenziali e di dare spazio all’iniziativa e al pluralismo. Dovette anche far fronte ad una crescente resistenza nelle province belghe da parte dei cattolici e nei Paesi Bassi da parte di cattolici e protestanti, i quali erano contrari a scuole di carattere misto (cioè che accogliessero alunni

di appartenenze religiose diverse). Sia i protestanti che i cattolici volevano un'istruzione che tenesse conto del contesto religioso dei bambini. L'equilibrio tra il ruolo dello Stato e l'iniziativa privata, ivi compresa l'apertura all'educazione religiosa, fu realizzato quando la libertà di educazione venne introdotta nella nuova Costituzione del 1848. L'articolo 194 della Costituzione stabilì che: l'istruzione è pubblica e regolata dalla legge, nel rispetto di tutte le religioni; che deve essere assicurata in misura sufficiente in tutto il paese; che deve essere gratuita; che spetta al governo l'impegno permanente per garantirla, controllarla ed assicurare la qualità dell'insegnamento.

Due sono gli aspetti rilevanti della costituzione del 1848 per quanto riguarda la scuola: in primo luogo l'offerta di istruzione pubblica è responsabilità dello Stato, nel rispetto di tutte le religioni. In secondo luogo vi è il diritto dei gruppi privati di organizzare e offrire istruzione. La costituzione non diceva nulla circa le modalità organizzative per attuare il principio. In pratica, ad avvalersi di questa possibilità furono soprattutto le comunità religiose, ed in particolare i cattolici – a lungo repressi in precedenza – che ne approfittarono per fondare proprie scuole. In seguito, la norma fu utilizzata anche da altri gruppi. La già menzionata società “Nut van het algemeen” colse l'occasione per avviare scuole; in una fase successiva, scuole furono fondate anche da gruppi che si rifacevano ad uno specifico modello pedagogico.

La popolazione cattolica accettò il controllo da parte dello Stato sulla qualità, ma sostenne che i genitori avrebbero dovuto essere liberi di scegliere il tipo di istruzione per i loro figli. Rivendicazioni analoghe furono portate avanti anche da gruppi protestanti, che sostenevano il diritto di inviare i figli in scuole che non fossero in contrasto con le loro credenze religiose.

Questo primo passo, compiuto nel 1848, era buono in via di principio: ma in pratica per i privati era tutt'altro che facile avviare le loro scuole perché dovevano finanziarle quasi completamente da soli. Furono necessari altri 69 anni di scontri ideologici e politici. Solo nella costituzione del 1917 la parità di trattamento tra scuole pubbliche (statali o comunali) e scuole private (scuole avviate da gruppi di cittadini) divenne realtà anche in termini finanziari. Questo accordo fu chiamato *Onderwijspacificatie* (trattato di pace sull'istruzione).

E' proprio grazie alla parità di trattamento finanziario garantito da quella norma che oggi, nei Paesi Bassi, il termine “scuola privata” indica semplicemente il fatto che essa non è gestita dai poteri pubblici, non che debba essere pagata da chi la frequenta.

Oltre alla parità di trattamento finanziario, vi era un altro elemento nuovo nell'articolo 192 della Costituzione del 1917 (attuale articolo 23<sup>32</sup>): le condizioni

---

<sup>52</sup> Si veda il testo a fine capitolo

stabilite dal governo per l'istruzione privata non avrebbero dovuto limitare la libertà delle scuole e degli insegnanti nello scegliere i loro metodi e strumenti educativi, e nemmeno l'autonomia della scuola nel reclutamento di insegnanti (libertà di organizzazione dell'istruzione). La norma del 1917 è figlia di un accordo in parlamento tra i vari partiti religiosi, i socialdemocratici e i liberali. I socialdemocratici e i liberali volevano il diritto di voto universale e avevano bisogno del sostegno dei partiti religiosi, mentre i partiti religiosi volevano un finanziamento pubblico per le scuole private.

Da allora e fino ad oggi, la libertà di educazione è stata oggetto di ricorrenti dibattiti nei media ed anche l'interpretazione della Costituzione è stata più volte messa in discussione. Quello che risulta chiaro è che l'articolo sulla libertà di educazione è in grado di rispondere a nuove domande, che non potevano essere previste 100 anni fa. Uno dei punti di forza della libertà costituzionale è che gruppi di cittadini possono prendere l'iniziativa e la responsabilità di organizzare essi stessi le scuole in base alla loro religione o filosofia: ciò che ha reso il sistema flessibile e in grado di adeguarsi ai cambiamenti nel corso del tempo.

Nella pratica, lo sviluppo dell'istruzione privata paritaria ha conosciuto tre fasi: nella prima è stata utilizzata quasi soltanto da gruppi religiosi, in prevalenza cattolici, ma successivamente anche di appartenenza ebraica. Nella seconda, sono state fondate scuole basate su filosofie umanitarie (come la già ricordata "Nut van het algemeen") o su teorie pedagogiche (come Steiner, Montessori, Jena, Boeke). Tuttavia, il numero di queste scuole private non confessionali era e rimane piuttosto basso: intorno al 2% degli studenti fino alla Seconda Guerra Mondiale, oggi salito fino a circa il 6%.

Assistiamo ora alla terza fase, che vede in parte richieste "tradizionali" da parte di gruppi nuovi (per esempio, scuole islamiche), mentre stanno emergendo anche scuole con nuove identità specifiche. Ad esempio, alcune scuole prestano particolare attenzione alla scienza e alla tecnologia (Technasium, scuole Jet-Net); altre offrono un insegnamento bilingue (parte delle lezioni in inglese, francese o tedesco) o nuovi approcci per la formazione professionale iniziale, diretta a gruppi di età 14-16 ("vakscholen"). Questo sviluppo, insieme ad un rapido processo di secolarizzazione della società olandese negli ultimi decenni, ha portato i membri del Parlamento a chiedersi se l'articolo sulla libertà di educazione nella costituzione olandese (articolo 23), rimasto pressoché invariato dal 1917, sia ancora utile e valido per l'inizio del nuovo secolo<sup>53</sup>. Su questo punto il Parlamento ha chiesto nel 2011 un parere del Consiglio nazionale per l'istruzione; il quale, dopo matura riflessione, ha presentato una propria relazione (2012).

---

<sup>53</sup> Si veda il testo dell'articolo costituzionale in coda al presente capitolo.

Il parere del Consiglio dell'Istruzione è stato che la Costituzione poteva rimanere invariata, ma che il governo avrebbe dovuto rivedere l'interpretazione delle leggi e dei regolamenti attuativi, al fine di tenere il passo con l'evoluzione della società.

La raccomandazione più importante è stata quella di assicurare maggiore libertà di fondare scuole. La programmazione delle scuole dovrebbe diventare priva di "denominazione", purché i loro orientamenti valoriali rientrino nei principi della Costituzione e dell'ordinamento giuridico democratico. Dovrebbe essere sufficiente raccogliere un numero minimo di dichiarazioni di genitori che invieranno i loro figli nella nuova scuola.

### Come funziona il sistema

Il principio di base è che "*il denaro segue i piedi degli studenti*". Ciò significa che le scuole, a parte eccezioni per le scuole più piccole, ottengono risorse finanziarie dello Stato in base al numero di studenti. La cosa più importante è che tutte le scuole dello stesso settore sono trattate allo stesso modo, indipendentemente dal loro status "pubblico" o "privato". Dopo i cambiamenti negli ultimi decenni in materia di istruzione e formazione professionale, in questi settori ci sono ormai solo istituzioni governate da privati. Esistono ancora scuole pubbliche nell'istruzione primaria e secondaria e sono frequentate da circa il 30% degli studenti. La grande maggioranza degli studenti olandesi frequenta quindi scuole private.

In aggiunta, va detto che, originariamente, le scuole pubbliche erano gestite direttamente dai Comuni. A partire dal 2002, però, il Comune può delegare la gestione di una scuola pubblica a una fondazione privata, istituita dal Comune stesso. Una tale modalità organizzativa richiama abbastanza da vicino quello che accade negli USA con le *Charter Schools* o in Inghilterra con le *Academies*.

Nei Paesi Bassi, per le scuole pubbliche che sono affidate a fondazioni semi-private, i membri del *Board* sono nominati dal Comune (per un terzo, su proposta dei genitori) e, nello statuto della scuola, il carattere di scuola pubblica deve essere garantito. A condizione di rispettare questi principi, il *Board* è poi libero di assumere le proprie decisioni. Già il 95 % delle scuole pubbliche sono affidate a tali fondazioni semi-private e questo fa sì che la differenza con le scuole private si sia ridotta ancor di più.

### Principali caratteristiche del sistema

In questa sezione, verranno presi in esame: il sistema di finanziamento, le condizioni per avviare e gestire una scuola, il ruolo degli esami, la libera scelta dei genitori, la *governance* della scuola e il ruolo dell'ispettorato.

## Il sistema di finanziamento

Ricordiamo che nei Paesi Bassi si parla di scuola privata non perché sia finanziata da privati, ma perché è stata fondata e viene gestita da gruppi di cittadini. Le scuole pubbliche e private sono uguali per quanto riguarda il sistema di finanziamento, che è pubblico per entrambe. Questo principio, sancito dalla Costituzione, è unico al mondo. Come già accennato, naturalmente, il governo fissa alcune condizioni alle scuole perché possano ottenere queste sovvenzioni. Ci sono due tipi di condizioni: le condizioni per entrare nel sistema e quelle per rimanervi.

*Per entrare nel sistema*, sia nella scuola primaria che in quella secondaria, è necessario dimostrare che esiste una domanda sufficiente per il tipo di scuola proposto. Questa prova può essere fornita tramite le dichiarazioni dei genitori che appoggiano la richiesta, oppure per mezzo di una ricerca quantitativa, che mette a raffronto la percentuale di popolazione locale appartenente a quella *denominazione*<sup>54</sup> con quella che è già iscritta ad una scuola corrispondente. Per la scuola primaria, è il Comune che compie questa verifica; per la scuola secondaria, entra in gioco anche la Provincia, dato che per un adolescente il territorio di riferimento può anche essere una città a qualche chilometro di distanza. Qualora però i diversi *Board* delle scuole sul territorio adottino di comune accordo un piano scolastico territoriale, quest'ultimo ha la precedenza senza ulteriori verifiche quantitative.

Il numero minimo di studenti per aprire una scuola dipende dalla densità della popolazione nel comune e varia tra 200 e 337. E' anche previsto che il sussidio cessi se, dopo un periodo di crescita e di successo, le iscrizioni scendono al di sotto di un certo livello minimo. Questo può accadere soprattutto nelle zone rurali, dove si registra una contrazione della popolazione e un basso tasso di natalità. Per le scuole elementari, il numero minimo per mantenere in vita le scuole esistenti dipende dalla densità della popolazione nel comune e varia tra 23 e 202 studenti. Per l'87% dei comuni, il minimo è di 50 studenti o più. Dal momento che le scuole, soprattutto elementari, sono luoghi di socializzazione molto importanti nei piccoli centri, si verifica abbastanza spesso che scuole di appartenenza confessionale diversa debbano prendere in considerazione una collaborazione più stretta o addirittura fondersi. In un certo senso, questo pone dei limiti pratici alla libertà di educazione: è peraltro evidente che non è possibile gestire una scuola con pochi studenti.

---

<sup>54</sup> "*denominazione*", in senso stretto, indica la confessione religiosa cui si appartiene o a cui si rifà la scuola che si propone di aprire. Qui viene utilizzato in senso più ampio, per indicare un'appartenenza, anche ideologica oppure etnica, ad un particolare gruppo.

*Per restare nel sistema*, la scuola deve rispettare tutte le diverse condizioni di qualità. Per l'istruzione primaria, questo consiste nel conseguire un insieme di obiettivi di apprendimento. Non si tratta propriamente di un curriculum nazionale, ma è comunque sufficiente a guidare le scuole e i produttori di materiale didattico per quanto riguarda il contenuto e gli obiettivi della formazione. Al termine della scuola primaria, c'è una valutazione. Il test più utilizzato è la valutazione CITO, utilizzata dall'85% delle scuole. Le scuole non sono obbligate ad utilizzare la valutazione CITO, ma, se non usano questa prova, devono utilizzare un test analogo, che abbracci comunque gli obiettivi fissati a livello nazionale.

Per l'istruzione secondaria, ci sono programmi ed esami centralizzati, organizzati da una commissione nazionale per gli esami, sotto l'autorità del governo. L'esito di queste prove si integra con quello degli esami interni alla scuola, svolti nell'ultimo anno di istruzione secondaria. L'idea di base è che l'esame finale dovrebbe dare una immagine completa dello studente e che alcuni elementi sono difficili da testare attraverso esami scritti centrali. D'altra parte, le scuole che nei propri esami interni mostrano risultati molto migliori rispetto agli esami nazionali, sono vigilate più attentamente dall'Ispettorato; cosicché l'esperienza dice che, in via generale, questo tipo misto di esami fornisce un quadro attendibile delle prestazioni dello studente. Le scuole non hanno la possibilità di ingannare il sistema e far sì che gli studenti passino gli esami senza meritarlo. E poiché i risultati finali sono pubblici, alcune scuole consigliano agli studenti con basso rendimento di passare tempestivamente ad un indirizzo di livello inferiore nel sistema scolastico, piuttosto che ripetere l'anno e terminare gli studi ad un'età più avanzata e con risultati mediocri.

I percorsi secondari che consentono l'accesso a studi successivi di livello superiore sono quello denominato HAVO, che dura cinque anni, e quello chiamato VWO, che è di tipo liceale e dura un anno in più. Dall'indirizzo HAVO si accede alla formazione professionale superiore (HVO – Politecnici e Facoltà di Scienze Applicate); dal VWO si può andare sia alla HVO che agli studi universitari veri e propri<sup>55</sup>.

Non ci sono esami per accedere all'istruzione terziaria. Sia le università che la formazione professionale superiore, tuttavia, possono porre condizioni legate alle materie su cui si è sostenuto l'esame finale di uscita dagli studi

---

<sup>55</sup> Per uno schema generale dei diversi ordini e gradi di istruzione, si veda la figura 1 a fine capitolo.

secondari. Questi ultimi prevedono quattro indirizzi principali, ognuno dei quali ha alcune materie obbligatorie ed altre a scelta in una rosa più ampia. E' naturale che una facoltà scientifica, per esempio, richieda che siano stati seguiti studi secondari che comprendano le materie scientifiche. Non esiste un elenco nazionale di questi prerequisiti di accesso: ma, nella pratica, le diverse università cercano di seguire una linea comune per quanto riguarda le condizioni richieste per accedere a studi dello stesso tipo.

In attuazione del principio di libertà di educazione, secondo cui i genitori hanno il diritto di scegliere il tipo di scuola che meglio corrisponde alla loro fede religiosa o alla loro visione educativa, in generale sono essi ad avere l'ultima parola. Alcune grandi città limitano tale libertà, chiedendo ai genitori di optare per una scuola all'interno della città o quartiere dove vivono. Importante è anche l'altra faccia della medaglia: vale a dire che, se si sceglie una scuola con una certa identità, si deve accettare l'insieme di regole e condizioni stabilite dalla scuola in relazione con quella identità. E quindi, ad esempio, l'insegnamento religioso o l'adozione del metodo Montessori. Lo stesso vale per il reclutamento degli insegnanti: per esempio, alcune scuole di stretta ortodossia religiosa non assumono insegnanti omosessuali, anche se sono professionalmente qualificati per il lavoro. In pratica, però, si registrano molte sfumature. Ad esempio, le scuole cattoliche accettano anche studenti non cattolici e assumono anche insegnanti non cattolici. Alcuni di coloro che sono critici rispetto alla libertà di educazione usano questo come un argomento polemico: le scuole religiose non sono coerenti fino in fondo con i loro stessi valori e quindi non meritano un finanziamento pubblico. Di fatto, in molti casi la denominazione religiosa della scuola costituisce solo un dato storico. Ma è vero anche che ci sono pure esempi di segno opposto: per esempio, le scuole "Reformatoric" considerano ordine, disciplina e lavoro duro come valori di riferimento e ci sono genitori che proprio per questo le scelgono per i propri figli, anche se non appartengono alla chiesa "Reformatoric".

Dato che tutti gli istituti di istruzione primaria e secondaria sono interamente finanziati dallo stato, i genitori non sono tenuti a versare alcuna tassa obbligatoria. Ad ogni modo, tutte le scuole richiedono loro un modesto contributo per le attività speciali e per lo più extra-curricolari: come viaggi d'istruzione, la festa di Natale, materiale didattico prodotto da docenti. Anche i libri di testo sono finanziati dal governo, ma sono le scuole a scegliere quelli più opportuni. Nei Paesi Bassi, il limite di età per l'istruzione obbligatoria è a 16 anni. Dai 16 ai 18 vi è un periodo di formazione obbligatoria (nella formazione professionale o nell'istruzione secondaria superiore).

## La governance della scuola e le condizioni di lavoro degli insegnanti

I finanziamenti sono attribuiti alle scuole private senza vincolo di destinazione, il che significa che le scuole sono autonome nel loro utilizzo. Le decisioni sono prese dalla direzione della scuola. Nell'istruzione primaria, la gestione è assicurata dal preside e solo le scuole più grandi hanno una qualche struttura di *middle management*. Nell'istruzione secondaria, di solito, la gestione è esercitata da un direttore con molti collaboratori, ciascuno dei quali guida uno dei settori della scuola (e spesso combina attività di gestione con un certo numero di ore di lezione). La gestione si svolge sotto la supervisione di un Consiglio di amministrazione; ma, nel rispetto di un piano annuale adottato dal Consiglio, il direttore ed i suoi collaboratori possono assumere tutte le decisioni. C'è un regolamento per la partecipazione di rappresentanti eletti dei genitori e degli insegnanti nel consiglio scolastico. Nelle scuole secondarie sono rappresentati anche gli studenti delle classi superiori.

La crescente responsabilità dei consigli di scuola per la gestione ha portato al raggruppamento di più scuole in un'unica fondazione, per cui un unico consiglio di amministrazione può governare più scuole. In tali contesti, il preside di una scuola svolge funzioni di amministratore locale, all'interno della gestione complessiva del gruppo di scuole. Cifre del ministero dell'istruzione riferite al 2012 dicono che il 45% dei *Board* dell'istruzione primaria gestisce solo una scuola e che l'8% ne gestisce da due a cinque. Possono sembrare numeri piccoli; ma, a livello di sistema, questo significa che l'82% degli studenti di scuola primaria frequenta scuole gestite da *Board* che ne guidano sei o più.

Nella scuola secondaria, il 42% governa una sola scuola e il 41,8% ne governa da due a cinque. La situazione può sembrare meno concentrata: ma occorre tener presente che le scuole secondarie sono molto più popolate (intorno ai 1.500 alunni in media, contro 220 per le scuole primarie). E a livello di sistema, metà degli studenti secondari frequentano scuole amministrate da *Board* che ne hanno in gestione sei o più.

Questa tendenza ha dato luogo a qualche dibattito. Ci si chiede in particolare fino a che punto dei *Board* così potenti limitino di fatto l'autonomia delle loro scuole, per le quali fissano ogni sorta di regole interne, che non discendono direttamente da quelle nazionali. Un tale sistema di vincoli finisce con il comportare maggiore uniformità e minore flessibilità di risposta educativa per le scuole riunite sotto uno stesso *Board*. Si tratta di questioni legittime e rilevanti, ma che comunque riguardano i rapporti interni ai vari raggruppamenti di scuole.

Molto importante è la libertà di *assumere e licenziare gli insegnanti*. Le scuole private possono scegliersi in accordo con l'identità della scuola. Peraltro,

tutte le scuole devono rispettare i requisiti di qualificazione per gli insegnanti, a seconda del settore e livello cui appartengono.

Nel caso dell'istruzione primaria, è richiesto almeno un diploma universitario quadriennale specifico per quel livello di scuola. Analogamente, un diploma quadriennale specifico è richiesto per i gradi inferiori dell'istruzione secondaria. Per i gradi superiori, quelli che preparano agli studi universitari, è necessario essere in possesso di due *master*: uno nella materia di insegnamento e l'altro in didattica. Di tanto in tanto, si riaffaccia la discussione se non sia il caso che tutti gli insegnanti abbiano almeno un *master*; ma, a parte i dubbi circa la reale necessità di un *master* per tutti i settori di istruzione, già adesso si incontrano abbastanza difficoltà per trovare insegnanti qualificati per i livelli più alti dell'istruzione secondaria.

La procedura usuale per il reclutamento del personale prevede che il Consiglio di amministrazione della scuola scelga ed assuma il capo di istituto; il quale, a sua volta, sceglie gli insegnanti da nominare e ne propone l'assunzione al Consiglio.

I posti da conferire – che siano da preside o da insegnante – vengono pubblicizzati su Internet o nella stampa specializzata, con l'indicazione dei requisiti richiesti e delle condizioni di lavoro offerte. Coloro che sono interessati inviano (ormai, quasi solo in forma elettronica) i propri fascicoli, documentando i titoli di cui sono in possesso e le eventuali precedenti esperienze professionali. Il *Board* (nel caso del preside) o lo stesso preside (nel caso degli insegnanti) fa una prima cernita e convoca per un colloquio coloro che sembrano più promettenti. Nel caso si tratti di assumere un insegnante, di solito il preside si fa affiancare da uno o più docenti della materia, già presenti nella scuola. Non vi è un "programma" predefinito: più che altro, si cerca di individuare un candidato che sia in possesso delle competenze richieste e che abbia un'impostazione di lavoro in consonanza con l'identità e la vocazione pedagogica della scuola stessa. In ogni caso, la scelta – fra coloro che hanno i titoli richiesti – è del tutto libera e non richiede la formazione di graduatorie o l'attribuzione di punteggi. Si tratta di stabilire un contratto di diritto privato, fra soggetti che hanno un reciproco interesse a collaborare.

Per le condizioni di lavoro degli insegnanti, compresi gli stipendi, vi è un accordo collettivo (di diritto privato) tra le associazioni dei Consigli di amministrazione e i sindacati degli insegnanti. In pratica, l'importo totale dei finanziamenti per ogni settore dell'istruzione è previsto ogni anno come parte del bilancio nazionale, tenendo conto del numero previsto di studenti. Ciò significa che la direzione della scuola deve muoversi all'interno di un bilancio prefissato. Ad esempio, se c'è l'accordo per un aumento di stipendio, mentre il bilancio rimane lo stesso, la conseguenza sarà quella di aumentare

il numero di alunni per classe.

La valutazione delle prestazioni degli insegnanti non è fatta in modo sistematico. Il sistema retributivo implica che, all'interno di una scala di stipendio, ogni ulteriore anno di pratica dà un bonus, fino al massimo della scala. Lo stipendio degli insegnanti può variare fino a un massimo del 50% in più rispetto allo stipendio iniziale e prevede tre livelli. La distribuzione degli insegnanti in questi livelli è di tipo piramidale (cioè il loro numero decresce dal livello più basso a quello più alto).

Per mantenere la qualificazione professionale, gli insegnanti devono svolgere annualmente un certo numero di ore di formazione "certificata", di solito presso le università. Si tratta di un impegno piuttosto consistente (almeno un centinaio di ore), ma il cui assolvimento non viene controllato in modo particolarmente fiscale.

Ogni anno ci sono designazioni ed elezioni per "l'insegnante dell'anno". Questa è una delle attività svolte dalla "*Onderwijscoöperatie*", un'associazione di sindacati e di associazioni professionali degli insegnanti che si propone di rafforzarne l'immagine quali professionisti. Certo, è un segnale che la professione è apprezzata, ma si è lontani da una valutazione sistematica ed a livello di scuola<sup>56</sup>.

## Le infrastrutture

Per quanto riguarda l'edilizia scolastica, vi sono accordi specifici, in forza dei quali i Comuni ricevono da parte del governo nazionale sussidi *ad hoc*, con i quali assicurano la fornitura (e le riparazioni importanti) degli edifici scolastici per le scuole primarie e secondarie. La manutenzione ordinaria viene invece svolta direttamente dalle scuole con i fondi loro assegnati. Alcuni comuni sono molto creativi nel combinare gli investimenti relativi alla costruzione di edifici scolastici con progetti utili a tutta la comunità (per esempio, dotandoli di auditorium o impianti sportivi, con accesso indipendente, che possono essere utilizzati anche al di fuori dell'orario scolastico per eventi collettivi).

---

<sup>56</sup> In proposito è interessante un esperimento italiano, effettuato nel 2011, che mostra come sarebbe possibile individuare e premiare in modo pragmatico il 20 % dei migliori insegnanti in ogni scuola, sulla base del principio della reputazione documentata: è l'esperimento "Valorizza" (vedi <http://www.treelle.org/rapporto-di-ricerca-integrale-sulla-sperimentazione-ministeriale-valorizza>)

## L'ispettorato nazionale

L'insieme delle regole fin qui presentate e relative alla qualificazione degli insegnanti, al contenuto della formazione, alle valutazioni e agli esami tende ad assicurare il controllo pubblico sulla qualità dell'istruzione, da chiunque essa sia in concreto erogata. In aggiunta, esiste anche un ispettorato nazionale, che opera in base alle norme sull'istruzione e lavora indipendentemente dal ministero. Può prendere iniziative proprie per studiare in modo più approfondito alcune questioni e fa una relazione annuale per il ministro dell'istruzione sullo stato dell'istruzione nei Paesi Bassi.

In passato, l'ispettorato visitava tutte le scuole ad intervalli regolari. A partire dal 2007 ha adottato un metodo differenziato, basato sulla valutazione del rischio. In concreto, esso consiste nella raccolta sistematica di informazioni sulle prestazioni delle singole scuole, come i risultati degli esami, e nella valutazione, a partire da questi dati, del livello di efficacia di ciascuna di esse.

Se gli indicatori raccolti indicano che una scuola funziona bene, essa viene visitata una volta ogni 4 anni. Durante le visite sul posto, l'ispettore incontra i gestori, segue le lezioni in aula per osservare le competenze degli insegnanti, controlla i libri di testo e i materiali didattici che vengono utilizzati. L'ispettore controlla anche il sistema applicato dalla scuola per seguire e preparare gli studenti e controlla la qualificazione degli insegnanti.

Se una scuola lavora male, l'ispettorato la visiterà più spesso e le chiederà di presentare un piano di miglioramento e di metterlo in opera. Può anche chiedere l'aiuto di dirigenti di scuole che funzionano bene per disporre di una collaborazione in questo compito. Le scuole scadenti devono migliorare i propri risultati entro un anno, in modo da rispettare almeno gli standard minimi. Se, dopo un anno, la situazione è ancora insoddisfacente, il ministro può interrompere il finanziamento alla scuola (naturalmente questo è un rimedio estremo, ma è stato utilizzato: nel 2013 una scuola secondaria ha dovuto chiudere a causa di una prestazione risultata insoddisfacente per diversi anni).

Le relazioni sulla qualità delle scuole sono pubbliche. Uno sviluppo degli ultimi anni è l'uso di informazioni on-line, messe insieme dall'ispettorato in un file chiamato "*Toezihtskaart*" (scheda di monitoraggio). In quel file, oltre all'ultimo rapporto dell'ispettorato, vengono raccolte anche le informazioni di base come il numero di studenti, il punteggio medio nella valutazione finale, statistiche sull'età del personale, e l'orientamento scolastico per l'istruzione secondaria. Attualmente, il database è completo per tutte le scuole primarie, mentre per quelle secondarie contiene solo l'ultimo rapporto dell'ispettorato. La scuola stessa può aggiungere dati al file: ad esempio, in caso di un punteggio medio basso, per dare informazioni aggiuntive sulla popolazione studentesca, che possono spiegare questo risultato. Dalla fine del 2013, l'ispet-

torato può anche aggiungere informazioni sulla situazione finanziaria della scuola.

E' in corso la messa a punto di un *software* di servizio, accessibile solo al *management* delle scuole, per confrontare i dati della singola scuola con quelli di altre e per vederne la posizione rispetto alle medie nazionali.

I genitori utilizzano sempre più le informazioni sulla qualità come uno degli elementi per la scelta della scuola per i loro figli. Altri elementi importanti sono il clima pedagogico, la confessione religiosa, la distanza da casa a scuola. Ma la religione è sempre di meno l'unico o il più importante fattore che determina la scelta della scuola. Questa constatazione è alla base del dibattito cui si faceva riferimento circa le necessità di una nuova interpretazione, più adeguata ai tempi, dell'art. 23 della Costituzione.

### Statistiche e tendenze

La Figura 1 mostra un grafico relativo alla struttura generale del sistema scolastico olandese per l'istruzione primaria e secondaria. La figura 2 fornisce la suddivisione del numero di studenti fra le diverse confessioni religiose nel 2005 e nel 2010. Quello che colpisce è che le percentuali sono abbastanza stabili, nonostante il processo di secolarizzazione verificatosi soprattutto a partire dal dopoguerra<sup>57</sup>.

Nel periodo fra il 1958 ed il 1993, la percentuale della popolazione fra i 21 ed i 70 anni che non si dichiarava appartenente ad alcuna religione è salita dal 25% al 60% ed ancor oggi si mantiene stabile su quei livelli. Di fatto, la popolazione scolastica è molto più mista di quanto non fosse al tempo della Costituzione del 1917. Ma le "denominazioni" delle scuole non rivelano questa evoluzione, la quale però ha riflessi importanti nel dibattito politico sul futuro della scuola. Solo alcune scuole, come le scuole "*Reformatoric*", quelle islamiche o quelle ebraiche, hanno ancora un corpo studentesco che comprende principalmente studenti appartenenti alla religione su cui si basa la scuola. Nelle cifre mancano due categorie, perché attraggono un numero esiguo di studenti; ma vanno ricordate anch'esse. Una è quella delle scuole a *finanziamento privato*. Ce ne sono poche per l'istruzione secondaria e ancor meno per quella primaria. La retta di iscrizione annua per studente va dai 10.000 ai 15.000 euro per l'istruzione primaria e dai 15.000 ai 25.000 euro per l'istruzione secondaria. Il numero degli studenti di queste scuole è molto basso (circa 3.000 nel 2009). Per ottenere il riconoscimento come scuole accreditate per l'i-

---

<sup>57</sup> Le figure 1 e 2 sono riportate a fine capitolo.

istruzione obbligatoria, queste scuole devono conformarsi alle principali condizioni di qualità del sistema e sottoporsi al controllo dell'ispettorato. In quelle secondarie, gli studenti partecipano agli esami nazionali, il che consente loro di ottenere un diploma valido a livello nazionale.

La seconda categoria speciale è quella dei bambini che ricevono *l'istruzione a domicilio*, da parte dei loro genitori o di insegnanti. Questa situazione illustra bene la filosofia olandese in materia di libertà di educazione. Se, malgrado la grande varietà di scuole private dei più diversi orientamenti, i genitori non riescono a trovarne una che corrisponda alla loro visione in materia di istruzione, possono ottenere la dispensa dal mandare i figli a scuola e il permesso di organizzare l'educazione a casa. Si tratta di appena 300 casi a livello nazionale (dati: *Onderwijsraad* 2012), e tuttavia sufficienti per suscitare un dibattito: la preoccupazione è che i genitori possano non essere in grado di fornire educazione di qualità sufficiente e che in ogni caso i bambini perdano l'importante esperienza della socializzazione di scuola e di classe.

### Privato e pubblico a confronto

Nella letteratura internazionale in materia, è ben noto che le scuole private ottengono in genere risultati migliori rispetto a quelle pubbliche. Questo è anche il caso dei Paesi Bassi, ma le differenze sono abbastanza modeste. Nella scuola primaria, secondo i rapporti dell'ispettorato, nel 2012 le scuole pubbliche "deboli" erano il 3,5%, contro solo l'1,8% di quelle private cattoliche. Le altre scuole a denominazione religiosa si collocavano fra questi due limiti, con l'eccezione di quelle islamiche, "deboli" per il 7,3%. Non sono disponibili dati così articolati per l'istruzione secondaria: si sa peraltro che le scuole con problemi si collocano qui intorno al 10% nel complesso.

### Percorsi scolastici flessibili in un sistema pluralistico e differenziato

La libertà di istruzione nei Paesi Bassi consente ai genitori di scegliere l'educazione che credono sia la migliore per i loro figli. E' questo il punto di arrivo di una lunga storia di conflitti ("*schoolstrijd*" = guerra delle scuole), nati dalla circostanza che gli appartenenti alle varie confessioni religiose volevano per i propri figli un'istruzione conforme alla propria fede. Ma per comprendere fino in fondo il sistema olandese, occorre tener presente che esso è pluralistico e differenziato non soltanto per quanto riguarda la religione, la visione filosofica o quella pedagogica. Esso prevede altresì una notevole varietà di indirizzi e livelli di studio.

La scuola primaria è sostanzialmente indifferenziata, nel senso che non vi sono strutturalmente indirizzi o livelli diversificati. Ma, come si è già indicato, essa

dispone di una notevole libertà curricolare, dal momento che gli ordinamenti prescrivono soltanto alcuni obiettivi generali di apprendimento, che le singole scuole sono libere di raggiungere costruendo il proprio percorso didattico.

I metodi didattici utilizzati cercano di stimolare gli studenti più dotati: ma, nelle classi numerose (molte classi accolgono da 25 a 30 studenti), è difficile per gli insegnanti offrire attenzione e *feedback* individuale a ciascuno di essi. Vi sono misure di sostegno per gli studenti provenienti da famiglie con un basso livello di istruzione: la scuola riceve finanziamenti supplementari per organizzare iniziative di supporto in tali casi. Spesso, però, esse decidono di utilizzare queste somme per ridurre il numero di alunni per classe piuttosto che aggiungere un insegnante di sostegno in classe per gli studenti più deboli. Ad ogni modo, per gli studenti con disabilità grave, vi sono scuole speciali, distinte da quelle ordinarie.

Nella scuola secondaria, invece, ci sono diversi percorsi. Nel primo anno (età 12/13), le scuole possono optare per un avvio non differenziato: ma la maggior parte di esse, anche quelle che offrono tutti i corsi, già si articolano nel primo anno almeno in due filoni principali: VMBO (il canale di formazione pre-professionale, scelto da circa il 60% degli studenti in uscita dalla scuola primaria) e HAVO/VWO (il canale di preparazione agli studi post-secondari, scelto dal rimanente 40%). Esiste anche un canale di “ultima opportunità”, chiamato “*Praktijkonderwijs*”, per coloro che – in uscita dalla scuola primaria – vengono giudicati non in grado di raggiungere neppure gli obiettivi minimi della formazione pre-professionale. Si tratta in pratica di un percorso breve di avviamento al lavoro attraverso l'apprendistato.

Il percorso VMBO offre al proprio interno quattro diversi livelli, da quello di natura più applicativa a quello più generale. Al termine, si accede alla formazione professionale superiore (terziaria ma non universitaria).

Il percorso HAVO, quinquennale, prepara ai Politecnici ed alle Facoltà di Scienze Applicate, mentre il percorso VWO, che dura sei anni ed è quello di natura più teorica e generale, dà accesso a tutte le Facoltà universitarie che preparano alle professioni.

C'è stato, negli anni Settanta, un tentativo di creare un tipo di istruzione secondaria unica per la fascia di età dai 12 ai 15 anni: qualcosa di simile alla *Gesamtschule* tedesca o alla Scuola media unica italiana: ma questa proposta non fu approvata dal Parlamento. In genere, le scuole e le famiglie collaborano nel trovare il percorso appropriato per ogni studente, piuttosto che fargli ripetere l'anno in quello in cui si trova. Malgrado ciò, il 22% dei quindicenni hanno ripetuto almeno un anno nel loro percorso scolastico (secondo dati 2012 forniti dall'Ispettorato). Per molti di loro, i problemi sono cominciati già nella scuola primaria: il 17% ha impiegato più degli otto anni canonici per ultimare il percorso di base.

L'OCSE, nell'esaminare il sistema olandese, ha criticato la canalizzazione “pre-

coce” (a 12 anni), affermando che essa tende a rinforzare la stratificazione sociale e che i ragazzi più dotati fra quelli che appartengono alle classi sociali meno favorite hanno poche probabilità di seguire i canali di istruzione secondaria più prestigiosi. E’ vero che le classi sociali privilegiate sono in qualche modo sovrappresentate nei canali HAVO-VWO (quelli che danno accesso all’Università ed agli studi terziari in genere): ma si è visto che le differenze di rendimento si registrano già durante il percorso primario, che non è differenziato. Ad ogni modo, in questo momento non sembra esservi un movimento di opinione favorevole al mutamento strutturale dell’istruzione secondaria.

Un recente sviluppo – che aveva già avuto inizio una decina di anni fa nell’educazione post-secondaria – è quello relativo agli studenti plus-dotati. Ormai, questo viene considerato come un punto di attenzione anche a livello primario e secondario. L’idea è che – come vi è un’attenzione speciale per gli studenti a rischio – così si dovrebbe investire anche nello sviluppo di quelli più dotati e motivati. Questa attenzione può tradursi nella formazione di classi speciali (“plus”) o nell’assegnare loro obiettivi di apprendimento differenziati ed attività aggiuntive, pur mantenendoli insieme al gruppo classe. Ci sono anche degli esperimenti che riguardano gli studenti migliori delle “*grammar schools*” (VWO) e che consentono loro di frequentare alcuni corsi e di seguire progetti nelle università della regione. Un altro sviluppo interessante viene dal successo dell’istruzione secondaria bi-lingue, nella quale alcune materie sono insegnate in una lingua straniera: per lo più, l’inglese, ma in qualche caso anche il tedesco. Ci sono al momento 122 scuole che offrono questa possibilità.

### Scuole internazionali: una sfida per un sistema di istruzione nazionale

La costituzione del 1815 era stata pensata come uno strumento per la creazione di uno stato nazionale ed era quindi ben lungi dal porsi il problema della cittadinanza globale. Dato il radicamento del sistema olandese nella storia nazionale del paese, non è sorprendente che l’istruzione internazionale non vi si adatti facilmente. Sarà il caso di tracciare preliminarmente un breve quadro della situazione.

Ci sono nei Paesi Bassi circa 40 scuole internazionali per l’istruzione primaria e secondaria. Alcune di loro hanno un curriculum simile a quello dei paesi di provenienza, come il Lycée Français, due scuole americane, la British School, la Deutsche Internationale Schule, due scuole giapponesi e la scuola indonesiana. Queste scuole si trovano a L’Aja, Amsterdam o Rotterdam e sono finanziate privatamente. La retta media è di circa 10.000 euro l’anno.

La maggior parte delle altre scuole internazionali hanno un curriculum misto sovranazionale, e rilasciano titoli quali, ad esempio: Baccalaureato Internazionale,

*l'International Primary Curriculum*, il IGCSE (certificato internazionale di istruzione secondaria), la licenza liceale europea. Questi programmi sono offerti da unità speciali delle scuole olandesi, ben distribuite nel paese. Esse sono finanziate dal governo come le scuole regolari, sul presupposto che questo permetta alle aziende olandesi di attrarre esperti di altri paesi. Per questo motivo, l'iscrizione è riservata ai figli di cittadini stranieri che lavorano e risiedono nei Paesi Bassi, mentre non è consentita agli studenti olandesi. Dato che le dimensioni delle classi sono più piccole e l'assistenza dei docenti più intensa, i genitori devono pagare una retta di circa 5.000 euro in media all'anno, per coprire i maggiori costi rispetto al finanziamento pubblico standard.

In un certo senso, l'esistenza di tali scuole internazionali è una sfida interessante per il sistema. Il successo dell'istruzione secondaria bilingue, come descritto prima, suggerisce che vi è grande interesse da parte dei genitori per preparare i loro figli in vista del futuro in un mondo globalizzato. Diverse di queste scuole si sentono chiedere per quale motivo i bambini olandesi non si possono iscrivere (anche quando il padre e/o la madre hanno cittadinanza diversa da quella olandese). Due domande importanti che vengono poste sono:

1. non dovrebbe lo stato finanziare con denaro pubblico l'istruzione internazionale per i figli di cittadini olandesi, se i loro genitori vogliono questo tipo di istruzione per i propri figli?
2. in che misura dovrebbero i genitori provenienti da altri paesi, che lavorano nei Paesi Bassi, poter mandare i loro figli alle scuole con programmi internazionali?

Naturalmente, in entrambi i casi, la domanda che si pone subito dopo è: chi paga?

## Punti di forza e di debolezza del sistema

Guardando indietro alla lunga storia del sistema educativo olandese e alle sue attuali performance, riassumiamo i punti forti e deboli.

### Punti di forza

Il sistema olandese si basa su un mix: da un lato, la garanzia per legge che vi siano scuole pubbliche in ogni regione; dall'altro, la libertà di fondare scuole private, basate sulla religione o su specifiche filosofie pedagogiche. Entrambe sono finanziate dal governo. Viene così offerta piena libertà di scelta: il risultato è un sistema orientato dalla domanda, sensibile ai nuovi sviluppi e alla crescente diversità della società.

Visto che sono i gruppi di interesse nelle comunità locali (e non il governo) a prendere l'iniziativa, le scuole private hanno un forte legame con la comunità.

La *governance* della scuola si basa su un elevato livello di autonomia, ma con il contrappeso di condizioni e di strumenti per il controllo della qualità (test, esami, ispettorato, standard di qualifica per gli insegnanti). Si lascia spazio per l'innovazione, per l'imprenditoria educativa, ma sempre nel quadro delle condizioni di qualità. Nel dopoguerra, decine di scuole private sono state avviate sulla base di un concetto pedagogico (Montessori, Parkhurst, Dalton, Boeke, Steiner).

Molte ricerche internazionali mostrano che, in generale, le scuole private hanno prestazioni migliori rispetto alle scuole pubbliche. I critici sostengono che queste ricerche non prendono sufficientemente in considerazione il contesto ambientale da cui proviene lo studente. Per esempio, studi successivi hanno dimostrato che non tutte le scuole private presentano risultati migliori. Una ricerca del 2007 ha riscontrato risultati migliori solo nelle scuole superiori totalmente indipendenti ed in quelle cattoliche rette da congregazioni religiose (come i Gesuiti). Insomma, non è facile dimostrare se vi sia una relazione di tipo causale: ma il fatto è che il sistema olandese, con una grande maggioranza degli studenti nelle scuole private (70%), sembra molto efficace. Guardando le classifiche OCSE, troviamo i Paesi Bassi ben sopra la media: indagine TIMMS 2011: 12° su 50 paesi per matematica e 14° su 50 paesi per Scienze; indagine PISA 2012: 9° per la matematica e complessivamente 13° su 65 paesi.

Altro punto di forza tradizionale: per molto tempo, durante il XX secolo, la religione è stata il criterio chiave e determinava da sola la scelta della scuola frequentata dai bambini. Questo faceva sì che in ogni scuola vi fossero studenti della stessa appartenenza religiosa, ma di ambienti sociali diversi fra loro. Tale caratteristica era positiva, in quanto costituiva un fattore di integrazione sociale. Al giorno d'oggi, il suo peso è diventato meno rilevante: oggi sono la qualità della scuola e la prossimità al domicilio a svolgere un ruolo più forte nella scelta dei genitori.

Le religioni tradizionali e le filosofie pedagogiche condividono in gran parte valori comuni e di conseguenza le scuole sorte sulla base di questi orientamenti contribuiscono alla coesione sociale. Il rovescio della medaglia è il rischio che gruppi sociali a tendenza estremistica ispirino il proprio sistema educativo a valori che non sono ampiamente accettati dalla società in cui vivono: questi possono rafforzare la segregazione invece della coesione sociale.

## I punti deboli

Questa considerazione ci introduce a quelli che sono i punti deboli.

- Per esempio, la *libertà di scelta per i genitori* è in parte limitata, a causa delle radici storiche delle scuole esistenti. Si vuol dire che la maggior parte di esse ha una denominazione protestante o cattolica (più di 4000 scuole primarie), mentre ci sono, per esempio, solo 40 scuole islamiche nel settore primario.

Questa distribuzione non corrisponde necessariamente con gli orientamenti ideologici delle famiglie, che in molti casi non si riconoscono in nessuna fede specifica: un numero considerevole di loro di fatto sceglie non secondo i propri orientamenti, ma secondo quello che è disponibile. In alcuni casi giocano un ruolo altri fattori: ad esempio, alcuni genitori scelgono una scuola protestante perché queste hanno una reputazione di serietà e disciplina.

Questa criticità rimanda a quella che è l'interpretazione attuale della Costituzione, secondo cui la denominazione della scuola dovrebbe essere basata su una religione o una filosofia pedagogica. Un vero e proprio sistema guidato dalla domanda dovrebbe invece essere aperto a qualsiasi identità sostenibile e durevole, non solo a quelle basate sulla religione. Una tale interpretazione innovativa della Costituzione sarebbe anche in linea con il trattato di Lisbona, che comprende l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea:

*“La libertà di fondare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici e il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che disciplinano il diritto e l'esercizio di tale libertà”.*

- Una situazione che merita attenzione è rappresentata sicuramente dalla posizione delle *scuole internazionali*. La Costituzione è scritta per lo Stato nazione e in nessun modo ha tenuto conto della globalizzazione e della mobilità del nostro tempo. L'espansione delle scuole bilingui nei Paesi Bassi, come descritto in precedenza, dimostra l'interesse dei genitori a educare i propri figli in un ambiente internazionale. Tuttavia, i genitori non possono mandare i loro figli a scuole internazionali in Olanda se non pagano rette elevatissime o se non lavorano per conto di agenzie internazionali che hanno la sede nei Paesi Bassi. Si può forse discutere se vivere ed educare i propri figli in una prospettiva internazionale costituisca o meno una filosofia nel senso dell'art. 14 del Trattato Europeo; ma non si può fare a meno di rilevare come la libertà di educazione e di scelta parentale sembri in pratica potersi esercitare solo in ambito nazionale. Se il problema è quello dei costi, una soluzione ragionevole sarebbe quella che il governo versi la stessa somma standard prevista per le scuole normali e che i genitori paghino la differenza, visto che le rette sono di solito più alte di quello che è il costo medio delle altre scuole.
- Per alcuni critici, un altro punto debole è il *possibile contrasto tra la libertà e l'autonomia della scuola, da un lato, e i rigidi meccanismi di controllo per garantire la qualità dell'istruzione*. Negli ultimi anni, infatti, gli approcci più innovativi ed audaci sono emersi nelle scuole finanziate da privati (per esempio *Iederwijs*: istruzione primaria molto flessibile in base alle esigenze individuali degli alunni). Ci sono esempi di buona istruzione fondati su concetti totalmente

nuovi: tuttavia, molti di essi hanno dovuto chiudere, in quanto la scuola non ha raggiunto il numero minimo di 200 alunni entro 5 anni. D'altra parte, non mancano esempi di successo raggiunto da scuole basate su concetti pedagogici innovativi e la maggior parte di queste scuole esistono ancora e prosperano. Forse sarebbe ragionevole fissare l'obiettivo dei 200 studenti su un arco di otto anni e non di cinque, visto che la durata del ciclo primario è appunto di otto anni. Si potrebbe così verificare il livello di frequenza lungo tutto l'arco del suo funzionamento e non soltanto su una parte di esso. In ogni caso è da tenere presente che i controlli e le condizioni non dovrebbero diventare una "camicia di forza" che uccide la vitalità del sistema e la sua propensione all'innovazione.

- Infine, una parola va spesa circa *l'etica del management nei grandi gruppi di scuole* e nelle grandi fondazioni attive nel campo dell'istruzione superiore e professionale, che hanno ormai un considerevole budget a loro disposizione. Alcuni manager hanno introdotto rischiosi metodi tipici del mondo commerciale nella gestione degli istituti finanziati con fondi pubblici (come *l'asset management*, costruzioni di *lease-back*, la compravendita di titoli e derivati), a volte con notevoli perdite. Anche lo stipendio del *top-management* è aumentato notevolmente nelle grandi istituzioni. Questo fenomeno non si è verificato esclusivamente nel settore dell'istruzione, ma anche nella sanità e nella *governance* pubblica delle province e dei comuni. Forse con un eccesso di reazione, il parlamento ha risposto con limitazioni della libertà di gestione, da inserire nei regolamenti per i diversi settori. Vi è un ampio consenso sul fatto che il governo dovrebbe limitarsi a regole generali di comportamento e cercare di non impedire con una normativa troppo dettagliata eventuali passi falsi; allo stesso tempo, bisogna pretendere più prudenza ed etica pubblica dai manager.

## Osservazioni conclusive

La parte più facile è elencare, dal punto di vista del finanziamento e della *governance*, le caratteristiche essenziali del sistema olandese per l'educazione dai 4 ai 18 anni:

- Esso è finanziato pubblicamente
- Lo stato garantisce l'esistenza di scuole pubbliche in misura più che sufficiente
- C'è libertà di avviare scuole private basate sulla religione o convinzioni filosofiche
- C'è parità di finanziamenti per l'istruzione privata, basata su religione o con-

vinzioni filosofiche

- il finanziamento statale è condizionato al controllo della qualità attraverso suoi strumenti
- C'è libertà di scelta per i genitori e la libertà di selezione degli studenti per le scuole private.

La parte meno facile è rendere chiaro che tutto ciò è il risultato di un processo che ha richiesto più di due secoli. Molto importante è stato che le scuole fossero aperte a qualsiasi religione e che i comuni dovessero farsi carico di assicurare una sufficiente istruzione nella loro comunità. Col tempo, è diventato chiaro che, per mantenere uno sviluppo durevole, era necessario un accordo finanziario tra lo Stato e le fondazioni private che davano origine alle scuole. Ciò è stato realizzato nella Costituzione del 1917: la maggior parte delle scuole nei Paesi Bassi è diventata scuola privata finanziata pubblicamente. Alla fine del secolo scorso è stata introdotta anche la possibilità per i comuni di delegare la gestione delle loro scuole pubbliche a una fondazione privata. Al giorno d'oggi, già il 95 % delle scuole pubbliche sono gestite da fondazioni private. Si potrebbe dire che, finalmente, anche le scuole pubbliche hanno ottenuto la stessa autonomia delle scuole private.

**Che cosa ci insegna questa storia:**

In sostanza, si tratta di un processo di ridefinizione del rapporto tra stato e scuola .

- a) Si tratta di un processo graduale che ha richiesto molti anni.
- b) Il modello prevede di separare il ruolo della supervisione della qualità e la gestione operativa: la gestione della scuola dovrebbe avere la massima autonomia, ma resta impegnata a fornire risultati in base agli obiettivi, fissati dal governo, e sotto la supervisione di strumenti di qualità (ispettorato, esami, valutazioni).
- c) Il modello è stato sviluppato per le scuole private basate sulla religione o la filosofia pedagogica, ma oggi finalmente anche le scuole pubbliche in stragrande maggioranza godono della stessa autonomia delle scuole private (grazie a Fondazioni istituite dai Comuni ed a cui viene affidata la gestione).
- d) Ciò porterà in futuro a domande riguardo alla differenza tra scuole pubbliche e private. Si può già oggi immaginare un momento in cui a contare non sarà più la natura giuridica della scuola ma l'insieme di valori (religiosi, ma anche filosofici o pedagogici o di altra natura) che la caratterizzano.

La caratteristica più importante del sistema olandese è il fatto che indipendentemente dalla natura pubblica o privata della scuola, entrambe sono finanziate

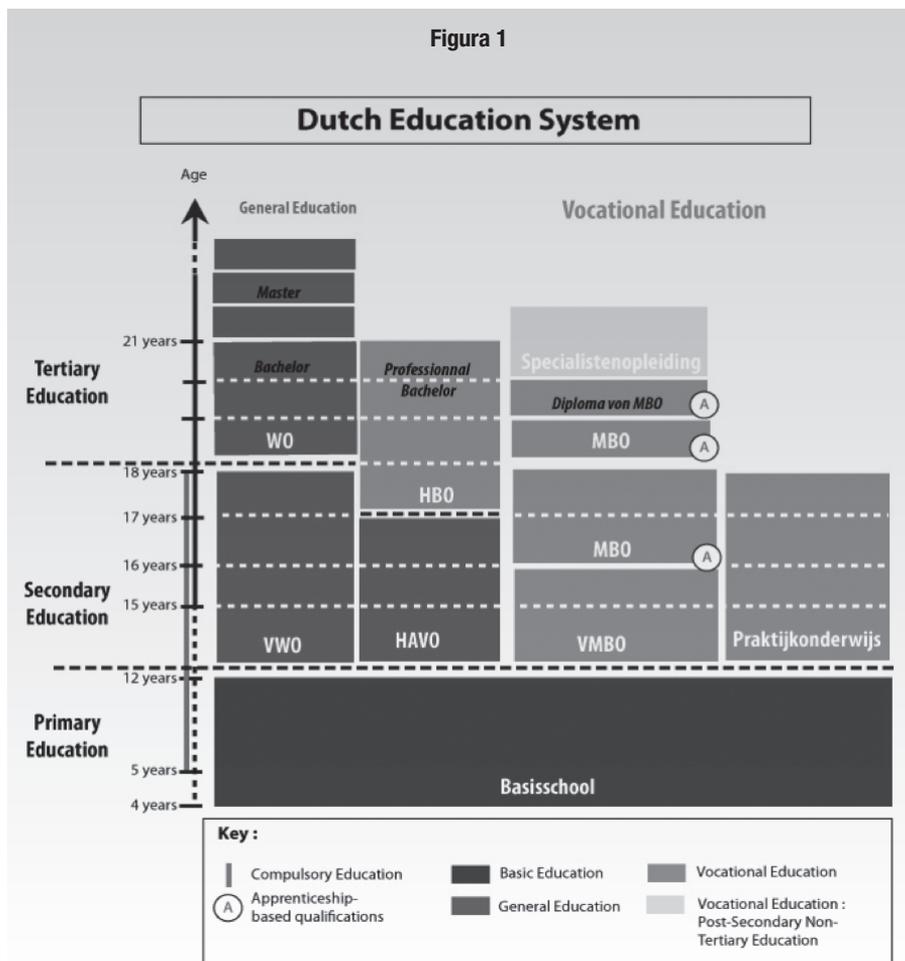
allo stesso modo dal governo. Alla fine, ciò che caratterizza di più il sistema olandese è l'autonomia della scuola e la responsabilità dei genitori di prendere iniziative per avviarne una che corrisponda ai loro orientamenti educativi. Come risultato, è offerta una grande varietà di opzioni: un sistema pluralistico per una società pluralistica.

Un importante equilibrio è stato raggiunto tra diversi obiettivi: la tutela dell'identità e della cultura delle minoranze da un lato e l'educazione civica di base e l'integrazione nella società dall'altro, il tutto nel rispetto del diritto e della democrazia. Questo era importante secoli fa e sembra essere sempre più importante in questo secolo.

## L'articolo 23 della Costituzione dei Paesi Bassi: (1917)

1. *L'istruzione deve essere la preoccupazione costante del Governo*
2. *Tutte le persone devono essere libere di fornire istruzione, fermo restando il diritto di supervisione delle autorità e, per quanto riguarda le forme di istruzione definite dalla legge, il diritto di controllare la competenza, la morale e l'integrità degli insegnanti, che devono essere regolate da leggi del Parlamento.*
3. *L'Istruzione fornita dalle autorità pubbliche deve essere disciplinata dalla legge del Parlamento, prestando il dovuto rispetto per la religione o le convinzioni personali di ognuno.*
4. *Le autorità devono assicurare che l'istruzione primaria sia fornita in un numero sufficiente di scuole pubbliche in ogni comune.  
Deviazioni da questa disposizione possono essere autorizzate ai sensi di norme definite da leggi del Parlamento, a condizione che ci sia la possibilità di ricevere la suddetta forma di istruzione, sia in una scuola pubblica sia in altro modo.*
5. *Gli standard richiesti alle scuole finanziate in parte o integralmente da fondi pubblici sono regolati dalla legge del Parlamento, nel rispetto, nel caso delle scuole private, della libertà di fornire l'istruzione secondo il credo religioso o di altra natura.*
6. *I requisiti per l'istruzione primaria devono essere tali da garantire pienamente gli standard sia delle scuole private completamente finanziate con fondi pubblici sia delle scuole pubbliche. Le disposizioni pertinenti rispettano in particolare la libertà delle scuole private di scegliere i loro strumenti didattici e di nominare gli insegnanti come meglio credono.*
7. *Le scuole primarie private che soddisfano le condizioni stabilite dalla legge del Parlamento sono finanziate con fondi pubblici secondo lo stesso standard delle scuole pubbliche. Le condizioni alle quali l'istruzione secondaria privata e l'istruzione pre-universitaria ricevono contributi provenienti da fondi pubblici sono stabilite con legge del Parlamento.*
8. *Il Governo presenta relazioni annuali sullo stato dell'istruzione agli Stati Generali.*

Figura 1



Fonte: 2012 <http://voieproeurope.onisep.fr/en/initial-vocational-education-and-training-in-europe/dutch-system/>

Nota A livello secondario, circa il 60% degli studenti sceglie uno dei canali VMBO / MBO (professionali), mentre gli altri si suddividono fra il canale VWO (liceale generale) ed HAVO (scientifico-tecnologico), con una leggera prevalenza per quest'ultimo. Marginale (meno del 5%) la quota di coloro che vengono indirizzati al canale di avviamento al lavoro (PO).

**Figura 2**  
**Studenti nelle scuole a diversa denominazione**  
**(2005 e 2010)**

"Denominazione"	Istruzione Primaria				Istruzione secondaria			
	2005	%	2010	%	2005	%	2010	%
Pubblica	502236	30,3	492792	30,2	238129	25,3	246212	26,2
Privata in generale	109907	6,6	114677	7	123464	13,1	120171	12,8
Cristiana protestante	396648	24	393180	24,1	173305	18,4	173792	18,5
Cattolica	559355	33,7	550883	33,7	241793	25,7	237977	25,3
Denominazioni minori	66261	4	55449	3,4	48909	5,2	49993	5,3
Islamica	9170	0,6	9120	0,6	1628	0,2	959	0,1
Cooperazione privato-privato	1253	0,1	897	0,1	5218	0,6	4909	0,5
Cooperazione privato-pubblico	11589	0,7	15804	1	107173	11,4	106145	11,3
<b>Totale</b>	<b>1.656.419</b>	<b>100</b>	<b>1.632.802</b>	<b>100</b>	<b>939.619</b>	<b>100</b>	<b>940.158</b>	<b>100</b>

Fonte: ECR tabella 2, pag. 25, 2012

# IL CASO DELLA FRANCIA

## LE SCUOLE PRIVATE A CONTRATTO

### Quadro generale del sistema scolastico in Francia

Il sistema scolastico francese trae origine dall'azione riformatrice di Napoleone I, agli inizi del XIX secolo. Ancora ai giorni nostri, esso ha mantenuto in larga misura le caratteristiche originarie: sistema di stato (lo Stato controlla tutto), centralista (tutto il sistema di regole e di nomine emana dal potere centrale) e autonomo rispetto a tutte le influenze esterne. Queste caratteristiche si riflettono nell'architettura del sistema e nel suo funzionamento.

### L'architettura amministrativa

Si tratta di una struttura gerarchica, di tipo "top-down", anche se si registra una lenta evoluzione verso il riconoscimento di competenze a livello locale.

Il Ministro dell'Educazione Nazionale definisce i programmi di insegnamento, gli orari, i titoli di studio, lo stato giuridico del personale e delle scuole, recluta gli insegnanti delle scuole secondarie, ripartisce le risorse fra gli uffici regionali e valuta i risultati. L'esito finale è l'uniformità del sistema, visto che le regole sono identiche su tutto il territorio con solo minimi adattamenti a livello locale.

E' sempre il Ministro che nomina i dirigenti, sia a livello centrale (Ministero) che locale (Rettori e direttori delle Accademie), compresi quelli delle singole scuole (almeno a livello secondario).

Nello svolgimento dei suoi compiti, il Ministro è affiancato da una consistente struttura amministrativa centrale e da due corpi ispettivi, uno dedicato alle questioni pedagogiche (Ispettorato generale dell'Educazione nazionale), l'altro a quelle amministrative (Ispettorato generale di amministrazione). A livello locale, la scuola francese si organizza, fin dall'inizio del XIX secolo, in circoscrizioni territoriali apposite: le Accademie (una trentina, il cui ambito coincide all'incirca con quello dei territori regionali). I Rettori di queste Accademie sono alti funzionari, in genere professori universitari, nominati e revocati dal Governo, come i Prefetti, e posti sotto l'autorità del Ministro, di cui attuano le scelte politiche ed al quale rendono conto (i Prefetti non hanno autorità sui Rettori). Sono loro ad avere la responsabilità per la guida della politica educativa nel proprio territorio ed a questo fine

dispongono di poteri consistenti (programmazione degli insegnamenti, istituzione e soppressione di classi, allocazione delle risorse alle scuole in termini di ore di insegnamento e posti in organico, nomina e attribuzione degli insegnanti alle scuole). I Rettori si avvalgono di un'Amministrazione, il Rettorato, diretto da un Segretario generale. Nell'adempimento dei propri compiti, sono assistiti da due tipologie di funzionari: i Direttori accademici dei Servizi dell'Educazione Nazionale (DASEN), uno per ogni dipartimento compreso nell'Accademia, che hanno preso il posto degli "Ispettori di Accademia" a partire dal 2012. Veri e propri "vicari" del Rettore, sono incaricati di attuarne la politica scolastica nel proprio dipartimento, in particolare per quanto riguarda la scuola primaria, per la quale si avvalgono di collaboratori, in particolare ispettori del grado primario.

Accanto a questi, per le questioni di natura didattica, dispongono di Ispettori Pedagogici Regionali (IPR), i quali assicurano l'innovazione metodologica e il controllo degli insegnanti secondari. Questo controllo si effettua con visite in classe, che danno luogo all'attribuzione di una valutazione pedagogica, indipendente da quella del dirigente scolastico: un sistema molto datato, che non costituisce realmente una valutazione del lavoro dell'insegnante.

A livello delle singole istituzioni scolastiche, quelle primarie sono gestite dai Comuni per quanto riguarda gli aspetti materiali, e dai DASEN per quanto concerne gli aspetti didattici e gli insegnanti. Un consiglio scolastico vede la partecipazione dei maestri, dei consiglieri comunali e dei genitori; si occupa delle questioni organizzative e disegna una sorta di progetto di istituto.

Quanto alle scuole secondarie, esse sono definite "istituti pubblici locali di insegnamento (EPLI)"; hanno status di enti pubblici, personalità giuridica, un consiglio di amministrazione ed una serie di competenze finanziarie e didattiche.

La loro autonomia è molto limitata. Da un lato, il capo d'istituto è nominato dallo Stato e collocato alle dipendenze gerarchiche del Ministro e delle autorità dell'Accademia; dall'altra, anche gli insegnanti sono assegnati alla scuola dallo Stato (in pratica, dal Rettorato), sulla base di una graduatoria, fondata essenzialmente sull'anzianità di servizio, senza che il capo di istituto sia in alcun modo sentito (salvo in caso di scuole ad alto rischio). I margini di autonomia lasciati alla singola scuola sono molto limitati dal peso dei regolamenti nazionali, malgrado gli sforzi fatti a diverse riprese per ampliarli (qualche libertà in materia di orari nelle scuole superiori, un progetto di istituto, un "contratto" con le autorità accademiche, ...). Il bilancio è giusto quel che serve per il funzionamento materiale ed è a carico delle Regioni per i licei e dei Dipartimenti per le scuole medie, ma non comprende le spese di

personale, che sono sostenute direttamente dallo Stato.

Questa struttura tende a modificarsi, da una trentina d'anni a questa parte, secondo due linee politiche:

- il "decentramento", che trasferisce l'incarico di occuparsi degli edifici e del funzionamento materiale alle Regioni (per quanto riguarda i licei) ed ai Dipartimenti (per quanto riguarda le scuole medie). Il trasferimento di queste responsabilità verso gli Enti locali si è accompagnato con la presa in carico anche del personale incaricato di occuparsene. Di riflesso, questo tende a dare loro anche un'influenza progressivamente crescente sulla programmazione delle attività formative (soprattutto nelle scuole professionali) e per quanto concerne le attività parascolastiche (nuove tecnologie, sport, attività culturali varie ...);

- la "devoluzione amministrativa", che ha trasferito parte delle competenze del Ministero verso i Rettori delle Accademie (gestione finanziaria, gestione del personale) e li incoraggia a predisporre un "progetto di Accademia" nel quale fissare obiettivi specifici che tengano conto delle peculiarità locali.

In questo quadro, la gestione delle scuole secondarie è ormai condivisa fra Stato ed Enti locali; in misura sempre maggiore, questa gestione tende a realizzarsi per mezzo di contratti o convenzioni sottoscritti dalle singole scuole con le autorità accademiche o le comunità locali.

### L'assetto didattico del sistema

L'istruzione primaria e secondaria in Francia dura in complesso dodici anni e comprende: la scuola primaria (dai 6 agli 11 anni di età), il *collège* (equivalente alla nostra scuola media, ma con una durata di quattro anni, dagli 11 ai 15) e i Licei (tre anni, dai 15 ai 18). Il curriculum è comune per tutti gli studenti fino al termine del *collège*, mentre si differenzia nei tre anni del Liceo, di cui esistono più tipologie. L'obbligo scolastico va dai 6 ai 16 anni di età. In particolare, a partire dalla metà degli anni Settanta, troviamo:

- le **scuole primarie**, che comprendono classi per l'infanzia (a partire dai 3 anni) e classi di primaria;
- le **scuole medie** (*collèges*): gli alunni vi sono iscritti d'ufficio dalle autorità accademiche, in funzione del domicilio dei genitori ("settorizzazione"). Di fatto, un certo numero di famiglie aggira questa regola chiedendo una deroga per un'altra scuola, oppure optando per una scuola paritaria. Il problema della eterogeneità sociale dei *collèges* si pone in modo accentuato, soprattutto nelle zone periferiche più povere. E' questo il motivo per cui, a partire dal 1981, è stata attuata una politica di discriminazione positiva, detta delle ZEP (zone di educazione prioritaria), mirata ad assicurare maggiori mezzi a quelle scuole la cui popolazione è socialmente sfavorita.

Questa politica ha conosciuto oscillazioni importanti ed è in corso di revisione. La scuola media dura 4 anni e si conclude con un esame ed il rilascio di un titolo, il *brevet de collège*. Le regole dell'esame sono nazionali, ma lasciano ampio spazio alla valutazione formativa, espressa liberamente dagli insegnanti per i propri alunni.

Va detto che da diversi anni è in atto una riflessione che tende ad avvicinare fra loro la scuola primaria ed il collège all'interno di una "scuola di base" (*socle commun*), il cui obiettivo sarebbe quello di fornire le conoscenze indispensabili ad ogni allievo al termine dell'obbligo.

Questa tendenza si scontra con resistenze derivanti da un contrasto di interessi fra gli insegnanti di *collège* (che hanno uno status comune con quelli dei licei) e quelli delle scuole primarie, che hanno uno status di minor prestigio.

- i licei, che prevedono tre indirizzi distinti: quello generale (il più tradizionale), quello tecnologico e quello professionale. Tutti portano, in tre anni, all'esame finale di *baccalauréat* (quello professionale esiste solo dal 1985). Il *baccalauréat* occupa una posizione di rilievo nel sistema scolastico francese, del quale rappresenta una sorta di monumento storico: si tratta di un esame scritto, anonimo e con prove nazionali. E' al tempo stesso l'esame conclusivo degli studi secondari e quello di ingresso all'università. Ormai una grande maggioranza degli studenti lo supera: circa l'80% della classe di età.

Gli insegnanti secondari sono scelti per concorso nazionale (nella duplice forma del *CAPES* o dell'*Agrégation*) ed assegnati alle scuole dall'Amministrazione. I loro obblighi consistono sostanzialmente nel prestare attività di insegnamento in classe (18 ore per 36 settimane l'anno; 15 ore per gli *agrégés*). Inoltre, si è tentato a più riprese di prevedere altri obblighi (riunioni, supplenze, tutoraggio degli alunni, ...), ma senza grande successo.

In complesso, le scuole statali accolgono circa dieci milioni di studenti, cui vanno aggiunti i circa due milioni di quelle paritarie, delle quali parleremo in seguito.

La valutazione di sistema spetta al Ministero, che dispone a tal fine di un servizio specifico (la DEPP – Direzione generale della valutazione, dello sviluppo e della qualità della prestazione). Quest'ultimo pubblica degli studi e degli indicatori che danno un'idea globale dei risultati del sistema scolastico francese, che includono anche un indicatore IPES per ciascuno dei licei. Questo indicatore incrocia più dati elementari: i risultati grezzi del *baccalauréat*, la percentuale di alunni che hanno superato l'esame finale rispetto al totale degli iscritti iniziali; il valore aggiunto della scuola corretto in funzione del tipo di popolazione scolastica.

In aggiunta, sono stati istituiti dei test nazionali, in parte di tipo censuario (per l'utilizzo da parte degli insegnanti di ciascuna classe), in parte di tipo campionario (per elaborare dati utili al monitoraggio scolastico nazionale). Questi ultimi vengono somministrati a certi livelli del corso di studi (sia nella scuola primaria che nei *collèges*): ma i risultati delle singole classi e delle singole scuole non vengono diffusi, per evitare un effetto di "mercato".

Da notare inoltre che le ricerche PISA, anche se non hanno ancora provocato in Francia uno "choc PISA" come in altri paesi, cominciano ad essere prese sempre più seriamente in considerazione dai decisori.

## Introduzione

Da una cinquantina d'anni, sono disponibili tre diverse possibilità per seguire gli studi primari e secondari:

1. **Insegnamento statale:** frequentato da circa l'80% degli studenti e gestito dal Ministero dell'Educazione Nazionale secondo un modello fortemente centralizzato. I programmi, gli orari delle singole materie, gli ordinamenti delle scuole, lo stato giuridico degli insegnanti e del personale ausiliario: tutto è definito a livello nazionale. Con i dovuti aggiornamenti, si tratta di un modello che risale all'impostazione napoleonica del sistema di istruzione, agli inizi del XIX secolo. In età più recente, la Costituzione del 1946 lo definiva così: "Lo Stato ha il dovere di organizzare l'insegnamento pubblico gratuito e laico a tutti i livelli".
2. **Insegnamento privato:** frequentato al giorno d'oggi da una sparuta minoranza di allievi (fra l'1% e il 2% del totale nell'anno scolastico 2012-13: 22.190 nella scuola primaria, 30.545 nella scuola secondaria). Questa marginalità ha due ordini di motivi:
  - ragioni storiche: come vedremo, la libertà stessa di istituire scuole al di fuori dell'insegnamento statale è stata ammessa con difficoltà in Francia e rimane sempre oggetto di qualche contestazione. Un privato, o una società, possono aprire una scuola, purché rispettino le leggi vigenti in materia di igiene, sicurezza e "principi di moralità". Hanno facoltà di organizzare l'insegnamento come desiderano e sono oggetto di pochissimi controlli; anche se, da alcuni anni a questa parte, a seguito del moltiplicarsi delle sette di varia natura, gli ispettori dello Stato possono verificare che gli alunni ricevano una vera istruzione. Però questi istituti non possono rilasciare titoli di studio legalmente riconosciuti, come il *Brevet* (diploma di licenza media) ed il *Baccalauréat* (diploma di Maturità), che sono appannaggio unicamente dello Stato.

- ragioni economiche: solo le famiglie che godono di alti redditi possono permettersi di pagare le rette, sempre molto onerose, di questi istituti. Proprio la non sostenibilità delle rette ha spinto l'insegnamento privato a chiedere sussidi di Stato fin dal Secondo dopoguerra (1946). In particolare, l'insegnamento cattolico, che si era retto fino a quel momento su insegnanti non retribuiti, appartenenti al clero secolare e regolare, aveva la necessità di sostituirli, man mano, con insegnanti laici, cui bisognava corrispondere un regolare stipendio. Questo aumento nelle spese comportava un aumento nelle rette e metteva le scuole private a rischio di scomparire, per l'impossibilità di reggere la concorrenza con le scuole statali, totalmente gratuite. Per questo motivo, a partire dal 1959, è stato istituito un terzo tipo di istruzione, a metà strada fra quella statale e quella privata: la scuola "a contratto". Alcune scuole sono però rimaste totalmente private e sono ancor oggi frequentate dai pochi che se le possono permettere.
3. **Insegnamento a contratto (paritario):** rappresenta mediamente quasi il 17% degli alunni, proporzione sostanzialmente immutata da 50 anni. Questo tipo di scuola è stato istituito grazie ad una legge, approvata nel 1959, all'inizio della Quinta Repubblica. Il nuovo Presidente, il generale De Gaulle, ed il suo Primo Ministro, Michel Debré, l'hanno voluta per porre fine una volta per tutte alla "guerra delle scuole", che vedeva opposti i cattolici ed i laici sul tema del finanziamento pubblico agli istituti privati. A partire da quel momento, le scuole primarie e secondarie possono firmare, a certe condizioni, un contratto con lo Stato. Da questa possibilità resta escluso l'insegnamento superiore (post-secondario). La firma di un contratto consente loro di ricevere importanti sussidi dagli Enti locali, per coprire le spese di funzionamento; quanto ai docenti, questi vengono pagati direttamente dallo Stato, come quelli delle scuole pubbliche, ed hanno uno status simile a quello dei funzionari pubblici. In aggiunta, i titoli di studio rilasciati da queste scuole sono del tutto equivalenti a quelli rilasciati dallo Stato ed hanno pieno valore legale. Come contropartita, le scuole "a contratto" devono rispettare gli orari ed i programmi di insegnamento ufficiali, accettare e praticare i principi del servizio pubblico (rispettare la libertà di coscienza; accogliere tutti gli allievi senza distinzione di religione, di razza e di status sociale) e sottomettersi ai controlli statali. Mantengono invece alcune peculiarità (come, ad esempio, la facoltà di impartire un insegnamento religioso), che debbono però trovare posto in attività specifiche, praticate al di fuori dell'orario delle lezioni, nell'ambito di quella che si chiama "*la vie scolaire*", cioè l'insieme delle iniziative e delle pratiche diverse dall'insegnamento curricolare.

Molte cose sono cambiate nell'insegnamento paritario (useremo d'ora in poi questo termine per designare le scuole "a contratto") a partire dal 1959:

- in primo luogo, si è fatto sentire l'effetto di alcuni fenomeni sociali, come la rapida secolarizzazione della società civile e lo sviluppo di un atteggiamento definito "consumismo scolastico": le famiglie tendono a scegliere le scuole paritarie per i propri figli secondo logiche analoghe a quelle con cui scelgono altri beni di consumo e non più per motivi prevalentemente religiosi;
- inoltre, l'obbligo di applicare un insieme molto dettagliato e pervasivo di norme di diritto pubblico ha finito con il far sì che le scuole paritarie rassomiglino sempre di più alle scuole statali nella loro attività di insegnamento. Questa somiglianza è notevole, anche se gli istituti a contratto dispongono di un'autonomia lievemente maggiore. Ma la vera differenza, che resiste ancor oggi, è che una quota significativa della popolazione scolastica di questi istituti proviene dalla classi sociali più abbienti, in misura molto maggiore rispetto a quanto accade nelle scuole statali (che, fra l'altro, ospitano la grande maggioranza dei figli di immigrati).

Nelle pagine che seguono, sarà presentato l'insegnamento paritario a partire dalla storia travagliata che lo ha visto nascere. Seguirà una presentazione di queste scuole, dei loro ordinamenti, della popolazione scolastica che le frequenta, etc. Infine, analizzeremo il "contratto" che lega queste istituzioni scolastiche allo Stato, le condizioni che disciplinano la sua messa in opera e le conseguenze che ne derivano.

## Un percorso storico movimentato

La storia ci mostra la tendenza dello Stato francese ad imporre il suo monopolio sull'istruzione: la libertà nell'insegnamento ha faticato a trovare spazio nel diritto positivo. Questa situazione trae origine dalla rivalità, molto accesa in certi periodi, tra la Chiesa Cattolica e lo Stato, che miravano entrambi ad esercitare il controllo sulla formazione dei giovani. Si è dovuto attendere il 1959 per giungere ad un accordo che non solo riconosceva all'insegnamento privato il diritto di esistere, ma gli assicurava altresì uno status garantito da uno specifico contratto. Il principio non è più veramente in discussione al giorno d'oggi, ma quella legge ha trasformato in profondità la natura degli istituti scolastici privati, che erano in precedenza quasi tutti cattolici, ed ha cambiato anche la funzione che essi esercitano nella società francese.

L'esistenza dell'insegnamento privato è sempre stata oggetto di contestazione

Fin dagli inizi del XIX secolo, lo Stato ha provato ad esercitare un controllo totale sul sistema scolastico e, attraverso questo, sulla formazione dei cittadini, in aperta contrapposizione con il ruolo fin lì esercitato dalla Chiesa cattolica. Si è partiti da un sistema di monopolio assoluto, anche giuridico, sull'istruzione, per poi accettare progressivamente – attraverso interventi legislativi successivi, scaglionati in un arco di tempo che va dal 1850 al 1919 – la nascita di istituzioni scolastiche “libere”.

Ancor oggi, non vi è traccia della libertà d'insegnamento nella Costituzione francese: è solo una decisione del Consiglio costituzionale del 1977 che l'ha definita come un principio fondamentale della Repubblica. In realtà, la discussione-scontro con la Chiesa Cattolica ha abbandonato da tempo il terreno della libertà dell'insegnamento come principio per spostarsi sulla questione degli aiuti finanziari in favore degli istituti privati. A partire dal 1946, questo argomento diventa di estrema importanza e crea discussioni e divisioni, sia nei partiti politici di Sinistra (comunisti, socialisti e radicali) che di Destra (democrazia cristiana, movimenti gaullisti ed indipendenti), fino ad arrivare ad uno scontro dai toni forti. Il periodo che va dal 1946 al 1959 è stato chiamato “guerra delle scuole”: i laici sostenevano che i fondi pubblici non potevano andare che agli istituti scolastici statali; la Chiesa ed una parte delle famiglie francesi, invece, richiedevano un aiuto finanziario perché i costi di gestione degli istituti liberi crescevano sempre di più. La causa di questo aumento risiedeva essenzialmente nei salari dei professori: a poco a poco i sacerdoti, i religiosi e le suore (che non ricevevano uno stipendio), venivano sostituiti da laici che, avendo una famiglia da mantenere, esigevano di essere pagati per il loro lavoro. In questo contesto, la nascita della Quinta Repubblica ha dato luogo ad una svolta determinante, in quanto il nuovo Governo ha deciso di sistemare con rapidità ed in modo definitivo la questione del finanziamento degli istituti privati e di regolamentare i rapporti che essi avevano con lo Stato.

La legge Debré del 1959: nascita dell'insegnamento a contratto (paritario).

L'obiettivo politico di adottare una tale norma poteva contare in quel momento su alcune circostanze favorevoli. La nuova maggioranza politica è meno ostile alla Chiesa di quelle che l'avevano preceduta e gode di un forte sostegno da parte dell'opinione pubblica. Il generale De Gaulle è appena stato richiamato al governo, in quanto ritenuto l'unico in grado di far uscire il paese dalla grave crisi in cui era precipitato a causa delle disastrose guerre coloniali ed in particolare di quella di Algeria, che si trasci-

nava da anni.

In aggiunta, arriva alle soglie del *collège* la generazione del “*baby boom*” successivo alla Seconda Guerra Mondiale: il numero degli studenti cresce rapidissimamente e non trova sufficiente posto negli istituti scolastici statali esistenti. Ne consegue una serie di difficoltà organizzative, che fanno scendere la qualità dell’istruzione e rendono problematico conseguire quelle che sono le ambizioni nazionali in materia educativa (proprio in quel 1959, l’obbligo scolastico sarà innalzato dai 14 ai 16 anni). Né va dimenticato che la conclusione della guerra d’Algeria, di lì a poco, determina il rientro forzato nel territorio metropolitano di alcuni milioni di ex-coloni, i cui figli vanno ad aumentare ulteriormente la pressione sul sistema scolastico pubblico.

Appare quindi urgente unire tutte le forze disponibili, comprese quelle dell’insegnamento privato, per riuscire ad accogliere tutti i giovani e migliorare la qualità dell’insegnamento. Il Governo crea allora una commissione di esperti provenienti da tutti gli schieramenti politici; questi formulano delle proposte, fra le quali anche quella di contratti, da stipulare tra lo Stato e le scuole private.

Il Governo finisce con l’adottare una posizione di compromesso, che non soddisfa né gli ambienti cattolici (i quali desideravano ricevere sovvenzioni senza dare niente in cambio), né tanto meno quelli laici, ostili a qualunque aiuto finanziario concesso all’insegnamento privato, sinonimo per essi dell’insegnamento confessionale.

Alla fine, dopo le dimissioni del ministro socialista dell’Educazione Nazionale, André Baulloche, il Primo Ministro Michel Debré riesce a far votare dal Parlamento la legge del 30 dicembre 1959 (“Sui rapporti dello Stato con gli istituti d’istruzione privati”). Bisognerà attendere parecchi anni prima che questa legge venga applicata completamente. Gli ostacoli tecnici, le resistenze dell’Amministrazione dell’Educazione Nazionale e quelle dei vescovi hanno ritardato la completa applicazione della norma.

### Evolutione e funzione dell’insegnamento paritario

Va rilevato in primo luogo che il fatto di essere “contrattualizzato” ha cambiato totalmente volto all’insegnamento privato paritario. Da una parte gli istituti scolastici hanno perso la totale libertà che era loro propria, in quanto, a causa del contratto firmato, essi hanno dovuto assumersi gli stessi obblighi d’insegnamento delle scuole pubbliche: stessi programmi, stessi orari, stessi esami. Inoltre, gli insegnanti, che oggi sono tutti laici, hanno ottenuto progressivamente una equivalenza del loro stato giuridico con quello dei colleghi statali: stessi concorsi per l’assunzione, stessi obbli-

ghi di servizio, stessa progressione di carriera, stessi emolumenti. L'unica differenza che sussiste fra loro risiede nel nome, in quanto essi non sono veri e propri "funzionari", ma "agenti pubblici sotto contratto": una diversità più che altro formale e priva di conseguenze pratiche sostanziali. Per questo insieme di ragioni, gli istituti scolastici paritari somigliano molto a quelli statali.

Parallelamente, gli istituti cattolici hanno perso buona parte del loro carattere confessionale, specialmente agli occhi delle famiglie, a causa della massiccia secolarizzazione della società francese. Se, fino all'inizio degli anni Sessanta, i genitori sceglievano di mandare i loro figli in una scuola cattolica perché volevano che ricevessero un'educazione religiosa, ormai sono ben diverse le ragioni che spingono le famiglie, diventate "consumatrici di scuola", ad iscriverli in scuole paritarie. Ne è prova anche il fatto che gli stessi allievi si spostano secondo le circostanze, dalla scuola statale alla scuola paritaria e viceversa.

L'insegnamento paritario ha finito quindi con l'assumere una funzione di "rimedio", quando un allievo incontra delle difficoltà nell'insegnamento pubblico. In aggiunta, le scuole paritarie costituiscono una sorta di "spazio protetto" per i figli delle classi medie, almeno di quella parte che teme la frequentazione di ragazzi provenienti dalle classi popolari. Ecco perché, sia pure per motivi diversi, una maggioranza della popolazione desidera la salvaguardia di questo tipo di insegnamento, sul quale non sussistono più dissensi di principio.

### Presentazione generale dell'insegnamento controllato dallo Stato

L'insegnamento paritario non è esclusivamente una prerogativa degli istituti cattolici, anche se questi vi occupano un posto importante. Gli istituti a contratto, prima di diventare tali, devono esistere come scuole private, con strutture loro proprie ed anche piuttosto diverse, non sempre riconducibili ad un'appartenenza ideologica. È questo istituto scolastico di diritto privato che stipula un contratto con lo Stato.

Per parte sua, l'insegnamento cattolico ha anch'esso al proprio interno appartenenze ed identità diverse: ci sono scuole diocesane, dipendenti dai vescovi, e ci sono scuole fondate e regolate da diverse congregazioni religiose. Per darsi un'identità comune e dialogare con i poteri pubblici, l'insieme delle scuole cattoliche ha strutturato progressivamente un'organizzazione interna, sotto il controllo della Conferenza episcopale, che tende a rinforzarsi, ma anche a diventare sempre più rigida. Per quanto riguarda la popolazione scolastica, essa è notevolmente diversa da quella che si trova nell'insegnamento pubblico.

## Dati statistici

Qual è la quota degli allievi di scuole paritarie rispetto al totale degli alunni che frequentano la scuola all'inizio dell'anno scolastico 2013-2014<sup>58</sup>?

<b>Alunni iscritti (2013 e 2014)</b>		
<b>Insegnamento primario:</b>		
scuola dell'infanzia	313.000	12,2%
scuola elementare	580.000	14,1%
<b>totale:</b>	<b>893.000</b>	<b>13,3%</b>
<b>Insegnamento secondario:</b>		
scuola media (collège)	698.000	21,0%
liceo professionale	145.000	21,6%
liceo classico e scientifico	318.000	21,6%
<b>totale:</b>	<b>1.161.000</b>	<b>21,2%</b>
<b>totale generale:</b>	<b>2.054.000</b>	<b>16,8%<sup>59</sup></b>

Fonte: Ministero dell'Educazione Nationale, 2012

## Le diverse categorie di istituti gestiti a contratto

Nel 1959 la quasi totalità degli istituti scolastici "liberi" erano cattolici, mentre la tendenza attuale sembra andare verso una relativa diversificazione. Tuttavia, l'insegnamento cattolico paritario mantiene un posto largamente preponderante, che si può stimare intorno al 95%.

<b>Scuole a contratto per ordinamento confessionale</b>			
	<b>n° scuole</b>	<b>n° alunni</b>	<b>%</b>
Insegnamento cattolico	8790	1.987.000	95%
Insegnamento ebraico	85	23.000	1%
Insegnamento protestante	4	2.200	< 1%
Insegnamento musulmano	2	270	<1%
Insegnamento laico (non confessionale)	n.d.	40.000	3%

Fonte: Ministero dell'Educazione Nationale, 2012

<sup>58</sup> Fonti: *Repères et références statistiques*, Ministère de l'Education Nationale, 2013.

*Les élèves du premier degré à la rentrée 2013 e Les élèves du second degré à la rentrée 2013*, Note informative della Direzione Generale della valutazione, della prospettiva e della qualità del Ministère de l'Education Nationale ( n°13-33 et 13-34, Dicembre 2013).

*Les chiffres clefs de l'enseignement catholique*, Segretariato generale dell'insegnamento cattolico, 2013

<sup>59</sup> Incluso l'insegnamento speciale (alunni disabili). Le percentuali sono riferite al totale degli studenti che frequentano scuole statali e scuole paritarie

- L'insegnamento cattolico è costituito da scuole che fanno riferimento ad un progetto educativo cristiano, approvato dai vescovi. Questi istituti scolastici sono molto diversi, a seconda che il controllo e la supervisione pedagogica siano esercitati da una delle numerose congregazioni religiose (Fratelli delle Scuole Cristiane, Gesuiti, Suore dell'Immacolata Concezione) oppure da parte delle diocesi (cioè dal vescovo). Questa diversità dipende anche dalla tipologia della loro popolazione scolastica, dalla loro ubicazione sul territorio e dalla presenza di un "carattere specifico" più o meno spiccato. Si può riscontrare una grande varietà di queste scuole, che vanno dalle scuole più esclusive del centro città fino a quelle parrocchiali dei quartieri popolari, la cui popolazione scolastica comprende, a volte, un numero importante di figli di immigrati. Inoltre, per ragioni storiche, l'incidenza di queste scuole sul territorio risulta molto disomogenea: in regioni a forte radicamento cattolico, come la Bretagna o la Loira, si può arrivare al 40% del totale degli alunni, mentre in aree molto più secolarizzate, come la regione di Parigi o il Sud-Ovest non si arriva al 10%.
- L'insegnamento ebraico mostra una notevole crescita negli ultimi trent'anni, sia per motivi di immigrazione di ritorno dall'Africa del nord, sia per il riemergere di una vocazione identitaria nella comunità ebraica. Al giorno d'oggi le scuole ebraiche accolgono in totale circa 30.000 bambini; di questi, 23.000 circa frequentano scuole paritarie, quasi tutte ubicate nella regione di Parigi.
- L'insegnamento protestante è quasi inesistente (salvo a Strasburgo, anche qui per ragioni storiche, che affondano le loro radici nei giorni della Rivoluzione).
- La popolazione musulmana, presente da qualche decina di anni nella Francia metropolitana, manda i propri figli nella scuola pubblica, per ragioni ideologiche ed anche economiche. Ma i movimenti religiosi stanno creando a poco a poco delle scuole musulmane. In questi ultimi due anni, due licei hanno ottenuto la parifica ed è probabile che questa tendenza andrà avanti quando le scuole confessionali già create avranno le carte in regola per stipulare un contratto con lo Stato.
- Infine esistono degli istituti non confessionali, molto diversificati, di cui non si sa molto. Essi sono caratterizzati dall'adesione ad uno specifico metodo pedagogico (Freinet, Steiner) oppure da rapporti con ambienti economici. Fra questi istituti se ne incontrano alcuni prestigiosi, come la Scuola Alsaziana di Parigi, e, sempre più spesso, delle scuole bilingui. Questi istituti insegnano utilizzando anche lingue straniere (soprattutto l'inglese) oppure lingue regionali come il Bretone e l'Occitano.

## Lo statuto delle scuole paritarie

Lo stato giuridico delle scuole a contratto è complesso, in quanto si tratta di soggetti di diritto privato che vengono autorizzati a svolgere, a certe condizioni, una funzione di diritto pubblico, ricevendo in cambio finanziamenti statali.

*Per quanto riguarda le norme sulle persone giuridiche di diritto privato*, l'istituto scolastico può adottare strutture giuridiche diverse. Può essere una società commerciale – sottoposta alle ordinarie regole di questo settore – ma più spesso si tratta di un'organizzazione senza fini di lucro (cosiddetta “associazione ai sensi della legge del 1901”). In entrambi i casi, devono essere rispettate le norme sul lavoro: quello che cambia è essenzialmente il regime fiscale, più favorevole per quelle del secondo tipo: cui appartiene infatti la grande maggioranza delle scuole paritarie.

*Per quanto riguarda la legislazione di diritto pubblico* sulla libertà dell'insegnamento, i testi di riferimento sono molto datati, ma sempre in vigore. È sempre una persona fisica che s'incarica delle formalità di apertura di un istituto scolastico e che ne assume la direzione, diventando così il responsabile di fronte ai servizi dello Stato. Tutta la documentazione richiesta va presentata alle autorità scolastiche regionali, ma anche al sindaco e al procuratore della Repubblica. Ognuna di queste autorità può, entro un termine fissato dalla legge, opporsi all'apertura della scuola. Le ragioni più frequentemente adottate riguardano: mancanza di igiene, motivi di sicurezza, ragioni di ordine pubblico o di moralità. Se nessuna opposizione viene fatta valere nei termini previsti, l'istituzione scolastica può essere aperta.

## L'organizzazione dell'insegnamento cattolico

La filosofia ispiratrice ed i principi giuridici che erano alla base della legge Debré del 1959 si trovano ormai in radicale contraddizione con la realtà di fatto che si è andata sviluppando nel corso degli anni.

## Insegnamento privato o istituti di insegnamento privati?

La legge Debré, nella sua formulazione ufficiale, “gestisce i rapporti dello Stato con gli istituti d'insegnamento privati” e tutti i testi che ne regolano l'attuazione si attengono a questa definizione. Le sfumature grammaticali assumono in questo caso una rilevanza sostanziale: l'utilizzo del termine “privati” al plurale indica che esso si riferisce ai singoli istituti scolastici e non all'insegnamento in quanto tale. Qual è il senso di questa sottolineatura?

La risposta – voluta dalle autorità politiche nel 1959 – è che la legge non ha inteso legittimare il diritto ad esistere di un “insegnamento privato”, paralle-

lo e in concorrenza con l'insegnamento pubblico; un tale insegnamento, ove riconosciuto, sancirebbe l'esistenza di un'istituzione, parallela a quelle dello Stato e su un piano di pari dignità giuridica. Di più, e peggio: agli occhi del laicismo costituzionale più rigoroso, tale potere parallelo sarebbe egemonizzato dalla Chiesa e si porrebbe in alternativa allo Stato. Una situazione che l'ortodossia "repubblicana" non vuole ammettere neppure in via di ipotesi.

Ecco perché la legge riconosce unicamente l'esistenza di singoli istituti scolastici che, a patto di soddisfare certe condizioni, possono concorrere a far parte dell'insegnamento pubblico, grazie ad un "contratto" regolato dallo Stato.

Le motivazioni esplicitate indicano inoltre che l'insegnamento erogato nelle scuole a contratto è pubblico, perché rispetta le stesse regole alle quali sono assoggettate le scuole statali. Questo è anche il motivo per cui la legge ha stabilito che gli insegnanti fossero remunerati direttamente dallo Stato (senza passare attraverso il bilancio dell'istituto paritario, come richiedevano i vescovi) e posti sotto il controllo degli ispettori ministeriali.

Sempre nella stessa logica, le istanze ufficiali di concertazione tra lo Stato e l'insegnamento paritario, a livello nazionale (comitato tecnico ministeriale) e a livello locale (commissioni consultive miste accademiche e dipartimentali, commissioni di concertazione) sono composte unicamente da docenti e da dirigenti scolastici, esclusi i rappresentanti dell'insegnamento cattolico in quanto espressione della gerarchia. Fin qui, la teoria.

In pratica, la situazione si è evoluta in modo diverso, per diversi ordini di ragioni:

1. *politiche*: alcuni governi di destra hanno avuto la tendenza a considerare l'insegnamento paritario nella sua globalità ed a concedergli dei diritti pari a quelli dell'insegnamento pubblico;
2. *confessionali*: la Chiesa Cattolica ha sentito la sua influenza sulle scuole paritarie venir meno a causa delle pressioni esercitate dai genitori e da alcuni capi d'istituto, fino a far smarrire, a volte, il loro carattere confessionale. La Chiesa ha tentato a due riprese di riprendere in mano le redini di questi istituti, organizzando una gerarchia ed un controllo su di loro: la prima volta, con lo "Statuto" del 1992 e, più di recente, con un nuovo "Statuto" del 2013. Una struttura gerarchica che è stata organizzata per "tenere in riga" le scuole cattoliche e che ne ha parallelamente rafforzato una sorta di identità e di rappresentanza collettiva nei rapporti con i pubblici poteri;
3. *pratiche*: soprattutto a causa del numero degli allievi e delle varie necessi-

tà organizzative (preparare l'inizio dell'anno scolastico, distribuire fra le scuole i posti di insegnamento messi a disposizione dallo Stato, individuare ed assegnare gli insegnanti stessi), le autorità amministrative, a tutti i livelli, hanno trovato utile interagire con i "rappresentanti" delle scuole paritarie anziché con ogni singola scuola. Così facendo, hanno agevolato l'organizzazione gerarchica interna dell'insegnamento cattolico, evitando di dover gestire da sole un gran numero di situazioni e di problemi; ma, di fatto, hanno contribuito a limitare l'autonomia di ogni singola scuola, a vantaggio delle strutture intermedie che le coordinano.

Quando dunque si parla di "insegnamento a contratto", non si tratta più soltanto di una semplificazione del linguaggio corrente: ormai un tale insegnamento, come entità amministrativa di fatto, esiste anche indipendentemente dalle singole istituzioni scolastiche; e questo è vero sicuramente per quanto riguarda l'insegnamento cattolico e, anche se in misura minore, per quello ebraico.

### La popolazione scolastica delle scuole paritarie

In linea di principio, la legge Debré obbliga gli istituti paritari ad accogliere tutti i bambini "senza distinzione di origine, di opinioni o di convinzioni religiose" (art. L 442-1). Il principio non solleva opposizioni: l'insegnamento cattolico dichiara di voler essere aperto a tutti, compresi i più poveri; lo stesso afferma la maggioranza degli altri istituti paritari (con l'eccezione delle scuole israelitiche, che sono riservate quasi esclusivamente ai ragazzi della comunità israelitica). Ma la realtà può essere alquanto diversa. Vediamo perché.

#### 1. *Una popolazione scolastica piuttosto avvantaggiata.*

Non tutte le categorie sociali frequentano nella stessa misura gli istituti scolastici paritari. Le statistiche, a livello nazionale, sono piuttosto eloquenti su questo punto, anche se a livello locale si possono registrare delle varianti, dovute a tradizioni risalenti alla storia, alla localizzazione geografica oppure al contesto sociale. Infatti, rispetto all'insegnamento pubblico, si osserva una maggiore rappresentanza delle categorie sociali avvantaggiate (dirigenti di ogni tipo ed appartenenti alle professioni liberali) ed anche degli agricoltori benestanti. Invece si nota una minore rappresentanza dei ceti sociali sfavoriti (impiegati, ma soprattutto operai). Un indicatore significativo, al riguardo, è costituito dalla percentuale di alunni che fruiscono di borse di studio pubbliche, concesse unicamente sulla base dei redditi familiari accertati ai fini fiscali, indipendentemente dal tipo di scuola frequentata. Ebbene, la quota di coloro che usufruiscono di una

borsa di studio è, nella scuola paritaria, pari a metà rispetto a chi frequenta una scuola statale (il 13%, a fronte del 27% nel 2011). Le cause di questo fenomeno sono diverse:

- da una parte, l'insegnamento paritario non è del tutto gratuito (lo vedremo) e le famiglie a basso reddito trovano difficoltà nel pagare le rette scolastiche;
- in secondo luogo, le scuole cattoliche, per ragioni storiche, sono prevalentemente ubicate nel centro storico delle città, laddove risiedono i cittadini più abbienti, piuttosto che nei quartieri di nuova urbanizzazione o nelle periferie, dove vivono le famiglie del ceto medio popolare;
- ma, soprattutto, ricerche sociologiche dimostrano che le famiglie scelgono la scuola in funzione della sua reputazione ("la buona scuola") e che questa fama non è tanto legata all'eccellenza dei risultati ottenuti, quanto al livello sociale degli allievi che la frequentano. Le scuole parificate non vanno immuni dalla tendenza al "raggruppamento sociale paritetico". Ad adottare questo criterio di auto-segregazione sono soprattutto le classi sociali medie, le quali – ancor più delle *élites* – temono che i propri figli si mescolino con quelli del ceto popolare: un atteggiamento alimentato dall'immagine negativa che spesso i giornali e i media offrono degli istituti pubblici, frequentati dalla grande maggioranza delle classi sociali meno abbienti e dei quali si tende ad enfatizzare gli aspetti critici, come i risultati scadenti, la mancanza di sicurezza, la violenza, ecc.
- per quanto riguarda in particolare quest'ultimo problema, la mancanza di dati statistici idonei non consente di definire con precisione i contorni di un fenomeno che è comunque molto presente da una trentina d'anni a questa parte: la presenza massiccia, ed in continua crescita, di figli di immigrati in alcune scuole spinge le famiglie francesi a "cercare rifugio" negli istituti privati (ma anche in altri istituti statali, meno interessati dalla presenza indesiderata). Si tratta di una motivazione non dichiarata apertamente, ma constatata da tutti gli osservatori. Di fatto, i bambini stranieri, oppure figli di immigrati (anche se di nazionalità francese), frequentano in massa gli istituti statali (sono il 96% di tutti i bambini riconosciuti come "stranieri" nelle scuole materne e primarie pubbliche, il 91% nelle scuole secondarie).

I responsabili dell'insegnamento paritario sono coscienti di questi fenomeni, soprattutto quelli che gestiscono l'insegnamento cattolico; ligi all'ideologia cristiana, essi ribadiscono la loro volontà di apertura, desiderando portare il loro contributo alla coesione sociale del paese ed al servizio pubblico; rifiu-

tano di essere una scuola “della discriminazione sociale”; ma, malgrado le loro buone intenzioni, non riescono a cambiare la situazione. Sono tanto più impotenti perché, agli occhi dei genitori degli alunni, l’insegnamento paritario risulta un insegnamento come gli altri, che ha perso il suo carattere confessionale.

## *2. Un insegnamento che ha perso in buona parte il suo carattere confessionale.*

La legge Debré stabilisce che gli istituti scolastici paritari mantengono il loro carattere specifico, anche se applicano gli stessi programmi di quelli dell’insegnamento pubblico (art. L 442-1). Ciò significa che il progetto educativo della scuola può fare riferimento ad una religione, ad una filosofia oppure ad un certo tipo di pedagogia. La sua messa in opera può comprendere anche attività specifiche (come esercizi religiosi, catechismo) purché facoltative e collocate al di fuori dell’orario delle lezioni curricolari, nel quadro di ciò che viene definito “la vita scolastica”. Tuttavia, mentre le scuole cattoliche, all’inizio degli anni ’60, erano imbevute di ideologia religiosa, si è assistito in seguito ad un movimento inarrestabile di “deconfessionalizzazione”, che ha interessato tutti gli istituti paritari, salvo quelli ebraici. Diverse ragioni spiegano questo fenomeno:

- quelle legate al contesto sociale: la secolarizzazione rapida della società francese, soprattutto a partire dagli avvenimenti del 1968;
- quelle dipendenti dalla stessa attuazione della parifica: gli istituti paritari sono stati costretti a svolgere essenzialmente attività identiche a quelle delle scuole statali, in quanto devono rispettare gli stessi orari, gli stessi programmi e preparare i loro studenti a sostenere gli esami di Stato (e, in questo momento, le famiglie diventano sempre più esigenti per quanto riguarda i risultati conseguiti);
- quelle legate al personale insegnante. Anche qui si è potuta constatare una laicizzazione massiccia dei docenti. I preti ed i religiosi in genere, molto numerosi nel 1959 (il 41% degli insegnanti, di cui 2/3 suore), sono spariti del tutto dalle scuole paritarie ed anche fra il personale direttivo (direttori diocesani, segretario generale dell’insegnamento cattolico). Il corpo docente, che gode ormai dello statuto di dipendente della Pubblica Amministrazione, viene assunto dopo aver vinto un concorso pubblico; e, tenuto conto delle difficoltà che s’incontrano per reperire i docenti, non vengono più posti vincoli di natura confessionale. Si capisce bene, con queste premesse, come il clima di un tempo sia profondamente mutato.

Questo fenomeno suscita invero da molto tempo le preoccupazioni dei vesco-

vi, che hanno cercato, senza riuscirvi finora, di “ri-cristianizzare” le scuole paritarie. La nuova offensiva promossa con lo Statuto del 2013 avrà più successo delle precedenti? È lecito dubitarne, visto l’atteggiamento che le famiglie hanno ormai nei confronti delle scuole paritarie (come, d’altronde, verso gli istituti statali).

### 3. *Un insegnamento di ripiego oppure una libera scelta?*

Fino all’inizio degli anni Sessanta, le famiglie si rivolgevano ad una scuola cattolica perché desideravano educare i loro figli nella religione. Oggi ciò non è più vero, salvo che per una sparuta minoranza. Infatti ciò che maggiormente interessa alle famiglie è la riuscita scolastica e sociale dei loro figli. Tutte le indagini mostrano che le famiglie scelgono di iscrivere i propri figli in una scuola paritaria per le ragioni più varie: per esempio, per evitare i problemi, veri o presunti, attribuiti alle scuole statali (risultati mediocri, scioperi frequenti, provenienza sociale degli alunni); oppure per le qualità superiori che si suppone abbiano le scuole paritarie (maggiore attenzione alla persona ed all’educazione degli allievi). Sempre più importanti sono poi le motivazioni connesse ad un atteggiamento che viene definito “consumismo scolastico”: cioè, in sintesi, la volontà di scegliere liberamente la scuola come un qualunque altro bene di consumo, muovendosi con libertà nel panorama diversificato dell’offerta disponibile.

Di conseguenza, siamo in presenza di un cambiamento radicale nella domanda di scuola, in una società che non fa più distinzione fra gli istituti in ragione della loro appartenenza confessionale, ma per mille altre ragioni.

Questa realtà viene perfettamente rivelata dallo “zapping” che le famiglie praticano, da qualche anno, fra gli istituti scolastici statali e quelli paritari. Così, all’inizio dell’anno scolastico 2010, 125.000 alunni delle scuole paritarie si sono spostati verso la scuola statale: un numero pari all’11,1% del totale degli allievi della scuola paritaria. Una migrazione più che bilanciata dal movimento in senso inverso: 157.000 allievi delle scuole pubbliche si sono trasferiti nelle scuole paritarie, pari al 3,7% di tutti gli allievi della scuola statale pubblica<sup>60</sup>. Ed ogni anno questi flussi migratori si ripetono, con sempre maggiore ampiezza.

Queste oscillazioni fanno sì che, fra tutti gli alunni che giungono all’ultimo anno dei licei, solo il 7% abbiano studiato esclusivamente nella

---

<sup>60</sup> Dati riferiti solo alle scuole secondarie; mancano stime precise per quelle primarie.

scuola paritaria, mentre quasi il 40% hanno ricevuto un insegnamento misto, in parte nella scuola statale, in parte nella scuola paritaria. In complesso, il 50% delle famiglie al giorno d'oggi usufruisce dell'insegnamento paritario per almeno uno dei figli, in un momento o nell'altro della loro vita scolastica. Il che significa, in sostanza, che le famiglie non fanno più distinzione tra l'insegnamento pubblico e quello paritario.

#### 4. *Qualità dei risultati nell'insegnamento paritario*

I risultati scolastici sono determinanti per la scelta delle famiglie? Nessuno studio è stato in grado di dimostrare che i risultati siano veramente migliori nella scuola paritaria. Globalmente, i risultati conseguiti, in particolare alla maturità, sono di livello più elevato: ma questi sono dovuti prevalentemente al tipo di allievi, che hanno un'estrazione sociale mediamente migliore di quelli che frequentano la scuola pubblica. A parità di tipologia di allievi, non si nota una differenza degna di nota. In ogni caso, studi approfonditi su questo punto, molto importante, sono praticamente inesistenti.

### *Le relazioni contrattuali tra le scuole paritarie e i poteri pubblici*

Saranno qui presi in esame i diversi aspetti del contratto che lega l'istituto scolastico privato allo Stato, trasformandolo in scuola paritaria.

#### *I principi generali che reggono il contratto di associazione*

Il contratto di associazione si fonda su un certo numero di principi specifici:

1. *Associazione al servizio pubblico*, che si traduce per gli istituti paritari in diversi obblighi, identici a quelli che vigono nell'insegnamento pubblico:
  - accoglienza di tutti gli alunni senza discriminazioni. "Tutti i ragazzi, senza distinzione di origine, di opinioni o di credenze religiose, hanno diritto di accedere"
  - "totale rispetto della libertà di coscienza"
  - "controllo da parte dello Stato"
  - vigenza integrale "delle regole e dei programmi dell'insegnamento pubblico"
2. *Distinzione tra insegnamento e "vita scolastica"*. La legge mantiene la distinzione tra l'istituto scolastico, che conserva il suo "carattere specifico" (generalmente confessionale), e l'insegnamento in senso stretto, che è l'unico ad essere messo sotto contratto. L'istituto paritario "organizza liberamente tutte le attività, al di fuori dell'ambito contrattuale".  
Le attività fuori dall'ambito contrattuale vengono chiamate "vita scolasti-

ca”, per differenziarle dalle attività dette di insegnamento. Le suddette attività, che possono essere di tipo confessionale, sono organizzate liberamente dal Capo d’istituto.

3. *Distinzione tra insegnanti, funzionari pubblici pagati direttamente dallo Stato, e altro personale di diritto privato, dipendente della scuola paritaria, remunerato solo indirettamente dai fondi pubblici.*

I docenti sono dei funzionari pubblici, il cui stato giuridico sarà approfondito in seguito. Essi sono stipendiati direttamente dallo Stato. Il personale non docente (dirigente, amministrativo, gestionale, educativo, tecnico, addetti alla manutenzione ed ai servizi) è di diritto privato, assunto direttamente dalla scuola e ad esso si applicano le norme generali di diritto del lavoro. Viene retribuito dall’istituto con dei fondi (chiamati “*forfaits*”) erogati dagli Enti Locali.

4. *Distinzione fra spese di funzionamento e spese di investimento.* Solo le spese di funzionamento legate all’insegnamento curricolare sono obbligatoriamente coperte dalla mano pubblica (sotto forma di stipendi per i docenti e di “*forfaits*”). L’importo di questi trasferimenti deve essere uguale a quanto speso per i corrispondenti istituti statali, in base al principio di parità. Di conseguenza, la legge prevede che le famiglie non debbano pagare nulla per le attività di insegnamento vere e proprie. Non sono invece finanziate le spese di funzionamento per attività diverse (momenti confessionali, “vita scolastica” in genere, eventuali spese di mensa e di convitto). Le spese sostenute dalle scuole per queste voci, come pure quelle per le attrezzature e per gli investimenti edilizi, sono a carico delle famiglie. In alcuni casi, gli Enti locali possono dare un aiuto finanziario anche per coprire queste spese: ma si tratta di una decisione assunta caso per caso e non dovuta per legge.

### Le condizioni poste per ottenere la parifica

I testi normativi prevedono nel dettaglio le condizioni che un istituto scolastico deve soddisfare per poter sottoscrivere un contratto di associazione: condizioni che in qualche situazione possono sollevare dei problemi. Esse sono in numero di sei:

1. *Un tempo di funzionamento precedente di cinque anni.*

L’istituto scolastico deve provare che funziona in modo soddisfacente; ecco perché viene fissato un termine di 5 anni a decorrere dalla data della sua apertura. Durante questo periodo, l’istituto deve poter funzionare esclusivamente con i propri mezzi, cioè con le rette pagate dalle famiglie. È lì che i nuovi istituti incontrano l’ostacolo principale (specialmente quelli musulmani). Questa regola può ammettere due “eccezioni”. La prima: le

succursali di una scuola che sia già paritaria non vengono sottoposte all'attesa dei 5 anni. Però, la definizione di "succursale" non è molto chiara (soprattutto per quanto riguarda la distanza topografica dalla sede centrale). La seconda: nelle zone di nuovo insediamento urbano, con almeno 300 alloggi nuovi, i cinque anni possono ridursi ad 1 anno, con decisione dell'amministrazione. In entrambi i casi citati, le eventuali eccezioni sono oggetto di valutazione e di negoziazione tra le scuole e le autorità pubbliche.

2. *L'igiene e la salubrità dei locali.*
3. *Personale in numero sufficiente: deve essere in numero corrispondente a quello delle scuole statali.*
4. *Qualificazione degli insegnanti: deve essere analoga a quella degli insegnanti delle scuole statali.*
5. *Rispondere ad un evidente "bisogno di scuola".*

La nozione di "bisogno di scuola" è complessa ed ha subito un'evoluzione nel tempo. Nel passato si fondava su un criterio di quantità: il "bisogno di scuola" veniva quantificato per differenza fra la capacità di accoglienza delle scuole statali e la consistenza totale della popolazione in età scolastica. Nel caso in cui l'insegnamento pubblico non fosse in grado di accogliere tutti gli allievi, oppure di fornire il tipo d'insegnamento richiesto, allora sussisteva la condizione di "bisogno di scuola". Questa condizione era abbastanza limitativa per quanto riguardava lo sviluppo dell'insegnamento paritario, ma evitava ogni concorrenza nei riguardi dell'insegnamento pubblico.

A partire dal 1971, però, il "bisogno di scuola" viene definito in base ad elementi insieme quantitativi e qualitativi. I bisogni quantitativi vengono calcolati in base alla previsione di creazione di licei e di scuole medie, elaborata su base territoriale dai Consigli regionali. Gli elementi qualitativi sono basati sul "carattere specifico" della scuola, cioè sulla richiesta delle famiglie di poter disporre di istituti scolastici confessionali, oppure che offrano un tipo di educazione specifico. La nozione di "bisogno scolastico" è diventata così più elastica e meno precisa, perché permette la stipula di contratti anche nel caso in cui la scuola pubblica possa accogliere gli alunni.

6. *La disponibilità di stanziamenti di bilancio.*

Fino al 1985, quando il "bisogno scolastico" veniva riconosciuto, lo Stato era costretto a finanziare le nuove classi e le nuove scuole da istituire nell'insegnamento paritario, anche se le somme necessarie non erano previste nel bilancio. Invece, per quanto riguardava l'insegnamento pubblico, l'e-

rogazione dei fondi era “limitativa”; vale a dire che la legge di bilancio fissava il numero complessivo di dipendenti e il Ministero non poteva istituire classi in soprannumero rispetto a quelle previste inizialmente. Successivamente, una legge ha allineato l’insegnamento paritario alle stesse regole finanziarie di quello pubblico: e quindi non si può stipulare un contratto di associazione se le risorse di bilancio ed i posti in organico sono esauriti, anche quando tutte le altre condizioni risultino soddisfatte. Questo ha modificato la natura delle trattative fra poteri pubblici e rappresentanti dell’insegnamento paritario, spostandole sul piano delle risorse di bilancio da destinare allo scopo. Ogni anno una discussione ha luogo a livello nazionale tra i rappresentanti dell’insegnamento paritario ed il ministero per stabilire quali somme verranno stanziare nel bilancio dallo Stato e votate dal Parlamento. In linea di principio, la dotazione per l’insegnamento privato è commisurata al numero di alunni registrati negli anni precedenti, ma qualche margine per negoziare permane.

### Lo stato giuridico dei docenti nelle scuole paritarie

La legge prevede che, negli istituti scolastici paritari, l’insegnamento sia assicurato da due categorie di insegnanti:

1. *da funzionari dell’insegnamento statale*: in pratica questi docenti sono poco numerosi perché l’insegnamento cattolico si è sempre opposto alla nomina di funzionari statali nei propri istituti. Si tratta di circa 1.500 unità, perlopiù vincitori di concorso (*agrégés*), i quali insegnano nelle classi post-diploma, quelle che preparano all’ingresso nelle grandi scuole (HEC, ENA, Polytechnique) e al *Brevet de technicien supérieur (BTS)*<sup>61</sup>;
2. *da insegnanti a contratto, di diritto pubblico*: essi sono 140.000. Il loro status è stato oggetto di molte discussioni ed anche di controversie giudiziarie. Una legge del 2005 lo ha ora definito con maggiore precisione: si tratta di *incaricati di pubblico servizio*, di cui lo Stato è datore di lavoro. Essi sono sottoposti a regole molto simili a quelle degli insegnanti statali e cioè:
  - **assunzione a mezzo di concorso**. Gli insegnanti delle scuole primarie vengono assunti tramite concorsi indetti dalle autorità scolastiche a livello regionale (*Académie*). Quelli delle scuole secondarie, tramite concorsi nazionali organizzati dall’amministrazione centrale, nella doppia forma dell’abilitazione professionale (CAFEP) e del concorso di *Agrégation*;

---

<sup>61</sup> Più o meno equivalente ad un diploma di Istituto tecnico superiore (ITS) nell’ordinamento italiano.

- **formazione:** la formazione iniziale e in servizio dei docenti viene organizzata dalle stesse scuole paritarie. Quelle dell'insegnamento cattolico hanno creato a questo scopo un organismo specifico chiamato FORMIRIS, che riceve sovvenzioni dallo Stato. Dopo le recenti riforme in merito, la formazione iniziale dei docenti delle scuole primarie tende ad essere totalmente assicurata da scuole specializzate private a livello regionale, in collegamento con l'insegnamento cattolico o con le facoltà universitarie cattoliche; quella dei docenti di scuola secondaria dalle università cattoliche;
- **nomina:** dopo aver superato il concorso, i docenti vengono assegnati ad una scuola privata dalle autorità scolastiche regionali. In teoria, occorre il *placet* del capo di istituto. Nella pratica, per effetto di accordi interni all'insegnamento cattolico, il consenso non è più dato dal singolo responsabile della scuola, ma da una *Commissione Accademica per l'Accordo Collettivo*, formata da dirigenti scolastici delle scuole cattoliche, cui tutti gli altri hanno rilasciato in via preliminare un mandato per vagliare ed approvare i vincitori di concorso;
- **status:** l'insegnante ha lo stato giuridico di *incaricato di pubblico servizio*: come tale, di diritto pubblico. Il suo contratto è costituito da clausole fissate per decreto (che sono inserite anche nel Codice dell'Educazione). Queste regole sono la trasposizione di quelle che vengono applicate agli insegnanti statali. Il contratto stipulato con il docente è a tempo indeterminato;
- **condizioni di servizio, carriera e remunerazione:** gli insegnanti delle scuole a contratto vengono totalmente equiparati ai loro colleghi dell'insegnamento statale, in obbedienza al principio di "parità". Hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri; vengono pagati direttamente dallo Stato; sono soggetti alle stesse regole disciplinari in caso di colpa rilevante e godono delle stesse garanzie (un capo d'istituto non può licenziare un docente). Di fatto, la loro situazione è quasi identica a quella dei funzionari pubblici, con due differenze:
  - i.* possono essere licenziati in caso di chiusura della scuola;
  - ii.* non godono dello stesso regime pensionistico dei funzionari pubblici. La loro pensione è meno generosa;
- **diritti sindacali:** visto che insegnano in istituti scolastici la cui natura giuridica è di diritto privato, gli insegnanti delle scuole paritarie usufruiscono delle istituzioni rappresentative (commissioni interne) ed anche dei diritti sindacali (rappresentanti sindacali) proprie delle imprese private. Peraltro, la situazione non è molto chiara perché, in aggiunta, essi possono far valere alcuni diritti sindacali dei funzionari

- pubblici e ciò fa nascere contenziosi;
- **controllo:** i docenti sono oggetto di valutazione (detta “amministrativa”, effettuata dal Capo d’Istituto e trasmessa al Rettore dell’Accademia) e sono sottoposti anche ad un controllo pedagogico ad opera degli ispettori dello Stato (ispettori dell’educazione nazionale nel primario, ispettori pedagogici regionali nel secondario).

### I finanziamenti statali obbligatori

Ci sono due tipi di finanziamenti obbligatori da parte dello Stato:

1. *le spese per retribuire il personale docente.* Come si è visto, sono iscritte nel bilancio dello stato e coprono un numero di posti determinato per ogni anno. Si tratta di un ammontare di denaro considerevole.
2. *quelle per coprire le spese di funzionamento relative all’ “externat”* (cioè alle sole attività di insegnamento). Queste spese sono coperte alle stesse identiche condizioni di quelle delle scuole pubbliche. Gli Enti Locali versano dei “forfaits”, cioè una quota capitaria per allievo e per anno scolastico, determinata nella stessa misura prevista per le classi corrispondenti dell’insegnamento statale. L’applicazione di questo criterio ha dato luogo a discussioni e contenziosi, in quanto a volte gli Enti Locali tendono a sottostimare i costi di funzionamento dell’insegnamento statale (e quindi la misura del finanziamento dovuto a quello paritario).
  - *per le scuole primarie*, a versare queste somme sono i Comuni, come per l’insegnamento pubblico. Queste spese sono obbligatorie, ma soltanto per le classi elementari (non per la scuola dell’infanzia, perché essa non viene compresa nella scolarità obbligatoria, che inizia a 6 anni). Sono escluse comunque le eventuali spese di mensa e di convitto (che sono a carico delle famiglie), le spese per attrezzature e gli investimenti. Il Comune può assolvere i propri obblighi mediante versamenti in denaro, oppure sotto forma di prestazioni mirate (per esempio, il rifornimento di gasolio per il riscaldamento); può anche combinare le due modalità;
  - *per i collèges* (scuole medie) e i Licei, il principio è lo stesso, ma il meccanismo è più complesso, in quanto a contribuire sono, per finalità diverse, lo Stato, le Regioni ed i Dipartimenti. Non si analizza nel dettaglio come questo avviene, dato che la questione non riveste un interesse specifico ai fini della presente ricerca.

### I finanziamenti facoltativi da parte degli enti/delle collettività pubbliche

Gli istituti paritari possono ottenere due ulteriori tipi di finanziamenti complementari, che però dipendono da decisioni volontarie degli Enti locali:

1. *spese di attrezzature e di investimento:* di regola, sono a carico delle scuole, e

quindi delle famiglie. Tuttavia, gli Enti locali possono concedere sovvenzioni alle scuole paritarie anche per queste finalità, sia pure entro certi limiti, fissati da una legislazione molto remota nel tempo;

2. *aiuti sociali*: lo Stato concede un certo numero di aiuti sociali agli allievi delle scuole paritarie, applicando gli stessi criteri che vengono adottati per gli alunni della scuola pubblica (redditi delle famiglie dichiarati al fisco). Si tratta delle borse di studio, ed anche dei libri scolastici per gli allievi delle scuole medie. Ma anche le collettività possono concedere dei contributi agli allievi delle scuole paritarie (non però direttamente alle scuole stesse). Si tratta di una possibilità e non di un obbligo: aiuti per i pasti, i viaggi scolastici, le attività sportive e culturali, i libri scolastici dei liceali, ecc.

### L'utilizzo delle finanze pubbliche

Le somme forfettarie, ricevute dalle scuole paritarie, sono gestite senza vincoli di destinazione, salvo che esse non possono essere utilizzate per le attività confessionali. La scuola è obbligata a fare un rendiconto conforme alla struttura di bilancio prevista per gli organismi privati. Deve presentare inoltre, ogni anno, due documenti contabili, certificati da un revisore dei conti:

1. un rendiconto finanziario, che registra tutte le operazioni contabili fatte dal 1° settembre al 31 agosto dell'anno successivo per ogni settore sotto contratto (se l'istituto scolastico comprende diversi settori scolastici, come una scuola media ed un liceo);
2. uno stato patrimoniale dell'organismo di gestione al 31 agosto, che evidenzia tutte le attività e le passività.

Questi documenti sono presentati al consiglio di amministrazione dell'organismo di gestione e successivamente trasmessi ai servizi finanziari dello Stato, entro 3 mesi dalla chiusura dell'esercizio. I servizi finanziari possono effettuare tutte le verifiche, anche recandosi negli istituti scolastici paritari, insieme ad ispettori generali dell'educazione e dell'amministrazione nazionale: ma questi controlli sono molto rari.

Le scuole non devono sottostare ad altri controlli, né da parte delle Corti regionali dei conti né degli Enti locali. C'è però un punto che i servizi devono in linea di principio verificare: l'entità delle tasse di iscrizione della scuola, che fanno parte delle sue risorse proprie.

### Le risorse economiche proprie

Le scuole paritarie possono ricevere, come del resto quelle pubbliche, donazioni e legati, ed anche le tasse sull'apprendistato (versate dalle aziende), se erogano formazione tecnica e professionale.

Ma soprattutto, le scuole paritarie dispongono delle somme versate dalle famiglie, che sono di due tipi:

1. *le tasse di iscrizione*: in linea di principio, l'insegnamento è gratuito, visto che è finanziato con fondi pubblici; ma le norme prevedono che le famiglie possano essere chiamate a finanziare le attività religiose e, soprattutto, gli investimenti immobiliari e le attrezzature. In pratica, le somme richieste alle famiglie non sono sempre motivate in modo chiaro: esse riguardano anche gli insegnamenti, sia quelli facoltativi, specifici della scuola, che quelli obbligatori per i quali le scuole argomentano che le somme forfettarie ricevute non sarebbero sufficienti a coprire le spese di funzionamento. Ogni scuola fissa l'entità delle proprie tasse di iscrizione, che risultano quindi molto diverse, potendo oscillare da qualche centinaio di euro l'anno nelle scuole elementari fino a più di mille euro nei licei. Non ci sono studi complessivi in materia. Alcune scuole hanno istituito un sistema di rette differenziate in funzione del reddito delle famiglie, oppure dei fondi di solidarietà. In ogni caso, non vi è quasi nessun controllo sull'operato delle scuole su questo punto;
2. *il corrispettivo di servizi*, come la mensa o il convitto. Le famiglie pagano integralmente il costo di queste prestazioni, il che può rappresentare cifre importanti.

Quel che è certo è che le famiglie dei ceti popolari hanno difficoltà finanziarie nell'iscrivere i propri figli nelle scuole paritarie, anche quando beneficiano di borse di studio statali; nelle scuole pubbliche invece l'insegnamento è gratuito e la partecipazione delle famiglie alle eventuali spese della mensa o del convitto è molto inferiore al costo effettivo.

## Di quale autonomia possono godere le scuole paritarie?

Qual è il margine di autonomia di cui godono le scuole paritarie? Quel che è certo è che esso tende a diminuire per un certo numero di ragioni pratiche, esterne ed interne ad esse:

- *esterne*: ci sono due ordini di vincoli forti che vengono dallo Stato. Da una parte, gli ordinamenti scolastici, molto minuziosi in Francia, che si applicano automaticamente anche alle scuole paritarie; dall'altro, i regolamenti sociali e finanziari, legati ai finanziamenti pubblici, che si fanno anch'essi sempre più stringenti;
- *interne*: l'insegnamento cattolico cerca di limitare l'autonomia delle sue scuole, in quanto tende a creare una propria struttura amministrativa che si sovrappone a quella delle scuole, per esempio per quanto riguarda la ripartizione dei crediti e del personale (attribuiti dallo Stato) fra le diverse Accademie ed all'interno di queste; per gli accordi in materia di aper-

tura e chiusura delle scuole, da stipulare con le autorità accademiche e regionali; per il reclutamento e l'assegnazione degli insegnanti, ecc.

Malgrado questa tendenza, restano margini non trascurabili di autonomia, che, paradossalmente, non sono sempre utilizzati a pieno:

- *sul piano del reclutamento del personale*. La scuola dispone di grande libertà nel reclutare e gestire il personale non insegnante (sia pure all'interno delle leggi sul lavoro e dei contratti collettivi); può in particolare costituire il gruppo dirigente in funzione di un vero progetto educativo ed eventualmente associare alcuni insegnanti al funzionamento della scuola. Dispone altresì di una libertà, limitata ma ad alto valore simbolico, nel reclutamento degli insegnanti: il fatto che il capo di istituto dia il proprio *placet*, anche indirettamente<sup>62</sup>, al reclutamento degli insegnanti, costituisce un fattore di coesione delle *équipes* pedagogiche (e questo, a sua volta, è un aspetto importante per la qualità delle scuole paritarie);
- *sul piano pedagogico*: nonostante regole molto minuziose in materia di orari e di programmi e malgrado la pressione delle famiglie (cui interessa quasi esclusivamente la riuscita agli esami finali), le scuole paritarie – come anche quelle statali – hanno la possibilità di sperimentare e di innovare. Anzi, le norme di legge li incoraggiano in questa direzione: ma il culto, molto francese, dell'uniformità, fa sì che tali possibilità vengano utilizzate di rado. Si nota comunque una certa propensione delle scuole paritarie a proporsi come volontarie per l'avvio di riforme o, in qualche caso, per avviare sperimentazioni;
- *sul piano educativo*, le scuole paritarie hanno piena libertà nell'organizzare le attività diverse dall'insegnamento ("vita scolastica"), che sono in effetti piuttosto ricche e vivaci nella maggior parte delle scuole. Si fa ancora sentire in molti casi la tradizione educativa delle congregazioni religiose e quindi la partecipazione delle scuole all'educazione dei ragazzi in collaborazione con le famiglie, attraverso una grande varietà di attività che vengono loro proposte.

## La scuola in Francia : verso una diversificazione ?

Se ci si ferma alle apparenze, il sistema scolastico francese obbedisce alla regola dell'uniformità. Tutto concorre a questa impressione: regolamenti nazionali, gli stessi programmi, gli stessi esami, gli insegnanti dei diversi ordini di scuole reclutati con le stesse prove e seguendo la stessa formazione, ecc.

---

<sup>62</sup> Attraverso la Commissione Accademica per l'Accordo Collettivo, cui si è già accennato.

Sotto questo aspetto, le norme amministrative rispondono almeno in parte alla domanda delle famiglie e degli studenti. Il loro obiettivo è uno solo: passare gli esami. In conseguenza, esigono che gli insegnanti “rispettino i programmi” e che preparino gli studenti alle prove seguendo i metodi più tradizionali.

Questo è vero anche per l’insegnamento paritario, che ha finito con l’adeguarsi ad un tale modello, sotto la pressione dei genitori, che vi sono più presenti (in ragione del loro livello sociale) e più attenti alla riuscita dei propri figli. Un’attenzione tanto più acuta in quanto pagano per la loro istruzione, anche se il costo che sostengono è solo una frazione di quello reale. Ne discende che le scuole paritarie, anche se in linea di principio dispongono di maggiore autonomia rispetto a quelle statali, utilizzano poco tali margini di libertà; ed i responsabili dell’insegnamento cattolico lo rilevano con qualche rammarico.

Ma la realtà è più complessa: per una serie di motivi, esistono differenze importanti fra una scuola e l’altra, sia nell’ambito statale che in quello paritario. Malgrado le resistenze che esistono, l’innovazione, la sperimentazione, la ricerca di risposte appropriate rispetto alla domanda delle famiglie ed ai bisogni educativi degli allievi si fanno strada poco a poco, sia nelle scuole statali che in quelle paritarie.

In primo luogo, questo avviene in dipendenza della popolazione scolastica di ogni istituto, a seconda che essa provenga da ambienti sociali favoriti o meno. Al giorno d’oggi, ci sono situazioni molto varie, che spaziano dalle scuole chic del centro città fino a quelle frequentate dai ceti popolari o dagli immigrati, soprattutto nelle scuole professionali o nelle periferie. E’ questo che porta a gestire in modo diverso le scuole classificate ZEP (“a rischio”), con benefici economici e di carriera per il personale che vi insegna; è sempre per questo che in alcune di queste (le scuole ECLAIR) vengono condotte sperimentazioni (ricerca di candidati all’insegnamento su profili predefiniti; parere del dirigente prima dell’assunzione...). In queste scuole, gli insegnanti sono di necessità spinti a sperimentare nuovi metodi pedagogici ed a prendere iniziative innovative, spesso inserite in un più ampio progetto di istituto. Ma non si tratta di casi isolati: in molte scuole normali si svolgono sperimentazioni, con l’accordo dei dirigenti; solo che non si tratta di sperimentazioni ufficiali e che esse non vengono pubblicizzate all’esterno, per non incorrere nelle reprimende dell’amministrazione o degli ispettori.

In aggiunta, e più in generale, le scuole sono sempre più esposte alle richieste delle famiglie (ed ancor più nelle scuole paritarie che in quelle statali). Grande è la richiesta di innovazione in certi ambiti, come ad esempio l’insegnamento delle lingue straniere o l’utilizzo delle tecnologie informatiche.

Analogamente, si fa sentire la pressione delle comunità locali perché vengano offerte formazioni di tipo nuovo, corrispondenti ai bisogni del mercato locale del lavoro, o nuove tipologie di servizi in ambito culturale e sportivo. Infine, anche la politica ufficiale del Ministero mira a favorire sperimentazioni ed innovazioni, visti i mediocri risultati del sistema (ad esempio, nelle ricerche PISA) e visto il numero consistente di studenti che abbandonano gli studi senza qualifiche o diplomi di alcun genere. E' vero che le resistenze fra gli insegnanti sono forti, per via delle tradizioni culturali e della forte incidenza dei sindacati: ma le necessità contingenti costringono comunque il sistema ad evolversi.

Va detto, da ultimo, che dietro una facciata di uniformità, il sistema francese offre in realtà una grande varietà di scuole ed un'offerta diversificata, almeno per una parte delle famiglie. Quelle fra di loro che sono informate e culturalmente provvedute hanno una scelta abbastanza ampia sia fra le scuole statali che fra quelle paritarie e trovano di fatto quel che corrisponde ai loro desideri in materia di istruzione.

Ma questa realtà ha i suoi limiti: da un lato, essa riguarda le famiglie favorite e le classi medie (soprattutto quelle composte di persone con elevati titoli di studio), ma non quelle dei ceti popolari, poco o niente informate. D'altro canto, la scelta delle famiglie non si fonda su valutazioni oggettive dei risultati delle singole scuole, ma su voci riferite e soprattutto sulla composizione sociale degli studenti che le frequentano.

In sostanza, il sistema scolastico francese ha difficoltà ad accettare il pluralismo e ad organizzarlo: una scelta che presupporrebbe di informare con chiarezza le famiglie sulle caratteristiche ed i risultati documentabili di ogni scuola. Il processo di diversificazione e di sviluppo autonomo delle scuole è certamente lento, ma qualcosa si muove.



# IL CASO DELL'ITALIA

## LE SCUOLE PARITARIE

### Il peso della storia: dalla scuola privata alla scuola paritaria

La storia del sistema scolastico italiano è attraversata fin dai suoi esordi dalla questione della scuola cattolica, con la quale lo stato italiano dovette confrontarsi in condizioni di inferiorità, soprattutto materiale e di risorse umane. Si pensi all'immenso patrimonio edilizio di cui godevano la Chiesa e gli ordini religiosi che per secoli avevano promosso, mantenuto e sviluppato una rete vastissima e capillare di scuole, istituti e collegi. Basti un esempio: per parecchi anni dopo l'Unità, numerosi insegnanti dei ginnasi e dei licei, ancorché retribuiti dallo Stato, erano degli ecclesiastici, spesso di notevole livello culturale.

È forse per questa sfida originaria alle prerogative dello Stato nazionale, che la scelta dei liberali, a partire dal Conte Casati, fu quella di concepire, sul modello napoleonico, un sistema scolastico fortemente accentrato, che con la statalizzazione della scuola elementare – a partire dal 1911 – diventò un quasi-monopolio, accentuando i caratteri della centralizzazione e della gestione ministeriale, che mantiene ancora oggi.

Il Fascismo completò e portò alle estreme conseguenze questo disegno, e ne fece strumento di controllo burocratico ed autoritario; si pensi all'istituzione del libro di testo unico. Gentile dette maggiore spazio all'iniziativa privata con il riconoscimento legale dei titoli rilasciati dalle scuole variamente convenzionate con lo Stato attraverso l'istituzione dell'esame di Stato (1923). Lo scopo esplicito era quello di soddisfare l'incremento della frequenza scolastica in corso già nei primi decenni del '900, senza gravare sul bilancio statale. Come sosteneva Gentile, lo Stato avrebbe dovuto riservare a sé il compito di gestire *“poche scuole ma buone... poiché non occorre che lo Stato moltiplichi i milioni destinati alla scuola media; ma occorre che riduca le sue scuole, ammettendovi soltanto i pochi eletti, per i quali veramente è fatta quella liberale e disinteressata cultura umana, che è la forza viva e direttiva della civiltà nazionale”*<sup>63</sup>, lasciando così il resto della popolazione studentesca al libero mercato delle scuole private “parificate”, dette anche “a sgravio”, poiché i comuni e lo Stato potevano sgravarsi dai loro obblighi di mantenimento.

Ma il progetto di Gentile fallì e la domanda di istruzione si riversò in grande maggioranza sulle scuole statali, anche perché lo Stato fascista aveva bisogno di affer-

---

<sup>63</sup> Giovanni Gentile, 1918, pag. 286.

mare la sua presenza tra la masse (fin dalla più giovane età) e garantire il consenso all'ideologia dominante, pur assicurando alla Chiesa, con il Concordato del 1929, l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole statali. Così, al tramonto del Ventennio, le scuole elementari private raccoglievano solo il 4% degli iscritti. Il sostegno economico dello Stato consisteva in modesti contributi – di cui è rimasta scarsissima traccia nella documentazione contabile - riservati a una minoranza di scuole “sussidiate” e “parificate”, i cui iscritti superavano di poco l'1% dell'intera popolazione scolastica; 71.000 unità su quasi 5 milioni di scolari (vedi Tab. n. 1).

**Tabella 1**  
**Alunni iscritti alle scuole elementari del Regno d'Italia nel 1939**

<b>Totale iscritti alle scuole elementari</b>	<b>Isritti alle scuole elementari non statali</b>	<b>di cui</b>	<b>Isritti alle scuole sussidiate</b>	<b>Isritti alle scuole non sussidiate</b>
4.900.000	197.000 (4%)		71.000 (1,4%)	126.00 (2,6%)

Fonte: De Fort, 1995, pag. 360.

Il mondo cattolico seppe comunque trarre buon frutto dalle aperture normative a tutela della libertà di istituire scuole da parte dei privati e tra gli anni Venti e Trenta riuscì ad organizzare e consolidare una rete capillare di scuole, a cominciare dalle scuole materne (o preparatorie), dove l'iniziativa dello Stato era del tutto assente. Ordini religiosi, associazioni caritative, parrocchie crearono di fatto – se non di diritto – un vero sistema scolastico a gestione centralizzata e privata, parallelo e in certa misura competitivo con quello statale ... e senza controlli effettivi.

A tre anni dalla fine della guerra (1948) la scuola privata copriva quasi il 20% dell'intera offerta di istruzione e la scuole gestite da enti religiosi ne rappresentavano la grande maggioranza (63%). (Tab. n. 2).

**Tabella 2**  
**Alunni iscritti alle scuole statali e non statali nel 1948**

<b>Scuole</b>	<b>popolazione scolastica totale</b>	<b>% private</b>	<b>di cui gestite da enti religiosi</b>
Materna	918.000	78 %	55 %
Primaria	4.843.000	7 %	83 %
Secondaria di I grado	528.000	22 %	59 %
Secondaria di II grado	342.000	24 %	55 %
Totale	6.631.000	19 %	63 %

Fonte: Ciani, Valitutti, 1965, pg.222

I cattolici affrontarono quindi il dibattito nella Costituente da posizioni di forza, tanto che alcuni di essi, in primo luogo il ministro Gonella, auspicavano il riordino del sistema scolastico uscito dal Fascismo secondo un criterio di parità tra scuole statali e non statali. Ma la tesi della equiparazione tra pubblico e privato fu contrastata da un agguerrito fronte laico ed anche dalla ricerca di un compromesso da parte di alcuni settori politici cattolici, che con la fine del *non expedit* ritenevano superato l'antico contrasto fra poteri e, con esso, l'accentuazione laicista che aveva caratterizzato la cultura delle classi dominanti risorgimentali.

In questo contesto polemico si raggiunse il compromesso dell'articolo 33, fonte di infiniti conflitti interpretativi, che dovettero aspettare più di mezzo secolo per essere almeno in parte rimossi.

Detto articolo è una combinazione del potere-dovere dello Stato di procedere all'istituzione di scuole statali "*per tutti gli ordini e gradi*" con il riconoscimento della libertà di istituire scuole da parte di enti e privati, ma "*senza oneri per lo Stato*". Quest'ultima formula esclude che l'istituzione di scuole non statali debba essere accompagnata e sorretta dal finanziamento pubblico, ma nulla dice sull'impegno finanziario per il funzionamento delle stesse. In questo senso si espresse Corbino, presentatore dell'emendamento recante detta formula nella seduta del 29 aprile 1947: "*Noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore di istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato*"<sup>64</sup>.

Questa disposizione, quindi, evidenzia che il sistema pubblico di istruzione non coincide con quello dello Stato – che ne rappresenta però il pilastro principale – e che la costruzione di questo sistema non è completa senza l'integrazione con le scuole istituite da "enti e privati". In tale contesto, l'articolo 33, al quarto comma, nell'affidare alla legge la realizzazione della parità scolastica, diviene una norma che prefigura la realizzazione di un sistema pubblico pluralistico.

Nel Dopoguerra, la polemica e la contrapposizione politica ha impedito una serena disamina del problema non solo del finanziamento alle scuole private, che rimane ancora assai vivo, ma soprattutto dell'assetto da dare al sistema, rimasto – a detta di molti esperti – troppo debitore dell'eredità del Fascismo, vittima, come scrive Sabino Cassese, della "*inesorabile tragedia della perseveranza storica*"<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Vedi Aldo Sandulli, 2003.

<sup>65</sup> In Sabino Cassese, 2011.

Per molto tempo, in attesa di una legge sulla parità che desse attuazione al citato articolo 33 e in nome dell' "uguale trattamento" tra studenti delle scuole private e di quelle statali, si operò con una certa convergenza tra laici e cattolici a favore del sostegno economico per la scuola materna non statale (gestita da enti religiosi, da Enti locali e di assistenza), considerata *esterna* al sistema di istruzione e con funzione di supplenza della carente iniziativa dello Stato. Così avvenne in parte anche per la scuola elementare privata, per la quale i contributi vennero variamente giustificati con una pletora di formule giuridiche cresciute in epoca fascista: scuole parificate, sussidiate, legalmente riconosciute e pareggiate; con un costo globale di 2 miliardi di lire, pari allo 0,3 % della spesa statale per l'istruzione. (Tab. n. 3).

**Tabella 3**  
**Contributi dello Stato alle scuole elementari non statali (1951-1955 e 1960)**

Anno	Totale della spesa statale per l'istruzione	contributi dello Stato alle scuole elementari non statali	%	n. degli allievi delle scuole elementari non statali	spesa statale per allievo
	in miliardi di lire				in lire
1951	213	0,9	0,4	239.400	3.759
1955	349	1	0,3	235.000	4.255
1960	620	2	0,3	225.000	8.889

Fonte: Santucci, 1965, pag. 214.

Dopo l'avvento del Centro-sinistra, i laici ripresero l'iniziativa con l'approvazione nel 1968 della legge che istituiva la scuola materna statale, che contribuì a contenere progressivamente l'offerta privata (in gran parte gestita da enti religiosi), riducendola all'attuale 38%, dall'80% degli anni Cinquanta. Negli anni seguenti, la Democrazia Cristiana reagì con la presentazione di numerosi disegni di legge sulla parità, che però non riuscirono mai a superare la soglia delle commissioni parlamentari, anche per i timori di dover accettare una disciplina di garanzia e di obblighi sui principi, sulla qualità, sugli insegnanti e sugli alunni.

Ma nel 1994 arrivò l'importante pronuncia della Corte Costituzionale che considerava ingiustamente discriminatoria l'esclusione dal godimento di provvidenze statali (per l'acquisto dei libri di testo) di quegli alunni che avevano scelto di assolvere l'obbligo scolastico in scuole non statali.

Per la prima volta veniva abbandonata la vecchia impostazione per la quale gratuità dell'istruzione e servizio statale andavano necessariamente insieme,

privando altri cittadini di un diritto solo perché non avevano scelto una scuola di Stato.

### La svolta dell'autonomia (L. 59/97) e della parità (L.62/00)

Verso la fine degli anni '90 una intensa fase legislativa vede la revisione sostanziale della configurazione del sistema di istruzione, con il riconoscimento alle scuole della personalità giuridica e dell'autonomia didattica ed organizzativa all'interno di un sistema educativo integrato di istruzione e formazione (L.59/97). Tale fase si conclude coerentemente con l'emanazione della legge sulla parità (L. 62/00).

L'autonomia delle scuole implica in teoria l'abbandono di una scuola statale uniforme gestita dall'alto per cedere il passo all'idea di diverse scuole che si autodeterminano dal basso, secondo una prospettiva in cui viene meno il monopolio ministeriale sul servizio pubblico scolastico.

Ad uno Stato gestore avrebbe dovuto sostituirsi, attraverso la competenza esclusiva in materia di norme generali, uno Stato regolatore.

In questa prospettiva di ampio respiro, la legge 62 va considerata come un completamento della legge sull'autonomia, che implica che una parte cospicua delle decisioni di gestione riguardanti le scuole passi dallo Stato al sistema regionale e locale e alle singole scuole, senza che questo significhi un nuovo centralismo "regionale" ma, al contrario, un superamento del primato della gestione burocratica sulla gestione tecnica del servizio: "era necessario puntare su un forte ruolo dell'autonomia scolastica, finalizzata a valorizzare le energie interne alla scuola, in una prospettiva di responsabilizzazione della comunità scolastica rispetto alla tradizionale dipendenza dalla piramide burocratica"<sup>66</sup>.

Al decentramento e all'autonomia fa seguito il principio di sussidiarietà orizzontale, con l'ingresso nel servizio pubblico di scuole istituite sia da enti locali che da soggetti privati.

In sostanza, quello che ne risulta è un sistema:

- *pubblico*, anche se non esclusivamente statale, poiché pubblica è la funzione che svolgono le scuole che vi appartengono;
- *pluralistico*, perché, accanto al pluralismo *nelle* scuole, garantito nelle istituzioni statali dal principio della libertà di insegnamento, esso realizza il pluralismo *delle* scuole, attraverso l'integrazione nel sistema di istituzioni portatrici di un progetto culturale autonomo (il "Progetto di istituto") e di una

---

<sup>66</sup> TreeLLLe (Quaderno n.5), 2006, pagg. 14-15; e vedi, per il confronto internazionale, TreeLLLe (Seminario n. 6), 2005.

offerta educativa diversa, ma compatibile con il quadro di riferimento disegnato dalla Carta Costituzionale;

- *unitario e nazionale*, perché il sistema di diritti ed obblighi fissati con la legge sulla parità per le scuole non statali ne garantisce la coerenza e l'unitarietà; pur valorizzando – implicitamente – le possibilità di queste scuole di aderire con maggiore flessibilità, innovazione ed efficienza alla diversità della domanda;
- *partecipato e non antagonista*, perché il rapporto tra scuole statali e scuole non statali che chiedono ed ottengono la parità dovrebbe essere di coesione e integrazione e non di separazione o, peggio, di contrapposizione.

Il riconoscimento della parità (in realtà, una presa d'atto dei requisiti richiesti dallo Stato), almeno sul piano formale, inserisce la scuola "privata" nel sistema pubblico nazionale di istruzione e garantisce:

- l'equiparazione dei diritti degli studenti a prescindere dalla scuola frequentata, con il conseguente diritto alle provvidenze per il diritto allo studio, i buoni libro, i trasporti, ecc.;
- le medesime modalità di svolgimento degli esami di Stato;
- l'assolvimento dell'obbligo di istruzione;
- l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi lo stesso valore dei titoli rilasciati da scuole statali.

Da parte sua, la scuola paritaria si impegna a contribuire alla realizzazione della finalità di istruzione ed educazione che la Costituzione assegna alla scuola e al rispetto delle regole di organizzazione, di gestione e di funzionamento previste dalla legge<sup>67</sup>.

Anche se gli obiettivi della legislazione sull'autonomia della fine degli anni '90, sono rimasti in gran parte inattuati (soprattutto in relazione all'autonomia finanziaria), il dibattito politico, la ricerca giuridica, economica e pedagogica, i cambiamenti culturali dell'utenza e l'iniziativa delle scuole hanno conseguito risultati significativi soprattutto sul piano degli atteggiamenti e delle convinzioni, che si possono riassumere in pochi punti significativi.

1. *L'integrazione*. L'invito all'integrazione e alla collaborazione contenuto nella Legge è stato colto soprattutto sul piano di principio; nei fatti, però, la distinzione è rimasta netta, anzi si è ulteriormente rafforzata per la crescente difficoltà della scuola paritaria a sostenere spese crescenti senza adeguato sostegno. Tuttavia, passi in avanti sono stati fatti: e non ha destato, ad esempio, alcuno scandalo il fatto che – nel 2013 – il Ministro dell'istruzione abbia scelto tre scuole paritarie per avviare una sperimentazione sul liceo quadriennale.

---

<sup>67</sup> <http://www.camera.it/parlam/leggi/000621.htm>

2. *La scuola paritaria di “ispirazione cristiana”*. La scuola paritaria “di ispirazione cristiana”, ora integrata nel sistema pubblico, non è più vista come un’alternativa ideologica alla scuola statale (la “scuola dei preti” di gentiliana memoria). Appare evidente che essa non richiede agli utenti una identificazione obbligatoria con i valori che la fondano, ma si presenta piuttosto come scuola in grado di rispondere alla domanda delle famiglie con metodi, opportunità o condizioni organizzative diverse, che la rendono in qualche caso preferibile rispetto a quella statale. Le stesse famiglie non vi ricercano tanto la conformità alle proprie convinzioni religiose, quanto piuttosto una risposta alle loro particolari esigenze di qualità dell’offerta: preparazione degli insegnanti e loro stabilità, ambiente tranquillo e controllato, ecc.

La scelta valoriale, come dimostra una recente indagine su un campione significativo di genitori, si colloca al sesto posto tra i criteri di scelta (Tab. n. 4).

**Tabella 4**  
**Criteri per la scelta della scuola da parte dei genitori**

Qualità dell’insegnamento	90,7 %
Prepara a proseguire gli studi	88,8 %
Ambiente tranquillo	85,4 %
Attenzione alla cittadinanza	79,9 %
Stabilità degli insegnanti	76,6 %
<b>Educazione coerente con i valori</b>	<b>73,7 %</b>
Motivi contingenti (orario, ecc.)	64,0 %
Consigli di parenti ed amici	59,8 %
Prepara a trovare lavoro	41,7 %

Fonte: Agasisti, Ribolzi, 2010, pag. 3.

3. *La responsabilità per i risultati*. Per effetto della sempre più diffusa pratica della valutazione (iniziata alla fine degli anni ’90 con le prime rilevazioni Ocse-Pisa), l’attenzione delle famiglie e dell’opinione pubblica si è concentrata sull’efficacia e la qualità del servizio di istruzione, più che sulla sua natura statale o privata, che di per sé non è in grado di garantire o assicurare nessun risultato certo. Per questo la denuncia del fenomeno patologico – e persistente – dei “diplomifici” o delle scuole di “recupero anni” ha lasciato il posto al dibattito sugli esiti del servizio di istruzione (livello delle competenze, efficienza della spesa, accesso al lavoro dei diplomati, abbandoni, ecc.).

4. *Le risorse*. L’opinione pubblica, per quanto riguarda i contributi alle scuole paritarie, è sempre meno interessata alla diatriba sui contributi statali, se i due più significativi referendum popolari indetti nel 2013 sull’argomento, nella provincia di Trento e nella città di Bologna, hanno registrato una

modesta partecipazione: rispettivamente il 19% e il 28% degli aventi diritto al voto. Sul piano più strettamente quantitativo, nonostante seri limiti, che vedremo in seguito, la legge sulla parità ha segnato una certa svolta nell'assegnazione delle risorse finanziarie statali riservate alle scuole paritarie (soprattutto alle scuole dell'infanzia e primarie). Nel 2002, per la scuola dell'infanzia e la primaria, si è registrato un aumento pari al doppio di quelle assegnate nel 1999, l'anno prima della approvazione della legge (Tab. n. 5).

**Tabella 5**  
**Risorse assegnate alle scuole paritarie prima e dopo la legge 62 sulla parità del 2000**  
*(tutto espresso in milioni di euro)*

<b>Scuola</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>	<b>1999 = 100</b>
Infanzia	91,0	360,4	+ 296 %
Primaria	76,0	150,0	+ 97 %
Secondaria di I e II grado	5,5	7,0	+ 27 %
Integrazione dei disabili	—	3,6	—
Totale	172,5	521	202 %

Fonte: Miur, 2007.

In sostanza, la legge 62, nell'assicurare la natura pubblica della funzione educativa e insieme priorità e prevalenza alle pubbliche istituzioni e alla responsabilità dello Stato nel dettare le regole del sistema, ha facilitato il processo già in corso dagli anni '80, di laicizzazione di tutta la scuola, statale e non statale.

### Il sistema delle scuole paritarie

È legittimo parlare di un "sistema" (articolato in vari sottosistemi) delle scuole non statali (oggi quasi tutte paritarie), perché nella lunga storia di questa importante sezione dell'istruzione nazionale, esse si sono aggregate in associazioni per ordine di scuole, per orientamento valoriale, per rappresentanza e per la legittima difesa dei loro interessi. Inoltre, almeno dal secondo Dopoguerra, le scuole non statali sono anche associate in quanto "datori di lavoro", che sottoscrivono contratti nazionali per quasi 100.000 dipendenti (insegnanti e personale di servizio).

Fatta questa premessa, bisogna sottolineare che i dati in questo campo non sono molto affidabili, anche se ultimamente la costituzione di una banca dati ministeriale ha sopperito in parte a questa incertezza. Sebbene nel comparto della scuola paritaria siano presenti associazioni datoriali e di rappresentanza

di tendenza laica e religiosa, i dati e le statistiche più attendibili provengono in gran parte dalla scuola cattolica, che dispone di un suo Centro Studi delle Scuole Cattoliche (CSSC). Nella raccolta dati, infine, non figurano le provincie autonome di Trento e di Bolzano che, come vedremo, hanno storia, caratteristiche e andamenti molto diversi dal resto d'Italia.

Nonostante queste difficoltà, risulta chiaro che la presenza delle scuole non statali è andata progressivamente diminuendo nel corso degli anni, con un notevole ridimensionamento nella secondaria di primo e secondo grado, che oggi accoglie solo il 4 – 6% del totale degli iscritti: cioè una quota irrilevante del sistema, che ormai è quasi del tutto statalizzato. Solo considerando anche la scuola dell'infanzia (che non è scuola dell'obbligo) il peso complessivo della scuola paritaria raggiunge il 12% (Tab. n. 6).

**Tabella 6**  
**% degli allievi delle scuole non statali paritarie sul totale degli iscritti (1950-2010)**

anni	infanzia	primaria	secondaria di I grado	secondaria di II grado	totale
1950	81%	7%	46%	24%	27%
1960	65%	9%	11%	17%	22%
1970*	60%	7%	5%	11%	18%
1980	60%	8%	5%	11%	19%
1990	48%	8%	5%	9%	17%
2000**	41%	9%	5%	7%	17%
2010	41%	7%	4%	6%	16%
2013	38%	7%	4%	6%	12%

\* stima Istat \*\* stima Miur

Fonte: dal 1950 al 1990: Istat, 2011; dal 2000 al 2013: Miur, 2011, 2014.

Il quadro complessivo rimane inoltre fortemente sbilanciato verso la scuola dell'infanzia, che da sola rappresenta quasi due terzi del totale.

Prevalgono tra le paritarie le scuole cattoliche, intese nel senso generico, e cioè comprensive anche di quelle “di ispirazione cristiana”, che rappresentano a loro volta circa i due terzi del sistema, anch'esse presenti in grande maggioranza nella fascia delle scuole dell'infanzia.

La distribuzione delle scuole paritarie sul territorio nazionale varia molto da regione e regione, con netta prevalenza per il Nord. Nel Veneto, ad esempio, le scuole dell'infanzia paritarie coprono oltre il 68% della domanda complessiva. Percentuali inferiori, ma pur sempre significative, si registrano in altre regioni del Nord.

Rilevante è anche la presenza in quasi tutte le regioni, sebbene con percentuali largamente inferiori, delle scuole primarie e di quelle secondarie, anche se il personale religioso ormai si è ridotto di molto (Tab. n. 7).

*Il fatto certo è che, a causa della crisi economica, il numero degli iscritti tende progressivamente a diminuire in tutte le regioni, determinando la conseguente chiusura di un rilevante numero di istituti.*

Come vedremo in seguito, la crisi economica ha solo fatto emergere con maggiore drammaticità la contraddizione della “svolta” della parità: alla legittimazione formale della presenza dell’offerta educativa non statale non ha corrisposto un adeguato e coerente sostegno finanziario, per cui i costi continuano a gravare quasi interamente sulle famiglie. Ne deriva che solo le famiglie abbienti possono esercitare il loro diritto di scelta rispetto alle numerose altre (secondo alcune ricerche, almeno l’8%)<sup>68</sup> che invece si vedono preclusa questa possibilità, con effetti di frustrazione e di malcontento di fronte a quella che viene percepita come una palese discriminazione.

**Tabella 7**  
**Distribuzione geografica degli allievi delle scuole paritarie – 2013**

<b>Scuole</b>	<b>NORD</b>	<b>%</b>	<b>CENTRO</b>	<b>%</b>	<b>SUD</b>	<b>%</b>
Infanzia	395.000	61	99.400	15	150.000	23
Primaria	87.200	46	39.700	21	64.000	34
Secondaria di I grado	49.800	71	12.000	17	8.000	11
Secondaria di II grado	62.500	41	20.500	13	69.000	45
Totale	594.500	56	171.600	16	291.000	28

Fonte: Miur, 2014.

### Il caso della formazione professionale regionale (IeFP).

La Formazione professionale regionale iniziale (rivolta a ragazzi dai 14 ai 17-18 anni) si è storicamente sviluppata, in base all’ordinamento costituzionale, come attività governata dalle Regioni, che la gestiscono tramite convenzioni con soggetti privati, previo accreditamento rilasciato dalla stessa Regione. Questi soggetti sono per lo più enti di emanazione sindacale, oppure associazioni cattoliche o di ispirazione cristiana, riunite sotto la sigla di “Forma”, che rappresenta circa l’80% dei gestori dei

<sup>68</sup> Ribolzi, Agasisti, 2010

centri di formazione.

In passato la formazione professionale veniva superficialmente considerata come puro e semplice “addestramento”, destinato a ragazzi espulsi dalla scuola che dovevano apprendere velocemente un mestiere per inserirsi nel mondo del lavoro. Solo a partire dagli ultimi anni del secolo scorso, con il cosiddetto *obbligo formativo*, e successivamente con il *diritto dovere* di formazione, la valenza educativa della formazione professionale è stata riconosciuta non solo sotto l'aspetto della preparazione del lavoratore, ma anche sotto quello della formazione del cittadino, e pertanto la Formazione professionale è divenuta un percorso valido ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione ed è entrata a far parte del cd. Sistema educativo di Istruzione e Formazione.

La legge 53/2003 ed i successivi decreti legislativi hanno istituito il percorso dell'Istruzione e formazione professionale (IeFP), organizzato in tre anni che portano al conseguimento della qualifica regionale, e danno la possibilità di proseguire in un quarto anno per conseguire il “Diploma professionale” regionale (per ora attuato solo a Trento, Bolzano, in Piemonte, Lombardia e Liguria). I modelli didattici sono molto vari e sono centrati sull'apprendimento operativo (o esperienziale), senza trascurare le discipline di carattere culturale generale.

I corsi si svolgono nei Centri di formazione accreditati dalle Regioni, oppure possono svolgersi in forma sussidiaria (integrativa o complementare) negli Istituti professionali statali. Nel primo caso (sussidiarietà integrativa), gli studenti del percorso scolastico quinquennale possono conseguire, al termine del primo triennio, anche la qualifica rilasciata dalla Regione (utilizzando i margini di flessibilità curricolare riconosciuti alle autonomie scolastiche); nel secondo caso (sussidiarietà complementare), gli Istituti Professionali attivano classi che seguono gli standard formativi e l'ordinamento dei percorsi regionali di IeFP, al cui interno si conseguono sia le qualifiche che i diplomi professionali regionali.

Nell'arco di soli 9 anni, circa 300.000 giovani tra i 14 e i 17 anni (11% degli iscritti alla scuola secondaria superiore) si sono iscritti ai percorsi di Istruzione e Formazione professionale, con l'obiettivo di acquisire una qualifica professionale riconosciuta e spendibile a livello nazionale ed europeo e con la prospettiva di un lavoro dignitoso e soddisfacente. Questi giovani che esprimono un concreto bisogno di professionalità e di istruzione pratica erano poco più di 20.000 nel 2003. Nessun settore del nostro Paese ha fatto registrare, in un tempo così breve, una analoga crescita. È anche attraverso questo percorso che si sta combattendo la dura lotta

contro l'abbandono, la dispersione, l'esclusione e la disoccupazione cronica. Le indagini più recenti mostrano discreti risultati: la seconda indagine Isfol sugli esiti occupazionali e formativi di questi percorsi evidenzia che il 50% dei giovani risulta occupato a più di tre anni dalla qualifica. Un dato che conferma come i percorsi triennali di Istruzione e Formazione professionale rappresentino un buon canale di accesso al mercato del lavoro per i giovani nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni. Inoltre, circa il 60% degli intervistati afferma che il lavoro ottenuto è coerente in tutto o in parte con il corso di qualifica professionale che ha frequentato. L'indagine Isfol, inoltre, mette in evidenza che la maggior parte del campione di giovani indagato, ossia 5.000 qualificati nell'anno scolastico 2008/2009, ha trovato lavoro venendo dalle agenzie formative (55%), contro il 38% di quelli provenienti dalle scuole.

Non si può negare che l'Istruzione e Formazione Professionale abbia trovato con successo una sua collocazione all'interno del sistema educativo, mostrando uno sviluppo che non trova corrispondenza in altre filiere del secondo ciclo; tuttavia questo sviluppo non si realizza con uguali modalità in tutte le Regioni. Al Nord le Regioni hanno contribuito in modo rilevante a finanziare l'offerta dei Centri accreditati, per cui la quota di partecipazione degli allievi in questa tipologia di offerta formativa si è mantenuta alta. Al Centro e al Sud la presenza dei Centri accreditati rimane minoritaria (26% al Centro e 16% al Sud), anche per la mancanza di specifici finanziamenti regionali, per cui la grande maggioranza delle iscrizioni a questo percorso si concentra negli Istituti Professionali di Stato. Pertanto il sistema di IeFP non è decollato ovunque allo stesso modo, né sono state previste azioni compensative per la diffusione delle migliori esperienze di formazione sul territorio nazionale.

Inoltre l'opzione che lascia aperta la porta per l'acquisizione della qualifica triennale all'interno degli Istituti Professionali continua a guadagnare terreno nei confronti della scelta per i Centri di formazione professionale accreditati: i dati mettono in evidenza che nel 2012/2013 gli iscritti al primo anno dei percorsi triennali di IeFP si sono indirizzati per il 61% ai primi.

Infine, non va trascurato il fatto che i Centri accreditati dimostrano una maggiore efficienza nella gestione: un allievo costa 5.100 euro rispetto agli oltre 7.600 pro capite in un Istituto professionale statale<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Zagardo, 2013 e Miur, 2011.

**Tabella 8**  
**Il sistema della Istruzione e formazione professionale – 2012**

	Corsi organizzati da Istituzioni formative accreditate dalle regioni (CFP)	Corsi organizzati da Istituti professionali statali	Totale
Iscritti	128.000	163.000	291.000
Di cui al Nord	77%	27%	49%
Percentuale di studenti che arrivano a conseguire la qualifica	68%	46%	

Fonte: Isfol, 2013.

## Il nodo del finanziamento alle scuole paritarie: natura e limiti dei contributi statali

Oggi gli studenti che frequentano le scuole paritarie sono il 38% nelle scuole dell'infanzia e dal 4 al 7% nelle primarie e secondarie: in totale, il 13% dell'intera popolazione scolastica. Le scuole paritarie, tuttavia, ricevono dallo Stato un contributo annuo inferiore all'1% della spesa pubblica complessiva per l'istruzione, pari a una media per studente di circa 463 euro<sup>70</sup>. In particolare, con i criteri aggiornati dalla legge 27 del 2006, il denaro pubblico viene erogato sotto forma di:

- sussidi diretti per la gestione di scuola dell'infanzia e primarie (ex "parificate");
- finanziamenti di progetti finalizzati all'elevazione della qualità ed efficacia delle offerte formative delle scuole secondarie di I grado;
- contributi per l'esercizio del diritto allo studio, disponibili solo per la scuola dell'obbligo;
- contributi per favorire l'inserimento dei disabili e l'acquisto delle strutture necessarie.

Il quadro complessivo della ripartizione dei fondi tra i vari ordini di scuole rivela non solo l'esiguità del contributo, ma anche la forte sperequazione tra scuola dell'infanzia e primaria da una parte e scuole secondarie dall'altra.

<sup>70</sup> La distribuzione è peraltro fortemente sbilanciata: a livello di scuola dell'infanzia, le scuole paritarie rappresentano il 38% del totale dell'utenza; a livello primario e secondario, si va dal 4% al 7%. Tuttavia, il dato è ugualmente significativo, visto che ad essere finanziata è soprattutto la scuola dell'infanzia (cui non si è mai applicata la norma costituzionale, in quanto a lungo considerata come sostitutiva di un segmento non presente nell'offerta statale di istruzione).

Bisogna infatti considerare anche il fatto che le prime due integrano – soprattutto al Nord – il contributo statale con sostanziosi aiuti da parte delle Regioni e degli Enti locali. L'entità di queste integrazioni è molto variabile, ma può in qualche caso risultare equivalente a quanto versato dallo Stato.

Il “privilegio” del finanziamento alla scuola dell'infanzia è ben giustificato dallo stesso Autore del provvedimento: *“la scuola materna è scuola, ma ha una sua peculiarità derivante dalla sua stessa natura e dall'età dei suoi alunni. Per questo essa non rientra nella stretta disciplina dell'articolo 33 come l'hanno pensata i costituenti, che non conoscevano allora la scuola materna nella sua moderna configurazione. C'è poi l'argomento di fatto, di non poco rilievo, che nella scuola per l'infanzia il 45 per cento dei bambini va in scuole non statali, private e comunali, che svolgono un ruolo di grande rilievo sociale, esprimendo a volte anche livelli di innovazione e di eccellenza riconosciuti. Lo Stato copre solo il 55 per cento degli alunni e per coprire da solo l'intera popolazione impiegherebbe anni ed anni, chissà quanti. ... è quindi ragionevole non solo non far morire queste scuole, ma anzi destinare loro risorse per qualificarle, e operare d'ora in poi per estenderne la presenza dove esse mancano, ovvero soprattutto al sud, naturalmente lo Stato deve fare la sua parte con le sue scuole”*.<sup>71</sup>

L'importo è attribuito dai Direttori Generali degli Uffici Scolastici Regionali prioritariamente alle scuole paritarie che svolgono un servizio scolastico senza fini di lucro e che comunque non sono legate a società aventi fini di lucro o da queste controllate.

Al di là dei risultati parecchio contraddittori, i criteri adottati e le modalità di gestione dei contributi dimostrano alcuni seri limiti, anche sulla base degli obiettivi della legge sulla parità. L'assegnazione dei fondi:

- viene effettuata in un clima di incertezza, di provvisorietà e di aleatorietà, che contribuisce ad accentuare oltre ogni ragionevole misura le difficoltà e i costi di gestione delle scuole paritarie e le stesse relazioni con le famiglie degli utenti;
- risponde in generale al criterio della “spesa storica”, nato già dagli anni '50, e giustificato con la necessità di sopperire all'assenza dell'iniziativa statale (e degli Enti locali) nella istituzione delle scuole materne e, per le scuole primarie, con il vecchio istituto della “parificazione”;
- tende a ridurre artificialmente l'offerta di scuole paritarie nel presupposto, tutto da dimostrare, che, nel caso di un meccanismo di sostegno economico più significativo, si verificherebbe una fuga dalla scuola statale;
- ha un carattere meramente burocratico: non tiene conto dei costi di gestio-

---

<sup>71</sup> Luigi Berlinguer, 2001, pag. 157.

ne, della qualità del servizio, della valutazione degli esiti degli allievi e non si basa su criteri standard, per cui da molti la scuola paritaria non viene considerata come una risorsa per tutto il sistema, ma come un mero aggravio di spesa.

Ma ciò che colpisce della breve storia di questi contributi è che i genitori debbono sopportare quasi l'intero costo del funzionamento delle scuole paritarie che hanno scelto. L'indagine assai accurata svolta dalla Fism del Veneto (2010), dimostra che le rette delle famiglie finanziano più del 60% dei costi sostenuti dagli Enti, e la situazione si aggrava per la scuola secondaria (Tab. n. 9). Così si spiega anche la continua diminuzione delle iscrizioni, che non accenna a diminuire.

**Tabella 9**  
**La partecipazione delle famiglie al costo del servizio di scuola dell'infanzia paritaria in Veneto - 2010**

<b>Rette e contributi</b>		<b>In euro</b>	<b>%</b>
Retta mensile delle famiglie (media regionale)		185	62 %
Contributi pubblici		111	38 %
di cui	Statali	56,0	(50 %)
	della Regione Veneto	15,0	(14 %)
	dei comuni (media regionale)	40,0	(36 %)
Costo del servizio per allievo (stima)*		296	100 %

\* Le rette delle famiglie vengono modestamente ridotte con la contribuzione delle Parrocchie e con iniziative varie (lotterei, feste, ecc.) organizzate dai genitori e dalla comunità.

Fonte: Fism, 2010.

Con queste caratteristiche, il “contributo” dello Stato (ed anche degli altri enti pubblici) risponde solo simbolicamente ai principi di pluralismo dell'offerta, diritto di scelta delle famiglie, sussidiarietà tra iniziativa statale e privata, e natura pubblica del servizio educativo affermati dalla legge 62; sembra piuttosto collegarsi in continuità con la tradizione storica delle scuole “a sgravio” del Ventennio, trasferendo quasi integralmente sulle famiglie costi che risulterebbero poco sostenibili per le casse dello Stato.

Ma anche dal punto di vista culturale, la misura e le modalità a dir poco inefficienti del finanziamento pubblico sembrano rispondere, più che a una consapevole scelta politica, ai vecchi stereotipi e pregiudizi verso le scuole “private” (le scuole diplomifici, le scuole dei ricchi, le scuole di quelli che non ce la fanno, ma hanno i soldi, le scuole dei preti, ecc.) e, se non bastasse, alla

falsa credenza che il finanziamento a queste scuole sottrarrebbe risorse alle scuole statali. (Tab. n. 10).

**Tabella 10**  
**Spesa pubblica per allievo delle scuole statali e paritarie – 2010**

Scuole	Popolazione scolastica totale	Alunni delle scuole statali	Alunni delle scuole paritarie	Spesa pubblica totale per le scuole statali	Spesa statale (solo Miur) per le scuole paritarie *	Spesa per studente di scuola	
						statale	paritaria
				in milioni di euro		in euro	
Infanzia	1.620.000	970.000	650.000 (38%)	6.100	332	6.300	510
Primaria	2.795.000	2.600.000	195.000 (7%)	17.000	149	6.500	764
Secondaria di I grado	1.765.000	1.690.000	75.000 (4%)	12.000	7	7.100	93
Secondaria di II grado	2.710.000	2.560.000	150.000 (5%)	18.000	7	7.000	47
<b>Totale</b>	<b>8.890.000</b>	<b>7.820.000</b>	<b>1.070.000 (13%)</b>	<b>54.000</b>	<b>495</b>	<b>6.800</b>	<b>463</b>

\* Il finanziamento del Miur per le scuole paritarie è talvolta integrato a livello locale con contributi, difficilmente quantificabili, delle Regioni e degli Enti locali. Tali contributi, soprattutto al Nord e per le scuole dell'infanzia ed elementari, possono raggiungere una consistenza pari a quella del finanziamento statale.

Fonte: Miur, La scuola in cifre, 2011; Dossier Agesc, 2012.

### Il finanziamento alle famiglie: il “buono scuola” di alcune Regioni

Sulla scia della legislazione nazionale, al fine di ridurre il peso preponderante delle rette e garantire una effettiva possibilità di scelta delle famiglie, sono intervenute numerose regioni con una specifica normativa. Tra il 2001 e il 2003 ben 9 Regioni italiane – anziché riconoscere contributi in favore delle scuole paritarie – hanno introdotto finanziamenti diretti alle famiglie, che ripropongono le caratteristiche del “buono scuola”, al fine di ridurre la spesa scolastica da esse sostenuta.

Le singole regioni si sono mosse in questa materia in ordine sparso, proponendo soluzioni molto differenti sotto tutti gli aspetti fondamentali, dai requisiti del reddito, alla franchigia sotto la quale non è previsto alcun rimborso, fino alle tipologie di spese ammesse al finanziamento, che possono comprendere tutte le spese collegate all'istruzione (acquisto di libri, mensa, trasporto, materiale didattico, gite, attività formative riconosciute come "crediti") oppure solo quelle per le rette scolastiche e la tassa di iscrizione. Tenendo conto di questo mosaico di elementi adottati dal singolo legislatore regionale, quello che emerge è un modello nettamente dualistico di politica scolastica regionale, che rispecchia un diverso orientamento culturale. Da una parte abbiamo lo schema adottato dalle regioni amministrare da coalizioni politiche di Centrodestra, che intendono dare a questo intervento di politica scolastica una connotazione decisamente liberale, per sostenere la libertà di scelta delle famiglie.

Dall'altra parte abbiamo il modello scelto dall'Emilia Romagna e, seppur in forma meno estensiva, dalla Toscana, due Regioni che invece si muovono nel solco tradizionale di una politica scolastica che persegue scopi marcatamente redistributivi. I finanziamenti regionali hanno la finalità di ridurre le spese scolastiche per i nuclei familiari a basso reddito (potremmo dire quelli a monoreddito) e anche la tipologia di spesa ammessa al contributo comprende tutte le voci di spesa che gravano sulla famiglia. La novità, in questo caso, è rappresentata dal fatto che la platea dei beneficiari è estesa anche alle scuole paritarie. Anche il fatto che non vi sia alcuna limitazione nelle spese rimborsabili conferma la finalità generale della legge regionale, che è quella di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione per tutti i cittadini, indipendentemente dalle preferenze dei genitori per il sistema pubblico o privato.

Va segnalato che la Regione Lombardia, dal 2010, ha sperimentato un modello parzialmente diverso di sostegno economico alle famiglie, con l'istituzione del sistema della "Dote-scuola", che unifica tutte le fonti di finanziamento precedenti (buono scuola, borse di studio e libri, sostegno e integrazione del reddito). La "dote" si rivolge a tutte le famiglie i cui figli frequentano scuole statali e paritarie. Ne hanno beneficiato in maggioranza gli studenti iscritti alle scuole statali, ma con importi inferiori rispetto a quelli delle scuole non statali.

Resta il fatto che, anche in Lombardia, l'insieme del contributo regionale e di quello statale copre in media solo il 37% della retta per gli studenti che frequentano una scuola paritaria. E' questo un elemento che, per quanto possa rappresentare un "sollievo" economico, difficilmente può favorire una reale equità di opportunità, e quindi, una libera scelta delle famiglie (Tab. n. 11).

**Tabella 11**  
**Le scuole paritarie in Lombardia (2010)**  
**La spesa per alunno dello Stato, della Regione e delle famiglie**

Scuole	Contributo medio della regione	Contributo statale	Totale	Retta media a carico delle famiglie	Spesa effettiva a carico della famiglia	% copertura della spesa della famiglia
Primaria	734	770	1.500	2.000	500	75%
Secondaria di I grado	734	90	800	2.900	2.100	28%
Secondaria di II grado	734	50	800	3.600	2.800	28%
Media	734	300	1.000	2.800	1.800	37%

Fonte: Agasisti, Catalano, Vittadini, 2013. Nostra elaborazione

Il sistema indiretto dei buoni scuola presenta vantaggi e svantaggi.

In favore del buono scuola sono state addotte, di volta in volta, ragioni quali il risparmio per lo stato rispetto alla spesa pro capite sostenuta nella scuola pubblica, la razionalizzazione del sistema scolastico, il miglioramento del livello di apprendimento dovuto alla frequenza di una scuola liberamente scelta in base al gradimento, l'introduzione di un sistema *market-oriented*, da ritenersi un antidoto alle consuete incrostazioni burocratiche e alle tradizionali inefficienze del settore statale, la promozione di un utile confronto tra scuole pubbliche e private e infine una maggiore autonomia della scuola nei confronti dei poteri pubblici statali o locali.

Sul versante critico si è invece segnalato come l'adozione dei buoni scuola conservi una qualche possibilità di funzionamento ove esista una effettiva pluralità di gestori del servizio che propongono offerte differenziate, così da consentire all'utente una reale possibilità di scelta. Altri hanno paventato, a fronte dell'introduzione del buono scuola, da un lato la progressiva riduzione del finanziamento della scuola statale, dall'altro una possibile dequalificazione delle scuole statali a cui nel tempo resterebbero alunni più deboli e meno motivati.

Per ora – in mancanza di una valutazione qualitativa dell'efficacia di questo sistema - i buoni scuola dimostrano che la perentorietà del divieto costituzionale di finanziamento pubblico alle scuole paritarie non si applica a soggetti diversi dallo Stato, quali le Regioni (o i Comuni), che alla luce delle loro competenze legislative esclusive o concorrenti possono legittimamente decidere di finanziare le scuole paritarie o di introdurre sostegni economici alle attività dei servizi scolastici, come avviene in parte per il settore sanitario.

E lo dimostra chiaramente il caso del Trentino.

## Il finanziamento diretto: il modello trentino.

Nella provincia autonoma di Trento, dal 1997, le competenze statali sono state trasferite e non semplicemente delegate (e quindi teoricamente revocabili) come nella Provincia autonoma di Bolzano, la quale, per i finanziamenti alle scuole paritarie, segue la stessa impostazione di Trento. Va precisato inoltre che questa provincia non gode di trasferimenti finanziari statali, ma utilizza l'intero gettito della fiscalità provinciale, il cui 10% viene devoluto allo Stato. Questa completa autonomia finanziaria si è tradotta in un'accentuata autonomia legislativa, che giustifica le significative diversità tra l'ordinamento trentino e quello italiano.

Infatti, dopo alcuni anni di dibattito politico e culturale, nel 2006 è stata approvata la legge n. 5<sup>72</sup> sul sistema educativo e formativo trentino, la quale stabilisce anche le condizioni per il riconoscimento della parità (art.76). I criteri ivi stabiliti valgono anche per i Centri di formazione professionale (IeFP), quasi tutti gestiti da privati, associazioni e cooperative di ispirazione religiosa, che vengono interamente finanziati dalla provincia e che rappresentano l'unico percorso, triennale o quadriennale, rivolto all'inserimento diretto nel mondo del lavoro. Infatti la provincia ha deciso di sopprimere gli istituti professionali.

Nonostante la parità trentina si ispiri alla legge 62/00, in realtà la versione trentina se ne discosta in modo evidente per due ragioni.

In primo luogo, perché risponde integralmente al principio di sussidiarietà, per cui il "sistema scolastico integrato" assume un significato molto diverso che nel resto del Paese. La provincia di Trento, infatti può liberamente scegliere di chiudere o di aprire una scuola pubblica se nelle vicinanze c'è già un'analoga scuola, ancorché paritaria.

In secondo luogo per la dimensione e le modalità di erogazione delle risorse, che non possono essere assimilate ai "contributi" statali e regionali del resto d'Italia. Si tratta invece di finanziamenti con carattere di stabilità e continuità garantiti alla gestione e al funzionamento delle scuole "convenzionate", che possono coprire buona parte dei costi complessivi di ciascuna scuola paritaria.

Infatti, la Provincia di Trento eroga i fondi secondo criteri obiettivi e trasparenti (definiti dalla legge citata) con le seguenti distinte destinazioni:

- in conto gestione, che coprono parzialmente soprattutto le spese per il personale e consentono un certo contenimento delle rette richieste alle famiglie;
- per il sostegno degli studenti con bisogni educativi speciali, che tengono conto dei maggiori oneri sostenuti dalle scuole con allievi disabili;
- per l'acquisto e il rinnovo di arredi ed attrezzature didattiche, volti ad incen-

---

<sup>72</sup> Legge provinciale 7 agosto 2006 recante norme sul "Sistema educativo e formativo del Trentino". [http://www.consiglio.provincia.tn.it/documenti\\_pdf/clex\\_15636.pdf](http://www.consiglio.provincia.tn.it/documenti_pdf/clex_15636.pdf)

- per gli assegni di studio, che contribuiscono a ridurre le spese per la frequenza della scuola (rette, libri, trasporti, mensa, ecc.) degli allievi delle famiglie meno abbienti.

Questo investimento (mediamente più di 2.000 euro ad alunno) garantisce la sostenibilità del settore delle scuole paritarie rispetto all'istruzione "a carattere statale", anche se la scuola paritaria non si presenta come offerta alternativa, perché – ad eccezione della scuola dell'infanzia e dei centri di formazione professionale – essa è concentrata prevalentemente nei due poli urbani più popolosi di Trento e Rovereto.

Inoltre il sostegno finanziario ha consentito – dalla metà degli anni '90 - una ripresa delle iscrizioni alle scuole paritarie che da decenni erano in costante diminuzione, come nel resto d'Italia.

La partecipazione alle scuole paritarie è oggi molto alta per le scuole dell'infanzia (62%) e la formazione professionale (76%), per poi ridursi a una quota minore nella scuola primaria e secondaria, in cui la percentuale non supera il 7%. Ma la tendenza delle iscrizioni è quella dell'incremento, limitato dalla disponibilità di locali, per i quali la Provincia interviene con occasionali contributi per la manutenzione straordinaria (Tab. n. 12).

**Tabella 12**  
**Provincia autonoma di Trento (2013)**  
**Allievi iscritti nelle scuole paritarie e spesa pro capite della Provincia**

Scuole	Totale degli allievi iscritti alle scuole della Provincia	Allievi delle scuole paritarie o equiparate	Spesa della Provincia per allievo delle scuole paritarie in euro
Infanzia	16.200	10.100 (62%)	Totale copertura dei costi
Primaria	27.100	1.200 (4%)	2.000
Secondaria di I grado	16.900	1.300 (8%)	2.800
Secondaria di II grado	20.700	1.700 (8%)	2.000
Formazione professionale	5.100	3.900 (76%)	Totale copertura dei costi
Totale	86.000	18.200 (21%)	-

*Fonte:* Delibera della Giunta provinciale del 28 febbraio 2014, nostra elaborazione.  
Per la popolazione scolastica: Anagrafe unica degli studenti della Provincia Autonoma di Trento al 1 settembre 2013.

In sintesi, questo modello ha consentito alle scuole paritarie di coltivare la propria identità sia in termini di offerta formativa che di autonomia metodologica e organizzativa (si pensi al sostegno alle scuole steineriane), senza per questo essere percepite dall'opinione pubblica come concorrenziali rispetto alle altre scuole. Lo dimostra il referendum (30 settembre 2007), promosso da alcune organizzazioni sindacali confederali "contro il finanziamento alle scuole private", che mirava a cancellare le norme della legge provinciale, là dove dispone una serie di interventi economici a favore delle istituzioni paritarie, soprattutto i "contributi aggiuntivi per l'acquisto e il rinnovo di arredi e di attrezzature didattiche". Il referendum ha visto la partecipazione di una poco significativa minoranza del 18% dei 400 mila aventi diritto al voto.

Per quanto riguarda la qualità dei risultati, la Provincia di Trento si tiene costantemente ai vertici del rating Ocse Pisa sulle competenze essenziali, e quest'anno (2013) occupa il 1° posto in Italia in matematica e scienze (rispettivamente 11° e 10° dei paesi dell'Ocse), e il 2° posto, dopo il Veneto, per la lettura (14° dei paesi Ocse)<sup>73</sup>.

Trento è infine l'unica provincia italiana ad aver raggiunto i cosiddetti "Benchmark di Lisbona", soprattutto per quanto riguarda il tasso di scolarità, con l'83% (Italia 74%, benchmark 85%) e quello degli abbandoni, con il 10% (Italia 20%, *benchmark* 10%)<sup>74</sup>.

## Le scuole internazionali in Italia

La maggioranza degli studenti iscritti nelle scuole internazionali presenti in Italia è costituita, con pochissime eccezioni, da Italiani. Questo dato è in linea con quanto è possibile constatare negli ultimi 20 anni nel resto del mondo: oggi, l'80% degli studenti che frequentano scuole internazionali nell'intero pianeta è originario del paese in cui tali scuole hanno sede.

Si può leggere in questo dato la convinzione diffusa che i sistemi educativi nazionali abbiano limiti oggettivi nel preparare bambini e giovani nati negli anni della globalizzazione e dell'incertezza del futuro. Non è da escludere che vi sia anche una sorta di stanchezza, da parte delle famiglie più avvertite e sensibili, nei confronti di una scuola tradizionale (sia essa statale o paritaria) in cui la conformità a norme fa premio sulla conformità a scopi: il che è duro, quando si parla di *education*. Chi può, quindi, e non più soltanto gli espatriati, opta per un percorso

---

<sup>73</sup> Cfr. [http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2012.php?page=pisa2012\\_it\\_00](http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2012.php?page=pisa2012_it_00)

<sup>74</sup> Vedi <http://www.sociologia.uniroma1.it/users/allulli/Da%20Lisbona%20a%20Europa%202020.pdf>

di studi diverso, in grado di ampliare il ventaglio di opportunità nella scelta degli studi universitari, e quindi anche delle possibilità occupazionali, in un mercato del lavoro che non può più essere considerato esclusivamente domestico.

Cosa succede a chi non può permettersi il costo delle rette di una scuola internazionale? Nel sistema scolastico statale si vanno facendo strada esperienze che tentano di mettere a disposizione anche dell'utenza della scuola pubblica un maggior livello di "internazionalità": CLIL, liceo europeo, sperimentazioni come l'introduzione di un biennio corrispondente ad uno standard internazionale nel primo biennio di scuola superiore (IGCSE – *International General Certificate of Secondary Education*, che ha l'indubbio pregio di porre in essere un momento di certificazione del percorso di studi a 16 anni, invece che ai canonici 14 della terza media).

Si tratta tuttavia di realtà che ad oggi sono numericamente poco rilevanti, ma anche potenzialmente deboli: sia per l'assenza di integrazione verticale con le fasi di studio precedenti e successive, sia per i limiti in materia di reclutamento di docenti madrelingua, sia infine per i condizionamenti burocratici, di cui anche le iniziative più lungimiranti possono restare vittima.

Quanto alla tipologia di scuole internazionali che operano nel nostro Paese, esse sono riconducibili essenzialmente a due gruppi:

- scuole internazionali "ontologicamente" pubbliche, in quanto diretta emanazione dei sistemi scolastici statali di altri Paesi, ai cui programmi didattici si attengono, alla cui vigilanza sono sottoposte e di cui adottano la lingua come lingua vettoriale;
- scuole internazionali essenzialmente private, che non fanno parte del sistema scolastico di un altro Stato, che elettivamente offrono un percorso didattico "non italiano", generalmente adottano l'inglese come lingua vettoriale (rare eccezioni, le scuole a lingua francese) e sono gestite con criteri privatistici.

Secondo le più recenti statistiche disponibili (ISC – Aprile 2011), l'Italia figura al 7° posto nella top 20 dei Paesi Europei con il maggior numero di scuole internazionali: poco meno di 80, mentre in Germania e in Spagna il numero supera le 160. Quanto al numero di studenti, sono circa 21.000 in Italia, 60.000 in Spagna e 70.000 in Germania. Questi numeri ci dicono anche che le dimensioni medie di queste scuole sono da noi più ridotte che altrove.

Non sorprende che la maggiore concentrazione si registri a Roma, con 20 scuole internazionali, e a Milano, con 14. E' tuttavia interessante rilevare quanto sia significativa la presenza di scuole internazionali nel Nord-est: almeno una dozzina, di cui 4 in Friuli, ben 2 a Treviso ed altrettante a Padova. Considerando numeri e localizzazioni, è ragionevole ritenere che il livello di internazionalizzazione del tessuto produttivo locale e la presenza di Istituzioni "internazionali per definizione" (dalle Ambasciate ai Consolati alle Agenzie internazionali), abbiano

un legame forte con la presenza di questo particolare tipo di offerta didattica. Approfondendo la bipartizione sopra proposta (scuole internazionali pubbliche e scuole internazionali private), appartengono al gruppo sub a) la scuola francese (Chateaubriand), la scuola tedesca (Deutsche Schule), la scuola spagnola (Cervantes), la scuola svizzera (presente a Milano e a Bergamo, oltre che a Roma), la scuola giapponese (presente sia a Roma che a Milano) e quella svedese (presente a Milano).

Tre i dati interessanti relativamente a questo sottoinsieme:

- il primo è che, a parte quella giapponese e quella svedese (riservata quest'ultima ai bambini svedesi e degli altri paesi scandinavi), esse accolgono studenti di qualsiasi nazionalità, quindi anche Italiani. In molti casi questi costituiscono la maggioranza assoluta degli iscritti, come nel caso della Deutsche Schule di Roma e pure dello Chateaubriand;
- il secondo è che tendenzialmente coprono l'intero ciclo scolastico, dalla materna al diploma (fanno eccezione la scuola giapponese e quella svedese);
- il terzo è costituito dal livello delle rette, di norma più basse di quelle richieste dalle altre scuole internazionali, nonché differenziate a seconda della nazionalità dello studente. Questa scelta è abbastanza comprensibile, dato che si tratta comunque di scuole "statali", anche se di stati diversi dall'Italia, ognuno dei quali sviluppa – attraverso la determinazione delle quote di iscrizione – una propria politica dell'istruzione nei confronti dei propri cittadini e degli "ospiti" (in questo caso, soprattutto Italiani). Non ci sono statistiche e rilevazioni ufficiali e quindi occorre basarsi sui dati pubblicati nei siti web delle varie scuole: con qualche approssimazione, si può dire che le rette oscillano fra i 3.500 ed i 6.000 euro annui.

La situazione delle scuole internazionali private, menzionate sub b), presenta tratti comuni ed aspetti differenziali rispetto alle internazionali pubbliche. Al pari di queste ultime, sono considerate dall'ordinamento italiano "straniere" e soggette allo stesso specifico regime autorizzativo ed ai medesimi poteri di vigilanza che fanno capo agli Uffici Scolastici Regionali. Anche in queste scuole, la nazionalità italiana non costituisce un ostacolo "legale" all'iscrizione e l'Italiano è presente come materia di studio (in misura variabile a seconda delle *policy* delle singole scuole).

Venendo alle differenze, i programmi didattici si rifanno generalmente alla matrice anglosassone, più spesso secondo la versione inglese che quella americana: vi è quindi qualche differenza, ad esempio in termini di età di inizio del percorso scolastico o di esame conclusivo del ciclo secondario superiore.

Due di queste istituzioni scolastiche hanno uno statuto particolare. Una è il Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico di Duino (cui si accede solo per concorso e con borsa di studio), che consente di frequentare il biennio conclusivo del

percorso di Diploma Programme dell'International Baccalaureate. L'altra è la Deledda International School di Genova, che ha uno status misto pubblico-privato, in quanto è retta da una Fondazione partecipata dal Comune di Genova: anche qui viene offerto il Diploma Programme ed in aggiunta il MYP, di cui si dirà più avanti.

Tutte le altre scuole internazionali sono private per natura giuridica e per criteri gestionali, dal reclutamento dei docenti all'assenza di qualsiasi onere per lo Stato. Il riflesso di questa condizione si legge nel costo delle rette, che oscillano tra i 6.000 euro annui per la materna e i 20.000 euro annui per il biennio conclusivo del percorso di studi superiori. I docenti, ovviamente tutti madrelingua nelle scuole internazionali di maggior prestigio, si stima siano circa 2.000, con retribuzioni medie superiori di circa il 50% rispetto alle retribuzioni medie degli insegnanti della scuola italiana.

La realtà più significativa nell'ambito delle scuole internazionali in lingua inglese presenti in Italia è costituita dalle scuole (29) che offrono uno o più tra i programmi didattici elaborati dall'IBO (International Baccalaureate Organization – [www.ibo.org](http://www.ibo.org)): dal *Primary Years Programme* per il ciclo primario, al *Middle Years Programme* per gli studenti dagli 11 ai 16 anni, al *Diploma Programme*, della durata di un biennio, per il conseguimento del Baccellierato, grazie al quale è possibile accedere alle Università di oltre 140 Paesi nel mondo (incluse ovviamente, a certe condizioni, quelle italiane). Una sola scuola, con sede a Padova, offre inoltre l'*International Baccalaureate Career-related Certificate* (IBCC), di recente istituzione, che offre una curvatura *vocational* del percorso biennale di conseguimento del Diploma.

La filosofia educativa dell'IBO, con lo studente al centro del processo educativo, con l'accento posto sulla padronanza dei processi piuttosto che sull'immagazzinamento di dati, con le fortissime assonanze con i 5 pilastri dell'educazione enunciati nel documento Delors/Unesco sull'educazione, ha indubbiamente molti punti di forza. Tra loro rientra anche l'attenzione e il rispetto programmaticamente riservati alla lingua e alla cultura del Paese in cui la scuola è ospitata. Non c'è dubbio che un forte elemento di attrazione di queste specifiche scuole internazionali sia costituito dalla possibilità di completare gli studi secondari in 4 anni (come accade in buona parte dei Paesi OCSE) invece che in 5 (come in Italia).

Ma ancora più determinante è la crescente propensione delle Università più prestigiose al mondo (che, come è noto, hanno *policy* di ammissione in cui si esaminano individualmente le *application* e quindi le motivazioni di ogni singolo studente che aspiri ad iscriversi) a riconoscere agli studenti che hanno conseguito l'IB DP (*International Baccalaureate Diploma Programme*) un canale di accesso preferenziale.

## Riferimenti bibliografici

- 1918 Giovanni Gentile, *Il problema scolastico del dopoguerra* (1918), in *La Nuova Scuola Media*, Firenze, Le Lettere, 1988.
- 1965 Arnaldo Ciani, Salvatore Valitutti, *Dati statistici ed annotazioni*, in Valitutti, 1965, pagg. 215-230.
- 1965 Giacomo Santucci, *La scuola elementare non statale*, in Valitutti, 1965, pagg. 187-211.
- 1965 Salvatore Valitutti (a cura di), *Scuola pubblica e privata*, Bari, Laterza, 1965.
- 1990 Furio Pesci, *Cronologia, grafici, statistiche*, in Giacomo Cives (a cura di), *La scuola italiana dall'unità ai giorni nostri*, Firenze, la Nuova Italia, 1990.
- 1995 Ester de Fort, *Scuola elementare ed analfabetismo nell'Italia del '900*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- 2001 Luigi Berlinguer, *La scuola nuova*, Bari, Laterza, 2001.
- 2003 Aldo Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- 2005 TreeLLLe (Seminario n.6), *Stato, regioni, Enti locali e scuola: chi deve fare cosa?* Genova, 2005.
- 2006 TreeLLLe (Quaderno, n.5) *Per una scuola autonoma e responsabile*, Genova, 2006.
- 2010 Luisa Ribolzi, Tommaso Agasisti, *Scegliere la scuola: orientamenti e caratteristiche dei genitori*,  
[www.tuttoscuola.com/public/uploads/000/Sintesi11-10-2010.doc](http://www.tuttoscuola.com/public/uploads/000/Sintesi11-10-2010.doc)
- 2010 Tommaso Agasisti, *le scelte delle famiglie per la scuola paritaria: un punto di vista economico*, Milano, 2010.
- 2010 Fism, *Le scuole dell'infanzia una tradizione veneta*;  
[http://www.simonettarubinato.it/public/documenti/newsletter/2011\\_10\\_30\\_scheda\\_fism\\_scuole\\_2011.pdf](http://www.simonettarubinato.it/public/documenti/newsletter/2011_10_30_scheda_fism_scuole_2011.pdf)
- 2011 Sabino Cassese, *L'Italia: una società senza stato?*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- 2011 ISTAT, *150 anni di statistiche italiane 1961-2011*, Bologna, il Mulino, 2011
- 2011 Miur, *La scuola in cifre 200-2010*, Roma, 2011.
- 2012 Agesc, *Dossier. Scuola statale e paritaria*, 2012  
<http://www.agesc.it/detail.asp?c=1&p=1&id=753>.
- 2013 Isfol, *Istruzione e formazione professionale – una filiera professionalizzante – a.f. 2012-2013*, Roma, 2013.
- 2013 Tommaso Agasisti, Giuseppe Catalano, Giorgio Vittadini, *Rapporto sulla scuola in Lombardia*, Milano, Guerini e Associati, 2013.
- 2013 Giacomo Zagardo, *Percorsi di IeFP, un'analisi comparata dei costi Regioni e PA*, Roma, Isfol, 2013
- 2014 Miur, *Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale 2013/14*, Roma, 2014.



- Quaderno n. 1** Scuola italiana, scuola europea?  
Dati, confronti e questioni aperte  
*Maggio 2002; dicembre 2002; marzo 2003*
- Quaderno n. 2** L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?  
Un sistema nazionale di valutazione  
per una scuola autonoma e responsabile  
*Novembre 2002; settembre 2003; ottobre 2005*
- Quaderno n. 3** Università italiana, università europea?  
Dati, proposte e questioni aperte  
*Settembre 2003; dicembre 2003*
- Sintesi Q. n. 3** Università italiana, università europea?  
Dati, proposte e questioni aperte  
*Settembre 2003*
- Quaderno n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?  
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione  
*Maggio 2004*
- Sintesi Q. n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?  
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione  
*Giugno 2004*
- Quaderno n. 5** Per una scuola autonoma e responsabile  
*Giugno 2006*
- Quaderno n. 6** Oltre il precariato  
Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità  
*Dicembre 2006*
- Quaderno n. 6/2** Oltre il precariato/Interventi  
Interventi sulle proposte di TreeLLLe  
*Marzo 2007*
- Quaderno n. 7** Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia?  
Proposte per una professione "nuova"  
*Dicembre 2007*
- Quaderno n. 8** L'istruzione tecnica  
Un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese  
*Dicembre 2008*
- Quaderno n. 8/2** L'istruzione tecnica/2  
Interventi sulle proposte di TreeLLLe  
*Gennaio 2009*
- Quaderno n. 9** Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa  
Dati, confronti e proposte  
*Dicembre 2010*
- Quaderno n. 9/2** Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa/2  
Sintesi del Quaderno  
Interventi sulle proposte di Treelle  
*Aprile 2011*
- Quaderno n. 10** Scuole pubbliche o solo statali?  
Per il pluralismo dell'offerta Francia, Olanda, Inghilterra, USA e il caso Italia  
*Giugno 2014*

- Seminario n. 1** Moratti-Morris  
Due Ministri commentano la presentazione  
dell'indagine P.I.S.A.  
*Gennaio 2003*
- Seminario n. 2** La scuola in Finlandia  
Un'esperienza di successo formativo  
*Gennaio 2005*
- Seminario n. 3** Il futuro della scuola in Francia  
Rapporto della Commissione Th  lot  
Atti del seminario internazionale di TreeLLLe  
*Maggio 2005*
- Seminario n. 4** L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola  
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo  
*Luglio 2005*
- Seminario n. 5** Il governo della scuola autonoma: responsabilit   e accountability  
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo  
*Novembre 2005*
- Seminario n. 6** Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?  
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo  
*Maggio 2006*
- Seminario n. 7** La scuola dell'infanzia  
Presentazione del Rapporto OCSE 2006 - Il caso italiano  
Seminario TreeLLLe - Reggio Children, in collaborazione con l'OCSE  
*Settembre 2006*
- Seminario n. 8** La dirigenza della scuola in Europa  
**n. 9** Finlandia, Francia, Inghilterra, Italia, Paesi Bassi  
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo  
*Aprile 2007 / giugno 2007*
- Seminario n. 10** Sistemi europei di valutazione della scuola a confronto  
*Novembre 2008*
- Seminario n. 11** Politiche di innovazione per la scuola  
*Novembre 2009*
- Seminario n. 12** La scuola dell'obbligo tra conoscenze e competenze  
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo  
*Luglio 2010*
- Seminario n. 13** I dirigenti scolastici: funzioni, reclutamento, valutazione  
in Italia e in Europa  
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo  
*Aprile 2013*
- Seminario n. 14** Esperienze internazionali di valutazione dei sistemi scolastici  
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo  
*Aprile 2014*

## Ricerche

- Ricerca n. 1**      **La scuola vista dai cittadini**  
Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti del sistema scolastico  
In collaborazione con Istituto Cattaneo  
*Maggio 2004; ottobre 2005*
- Ricerca n. 2**      **La scuola vista dai giovani adulti**  
Indagine sulle opinioni dei 19-25enni nei confronti del sistema scolastico  
*Aprile 2009*

### **Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte**

In collaborazione con Caritas e Fondazione Agnelli  
*Edizioni Erickson, 2011*

### **I numeri da cambiare. Scuola, università e ricerca. L'Italia nel confronto internazionale.**

In collaborazione con la Fondazione Rocca  
*Settembre 2012*

### **"VALORIZZA" Un approccio reputazionale per la valutazione degli insegnanti**

In collaborazione con la Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo  
*Marzo 2013*

- Questioni  
aperte/1**      **Latino perché? Latino per chi?**  
Confronti internazionali per un dibattito  
*Maggio 2008*

## Questioni aperte

### **Una scuola più europea per la competitività e la cittadinanza attiva**

Convegno Nazionale dei Cavalieri del Lavoro  
In collaborazione con l'Associazione TreeLLLe  
*Maggio 2013*

## Altre

STAMPA: DITTA GIUSEPPE LANG SRL  
PRIMA EDIZIONE  
GENOVA - GIUGNO 2014

TREELLE  
è principalmente sostenuta dalla



# Compagnia di San Paolo

e dal suo ente strumentale



dalla sua costituzione ha ottenuto contributi  
su specifici progetti dalle Fondazioni



FONDAZIONE  
CASSA DI RISPARMIO IN BOLOGNA



FONDAZIONE  
MONTE DEI PASCHI DI SIENA



FONDAZIONE  
ROMA



FONDAZIONE  
PIETRO MANODORI  
CASSA DI RISPARMIO DI REGGIO EMILIA



FONDAZIONE EUROPEA  
OCCUPAZIONE E VOLONTARIATO  
ROMA



FONDAZIONE  
CASSA DI RISPARMIO  
DI GENOVA E IMPERIA