





# Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione

a cura di  
STEFANO VERSARI

Contributi di:

*Felice Carugati • Luigi Catalano • Alessandro Ferraroli • Maria Silvia Ghetti • Laura Gianferrari  
Giacomo Grossi • Raffaele Iosa • Luciano Lelli • Armando Luisi • Marco Masi • Angelo Paletta  
Anna Maria Poggi • Luisa Ribolzi • Graziella Roda • Alessandra Rossi • Sergio Scala • Mariannina Sciotti  
Patrizia Selleri • Arnaldo Spallacci • Gabriele Ventura • Stefano Versari*

Con un intervento di *Luigi Berlinguer*

Il volume contiene contributi che definiscono lo scenario nazionale in cui si colloca la scuola paritaria ed il quadro regionale dell'Emilia-Romagna relativamente ai dati quantitativi, all'organizzazione didattica dell'offerta formativa e del tempo scuola, all'integrazione dell'handicap, all'azione di vigilanza e supporto dell'Ufficio Scolastico Regionale.

I testi sono stati curati dagli autori che appaiono nell'indice e che sono presentati in calce alla pubblicazione.

Coordinamento scientifico: Stefano Versari, Felice Carugati, Ivo Colozzi, Luisa Ribolzi, Graziella Roda

Coordinamento editoriale: Assunta Parrillo

Collana "I Quaderni dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna"  
Quaderno n. 29, maggio 2009

La riproduzione dei testi è consentita previa citazione della fonte.

Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna  
Piazza XX Settembre, 1 – 40121 Bologna tel 051 4215711  
e-mail: [direzione-emiliaromagna@istruzione.it](mailto:direzione-emiliaromagna@istruzione.it)  
sito web: [www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)  
Direttore Generale: Luigi Catalano

Ufficio I: Diritto allo studio, politiche giovanili, associazionismo e servizi agli studenti; parità scolastica e vigilanza sulle scuole paritarie, non paritarie e sulle scuole straniere in Italia; promozione ed assistenza a progetti nazionali, europei ed internazionali

Dirigente: Stefano Versari

Codice ISBN: 978-88-86100-47-2

In copertina: *Jannis Kounellis*, Installazione alla Vijecnica - Biblioteca Nazionale - Sarajevo. L'immagine raffigura una installazione artistica realizzata nella biblioteca di Sarajevo, bombardata durante la guerra dei Balcani a partire dal 25 agosto 1992 e per tre giornate intere con bombe incendiarie. Il Leitmotiv dell'installazione di Kounellis è costituito dai libri della Biblioteca Nazionale della Bosnia-Erzegovina, rientrati negli spazi della Vijecnica per la prima volta dopo il 1992. Cultura ed educazione sono strettamente connesse, perché l'educazione comincia dalla cultura umana, da quello che altri hanno scoperto.

---

# Indice

---

## Presentazione

- Le scuole paritarie dell'Emilia-Romagna: una storia di qualità in divenire** 7  
*Luigi Catalano*

## Introduzione

- Contributo per la conoscenza delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione** 9  
*Stefano Versari*

## Capitolo I - Gli scenari

- Tra pubblico e privato: un confronto internazionale dei contesti formativi** 43  
*Luisa Ribolzi*

- Parità scolastica e sistema nazionale di istruzione: un profilo giuridico e costituzionale** 60  
*Anna Maria Poggi*

- Il profilo normativo delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione** 71  
*Sergio Scala*

- La scuola paritaria come impresa sociale. Imprenditorialità, rischio e innovazione** 83  
*Angelo Paletta*

- Le scuole della nostra fiducia: esperienze e rappresentazioni di madri con figli in scuole paritarie** 111  
*Felice Carugati, Patrizia Selleri*

- Un intervento a dieci anni dalla discussione ed approvazione della legge di parità scolastica** 142  
*Luigi Berlinguer*

## Capitolo II - Le scuole paritarie dell'Emilia-Romagna

- Il sistema delle scuole paritarie in Emilia-Romagna** 145  
*Arnaldo Spallacci*

- L'organizzazione didattica delle scuole dell'infanzia paritarie** 177  
*Armando Luisi*

<b>I modelli organizzativi dell'offerta formativa delle scuole primarie paritarie</b>	191
<i>Laura Gianferrari</i>	
<b>Team di docenti "paritari" e modello "stellare" nella scuola primaria: una riflessione pedagogica</b>	202
<i>Luciano Lelli</i>	
<b>L'organizzazione didattica delle scuole secondarie paritarie</b>	211
<i>Armando Luisi</i>	
<b>Percorsi di istruzione delle autonomie locali: il contributo delle scuole d'infanzia comunali nel sistema regionale integrato</b>	230
<i>Gabriele Ventura</i>	
<b>L'azione delle associazioni dei gestori di scuola paritaria: le esperienze di Fism, Fidae, Foe</b>	247
<i>Mariannina Sciotti, Alessandro Ferraroli, Marco Masi</i>	
<b>Vigilanza e supporto alle scuole paritarie: l'azione dell'Ufficio Scolastico Regionale</b>	257
<i>Maria Silvia Ghetti</i>	
<b>Capitolo III - L'integrazione scolastica dell'handicap</b>	
<b>Integrazione scolastica nelle scuole paritarie e governance locale</b>	263
<i>Raffaele Iosa</i>	
<b>L'integrazione degli allievi con handicap nelle scuole paritarie dell'Emilia-Romagna. Norme, dati, finanziamenti</b>	269
<i>Graziella Roda</i>	
<b>L'integrazione dei bambini in situazione di handicap nelle scuole d'infanzia comunali paritarie dell'Emilia-Romagna</b>	274
<i>Gabriele Ventura</i>	
<b>L'organizzazione didattica per l'integrazione dell'handicap nelle scuole del Centro Educativo Italo Svizzero di Rimini</b>	284
<i>Alessandra Rossi</i>	
<b>Appunti per uno sfondo in cui collocare la storia della scuola speciale per sordi "Tommaso Pellegrini" di Modena</b>	287
<i>Giacomo Grossi</i>	
<b>Autori</b>	293

# Presentazione

---

## **LE SCUOLE PARITARIE DELL'EMILIA-ROMAGNA: UNA STORIA DI QUALITÀ IN DIVENIRE**

*Luigi Catalano*

---

La Costituzione della Repubblica Italiana, approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, prende in esame l'istruzione offerta da istituzioni private precisando, al quarto comma dell'articolo 33, che la legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

Accesi contrasti politici hanno impedito al Parlamento, per oltre quarant'anni, di dare seguito a questa norma costituzionale. Solo nel marzo 2000, con la Legge n. 62, il Parlamento ha finalmente trovato le condizioni politiche per approvare la legge sulla parità scolastica.

Una legge certamente perfetibile ed anche aspramente criticata, sia dai contrari che dai favorevoli alla libertà di scelta educativa, che introduce una novità giuridica di assoluta rilevanza. Con l'art. 1 viene infatti definito il sistema nazionale di istruzione, costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali; fermo restando l'art. 33 secondo comma della Costituzione, secondo cui la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e grado.

L'indubbia novità rappresentata da questa definizione di sistema nazionale di istruzione, sta nel superamento della distinzione fra i soggetti gestori in ragione della propria soggettività giuridica (pubblica o privata), ponendosi invece l'attenzione sulla pubblicità del servizio da questi erogato; il tutto in coerenza con la modifica del Titolo V della Costituzione (Legge 18 ottobre 2001 n.3), in virtù della quale, come osservato dalla costituzionalista Anna Maria Poggi, i soggetti della sussidiarietà orizzontale entrano a pieno titolo nell'esercizio delle funzioni pubbliche (istruzione compresa).

La Legge 62/2000 rappresenta dunque una chiave di volta del sistema scolastico italiano, che ha determinato le condizioni per l'ingresso a pieno titolo nel sistema na-

zionale di istruzione di migliaia di scuole paritarie, molte delle quali caratterizzate da una storia secolare, come anche in queste pagine richiamato.

A nove anni dalla legge di parità, con un sistema che accoglie più di 81.000 studenti nella nostra regione (il 14% della popolazione scolastica), è sembrato giusto dedicare una specifica pubblicazione della Collana di Quaderni di questo Ufficio Scolastico Regionale al sistema paritario regionale. Con una molteplicità di contributi che consentono di tratteggiare autorevolmente gli scenari nazionali in cui si colloca l'offerta formativa della scuola paritaria; così come di delineare con puntualità il quadro regionale, in termini sia quantitativi che qualitativi, anche con riferimento ad importanti e specifici aspetti, quali l'organizzazione dell'offerta formativa, l'integrazione dell'handicap, i contributi delle federazioni di rappresentanza e l'azione dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Ne deriva un quadro articolato che documenta aspetti positivi solo in parte precedentemente noti, delineando una offerta formativa del sistema paritario regionale che complessivamente, pure in presenza di zone d'ombra, risulta corrispondente alla volontà del Legislatore di qualificazione del sistema di istruzione.

Certo, la qualità non è data né acquisita una volta per tutte e va continuamente ricercata, sollecitata e sostenuta con strumenti adeguati. Anche su questo aspetto, oltre che in termini di doverosa vigilanza, l'Ufficio Scolastico Regionale sviluppa la propria azione di supporto.

In conclusione, queste pagine costituiscono un contributo ricco ed originale, che si spera utile non solo per gli operatori, ma anche per diffondere la conoscenza delle scuole paritarie tra un pubblico non specialistico.

Auspico che le scuole paritarie di questa regione possano proseguire la propria azione nel tempo, arricchendo il mondo della scuola con specifiche e qualificate proposte educative e didattiche, ampliando il quadro dell'offerta formativa per renderla sempre più e meglio capace di arricchire il capitale umano dei nostri giovani e corrispondente alle richieste educative delle famiglie.

Colgo infine l'occasione per ringraziare sia coloro che promuovono e sostengono queste scuole sia chi in queste scuole opera e per augurare un sereno futuro ai piccoli e ai giovani che ne riempiono le aule ed alle loro famiglie.

# Introduzione

---

## CONTRIBUTO PER LA CONOSCENZA DELLE SCUOLE PARITARIE NEL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE

*Stefano Versari*

---

### 1 - Una storia educativa che continua

1.1 - Riferirsi alle scuole paritarie ponendo l'accento sul termine "storia" sta ad indicare il fatto che molte di queste hanno un percorso antico ed iniziarono la loro attività educativa nel contesto post-unitario, socialmente e politicamente complesso. Al tempo, il grado di analfabetismo era altissimo. Nel 1871 gli analfabeti dai 6 anni in su erano il 69% a livello italiano, con alte differenziazioni territoriali: il 54% nel Nord Italia (difformemente distribuiti: il 42% in Piemonte, il 45% in Lombardia, il 56% in Liguria, il 65% in Veneto ed il 72% in Emilia-Romagna, "fanalino di coda" del nord), il 75% nell'Italia centrale, l'84% nel meridione e l'86% nelle isole<sup>1</sup>. Anche all'interno dell'Emilia-Romagna le differenziazioni erano notevoli; il grado di analfabetismo nelle città capoluogo di provincia, particolarmente avvantaggiate, rispetto al contado, in termini logistici e di offerta formativa<sup>2</sup>, nel 1881 a Bologna era il 33%, a Piacenza il 33,8%, a Parma il 35,8%, a Modena il 40,8%, a Reggio-Emilia il 50,6%, a Ferrara il 60,3%, a Ravenna il 66,9% ed a Forlì il 67,4%.

---

<sup>1</sup> C.M. Cipolla, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Il Mulino, Bologna 2002.

<sup>2</sup> L. Bergonzoni, *L'analfabetismo nell'Emilia-Romagna nel primo secolo dell'Unità*, Cappelli, Rocca San Casciano 1966; per un quadro regionale sull'istruzione secondaria si veda: M. Boncina, *La scuola secondaria pubblica*, in A. Berselli (a cura di), *Storia dell'Emilia-Romagna*, vol. III, University Press, Bologna 1980.

La legge Coppino, approvata il 15 luglio 1877, introdusse l'obbligo per i piccoli di sei anni, ove non frequentanti l'istruzione privata o quella paterna, di frequentare la scuola elementare del comune fino ai nove anni. Con una norma transitoria l'applicazione della legge fu limitata ai comuni "di popolazione al disotto di 5000 abitanti, quando per ogni mille abbiano almeno un insegnante di grado inferiore; nei comuni di popolazione da 5000 a 20.000, quando ne abbiano uno almeno per ogni 1200; nei comuni maggiori quando abbiano almeno un insegnante per 1500 abitanti. In tutti gli altri comuni la legge verrà applicata gradatamente secondochè le scuole raggiungeranno le condizioni sopra indicate". Inoltre, la legge non trovò applicazione nei comuni e nelle frazioni senza scuole comunali e per i bambini dimoranti in case sparse e distanti dalla scuola più di due chilometri. In ragione di queste limitazioni, nell'anno scolastico 1877/1878 risultava non soggetta alle norme della legge sull'obbligo<sup>3</sup>, il 3,17% della popolazione della provincia di Bologna; il 7,77% di Ferrara, il 14,56% di Reggio Emilia, il 17,09% di Parma, il 17,29% di Ravenna, il 20,19% di Piacenza, il 22,55% di Modena ed il 24,18% di Forlì.

Rilevante era anche la sottrazione dall'obbligo ovvero la percentuale degli alunni in obbligo scolastico non iscritti; nell'a.s. 1886/1887 evadevano l'obbligo<sup>4</sup> il 13,45% degli studenti in provincia di Bologna, il 14,96% a Piacenza, il 22,02% a Reggio Emilia, il 25,86% a Modena, il 26,58% a Ravenna, il 26,95% a Ferrara, il 34,55% a Parma ed il 46,79% a Forlì.

1.2 - La gravità della situazione e la diffusa condivisione sociale della necessità di elevare il livello di istruzione della popolazione per fare fronte alle mutate condizioni industriali, economiche ed anche politiche, spinse municipalità, fondazioni, parrocchie ed enti benefici ad attivare istituzioni scolastiche; molte di queste ancora oggi proseguono la loro opera educativa, come testimoniano alcuni esempi riferiti all'Emilia-Romagna.

L'Asilo infantile Santarelli di Forlì, oggi scuola dell'infanzia paritaria, fu fondato nel 1862, ma ha origini ancora precedenti: già nel 1848 vi era un asilo con un Consiglio direttivo nominato dal Sindaco. Nel regolamento dell' "Asilo infantile di Forlì" si prevedeva che "quando un fanciullo frequenta, deve avere imparato con profitto tutto quello che si insegna nella elementare inferiore e quindi deve essere pronto ad affrontare la prima elementare superiore": si tratta dunque non di una istituzione di tipo assistenziale, quanto piuttosto di una vera e propria scuola. Fra il 1919 ed il 1920 l'asilo godette dei lasciti dei fratelli Apelle ed Antonio Santarelli. Primo asilo laico nato nella città dopo l'unità d'Italia, rappresenta una di quelle istituzioni definite "scuola dei privati", per distinguerle da quelle degli enti ecclesiastici o religiosi.

---

<sup>3</sup> S. Pivato, *Pane e grammatica. L'istruzione elementare in Romagna alla fine dell'800*, Franco Angeli, Milano 1983; approfondimenti sul medesimo tema sono anche in: A. Buda (a cura di), *Il bracciante e l'alfabeto. La scuola primaria nella bassa Romagna tra 1861 e 1922*, University Press, Bologna 1998.

<sup>4</sup> S. Pivato, *cit.*

Salvatore Valitutti osservò che la “scuola dei privati” in Italia, a partire dal pre-risorgimento, “*ha avuto una storia bizzarra. Essa precorse e preparò il rinnovamento e l’ammodernamento degli studi perché era una scuola critica quando la scuola ufficiale era dogmatica... La costruzione della scuola statale tolse spazio e stimolo alla scuola dei privati in quanto scuola laica. Il laicismo culturale si rifugiò in larga misura nella scuola statale e con essa si identificò. Perciò la contrapposizione tra cultura laica e cultura religiosamente ispirata si sintetizzò come contrapposizione tra scuola statale e scuola cattolica confessionale. La scuola dei privati come scuola non statale, distinta dalla scuola religiosa, andò via via svuotandosi di un caratterizzante contenuto culturale, trasferitosi, per così dire, nella scuola statale, e si andò di pari passo riducendo a scuola di ripetizione e di riparazione. Dovendo uniformarsi ai modelli della scuola statale le toccò la sorte di diventare una sua copia più o meno peggiorativa, dato che non poté attingere ad una specifica e distinta tradizione culturale come la scuola cattolica*”<sup>5</sup>.

Una lunga storia hanno anche gli istituti paritari aggregati “Aldini-Valeriani e Sirani” di Bologna, statalizzati nell’anno scolastico 2008/09 a seguito di una intesa fra Comune di Bologna e Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca. Il Comune di Bologna fondò le proprie scuole tecniche nel 1844. Nel 1878 fu istituito l’istituto Aldini-Valeriani per le arti e i mestieri, intitolato a due eminenti professori che avevano lasciato al Comune di Bologna parte dei propri patrimoni destinandoli ad attività di insegnamento di disegno, delle scienze e delle tecniche. La Società Operaia di Bologna, a sua volta, fondò nel 1895 “la scuola provinciale femminile di arti e mestieri”, che nel 1903 passò alla gestione comunale, assumendo nel 1947 l’attuale intitolazione ad Elisabetta Sirani.

Un esempio di scuola paritaria “storica”, in questo caso gestita da una congregazione religiosa, è quella Salesiana di Bologna, la cui sede venne inaugurata il 30 maggio 1899, che vede oggi il ramo salesiano femminile (Figlie di Maria Ausiliatrice) impegnato nel primo ciclo ed i Salesiani con le scuole secondarie di I e II grado.

Storie plurisecolari sono quella dell’Istituto Tavelli di Ravenna, che ha festeggiato 425 anni di attività, e dell’Istituto San Luigi di Bologna, la cui prima fondazione, come collegio per educare e istruire i figli del popolo, risale al 1645 per opera del Conte Zani e venne poi affidato ai Gesuiti nel 1654 ed infine nel ‘700 ai Padri Barnabiti, che ancora lo reggono. L’attività educativa per le giovani prestata dalle suore Benedettine della S. Umiltà a Faenza è attestata nelle cronache fin dal XV secolo, mentre l’attuale sede risale al 1888; le scuole sono ora gestite dalla Fondazione Marri - S.Umiltà.

L’intreccio di storia e qualità caratterizza anche il Liceo Malpighi di Bologna, con scuola secondaria di I grado collegata, la cui storia inizia nel 1883 ad opera di Don Antonio Costa, parroco di San Martino Maggiore. Le scuole sono ora affidate alla fondazione diocesana “Ritiro San Pellegrino” e riscuotono un vasto riconoscimento, che ha portato all’apertura di una nuova sede per la scuola secondaria di I grado.

---

<sup>5</sup> S. Valitutti, *La scuola dei privati*, in AA.VV., *La scuola non statale in Italia*, Fratelli Conte editori, Napoli 1978.

Due esempi di intervento “ante litteram” a favore dei bambini con handicap uditivo: l’Istituto delle Figlie della Provvidenza per le Sordomute di Carpi, che è stato costituito nel 1820 e poi riconosciuto dal Duca di Modena il 18 agosto 1844 e l’Educatore per Sordomuti Tommaso Pellegrini nato a Modena nel 1845<sup>6</sup>.

Di rilevanza internazionale è l’esperienza delle scuole dell’infanzia del Comune di Reggio Emilia<sup>7</sup>, il quale ha dato vita nel 1994 alla società a capitale misto “Reggio Children”, centro internazionale per la difesa e la promozione dei diritti e delle potenzialità dei bambini e delle bambine, che è anche centro di documentazione e di ricerca educativi e di formazione.

Marino Raicich ebbe a scrivere che la motivazione dell’ingresso nel secondo dopoguerra dell’Ente Locale nella gestione delle scuole, in particolare per quanto concerne le scuole dell’infanzia, risiedeva nella volontà di porre l’accento su alcuni aspetti specifici, quali “*il carattere pubblico, laico e non confessionale; l’introduzione di elementi di gestione sociale; un tentativo di dare la completa gratuità del servizio*”. Accanto a queste motivazioni altre erano “*più direttamente conducibili non già a una contingenza storica transeunte, quanto può essere la supplenza (allo Stato), ma alla natura intrinseca dell’Ente Locale, al suo legame col territorio storico sociale su cui opera, con la sua cultura e la sua economia. È chiaro che tali motivazioni sono tanto più persuasive quanto più la scuola si rivolge all’infanzia, all’età in cui l’esperienza aurorale del bambino è più legata alla piccola patria*”<sup>8</sup>.

Nel campo dell’integrazione scolastica va poi segnalata l’esperienza del Centro Educativo Italo-Svizzero “Remo Bordini” di Rimini. Nato nell’immediato dopoguerra come dono della Svizzera alla città di Rimini, venne dotato di una scuola materna con 150 posti, una casa dei ragazzi per 20 orfani civili e di guerra e di un centro socio-assistenziale con docce, mensa, lavanderia pubblica, laboratori per cucire, ecc. Oggi ospita una scuola dell’infanzia ed una scuola primaria con 10 classi e circa 170 allievi, di cui 12 certificati. Presso il C.E.I.S. opera un Centro di documentazione per l’integrazione dell’handicap, che fa parte della rete regionale di questi centri, polo specializzato per gli handicap plurimi, per l’autismo, per i deficit sensoriali gravi. Tra i laboratori attivati dal C.E.I.S. va evidenziato quello per gli alunni con disturbi specifici di apprendimento<sup>9</sup>.

Molti altri sono i possibili esempi. Tuttavia questi cenni sono sufficienti a comprendere come, trattando delle scuole non statali, si affronti, in realtà, un viaggio nel tempo che attraversa buona parte dell’età moderna. Vi sono scuole che potrebbero essere definite “beni culturali”, nel senso più ampio del termine, scrigni di tradizioni, di

<sup>6</sup> Appunti per uno sfondo storico della scuola speciale per sordi Tommaso Pellegrini di Modena sono nel contributo di Giacomo Grossi in questo volume.

<sup>7</sup> Circa le scuole dell’infanzia comunali dell’Emilia-Romagna si vedano i contributi di Gabriele Ventura in questo volume.

<sup>8</sup> M. Raicich, *La scuola degli enti locali*, in AA.VV., *La scuola non statale in Italia*, cit.

<sup>9</sup> Circa l’organizzazione didattica per l’integrazione dell’handicap nelle scuole del Centro Educativo Italo Svizzero di Rimini si veda il contributo di Alessandra Rossi in questo volume; una serie di contributi sull’integrazione dell’handicap nelle scuole paritarie si trova nel capitolo III di questo volume.

memorie, di saperi; non “museificati”, ma attivi, ancorati nel presente, diffusamente capaci di proiettarsi nel futuro, con progetti educativi differenziati: nelle scuole dell’infanzia è rilevante la presenza degli Enti Locali e delle scuole di ispirazione cristiana; nelle scuole primarie e secondarie di primo grado prevalgono le scuole ispirate alla pedagogia cattolica<sup>10</sup>; nelle scuole secondarie di secondo grado, infine, sono prevalenti le scuole con ente gestore laico.

## 2. Un contesto “acceso”: il difficile percorso di approvazione della legge di parità scolastica

2.1 - La Costituzione della Repubblica Italiana nel Titolo II, relativo ai rapporti etico-sociali, al quarto comma dell’art. 33 recita: “*La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali*”. Vetì reciproci e contrapposizioni ideologiche, in ambito politico così come nella società, hanno impedito per oltre cinquanta anni che si realizzasse la previsione costituzionale di una legge di riconoscimento della parità delle scuole non statali. Restarono così sulla carta i molti disegni di legge concernenti la scuola non statale, presentati nel corso delle diverse legislature, a partire da quello di Gonella del 1951, Banfi del 1954, Lamberti del 1955, Parri del 1959, Badini-Confalonieri del 1960, Franceschini 1960 e via dicendo per altri quattro decenni<sup>11</sup>.

Non mancarono, nel tempo intercorso dalla approvazione della Carta Costituzionale alla Legge 62/2000, nuovi ed innovativi contributi culturali<sup>12</sup>, giuridici<sup>13</sup>, della

<sup>10</sup> Elementi caratterizzanti a livello emiliano-romagnolo le scuole paritarie d’infanzia di ispirazione cristiana o le scuole paritarie cattoliche sono rinvenibili nel contributo di Mariannina Sciotti, Alessandro Ferraroli, Marco Masi in questo volume. A livello nazionale si vedano le ricerche annualmente pubblicate dal Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC), per i tipi dell’editrice La Scuola (riferimenti in [www.scuolacattolica.it](http://www.scuolacattolica.it)).

<sup>11</sup> V. Sinistrero, *La politica scolastica 1945-1965 e la scuola cattolica*, Fidae, Quaderno n. 23-25, Roma 1967.

<sup>12</sup> Fra questi, la riflessione quarantennale di Don Luigi Giussani sul problema educativo ha costituito punto di riferimento determinante per un diverso affronto del tema della libertà di scelta educativa, riassumibile con una frase-slogan coniata fin dagli anni cinquanta: “*Fateci andare in giro nudi ma lasciateci la libertà di educare*”. Cfr. Luigi Giussani, *Il rischio educativo. Come creazione di personalità e di storia*, Sei, Torino 1995.

<sup>13</sup> Fra questi si vedano gli scritti di Umberto Pototschnig, in particolare *Insegnamento Istruzione Scuola*, Giur. Cost. 1962, ora in *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999; ivi fra l’altro osservò che “*la cultura non è fine dello Stato, dovendo esso solo promuoverla (art. 9 cost.); lo Stato deve dar corso a tutte le iniziative e non secondo fini da esso determinati, che ne condizionino lo sviluppo. Le norme della Costituzione in materia tendono alla positiva determinazione degli obiettivi cui deve tendere la scuola; esse non rivendicano al pubblico potere una particolare capacità nel settore dell’istruzione, ma gli attribuiscono solo il potere di dettare norme di sviluppo della scuola. Alla realizzazione dell’istruzione nel nuovo ordinamento devono concorrere la scuola di Stato e quella non statale, entrambe considerate forze propulsive del migliore assetto sociale. Nella realizzazione del pluralismo scolastico, occorre però*

giurisprudenza costituzionale<sup>14</sup> ed amministrativa<sup>15</sup>, che favorirono una diversa e più costruttiva visione del tema. Il confronto tuttavia difficilmente riuscì a superare la pregiudiziale ideologica che associava le scuole non statali - più spesso, al tempo, gestite da congregazioni religiose - all'istruzione religiosa<sup>16</sup>, sollevando un anticlericalismo latente, almeno in parte comprensibile in ragione delle modalità di realizzazione dell'unificazione italiana e di nascita dello stato nazionale. La storica diversità italiana rispetto agli altri paesi europei, in tema di scuola e libertà di educazione, è stata sostanzialmente determinata dal protrarsi per decenni degli echi, progressivamente affievolitisi, di un tempo nel quale la Chiesa cattolica fu vissuta come nemica dell'unità nazionale.

Le innovazioni che interessarono la scuola italiana riproposero la questione della parità scolastica nell'ambito della libertà di scelta educativa della famiglia. La prima di queste innovazioni risale agli anni settanta del secolo scorso, in cui giunse a maturazione la convinzione della crisi formativa della scuola e che fosse necessaria la promozione di entrambe le sue funzioni, quella concernente la trasmissione del sapere e quella educativa. A questi fini venne concepita l'idea che allo Stato spettasse la funzione di garante del sistema scolastico, mentre ai soggetti della scuola ed alla comunità civile competesse la responsabilità educativa che si realizza come incontro di persone<sup>17</sup>.

La scuola "*comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica*"<sup>18</sup>, ovvero la *scuola della società civile*<sup>19</sup>, rappresentò il fondamento della riforma degli Organi Collegiali del 1974<sup>20</sup>, con cui si intese fare beneficiare la scuola dell'apporto della società concreta nelle sue varie istanze<sup>21</sup>. Le aspettative riposte negli Organi Collegiali vennero però largamente deluse dalla concreta evoluzione del processo di partecipazione, riassorbito

---

*stabilire un coordinamento fra iniziativa pubblica e privata in un ordinamento unitario*".

<sup>14</sup> Si veda il contributo di Anna Maria Poggi in questo volume.

<sup>15</sup> Importante, ad esempio, la decisione del Consiglio di Stato n. 731 del 13 ottobre 1984; commento in G. Garancini, *Una decisione storica*, in F. Macri, M. Brusasco, *Per una scuola paritaria senza privilegi o discriminazioni*, Stampa Don Bosco, Genova 1985. Il Consiglio di Stato nell'occasione rigettò l'appello proposto da Comune di Prato per l'annullamento di una sentenza del TAR che aveva stabilito l'illegittimità di provvidenze (di refezione e trasporto) destinate esclusivamente a favore degli alunni di scuole pubbliche con esclusione degli alunni di scuole private, ancorché autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti.

<sup>16</sup> Il tema dell'istruzione religiosa ha peraltro "tormentato" lungamente il legislatore anche con riferimento alla scuola statale, fin dai tempi dell'unificazione; rilevante, ad esempio, la discussione alla Camera del 1908 sulla mozione Bissolati contro l'insegnamento religioso nella scuola elementare; una raccolta degli interventi parlamentari è in: A. Aquarone, *Lo Stato catechista*, Parenti editore, Firenze 1961.

<sup>17</sup> T. Gadacz, *L'educazione come incontro di persone*, in "Il Nuovo Areopago", n. 11/1992.

<sup>18</sup> U. Pototschnig, *Scuola-amministrazione: nuove prospettive*, in A. Visalberghi (a cura di), *Il distretto scolastico*, Nuova Italia, Firenze 1974.

<sup>19</sup> S. Versari, *Introduzione all'essere genitori nella scuola della società civile*, in S. Versari (a cura di), *Genitori nella scuola della società civile*, Collana "I Quaderni dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna" n.17, Tecnodid, Napoli 2006.

<sup>20</sup> D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416.

<sup>21</sup> E. Balducci, *L'insegnamento di don Lorenzo Milani*, a cura di M. Gennari, Laterza, Bari 2002.

in una sterile rete burocratica. Ciò nonostante, l'affermazione di una funzione non secondaria dei genitori nella vita scolastica ebbe effetti rilevanti sulla riflessione in merito alla parità scolastica, correlata al tema della libertà di scelta educativa.

Nei successivi anni ottanta, con la nascita del parlamento europeo si determinò una ripresa del dibattito sulla parità scolastica, in ragione del confronto con gli altri paesi europei, nei quali il problema era stato da tempo affrontato e risolto. Significativa fu la risoluzione del Parlamento Europeo sulla libertà di insegnamento, approvata nel 1984, che chiese fossero riconosciuti nell'ambito della Comunità Europea una molteplice serie di principi, fra i quali, al punto 9, l'obbligo per gli Stati membri di rendere possibile l'esercizio del diritto alla libertà di insegnamento *“anche sotto il profilo finanziario e di accordare alle scuole le sovvenzioni pubbliche necessarie allo svolgimento dei loro compiti e all'adempimento dei loro obblighi in condizioni uguali a quelle di cui beneficiano gli istituti pubblici”*<sup>22</sup>.

Si moltiplicarono, senza esiti legislativi, gli interventi che affermavano la necessità di andare oltre *“dati storici superati”*. Come ebbe a scrivere il Card. Ersilio Tonini, *“la contrapposizione scuola pubblica-privata era un lusso che si potevano permettere le generazioni dell'Ottocento, quando la causa del secolo per cui combattere e morire era l'indipendenza della nazione e la forma dello Stato... È da chiedersi se hanno ancora ragione di sussistere molte delle categorie di pensiero e molte delle classificazioni che ci siamo dati e che abbiamo ereditato dal secolo passato, qual è, ad esempio, la contrapposizione scuola pubblica-scuola privata. O non risulterà invece, tale divisione, antiquata come quella tra sudisti e nordisti yankee?”*<sup>23</sup>.

Negli anni novanta, dopo le aspettative di innovazione riposte negli Organi Collegiali, presto deluse, le permanenti difficoltà della scuola italiana ed una nuova visione di *welfare society*<sup>24</sup>, sostennero le forze politiche nella promozione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, in una logica di competizione costruttiva. Così si esprimeva, ad esempio, l'On. Massimo D'Alema<sup>25</sup>: *“...scegliamo il terreno dell'autonomia e della responsabilità, di un più elevato protagonismo dei soggetti sociali, che significa anche una accresciuta responsabilità delle forze sociali ... per noi la scelta dell'autonomia è scelta di principio di riorganizzazione, di autogoverno, di responsabilità diffusa ... Non mi spaventa l'idea che la scuola pubblica statale diventi di più un bene della comunità ... che cioè si inneschi un processo competitivo in un paese nel quale il carattere burocratico della gestione statale deresponsabilizzante ha avuto effetti devastanti, di abbassamento della qualità di tutto ciò che è pubblico...”*.

L'evoluzione di questi convincimenti portò, con l'art. 4 della legge 537/1993, ad introdurre nell'ordinamento la personalità giuridica delle istituzioni scolastiche, riconoscendo loro autonomia organizzativa, finanziaria, didattica e di ricerca e sviluppo, nei limiti e con le gradualità previste dal legislatore. La delega al Governo per l'attuazione della legge non fu poi esercitata e si dovette attendere il 1997 per l'emanazione della

<sup>22</sup> Reperibile fra l'altro in: [www.olir.it](http://www.olir.it).

<sup>23</sup> Introduzione di Ersilio Tonini, in: E. Bonicelli, *A scuola di libertà*, Edit, Milano 1984.

<sup>24</sup> G. Vittadini (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Etas, Milano 2002.

<sup>25</sup> Assemblea nazionale sulla scuola, *Le proposte politiche del Pds per la scuola e la formazione*, intervento del Segretario Nazionale Massimo D'Alema, 1995.

legge 57; questa, in un ampio quadro di riforma dell'amministrazione dello Stato e di deleghe alle Regioni ed agli Enti Locali, con l'articolo 21 introdusse l'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche, riconoscendo loro personalità giuridica.

L'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche (comma 8) venne finalizzata alla realizzazione della “*flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico*”. L'autonomia didattica (comma 9) venne a sua volta finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, “*nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere*”. La libertà di scelta educativa delle famiglie divenne in tal modo principio di natura giuridica, ancora da sostanziare e tuttavia di particolare rilevanza ordinamentale<sup>26</sup>. Appare di tutta evidenza che la libertà di scelta educativa avrebbe sollecitato il legislatore nella definizione dell'istituto della parità scolastica.

2.2 - L'attesa della legge di parità ebbe fine al termine degli anni novanta del secolo scorso in circostanze almeno inizialmente fortuite. Un inedito meccanismo parlamentare consentì ad esponenti dell'allora minoranza di centro-destra di porre in discussione in aula una propria proposta di legge sul tema della “parità”<sup>27</sup>; la maggioranza, non ritenendo accettabile la proposta e dovendo al contempo procedere con l'iter della discussione e della votazione, presentò un proprio emendamento (un unico articolo di diciassette commi) che sostituì integralmente il testo di minoranza. L'emendamento, “blindato” dalla maggioranza, fu approvato al Senato e successivamente alla Camera, senza revisioni.

La parità scolastica voluta dai costituenti diveniva in tal modo la legge n. 62 del 10 marzo 2000 “*Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*”. L'allora Ministro della Pubblica Istruzione, Luigi Berlinguer, veniva così a concludere il suo dicastero con un risultato per certi aspetti storico, da lui fortemente sostenuto<sup>28</sup>.

Il principio di maggiore rilevanza introdotto dalla legge 62/2000 è quello secondo cui (art. 1, comma 1) “*il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, secondo comma della Costituzione*”<sup>29</sup>, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali...”.

Nell'ambito dell'unico sistema nazionale di istruzione, vengono così a coesistere tre tipologie di scuole con caratteristiche fra loro fortemente differenziate, “*strumentali, da un lato, a garantire il pluralismo culturale e, dall'altro, a perseguire un comune interesse generale, la formazione dei discendenti...* (Si realizza in tal modo) *la qualificazione di servizio pubblico per l'attività prestata dalla scuola paritaria privata*”<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Sul sistema nazionale di istruzione si veda il fondamentale contributo di A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna 2003.

<sup>27</sup> Il progetto di legge, concernente norme sulla parità scolastica, fu presentato dal Sen. Tarolli ed altri il 30 giugno 1999.

<sup>28</sup> In proposito si veda il contributo dell'On. Luigi Berlinguer in questo volume.

<sup>29</sup> Il secondo comma dell'articolo 33 della Costituzione recita: “*La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi*”.

<sup>30</sup> Ci si riferisce diffusamente ad A. Sandulli, *cit.*

Il legislatore, con l'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche statali ed il riconoscimento del servizio pubblico svolto dalle scuole paritarie, ha inteso introdurre strumenti di emulazione virtuosa tra scuole facenti parte del sistema nazionale di istruzione, favorendo la differenziazione dell'offerta formativa. Il tutto finalizzato all'innalzamento complessivo della qualità della scuola.

La legge 62/2000, al comma 2, definisce le condizioni per "l'accreditamento" della funzione pubblica svolta da scuole gestite da privati ed enti locali, con il conseguente riconoscimento dello status di scuola paritaria. Tali condizioni consistono nella rispondenza delle istituzioni scolastiche paritarie agli ordinamenti generali dell'istruzione; nella coerenza con la domanda formativa delle famiglie; nella rispondenza a requisiti di qualità ed efficacia definiti ai successivi commi 4, 5 e 6<sup>31</sup>.

Una legge innovativa, a ben vedere, che tuttavia non indica gli strumenti concreti per la collaborazione fra scuole del sistema nazionale di istruzione, in vista dell'espansione e qualificazione dell'offerta formativa<sup>32</sup>; priva di riferimenti operativi al sistema scolastico integrato ed al mezzo per realizzarlo<sup>33</sup>.

Le innovazioni introdotte dal legislatore, anche in ragione della successiva modifica del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001), definiscono un sistema scolastico policentrico.

Un servizio collettivo nazionale "a rete"<sup>34</sup>, in cui allo Stato compete la determinazione delle norme generali dell'istruzione, dei principi fondamentali e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni; alle Regioni è attribuita la potestà legislativa sull'istruzione; alle singole istituzioni scolastiche autonome statali ed a quelle paritarie degli Enti Locali e di soggetti privati, compete erogare il servizio pubblico di natura scolastica, determinando la concreta offerta formativa. L'istruzione diviene un traguardo unitario raggiungibile con diverse modalità, nell'ambito delle norme generali, dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni definiti dallo Stato<sup>35</sup>. I soggetti erogatori sono dotati di un alto grado di autonomia ed al contempo sono soggetti al principio di responsabilità ed alla valutazione ed al controllo dei poteri pubblici<sup>36</sup>. Alle famiglie, infine, è assicurata la libertà di scelta educativa e ne viene favorita

---

<sup>31</sup> Per una rilettura delle innovazioni introdotte dalla legge 62/2000 si rimanda ad A. Sandulli, cit.

<sup>32</sup> E. Minnei, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Giappichelli, Torino, parte prima 2003, parte seconda 2004.

<sup>33</sup> M. Renna, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in "Diritto amministrativo", a. 2002 fasc. n. 4, osserva che nella legge manca ciò "che dovrebbe ragionevolmente contraddistinguere ogni sistema integrato di gestione di servizi pubblici, specialmente di quelli sociali, vale a dire il riconoscimento di diritti di natura patrimoniale in capo a tutti i gestori.

<sup>34</sup> S. Cassese, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in "Il Foro Italiano", V, 1991.

<sup>35</sup> E. Minnei, *Le ricadute del decentramento e dell'autonomia scolastica in materia di istruzione e formazione*, in "Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze", n. 2, Febbraio 2005.

<sup>36</sup> A. Sandulli, cit.

l'autonoma iniziativa per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In questo quadro si colloca il *patto educativo di corresponsabilità* tra famiglia e scuola<sup>37</sup>.

Il sistema nazionale di istruzione viene così ad essere governato da diversi fattori in equilibrio fra loro, operanti secondo i principi di unità e differenziazione, di sussidiarietà verticale ed orizzontale, di autonomia territoriale e funzionale<sup>38</sup>. Un equilibrio complesso, in ragione della confusione normativa che si determina nella concreta definizione di cosa abbia ad intendersi per *norme generali dell'istruzione, principi fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni*. Appare perciò urgente, è l'indicazione anche della Corte Costituzionale, definire con legislazione ordinaria lo scenario costituzionale delineato dal Titolo V in termini di competenze Stato-Regioni<sup>39</sup>.

2.3 - La legge 62/2000 venne accompagnata, sia nella fase dibattimentale sia dopo l'approvazione, da un acceso confronto culturale e politico. Vi era chi esprime contrarietà alla parità<sup>40</sup> ritenendo che contravvenisse al principio del *“senza oneri per lo stato”*, sancito dal secondo comma dell'articolo 33 della Costituzione; altri affermò che *“dirottare soldi alle private è una scemenza”*<sup>41</sup>. Altri ancora, con posizione esattamente contraria, affermò la necessità di approvare una legge di parità scolastica, peraltro prevista dalla stessa Costituzione, perché *“l'Italia ha un disperato bisogno della concorrenza della scuola privata, anzi, di concorrenza fra buone scuole, pubbliche e private”*<sup>42</sup>. Analogamente venne evidenziata la necessità di una legge di parità come strumento cruciale per realizzare la competizione fra scuole<sup>43</sup>.

L'approvazione della legge venne accolta, come c'era da aspettarsi visti i prodromi, da ulteriori polemiche. Vi fu chi, fra i sostenitori della parità, esprime contrarietà ritenendo che il testo approvato non permettesse alle famiglie l'effettiva possibilità di libera scelta educativa, senza condizionamenti economici; il provvedimento venne ribattezzato *“legge truffa”*, essendo stata approvata la sola parità giuridica ma non quella economica<sup>44</sup>.

---

<sup>37</sup> D.P.R. 21 novembre 2007, art. 3. Si veda anche S. Versari, *Un patto di corresponsabilità*, in “Libertà di educazione”, n. 13, marzo 2008.

<sup>38</sup> A. M. Poggi, *Parità giuridica e sistema nazionale di istruzione: un profilo giuridico e costituzionale*, in questo volume.

<sup>39</sup> A. Poggi, *Il “sistema nazionale di istruzione” dopo la revisione costituzionale*, in “Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze”, n. 2, Febbraio 2005.

<sup>40</sup> A titolo di esempio si vedano gli interventi di Indro Montanelli sul Corriere della Sera del 22.11.1998 e di Alessandro Galante Garrone su la Stampa del 3.12.1998.

<sup>41</sup> Mario Capanna su la Stampa del 30.11.1998.

<sup>42</sup> Sergio Romano, Il Corriere della Sera, 29.11.1998.

<sup>43</sup> Attilio Oliva, Il Corriere della Sera, 19.11.1998.

<sup>44</sup> Si veda l'intervento dell'autore del presente contributo su Avvenire (07.09.1999); si vedano anche, a titolo di esempio, Il Sole 24 ore (20.07.1999) e Il Giornale (31.10.1999 e 05.11.1999).

L'espressione rappresentò una sorta di "cartello" di coloro a cui la legge parve una sconfitta della scuola libera<sup>45</sup>.

Altri invece accolsero positivamente la legge, considerandola un "primo passo" verso la soluzione di un problema oramai storico<sup>46</sup>. Nell'occasione si registrarono molteplici interventi che, pur partendo da posizioni personali differenziate, contribuirono ad arricchire il dibattito ed a rasserenare il clima<sup>47</sup>. Ad esempio, Furio Colombo ebbe ad osservare<sup>48</sup> che "(...) *la strada è imperfetta soprattutto perché le risorse di questo fondo sono limitate, e dunque limitati, per ora, i passi compiuti in direzione di una vera parità scolastica. La domanda che conta dovrebbe essere: è la strada giusta? La risposta onesta a me sembra "sì".(...)*".

Scrisse a sua volta Antonio La Forgia: "*a me pare si stia perdendo l'occasione di affrontare la questione del pluralismo scolastico all'altezza che essa merita... Tanto più forte la mia perplessità in quanto io sono convinto che esista un approccio "di sinistra" al problema. La Costituzione italiana riconosce il diritto a istituire istituti di formazione non statali e, con ciò stesso, istituisce un diritto di scelta (dei giovani e delle loro famiglie) tra formazione statale e non statale. Non si può non vedere come tale diritto di scelta sia effettivamente disponibile solo per quanti si trovino collocati nelle fasce alte (o medio alte) della distribuzione del reddito familiare. Poiché una tale limitazione del diritto di scelta investe un ambito sensibilissimo, non speciale, qual è l'ambito delle scelte concernenti i percorsi formativi, credo che si debba riconoscere che emerge qui una vera e propria discriminazione di censo. Non credo siano necessari argomenti per dire che l'obiettivo del superamento delle discriminazioni di censo nell'esercizio dei diritti fondamentali di libertà appartiene al codice genetico di ogni sinistra possibile: passata, presente e futura...*"<sup>49</sup>.

L'aver richiamato, seppure per sommi capi, le argomentazioni contrastanti che hanno fatto della "parità" scolastica un tema scottante nella storia dell'Italia repubblicana, consente di meglio valutare la complessità della situazione in cui si trovò ad operare il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con i suoi uffici centrali e periferici. Si trattò di attivare la complessa fase applicativa della legge 62/2000, traducendo in prassi operativa il dettato legislativo, evitando il coinvolgimento in contrapposizioni politiche ed ideologiche. Al contempo fu necessario declinare in ambito amministrativo il complesso mutamento normativo correlato ad un sistema nazionale di istruzione composto non solo dalle scuole statali, ma anche dalle scuole paritarie degli Enti Locali e private. Una sfida difficile che, pur tenendo conto delle inevitabili lacune, imprecisioni e differenziazioni fra i livelli regionali, appare complessivamente positivamente superata<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> L'idea di sconfitta delle "ragioni di chi lotta per la scuola libera" è espressa fin dal titolo del volume di D. Antiseri, L. Infantino, *Le ragioni degli sconfitti nella lotta per la scuola libera*, Armando editore, Roma 2000.

<sup>46</sup> A titolo d'esempio si vedano gli interventi pubblicati sui quotidiani Il Popolo (21.07.1999) e l'Unità (28.07.1999).

<sup>47</sup> Si vedano fra gli altri gli interventi di Ernesto Galli della Loggia su Il Corriere della Sera del 14.12.1998 e di Pierluigi Battista su Panorama del 04.11.1999.

<sup>48</sup> In La Repubblica del 31.10.1999

<sup>49</sup> A. La Forgia, *Ma la parità non è di sinistra?*, Liberal, 05.08.1999.

<sup>50</sup> Per una analisi normativa a partire dalla Legge 62/2000 si veda il contributo di Sergio Scala in questo volume.

### 3 - Le risorse economiche destinate al sistema paritario

3.1 – L’assegnazione di risorse economiche alle scuole paritarie è talora oggetto di critiche, sia da parte di chi valuta che in tal modo si limitino le risorse destinate alle scuole statali, riducendone la qualità dell’offerta formativa; sia, all’opposto, da parte di chi ritiene che le risorse destinate al sistema paritario siano minimali, vadano in parte significativa anche agli Enti Locali ed, inoltre, costituiscano non aggravio di spesa quanto piuttosto risparmio economico per la collettività. Lo stesso Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca On.le Gelmini, nel corso dell’audizione tenutasi il 10 giugno 2008 innanzi la Commissione VII cultura, scienza e istruzione della Camera, ha osservato che *“il risparmio per l'erario, determinato nell'anno corrente dall'esistenza di queste libere iniziative, è di circa 5,5 miliardi, a fronte di un contributo di circa 500 milioni di euro”*<sup>51</sup>.

L’esame dei finanziamenti del sistema paritario costituisce argomento per certi versi “arido”, che tuttavia fornisce interessanti elementi di conoscenza ed anche strumenti per razionalizzare spunti polemici.

Storicamente, ben prima della legge 62/2000, le scuole non statali sono state destinate di contributi economici statali per convenzioni di parifica o per altre specifiche finalità previste dal legislatore. La legge 62/2000, nel riconoscere le scuole paritarie parte del sistema nazionale di istruzione, ha previsto l’assegnazione di specifiche risorse (considerate insufficienti dalle associazioni di rappresentanza) nella seguente misura: per il sistema prescolastico integrato (scuole dell’infanzia) 280 miliardi di lire (pari a € 144.607.932); per le convenzioni di parifica delle scuole primarie 60 miliardi di lire (pari a € 30.987.414); per l’integrazione dell’handicap 7 miliardi di lire (pari a € 3.615.198). Per un totale di 347 miliardi di lire (€ 179.210.544). La medesima legge ha inoltre previsto un finanziamento di 300 miliardi di lire (€ 154.937.069) annui destinati alle Regioni per il diritto allo studio.

Queste risorse si andavano a sommare ai precedenti stanziamenti, incrementati nell’esercizio finanziario 1998 nella seguente misura: per le scuole dell’infanzia 200 miliardi di lire (€ 103.291.379) e per le scuole primarie parificate 60 miliardi di lire (€ 30.987.413). Con un aumento totale di 280 miliardi di lire (€ 144.607.931).

A seguito degli stanziamenti aggiuntivi previsti dalla legge 62/2000, le risorse assegnate alle scuole paritarie nell’esercizio finanziario 2001, il primo successivo alla approvazione della legge stessa, furono quelle indicate nella seguente tavola.

---

<sup>51</sup> Audizione del Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Mariastella Gelmini, sulle linee programmatiche del suo dicastero, limitatamente agli aspetti attinenti il settore dell’istruzione, Camera dei Deputati 10 giugno 2008; il dossier dell’Associazione Genitori Scuole Cattoliche, cui il Ministro si riferisce, titolato *Scuola paritaria e risorse finanziarie. Dossier in vista della Finanziaria 2008*, (5 ottobre 2007), è rinvenibile sul sito [www.agesc.it](http://www.agesc.it). Una sintesi concernente i “risparmi” per lo Stato derivanti dalle scuole paritarie è riportata nel contributo di Angelo Paletta in questo volume.

Tav. 1 – Risorse destinate al sistema paritario. Esercizio finanziario 2001

Scuole	Capitolo	Finanziamenti			%
		Lit	Lit parziali	€	
Infanzia	Cap. 4150	176.272.000.000			
	Cap. 4151	500.000.000.000			
	Totale parziale		676.272.000.000	€ 349.265.340	73,3%
Primarie	Cap. 2160	228.912.000.000	228.912.000.000	€ 118.223.182	24,8%
Secondarie	Cap. 3691	737.000.000			
	Cap. 3692	10.022.000.000			
	Totale parziale		10.759.000.000	€ 5.556.560	1,2%
Handicap		7.000.000.000	7.000.000.000	€ 3.615.198	0,8%
	<b>Totale</b>	<b>922.943.000.000</b>	<b>922.943.000.000</b>	<b>€ 476.660.280</b>	<b>100,0%</b>
Legge 440/1997	Formazione e aggiornamento dirigenti scuole paritarie	1.000.000.000	1.000.000.000	€ 516.457	

Fonte: MIUR, Relazione al Parlamento, marzo 2003

Nel successivo esercizio finanziario 2002 le risorse vennero ulteriormente incrementate come indicato nella seguente tavola.

Tav. 2 – Risorse destinate al sistema paritario. Esercizio finanziario 2002

Scuole	Capitolo 1752	Finanziamenti		%
		€	€ parziali	
Infanzia	sussidi di gestione	€ 93.035.578		
	Prescolastico	€ 272.753.284		
	Totale parziale		€ 365.788.862	69,3%
Primarie	Parifiche	€ 141.278.926	€ 141.278.926	26,8%
Secondarie	Progetti	€ 8.671.198	€ 8.671.198	1,6%
Handicap		€ 11.735.489	€ 11.735.489	2,2%
	<b>Totale</b>	<b>€ 527.474.475</b>	<b>€ 527.474.475</b>	<b>100,0%</b>
Legge 440/1997	Progetti miglioramento offerta formativa e formazione dirigenti scuole paritarie	€ 6.197.482	€ 6.197.482	

Fonte: MIUR, Relazione al Parlamento, marzo 2003

Successivamente le risorse assegnate si mantennero sostanzialmente invariate, fino all'esercizio finanziario 2006, che assegnò complessivamente € 532.310.844 a cui si aggiunsero le risorse destinate dalla annuale direttiva di cui alla legge 440/1997 (€ 4.500.000) e le risorse residue per l'ultimo anno di applicazione del *bonus alle famiglie* (a.s. 2005/06) pari a € 30.000.000, per un totale di € 566.810.844.

Negli esercizi finanziari successivi, in ragione della difficile congiuntura economica e delle scelte del legislatore, le risorse sono state progressivamente ridotte in sede di legge finanziaria; si sono inoltre aggiunte difficoltà nell'erogazione, conseguenti ad accantonamenti, con successivi non sempre integrali disaccantonamenti, disposti a seguito di diversi provvedimenti legislativi. Questa situazione ha determinato forti difficoltà alle scuole paritarie, non solo per la riduzione delle risorse (quasi sempre successivamente “recuperate” dal legislatore, anche se parzialmente), ma anche per il perdurante clima di incertezza temporale nelle assegnazioni, con conseguenti problematiche nei rapporti con il sistema creditizio.

3.2 – La questione dell'assegnazione delle risorse è tema delicato anche per via della complessa situazione concernente la competenza all'erogazione fra Stato e Regioni. Il D.lvo 112/1998, con l'art. 138 (comma 1 lettera e), ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative connesse ai contributi alle scuole non statali. Tale delega è risultata implicitamente rafforzata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 che ha riscritto fra gli altri gli artt. 117 e 118 della nostra Carta, ridisegnando, in senso limitativo, la potestà legislativa dello Stato.

La questione delle competenze circa le risorse destinate al sistema paritario è stata oggetto della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2008; questa ha censurato l'articolo della legge finanziaria 2007 che aveva previsto un incremento di 100 milioni di euro del finanziamento destinato alle scuole paritarie, previsto per recuperare precedenti “tagli”. Gli stanziamenti aggiuntivi erano stati iscritti nelle unità previsionali di base «Scuole non statali» del Ministero della pubblica istruzione, “*al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione*”.

La Regione Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale in quanto il finanziamento a destinazione vincolata viola il principio costituzionale della legislazione concorrente (allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali, alle Regioni la potestà legislativa). La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione e dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 635 della legge 296/2006, in quanto i contributi relativi alle scuole paritarie incidono sulla materia della “istruzione” attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

In tal modo è stata confermata la precedente sentenza n. 423 del 2004 (punto 8.2) ovvero che le funzioni amministrative concernenti i contributi per le scuole paritarie sono materia di competenza delle Regioni. La Corte al contempo ha previsto la continuità nella erogazione delle risorse, facendo salvi i procedimenti di spesa in corso.

Stante la situazione, un accordo in Conferenza Stato-Regioni scongiurerebbe conflitti di competenze e favorirebbe la definizione di norme coordinate che evitino in futuro comportamenti differenziati fra i diversi territori regionali. D'altra parte la questione non è di poco conto ed è stata oggetto di interventi di illustri costituzionalisti che hanno evidenziato che lo Stato, in caso di insufficienza degli strumenti apprestati dalle Regioni, può comunque attivarsi direttamente con risorse aggiuntive, interventi speciali e modelli di finanziamento anche fra loro alternativi, al fine di favorire l'ef-

fettivo esercizio dei diritti della persona (art. 119 Cost.), a garanzia per tutti della parità di accesso all'istruzione, in condizioni di eguaglianza<sup>52</sup>.

3.3 – Un inciso sul *bonus alle famiglie*, sopra richiamato. Si tratta di un contributo che è stato erogato ai genitori delle scuole paritarie primarie non parificate e secondarie di I e II grado negli aa.ss. 2003/04, 2004/05 e 2005/06. Il *bonus* fu introdotto a seguito di una iniziativa parlamentare in sede di legge finanziaria 2003 (primo firmatario Sen. Tarrolli), determinata da un appello “trasversale” della società civile, sottoscritto fra gli altri da oltre centocinquanta accademici, che chiedeva al Parlamento una nuova politica di welfare a favore delle famiglie, tale da consentire loro di potere scegliere liberamente, senza condizionamenti economici, il sistema educativo ritenuto più idoneo.

La norma approvata (comma 7, articolo 2, legge 289/2002) introduceva un *contributo finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie*. L'importo stanziato, di 90 milioni di euro per un triennio, fu poi incrementato dalla legge finanziaria 2004 (comma 101, articolo 3, legge 350/2003) di ulteriori 100 milioni di euro per un triennio.

Successivamente fu proposta questione di legittimità costituzionale relativamente ai contributi della legge finanziaria 2004, perché tratti da un capitolo di bilancio di competenza delle Regioni; la sentenza della Corte (n. 423/2004, punto 8.2) accolse la questione ed i contributi vennero conseguentemente ridotti complessivamente a 110 milioni di euro.

Con l'anno scolastico 2005/2006 il *bonus*, non più rifinanziato, ha cessato i suoi effetti. Ne va tuttavia evidenziata la significatività giuridica, al di là della rilevanza economica, considerato che con esso il legislatore ha previsto per la prima volta il diritto dei genitori di vedere almeno parzialmente ridotti gli oneri per la frequenza delle scuole paritarie, declinando in termini finanziari il principio di libertà di scelta educativa.

3.4 – Quanto riceve dallo Stato ciascuna scuola paritaria degli Enti Locali e privata? In attuazione del comma 636 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, con il Decreto Ministeriale del 21 maggio 2007 per la prima volta sono stati definiti unitariamente a livello nazionale i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie nell'a.s. 2007/2008.

Sulla base delle risultanze dell'anagrafe nazionale, a ciascuna scuola dell'infanzia è stato assegnato un contributo fisso, uguale su tutto il territorio nazionale, pari a € 7.820; inoltre, a ciascuna sezione di scuola dell'infanzia paritaria gestita da soggetti senza fini di lucro è stato assegnato un contributo fisso, uguale su tutto il territorio nazionale, pari a € 11.420.

Alle scuole primarie convenzionate è stato confermato il contributo già in precedenza assegnato, pari ad € 19.367 a classe o per un posto intero di sostegno (in proporzione al numero di ore assegnato dall'Ufficio Scolastico Provinciale).

<sup>52</sup> M. Vari, Vice Presidente emerito della Corte Costituzionale, *Gli art. 33 e 34 della Costituzione alla luce del principio di sussidiarietà e del nuovo Titolo V*, Seminario di studio "Diritto all'istruzione e parità scolastica", Roma 28 febbraio 2005.

A ciascuna scuola secondaria di I grado è stato assegnato un contributo di € 2.500; un ulteriore contributo di € 1.000 per ciascuna classe è stato assegnato, con precedenza alle scuole senza fine di lucro, in ragione di una graduatoria regionale stilata sulla base del numero di studenti, del numero di studenti con handicap e di quelli privi di cittadinanza italiana.

Analogamente, a ciascuna scuola secondaria di II grado è stato assegnato un contributo di € 4.000; un ulteriore contributo di € 2.000 per ciascuna classe è stato assegnato, con precedenza alle scuole senza fine di lucro, in ragione di una graduatoria regionale stilata sulla base del numero di studenti, del numero di studenti con handicap e di quelli privi di cittadinanza italiana. Infine, alle scuole paritarie, ad eccezione di quelle primarie già destinatarie del contributo di convenzione, è stato assegnato un contributo per ciascun alunno certificato ai sensi della legge 104/1992, di € 938 per le scuole dell'infanzia e di € 2.515 per le scuole primarie non convenzionate e per le scuole secondarie di I e II grado<sup>53</sup>.

3.5 – Si è finora preso in esame il tema controverso dei finanziamenti dello Stato alle scuole paritarie. Nell'ambito delle risorse per il diritto allo studio si collocano invece i contributi per la frequenza di queste scuole, erogati da molti EE.LL. in applicazione di specifiche leggi regionali<sup>54</sup> e convenzioni comunali.

L'approvazione della legge 62/2000 ha prodotto un effetto di traino e tra il 2000 ed il 2003 sette Regioni hanno introdotto con proprie leggi *buoni scuola* a parziale copertura delle spese di frequenza, come strumenti per accrescere la libertà di scelta delle famiglie tra scuole statali e paritarie: si tratta di Lombardia, Veneto, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Puglia e Sicilia. Altre due Regioni (Toscana ed Emilia-Romagna), nello stesso periodo, hanno approvato leggi per il diritto allo studio che prevedono borse di studio di importo fisso per gli studenti a basso reddito, indipendentemente dalle scuole frequentate.

In via teorica è stato rilevato che i buoni scuola dovrebbero consentire: la modifica della composizione del livello sociale degli studenti (favorendo la possibilità di scelta delle famiglie, le scuole paritarie dovrebbero potere essere “scelte” anche da studenti meno abbienti); una interazione fra studenti di diversa “bravura” (ove il *buono scuola* fosse correlato al rendimento scolastico); una maggiore competitività fra scuole (favorendo la possibilità di scelta delle scuole paritarie dovrebbe aumentare la competitività fra scuole e quindi la qualità complessiva dell'istruzione)<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Il tema delle risorse alle scuole paritarie per l'integrazione dell'handicap è stato in più occasioni oggetto di contenzioso, teso a correlare l'integrazione scolastica dell'handicap alla copertura delle spese relative da parte dello Stato. In ultimo si veda la sentenza 15389/2008 con cui il Tribunale di Roma ha accolto la domanda di una scuola paritaria, di rimborso da parte del MIUR delle spese sostenute per l'insegnante di sostegno, necessario all'integrazione di due alunni certificati con handicap. L'Avvocatura dello Stato è ricorsa in appello motivando in via pregiudiziale il difetto di giurisprudenza del Giudice ordinario ed, inoltre, l'infondatezza della domanda. La causa è tuttora pendente.

<sup>54</sup> Utili riferimenti sulla legislazione regionale sono in: M. G. Dutto, *Il buono scuola regionale: intervento di settore o strumento di governance*, in Non Profit n. 1/2002, Maggioli Rimini.

<sup>55</sup> S. Trento, *Discussion about “School vouchers italian style” di Giorgio Brunello e Daniele Chiecchi*, in “Giornale degli economisti e annali di economia”, v. 63, n. 3/4, 2004.

Sugli effetti pratici dei buoni scuola regionali è stata sviluppata una significativa mole di studi, dalle conclusioni in parte discordanti. È stato comunque osservato che i buoni scuola, così come introdotti, avrebbero effetto solo sulle “famiglie al margine” e, data la modesta entità delle risorse destinate allo scopo, non sembrano in grado di indurre un cambio nelle scelte delle famiglie meno abbienti<sup>56</sup>.

Si tratta peraltro di una legislazione tuttora in evoluzione, anche in ragione dei diversi orientamenti degli schieramenti politici che si avvicendano nei governi regionali.

#### 4 - Punti di forza ed aree critiche delle scuole paritarie

4.1 – Le scuole paritarie testimoniano non solo una lunga storia educativa, ma anche una diffusa offerta formativa che trova significativa accoglienza fra le famiglie<sup>57</sup>. La tavola seguente illustra la ripartizione degli allievi fra scuole statali e paritarie, in valori assoluti e percentuali, per grado di scuola.

Tav. 3 - Scuole statali e paritarie. Numero degli allievi in Italia. Valori assoluti e percentuali. a.s. 2007/08

Grado di scuola	Statali		Paritarie		Totali	
	Numero allievi	%	Numero allievi	%	Numero allievi	%
scuola infanzia	975.757	61%	624.897	39%	1.600.654	100%
scuola primaria	2.579.938	93%	191.078	7%	2.771.016	100%
scuola secondaria primo grado	1.625.651	95%	85.055	5%	1.710.706	100%
scuola secondaria secondo grado	2.570.010	94%	167.519	6%	2.737.529	100%
<b>Totali</b>	<b>7.751.356</b>	<b>88%</b>	<b>1.068.549</b>	<b>12%</b>	<b>8.819.905</b>	<b>100%</b>

Fonte: MIUR, dati gestionali del sistema informativo e anagrafe scuole non statali

Se nel 2007/08 la scuola paritaria primaria accoglie il 6,9% del totale degli studenti, nel 1960<sup>58</sup> la non statale accoglieva il 6,8% degli studenti (308.463 studenti su un totale di 4.510.463): si osserva una sostanziale stabilità percentuale dopo circa cinquanta anni. Non così per gli altri gradi di scuola: nel 1960, infatti, gli studenti della scuola media e dell'avviamento professionale non statale erano il 12,6% del totale (165.609 studenti su un totale di 1.313.609) mentre oggi sono solo il 5%; nel medesimo 1960, infine, gli studenti delle scuole superiori non statali erano il 18,4% del totale (125.568 studenti su un totale di 682.568) mentre oggi sono solo il 6,1% del totale.

<sup>56</sup> G. Brunello, D. Checchi, *Buoni scuola made in Italy*, in G. Brunello, D. Checchi, A. Ichino, C. Lucifora, *Per una analisi critica del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna 2005; S. Trento, *cit.*

<sup>57</sup> Elementi di conoscenza del sistema paritario nazionale sono in S. Versari, *Scuole paritarie*, in G. Cerini e M. Spinosi (a cura), *Voci della scuola*, IV, Tecnodid, Napoli 2004; relativamente alle scuole paritarie dell'Emilia-Romagna si veda anche S. Versari, *Sistema nazionale d'istruzione e scuole paritarie*, in AA.VV., *Emilia Romagna, una scuola in attesa*, Collana “I Quaderni dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna”, n. 10, Tecnodid, Napoli 2004.

<sup>58</sup> V. Sinistrero, *La scuola cattolica, diritti e cifre*, Sei, Torino 1961.

Il primo ciclo (primaria e secondaria di I grado, comprendendo anche l'infanzia) copre a livello nazionale l'84,3% dell'offerta formativa della scuola paritaria. La ripartizione percentuale degli studenti frequentanti le scuole paritarie nell'a.s. 2007/2008 per grado di scuola è evidenziata dalla tavola seguente.

*Tav. 4 - Scuole paritarie. Distribuzione degli allievi – Italia - Valori assoluti e percentuali. a.s. 2007/08*

<i>Grado di scuole</i>	<i>Allievi in %</i>
Scuola dell'infanzia	58,4%
Scuola primaria	17,9%
Scuola secondaria di 1° grado	8,0%
Scuola secondaria di 2° grado	15,7%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte: MIUR, anagrafe scuole non statali*

Infine, dalla tavola successiva si evincono le scelte dei genitori in relazione alle diverse forme di ente gestore.

*Tav. 5 - Scuole paritarie per ordine e grado e tipo di gestione – Italia - a.s. 2007/08. Valori percentuali*

	<i>Comune</i>	<i>Altro ente pubblico</i>	<i>Ente private laico</i>	<i>Ente private religioso</i>	<i>Totale</i>
Infanzia	15,3%	6,3%	33,2%	45,2%	100,0%
Primaria	0,5%	1,2%	26,6%	71,7%	100,0%
Secondaria 1° grado	0,1%	0,4%	21,4%	78,0%	100,0%
Secondaria 2° grado	1,4%	2,1%	59,0%	37,5%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>11,2%</b>	<b>5,0%</b>	<b>34,8%</b>	<b>49,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte: MIUR, anagrafe scuole non statali*

In estrema sintesi: in Italia oltre un milione di studenti (il 12%) frequenta la scuola paritaria (il 14% in Emilia-Romagna). Di questi, circa 625.000 (il 58%) frequentano la scuola dell'infanzia paritaria e circa 444.000 (il 42%) gli altri gradi di scuola.

Fra gli studenti di scuola dell'infanzia paritaria, circa 135.000 sono quelli che frequentano scuole degli Enti Locali; circa 207.000 quelli che frequentano scuole dell'infanzia di Enti privati e circa 282.000 quelli che frequentano scuole dell'infanzia gestite da Enti religiosi. Considerando che le scuole degli Enti locali sono presenti in maniera rilevante solo in alcune aree del Paese, la scelta delle famiglie appare sostanzialmente distribuita fra i tre tipi di gestione, ovviamente laddove presenti, con una preferenza per quelle rette da Enti religiosi.

Riferendosi alle scuole primarie e secondarie di 1°, sono circa 3.500 gli studenti che frequentano scuole paritarie degli Enti Locali; circa 69.000 frequentano scuole paritarie di Enti privati e circa 203.000 frequentano scuole paritarie di Enti religiosi. In questo caso l'offerta formativa degli Enti locali è sostanzialmente assente e la scelta delle famiglie è prevalentemente orientata per scuole rette da Enti religiosi.

Con riferimento, infine, alle scuole secondarie di 2°, sono circa 9.500 gli allievi delle scuole degli Enti locali (ma nel successivo anno scolastico 2008/09 questa presenza si è drasticamente ridotta per la statalizzazione di alcune importanti istituzioni scolastiche comunali); gli allievi sono quasi 99.000 nelle scuole gestite da Enti privati e quasi 63.000 nelle scuole gestite da Enti religiosi. In questo caso l'offerta formativa degli Enti locali è percentualmente trascurabile mentre è maggioritaria la scelta delle famiglie verso scuole gestite da Enti privati rispetto a quelle gestite da Enti religiosi.

Altro elemento descrittivo la tipologia delle scuole paritarie è quello che concerne l'assenza o meno del fine di lucro<sup>59</sup>. Nell'anno scolastico 2007/08 sono risultate essere senza fine di lucro oltre l'85% delle scuole paritarie. Distinguendo per settori formativi, nel I sono senza fine di lucro l'89,5% delle scuole paritarie; mentre nel II settore formativo (scuole secondarie di secondo grado) sono senza fine di lucro il 54% delle scuole paritarie.

Tar. 6 - Scuole paritarie con e senza fine di lucro a livello nazionale - a.s. 2007/08

Grado di scuola	senza fine di lucro		con fine di lucro		Totali	
	numero	%	numero	%	numero	%
Scuola infanzia	8.533	89,6%	993	10,4%	9.526	100%
Scuola primaria	1.318	87,6%	186	12,4%	1.504	100%
Scuola secondaria primo grado	635	93,1%	47	6,9%	682	100%
Scuola secondaria secondo grado	773	54,0%	659	46,0%	1.432	100%
<b>Totale</b>	<b>11.259</b>	<b>85,7%</b>	<b>1.885</b>	<b>14,3%</b>	<b>13.144</b>	<b>100%</b>

Fonte: MIUR - Cineca, Anagrafe nazionale scuole paritarie

4.2 - Le scuole paritarie sono caratterizzate da punti di forza così come da aree critiche<sup>60</sup>.

L'esame degli uni, come delle altre, richiama la necessità di utilizzare le indagini disponibili come strumenti di confronto, per valutare l'efficacia dell'azione formativa e

<sup>59</sup> Con il Decreto Ministeriale 21 maggio 2007 sono stati definiti i criteri con cui individuare le scuole paritarie che svolgono servizio scolastico senza fini di lucro (art. 3): "Sono scuole paritarie senza fini di lucro quelle gestite da soggetti giuridici senza fini di lucro ovvero: associazioni riconosciute di cui agli articoli 14 e ss. del codice civile e non; associazioni non riconosciute di cui agli artt. 36 e ss. del codice civile, il cui atto costitutivo e/o statuto risulti da scrittura privata registrata o da atto pubblico; fondazioni di cui agli artt. 14 e ss. del codice civile; enti ecclesiastici di confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese; altre istituzioni di carattere privato di cui all'art. 1 del DPR 361/2000; imprese sociali di cui al dlgs 155/2006; enti pubblici; cooperative a mutualità prevalente di cui agli artt. 2511 e ss. del codice civile; cooperative sociali di cui alla Legge 381/1991.

L'appartenenza ad una delle predette tipologie di soggetti giuridici senza fini di lucro e l'assenza dei legami di cui al primo comma devono essere autocertificate o documentate dai soggetti interessati".

<sup>60</sup> Le scuole paritarie sono state oggetto di osservazione nella relazione consegnata dal Ministro dell'Istruzione al Parlamento nel marzo 2003 in attuazione del comma 7 dell'art. 1 della legge 62/2000 (che prevedeva, "allo scadere del terzo anno scolastico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge", che il Ministro dell'Istruzione presentasse al Parlamento "una relazione sul suo stato di attuazione ..."); si veda: Miur, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 10 marzo 2000 n. 62*, Marzo 2003.

sostenere la ricerca di modalità di rafforzamento delle positività e correzione delle criticità. Occorre a tale fine tenere presenti le cosiddette “condizioni al contorno”, esaminando il punto di partenza e depurando il background culturale e socioeconomico, per trarre elementi di più puntuale conoscenza e raffronto<sup>61</sup>. L’obiettivo non è un antagonismo sterile fra scuole statali e paritarie, quanto piuttosto una offerta formativa complessivamente quanto più possibile di qualità<sup>62</sup>. A questo fine il legislatore ha definito il carattere pubblico del servizio offerto dalle scuole che fanno parte del sistema nazionale di istruzione, ampliando con ciò l’offerta formativa disponibile sul territorio<sup>63</sup>.

Circa i punti di forza delle scuole paritarie, molteplici studi compiuti negli Stati Uniti ed in Europa<sup>64</sup> hanno dimostrato che laddove esiste un’ipotesi culturale condivisa dalle famiglie e dagli insegnanti, i risultati scolastici sono migliori, indipendentemente dalla provenienza sociale. È l’effetto di un capitale sociale motivato e partecipe dell’esperienza scolastica, che arriva a considerare la scuola come espressione di un bene comune condiviso. Queste situazioni sono più tipiche delle scuole paritarie di privato sociale così come delle scuole degli EE.LL. (in genere quelle in piccoli comuni). L’autonomia organizzativa e didattica ed il piano dell’offerta formativa dovrebbero progressivamente consentire anche alle scuole statali di avvalersi di questo apporto partecipativo di beni relazionali presenti sul territorio; occorre però tenere presenti alcune difficoltà che si incontrano in questo processo, quali, ad esempio, contesti socio economici svantaggiati e diffusa multiculturalità.

L’intensificazione ed il miglioramento del rapporto genitori e scuola favorisce in maniera consistente l’apporto nella scuola di capitale sociale e beni relazionali. A questo proposito possono trarsi elementi di conoscenza da una indagine concernente le esperienze di partenariato genitori e scuola<sup>65</sup>, svolta in Emilia-Romagna, Lombardia, Marche

---

<sup>61</sup> Un esempio di come non utilizzare le indagini internazionali risale a fine 2007, quando con una comparazione scientificamente infondata arbitrariamente desunta degli esiti dell’indagine Ocse-Pisa 2006, alcune autorevoli testate giornalistiche nazionali affermarono una presunta inferiorità formativa delle scuole paritarie italiane rispetto a quelle statali. Al contrario, la stessa indagine alla tabella 5.4 specificava che i dati relativi alla scuola non statale nel territorio nazionale erano statisticamente irrilevanti.

<sup>62</sup> L. Ribolzi, *Il sistema ingessato. Autonomia, scelta e qualità nella scuola italiana*, La Scuola, Brescia 1997.

<sup>63</sup> Osservatorio nazionale per l’infanzia, *L’eccezionale quotidiano. Rapporto sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia*, Istituto degli innocenti di Firenze, Roma 2006.

<sup>64</sup> A partire da: T.B. Hoffer, *Educational outcomes in public and private high schools*, Department of Sociology, University of Chicago, Chicago 1986; J.S. Coleman, T.B. Hoffer, *Public and private schools: the impact of communities*, Basic, New York 1987; R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993. Per le connessioni fra capitale sociale e percorsi di istruzione si vedano fra gli altri: G. Scidà, *Il potenziale ruolo del capitale sociale nell’educazione*, in S. Versari (a cura di), *La scuola della società civile tra Stato e mercato*, Rubettino, Catanzaro 2002; P. Donati (a cura di), *Famiglia e capitale sociale nella società italiana*, San Paolo, Milano 2003; AA.VV., *Il capitale sociale. Istruzioni per l’uso*, Il Mulino, Bologna 2005; S. Versari (a cura di), *Genitori nella scuola della società civile, cit.*; P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, FrancoAngeli, Milano 2006.

<sup>65</sup> R. Mion, *I genitori e la cooperazione educativa nella scuola*, in AA.VV., *Rapporto regionale 2004 sul sistema scolastico e formativo in Emilia-Romagna*, Collana “I quaderni dell’Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia-Romagna”, n. 10, Tecnodid, Napoli 2004.

ed Umbria, che ha riguardato oltre 400 scuole (il 12% delle quali paritarie). L'indagine ha evidenziato che la direzione principale di intervento dei progetti delle scuole, in rapporto alle famiglie, concerne l'area "famiglia e competenze educative dei genitori" (il 44,6% del totale dei progetti). Questo ambito di intervento si è rivelato essere prevalente nelle scuole paritarie (59,5%), rispetto alle scuole statali (41,2%). Anche esaminando i dati dal punto di vista pedagogico, i progetti che enfatizzano in modo particolare i *rapporti tra genitori e scuola* (65,4%) sono più numerosi nelle scuole paritarie (70,3%) rispetto a quelle statali (66,5%). Questi dati paiono confermare una maggiore propensione delle scuole paritarie ad avvalersi del capitale sociale di cui sono portatrici le famiglie.

L'attenzione al rapporto genitori e scuola pare essere premiata da un significativo livello di "fiducia" dei genitori, in particolare dalle madri delle scuole paritarie, complessivamente soddisfatte dell'esperienza scolastica dei propri figli<sup>66</sup>.

Vivere le reti socializzative e la scuola come capitale sociale permette non solo di migliorare i risultati formativi ma anche di combattere il disagio giovanile e la dispersione scolastica.

Una recente indagine svolta a Bologna ha evidenziato a questo proposito come le scuole paritarie di privato-sociale siano caratterizzate da una maggiore attenzione alle relazioni umane con lo studente e la famiglie. In queste scuole le relazioni fra i soggetti coinvolti sono fortemente connesse tra loro ed includono tutti gli attori della comunità educativa: dirigente scolastico, docenti, personale ausiliario, genitori e studenti. Lo stesso dirigente scolastico caratterizza la propria funzione non tanto (o non solo) come controllore formale di una organizzazione, quanto piuttosto come riferimento della comunità educativa<sup>67</sup>.

È stato inoltre osservato che una scuola che possa disporre di un solido progetto educativo funziona come rete solidale, producendo sia quelli che gli economisti definiscono "beni di club", fruiti dai soci, sia beni per la comunità nel suo insieme, "a partire dal fatto che nei processi educativi non è possibile affermare l'identità di ciascuno a prescindere dal concetto dell'altro". Circa il rischio di ghettizzazione tra i gruppi presenti nella società, che potrebbe derivare dall'esistenza di scuole diversamente orientate sul piano dei valori, non esistono al momento indagini scientifiche che avvalorino queste ipotesi ed al contrario "è emerso un ruolo positivo delle scuole diversamente orientate, purché all'interno di regole precise, nel costruire un'idea di cittadinanza comune"<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Si veda il contributo di ricerca, sulle esperienze e rappresentazioni di madri con figli nelle scuole paritarie, di Felice Carugati e Patrizia Selleri, pubblicato in questo volume.

<sup>67</sup> P. Donati, *Come combattere disagio giovanile e dispersione scolastica: ripensare le reti socializzative e la scuola come capitale sociale*, in S. Versari (a cura di), *Cercasi un senso, disperatamente. Contributi ed esperienze per il contrasto al disagio giovanile ed alla dispersione scolastica*, Collana "I quaderni dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna", n. 22, Tecnodid, Napoli 2006; P. Donati, I. Colozzi, *Capitale sociale e processi di socializzazione. Un confronto fra scuole statali e di privato sociale*, Franco Angeli, Milano 2006; P. Donati, I. Colozzi, *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, cit.

<sup>68</sup> Osservatorio nazionale per l'infanzia, *L'eccezionale quotidiano. Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, cit.

4.3 – La legge 62/2000 (art. 1 comma 5) prevede che le scuole paritarie siano soggette alla valutazione dei processi e degli esiti da parte del sistema nazionale di valutazione secondo gli *standard* stabiliti dagli ordinamenti vigenti. In questo contesto si collocano gli esiti della prima prova scritta a carattere nazionale, introdotta dalla legge 25 ottobre 2007 n. 176 in sede di conclusione del primo ciclo di istruzione. Obiettivo della prova è quello di verificare i livelli generali e specifici di apprendimento conseguiti dagli studenti. La legge ha trovato prima applicazione nell'anno scolastico 2007/08. Sono stati coinvolti nella prova circa 600 mila studenti e circa 6 mila scuole distribuite su tutto il territorio nazionale. All'Invalsi è stato affidato il compito di predisporre il testo della prova a carattere nazionale, riguardante italiano e matematica<sup>69</sup>.

Gli esiti delle prove a livello nazionale ed emiliano-romagnoli, raffrontati fra statali e paritarie, sono riportati nella tavola seguente, dalla quale si evince un buon livello qualitativo delle scuole paritarie, i cui esiti in entrambe le prove sono superiori a quelli delle scuole statali.

Tav. 7 - *Esame di Stato conclusivo del I ciclo di istruzione. Raffronto esiti prove a carattere nazionale nelle materie di italiano e matematica, scuole statali e paritarie dell'Emilia-Romagna<sup>70</sup>, a.s. 2007/08*

Esami Conclusivi I° ciclo	a.s. 2007/08	Emilia-Romagna		Italia	
		italiano	matematica	italiano	matematica
Statali	Media	61,06	53,59	61,08	52,84
	Mediana	64,00	54,55	64,00	54,55
	Deviazione std.	18,30	18,98	18,88	18,79
Paritarie	Media	65,09	56,54	64,70	54,95
	Mediana	68,00	59,09	68,00	54,55
	Deviazione std.	18,44	18,25	17,47	18,44
Totale	Media	61,23	53,71	61,23	52,92
	Mediana	64,00	54,55	64,00	54,55
	Deviazione std.	18,32	18,96	18,84	18,78

Fonte: Invalsi

Relativamente alle scuole paritarie dell'Emilia-Romagna, le analisi dei dati presentati in questo volume mostrano un *trend* in crescita nonostante i problemi economici e l'articolato e mutevole quadro normativo e giuridico. Emerge inoltre un buon rigore valutativo, come evidenzia il dato dell'esame dell'*outcome* da cui si rileva che in Emilia-Romagna le votazioni più elevate (da 91/100 fino a 100/100 inclusa la lode), all'esame di stato conclusivo delle scuole secondarie di secondo grado, sono conseguite dal 19,3% dagli allievi delle statali e dal 15,2% di quelli delle paritarie: gli allievi delle scuole paritarie, nelle superiori, conseguono giudizi più bassi che nelle scuole statali<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Sul sito [www.invalsi.it](http://www.invalsi.it) una specifica sezione è dedicata alle prove dell'a.s. 2007/08.

<sup>70</sup> I punteggi sono espressi in % rispetto al massimo conseguibile (ITA = 25, MAT = 22)

<sup>71</sup> Si veda il contributo di Arnaldo Spallacci in questo volume.

4.4 – Una specifica riflessione meritano alcune aree critiche del sistema paritario. La legge 62/2000 (art. 1 comma 6) assegna al Ministero, nelle sue articolazioni centrale e periferiche, il compito di accertamento dell’ “originario possesso” e della “permanenza” dei requisiti per il riconoscimento della parità, che implica facoltà di diniego e di revoca del riconoscimento nelle situazioni di “irregolarità”.

Sono stati oggetto di attenzione specifica i cosiddetti “diplomifici”, ovvero quelle scuole paritarie secondarie di secondo grado che, utilizzando le norme in termini distorti, quando non in aperta violazione delle stesse, favoriscono l’acquisizione illegittima di titoli di studio secondari di secondo grado. Il Legislatore ed il Ministero, anche sulla scorta delle indicazioni operative contenute nella citata Relazione al Parlamento, hanno predisposto una serie di provvedimenti tesi a meglio precisare gli adempimenti per il riconoscimento ed il mantenimento della parità<sup>72</sup> ed a rimuovere situazioni di illegittimità<sup>73</sup>. A loro volta gli Uffici Scolastici Regionali sono ripetutamente intervenuti nell’ambito dei poteri di vigilanza loro assegnati, con provvedimenti anche drastici di ritiro del riconoscimento di parità. L’azione dell’Amministrazione di vigilanza e supporto alle scuole paritarie è stata articolata, costante e diffusa<sup>74</sup> e, relativamente all’Emilia-Romagna, ha evidenziato scuole complessivamente attente alle norme<sup>75</sup>.

Per inciso, va segnalato che interventi abnormi dei mass-media hanno portato a generalizzare nel sentire comune situazioni di illegalità che non caratterizzano in realtà l’azione complessiva del sistema paritario; il fenomeno dei “diplomifici”, comunque grave e da contrastare, costituisce infatti un fenomeno residuale che è stimabile interessi a livello italiano l’1,4% della popolazione scolastica delle scuole paritarie (lo 0,4% in Emilia-Romagna)<sup>76</sup>.

Sempre con riferimento alle scuole paritarie secondarie di secondo grado, alcune indagini scientifiche ne hanno preso in esame i livelli qualitativi. I risultati sono per certi aspetti contraddittori. È stato rilevato che la *performance* accademica di coloro che

<sup>72</sup> Si veda il contributo di Sergio Scala in questo volume.

<sup>73</sup> Si rimanda ai numerosi interventi legislativi e normativi emanati per rimuovere situazioni di incerta interpretazione; fra gli altri, a titolo di esempio, si veda la legge 11 gennaio 2007, n.1 “Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore ecc.”.

<sup>74</sup> Con riferimento all’azione di vigilanza e supporto dell’Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia-Romagna, si veda il contributo di Silvia Ghetti in questo volume.

<sup>75</sup> Il dato si desume dalla documentazione agli atti dell’Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia-Romagna, da cui si evince che le situazioni di criticità sono percentualmente trascurabili, in relazione al numero complessivo di scuole paritarie.

<sup>76</sup> Prendendo in esame i dati indicati nelle tavole sopra riportate, considerato che le scuole secondarie di II° accolgono in Italia il 15,7% degli allievi delle scuole paritarie (l’8,8% in Emilia-Romagna); non tenendo in conto le scuole degli E.E.L.L. e di ente privato religioso, che tipicamente non sono coinvolte nel fenomeno; considerato che gli studenti interessati sono sostanzialmente quelli delle ultime tre classi di scuola secondaria di II°; ipotizzando infine, che il fenomeno non interessi più del 25% di questa coorte, complessivamente ne risulta che situazioni di illegittimità variamente differenziate, riconducibili sinteticamente al termine “diplomifici”, interessano a livello italiano attorno all’1,4% degli studenti di scuola paritaria (a livello dell’Emilia-Romagna il dato scende allo 0,4%).

provenivano dalle scuole paritarie era inferiore a quella di coloro che provenivano dalle scuole statali, con la conclusione che queste scuole svolgerebbero una funzione di recupero per studenti provenienti da famiglie agiate, con una sorta di auto-selezione negativa<sup>77</sup>. Queste conclusioni sono state oggetto di osservazioni dubitative<sup>78</sup>.

Un'altra indagine empirica ha preso in esame la qualità dell'offerta formativa riferendola al tipo di gestione (ente laico od ente cattolico) ed al tipo di scuola (liceo od istituto tecnico), concludendo che risulta difficile definire in modo univoco l'effetto dell'istruzione non statale sulla produttività del capitale umano. L'analisi statistica ha, inoltre, dimostrato che le scuole non statali non sono tutte uguali e che non sempre si caratterizzano per una formazione di qualità superiore rispetto a quella fornita dalle scuole statali. Questo premesso, è stato rilevato che gli studenti provenienti da licei con ente gestore religioso hanno una *performance* simile a quella degli studenti che provengono da licei statali e quelli che provengono da scuole con ente gestore laico si collocano invece spesso al fondo della graduatoria<sup>79</sup>. La ricerca si conclude individuando motivi di scelta dell'istruzione paritaria secondaria di II grado, che risultano diversi da quelli rilevati della precedente indagine richiamata. Ovvero, i motivi di scelta di queste scuole sarebbero solo in parte riconducibili all'aspettativa di un migliore capitale umano; viceversa, sosterebbero la scelta l'offerta di servizi aggiuntivi, che spesso avvantaggiano le madri lavoratrici; un clima scolastico più "disteso", rassicurante e relazionale; l'assenza di attività di protesta e manifestazioni che interrompono le attività didattiche. Sarebbe per certi aspetti meno rilevante, fra i motivi della scelta, l'orizzonte antropologico della scuola.

4.5 – Punto di debolezza del sistema paritario è pure una sorta di mutazione genetica che sta "toccando" la maggioranza delle scuole gestite da congregazioni religiose. La tavola seguente<sup>80</sup> rappresenta la condizione (religiosi o laici) dei docenti delle scuole cattoliche primarie e secondarie di primo e secondo grado aderenti alla Fidae (Federazione di Istituti Dipendenti dell'Autorità Ecclesiastica), negli aa.ss. 1997/98 e 2006/07.

Tav. 8 – Evoluzione dei docenti di scuola primaria e secondaria delle scuole Fidae

	1997 / 1998		2006 / 2007		diff %
Religiosi	6.246	22%	4.009	15%	-36%
Laici	22.008	78%	23.157	85%	+ 5%
<b>Totale</b>	<b>28.254</b>	<b>100%</b>	<b>27.166</b>	<b>100%</b>	

Fonte: G. Malizia, S. Ciatelli, V. Pieroni, Roma 2008, cit.

<sup>77</sup> G. Bertola, D. Checchi, *Sorting and private education in Italy*, in D. Checchi, C. Lucifora, *Education, training, labour market outcomes in Europe*, Palgrave, London 2004; G. Brunello, D. Checchi, *Buoni scuola made in Italy*, cit.

<sup>78</sup> S. Trento, cit.

<sup>79</sup> V. Oppedisano, *I buoni scuola: un'analisi teorica e un esperimento empirico sulla realtà lombarda*, in "Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, n. 44, aprile 2004.

<sup>80</sup> G. Malizia, S. Ciatelli, V. Pieroni, *La scuola cattolica in cifre. I dati di un decennio 1997/98-2006/07*, Centro Studi per la Scuola Cattolica, Roma 2008

Dalla tavola emerge che la presenza dei religiosi, già inizialmente largamente minoritaria rispetto ai docenti laici (il 22% del totale nel 1997/98) è calata in nove anni scolastici del 36%, arrivando a rappresentare il 15% dei docenti di queste scuole.

La significativa riduzione del personale docente religioso, a causa del calo delle vocazioni, ha comportato il diffuso ricorso a personale docente laico e più spesso giovane. Per certi versi questo può costituire un punto di forza della scuola paritaria in ragione della riduzione dell'età media dei docenti, cui si associano i positivi effetti motivazionali descritti nel paragrafo successivo. Peraltro, il progressivo "passaggio" dal personale religioso a quello laico rappresenta una scommessa per l'identità e la conseguente "tenuta nel tempo" di molte scuole paritarie gestite da congregazioni. In queste scuole, infatti, l'identità educativa è stata in passato assicurata dalle vocazioni religiose, il venire meno delle quali in molti casi in questi anni ha portato alla cessazione dello stesso servizio scolastico. Negli ultimi anni si sono comunque diffuse nuove forme di impegno educativo laicale, che spesso sono state in grado di subentrare a congregazioni religiose in crisi di vocazioni, rilanciando positivamente storiche opere educative, ripensate nell'ottica dell'impresa sociale<sup>81</sup>.

## 5 – Funzione docente e parità scolastica

5.1 - Ciascuna istituzione scolastica fonda la propria capacità educativa e formativa sui *soggetti* che la costituiscono: dirigente scolastico, docenti, personale assistente, genitori, studenti. Soffermarsi sugli specifici apporti di ciascuno di questi soggetti consente di coglierne le positività arricchenti, così come i limiti frenanti l'offerta formativa della scuola. In particolare, la funzione docente è stata oggetto in questi ultimi anni di molteplici approfondimenti scientifici<sup>82</sup>. Sono stati fra l'altro esaminati i cambiamenti nel profilo professionale degli insegnanti di Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia, Lazio e Calabria; questi sono stati raffrontati fra quelli di scuola statale e quelli di scuola non statale<sup>83</sup>, traendone elementi di riflessione che nel seguito si richiamano sinteticamente.

La pratica didattica dei docenti è riconducibile a tre possibili sistemi di riferimento: il primo (denominato riferimento "professionale") è quello riferito ai colleghi docenti, che rende particolarmente sensibili al loro giudizio; il secondo (denominato "profa-

<sup>81</sup> Si veda il contributo di Angelo Paletta in questo volume.

<sup>82</sup> Si veda in particolare A. Cavalli (a cura di), *Gli insegnanti nella scuola che cambia*, il Mulino, Bologna 2000. Per una recensione della letteratura sul tema: A. Porcarelli, *La professionalità docente nella letteratura scientifica*, in L. Corradini (a cura di), *Insegnare perché? Orientamenti, motivazioni e valori di una professione difficile*, Armando editore, Roma 2004.

<sup>83</sup> L. Speranza, *Cambiamenti nel profilo professionale degli insegnanti*, Associazione Italiana Sociologia, Università di Salerno, gennaio 2004 ([http://www.sociologiaeducazione.it/documenti/paper\\_speranza.pdf](http://www.sociologiaeducazione.it/documenti/paper_speranza.pdf)). L'indagine si colloca in un progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN) denominato "Politiche di attuazione del sistema formativo integrato", cofinanziato dal Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca nel 2000 e dalle Università di Bologna (Felice Carugati e Gilberto Antonelli), della Calabria (Lorenzo Speranza), Genova (Luisa Ribolzi, coordinatore del progetto) e Milano Bicocca (Paolo Trivellato).

no”) è quello che rende particolarmente sensibili al giudizio dei propri studenti e delle loro famiglie; il terzo (denominato gerarchico-istituzionale) è quello che rende particolarmente sensibili al giudizio dei presidi. L’indagine ha evidenziato che la maggior parte degli insegnanti (71,6%) ha un riferimento “profano” ovvero è sensibile al giudizio degli studenti e delle loro famiglie, mentre molto meno significativi sono i riferimenti “gerarchico-istituzionale” ovvero il giudizio del preside (15,3%) e quello “professionale” ovvero il giudizio dei colleghi (10%). Interessante è la comparazione fra scuole statali e paritarie, dalla quale emerge che, al contrario da quanto risulta nella media complessiva, il riferimento prevalente per gli insegnanti di scuola paritaria è quello “gerarchico” (quasi tre volte quello dei docenti di scuola statale), seguito da quello “professionale” (+37,6% rispetto agli insegnanti di scuola statale); il riferimento meno significativo è quello “profano” (-30% rispetto agli insegnanti di scuola statale).

Un ulteriore elemento di riflessione è rappresentato dall’auto percezione del prestigio degli insegnanti: quelli delle scuole paritarie sono più ottimisti, con l’11,7% che ritiene che il prestigio sociale dell’insegnamento sia aumentato (contro il 5,2% degli insegnanti statali); il 41,6% ritiene invece che sia rimasto invariato (contro il 26,1% degli insegnanti statali) ed infine il 45,8% ritiene sia diminuito (contro il 67,9% degli insegnanti statali).

Circa la soddisfazione della propria scelta dell’insegnamento, il 44,2% degli insegnanti di scuola paritaria la rifarebbe sicuramente (contro il 36,3% degli insegnanti statali) e l’8,1% non la rifarebbe (contro il 15,7% degli insegnanti statali). Inoltre, il 48% degli insegnanti delle scuole paritarie consiglierebbe l’insegnamento ai figli di un amico (contro il 33,3% degli insegnanti statali) mentre non lo farebbe mai il 17% (contro il 31,3% degli insegnanti statali).

In relazione agli aspetti del lavoro, il 62,3% degli insegnanti di scuola paritaria esprime soddisfazione circa la capacità dei loro dirigenti (contro il 36,4% degli insegnanti statali), mentre sono insoddisfatti il 9,3% (contro il 29,5% degli insegnanti statali). Uno degli elementi determinanti questa migliore visione della funzione del dirigente scolastico risiede, probabilmente, nei meccanismi di selezione del personale della scuola paritaria, che determinano una reciproca e previa convinzione ed adesione relazionale fra dirigente e docenti. Un ulteriore elemento facilitante consiste nella dimensione della scuola paritaria che, essendo più piccola, favorisce il rapporto personale fra dirigente ed insegnante.

Circa la soddisfazione per le possibilità di carriera e per le retribuzioni, anche in questo caso, paradossalmente è maggiore fra gli insegnanti di scuola paritaria rispetto a quelli di scuola statale (nonostante la retribuzione inferiore nella paritaria rispetto alla statale).

Con riferimento all’ambiente lavorativo, il 63,8% degli insegnanti delle paritarie è pienamente soddisfatto (contro il 52,5% degli insegnanti statali) mentre non lo è il 5,8% (contro il 13,3% degli insegnanti statali); la soddisfazione per l’acquisizione di professionalità è al 57% per gli insegnanti di scuola paritaria (contro il 48% di quelli statali); la soddisfazione per la coerenza fra lavoro svolto e studi effettuati è al 74,2% per gli insegnanti di scuola paritaria (contro il 63,2% degli insegnanti statali). Nella tavola seguente sono riassunte parte delle posizioni fin qui richiamate, espresse dagli insegnanti di scuola statale e paritaria oggetto dell’indagine.

Tav. 9 - Posizioni espresse da un campione di insegnanti di scuole statali e paritarie

docenti di:	prestigio insegnanti		soddisfazione scelta insegnamento		consiglierebbe l'insegnamento		valutazione dei propri dirigenti scolastici		ambiente lavorativo		crescita professionale	coerenza studio-lavoro
	ottimisti	pessimisti	la rifarebbe	non la rifarebbe	si	no mai	soddisfatti	insoddisfatti	soddisfatti	insoddisfatti	soddisfatti	soddisfatti
scuola statale	5,2%	67,9%	36,3%	15,7%	33,3%	31,3%	36,4%	29,5%	52,5%	13,3%	48,0%	74,2%
scuola paritaria	11,7%	45,8%	44,2%	8,1%	48,0%	17,0%	62,3%	9,3%	63,8%	5,8%	57,0%	63,2%

Fonte: L. Speranza, *Cambiamenti nel profilo professionale degli insegnanti*, cit.

Relativamente all'autonomia, un'altra indagine<sup>84</sup> evidenzia come questa venga vissuta dagli insegnanti intervistati più come "opportunità" che come "rischio"; con maggiore propensione verso la dimensione "opportunità" per gli insegnanti di scuola paritaria e maggiore propensione verso la dimensione del "rischio" per gli insegnanti statali con più di 50 anni. L'autonomia viene considerata limitata da vincoli reali per il 67% degli insegnanti di scuola statale e per il 48% degli insegnanti di scuola paritaria; si tratta di una percezione, almeno in parte, motivata dai vincoli normativi derivanti, ad esempio, dalle modalità di reclutamento e gestione del personale di scuola statale, rispetto a quelle di scuola paritaria.

5.2 - Quali le cause della migliore percezione che gli insegnanti di scuola paritaria hanno, rispetto a quelli di scuola statale, della propria attività professionale e del proprio ambiente lavorativo? Sicuramente concorrono molteplici fattori in ragione della diversa condizione giuridica.

Soffermandoci in primo luogo sulla condizione degli insegnanti di scuola statale, sono numerosi i fattori che pesano fortemente nel rischio "burnout" conseguente alla frustrazione per la mancata realizzazione delle proprie aspettative lavorative ed alla perdita di stima verso la propria identità docente<sup>85</sup>. Incidono negativamente vincoli normativi defatiganti, quali quelli, per non citarne che alcuni, per l'immissione in ruolo, prima, e per l'avvicinamento alla propria residenza, poi. Si determinano in tal modo fenomeni di mobilità professionale più simili a migrazioni annuali, con conseguente limitazione delle possibilità di costituzione di reti relazionali fra i docenti e con i dirigenti

<sup>84</sup> P. Trivellato, *Quando gli insegnanti guardano la scuola: autonomia e parità. Sintesi della ricerca*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 8 marzo 2005. L'indagine si colloca in un progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN) denominato "Politiche di attuazione del sistema formativo integrato", cofinanziato dal Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca nel 2000 e dalle Università di Bologna (Felice Carugati e Gilberto Antonelli), della Calabria (Lorenzo Speranza), Genova (Luisa Ribolzi, coordinatore del progetto) e Milano Bicocca (Paolo Trivellato).

<sup>85</sup> V. Lodolo D'Oria, R. Pocaterra, S. Pozzi, *I dirigenti scolastici alle prese con il disagio mentale professionale degli insegnanti*, Fondazione Iard, Milano 2006; V. Lodolo D'Oria, *Il disagio mentale professionale negli insegnanti, dalla gestione alla prevenzione*, La Scuola, Brescia 2008.

scolastici; il continuo “peregrinare” da un istituto all’altro e l’attesa circa l’assegnazione dell’anno successivo generano forme di ansia che incidono pesantemente sulla qualità della vita delle persone. Il fenomeno è estremamente rilevante: annualmente in ogni istituto statale, per effetti dei pensionamenti, della mobilità, delle graduatorie e delle immissioni in ruolo, cambia il 27% del personale docente (un docente su quattro)<sup>86</sup>.

Altro elemento è quello relativo alla età media del corpo docente di scuola statale, che in Italia nell’a.s. 2007/08 è di 49,4 anni (era 45,7 anni dieci anni prima) mentre l’età media di immissione in ruolo è di 41 anni, dopo circa 10 anni di precariato<sup>87</sup>. È fisiologico che un corpo docente anagraficamente non più giovane maturi elementi di “stanchezza”, che determinano una diversa e meno positiva visione della propria attività professionale, rispetto a classi di età più giovani quali quelle dei docenti di scuola paritaria.

Pesa anche, e non poco, un clima negativo, condizionato, ben oltre le pur reali difficoltà, dall’immagine deprimente che della scuola danno i mass-media e le polemiche e contrapposizioni politiche che con continuità accompagnano da oltre un decennio la quotidiana azione scolare. Se è vero che i miti accompagnano i cambiamenti dei popoli, non è pensabile non produca effetti fortemente negativi sul “popolo” docente il mito della disfatta della scuola italiana che oramai trasuda dalla società, che contribuisce alla demolizione del prestigio sociale della funzione docente.

Ancora, se è vero che gli economisti insegnano che uno dei meccanismi di crescita è quello imitativo, c’è ben poco da sperare in una crescita della scuola italiana considerato che non vengono riprodotti altro che modelli negativi che per loro natura non possono generare tensione imitativa. Con questo non si vuole contribuire ad affermare una visione negativa della scuola italiana. Anzi, al contrario, si vuole contrastare l’immagine negativa della scuola italiana che i mass-media diffondono amplificando singoli, pur gravi, elementi di negatività. Una azione di delegittimazione sociale che censura la ricchezza di esperienze positive di professionalità e dedizione che la scuola italiana largamente esprime.

5.3 - Per quanto concerne la scuola paritaria, uno degli elementi fondanti la percezione di positività che i docenti hanno di sé e della propria professione, consiste nella approvazione della legge 62/2000, con il riconoscimento della funzione pubblica di queste scuole che ha determinato il positivo effetto secondario di una forte motivazione degli insegnanti. Un ulteriore elemento non trascurabile consiste nella diffusa adesione al progetto educativo delle scuole paritarie da parte della maggioranza degli insegnanti. Una adesione che induce i docenti di scuola cattolica, nonostante le peggiori condizioni economiche, ad una ridotta disponibilità a lasciare queste scuole pari-

<sup>86</sup> Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia 2009*, Editori Laterza, Bari 2009.

<sup>87</sup> *Ibidem*. L’età media di immissione in ruolo nelle scuole statali era 23 anni negli anni sessanta, 28 anni negli anni settanta e 30 anni negli anni ottanta. È significativo che all’atto dell’immissione in ruolo i docenti di scuola statale, più giovani di circa 9 anni rispetto alla media dei docenti e con alto livello di soddisfazione per il raggiungimento di un obiettivo professionale lungamente atteso, dimostrino un appagamento ed un giudizio di utilità sociale del proprio lavoro molto migliore rispetto a quello espresso dalla media dei colleghi.

tarie (dal minimo del 28,5% della scuola primaria al massimo del 33,6% della scuola secondaria di II°)<sup>88</sup>.

In ragione della progressiva riduzione dei docenti religiosi e del significativo passaggio nei ruoli dello Stato di molti docenti laici, si è fatto ampiamente ricorso a personale laico di giovane età in primo inserimento lavorativo. Conseguentemente, l'età media degli insegnanti delle scuole paritarie è più bassa rispetto a quella degli insegnanti di scuola statale. Data la più giovane età anagrafica dei docenti di scuola paritaria, è fisiologico in questi un maggiore dinamismo ed ottimismo, seppure associato ad un minore bagaglio esperienziale.

In conclusione, riferendoci alla scuola paritaria, i dati fin qui richiamati documentano uno spaccato, per certi aspetti inatteso, riassumibile nell'aforisma "si sta meglio quando si sta peggio"; nel senso che i docenti di scuola paritaria, pur nella limitatezza di risorse economiche e strutturali delle loro scuole e con peggiori condizioni stipendiali, evidenziano forti aspetti motivazionali. Vanno anche considerati, come ulteriori elementi positivi, le migliori condizioni di contesto: scuole più piccole, minori conflitti relazionali fra i soggetti della scuola, una dimensione sociale, economica e culturale complessivamente più elevata. Tutto questo si dimostra in grado di sostenere efficacemente l'arduo compito formativo della funzione docente.

5.4 – Merita anche soffermarsi su come il sistema paritario viene percepito dagli insegnanti di scuola statale. Una indagine<sup>89</sup> condotta prima della approvazione del testo di legge sulla parità, evidenzia una diffusa opposizione dei docenti di scuola statale rispetto al finanziamento della scuola non statale: oltre il 60% degli insegnanti statali intervistati è contrario al finanziamento sia diretto che indiretto e più del 15% è contrario ad una sola delle forme di finanziamento (diretto oppure indiretto). Insomma, il finanziamento economico della parità scolastica è sostenuto solo da una minoranza degli insegnanti di scuola statale (circa il 10%) cui si aggiunge circa l'8% di indecisi.

Questa percezione di negatività della parità scolastica è ancora presente ad alcuni anni dalla approvazione della legge 62/2000, come rilevato da una ricerca<sup>90</sup> che ha preso in esame un campione di insegnanti di scuole statali e non statali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Lazio e Calabria. Circa la parità scolastica, il 71% degli insegnanti di scuola statale esprime un giudizio "critico e diffidente" verso la parità; il 73% ritiene che il finanziamento delle scuole paritarie sottragga risorse a quelle statali; il 53% ritiene che la parità crei più problemi di quanti ne risolve. In sostanza, "l'esistenza di sentimenti contrastanti, talvolta di pregiudiziali ideologiche e spesso una diffusa carenza d'informazione (hanno) reso difficile un confronto sereno e obiettivo su potenzialità e limiti della parità".

<sup>88</sup> S. Ciatelli, *Il profilo degli insegnanti di scuola cattolica*, in G. Malizia, S. Ciatelli, *Centro studi per la scuola cattolica. Dieci anni di ricerche (1998-2008)*, La Scuola, Brescia 2008.

<sup>89</sup> G. Gasperoni, *Gli insegnanti di fronte al cambiamento*, Laboratorio Iard n.4, Milano 1999.

<sup>90</sup> P. Trivellato, *Quando gli insegnanti guardano la scuola*, cit.

La parità scolastica costituisce tuttora un tema sensibile per gli operatori della scuola statale, che probabilmente vedono nella libertà di scelta educativa delle famiglie non una opportunità di qualificazione complessiva del sistema scolastico, quanto piuttosto percepiscono un rischio correlato di depauperamento delle risorse destinate alla scuola statale.

## 6 – Libertà di scelta e qualità dell'offerta formativa: un quadro internazionale

6.1 - L'esame della situazione degli altri Paesi, per quanto concerne la libertà di scelta educativa, aiuta a maturare un giudizio prospettico equilibrato. Alcuni studi negli ultimi anni hanno affrontato il tema<sup>91</sup> e fornito un quadro esaustivo delle esperienze maturate a livello internazionale. Ne risulta che tutti i Paesi europei consentono ai privati di istituire e gestire scuole e permettono ai genitori la libera scelta di queste istituzioni scolastiche; inoltre, la quasi totalità di questi consente la libertà di scelta delle famiglie accordando un finanziamento pubblico a sostegno, con modalità diverse (dal finanziamento diretto alla scuola, allo stipendio agli insegnanti, a crediti fiscali<sup>92</sup>, a *voucher*<sup>93</sup>). Fa eccezione la Grecia in cui l'istruzione statale si è sviluppata in stretta connessione con la Chiesa Ortodossa e non sono cresciute forme private di offerta formativa.

Il quadro non è comunque stabilizzato e tuttora il principio della libertà di scelta è

---

<sup>91</sup> In particolare, J. De Groof, C. Glenn, *Un difficile equilibrio – sistemi scolastici e libertà d'insegnamento nell'europa continentale e mediterranea*, Armando editore, Roma 2003; si tratta di una aggiornata indagine a livello europeo che pone a confronto i diversi sistemi di istruzione prendendo in esame, fra gli altri, il tema della "scelta della scuola non limitata dal reddito familiare". Si vedano anche: L. Binanti, *Scuola pubblica e privata nel mondo*, Armando editore, Roma 2001; L. Ribolzi, *Forme di finanziamento delle scuole non statali: le esperienze straniere*, in *Non Profit*, n. 1/2002, Maggioli, Rimini; si veda inoltre il contributo di Luisa Ribolzi in questo volume. Il paragone con il contesto europeo ha costituito negli anni una costante di molteplici studi, fra questi: A. Vinciguerra, *Posizione della scuola non statale nei paesi dell'occidente europeo*, in AA.VV., *La scuola non statale in Italia*, cit.; M. Macchi, *Libertà di educazione nell'europa democratica*, ed. Raggio di Sole, Sanremo 1985. Un quadro europeo si trova in Eurydice, *La scuola non statale nei paesi membri dell'unione europea: aspetti giuridici e strutturali*, Quaderni n. 14, 1997. Aggiornamenti sulle legislazioni nazionali sono reperibili pure nella rete di informazione sui sistemi di istruzione in Europa: [www.eurydice.org](http://www.eurydice.org); [www.indire.it](http://www.indire.it).

<sup>92</sup> S. Versari, *I nodi politici della scuola della società civile*, in S. Versari (a cura di), *La scuola della società civile tra Stato e mercato*, cit.

<sup>93</sup> Il *voucher* è stato formalizzato in termini compiuti dal premio Nobel per l'economia Milton Friedman. Si tratta di "titoli di credito" concessi ai genitori, rimborsabili per una determinata somma massima annua per le spese sostenute per servizi scolastici riconosciuti. Si vedano fra gli altri: L. Infantino (a cura di), *In difesa della scuola libera. Il buono scuola*, Borla, Roma 1994; D. Antiseri, L. Infantino, *Principi epistemologici a difesa del buono scuola*, in S. Versari (a cura di), *La scuola della società civile tra Stato e mercato*, cit.; B. Bordignon (a cura di), *Manuale del buono scuola*, Falzea editore, Reggio Calabria 2002. In Europa il *voucher* scolastico, o buono scuola, è stato adottato dalla Svezia negli anni novanta, si veda: O. Eiken (Sottosegretario di Stato Ministero dell'Educazione della Svezia), *La riscoperta delle virtù civiche: l'esperienza svedese*, in AA.VV., *Scuola: una questione di scelta*, Atti convegno internazionale Bari 1994.

in espansione nello scenario internazionale, sia dal punto di vista teorico<sup>94</sup>, come forma di risposta alla differenziazione post-moderna mediante la personalizzazione, che richiede la possibilità di scegliere ed avere voce in capitolo<sup>95</sup>; sia dal punto di vista giuridico, come attesta una nutrita serie di recenti provvedimenti legislativi che hanno riguardato molteplici Paesi, in particolare dell'est europeo<sup>96</sup>; sia, infine, dal punto di vista politico, come dimostra, ad esempio, il caso della Francia, con gli esiti della Commissione Attali.

6.2 - Nell'agosto 2007 il presidente della Repubblica francese Sarkozy chiedeva al socialista Jacques Attali, ex consigliere di Mitterrand, di individuare gli strumenti per migliorare la competitività e la produttività dell'economia. Jacques Attali veniva incaricato di formare e presiedere una commissione indipendente incaricata di stilare un rapporto in grado di fornire raccomandazioni e proposte per il rilancio della crescita economica del paese. La "Commissione per la liberazione della crescita", composta da 42 membri scelti dal presidente, tra cui gli italiani Franco Bassanini e Mario Monti, è stata insediata da Sarkozy all'Eliseo il 30 agosto 2007 con la seguente promessa: «Ciò che proporrete, lo faremo».

Il collegio si è riunito per quattro mesi e durante i lavori ha svolto più di 450 audizioni degli esponenti delle varie categorie sociali. Il successivo 23 gennaio 2008 Attali ha consegnato al Presidente Sarkozy il Rapporto finale stilato dalla Commissione, comprensivo di 316 proposte formulate consensualmente dai componenti il collegio. Le conseguenti azioni attuative delle indicazioni della Commissione sono costantemente monitorate e rese pubbliche<sup>97</sup>.

Il primo capitolo del Rapporto è intitolato "All'inizio il sapere" e contiene una analisi della crisi del sistema di istruzione (una spesa per l'istruzione in costante aumento; risultati scolastici molto deludenti). Seguono poi le prime 32 proposte, tutte riguardanti il sistema formativo scolastico ed universitario, mirate ad "una istruzione che formi giovani generazioni creative e fiduciose". Fra queste, la numero 6 propone di "consentire ai genitori di scegliere liberamente il luogo di scolarizzazione dei figli".

Il Rapporto osserva che *"la carte scolaire"*<sup>98</sup>, che obbliga i ragazzi ad iscriversi nell'istituto di quartiere, separa i giovani dei quartieri difficili da quelli dei quartieri centrali. Essa viene aggirata da chi ha la possibilità di vedersi accordare dei favoritismi o può permettersi di pagare un istituto privato. Bisogna quindi consentire, in un primo tempo, la libera scelta completa dell'istituto da parte di genitori e studenti, che potranno tenere conto della valutazione pubblica degli istituti scolastici. In caso di superamento del numero massimo di domande d'iscrizione ad un istituto, vengono fissati criteri di ac-

<sup>94</sup> Si veda il contributo di Luisa Ribolzi in questo volume.

<sup>95</sup> D. Miliband, *L'apprendimento personalizzato: scegliere ed avere voce in capitolo*, in Ceri-Ocse, *Personalizzare l'insegnamento*, Fondazione per la scuola, Il Mulino, Bologna 2008.

<sup>96</sup> J. De Groof, C. Glenn, *cit*; Binanti, *cit*.

<sup>97</sup> [www.liberationdelacroissance.fr](http://www.liberationdelacroissance.fr)

<sup>98</sup> La *carte scolaire* è la suddivisione geografica di un Dipartimento in settori di destinazione. In base alla Carta, a ciascuna scuola corrisponde un'area geografica dai contorni ben definiti: ciascuno studente deve frequentare in istituto scolastico situato nell'area geografica in cui risiede la famiglia, salvo deroga.

*cesso trasparenti, di natura geografica e sociale. A ciascun bambino verranno assegnati dei “diritti alla scuola”, utilizzabili in tutti gli istituti scolastici: tale meccanismo consentirà di dare luogo ad una vera e propria libertà di scelta, in modo che ognuno possa fruire, nella propria zona, di scuole pubbliche e private convenzionate. In pratica, lo Stato erogherà alle famiglie una somma di denaro per ciascun alunno. Ogni genitore potrà utilizzarla in un istituto scolastico pubblico o privato a sua scelta. La stipula delle convenzioni con gli istituti privati dovrà basarsi su criteri rigorosi di valutazione della natura dell'insegnamento e del rispetto dei valori della Repubblica. I genitori potranno in tal modo godere di una completa libertà di scelta dell'istituto scolastico e beneficeranno della sovvenzione, indipendentemente dalla scelta operata. La Svezia utilizza già questo sistema, che si è dimostrato efficace’.*

Aldilà di ogni considerazione di merito sulla proposta formulata, il Rapporto Attali documenta come il principio della libertà di scelta educativa costituisca uno degli elementi ritenuti diffusamente determinanti per favorire la qualità dell’offerta formativa.

6.3 – Non mancano le preoccupazioni riguardanti la libertà di scelta ed il correlato finanziamento. Ad esempio, che della parità scolastica finiscano per beneficiare le sole famiglie ad alto reddito; oppure, quella che vede nel finanziamento pubblico il rischio della perdita della specificità della scuola paritaria; od ancora, il rischio di dividere la società e di favorire l’insegnamento di dottrine pericolose; vi è poi il timore che queste scuole non assicurino una adeguata qualità dell’offerta formativa.

Si tratta, a ben vedere, di preoccupazioni legittime che però non trovano riscontro pratico nelle diffuse esperienze a livello internazionale e neppure nella ricerca scientifica; a significare che esistono adeguate ed efficaci soluzioni operative, ampiamente sperimentate in campo nazionale ed internazionale, idonee ad evitare i rischi segnalati. Il problema, dunque, non pare essere quello di una libertà di scelta educativa “pericolosa”.

Il rischio pare piuttosto quello dell’assolutizzazione degli strumenti. Si assiste infatti, talora, alla enfattizzazione delle virtù di strumenti pur importanti per l’innalzamento della qualità formativa, come l’autonomia, le reti, la stessa parità scolastica. La realtà, però, attesta non poche difficoltà, come rilevano numerose indagini internazionali richiamate in uno studio di Norberto Bottani<sup>99</sup>, cui nel seguito ci si riferisce.

L’autonomia delle istituzioni scolastiche, si è visto, è nata come tentativo di risposta ad una “burocratizzazione deresponsabilizzante”. È stato però rilevato a livello internazionale che l’autonomia è sostanzialmente limitata, sia dal punto di vista normativo, che dal punto di vista della gestione del personale; inoltre, gli effetti che ne sono conseguiti non hanno adeguatamente corrisposto alle aspettative di innalzamento della qualità.

Altro strumento diffusamente adottato dai legislatori europei è quello del decentramento, con il conferimento di numerosi poteri alle comunità territoriali. Anche in questo caso è stato rilevato da molteplici ricerche che i risultati sono stati inferiori alle aspettative, che si è determinata una moltiplicazione di centri di potere politico ed amministrativo e che sono cresciuti micro conflitti locali con le scuole. È stato inoltre osservato da Giuseppe De Rita che il paradigma della società civile comporta una

<sup>99</sup> N. Bottani, *Insegnanti al timone?*, Il Mulino, Bologna 2002.

scuola policentrica, in cui ogni singolo istituto sia dentro una realtà di società civile che si responsabilizza.

Questi ha segnalato il rischio di scambiare l'autonomia delle istituzioni scolastiche con il trasferimento di competenze alle Regioni<sup>100</sup>.

Si è anche posta l'attenzione, sia a livello italiano che internazionale, sul piano dell'offerta formativa (POF) come documento programmatico caratterizzante la scuola autonoma; una sorta di contratto educativo impegnativo e "responsabilizzante" circa il servizio scolastico offerto. Purtroppo, pure qui, sono emersi una serie di problemi e travisamenti, con situazioni in cui il POF è stato ridotto da strumento educativo a *spot* pubblicitario od a vuoto documento formale.

È stata giustamente sostenuta la forza educativa ed arricchente delle reti fra istituzioni scolastiche, ma molteplici indagini internazionali documentano che molte scuole, invece di cooperare tra loro, elaborano strategie concorrenziali di ogni genere e più spesso le reti finiscono per somigliare a costellazioni, con scuole satellite ruotanti attorno ad una principale.

Ancora, per innalzare la qualità dell'offerta formativa si sono diffuse negli Stati Uniti le *charter schools*, scuole sotto contratto od in appalto, finanziate interamente dallo Stato, che possono essere liberamente scelte dalle famiglie e che sono sottoposte a vincolo di risultati formativi. Si tratta di scuole tipicamente piccole, "a misura d'uomo". Le prime indagini disponibili evidenziano tuttavia che queste scuole sono più segregazioniste dal punto di vista etnico di quelle statali ed ancora di più lo sono dal punto di vista sociale. Altre indagini internazionali riferite a Paesi europei, quali l'Olanda, il Belgio, l'Inghilterra, mostrano limiti nell'utilizzo dello strumento della libertà di scelta, rispetto alle aspettative.

Bottani conclude il suo studio indicando, quale via d'uscita, il capitale sociale ovvero suggerendo l'utilità di avvalersi di reti relazionali che sostengano il compito formativo di natura scolare. Si può però osservare che se è vero che il capitale sociale ha benefici effetti sui percorsi formativi, come si è preso in esame pure in questo scritto, è altrettanto vero che anch'esso, in condizioni distorte, può fallire (ci si riferisce ad esempio al cosiddetto *capitale sociale negativo*<sup>101</sup>).

Certo, non tutto è negativo. Però non lasciano indifferenti gli esiti a volte deludenti derivanti dall'utilizzo degli strumenti adottati a livello internazionale, nell'ultimo scorcio del XX secolo, per migliorare la qualità del servizio scolastico.

<sup>100</sup> G. De Rita, *Autonomia della scuola statale e non statale: il caso Nord Est*, in S. De Pieri (a cura di), *Verso un sistema educativo integrato*, Fondazione Girolamo Bortignon per l'educazione e la scuola, FrancoAngeli, Milano 2002; questi osserva: "... giocherei tutto sull'autonomia scolastica territoriale e non sul trasferimento alle Regioni perché questo significa una consegna di un sistema ad una cultura altrettanto sistemica... Occorre scegliere il paradigma del territorio ma non attraverso l'ideologia della sussidiarietà verticale, per cui al territorio ci si arriva attraverso lo Stato, la Regione, la Provincia, il Comune, bensì tramite la singola unità scolastica, intesa come autonomia funzionale, come l'Università, la Camera di Commercio, l'Ente Fiera ...".

<sup>101</sup> Capitale sociale negativo è quello, ad esempio, di cui dispongono la mafia od il terrorismo: C. Trigilia, *Capitale sociale e sviluppo locale*, in "Stato e mercato", 3/1999.

Quale la conclusione? Evidenziare i limiti connessi agli strumenti indicati non ne denuncia l'inutilità; piuttosto segnala la necessità di evitarne l'assolutizzazione ed ogni visione miracolistica. Non esistono condizioni specifiche che assicurino la realizzazione di una offerta formativa di qualità. Non esistono modalità definite per fare di una scuola una buona scuola. Esistono piuttosto molteplici strumenti che il capitale umano delle scuole può compenetrare fra loro ed utilizzare ai fini dell'efficacia dell'offerta formativa.

La libertà di scelta delle famiglie e la parità scolastica, così come l'autonomia, il capitale sociale espresso dai soggetti della scuola e del territorio, la pluralità delle offerte formative, il policentrismo istituzionale, la cultura del rendere conto (*accountability*), la valutazione del sistema scolastico, la promozione dei soggetti della scuola, questi e molti altri sono strumenti essenziali per innalzare la qualità dell'offerta formativa, ma non ne sono garanzia; la loro efficacia è indissolubilmente connessa all'intelligenza professionale ed etica dei *soggetti* che sono chiamati ad utilizzarli.

Quali che siano i limiti, le ristrettezze e le difficoltà che la realtà propone, il *capitale umano* abbonda nelle scuole, indipendentemente dalla tipologia dell'ente gestore; l'auspicio è che questo possa prevalere sulle difficoltà e le contrapposizioni, innescando un processo di reciproco arricchimento che consenta di rispondere sempre meglio alle diverse esigenze dei ragazzi di oggi e di quelli di domani.

Per dirla con le parole che Don Milani usò riferendosi alle scuole private e statali: *“né preti né laici potranno mai fare nulla di perfettamente puro e sarà dunque meglio lasciare che si perfezionino quanto possono gli uni e gli altri possibilmente senza difficoltà economiche in libera e realmente pari concorrenza”*<sup>102</sup>.

<sup>102</sup> Lettera scritta da Barbiana il 9 marzo 1961, destinata a Lanfranco Mencaroni, già braccio destro del leader non violento Aldo Capitini e all'epoca direttore del piccolo periodico umbro *Giornale Scuola*. Nello scritto Don Milani informa sul suo precario stato di salute chiarendo che *“ho poi avuto da mandare avanti egualmente la scuola che è quest'anno molto più complessa per numero di classi e di ragazzi e diverse altre pittoresche attività per cui mi è toccato trascurare gli amici e la corrispondenza. L'ultima questione cui mi sono dedicato vi metterebbe in grande imbarazzo. Mi è toccato opporre in due diverse vertenze la scuola privata a quella di stato e ha naturalmente ragione la mia. Nella prima vertenza (contro l'Inps) si tratta di riconoscere ai barbianesi il diritto di mandare i ragazzi a scuola qui e riscuotere egualmente gli assegni. Il più accanito laicista, messasi una mano sul petto, dovrebbe battersi in questo caso per la scuola del prete. La seconda vertenza è ora sul punto di maggior incandescenza e attende la prova di forza forse per lunedì prossimo. I miei ragazzi organizzano lo sciopero della scuola elementare di stato ogni qualvolta la supplente arriva a scuola in ritardo. Lo sciopero consiste nel far venire i bambini a Barbiana dove uno dei miei ragazzetti di 14 anni s'improvvisa maestro. Verso le 9,30-10 arriva la supplente e viene a cercare i ragazzi. I bambini imperturbabili seguivano le loro lezioni senza alzare la testa. Il direttore ha minacciato il 6 in condotta e conseguente bocciatura e l'intervento dei carabinieri contro gli organizzatori. Il pretore (che è quel Marco Ramat che scrive spesso sul Mondo) nobilissima figura di laicista è stato qui ieri ed è costretto a darci ragione, purtroppo non vede come si possa portar la cosa davanti alla magistratura finché non ci scappa l'incidente”*. Don Milani si riferisce poi criticamente ad un articolo pubblicato sul giornale *Scuola* ed osserva che *“non si può esaltare l'idea della scuola di stato senza descriverne la realtà così come non si può denigrare la realtà della scuola dei preti senza citarne l'idea”*. Copia della lettera, fino ad allora solo parzialmente nota, fu donata all'autore del presente contributo da Edoardo Martinelli, ex allievo di Don Milani, nel corso di un convegno svoltosi a Vicchio nel novembre 1998. È stata pubblicata integralmente su *Avvenire* il 3 dicembre 1998.

# Capitolo I

## Gli scenari

---

### TRA PUBBLICO E PRIVATO: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE DEI CONTESTI FORMATIVI

Luisa Ribolzi

---

Un tempo i bambini almeno acquisivano un certo bagaglio di competenze da riordinare. Oggi non c'è più nessun bagaglio da mettere in ordine, e per di più paradossalmente questo tipo di scuola è proclamato essere democratico, mentre in realtà è destinato non solo a perpetuare le differenze, ma a cristallizzarle in una complessità cinese (E.D. HIRSCH, *The schools we need and why we don't have them*, Doubleday, New York 1996, pag.6)

#### Uguali e diversi: superare il mito dell'uniformità

Quando si parla di educazione, uno dei miti indimostrati (Glenn, 2004) della società italiana, ma non solo, è quello della scuola unica, intesa come principio integratore e generatore di una società senza conflitti.

Tale principio risale all'origine degli stati nazionali e si basa innanzitutto sull'idea che è necessario controllare il sistema educativo, in quanto è “quella parte del complesso politico-istituzionale e culturale-istituzionale che trasmette considerevoli parti del sistema culturale unitario ad altri settori della società, contribuendo in questo modo alla formazione, alla diffusione e al mantenimento della cultura comune” (Shils 1982, p. 58).

Da questo punto di vista, ogni scelta alternativa viene vista come un rischio, un attentato all'unità sociale<sup>1</sup>, e non come un fondamentale diritto di cittadinanza. L'altra motivazione a sostegno della scuola unica è poi l'affermazione che essa tuteli e garantisca l'uguaglianza, che viene invece descritta diversamente da Boudon (2000, pag.192-193): “Il valore dell'uguaglianza implica che tutti gli individui, tutti i gruppi e tutte le

---

<sup>1</sup> Per un'analisi sommaria delle ragioni storiche della particolare forza con cui questo principio si è manifestato nella scuola italiana si veda Ribolzi, 2004

culture siano trattati come uguali, ma poiché gli individui hanno opinioni diverse su ogni sorta di problema, e poiché i gruppi e le culture aderiscono a valori che variano, non si può restare fedeli a questo principio se non ammettendo che non esiste né verità, né oggettività nel caso di valori diversi da quello dell'uguaglianza.

Questi valori devono essere considerati come semplici punti di vista, altrimenti bisognerebbe ammettere che i valori degli uni possano essere superiori a quelli degli altri, e ciò sarebbe in contraddizione con il principio d'uguaglianza<sup>2</sup>.

La scelta è realmente innovativa in quanto segna il passaggio dalla concezione di uno Stato gestore, che garantisce l'uniformità del processo formativo a quella di uno Stato facilitatore, che ne garantisce la qualità, e in base al principio di sussidiarietà aiuta i singoli, le famiglie e le comunità locali a rispondere alla propria domanda di educazione, realizzando un equilibrio tra il ruolo di unificatore e quello di garante della diversità delle tradizioni, per mezzo di una *allocative efficiency* che consente, nell'ambito dell'erogazione di un bene complesso come l'educazione, di scegliere le scuole che forniscono il tipo di educazione desiderata (Schneider, Teske, Marschall, 2002). Il modello a opzioni multiple si presenta perciò come più adatto a tutelare la diversità, che costituisce un elemento caratterizzante della società tardo-moderna.

Per approfondire la possibile deriva perversa di una malintesa uguaglianza, possiamo ricordare che spesso viene messa in relazione al termine "equità", uno dei fini fondamentali dell'istruzione pubblica, tanto che nella valutazione si cerca di misurare quanto un progetto (istituzione, legge...) sia contemporaneamente equo ed egualitario; ma se ci si ferma agli aspetti formali, l'uguaglianza formale nel campo dell'educazione maschera sostanziali ingiustizie legate alle differenze fra le persone, perché rischia di potenziare le differenze iniziali legate allo status socioeconomico o all'etnia. Nel dibattito fra sistema unico e sistema integrato, in cui è possibile la scelta, è opportuno cercare di capire quale delle due opzioni sia in grado di garantire livelli migliori di efficacia (capacità di rispondere in modo adeguato alla domanda di formazione dei suoi utenti diretti o indiretti), di efficienza (capacità di ottenere il miglior risultato con la minor spesa), e infine di equità (capacità di consentire a ciascuno di ottenere il successo formativo, anche in forme diverse, indipendentemente dalla sua appartenenza di classe, genere o etnia).

In che misura la libertà di scelta può contribuire al raggiungimento di questi obiettivi, o a migliorarne i livelli? È chiaro che, se tutte le scuole sono uguali, o quantomeno ritenute tali, non ha senso la possibilità di scegliere, mentre se esiste un'offerta diversificata al cui interno è possibile scegliere senza penalizzazioni economiche<sup>2</sup>, gli utenti

---

<sup>2</sup> La precisazione è essenziale per l'equità: non è la scelta in sé che promuove equità, ma la decisione politica di *renderla non onerosa*, attraverso meccanismi di finanziamento alle famiglie commisurato al reddito (i buoni scuola) o del tipo *money follows children*, in cui le scuole vengono finanziate in base al numero degli studenti, e gli studenti più "costosi" (stranieri, disabili o svantaggiati) vengono finanziati di più, per invogliare le scuole ad accoglierli evitando la pratica, anche informale, della "scrematura".

scegliranno le scuole che meglio rispondono alle proprie esigenze, sia in termini di contenuti che di qualità, con ovvie conseguenze sull'efficacia, ma anche sull'equità. Infatti, se esiste un sistema monopolistico, la scuola è poco motivata a tenere conto delle richieste delle minoranze, e tende a proporre/imporre un curriculum egemonico.

Quanto alla qualità, dove è possibile la scelta, potranno essere penalizzate fino all'uscita dal mercato non solo le scuole inefficaci, ma anche quelle inefficienti, in quanto i meccanismi di concorrenza innescati dalla scelta costringeranno ad un uso più razionale delle risorse. È però opportuno sottolineare che la scelta, come l'autonomia, non si pone in una prospettiva di miglioramento dell'efficienza, ma di cambiamento culturale del modello di scuola (con lo Stato al servizio dell'autonomia, e non viceversa), cambiamento culturale che può avere, come conseguenza positiva, anche una maggiore efficienza<sup>3</sup>.

### **Efficacia, efficienza ed equità dei sistemi formativi**

Si è detto che un sistema formativo ideale dovrebbe comprendere “tre E”: efficienza, efficacia ed equità: per definire in modo appropriato questi tre concetti, possiamo dire che una scuola (o un sistema formativo) è efficace quando risponde in modo adeguato alla domanda di formazione dei suoi utenti diretti (gli studenti, le famiglie) o indiretti (la comunità locale, il mercato del lavoro, la società); è efficiente quando a parità di risultati spende meno, o a parità di spesa ottiene risultati migliori; infine è equa quando consente a ciascuno di ottenere il successo formativo, anche in forme diverse, indipendentemente dalla sua appartenenza di classe, genere o etnia.

Gli obiettivi collettivi assegnati alla scuola variano e varia anche il ruolo assegnato allo Stato, anche se in linea di massima resta vera l'affermazione di Parsons che la scuola media fra gli obiettivi universalistici della società e quelli privatistici delle famiglie.

Nel dibattito sui fini dell'educazione, ha ripreso recentemente vigore la richiesta di equità, dopo un lungo periodo in cui ha prevalso la richiesta di efficienza e di qualità. Questi fini vengono visti normalmente come antitetici, e questo è il primo punto da discutere, dal momento che non è dimostrato né che una scuola più equa è meno efficiente o efficace, né l'opposto. Il termine di equità, però, di solito viene messo in relazione con “eguaglianza”, e si cerca di misurare quanto un progetto (istituzione, legge...) sia contemporaneamente equo ed egualitario. Se ci si ferma agli aspetti formali, vediamo che l'eguaglianza nel campo dell'educazione maschera sostanziali ingiustizie legate alle differenze fra le persone: per riprendere don Milani, non c'è ingiustizia più

---

<sup>3</sup> In alcuni casi, come per le scuole *charter* negli Stati Uniti, le scuole di scelta dispongono anche di finanziamenti privati, e consentono al sistema pubblico un risparmio complessivo che torna a vantaggio dei contribuenti. Da un altro punto di vista, la crescita della motivazione e della partecipazione che caratterizzano le scuole di scelta comportano una riduzione dei conflitti, un minore *turn over* di insegnanti, meno assenze... tutti elementi la cui presenza comporta un aumento di efficienza.

grande che trattare allo stesso modo persone diverse. Possiamo definire questo atteggiamento con una quarta “E”, egualitarismo, che ha però effetti negativi, in quanto:

- rispetto all’efficienza genera spreco, perché gli investimenti utilizzati per interventi che servono solo ad alcuni sono inutili;
- rispetto all’efficacia genera abbattimento della qualità, in quanto per portare tutti allo stesso livello sarà inevitabile abbassare gli standard (“effetto Robin Hood”: questo vale, ovviamente, una volta garantito il raggiungimento dei livelli essenziali);
- rispetto all’equità, genera allargamento del divario iniziale, perché la capacità di fruizione del messaggio trasmesso in modo uniforme varia a seconda della posizione di partenza (“effetto Matteo”).

Nel campo dell’educazione, è possibile misurare i livelli di equità di un sistema rispetto a quattro diverse variabili: le opportunità di accesso, il trattamento, la riuscita e i risultati sociali. Per raggiungere questi obiettivi, i sistemi europei si sono mossi in una logica di trasformazione prevalentemente organizzativa, dimenticando che non si può rispondere in modo esauriente ad un bisogno così differenziato come la domanda di formazione limitandosi alle variabili macro, di sistema, senza prendere in considerazione gli aspetti soggettivi: la scuola e la classe frequentate esercitano un’influenza specifica (con particolare intensità in quanto concerne la relazione educativa fra alunni e insegnanti), e un insieme di atteggiamenti nei confronti della scuola e dell’istruzione può amplificare o ridurre l’efficacia del sistema scolastico.

Un’ultima considerazione tutt’altro che marginale riguarda i livelli di apprendimento, e il legame che esiste fra un dato modello organizzativo della scuola e gli esiti ottenuti in termini di riuscita (che può costituire uno degli argomenti più forti pro o contro la scelta), a cui è collegato l’altrettanto dibattuto tema del ruolo della scuola privata nei confronti delle differenze fra studenti dei diversi strati sociali<sup>4</sup>.

Allo stato attuale della ricerca, per le scuole autonome “non si può ancora dimostrare che un modello di distribuzione delle competenze decisionali sia inconfutabilmente migliore di un altro, perché permette di conseguire risultati scolastici superiori” (Bottani, 2002), mentre per quel che riguarda il rapporto fra pubblico e privato<sup>5</sup>, le differenze intrasettoriali sono rilevanti, e spesso maggiori di quelle intersettoriali. Questa è una costante della scuola italiana: se usiamo i risultati dei test PISA come indicatore di equità sociale, vediamo ad esempio che l’impatto dello status socioeconomico

<sup>4</sup> Oltre ai fondamentali lavori di Coleman e Hoffer si può vedere il più recente Goodwin, Kemerer, 2002.

<sup>5</sup> Nel presente contributo, per uniformità con il contesto internazionale, si utilizza il termine *privato*, *scuola privata*, anche riferendosi alla scuola paritaria, che rappresenta in Italia la quasi totalità delle scuole non statali (recenti provvedimenti legislativi e regolamentari hanno ricondotto le scuole non statali a due sole fattispecie, scuole paritarie e non paritarie, cui si aggiungono le scuole straniere). Le scuole paritarie, in ragione della Legge 62/2000, sono, come le scuole statali, parte del sistema nazionale di istruzione e dunque, in quanto tali, svolgono un servizio pubblico indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto gestore.

sui risultati dei test di scienze è del 10% in Italia e del 14.4% per l'insieme dei paesi OCSE, segnalando quindi che l'equità in Italia è maggiore.

L'aspetto negativo è però che in Italia c'è una specie di segregazione, collegata alle caratteristiche abitative del territorio; la varianza fra i diversi tipi di scuola in Italia è più alta della media (26.4% contro 20.5%) ma la varianza interna alle singole scuole è molto più bassa, con un valore medio di 3.8% nell'OCSE e dello 0.5% in Italia.

Il dibattito mette in evidenza che la maggior parte dei fattori che influenzano la scelta dei genitori per una scuola privata (caratteristiche della famiglia, riuscita nei livelli precedenti, esperienza scolastica pregressa, valore attribuito all'educazione, coinvolgimento familiare) influenza anche la riuscita. L'idea più diffusa è che si crea un circuito virtuoso e le scuole in cui gli studenti hanno un migliore rendimento attirano ulteriori buoni studenti: ma sembra più importante il fatto che in generale le scuole in cui esiste una scelta esplicita delle famiglie (siano esse confessionali, sperimentali, dotate di una precisa proposta pedagogica o semplicemente scuole pubbliche "di scelta") sono caratterizzate dall'esistenza di un "progetto", o di un sistema condiviso di valori che genera delle vere e proprie comunità di apprendimento in cui la riuscita è migliore<sup>6</sup>.

Senza dilungarsi sulla vasta letteratura in materia e proprio in riferimento a quest'ultimo aspetto, cito il caso emblematico delle scuole cattoliche nelle *inner cities* americane, che hanno avuto esiti consistentemente più positivi delle altre per i ragazzi afroamericani, nella quasi totalità non cattolici, con un aumento della soddisfazione delle loro famiglie, in particolare per il "clima" della scuola e per la qualità delle comunicazioni fra scuola e famiglia, confermando a quindici anni di distanza quanto era emerso dalla ricerca di Hoffer, Greely e Coleman (1985) e dagli studi di Bryck (1993). Secondo Grace (2002), nelle scuole cattoliche opera anche il principio "dell'opzione preferenziale per i poveri" (pag.181), che, unita alla valorizzazione tipicamente cattolica del "prendersi cura", spiegherebbe gli esiti positivi di questo tipo di scuole per i ragazzi più deboli. Scrive la Conferenza Episcopale inglese "L'educazione è un servizio fornito dalla società per il bene di tutti i suoi membri, in particolare i più vulnerabili e svantaggiati, che noi abbiamo un dovere sacro di servire. L'educazione è a servizio degli altri, non di sé" (Catholic Education Service, 1997. p.13).

La ricerca ha cercato di verificare le differenze dei diversi tipi di scuola quanto agli esiti sugli studenti, sulle scuole e sul sistema educativo nel suo complesso: ma nella vastissima letteratura sul tema del valore aggiunto dei diversi tipi di scuola in rapporto alle diverse finalità, prevalentemente in lingua inglese e con un ridottissimo apporto di studiosi italiani, il giudizio è spesso condizionato dall'appartenenza ideologica del ri-

---

<sup>6</sup> Nelle ricerche su questo tema troviamo spesso un persistente pregiudizio ideologico, per cui ciascuno tiene conto (prevalentemente, se non esclusivamente) dei dati di ricerca che confermano le sue ipotesi di partenza (Witthy, Power, Halpin, 1998). Nella loro vasta rassegna Foster et al. (1996) sostengono che la scelta ha la conseguenza di "esacerbare le disuguaglianze esistenti", mentre per Domanico (1990) "la scelta fra più scuole del sistema pubblico ... costituisce la più promettente riforma della scuola pubblica".

cercatore, perché coinvolge un livello profondo e radicale di valori, oltre che di interessi. Anche limitatamente all'ipotesi di allargare il diritto di scelta nel sistema pubblico, ad esempio, nella loro vasta rassegna Foster et al. (1996) sostengono che ha la conseguenza di "esacerbare le disuguaglianze esistenti", mentre per Domanico (1990) "la scelta fra più scuole del sistema pubblico non solo non è un'alternativa alla creazione di scuole private", ma "costituisce la più promettente riforma della scuola pubblica".

Una vasta serie di ricerche condotte in anni recenti (Peterson, Hassel1, 1998; Mayer, Peterson, 1999; Howell, Peterson, 2002) si è proposta di valutare in termini di apprendimento gli esiti della scelta familiare sostenuta dal buono scuola, indipendentemente dal tipo di scuola privata in cui il buono scuola veniva speso. In particolare, nel testo di Howell e Peterson, vengono valutati in diverse città tre programmi di buono scuola finanziati da privati e destinati a studenti provenienti da famiglie a basso reddito, per lo più urbane, che prevedevano un contributo delle famiglie.

Tutti gli studenti valutati provenivano da scuole pubbliche. Il campione di controllo era composto da ragazzi che avevano le stesse caratteristiche dei ragazzi che avevano ricevuto il buono (ad esempio, quando la scelta avveniva per mezzo di una lotteria, non erano stati estratti): le famiglie di questi ragazzi venivano retribuite per la partecipazione alla ricerca e ammesse all'estrazione di nuovo l'anno seguente. L'impatto della frequenza alla scuola privata è risultato consistentemente più positivo per i ragazzi afroamericani, ed è stato accompagnato da un aumento della soddisfazione delle loro famiglie, in particolare per il "clima" della scuola e per la qualità delle comunicazioni fra scuola e famiglia, confermando a quindici anni di distanza quanto era emerso dalla ricerca di Hoffer, Greely e Coleman (1985) e dagli studi di Bryck sul cosiddetto "effetto scuola cattolica". Anche se la generalizzazione di questi dati all'universo richiede molte cautele, costituisce un indicatore di grande interesse sulla possibilità di utilizzare la scelta per creare una maggiore uguaglianza di opportunità.

Più recentemente, per verificare le ipotesi di Coleman e Hoffer (1987) per cui le scuole che si caratterizzano come comunità funzionali risultano più efficaci per gli studenti che provengono dagli strati sociali inferiori, Corten e Dronkers (2006) hanno utilizzato i dati dell'indagine PISA 2000 per comparare il rendimento degli studenti provenienti dagli strati sociali più svantaggiati nei tre diversi tipi di scuola (pubblica, privata indipendente e privata dipendente dallo Stato), riscontrando che le scuole confessionali che rappresentano la parte più consistente delle scuole private collegate allo stato, riducono in effetti l'influenza dello status socioeconomico familiare sul rendimento, con effetti (anche se molto ridotti<sup>7</sup>) di maggiore efficacia per gli studenti a basso capitale culturale, le cui probabilità di accedervi sono però più ridotte, soprattutto in quei paesi, come l'Italia, in cui il costo di frequenza è elevato.

---

<sup>7</sup> Gli autori segnalano, peraltro, che i dati PISA non contengono indicazioni sul carattere religioso delle scuole, mentre le ipotesi di Coleman e Hoffer si riferiscono specificamente alla scuola cattolica; notano, inoltre, che gli indicatori di appartenenza a comunità funzionali sono molto limitati.

### La scelta come carattere della cultura della tarda modernità

Sul piano del dibattito scientifico e politico, la teoria che sta alla base della scelta scolastica fa riferimento tradizionalmente a due correnti di riflessioni: la teoria economica della *public choice*, scelta pubblica, che è finalizzata alla costruzione di un sistema efficace ed efficiente, e il pensiero liberale, condiviso da molti sostenitori delle scuole confessionali, per cui la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie costituisce un aspetto centrale della libertà dei cittadini.

La valorizzazione del settore privato è una delle forme della migrazione dell'educazione dalla razionalità amministrativa alla società civile: non si dimentichi che il luogo della scuola, originariamente, era la Chiesa e non lo Stato. Per queste scuole di pensiero, una riforma dovrebbe avere come primo obiettivo quello di garantire un'educazione ad ogni bambino, ma oggi la scuola statale non è più il *benchmark*. Deve necessariamente esistere un sistema di educazione pubblica, ma questo sistema ha bisogno di competizione: addirittura "dobbiamo smettere di considerare i bambini solo un nome da mandare allo Stato in cambio di dollari per perpetuare il sistema"<sup>8</sup>.

Vorrei però in questa sede fare riferimento ad un recente e interessante sviluppo teorico su cui hanno lavorato alcuni studiosi che analizzano la scelta e la sua natura definita come "particolaristica", dal punto di vista dell'ideologia postmoderna (Hargreaves, 1994; Wells et al., 1999). Secondo la definizione di Wexler (1990) "la modernità è l'era della differenziazione. La postmodernità è caratterizzata dalla de-differenziazione, dalla mescolanza dei confini e dalla disintegrazione dei domini separati".

La differenziazione è un concetto dinamico, che indica l'emergere di parti da un unico corpo, in cui ciascuna delle parti ha bisogno delle altre per essere compresa, ma non necessariamente interagisce con loro. Questo meccanismo di separatezza genera un'identificazione dei confini dei gruppi, e una loro difesa, dando luogo ad una sorta di egoismo collettivo in cui ciascun gruppo difende i suoi privilegi e lo Stato non tutela più i servizi sociali, ma tende a privatizzarli.

"In altre parole - scrive la Stuart Wells nella sua ricerca sulle *scuole charter* - viviamo in un'epoca in cui il conflitto politico è centrato più sul riconoscimento dell'identità di gruppo che sulla redistribuzione delle risorse economiche", con un calo di interesse sul tema dell'equità.

Nel campo dell'educazione, l'interesse crescente alla sperimentazione di forme di tutela delle identità, dalle scuole confessionali ad alcuni tipi di *scuole charter*, è motivato dal fatto che contengono molte delle contraddizioni di quello che Hargreaves (1994) definisce "il maggiore paradosso della postmodernità", cioè il fatto che la crescita della globalizzazione comporta una crescita dell'attribuzione di significato alle identità locali. Le *scuole charter* infatti sostengono la diversificazione a fronte dell'uniformità e lottano per sostenere il diritto all'identità culturale, ma al tempo stesso si collegano alla tendenza generale alla privatizzazione dei servizi: secondo alcuni, questo comporta una

<sup>8</sup> FLAKE F.H., *School choice; why poor kids need it most of all*, in "American Experiment Quarterly", Spring 1999, pp.35-41.

crescita della disuguaglianza, e una diversa accezione del concetto di "riuscita", che nella società postmoderna ha subito un sostanziale cambiamento di significato, e non indicherebbe tanto la capacità di una scuola di produrre il miglioramento delle prestazioni, ma quella di riflettere una particolare eredità culturale (Wells, 1999).

In base a questa ipotesi, l'appoggio dei gruppi minoritari alle scuole charter si configura anche in relazione a questa diversa concezione della redditività, per cui gruppi di genitori, studenti, educatori e anche attivisti delle comunità etniche a basso reddito le usano per acquisire una maggiore libertà dal curriculum statale, e conservare la propria eredità culturale, opponendosi all'idea illuministica dell'*one best system* uguale per tutti, in cui il principio dell'eguaglianza delle opportunità genera paradossalmente l'ineguaglianza dei risultati.

Il rischio è lo stesso presentato dai teorici della resistenza, che cioè queste comunità si autocondannano all'emarginazione, rifiutando le - pur scarse - opportunità di mobilità sociale offerte dalla scuola. E' chiaro che in questo caso termini come stratificazione sociale, eguaglianza delle opportunità, segregazione, vengono usati con un significato diverso dal solito. Come dice pittorescamente la Stuart Wells, lo sforzo dell'emancipazione si costruisce sulle rovine delle politiche per l'eguaglianza. La mancanza di un curriculum comune ha effetti negativi soprattutto sui più deboli: "Un tempo i bambini almeno acquisivano un certo bagaglio di competenze da riordinare. Oggi non c'è più nessun bagaglio da mettere in ordine, e per di più paradossalmente questo tipo di scuola è proclamato essere democratico, mentre in realtà è destinato non solo a perpetuare le differenze, ma a cristallizzarle in una complessità cinese" (Hirsch, 1996, pag.6).

In questa sintetica presentazione del possibile ruolo della scelta familiare sugli obiettivi di efficienza, efficacia ed equità, è comparsa l'ombra del mercato o, per essere più corretti, l'affermazione che nessuna scuola può essere semplicemente subita dagli utenti, diretti o indiretti (secondo la felice osservazione di un collega inglese ad un convegno, "Bisogna smettere di mandare i ragazzi nelle scuole in cui ci sono posti vuoti"), ma richiede l'esistenza di una relazione fra domanda e offerta. Che questa relazione assuma la forma definita di "mercato controllato" o "quasi mercato", secondo le definizioni di Bartlett e Le Grand (1993), o venga letta secondo i canoni della sociologia relazionale, come delega controllata a un soggetto tecnico in grado di realizzare al meglio gli obiettivi della famiglia e della società civile, è importante ma non fondamentale: l'elemento irrinunciabile è l'accettazione della centralità dell'attore rispetto alla struttura, a partire dagli studenti. Si parla così non solo di apprendimento personalizzato, ma di co-produzione dell'apprendimento, collegandola alle modifiche dell'ambiente di apprendimento indotto dalle nuove tecnologie, grazie a cui è possibile creare una sorta di "portale personale, in cui tutto è organizzato in funzione dei vostri bisogni e non nel modo in cui le istituzioni possiedono, condizionano e certificano le competenze.

Questa versione della personalizzazione post-industriale futura abbandona le frontiere fra i prodotti e le categorie stabilite attraverso cui si deve esercitare la scelta, per

poggiare su un modello fluido di auto-organizzazione capace di generare risposte più spontanee a un bisogno espresso” (OCSE / CERI, 2008, 173).

La scelta all'interno del sistema delle scuole autonome statali, ma soprattutto la scelta per la scuola paritaria, viene percepita ed è oggettivamente, una possibilità di garantire ai propri figli sia una coerenza educativa fra scuola e famiglia, che ha appunto carattere identitario e in una scuola subita è affidata al caso, che un ambiente di apprendimento positivo dal punto di vista della qualità dell'insegnamento e delle relazioni fra pari. La dimensione delle possibilità di controllo è anch'essa rilevante, perché la percezione delle famiglie è che nella scuola statale non sia possibile esercitare diritti di *voice*, e neppure di *exit* verso la scuola paritaria, dove è molto più facile esercitare un controllo, ma la penalizzazione economica è molto forte, e questo impedisce un effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza attraverso la partecipazione, e quindi la realizzazione di un livello superiore di libertà.

### **Lo statuto normativo: un confronto internazionale**

Il problema terminologico di come definire le due "forme" della scuola è legato sia ad una certa imprecisione nel definirle<sup>9</sup> sia, nel nostro paese, alla carica ideologica attribuita al dibattito sul rapporto fra scuola pubblica e scuola privata (che nella quasi totalità dei paesi viene etichettata come "scelta familiare"). Utilizzo la terminologia "pubblico" e "privato" anziché "statale" e "non statale", in quanto il termine corretto previsto dalla legge 62/2003, paritaria, a indicare una scuola non gestita dallo Stato ma riconosciuta come parte del sistema nazionale in quanto dotata dei requisiti richiesti, risulta incomprendibile in altri paesi, ed è poco usato nel linguaggio comune anche in Italia.

Nell'esaminare lo statuto della scuola privata in diversi paesi dell'occidente, le modalità di riconoscimento del suo ruolo pubblico, il livello di autonomia di cui gode, i finanziamenti di cui fruisce, mi sembra necessario partire dall'affermazione che l'esistenza di una scuola privata ha conseguenze positive (ad esempio, la tutela più efficace della libertà dei cittadini e dell'equità delle risposte alla domanda di istruzione, la crescita della qualità e della flessibilità dell'istruzione, grazie alla maggiore concorrenzialità), dal momento che in caso contrario il discorso sarebbe privo di senso. Per definire la nostra posizione, partiamo da due convinzioni:

- in un sistema pubblico di istruzione, la scuola pubblica e quella privata devono essere lette non come opposte e contrastanti, ma piuttosto come complementari e sinergiche, allo scopo di fornire ai giovani e alle loro famiglie un servizio migliore;
- l'esistenza della scuola non statale non è solo un elemento di razionalizzazione o di miglioramento, ma tutela del diritto di scelta della famiglia, che trova nella presenza di offerte formative più differenziate la possibilità di scegliere per i propri figli un tipo di educazione coerente con i principi e con i valori a cui si ispira. Il decisore politico,

<sup>9</sup> Per quanto riguarda gli elementi che identificano una scuola come "pubblica" o "privata" si rimanda a Ribolzi, 2000.

per parte sua, può però legittimamente chiedersi se e come, questa maggiore libertà può contribuire alla qualità dell'educazione, e in che modo possa accrescere l'equità, eliminando il rischio di crescita delle disparità e della segregazione che ogni forma di differenziazione porta con sé.

I requisiti per cui una scuola viene riconosciuta come pubblica sono fissati nella quasi totalità dei paesi dalla Costituzione o da una legge del tipo "Patto per l'educazione", che ad esempio nei Pesi Bassi fu stipulato nel 1921 dopo decenni di una vera e propria "guerra per la scuola". Le scuole private cui è riconosciuto uno statuto pubblico possono avere i medesimi organi di controllo e governo delle scuole statali, oppure averne di propri: in alcuni casi, lo Stato istituisce un organismo centrale di controllo del settore non statale, in altri casi tutte le scuole vengono controllate dal medesimo organismo.

Analogamente, la maggior parte dei paesi (inclusa l'Italia) riconosce la "scuola paterna", cioè la possibilità per i genitori di istruire i bambini senza mandarli a scuola: il percorso è subordinato a controlli che garantiscano una pari qualità tra l'istruzione ricevuta e quella che avrebbero avuto a scuola<sup>10</sup>.

Definire e mettere in pratica una politica di realizzazione di un sistema pubblico integrato non è semplice: un eccesso di interventismo statale nei confronti delle scuole private può erodere il capitale sociale che nasce dai legami di fiducia presenti all'interno della società civile, facendo diminuire la motivazione ad impegnarsi, ma lo stesso risultato può derivare da un eccesso di insistenza sulla dimensione del mercato. Il riconoscimento, in genere subordinato a periodici controlli, è dato alle singole scuole oppure agli enti gestori, per cui viene esteso automaticamente, o con controlli ridotti, a tutte le scuole che l'ente gestisce.

I criteri per il riconoscimento sono vari, e talvolta, come in Francia, la loro vincolatività dipende dal grado di libertà che la scuola intende conservare, in base all'idea che più soldi si prendono, maggiori sono i vincoli posti dallo Stato: tra i più comuni la presenza di requisiti strutturali (numero aule, sicurezza, palestre, spazi...), di titoli dei docenti e del personale in genere, il rispetto di un rapporto numerico alunni docenti, l'assenza di limiti all'accesso (razza, genere, classe sociale...), con qualche eccezione per le scuole confessionali, la presenza di organi di gestione e di partecipazione, il rispetto degli standard qualitativi della scuola pubblica e la presenza di programmi confrontabili a quelli pubblici. In alcuni casi, sono autorizzati dei curricula particolari, purché valutati positivamente da appositi organismi.

Per tentare una schematizzazione delle tipologie di rapporto fra il diritto di scelta e le soluzioni istituzionali<sup>11</sup>, mi sembra interessante lo schema proposto da Witte

<sup>10</sup> Sulle caratteristiche del movimento dell'*home schooling* esiste un'ampia letteratura, in parte consultabile nel sito [www.nheri.org](http://www.nheri.org). Si veda anche Ray, 2006.

<sup>11</sup> Alcuni autori (Coons, Sugarman 1992), hanno proposto una distinzione principale fra scuola pubblica e privata "tradizionale" e scuola pubblica e privata finanziata dai buoni scuola.

(1996), che incrocia la scelta – indipendente o limitata da criteri di selezione – con le proposte istituzionali – private o pubbliche (fig. 1):

Fig.1 – Paradigmi di scelta personale e istituzionale

<i>Scelte personali</i>			
Selezione		Privata, libera	Pubblica, limitata
istituzionale	Indipendente	Scuole private tradizionali, buoni scuola liberi, alcune scuole charter	Scuole sperimentali pubbliche
	Limitata da criteri di scelta	Buoni scuola destinati, scuole sperimentali, scuole charter	Reclutamento legato alla residenza

Fonte: Witte, 1996

La scuola italiana tradizionale è nella casella in basso a destra, con una scelta pubblica in base a criteri di residenza, ed è presente nel nostro sistema anche l'alternativa relativa alle scuole sperimentali, che possono essere scelte o rifiutate (almeno sulla carta, se nella zona di residenza esiste più di una scuola).

La scelta libera è presente, ma viene pagata dalla famiglia, ed è assente anche la possibilità di scegliere in modo limitato, cioè in base al possesso di alcuni requisiti.

### Le forme di finanziamento

Nella totalità dei paesi stranieri, le forme di finanziamento dell'istruzione non statale sono viste come supporto alla scelta familiare, che viene vincolata se le scuole non statali sono più costose di quelle statali, ma anche se ci sono maggiori costi della scelta di scuole pubbliche diverse da quelle previste dai bacini di utenza.

Bisogna notare che tutti i paesi europei, fatta eccezione per la Grecia, prevedono o l'eliminazione del carattere "privato" delle scuole che rispettano le regole fissate dal centro (per esempio l'Olanda e il Belgio), oppure - se la distinzione permane - prevedono un finanziamento per le scuole private cui viene riconosciuto un ruolo pubblico, in alcuni paesi condizionato al carattere di non profit dell'ente gestore<sup>12</sup>. L'esclusione delle scuole a fine di lucro, sia pure dopo gli opportuni controlli, può avere esiti negativi, perché "la limitazione delle forme organizzative praticabili tende a tradursi in una limitazione dei risultati conseguibili" (Somaini, 1999), e sembra legata alla convinzione ideologica dell'incompatibilità fra educazione e profitto, dovuta al carattere "missionario" dell'educazione e alle sue implicazioni simboliche, anche se finora in Italia i tentativi di sviluppare un sistema di imprese scolastiche, diffusi in altri paesi, ha avuto esiti ridotti o negativi, tranne che per alcuni istituti di istruzione tecnica o superiore legati alle imprese. Infine, una scuola può sempre decidere di rimanere "privata" (cioè di non ricevere fondi pubblici).

<sup>12</sup> Il tema è trattato ad esempio in Biggero, 2000.

La domanda alla base del tipo di finanziamento scelto non deve essere ideologica, ma sostanziale: quale modello di scuola serve meglio l'interesse comune? Non si può compiere una scelta in favore di un principio astratto che non tiene conto del fatto che la situazione attuale danneggia i più poveri o i gruppi minoritari, costretti a rimanere in scuole che li condannano all'insuccesso.

Alle fasce deboli deve essere reso disponibile un ventaglio di opzioni, dato che l'insuccesso si combatte innanzitutto non con più soldi, ma con soldi spesi in modo diverso. Le opzioni sono varie: scuole pubbliche sperimentali, sostegno personalizzato nelle scuole normali (entrambi gratuite) o il concorso alle spese nella scuola privata, con i voucher o in altro modo.

L'accusa che il finanziamento alla scuola privata sottrarrebbe fondi alla scuola pubblica è tanto autoevidente quanto scorretta se si considerano entrambi i tipi di scuola nell'ottica del sistema pubblico: il problema è da parte dello Stato quello di capire se l'ammissione della scuola privata nell'ambito del sistema pubblico, a fianco di quella statale o gestita dagli enti locali, arricchisce o impoverisce il sistema scolastico nel suo complesso, e da parte della scuola quello di capire se l'ammissione al finanziamento pubblico comporta dei limiti alla libertà di insegnamento. Elisabeth James (1989) nota che i sussidi pubblici consentono al settore privato di crescere, ma lo sottopongono a un insieme di regole, che vedremo nel dettaglio più oltre, creando una dinamica che è all'origine di un settore "quasi pubblico" per cui è veramente difficile parlare di una crescita della privatizzazione.

Il finanziamento<sup>13</sup> va da un massimo per cui tutte le spese vengono coperte (Olanda, Spagna per l'istruzione di base), a un minimo per cui vengono finanziati solo alcuni progetti; varia anche la possibilità di accesso delle scuole non statali alle provvidenze previste per quelle statali.

È possibile distinguere fra:

- finanziamento alle scuole: convenzioni, pagamento degli insegnanti purché abbiano gli stessi requisiti che nelle scuole pubbliche;
- finanziamento delle spese previste dal progetto di istituto fino a un massimo fissato per legge (quasi mai pari al 100% delle spese), finanziamento di tipo capitation, legato al numero degli iscritti;
- finanziamento alle famiglie: buoni scuola nelle varie forme possibili, detrazioni fiscali, prestiti d'onore, borse di studio e in generale accesso alle facilitazioni previste per la scuola pubblica.

Dal punto di vista finanziario, riprendendo le complesse e articolate osservazioni di Somaini (1998), possiamo ricondurre il problema a tre aspetti di fondo:

- se le spese per l'istruzione debbano essere sostenute dallo Stato o dai soggetti che la ricevono, ed eventualmente in che misura debbano combinarsi, tenendo conto dei benefici individuali e sociali che comporta;

---

<sup>13</sup> Si può vedere sul tema Binanti, 2001, che contiene anche un repertorio delle leggi regionali italiane, oppure Glenn de Groof, 2002.

- se le condizioni di finanziamento delle scuole pubbliche e private debbano essere le stesse o no, e in tal caso come debbano diversificarsi;
- infine, quali sono i livelli dell'organizzazione statale a cui deve far capo il finanziamento pubblico (nazione, regione, comune)<sup>14</sup>.

Nel nostro paese non è mai stato seriamente valutato il costo aggiuntivo di una qualche forma di finanziamento alla scuola non statale, in quanto non solo tale costo varia a seconda della formula proposta (e ce ne sono di molto varie, anche se quasi tutte comportano un peso consistente del numero e del tipo di studenti che passano dall'uno all'altro sistema), ma non si tiene conto del possibile risparmio che deriverebbe allo Stato da una diminuzione dei frequentanti della scuola statale o dalla permeabilità fra i due tipi di scuola, a riprova del carattere ideologico del dibattito. L'utilizzo dei finanziamenti alla scuola privata può addirittura far diminuire la spesa pubblica: West (1985) stima che se un credito di imposta di \$300 provocasse il passaggio alla scuola privata dell'1% dei ragazzi, si avrebbe il punto di pareggio; di lì in avanti la spesa pubblica si riduce. Questo è dovuto ai costi molto più elevati della scuola pubblica: Coulson (1999) segnala che nel 1993/94 il costo di uno studente nella scuola privata era stimato di \$3.116, quello di uno studente della scuola pubblica \$6.653. Nella ricerca di Howell e Peterson (2002) tenuto conto dei dati disponibili, non del tutto comparabili, a New York la spesa pro capite era nel 1998/99 di 5.000\$ nelle scuole pubbliche e di 2.400 in quelle private, a Washington rispettivamente di 8.185\$ contro 3.113, e infine a Dayton di 5.528 contro 2.600<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia, una ricerca dell'Agesc (2007) rileva un singolare fenomeno di "sussidiarietà alla rovescia" per cui le famiglie, attraverso le scuole private, finanziano lo Stato, e non viceversa, consentendogli un risparmio complessivo stimato, per il 2006, in 6.245 milioni di euro<sup>16</sup>.

Se l'obiettivo è l'invarianza della spesa pubblica per l'istruzione, è possibile calcolare un punto di equilibrio in cui il costo del buono scuola è pari al risparmio che si ottiene sul costo dei ragazzi che, incentivati dalla diminuzione delle rette, si iscrivono alla scuola non statale, anche tenuto conto del fatto che va pagato anche a coloro che erano già nella scuola non statale, e non incidevano sul bilancio dello Stato<sup>17</sup>. Dato che

<sup>14</sup> Il testo di Somaini precede la riforma del titolo V della Costituzione, con l'attribuzione di poteri molto più ampi alle Regioni.

<sup>15</sup> La particolare struttura decentrata della scuola americana spiega la variabilità del costo pro capite nei diversi stati, dove alcune spese sono imputate ad altri centri di spesa (per esempio, le spese per la mensa, le pulizie, i trasporti a New York non sono computati fra i costi per l'istruzione).

<sup>16</sup> Associazione Genitori Scuole Cattoliche, Scuola paritaria e risorse finanziarie. Dossier in vista della finanziaria 2008, 5 ottobre 2007 (in [www.agesc.it](http://www.agesc.it)).

<sup>17</sup> Il punto debole di questo ragionamento, esaurientemente illustrato da Somaini, è che ci sono dei limiti al risparmio, in particolare non essendo al momento possibile il passaggio degli insegnanti dalla scuola statale a quella non statale, si ripeterebbe quanto è già accaduto con il calo demografico, e cioè che la diminuzione del numero di insegnanti è molto meno che proporzionale a quella degli alunni.

nessuna forma di finanziamento alle scuole private copre interamente il costo diretto di uno studente, che viene integrato dalle rette (questo vale sia che il costo pro capite delle scuole private sia inferiore, pari o superiore a quello delle scuole pubbliche), un'incentivazione delle scuole private porta un maggiore afflusso complessivo di investimenti per l'istruzione, senza far crescere la spesa pubblica.

La forma più interessante di finanziamento alle scuole è costituita al momento attuale dalle *scuole charter*<sup>18</sup>, che sono scuole pubbliche finanziate su progetto, presenti nella maggior parte degli stati americani, che fissano autonomamente le norme di accreditamento e finanziamento, oltre al numero massimo (Riboldzi, 2007). Sono spesso costituite da gruppi di genitori e insegnanti che fanno accreditare da un'università o da un altro soggetto (diverso a seconda degli Stati) un progetto educativo, indicando chiaramente gli obiettivi che intendono raggiungere e i modi in cui intendono farlo e costituendosi come scuole interamente nuove, o distaccando da una scuola pubblica una nuova scuola<sup>19</sup>.

Su questa base, gli Stati concedono dei finanziamenti che possono variare da luogo a luogo, ma non coprono mai per intero le spese, ed esercitano dei controlli sistematici, per cui se gli obiettivi o le condizioni di esistenza vengono meno, o la gestione finanziaria è fallimentare<sup>20</sup>, la scuola non viene più finanziata. In genere, le scuole devono provvedere autonomamente ai costi di avvio (talvolta in presenza di finanziamenti agevolati), mentre i costi di gestione sono calcolati sul numero degli studenti, con procedure che variano dall'attribuzione alle scuole dell'intero costo-alunno, oppure solo della quota che lo Stato trasferisce al distretto, oppure ancora di una quota generalmente vicina all'80% del costo totale.

Per procurarsi i fondi mancanti, le scuole si associano per ottenere economie di scala, o si appoggiano ad uno sponsor autorevole, per esempio un'università, ricorrendo a finanziamenti autonomi o al volontariato, e mobilitando così più risorse complessive per l'istruzione: secondo Hassel (1997) a ogni dollaro di denaro pubblico fa riscontro 1,60 di fondi privati. Questa considerazione, anche se diversamente articolata, vale sia che si adotti il modello del contributo diretto alle famiglie, sia quello del finanziamento alle scuole, su cui torneremo più avanti, anche se possiamo anticipare che il finanziamento alle scuole tende a confermare lo status quo, favorendo le scuole già esistenti, mentre il finanziamento alle famiglie punta piuttosto a favorire la concorrenza e a responsabilizzare gli utenti.

Esiste anche un modello intermedio, in cui il denaro viene versato alle scuole per conto delle famiglie, e segue i bambini che si trasferiscono, senza passare fisicamente

---

<sup>18</sup> Il nome deriva dalla "carta" su cui la scuola si basa, analoga al POF: Scurati (2002) suggerisce di tradurre il termine con "scuole riconosciute" o "approve" nell'ambito del sistema pubblico.

<sup>19</sup> Charles Glenn nota che un analogo meccanismo di autonomia e responsabilizzazione è contenuto nella legge di riforma della scuola russa del 1992.

<sup>20</sup> Non ho trovato dati specifici in merito, ma la maggior parte delle persone da me intervistate afferma che la quasi totalità delle scuole che sono state chiuse lo sono state per ragioni economiche.

dalle loro mani. Tuttavia, le ricerche mostrano che sono troppo costosi i meccanismi che promuovono l'apertura di molte piccole scuole, che è difficile fondere, e che possono avere un ruolo sociale importante, ma non consentono economie di scala, anche se sono più flessibili e consentono dei risparmi sull'acquisto dei servizi e con l'utilizzo di volontari<sup>21</sup>.

## Conclusioni

Come si può già vedere da questa sintetica presentazione, nella vasta letteratura esistente si possono individuare due modi principali di affrontare il tema della scelta educativa: uno empirico (funziona meglio e/o costa meno) e l'altro ideologico (tutela il diritto delle famiglie, e da un certo punto in poi degli studenti, a ricevere il tipo di educazione che preferiscono o, in alternativa, tutela solo le élites e fa crescere la disuguaglianza, Lauen, 2007).

Si tratta di due approcci profondamente diversi e largamente incompatibili, soprattutto se si ragiona in termini di politiche scolastiche, quando la scelta per l'efficienza ("costa meno") pregiudica la tutela dei valori ("accresce la libertà", "diminuisce l'equità"). In questo senso, il concetto stesso di utilità è discutibile, e va dettagliato. Ci si può innanzitutto chiedere se la scelta è utile agli studenti che la utilizzano, e sono quindi in grado di frequentare una scuola di loro gradimento (o, per i più piccoli, di gradimento delle loro famiglie).

La risposta non è scontata, ed è collegata alle motivazioni per cui la scelta viene praticata, e di conseguenza alla possibilità di misurare, per quella specifica variabile, sia il livello di conseguimento degli obiettivi, sia l'eventuale valore aggiunto della scuola scelta rispetto a quella "subita", pubbliche o private che siano le due scuole in questione. Se la scelta comporta una spesa, il confronto si complica ulteriormente, in quanto – in mancanza di correttivi – la diversità nello status socioeconomico dei frequentanti determinerebbe a priori delle differenze.

In questo senso, Brunello e Checchi (2005) arrivano a suggerire di utilizzare la classe scolastica come "sostituto" dell'educazione familiare nella produzione del capitale umano individuale, investendo per sottrarre i bambini all'influenza delle famiglie, in scuole la cui qualità è misurata utilizzando come indicatore la dimensione della classe, o meglio il rapporto fra numero di insegnanti e numero di alunni. È chiaro come un'affermazione di questo genere possa essere contestata o sostenuta in base ad una concezione specifica del valore e della responsabilità della famiglia nel processo di socializzazione.

---

<sup>21</sup> Gli sforzi di fondere più scuole compiuti recentemente in Olanda sono falliti a livello di scuola primaria per l'opposizione dei piccoli paesi, che non volevano perdere la scuola, mentre a livello di scuola secondaria le fusioni si sono avute con una tendenza a riunificare scuole cattoliche e protestanti dello stesso indirizzo in una "scuola cristiana" (Dronkers, 1995).

Le ricerche mostrano che nelle scuole di scelta la soddisfazione delle famiglie è maggiore, e questo determina esiti positivi in termini di partecipazione e di motivazione degli insegnanti e degli studenti, e – indirettamente - sui livelli di apprendimento. Nel loro esame di trentacinque ricerche compiute negli Stati Uniti sugli effetti della competizione fra scuole, possibile solo se esiste il diritto alla scelta, Belfield e Levin (2002), che pure individuano un certo numero di conseguenze positive in termini di apprendimento, calo della dispersione, qualità degli insegnanti, trascurano proprio questi cambiamenti fondamentali nella partecipazione e nella soddisfazione delle famiglie.

Si è detto all'inizio che gioca un ruolo fondamentale nella qualità dell'esperienza educativa la presenza di comunità di apprendimento basate su valori comuni, condivisi dai docenti e dalle famiglie, che determinano il clima della scuola, e già Dewey (1966, pag.239) asseriva che “molta parte dell'educazione oggi fallisce perché dimentica il principio fondamentale che la scuola è una comunità di vita. La si concepisce invece come un posto in cui si trasmettono alcune informazioni, si imparano alcune lezioni, si formano alcune abitudini”.

Nel cercare una risposta sincera al tema del rapporto fra scuola statale e non statale, è a mio parere da qui che si deve partire, senza dimenticare che dare più spazio alla scuola paritaria non significa affatto abbandonare la scuola pubblica, ma abbandonare l'idea che la scuola debba essere gestita dallo Stato, per capire che l'educazione pubblica è l'educazione che è disponibile a tutti senza costi aggiuntivi, e della cui qualità e affidabilità lo Stato è responsabile, chiunque la gestisca.

E' necessario identificare principi basati sulla funzione pubblica del settore privato, in cui il rischio di indottrinamento può essere, paradossalmente, minore che nelle scuole statali “neutre”, dove è tutelata esplicitamente la libertà di insegnamento e non esistono controlli. Le virgolette si giustificano in quanto la neutralità è una prospettiva non percorribile, perché qualsiasi persona ha una visione del mondo: chi si oppone alle scuole confessionali rifiuta il fatto che “le prospettive e le credenze secolari costituiscono una visione del mondo esattamente come quelle religiose” (Glenn, 2000), e i curricula “laici” (per esempio, il mito del benessere e della forma fisica) trasmettono una visione del mondo definita, anche se forse con una visibilità minore: l'insegnamento non è mai neutrale rispetto ai valori, e qualsiasi programma educativo organizzato costituisce esplicitamente o implicitamente una “manipolazione delle coscienze”.

Come ha scritto Chesterton “Se un uomo non può mettere in discussione la sua vita, perché mai si dovrebbe chiedergli di viverla?”

### Riferimenti bibliografici

- Bartlett W., Le Grand J. (eds.), *Quasi market and social policy*, Mc Millan, London 1993
- Belfield C.R., Levin H.M., *The effects of competition between schools on educational outcomes: a review for the U.S.*, in *Review of Educational Research*, vol. 72, 2002, pp. 279 – 341
- Biggero L., *Il sistema scolastico italiano: un approccio post-fordista*, in L. Benadusi, Serpieri R. (a cura di), *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma 2000
- Binanti L., *Scuola pubblica e privata nel mondo*, Armando, Roma 2001
- Bottani N., *Insegnanti al timone?* Il Mulino, Bologna 2002
- Boudon R., *Il senso dei valori*, Il Mulino, Bologna 2000
- Brunello G., Checchi D., *School quality and family background in Italy* in “Economics of Education Review”, vol.24, 2005, pp. 563 – 577
- Bryck A.S., Lee V.E., Holland O.B., *Catholic schools and the common good*, Harvard University Press, Cambridge (Ma) 1993
- Catholic Education Service, *The common good in education*, CES, London 1997
- Dewey J., *Democracy and education*, Mc Millan., New York 1966
- Glenn C. L., De Groof J., *Finding the right balance. Freedom, autonomy and accountability in education*, Lemma, Utrecht 2002
- Glenn C. L., *Il mito della scuola unica* (1988), Marietti, Genova - Milano 2004
- Goodwin R.K., Kemerer F.R., *School choice tradeoffs. Liberty, equity and diversity*, University of Texas Press, Austin 2002
- Grace G., *Catholic schools. Mission, markets and morality*, Routledge Falmer, London 2002
- Hirsch E.D., *The schools we need and why we don't have them*, Doubleday, New York 1996
- Lauen D. L., *Contextual explanations of school choice*, in “Sociology of Education”, vol. 80, n.3, 2007, pp.179-209
- OCSE /CERI, *Personalizzare l'insegnamento*, Il Mulino, Bologna 2008
- Ray B.D., *Facts and Stats on the benefits of Home School, 2005 - 2006* NHERI Publications, Salem 2006
- Ribolzi L., *Italy: the impossible choice*, in Macedo S., Venegoni C., Wolff P. (eds), *Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice*, Brookings Institution, Washington 2004
- Ribolzi L., *Scuole pubbliche che si rinnovano: le scuole charter*, in "Rassegna dell'istruzione" n.4-5, 2007, pp. 90 – 97
- Schneider M., Teske P., Marschall M., *Choosing schools: consumer choice and the quality of America's schools*, Princeton University Press, Princeton 2002
- Scurati C., *Charter schools: sviluppi e verifiche*, in "Dirigenti scuola", n.4, gennaio/febbraio 2002
- Shils E., *The constitution of society*, University of Chicago Press, Chicago 1982
- Somainsi E., *Alcune tesi in materia di finanziamento pubblico dell'istruzione privata*, articolo del febbraio 1999
- Weidner W.R., Herrington C.D., *Are parents informed consumers: evidence from the Florida McKay scholarship program*, in “Peabody Journal of education, vol.81, n.1, 2006 pp.27-56
- Whitty G., Power S., Halpin D., *Devolution & Choice in education. The school, the state and the market*, Open University Press, Buckingham 1998

---

# PARITÀ SCOLASTICA E SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE: UN PROFILO GIURIDICO E COSTITUZIONALE

*Anna Maria Poggi*

---

## **I prodromi della legislazione “paritaria”**

Ad un osservatore non ossessionato dalle questioni ideologiche che infuocano il sistema-scuola, non sfuggirà che uno dei passaggi culturali più rilevanti di quest'ultimo decennio si fonda nell'affermazione del sistema pubblico-integrato nel settore dell'istruzione, similmente a quanto già avvenuto nei settori della sanità e dei servizi sociali. Il problema, irrisolto dall'Assemblea costituente per il prevalere della dialettica ideologica dei rapporti tra scuola statale-scuola privata, è stato affrontato con la legge c.d. “paritaria” n. 62/2000.

Questo importante passaggio legislativo ha introdotto il concetto di sistema nazionale di istruzione composto da scuole statali e dalle “scuole paritarie private e degli enti locali”. Uno fra gli importanti aspetti introdotti dalla legge in questione, sotto il profilo del diritto allo studio, risiede nel fatto che gli alunni di tali scuole private paritarie possono usufruire, alle stesse condizioni di reddito e merito, delle medesime provvidenze degli alunni delle scuole statali.

I segnali dell'avvio della trasformazione poi introdotta dalla Legge 62/2000 si erano già avuti in precedenza, anche se in varie forme e modalità: dalla necessità di dar seguito alla Risoluzione sulla libertà di istruzione nella Comunità europea, all'art. 4 della legge finanziaria del 1994 che attribuisce agli Istituti scolastici la personalità giuridica dotandoli di autonomia sotto vari profili, alla proposta dei c.d. “buoni scuola” regionali.

È però un importante pronunciamento della Corte Costituzionale (Sentenza n. 454/1994) ad avere in qualche misura “aperto la strada” alla legislazione paritaria. Il tema è quello della gratuità dell'istruzione obbligatoria con riguardo al principio di uguaglianza e nello specifico il riferimento è alla L. 719/1964 che all'art. 1 aveva disposto la fornitura gratuita dei libri di testo a tutti gli alunni della scuola elementare statale.

Rispetto a tale legge la dottrina ha avanzato due riserve direttamente fondate sul principio di eguaglianza. La prima è che quella legge avrebbe violato il principio di eguaglianza in quanto non estesa a tutti gli alunni appartenenti alla fascia della scuola dell'obbligo; la seconda è che assicurando la fornitura gratuita dei libri di testo a tutti gli alunni della scuola elementare la legge avrebbe trattato in modo uguale soggetti in posizione di fatto differente in ragione delle condizioni economiche e sociali. Per soddisfare l'esigenza dell'effettività dei diritti, si è infatti sostenuto, che “lo Stato dovrebbe assegnare gratuitamente solo ai meno abbienti i libri di testo”.

La questione in assoluto più delicata è tuttavia quella riguardante l'estensione del

principio di gratuità nella fascia dell'obbligo agli alunni frequentanti scuole non statali.

Sul tema si fronteggiano da tempo due posizioni opposte: l'una che ritiene incostituzionale qualunque intervento legislativo in tal senso poiché contrastante con il 3° co. dell'art. 33 Cost. che garantisce a Enti e privati l'istituzione di scuole "senza oneri per lo Stato"; l'altra secondo cui l'impegno che discende dall'art. 34 è quello di realizzare in modo pieno il diritto allo studio, per eliminare le disparità economiche, e poiché tale impegno va assunto nella sua interezza esso non può essere limitato alle sole scuole statali.

La legislazione e la giurisprudenza amministrativa si sono via via indirizzate verso questa seconda tesi. L'art. 1 della L. 1073/1962 e l'art. 1 della L. 719/1964, infatti, avevano già in parte esteso la gratuità dei libri di testo alle scuole non statali prevedendo la fornitura gratuita dei libri di testo "agli alunni delle scuole elementari statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale".

Successivamente l'art. 42 del DPR 616/1977, nel trasferire le funzioni amministrative nella materia dell'assistenza scolastica alle Regioni, ha previsto che le provvidenze (mense, trasporti, libri, sussidi didattici, borse di studio) fossero da esercitarsi indifferentemente "a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private", attraverso la mediazione delle leggi regionali e degli atti amministrativi dei Comuni cui, l'art. 45 del medesimo testo normativo, attribuisce le specifiche funzioni amministrative.

La Corte Costituzionale è intervenuta sulla materia con la sent. 454/1994 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, 1° co., della L. 719/1964 (che era stata trasfusa nel 1° co. dell'art. 156 del d.p.r. 297/1997 anch'esso dichiarato incostituzionale) nella parte in cui "*esclude dalla fornitura gratuita dei libri di testo gli alunni delle scuole elementari che adempiono all'obbligo scolastico in modo diverso dalla frequenza presso scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale*".

Con questa sentenza la Corte supera i propri precedenti (sent. 36/1982; ord. 688/1988) che avevano dichiarato infondate analoghe questioni, ribadendo il solo "obbligo" finanziario dello Stato con riguardo all'istruzione obbligatoria e alle scuole statali, assumendo una prospettiva decisamente diversa rispetto al passato circa la valutazione delle somiglianze o difformità tra scuole statali e private. Come emerge chiaramente da un passaggio della pronuncia, la Corte si è posta "*dal punto di vista del fruitore del servizio scolastico, restando indifferente alla natura (pubblica o meramente privata) della scuola (...) soltanto preoccupandosi di assicurare che tutti gli alunni titolari del diritto di istruzione gratuita, indipendentemente dalla scuola frequentata, siano posti nella medesima condizione per quanto concerne l'accesso a quelle provvidenze che sono strumentali rispetto all'istruzione*".

La sentenza della Corte presa in esame apre uno scenario diverso rispetto a quello precedente, dominato dall'annosa e controversa questione dell'interpretazione della formula "*senza oneri per lo Stato*" che per anni ha pietrificato il dibattito sul ruolo della scuola paritaria nel sistema dell'istruzione, inchiodandolo ad una insuperabile contrapposizione ideologica. La sentenza della Corte, infatti, pur non negando che l'architettura costituzionale si fonda sull'esistenza di una dialettica pubblico-privato apre, tuttavia, un filone che sposta sullo sfondo tale dialettica conferendo, invece, centralità ai destinatari del servizio.

Del resto sul terreno giurisprudenziale ha preso da tempo corpo un indirizzo che indica gli alunni delle scuole sia statali, sia private come i destinatari delle provvidenze e dei servizi per l'adempimento dell'obbligo scolastico e l'esercizio del diritto allo studio.

### **Gli artt. 33 e 34 Cost. alla luce del principio di sussidiarietà e del riparto di competenze Stato-Regioni**

Con l'approvazione della Legge 62/2000 non si conclude il percorso legislativo voluto dai Costituenti con l'art. 33, commi 3 e 4 relativi alla parità scolastica. Questa previsione costituzionale, infatti, così come quella concernente i temi del diritto all'istruzione (art. 34 Cost.), chiedono oggi di essere rilette alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione.

Le novità introdotte con la riforma costituzionale del 2001, sebbene non abbiano intaccato i principi contenuti nella Prima parte della Costituzione impongono, tuttavia, una rivisitazione di questi ultimi almeno sotto due diversi profili: a) con riguardo al principio di sussidiarietà introdotto dall'ultimo comma dell'art. 118; b) in relazione al diverso riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione.

### **Il principio di sussidiarietà: la "rottura" del monopolio statale e degli enti territoriali nell'esercizio delle funzioni pubbliche**

Nonostante il riconoscimento costituzionale operato nell'art. 118 Cost., il dibattito sulla effettiva portata e sulle possibili applicazioni nell'ordinamento del principio di sussidiarietà, in virtù di quell'esplicito riconoscimento costituzionale, si è maggiormente caricato di tensioni e precomprensioni ideologiche. All'interno di tale dibattito le posizioni che tendono a restringere la portata del principio sono sostanzialmente di due tipi.

La prima fa leva sul termine «favoriscono» contenuto nell'art. 118 Cost., allo scopo di sostenere che la sussidiarietà non è mai doverosa, ma solo facoltativa nel senso che la sua applicazione sarebbe rimessa alle scelte discrezionali dell'ente territoriale. Se ciò fosse vero si dovrebbe giungere a ritenere che l'ultimo comma dell'art. 118 è sostanzialmente inutile, poiché non aggiunge nulla di nuovo alla situazione precedente: chi mai ha dubitato della possibilità che enti pubblici territoriali potessero dare aiuti, in danaro o in altro modo, a cittadini singoli o associati per svolgere attività giudicate di interesse generale? Tale facoltà è sempre esistita; la disposizione dell'art. 118 se interpretata come mera attribuzione di facoltà, non direbbe nulla di nuovo, sarebbe una disposizione costituzionale del tutto inutile, perché già presente da sempre nel nostro ordinamento.

La seconda posizione attacca il nocciolo duro del principio, poiché afferma che l'applicazione della sussidiarietà andrebbe in linea generale limitata alla funzioni di interesse sociale, mentre non potrebbe trovare immediata applicazione nell'ambito delle funzioni pubbliche, proprie degli enti territoriali se non dopo che si sia dimostrato che questi non sono in grado di assolverle.

Questa posizione non può essere accolta poiché la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà comporta un passaggio ulteriore rispetto al principio personalista contenuto nell'art. 2 Cost. secondo cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo *“sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”*. Infatti già prima dell'art. 118 Cost si poteva sostenere l'esistenza di un rapporto fisiologico pubblico-privato nell'ambito dell'esercizio di funzioni di interesse sociale.

Riscontri importanti se ne trovano nelle norme in materia di istruzione, inferiore e superiore. Per quanto riguarda l'istruzione inferiore, l'art. 33 della Costituzione, oltre a consentire la convivenza tra sistema privato e pubblico dell'istruzione (comma 2), prevede al comma 3 che scuole non statali possono chiedere la parità ed in questo caso la legge fissa diritti ed obblighi e, soprattutto assicura *“ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali”* (comma 3).

Stesso discorso vale, e a maggior ragione, nell'ambito dell'istruzione superiore. Qui l'autonomia universitaria prevista all'ultimo comma dell'art. 33 Cost. è attuabile quale libertà del “non statale”, funzionale al perseguimento di interessi di caratteri generale. Con la conseguenza che le Università possono esercitare le funzioni connesse all'istruzione superiore non in quanto enti strumentali dello Stato, ma in quanto espressione di autonomia.

Altri riscontri importanti della possibile convivenza, ma altresì della possibile fungibilità dell'intervento privato con quello pubblico, si rinvencono nelle norme in tema di servizi sociali che affermano la libertà di intervento del soggetto privato in materia di assistenza (*“L'assistenza privata è libera”*, art. 38, co. 6) e che prevedono altresì che ai compiti di assistenza sociale (comprensivi sia della previdenza, indirizzata ai lavoratori, quanto della assistenza, da assicurarsi, invece, a tutti i cittadini in stato di bisogno) provvedono organi ed istituti predisposti o *“integrati”* dallo Stato (art. 38, co. 5).

Sia l'attività di previdenza, sia quella di assistenza, dunque, non sono riservate allo Stato o ad enti pubblici. Nel limite del rispetto delle leggi in materia (che investono sia l'aspetto strutturale che quello dell'esercizio dell'attività) esse possono essere esercitate da enti privati, rispetto ai quali l'eventuale intervento dello Stato vale unicamente a garantirne un migliore funzionamento. Ed anzi, nel campo dell'assistenza, l'affiancamento dell'intervento privato a quello pubblico può avvenire a prescindere dal rispetto di tali limiti.

Nell'art. 39, inoltre, si affidano all'autonomia dei privati (*“L'organizzazione sindacale è libera”*, comma 1) funzioni di regolazione nel campo dei rapporti di lavoro.

Il principio di libertà con cui si apre la norma, in realtà, la pervade nella sua interezza: così nel comma 2 si impone ad essi il *“solo”* obbligo della registrazione *“secondo le norme di legge”*, anche se tale registrazione viene condizionata all'adozione di un ordinamento interno a base democratica (comma 3).

La dimostrazione più evidente dell'esplicarsi di tale libertà nell'esercizio di una funzione pubblica, qual è quella della regolazione dei rapporti di lavoro, è del resto, raccontabile prevalentemente attraverso la vicenda della mancata attuazione dell'art. 39, quanto all'obbligo di registrazione dei sindacati. Gli attuali contratti collettivi di lavoro, pur se

stipulati da sindacati non registrati, hanno finito, infatti, per avere effetti sostanzialmente vincolanti ed estesi alla generalità dei lavoratori, compresi quelli non sindacalizzati.

Anche l'art. 43 può venire ed è stato letto in ottica di rapporto pubblico-privato poiché le imprese o categorie di imprese produttrici di servizi pubblici essenziali possono essere nazionalizzate o riservate per motivi di interesse pubblico. Ciò significa presupporre che i servizi pubblici siano prodotti da imprese nell'ambito di un «mercato». Ed ancora, nella stessa ottica si è letto l'art. 41, al primo comma, con espresso riferimento alla libertà dell'iniziativa economica privata (*“L'iniziativa economica privata è libera”*).

La sussidiarietà introdotta con la revisione costituzionale del 2001, in sostanza, trova importanti riscontri nella Prima parte della Costituzione a testimonianza delle sue profonde radici culturali in una visione del mondo e dell'ordinamento giuridico fondato sulla centralità della persona e del suo operare sociale. Tuttavia, l'art. 118 aggiunge a questa visione una ulteriore valenza strettamente connessa all'azione esplicita dagli enti territoriali e cioè che le funzioni da questi svolte possono essere distribuite non solo attraverso il meccanismo della sussidiarietà verticale (primo comma) ma, altresì, attraverso il meccanismo della sussidiarietà orizzontale (quarto comma).

Questa è la vera “rottura” del monopolio statale (e degli altri enti territoriali) nell'esercizio delle funzioni pubbliche. La sussidiarietà orizzontale in tal modo entra nella sfera del “pubblico” a tutti gli effetti differenziandosi nettamente dal “mercato”. Del resto, il soggetto della sussidiarietà orizzontale non è il “privato” ma è la “società civile”. È necessario, infatti, anzitutto esplicitare il contenuto di società civile che si assume, perché questo diventa in qualche misura pregiudiziale alla questione circa la capacità dei soggetti della sussidiarietà orizzontale di assolvere funzioni pubbliche.

Di tali contenuti quello che consente di sostenere tale capacità è quello che deriva dalla corrente di pensiero personalista, secondo cui lo spazio di azione della società civile non è quello della sfera privata, bensì quello della sfera pubblica, ma di una sfera pubblica distinta da quella politica (che attiene al livello dello Stato e degli altri enti politici). Due infatti sono gli elementi costitutivi della società civile nell'ottica del personalismo: il principio sociale e l'orientamento al bene comune.

La libertà di azione (il principio sociale) non è tale, in questa prospettiva, se non va oltre la mera autodeterminazione. Ed ancora, è solo in questa prospettiva che la società civile assume una attualità: è necessaria. Un mercato ben regolato e una funzionante democrazia rappresentativa, è stato sottolineato, renderebbero inutile la società civile. Ma il ricorso ad essa nasce proprio dalla necessità di uno spazio di azione non assicurato né dal mercato, né dallo Stato.

Definita in tali termini la società civile, cioè l'ambito dei potenziali soggetti della sussidiarietà orizzontale, la sua relazionalità con lo Stato (e gli altri enti politici territoriali) è in qualche misura conseguente. Così, infatti, come la sussidiarietà orizzontale marca i confini dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali verso la società civile, allo stesso modo l'operatività della sussidiarietà, attraverso la società civile, è delimitata dalla sintesi degli interessi generali operata dallo Stato e dagli altri enti pubblici territoriali.

Per questo motivo le applicazioni della sussidiarietà orizzontale non possono che

risolversi strutturalmente e organizzativamente in formule di integrazione dell'azione amministrativa degli enti pubblici territoriali. Se essa, infatti, non si oppone necessariamente alla presenza di un sistema amministrativo, e non costituisce una "fuga" dall'amministrazione, è proprio dall'interno e all'interno del sistema che, invece, può esplicare i suoi effetti più produttivi come criterio interno di "ripensamento" di fini e modalità dell'azione e organizzazione amministrativa.

Interpretata in tal modo, infatti, la sussidiarietà orizzontale diventa un meta-criterio che pre-orienta le scelte perché dovrebbe trovare immediata applicazione quando il livello adeguato (non territoriale) già esiste organizzativamente. Quando, cioè, esista un singolo o una organizzazione specificamente vocata all'esercizio di determinate funzioni pubbliche e strutturalmente adeguata allo stesso.

Le applicazioni del principio di sussidiarietà al settore in oggetto possono diventare in qualche misura dirimpenti, almeno rispetto all'assetto centralistico che ha retto la gestione dell'istruzione nel nostro Paese.

### **Il nuovo riparto di competenze fra Stato e Regioni in materia di istruzione**

La revisione dell'art. 117 della Costituzione ha mutato il criterio di distribuzione del potere legislativo tra Stato e Regioni sia in materia di istruzione, sia in materia di formazione professionale. La precedente competenza concorrente in materia di "*istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica*" è ora sostituita da quattro norme.

Il terzo comma dell'art. 117 attribuisce alla legislazione concorrente delle Regioni l'*"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale"*.

Il secondo comma dell'art. 117 alla lett. n) riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulle "*norme generali sull'istruzione*".

Lo stesso comma dell'art. 117 alla lettera m) riserva altresì allo Stato la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*".

Infine, il terzo comma dell'art. 116 prevede che possano essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le "*norme generali sull'istruzione*".

I nodi interpretativi che presenta tale normativa non sono di poco conto: il contenuto delle materie "*istruzione*" e "*istruzione e formazione professionale*"; il significato della formula "*norme generali sull'istruzione*", sia in relazione al possibile meccanismo delineato dall'ultimo comma dell'art. 116, sia alla luce dell'analoga terminologia utilizzata nell'art. 33; la latitudine della competenza statale esclusiva sulla "*determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" in connessione, per quanto riguarda il settore specifico, con il sistema di garanzie previste nell'art. 34; il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Quali possono essere gli effetti complessivi del nuovo assetto costituzionale è desumibile dall'esame della sentenza della Corte Costituzionale n. 26/2004, relativa alla competenza circa l'assegnazione del personale docente. Con essa la Corte ha affermato che la riforma del Titolo V *“non solo assegna alle Regioni la materia dell'istruzione ma nel contempo riserva allo Stato le sole norme generali sull'istruzione”*.

Anche se, precisa la Corte, l'esatta definizione delle rispettive sfere di competenza non potrà che essere oggetto di successivi affinamenti (data l'oggettiva complessità di un sistema in cui si intrecciano e intersecano norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle Istituzioni scolastiche), si può, comunque, assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica”.

È infatti *“implausibile”*, per la Corte, *“che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998”*. Perciò *“la distribuzione del personale docente tra le Istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private; né l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch'essa posta in quiescenza. Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato e in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce”*.

È alla luce di queste novelle costituzionali che va dunque riletta, e ripensata, l'istituzione voluta dal legislatore con la L. 62/2000, del sistema nazionale di istruzione.

### **Il sistema nazionale di istruzione: l'unità nella differenziazione**

L'attuale assetto costituzionale porta ad affermare il passaggio da una “scuola di Stato” al “sistema nazionale di istruzione”: quest'ultimo non nasce dalle ceneri degli artt. 33 e 34. Non è una cesura rispetto a quell'impianto di garanzie. Ne è, invece, l'interpretazione che scaturisce dall'innesto su quell'impianto di altri due principi esplicitati con la revisione costituzionale, il principio di sussidiarietà e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e l'introduzione anche nel nostro ordinamento della dimensione del sistema pubblico integrato, che rompe il monopolio della scuola statale nell'erogazione del servizio pubblico dell'istruzione.

Questi fattori, peraltro, costituiscono l'esito di una rilettura del quadro costituzionale in cui gli 33 e 34 Cost. vengono re-interpretati e rilette alla luce delle novità introdotte dalla revisione del Titolo V e, in particolare degli articoli 116, 117, 118 e 119. Così il quadro costituzionale che in precedenza, anche se forzatamente, aveva legittimato almeno come tesi sostenuta dalla prevalente dottrina, l'idea della scuola di Stato, oggi legittima invece (a testimonianza della straordinaria vitalità della Prima parte della nostra Costituzione) la lettura del sistema di istruzione come un complesso equilibrio tra diversi fattori: unità e differenziazione, sussidiarietà verticale e orizzontale, autonomia territoriale e funzionale.

In altre parole, il tramonto della scuola di Stato non equivale al tramonto dello Stato come garante dell'unità sostanziale del sistema. Ciò che si realizza invece è il trasferimento di funzioni quando verso il sistema dell'ordinamento regionale (comprensivamente considerato), quando verso i singoli istituti scolastici.

In realtà, emergono ambiguità nell'impianto così come ora si presenta. Le competenze amministrative dei Comuni (che il principio di sussidiarietà individua quali cardini dell'assolvimento delle funzioni amministrative) sono svuotate (per fortuna potremmo dire) dalla contestuale salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'art. 117, terzo comma.

Le stesse competenze legislative delle Regioni insistono pienamente sulla sola materia dell'istruzione e formazione professionale, essendo riservati allo Stato sia la determinazione delle norme generali, sia i principi fondamentali della materia nonché i Livelli Essenziali delle Prestazioni. È evidente che il problema diventa allora il perimetro delle tre competenze statali nonché la loro precisa delimitazione (e per esempio la identificazione o scissione tra principi generali della materia e principi fondamentali).

Fra le possibili, vi è una opzione interpretativa assai estesa dei compiti normativi statali, per cui la somma delle norme generali, principi fondamentali e livelli essenziali, assume una proporzione tale da ridurre effettivamente a poca cosa la competenza legislativa regionale concorrente sull'istruzione, tanto da rosicchiare pezzi di "autonomia" delle istituzioni scolastiche.

Vengono infatti intese per norme generali: gli ordinamenti didattici, la durata della scuola dell'obbligo e la garanzia del diritto di apprendimento, i requisiti per il rilascio dei titoli di studio e le modalità di conferimento, la regolamentazione della funzione docente e la garanzia della libertà di insegnamento, il ruolo ed i compiti del dirigente scolastico, l'ambito e le garanzie dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, la determinazione delle forme di partecipazione al governo della scuola, le condizioni per il riconoscimento della parità alle scuole private, le forme di valutazione e di controllo.

I principi fondamentali vengono ancora identificati negli elementi unitari dei programmi scolastici, nella continuità verticale dei percorsi e crediti formativi, nei diritti e doveri degli studenti, dei docenti e delle famiglie.

Infine i livelli essenziali sono considerati le misure atte a garantire l'accesso di tutti al sistema; gli interventi per la piena integrazione dei soggetti deboli, le prestazioni indispensabili da garantire a famiglie e studenti, sotto il profilo della qualità, efficacia ed appropriatezza del servizio; i livelli di apprendimento, i criteri di valutazione e le condizioni per l'abilitazione all'esercizio delle professioni.

Se questi sono i nodi e le resistenze ancora in campo è comunque innegabile che la svolta si è verificata e con essa un mutamento irreversibile che costringe l'interprete a prendere atto del nuovo quadro costituzionale e del nuovo policentrismo del sistema istruzione.

Il monopolio legislativo statale sull'istruzione è stato sostituito da una concorrenza normativa Stato-Regioni che, al di là dei limiti, impone ora di ricostruire l'intero quadro su due assi, quello statale e quello regionale, con inevitabili transitorie dissonanze

ed incongruenze. L'autonomia delle istituzioni scolastiche come autonomia funzionale, a sua volta, rompe un altro monopolio dell'esercizio delle funzioni amministrative.

Autonomia e differenziazione, dunque, caratterizzano ora il settore dell'istruzione. È la stessa funzione di istruzione ad essere frammentata tra più soggetti pubblici. In tale contesto il valore fondante che permea il modello è quello "dell'unità nella differenziazione" (in opposizione all'omogeneità ed al monismo statale). In un assetto policentrico non viene certo meno il ruolo dello Stato che, anzi, diventa il primo garante "dell'unità nella differenziazione".

La questione è delicata e al tempo risolutiva poiché a nessuno sfugge cosa vuol dire, in termini di riappropriazione di compiti e tendenze di riaccentramento, una forte struttura amministrativa decentrata. Le scuole paritarie private concorrono con le scuole statali e degli enti locali al perseguimento dell'obiettivo prioritario della Repubblica di espansione dell'offerta formativa. Il ruolo delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione trova ulteriore conferma nella Sentenza n. 45/2003 della Corte costituzionale, con cui è stata dichiarata l'inammissibilità della richiesta referendaria avente ad oggetto l'abrogazione di cinque commi dell'unico articolo di cui si compone la legge n. 62/2000 ("Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio").

La inammissibilità, che secondo la Corte riguarda più profili della stessa richiesta referendaria, si incentra in realtà su un unico punto e cioè sulla sua "intima" contraddittorietà. I promotori del referendum, sostiene la Corte, mentre chiedevano di eliminare il riferimento alle "scuole paritarie private" dal primo comma dell'art. 1 della legge (e cioè quello secondo cui il sistema nazionale di istruzione si compone delle scuole statali, di quelle degli enti locali e, appunto, di quelle private paritarie) non chiedevano, nel contempo l'abrogazione dei commi successivi nei quali, non solo si definiscono le scuole paritarie gestite da soggetti privati, ma vengono altresì specificati i requisiti che esse devono possedere per far parte del sistema nazionale di istruzione (tra cui: un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione; l'attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci; l'istituzione di organi collegiali improntati alla partecipazione democratica; l'iscrizione alla scuola di tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta; l'inserimento di studenti con handicap; il possesso di un titolo di abilitazione da parte del personale docente; la stipulazione di contratti individuali di lavoro per il personale dirigente ed insegnante che rispettino i contratti collettivi di settore e, non ultimo, il divieto di rendere obbligatorie attività extra-curricolari che presuppongano o esigano l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa).

L'esito positivo del referendum, prosegue la Corte, avrebbe dunque comportato una normativa di risulta in cui le scuole paritarie private, pur escluse dal sistema nazionale di istruzione, avrebbero continuato a formare oggetto di disciplina legislativa da parte della legge stessa. La disciplina legislativa attuativa del quarto comma dell'art. 33 Cost, in sostanza, si sarebbe posta in contraddizione con il principio di esclusione delle stesse scuole dal sistema nazionale di istruzione.

Il quesito è certamente contraddittorio nell'ottica in cui si pone la Corte costituzionale e cioè nell'ottica che assume la realizzazione di un sistema nazionale di istruzione quale

una delle interpretazioni costituzionalmente possibili del quarto comma dell'art. 33 Cost. La parità di cui alla norma costituzionale, pertanto, in quanto si concretizzi in una disciplina dettagliata di prescrizioni e di obblighi, abilita le stesse scuole a concorrere, con quelle statali e degli enti locali, alla realizzazione degli obiettivi costituzionalmente imposti.

Tale posizione della Corte è esplicitata in un passaggio decisivo della motivazione della sentenza in cui si afferma: “Ove si conformino ai prescritti standard qualitativi, esse non potrebbero infatti non concorrere, con le scuole statali e degli enti locali, al perseguimento di quello che la stessa legge definisce *obiettivo prioritario della Repubblica*, vale a dire “l’espansione della offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall’infanzia lungo tutto l’arco della vita”.

Non è secondario, nella disamina dei diversi aspetti connessi alla “parità scolastica”, il tema delle modalità di assegnazione delle risorse finanziarie che il legislatore, a più riprese, ha previsto essere assegnate alle scuole paritarie per sostenerne lo svolgimento del compito formativo.

Già il D.lvo 112/1998, all'art. 138 concernente “Deleghe alle Regioni”, al primo comma lettera e) prevedeva la delega alle Regioni delle funzioni amministrative concernenti i contributi alle scuole non statali. La norma è rimasta tuttavia inapplicata, forse anche per valutazioni concernenti la necessità di evitare sperequazioni di carattere territoriale che potrebbero determinarsi laddove le diverse autonomie regionali legiferassero circa i criteri di assegnazione.

Il tema è però tornato prepotentemente alla ribalta in ragione della Sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2008 del 12 marzo 2008, relativa alle funzioni amministrative di competenza delle Regioni concernenti i contributi per le scuole paritarie.

**Riferimenti bibliografici**

- Poggi A.M., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano 2001
- Id, *Diritto all'istruzione e parità scolastica: principi costituzionali, interventi normativi e finanziamenti alle scuole*, in "Prima i bambini", n. 158, 2004, 4 ss.
- Id, *Il "Sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in "federalismi.it" rivista telematica, n. 5/2005
- Id, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in "Le Regioni", Il Mulino, n.5/2005, pp. 927-938
- Id, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in "Le Regioni", Il Mulino, n.5/2005, pp. 946-954
- Id, *Art. 34*, in R. Bifulco, A.Celotto, M.Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Utet, Torino 2006, 699 ss.
- Id, *La riforma del sistema scolastico italiano tra "centralismo" e "decentralizzazione"*, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, Torino 5 novembre 2008.

---

# IL PROFILO NORMATIVO DELLE SCUOLE PARITARIE NEL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE

---

*Sergio Scala*

---

## **Premessa**

L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

Così si esprimeva il 1° gennaio 1948 l'articolo 33 della Costituzione, sancendo un principio di libertà attribuito a tutti i cittadini e come tale da ritenere non assoggettato ad alcun vincolo autorizzatorio da parte dello Stato.

Diversa la situazione giuridica per quei soggetti che non si limitano a svolgere attività formative ed educative nell'esercizio del diritto di libertà loro riconosciuto, ma intendono intraprendere attività strutturate finalizzate al rilascio di un titolo di studio. In tal caso infatti il valore legale di quest'ultimo comporta necessariamente che al diritto si correli l'assunzione di obblighi di conformazione alla scuola pubblica, nei contenuti e nelle garanzie fornite.

Il principio costituzionale ha trovato disciplina attuativa dopo oltre mezzo secolo a dimostrazione che gli assetti del sistema italiano di formazione e di istruzione è permeato da una preponderante presenza pubblica e che il pluralismo culturale e formativo ha storicamente incontrato non pochi ostacoli nel cammino della sua affermazione. Paradossale può apparire che la svolta storica abbia avuto luogo legandosi al nome dell'unico Ministro della pubblica istruzione appartenente alla sinistra che abbia calcolato il proscenio di viale Trastevere, Luigi Berlinguer.

È infatti soltanto con la legge 10 marzo 2000, n. 62 che l'articolo 33 della Costituzione trova un riscontro applicativo con l'introduzione delle prime norme di legislazione ordinaria in tema di parità scolastica e con l'accettazione del principio che, indipendentemente dalla qualità giuridica del soggetto che impartisce l'istruzione, ciò che assume natura comunque pubblica è il servizio erogato, essendo quest'ultimo che realizza l'interesse generale del paese all'elevazione del tasso culturale dei cittadini in un quadro di pluralismo di indirizzi culturali.

## **La legge 10 marzo 2000, n. 62**

Con la legge 10 marzo 2000, n. 62 si afferma il principio che la Repubblica (e non quindi lo Stato inteso come persona giuridica) individua come suo obiettivo prioritario

l'espansione dell'offerta formativa e, conseguentemente, configura un "sistema nazionale di istruzione" costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. Tale impostazione si fonda evidentemente, come abbiamo già accennato, sul riconoscimento della natura pubblica del servizio che prescinde dalla natura del soggetto che gestisce le organizzazioni formative, sia esso lo Stato, altro ente pubblico o soggetto meramente privato.

Tuttavia di tale sistema unitario non fa automaticamente parte chiunque svolga attività educativa ma solo quelle organizzazioni che abbiano chiesto ed ottenuto la parità scolastica.

Il concetto di scuola paritaria è contenuto nell'articolo 1, comma 2 della legge istitutiva che definisce scuole paritarie "le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4, 5, e 6".

Il riconoscimento di scuola paritaria opera a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. Proprio da questa prerogativa discende l'obbligo della scuola privata che chiede la parità scolastica di conformare i propri curricula a quelli della corrispondente scuola statale. Ove ciò non avvenga non significa che la scuola non statale non possa operare sull'area dell'istruzione e della formazione ma semplicemente che in tal caso non sussistono gli estremi per ottenere il riconoscimento di scuola paritaria.

Il principio di "conformazione" sopra enunciato si esplica in un quadro di pluralismo culturale e ciò spiega perché il comma 3 del citato articolo 1 assicura alle scuole paritarie private piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico. Svolgendo un servizio pubblico esse accolgono chiunque, compresi gli alunni con handicap, ne accetti il progetto educativo che deve indicare l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso.

### **I requisiti per il riconoscimento della parità**

La prerogativa di rilasciare direttamente titoli di studio con valore legale comporta che le scuole paritarie siano sede di esami di Stato a differenza di quanto avveniva nel precedente regime del "riconoscimento legale" che prevedeva l'intervento di commissioni esterne statali proprio per consentire ai corsi di studio seguiti di sfociare in un titolo con valore legale.

Questa nuova configurazione giuridica assunta dalle scuole private che vogliono entrare nel sistema nazionale di istruzione, molto più forte di quella cui le stesse potevano aspirare nel quadro normativo precedente, rende per converso, necessario predisporre misure e garanzie rafforzate a tutela della fede pubblica.

Di tale aspetto si occupa il comma 4 dell'articolo 1 che elenca i requisiti che debbono essere posseduti dalle scuole private che aspirano al riconoscimento della parità:

- un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione. Ogni libertà e

quindi anche quella di insegnamento, pur nel massimo rispetto del pluralismo culturale, non può non trovare il suo limite nei principi e nei valori sui quali si fonda la Carta fondamentale della Repubblica;

- un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti. Chi aspira alla parità e la ottiene acquisisce, come più volte abbiamo rilevato, la prerogativa del rilascio diretto di titoli legali ed entra a far parte di un unico sistema nazionale di istruzione dovendo, per ciò stesso, assoggettarsi, su base volontaria (ricordiamo che la parità si ottiene all'esito di un procedimento a domanda) al rispetto delle norme generali e specifiche con le quali il legislatore disciplina l'erogazione del servizio pubblico dell'istruzione. Si tratta di un requisito di particolarissima rilevanza in quanto la parità si può ottenere proprio inserendosi in un processo di conformazione alla scuola statale e alle norme che la regolano;

- attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci. Tale requisito si riconnette all'intento imprescindibile di tutelare la fede pubblica che non può prescindere dall'individuazione del soggetto responsabile della gestione della scuola privata paritaria. Ad analoga finalità risponde anche l'imposizione della pubblicità dei bilanci in quanto chi gestisce, sia pure in qualità di soggetto privato, un servizio pubblico deve farlo all'insegna della massima trasparenza, anche finanziaria;

- la disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti. L'attività scolastica non si risolve unicamente nell'impartire insegnamenti e realizzare apprendimenti in capo agli alunni. Essa necessita anche di spazi e strutture nei quali l'attività deve svolgersi e non può trattarsi di locali qualsiasi, occorrendo che tali locali siano forniti di attrezzature didattiche e conformi alle norme vigenti. Richiamando la necessaria esistenza di attrezzature quale indispensabile momento di supporto agli insegnamenti, il legislatore si è preoccupato di correlarli alla specifica tipologia di istruzione. Basti pensare ad un istituto tecnico che nei suoi obiettivi di terminalità dei percorsi formativi, da intendere come finalizzati a fornire profili professionali idonei alle caratteristiche del mondo del lavoro, deve avere laboratori nei quali possano essere svolte attività di carattere pratico e sperimentale e non limitarsi ad insegnamenti basati sul pensiero astratto erogabili secondo il tradizionale modello delle lezioni frontali. Il richiamo alla conformità dei locali alle norme vigenti sta ad affermare il principio che gli istituti paritari, come d'altronde tutti i soggetti, pubblici o privati, debbono rispettare tutte le norme sulla sicurezza degli edifici a tutela di coloro che a qualsiasi titolo vi operano, compresi gli alunni che, nel momento in cui frequentano i laboratori, e non solo, vengono assimilati ai lavoratori dipendenti;

- l'istituzione ed il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica. Riteniamo che tale requisito non debba essere interpretato alla lettera, nel senso che sussista l'obbligo di riprodurre pedissequamente, nell'organizzazione della scuola non statale, i medesimi organi collegiali che sono presenti nelle scuole statali, così come previsti e disciplinati nel loro funzionamento dai decreti delegati del 1974. Il focus essenziale di tale requisito va individuato nel rispetto di forme di partecipazione democratica. Dal 1974 questo principio di una scuola che interagisce

con la più vasta comunità sociale e assicura forme di partecipazione interna, ha assunto valore di principio ordinamentale essenziale e come tale deve essere assicurato anche dagli istituti paritari in virtù del loro assoggettamento alle norme generali dell'ordinamento scolastico;

- l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purchè in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che essi intendono frequentare. La scuola paritaria svolge un servizio pubblico e pertanto deve essere aperta a chiunque richieda di frequentarla, senza discriminazioni di ordine etnico, religioso né di condizioni fisiche, esattamente come deve fare la scuola statale. Il limite posto dalla norma in ordine al possesso di un titolo valido per la classe alla quale si intende accedere è un'ulteriore dimostrazione dell'assoggettamento degli istituti paritari alle norme generali sull'istruzione che disciplinano anche l'iter scolastico degli alunni;

- l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio. Questo principio, elevato a rango di requisito, può apparire pleonastico in quanto sembra potersi ricomprendere in quello precedente. Si tratta tuttavia di una specificazione che, evidentemente, è stato ritenuto opportuno introdurre trattandosi di un profilo particolarmente delicato in una scuola che, come quella italiana, fa della integrazione dei disabili uno dei suoi elementi fondanti. Non è aspetto scevro da perplessità da parte degli istituti paritari, non tanto per il principio in sé quanto per il fatto che la scuola statale appresta il servizio per i disabili con specifiche risorse umane (insegnanti di sostegno) a proprio carico e gli istituti paritari, sui quali gravano direttamente le spese per i docenti, per applicare le norme vigenti in tutta la loro estensione ritengono di essere onerati in modo improprio, trattandosi di profilo organizzativo del servizio cui non può essere sopperito facilmente con le rette richieste ai genitori;

- l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe. Si tratta di un requisito assolutamente cardine, in quanto fornisce lo spessore reale delle modalità con le quali il legislatore ha ritenuto di introdurre la parità scolastica nel nostro ordinamento ed in quanto allo stesso si riconnettono i principali nodi problematici che accompagnano il "governo" delle scuole paritarie, portando momenti di confronto dialettico molto vivaci e giuridicamente intensi. La norma esplicita chiaramente che la parità non è riconosciuta alla scuola intesa in quanto tale nella sua completezza di soggetto giuridico bensì a "corsi" completi. Ne discende che in un'organizzazione formativa privata possono coesistere profili di attività il cui funzionamento è disciplinato dai diritti e dai doveri che si legano all'istituto della parità e altri nei quali l'azione è retta dalle norme di diritto comune quale manifestazione del principio costituzionale della libertà di insegnamento. Naturalmente per un soggetto privato che si immetta per la prima volta nel circuito della formazione aspirando a gestirne le attività di insegnamento in regime paritario, la parità viene riconosciuta con riferimento alla prima classe del corso la cui esistenza completa si sviluppa progressivamente nel tempo. Il meccanismo sembra all'apparenza chiaro ma produce molti problemi

ove venga interpretato con eccessivo rigore letterale, in quanto la realtà concreta e i particolari casi che la stessa produce presenta una pluralità di fattispecie che spetta all'interprete valutare per individuare i comportamenti giuridicamente più corretti da adottare mantenendosi entro i confini segnati dalle norme generali contenute nella legge n. 62/2000. Intendiamo riferirci in particolare alle questioni delle classi collaterali, delle classi serali per l'educazione degli adulti, del numero di alunni per classi, della ammissione dei privatisti agli esami di stato conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore e così via. Personalmente riteniamo che il principio guida cui dovrebbe riferirsi l'attività dell'interprete possa essere costituito da un'implicazione che scaturisce dal fatto che le scuole statali e le scuole private paritarie fanno parte di un unico sistema nazionale di istruzione: "tutto ciò che è legittimamente consentito alla scuola statale deve essere consentito anche alla scuola paritaria". Solo in tal modo la parità acquista effettività di sistema. Interpretazioni delle norme troppo restrittive sono soltanto indizio di una sopravvivenza di pensiero legato al regime giuridico precedente e di una preconcepita ostilità verso il mondo dell'istruzione privato che non aiuta a far lievitare quella ispirazione culturale che ha corretto la legge n. 62/2000;

- personale docente fornito di titolo di abilitazione. È un'altra manifestazione della natura di servizio pubblico riconosciuto all'insegnamento privato paritario. I cittadini che, nel rispetto del pluralismo culturale effettuano tale scelta per i propri figli, hanno diritto di vedersi garantita una prestazione di qualità che l'ordinamento ritiene esistente nel momento in cui le attività didattiche vengono erogate da docenti la cui idoneità a tale compito sia stata ufficialmente riconosciuta dallo Stato attraverso il rilascio del titolo di abilitazione alla professione docente che consegue all'accertamento dei requisiti individuati come necessari e sufficienti dal legislatore. Peraltro, similmente a quanto avviene nella scuola statale, il possesso dell'abilitazione all'insegnamento da parte dei docenti assume carattere di regola generale non assoluta. Infatti questo requisito va letto in connessione con quanto disposto dall'articolo 1, comma 5, che, oltre a stabilire il principio che le scuole paritarie sono soggette alla valutazione dei processi e degli esiti da parte del sistema nazionale di istruzione secondo gli standard stabiliti dagli ordinamenti vigenti (in coerenza con l'unicità del sistema nazionale di istruzione), stabilisce che "tali istituzioni, in misura non superiore ad un quarto delle prestazioni complessive, possono avvalersi di prestazioni volontarie di personale docente purchè fornito di relativi titoli scientifici e professionali, ovvero ricorrere anche a contratti di prestazione d'opera di personale fornito dei necessari requisiti". La disposizione non è di facile interpretazione, non tanto per il riferimento a personale volontario probabilmente introdotto per tenere conto della peculiare situazione delle scuole gestite da ordini religiosi, quanto per quello operato alle "prestazioni complessive" che sembrerebbe non assumere a base di calcolo il numero complessivo dei docenti ma il complessivo monte ore di erogazione del servizio;

- contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore. È il requisito che ha creato i maggiori problemi interpretativi ed il maggior tasso di contenzioso dando luogo anche a giurisprudenza

contrastante. Si tratta di capire quale era il realtà intento del legislatore nel fissare questo requisito. Probabilmente si voleva semplicemente introdurre un'ulteriore garanzia per i fruitori del servizio, stabilendo che gli operatori delle scuole paritarie dovessero essere titolari di un rapporto di lavoro disciplinato da un contratto collettivo nazionale di lavoro, circostanza idonea a garantire diritti e doveri dei dirigenti e dei docenti da invadenze del gestore prive di vincoli giuridici precostituiti. Una tutela indiretta della libertà di insegnamento intesa nella sua dimensione individuale. L'utilizzo dell'espressione "contratti" al plurale sta inequivocabilmente ad indicare che il riferimento non può essere trovato nel contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto statale della scuola, ma in qualsiasi contratto collettivo che presenti le caratteristiche minime per essere definito tale, attestate dalla sua registrazione presso il Ministero del lavoro. La sensazione è che il tema si sia andato complicando per effetto dello spostamento dell'asse della questione oltre la lettera della norma, giungendo a sindacare la natura del rapporto di lavoro intrattenuto dai singoli operatori con il gestore della scuola paritaria, tema che è divenuto poco agibile dopo l'entrata in vigore della legge n. 30/2003 (c.d. legge Biagi). Si tratta di un aspetto che meriterebbe un intervento chiarificatore in sede legislativa per evitare che nei diversi contesti territoriali si sviluppino comportamenti amministrativi non sempre omogenei e coerenti.

### **La legge 3 febbraio 2006, n. 27 e la fine del regime transitorio**

La legge 10 marzo 2000, n. 62, introduttiva della parità scolastica nel nostro ordinamento, si è limitata a stabilire i caratteri generali dell'istituto e i requisiti per il suo riconoscimento, esaminati nel precedente paragrafo.

Nessuna disposizione è stata fornita per quanto concerne le procedure che l'Amministrazione scolastica deve seguire per riconoscere o rifiutare la parità ai soggetti privati che ne facciano richiesta, né si è verificata una cesura netta rispetto al passato regime giuridico caratterizzato da una pluralità di istituti giuridici, sedimentatisi nel tempo, che davano luogo ad una pluralità di riconoscimenti (parifiche, pareggiamenti, riconoscimenti legali, prese d'atto, ecc.), attraverso i quali lo Stato si rapportava al complesso mondo dell'istruzione e della formazione gestito da privati e da enti locali. Ciò ha prodotto per oltre un settennio una situazione complessa nella quale sono stati presenti:

- tentativi dell'Amministrazione di autodisciplinare le procedure amministrative da seguire in materia di riconoscimento, diniego e revoca della parità scolastica e fornire indicazioni operative per regolare quelle singole fattispecie evidenziate dalla realtà operativa cui abbiamo fatto cenno e che in molti casi ancora oggi stentano a trovare soluzioni omogenee e condivise. A ciò si è provveduto con la C.M. 18 marzo 2003, n. 31, frutto di difficili equilibri interpretativi e che non sempre si è rivelata idonea a fornire univoche chiarezze in un sistema nel quale la complessa strutturazione territoriale del Ministero della Pubblica Istruzione vede la materia gestita attraverso gli Uffici Scolastici Regionali e quindi con decisioni affidate a diciotto diversi centri di responsabilità;

- un regime transitorio nel quale le norme sulla parità scolastica introdotte dalla

legge n. 62/2000 hanno coesistito con le norme preesistenti e quindi con i pregressi regimi di riconoscimento. La previsione di un periodo intermedio di convivenza di disposizioni fondate su modi di intendere i rapporti pubblico-privato molto diversi era d'altronde giustificata e resa necessaria per consentire ai soggetti privati aspiranti alla parità di dotarsi di tutti quei requisiti elencati nell'articolo 1, comma 4.

Dispone infatti il comma 7 dell'articolo 1 che le disposizioni contenute nella parte II, titolo VIII, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione) continuino ad applicarsi alle scuole non statali che non intendono chiedere il riconoscimento della parità, fino alla conclusione del terzo anno scolastico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge e cioè fino all'anno scolastico 2003/2004 compreso. Al termine di tale periodo transitorio il Ministro della Pubblica Istruzione era tenuto a presentare al Parlamento una relazione sul primo periodo di applicazione della legge n. 62/2000 ed a proporre con un proprio decreto, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, proposte intese al definitivo superamento di tutte le norme contenute nel citato decreto legislativo n. 297/94, anche al fine di ricondurre tutte le scuole non statali nelle due tipologie delle scuole paritarie e delle scuole non paritarie.

Tale norma è stata erroneamente ritenuta diretta ad attribuire al Governo una potestà regolamentare attraverso la quale realizzare le finalità indicate. All'errata interpretazione ha sicuramente contribuito la singolarità delle espressioni utilizzate dal legislatore, che nel fare riferimento ad un "decreto" del Ministro sul quale acquisire "il parere delle competenti Commissioni parlamentari" ha fatto pensare alla procedura prevista per l'emanazione dei regolamenti governativi previsti dalla legge n. 400/1988.

Ciò ha comportato che si utilizzasse una significativa quantità di tempo per elaborare un regolamento governativo rispetto alla cui emanazione il Consiglio di Stato ha osservato non esistere la relativa potestà. Il comma 7 è stato infatti interpretato, salva l'anomalia della parola "decreto", nel senso che unico potere-dovere del Ministro era quello di presentare al Parlamento una relazione sul primo triennio di applicazione della nuova normativa accompagnandola da proposte, fermo restando che la concreta individuazione della definitiva normativa a regime della parità scolastica spettava al Parlamento stesso nella sua qualità costituzionale di detentore della funzione legislativa.

Per effetto di questi eventi è stato soltanto con il decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito con modificazioni dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27, che è stata fornita esecuzione a quanto previsto dal comma 7 della legge n. 62/2000.

Come previsto sono state abrogate quasi tutte le norme del testo unico delle leggi in materia di istruzione relative alla disciplina delle pregresse forme di riconoscimento che non avevano già motivo di esistere nel nuovo assetto dei rapporti con le scuole paritarie. Peraltro la previsione contenuta nel comma 7 dell'articolo 1 della legge n. 62/2000, secondo la quale il sistema avrebbe dovuto articolarsi riconducendo tutte le scuole non statali alle due categorie di "paritarie" e "non paritarie", non è stata seguita alla lettera lasciando il passo ad una configurazione più articolata.

Il sistema che emerge dalla legge n. 27/2006 vede infatti il mondo della formazione e dell'istruzione gestita dai privati così strutturato:

- scuole cui è riconosciuta la parità scolastica;
- scuole non paritarie che, in presenza di determinate condizioni, possono essere iscritte in appositi elenchi regionali;
- scuole primarie paritarie convenzionate;
- scuole meramente private che non fanno parte del sistema nazionale di istruzione e nelle quali non possono essere assolti gli obblighi di istruzione che gravano su ciascun cittadino.

La medesima legge, colmando una lacuna contenuta nella legge istitutiva della parità che non se ne era occupata, demanda a strumenti regolamentari disciplinati dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, la disciplina degli aspetti procedurali relativi al riconoscimento, mantenimento e revoca delle prime tre tipologie di scuole non statali sopraindicate.

Nessun cenno è fatto alle scuole meramente private che anzi, al pari di quelle inserite negli elenchi regionali, non possono neanche assumere la denominazione di scuole. Esse costituiscono momenti di espressione della libertà di insegnamento costituzionalmente garantita e il Ministero della Pubblica Istruzione non ha alcun diritto né alcun dovere verso le stesse. Non sono assoggettabili ad alcun regime autorizzatorio e quindi risultano essere estranee all'azione amministrativa degli organi preposti all'istruzione. Sparisce in tal modo anche la c.d. "presa d'atto" che indirettamente costituiva una forma di riconoscimento, residuo di regimi autorizzatori incompatibili con la Costituzione. Ciò, come vedremo, ha portato qualche problema sul piano fiscale per quanto concerne l'esenzione dall'I.V.A.

### **I regolamenti applicativi della legge 3 febbraio 2006, n. 27**

Con l'emanazione dei regolamenti, ministeriali e governativi, previsti dall'articolo 1-bis della legge 3 febbraio 2006, n. 27 si è completato il quadro normativo della disciplina della scuola non statale.

Si tratta di tre regolamenti contenenti disposizioni sulla procedura amministrativa da seguire per la parità scolastica, per le scuole degli elenchi regionali e per la stipula delle convenzioni con le scuole primarie. Non sono contenute negli stessi norme concernenti la disciplina sostanziale di alcuni aspetti problematici della gestione delle scuole non statali che continuano ad essere affidate all'interprete.

I regolamenti prevedono da parte dell'Amministrazione l'emanazione di linee guida applicative che peraltro si mantengono limitate, per lo più, agli aspetti procedurali e non affrontano esaustivamente i profili pratici che in questi anni sono stati oggetto di richiesta di chiarimento e di contenzioso. Di tali regolamenti riportiamo gli aspetti più significativi.

*Decreto 29 novembre 2007, n. 267 - Riconoscimento, mantenimento e revoca della parità scolastica*

Il riconoscimento della parità si configura come un provvedimento a domanda, la cui emanazione compete al Direttore Generale dell'Ufficio scolastico regionale e la relativa istanza deve essere presentata dal soggetto gestore o, se ente pubblico o privato, dal rappresentante legale. Per gli enti ecclesiastici occorre il nulla osta della competente autorità ecclesiastica.

Le istanze di riconoscimento debbono essere presentate entro il 31 marzo dell'anno scolastico precedente quello da cui decorrono gli effetti della parità. Gli estensori del regolamento si sono preoccupati di porre attenzione alle esigenze dei soggetti che chiedono per la prima volta di immettersi nel circuito delle scuole paritarie, per i quali non può pretendersi che tutti i requisiti richiesti dalla legge n. 62/2000 siano già presenti prima ancora di avere qualche preventivo affidamento da parte dell'Amministrazione. Si pensi ad esempio all'assunzione di personale docente fornito del titolo di abilitazione all'insegnamento che non può ragionevolmente avvenire prima che la parità sia stata riconosciuta. Si è configurata così una procedura in due fasi: la prima ha termine il 30 giugno e si conclude sulla base dell'esame delle documentazioni prodotte dal richiedente (per tutti quegli elementi già documentabili fin dalla fase introduttiva del procedimento - articolo 1, comma 7) e delle dichiarazioni di "impegno" riferite al rispetto delle norme che elencano i requisiti per la parità (articolo 1, comma 4, legge n. 62/2000). La seconda si svolge dopo l'inizio dell'anno scolastico dal quale decorre la parità eventualmente riconosciuta e consiste nell'accertamento del reale rispetto da parte del gestore degli impegni assunti in precedenza.

L'originaria stesura del regolamento prevedeva che la prima fase si concludesse con l'emissione di un provvedimento sottoposto a condizione risolutiva da sciogliere all'esito degli accertamenti compiuti dall'Amministrazione dopo l'inizio dell'anno scolastico. Questa disciplina più articolata è stata espunta a seguito del parere del Consiglio di Stato (la cui acquisizione è obbligatoria nella procedura di emanazione dei regolamenti), il quale l'ha sostanzialmente condivisa ma l'ha ritenuta pleonastica in quanto l'Amministrazione ha sempre e comunque il potere di verificare in ogni momento la permanenza dei requisiti richiesti per la parità. Quindi, ancorché non esplicitato nelle disposizioni, il procedimento a doppia fase deve ritenersi comunque valido.

L'emissione dell'atto di riconoscimento entro il 30 giugno assolve anche al compito di fornire un affidamento ai genitori che hanno iscritto i propri figli all'organizzazione aspirante paritaria.

Il regolamento conferma, e non poteva essere altrimenti trattandosi di atto espressione di potestà normativa derivata dalla legge, che la parità è riconosciuta per corsi interi o ad iniziare dalla prima classe in vista dello sviluppo del corso completo. Ne deriva che in caso di sdoppiamento di un corso già funzionante deve essere attivata una nuova procedura di riconoscimento e che la parità non può essere riconosciuta a singole classi (articolo 1, comma 8). Peraltro quest'ultima disposizione reca l'inciso "di norma", il che non chiude la strada alla costituzione di classi collaterali a quelle che costituiscono il corso completo.

Poiché la parità si fonda sul possesso di precisi requisiti, il riconoscimento non opera indefinitamente nel tempo ma richiede che gli stessi siano mantenuti anche negli anni successivi. L'articolo 3 disciplina questo profilo imponendo al gestore di dichiarare, entro il 30 settembre di ciascun anno, la permanenza dei requisiti richiesti. Ove risultino irregolarità l'Amministrazione assegna un termine per la regolarizzazione e ove queste permangono debbono essere disposti approfonditi accertamenti che possono condurre all'applicazione dell'articolo 4 che disciplina le ipotesi di revoca riconducibili all'esistenza di fattispecie concrete che consentano di affermare la non corrispondenza delle situazioni di fatto alla fattispecie normativa astratta.

*Decreto 29 novembre 2007, n. 263 - Inclusione e mantenimento delle scuole non paritarie nell'elenco regionale*

La previsione di scuole non statali non paritarie che possono essere iscritte in appositi elenchi regionali costituisce la vera novità della legge n. 27/2006 rispetto alle indicazioni originariamente contenute nella legge n. 62/2000 che, al termine della fase transitoria, prevedeva una semplificazione drastica del sistema che avrebbe dovuto assestarsi su "scuole paritarie" e "scuole non paritarie", intendendo per queste ultime tutte quelle rispetto alle quali il Ministero dell'istruzione non esercita né diritti né doveri, assumendole quali manifestazione di libertà di insegnamento.

Le caratteristiche essenziali di queste scuole non paritarie che possono essere iscritte negli elenchi regionali sono:

- non costituiscono sede di esame conclusivi dei cicli;
- costituiscono tuttavia luoghi legittimi di assolvimento degli obblighi di istruzione.

Quest'ultima prerogativa le differenzia da tutte le restanti scuole non paritarie, normalmente dedite a processi formativi monotematici (musica, danza, insegnamento di lingue, ecc.) e che non possono soddisfare le esigenze di istruzione pluridisciplinare connesse all'obbligo di istruzione.

Si tratta di una forma di riconoscimento che non comporta la possibilità di rilasciare titoli di studio legali, né intermedi né finali, né di costituire sedi di esami conclusivi.

La loro idoneità a consentire l'assolvimento degli obblighi di istruzione si fonda sulla loro natura di organizzazioni che conformano la loro attività ad una delle tipologie ordinamentali di istruzione esistenti. I loro alunni conseguono i titoli legali sostenendo esami presso le scuole del sistema nazionale di istruzione, statali o paritarie, rispetto alle quali assumono la qualità di privatisti.

La procedura che il regolamento disciplina per l'inclusione nell'elenco generale ricalca quella prevista dal regolamento precedentemente esaminato per le scuole paritarie ed è disciplinata dagli articoli 1 e 2. Da osservare come in questo caso le due fasi procedurali (30 giugno e 30 novembre) siano rimaste chiaramente esplicitate.

I requisiti che debbono essere posseduti risultano essere pressoché identici a quelli richiesti alle scuole paritarie. Il tratto differenziale più significativo è costituito dalla non sussistenza dell'obbligo di assumere personale docente fornito del titolo di abilitazione purché in possesso però di idonei requisiti culturali e professionali da identificare nel possesso del titolo di studio necessario per conseguire l'abilitazione stessa.

Anche per il mantenimento dell'iscrizione negli elenchi regionali sono previsti (articolo 3) oneri attenuati rispetto a quelli che incombono sulle scuole paritarie. I gestori infatti devono effettuare le dichiarazioni relative alla permanenza dei requisiti entro il 31 marzo di ciascun triennio e non annualmente.

L'istituzione di corsi di tipologia diversa da quella originariamente dichiarata all'Amministrazione dà luogo ad una nuova procedura di iscrizione nell'elenco, la cancellazione dal quale consegue all'esistenza di irregolarità nel senso descritto nel precedente paragrafo.

#### *D.P.R. 9 gennaio 2008, n. 23 – Convenzioni con le scuole primarie paritarie*

Mentre i due precedentemente esaminati sono regolamenti ministeriali (articolo 17, comma 3, legge n. 400/'88) il terzo regolamento assume carattere di regolamento governativo (articolo 17, comma 7, legge n. 400/'88). Esso disciplina le convenzioni che il Ministero stipula con le scuole primarie paritarie e non costituisce un terzo genere rispetto alle scuole paritarie e quelle iscritte negli elenchi regionali. Infatti per poter accedere alle convenzioni occorre aver già acquisito lo status di scuola paritaria.

La particolare fattispecie è stata mantenuta per consentire la conservazione di specifiche contribuzioni, storicamente erogate a quelle organizzazioni formative che agiscono nella fascia della prima scolarizzazione dei cittadini e cioè quella primaria.

Dal regolamento governativo emergono i tratti salienti della disciplina di tali convenzioni:

- il gestore richiedente deve avere la cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione Europea;

- la scuola convenzionata assume l'obbligo di mantenere un numero minimo di dieci alunni per ogni classe convenzionata. Per la parità il decreto n. 267/2007 ne richiede otto. Il maggior rigore è giustificato dalla partecipazione finanziaria dello Stato;

- con la convenzione lo Stato si obbliga ad erogare un contributo annuo la cui misura è determinata con decreto del Ministro dell'istruzione, nei limiti delle disponibilità di bilancio;

- l'entità del contributo è correlata anche al numero delle ore di sostegno per gli alunni disabili previste dal piano educativo individualizzato e dal numero delle ore di insegnamento integrativo necessario per gli alunni in difficoltà di apprendimento;

- poiché le convenzioni di parifica preesistevano alla nuova normativa è stato previsto che le nuove assicurino in via prioritaria un contributo non inferiore a quello corrisposto sulla base della convenzioni di parifica in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 27/2006;

- le convenzioni hanno durata massima di nove anni e sono modificabili durante tale periodo per variazioni intervenute nella consistenza delle classi e delle ore, nonché in caso di variazione del contributo erogabile.

#### *Le linee guida applicative dei regolamenti*

Come già ricordato, i tre regolamenti esaminati prevedono l'emanazione di apposi-

te linee guida per la loro attuazione che sono state emesse con decreti nn. 82, 83 e 84 del 10 ottobre 2008. È il completamento amministrativo della disciplina primaria e regolamentare e risultano essere poco significative in quanto non affrontano i temi più dibattuti della vita concreta della scuola non statale, limitandosi per lo più a parafrasare in modo più analitico ciò che già era contenuto nelle leggi e nei regolamenti. In questa direzione aveva fatto qualcosa di più la C.M. n. 31 del 18 marzo 2003.

Considerata la riduttività dell'impostazione, ci limitiamo a segnalare gli aspetti integrativi che le linee guida apportano a quanto già previsto in sede normativa.

- Il decreto n. 82, relativo alla inclusione delle scuole non paritarie negli elenchi regionali, fornisce indicazioni mirate a chiarire la disposizione, direttamente contenuta nella legge n. 27/2008, secondo la quale le scuole non paritarie debbono rendere esplicita tale loro natura giuridica nella denominazione e non possono assumere denominazioni identiche o comunque corrispondenti a quelle previste dal vigente ordinamento per le scuole statali o paritarie. Viene chiarito che tali scuole, in aggiunta alla espressione "non paritaria" possono aggiungere soltanto quella che individua il tipo di indirizzo che si uniforma agli ordinamenti vigenti. Ad esempio: "Scuola non paritaria Mario Rossi ad indirizzo classico, scientifico, tecnico, ecc.." Eventuali denominazioni che possono indurre in equivoco circa la natura della scuola debbono essere contestate dagli Uffici Scolastici Regionali e, ove ritenuto necessario, anche segnalate all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato. Il decreto n. 83 è relativo alle scuole paritarie e precisa:

- che sono da intendersi superati e non più operanti gli istituti della presa d'atto, del riconoscimento legale e dell'autorizzazione al funzionamento. Gli aspetti non educativi e principalmente quelli fiscali sono regolati, quanto a validità e durata, da determinazioni degli Uffici finanziari;

- che può essere riconosciuta la parità sia a singole istituzioni scolastiche (rectius: "corsi di singole istituzioni scolastiche") sia a complessi scolastici costituiti da scuole, anche appartenenti a gradi, ordini o tipologie diverse, operanti in un'unica sede o in ambiti territoriali compatibili con la continuità dei corsi, sempre comunque all'interno della stessa Regione;

- che i bilanci devono indicare l'eventuale finanziamento parziale da parte dello Stato;

- che, entro l'avvio dell'anno scolastico, il gestore può chiedere all'Ufficio Scolastico Regionale l'autorizzazione allo sdoppiamento di classi dovuto a nuovi iscritti o a ripetenti che non possono essere integrati nelle classi esistenti (c.d. classi collaterali). Il concetto viene ripetuto subito dopo, al punto 4.8 del decreto n. 83, con riferimento alle classi terminali della scuola secondaria superiore, con la precisazione che l'autorizzazione deve essere chiesta al Direttore Scolastico Regionale per una sola classe collaterale. La tecnica espositiva sembra creare più dubbi di quanti non ne risolva;

- che la carenza di un numero di alunni inferiore ad otto per ciascuna classe costituisce motivo di grave irregolarità (e quindi idoneo alla revoca della parità) soltanto se prolungato per più di due anni.

---

# LA SCUOLA PARITARIA COME IMPRESA SOCIALE. IMPRENDITORIALITÀ, RISCHIO E INNOVAZIONE

*Angelo Paletta*

---

## Introduzione

Le trasformazioni in atto nelle scuole paritarie rappresentano un punto di osservazione interessante per comprendere non solo le dinamiche evolutive interne al settore, ma anche per analizzare le condizioni per uno sviluppo sostenibile del sistema educativo italiano.

La scuola paritaria si trova al crocevia di complesse traiettorie di cambiamento culturali, sociali, economiche e politiche. La sua capacità di adattamento reattivo è cruciale per intercettare i bisogni complessi di una società basata sulla conoscenza. Il suo ruolo non può essere considerato semplicemente “in negativo” come pure talvolta ha fatto l’analisi economica, identificando nelle organizzazioni non profit la risposta alle difficoltà dello Stato a soddisfare una domanda di beni pubblici eterogenea oppure un ripiego necessario a causa del disinteresse delle aziende for profit, scarsamente attratte da settori relativamente poco remunerativi (Weisbrod 1975).

La scuola paritaria trova legittimazione in sé, in virtù di certe sue caratteristiche istituzionali da cui può sviluppare capacità strategiche e competenze organizzative che le conferiscono un vantaggio competitivo rispetto ad altre organizzazioni, sia pubbliche che private for profit.

Lo studio che viene qui presentato della scuola paritaria come “impresa sociale”, si basa su queste assunzioni di fondo e si ripromette di analizzare il significato e le implicazioni della scuola-impresa sociale quale “organizzazione ibrida” in cui trovano combinazione caratteristiche apparentemente contrastanti come imprenditorialità e socialità (Capaldo 1996).

Semplificando le questioni che vengono affrontate diffusamente nel testo, si può affermare che la confusione che nasce dal concetto di impresa associato alla scuola, deriva dal fatto che immaginiamo l’impresa semplicemente dal punto di vista della produzione di un profitto di cui si appropriano gli individui che vantano diritti di proprietà sul capitale da essi investito nello svolgimento di un’attività commerciale.

E da questo ne facciamo discendere tutta una serie di conseguenze negative che vanno dall’assoggettamento del curriculum alle logiche utilitaristiche del mercato, ai comportamenti opportunistici degli offerenti il servizio, disposti a sacrificare la qualità pur di raggiungere un surplus, fino all’instaurazione di sistemi manageriali di comando e controllo dell’operato del personale che ne minano la libertà e l’autonomia professionale. In sostanza, siamo portati a considerare l’impresa-scuola una contraddizione in termini, perché riteniamo inconciliabili il fare educazione con il fare impresa, ritenendo non adeguato uno strumento privatistico qual è l’impresa con una finalità sociale qual è l’educazione.

E invece non solo è possibile “fare educazione” attraverso il sistema dei valori, dei metodi e degli incentivi sottesi dal concetto d’impresa, ma l’analisi economica avente ad oggetto le organizzazioni non profit ha dimostrato che in date condizioni lo si può fare meglio rispetto ad altre figure istituzionali (Borzaga, Fiorentini, Matacena 1996; Bruni, Zamagni 2004).

L’impresa sociale è un’istituzione economica nella quale la libertà d’iniziativa, il rischio e la propensione all’innovazione, la ricerca di solidi equilibri finanziari si combinano con la produzione di un servizio di utilità sociale. Per il tramite dell’impresa sociale viene perseguito il soddisfacimento degli interessi di tutti gli *stakeholder*. A tutti coloro che hanno interessi legittimi e rilevanti nell’impresa sociale è riconosciuta in linea di principio pari dignità nel finalismo e nella partecipazione all’impresa. Ciò rappresenta un chiaro punto di rottura rispetto all’impresa capitalistica nella quale gli interessi di tutti gli *stakeholder* sono considerati rilevanti, ma strumentalmente al soddisfacimento degli interessi di uno soltanto di loro, i soci proprietari (Fridman 1970).

### L’impresa sociale

Il concetto di “impresa sociale” è relativamente recente. Nasce in Europa all’inizio degli anni ’90 e si sviluppa con la crescente affermazione, nell’ambito del terzo settore, di forme organizzative più marcatamente imprenditoriali rispetto a forme tradizionali come le associazioni autoproduttrici e le aziende filantropiche (Capaldo 1996). Dell’impresa sociale la dottrina sottolinea la natura economica dell’attività esercitata (produzione di beni e servizi destinati allo scambio), il finalismo sociale e la *governance* partecipativa, invece di basarsi sul solo vincolo della distribuzione degli utili quale preminente criterio identificatore (Bacchiega, Borzaga 2001).

In Europa, il concetto di impresa sociale ha trovato un primo riconoscimento giuridico proprio in Italia grazie ad una disciplina innovativa (la legge n.381/91 sulle cooperative sociali) che ha dato un notevole impulso al movimento cooperativo<sup>22</sup>, segnando l’inizio di una nuova stagione di riforme<sup>23</sup>.

Nel 2005, una nuova legge delega ha introdotto esplicitamente “l’impresa sociale” nel nostro ordinamento giuridico, una figura trasversale alle forme legali preesistenti, offrendo la possibilità di scegliere sia tra le forme previste dal libro I, Titolo II, del

<sup>22</sup> Nel 2005 esistevano in Italia 7.363 cooperative sociali, in crescita del 19,5% rispetto alla precedente rilevazione del 2003, impiegando un numero di lavoratori pari a 244.000 unità (Istat 2008).

<sup>23</sup> Si ricordano l’istituzione della “Société à finalité sociale” in Belgio (1996), la “Cooperativa de solidariedade social” in Portogallo (1997), la “Cooperativa de iniciativa social” in Spagna (1999), la “Cooperativa sociale a responsabilidad limitada” in Grecia (1999) e la “Société coopérative d’intérêt collectif” in Francia (2002). All’inizio del nuovo millennio si è assistito ad un’accelerazione del dibattito sull’impresa sociale nel Regno Unito che ha portato nel 2004 il Parlamento a votare l’introduzione di una nuova forma legale denominata “Community Interest Company” (CIC), Mason, Kirkbride, Bryde 2007.

Codice Civile (le associazioni e le fondazioni o la forma cooperativa) sia tra le forme previste nel titolo V del Codice Civile e fino ad ora riservate alle società commerciali.

Il concetto di “social enterprise” si è affermato anche negli Stati Uniti, paese dove esiste una lunga tradizione ed una rilevante presenza di organizzazioni non profit.

A differenza dell'Europa, negli Stati Uniti il concetto di impresa sociale è inteso in senso molto ampio e spesso abbastanza vago (Defourny, Nyssens 2006). In considerazione delle tradizioni di questo Paese<sup>24</sup>, l'impresa sociale è vista primariamente come una risposta per rispondere ai problemi di finanziamento delle organizzazioni non profit per effetto delle crescenti difficoltà nel sollecitare donazioni private, sussidi e contributi governativi. L'impresa sociale sembra caratterizzarsi soprattutto per la diversificazione delle fonti di finanziamento attraverso attività commerciali disallineate rispetto alla missione sociale, ma strumentali per darle supporto finanziario. In senso ancora più ampio, l'impresa sociale assume significati che travalicano il settore non profit, riferendosi ad un modo di essere delle organizzazioni for profit sempre più impegnate in attività socialmente rilevanti, ma soprattutto capaci di interiorizzare valori etici e sociali nei propri sistemi di decisione e controllo (corporate social responsibility).

Con specifico riferimento al contesto europeo, il network EMES, costituito da ricercatori dei 15 paesi che allora costituivano l'Unione Europea, ha sviluppato un comune approccio per l'analisi dell'impresa sociale (Borzaga, Defourny 2001). L'impresa sociale viene intesa sia come l'emergere di una nuova forma organizzativa sia come un processo dinamico di trasformazione che attraversa i confini e le tradizionali figure all'interno del terzo settore.

Un primo fattore d'impulso verso l'affermazione dell'impresa sociale viene dalla crescita della domanda di servizi di utilità sociale e dalla sua marcata differenziazione. La pressione di una domanda sempre più articolata, insieme alla crisi fiscale dei sistemi di welfare, non solo hanno aperto nuovi spazi alle organizzazioni non profit, ma hanno contribuito a renderle più autonome dalla pubblica amministrazione rispetto alla quale è sempre presente il rischio di una eccessiva dipendenza finanziaria che ne riduce l'autonomia di governo economico (Borgonovi 1994).

Non meno rilevante è un secondo fattore evolutivo all'interno del tradizionale settore non profit che attenua la classica dicotomia tra “mutual interest organizations” e “general interest organizations” (Nyssens 2006).

Le prime, nella forma di cooperative, società mutualistiche, associazioni, sono state caratterizzate come “aziende chiuse”, nel senso di avere come scopo quello di servire primariamente, se non esclusivamente, i propri membri. Le seconde, per contro, servono un'ampia categoria di interessi con un'apertura necessaria per affrontare rilevanti problemi sociali come povertà, protezione dei minori, tutela ambientale, ecc. Il concetto di impresa sociale getta un ponte tra queste due accezioni, presentandosi non solo come una nuova figura istituzionale che si contraddistingue perché orientata a soddi-

---

<sup>24</sup> In effetti, negli USA il settore non profit ricopre da sempre un ruolo decisamente più autonomo che nei Paesi europei, grazie soprattutto alla diffusione di fondazioni sostenute da donatori.

sfare un'ampia categoria di interessi (multi-stakeholder), ma anche come stadio evolutivo che segna una maggiore "apertura sociale" di molte tradizionali cooperative single-stakeholder, come le cooperative di soli lavoratori o consumatori.

### I tratti caratterizzanti l'impresa sociale

Alla luce degli sviluppi accennati, non è sufficiente a cogliere le specificità dell'impresa sociale il solo criterio al quale tradizionalmente si è riferita la letteratura sul non profit, ovvero l'obbligo, totale o parziale, di non distribuire utili (Tessitore, 1996). L'impresa sociale è una forma organizzativa più complessa i cui caratteri distintivi possono essere sintetizzati nei punti seguenti:

- produzione di beni o servizi destinati allo scambio;
- *mission* sociale e tridimensionalità del vettore degli obiettivi;
- autonomia di governo e autosufficienza economica;
- sostenimento del rischio d'impresa e vincoli di distribuzioni degli utili;
- *governance* partecipativa e modelli organizzativi cooperativi.

L'impresa sociale svolge un'attività economica in forma sistematica e continuativa avente ad oggetto la produzione di beni o servizi destinati allo scambio di mercato. Questo primo elemento è utile per distinguere l'impresa sociale dalle altre tipologie di organizzazioni non profit (Matacena 1999). A differenza delle aziende autoproduttrici per le quali i destinatari degli *output* sono esclusivamente o prioritariamente gli associati (ad esempio un movimento politico, religioso o una categoria di prestatori di lavoro) e a differenza delle aziende filantropiche per le quali i destinatari sono la collettività dei cittadini (come nel caso della conservazione dei beni culturali o della tutela dell'ambiente), nell'impresa sociale i destinatari sono prevalentemente "clienti", ovvero «definiti insieme di persone che usufruiscono del risultato dell'attività produttiva dietro il corrispettivo di un contributo che può avvicinarsi ad un prezzo, eventualmente pagato anche da soggetti diversi dal cliente» (Airoldi 1996).

Ciò che attribuisce senso compiuto all'imprenditorialità in campo sociale è il movente che spinge taluni individui con finalità solidaristiche ad utilizzare uno strumento essenzialmente economico quale è l'azienda (Zappa 1956).

Mentre i servizi che eroga l'impresa sociale possono essere numerosi e diversificati, ciò che dà senso al suo agire è la promozione di una missione intrisa di una forte tensione etico-valoriale (Caselli 1996). Un gruppo imprenditoriale è animato da valori, credenze e atteggiamenti dai quali prende concretamente forma la produzione di utilità sociale, ovvero lo scopo di apportare benefici diffusi ad un gruppo di individui o all'intera collettività, piuttosto che un profitto ai proprietari. Questo non significa che non vengano perseguiti obiettivi economici o che non vi possa essere una limitata distribuzione di utili. In effetti, l'impresa sociale è guidata verso la propria missione da una funzione multi-obiettivo nella quale trovano espressione:

- obiettivi sociali, connessi direttamente alla missione e attraverso i quali la missione viene resa operativa, ovvero viene trasformata in una guida concreta per tutta l'or-

ganizzazione grazie alla possibilità di contestualizzare, comunicare, misurare, monitorare e incentivare i comportamenti organizzativi. Ad esempio, per la scuola gli obiettivi sociali sono riferibili agli apprendimenti degli studenti ed in senso più ampio alla produzione di capitale umano;

- obiettivi economici, connessi alla natura imprenditoriale dell'impresa sociale ed alla sua capacità di creare le necessarie condizioni di equilibrio economico-finanziario per sostenere durevolmente le ambizioni di creazione di valore sociale;

- obiettivi di sistema, connessi alla natura relazionale dell'impresa sociale e alla produzione di capitale sociale<sup>25</sup>. Il capitale sociale è un fattore di produzione intangibile utile alla realizzazione degli obiettivi sociali ed economici, ma è al tempo stesso un risultato dell'attività svolta la cui utilità travalica i confini dell'impresa sociale riversandosi nel suo contesto operativo: sia a monte, nei rapporti con i fornitori di risorse, sia a valle, nei rapporti con gli utenti e le comunità territoriali, fornisce occasioni di crescita non solo professionale, ma anche sul piano etico, attraverso la pratica dell'altruismo e della reciprocità (Evers 2001).

L'impresa sociale presenta, tendenzialmente, un sufficiente grado di autonomia di governo e di autosufficienza economica. Le imprese sociali sono create volontariamente da un gruppo di persone sulla base di un autonomo progetto e sono governate senza vincoli, diretti o indiretti, di autorità pubbliche o di altre organizzazioni, salvo quelli contrattuali volontariamente sottoscritti. I proprietari godono di entrambi i diritti di *voive* ed *exit*, poiché dispongono sia del diritto di scegliere l'attività e di gestire l'azienda, che della possibilità di deciderne lo scioglimento. Rispetto alle altre tipologie di organizzazioni non profit, le imprese sociali si contraddistinguono per un livello "intermedio" di autosufficienza economica, qui intesa come capacità fisiologica di copertura dei costi mediante i contributi dei destinatari dell'output.

In effetti, mentre le aziende auto produttrici possono fare affidamento in maniera stabile e relativamente sicura sui contributi degli associati, le imprese sociali "vendono" i propri servizi e quindi scontano come ogni impresa il dinamismo e l'incertezza della domanda. D'altra parte, l'incertezza non raggiunge il livello che devono invece fronteggiare le aziende filantropiche le quali sono costrette ad una elevata variabilità delle spese a causa dell'erraticità di sussidi e atti liberalità.

Dal punto di vista economico, questi elementi contribuiscono a spiegare la struttura degli investimenti ed il grado di rigidità dei costi delle diverse tipologie di organizzazioni non profit (Capaldo 1996). Appare evidente che l'azienda filantropica dovrebbe far corrispondere all'incertezza dei proventi una certa flessibilità di acquisizione e impiego dei fattori produttivi e in effetti questo normalmente avviene attraverso il prevalente ricorso al volontariato. Per contro, le imprese sociali non ricorrono prevalentemente al lavoro volontario, ma hanno una forza lavoro retribuita.

In considerazione della maggiore rigidità dei costi, le imprese sociali cercano di da-

---

<sup>25</sup> La nozione di capitale sociale richiama elementi come la fiducia, lo spirito civico, la solidarietà, la propensione alla vita associativa e alla costruzione e la mantenimento della comunità (Paletta 2008a).

re maggiore stabilità e programmabilità alla gestione, attraendo proventi diversi da quelli derivanti dalla vendita di beni e servizi, come contributi pubblici e donazioni private, ma questo può non essere sufficiente per compensare la cessione degli output a prezzi che spesso sono molto lontani dal coprire il costo pieno di produzione.

Pertanto, la gestione dell'impresa sociale deve darsi sufficienti margini di sicurezza anche in ordine al livello di remunerazione del fattore lavoro e questo spiega perché il livello retributivo può essere inferiore ad attività analoghe svolte nell'ambito di imprese for profit o enti pubblici. D'altra parte tali margini di sicurezza devono essere compatibili con l'esigenza di attrarre e mantenere personale qualificato.

Sotto questo aspetto, un ruolo cruciale per gli equilibri economici dell'impresa sociale è giocato dai rapporti di lavoro e dalla gestione delle risorse umane. In effetti, come si dirà più avanti, la componente non monetaria della remunerazione assume una particolare rilevanza nella struttura degli incentivi aziendali.

### **Rischio, profitto e struttura degli incentivi**

Un approfondimento meritano i concetti di rischio e profitto riferiti all'impresa sociale. I proprietari e coloro che promuovono l'impresa sociale, impegnandosi sia proprie risorse finanziarie sia il proprio lavoro, assumono direttamente anche il rischio generale d'impresa, ovvero il rischio che i ricavi della produzione non siano sufficienti alla copertura dei relativi costi. In modo dissimile dagli enti pubblici, che hanno assicurato un certo livello di finanziamenti sufficiente a sostenerne comunque il funzionamento, la sostenibilità finanziaria dell'impresa sociale dipende dalle scelte, dall'impegno e dalle motivazioni dei propri membri. Come detto, l'impresa sociale è aperta al mercato, esponendosi al rischio che la gestione produca delle perdite e che coloro che portano responsabilità patrimoniali siano chiamati personalmente e solidalmente alla loro copertura. D'altra parte, nelle imprese sociali, come nelle normali imprese, è necessario che accanto ai fattori produttivi provenienti da atti di liberalità e di volontariato e ai fattori a remunerazione contrattuale prestabilita, ovvero indipendente dai risultati della gestione, vi siano anche fattori produttivi a remunerazione residuale. Questo è un punto critico su cui si è lungamente confrontata la letteratura sulle organizzazioni non profit.

L'interpretazione più diffusa individua nel vincolo alla distribuzione di utili il modo di fronteggiare i cosiddetti "fallimenti del contratto", ovvero l'esistenza di asimmetrie informative tra produttore e consumatori (o donatori), che impediscono a questi ultimi di valutare e controllare ex-post la qualità del prodotto concordata ex-ante (Hansmann, 1980). Vincolandosi a non distribuire utili, l'organizzazione segnala che non è interessata a sfruttare ex-post tali asimmetrie, riducendo la qualità del prodotto al fine di massimizzare il profitto. In contrasto con questa interpretazione, nell'impresa sociale il vincolo alla distribuzione di utili può anche essere parziale, ammettendo, come nel caso delle cooperative sociali, che una parte limitata degli utili possa essere distribuita ai soci, al fine di remunerare l'apporto di capitale di rischio o di incentivare l'impegno nello svolgimento dei compiti assegnati.

La teoria economica tende a riconoscere nell'impresa sociale una tipologia aziendale alla quale non è estranea la logica del profitto. Come afferma Capaldo (1996, 64): «si tratta di aziende che dichiaratamente non perseguono il profitto ma nelle quali [...] non è fisiologicamente impossibile che esso si determini». Analoghe considerazioni sono espresse in Borzaga e Defourny (2001, 32): «ammettendo una limitata distribuzione di utili, con vincoli in grado di prevenire comunque comportamenti tendenti a massimizzare il profitto».

Il discriminante non sta nella conseguibilità del profitto, ma nella congruità della sua misura. A questo riguardo è bene tenere presente che il profitto esprime un surplus, l'eccedenza dei ricavi sui costi sostenuti per remunerare i fattori produttivi a remunerazione contrattuale. Tale surplus, in linea di principio, può essere scomposto in tre parti:

- la prima parte costituisce il compenso-base dei fattori a remunerazione residuale, equivalente al costo che si sarebbe dovuto sostenere se tali fattori fossero stati acquisiti con una remunerazione contrattuale (capitale preso a prestito dalle banche, stipendio corrisposto per il lavoro direzionale, ecc.);

- la seconda parte costituisce la congrua remunerazione per il rischio sostenuto da tali fattori rispetto a quelli in posizione "non residuale";

- la terza parte costituisce un "extra-profitto" o "sovra profitto" che remunera i fattori produttivi in posizione residuale in misura superiore rispetto a ciò che può essere ritenuto congruo secondo il precedente punto due.

In termini prospettici, escludendo cioè le situazioni contingenti di breve periodo, mentre l'imprenditore capitalista potrebbe tendere oltre il livello due, non precludendosi di posizionare la propria impresa nella fascia di extra profitti, per l'imprenditore sociale questo comportamento "massimizzante" è estraneo al movente etico del suo intraprendere in campo sociale. D'altra parte, se il livello due rappresenta il limite superiore entro il quale è teoricamente ammissibile il conseguimento del profitto, occorre anche sottolineare che nella pratica il profitto conseguito è pur sempre un profitto sui generis perché spesso ottenuto con l'apporto del volontariato o con la remunerazione a livelli non di mercato dei lavoratori o di altri fattori produttivi. Pertanto, nell'impresa sociale il profitto trova un limite di natura soggettiva che dipende dall'intensità degli scopi sociali perseguiti, dalle attitudini e dalla propensione alla rinuncia dei soggetti che forniscono i fattori in questione. In ogni caso, risulterebbe contraddittorio il comportamento dell'imprenditore sociale che da un lato cerca di fare leva su incentivi non monetari e dall'altro si appropria sistematicamente, direttamente o indirettamente, di un consistente surplus ottenuto anche grazie alla sottoremunerazione di taluni fattori produttivi.

### **Governance partecipativa e modelli organizzativi cooperativi**

Rispetto alla spiegazione di Hansmann, la possibilità di una parziale distribuzione di utili trova giustificazione nell'approntamento di meccanismi istituzionali diversi e più efficaci. Più precisamente, per superare i fallimenti del contratto invece che agire

sui “diritti al residuo” (ovvero, sulla loro eliminazione, secondo quanto suggeriscono queste teorie), può essere più efficace una certa distribuzione dei “diritti di decisione e controllo” ispirata a principi di partecipazione e democraticità. Le imprese sociali sono generalmente caratterizzate da processi decisionali democratici volti a favorire una “dinamica partecipativa” dei portatori di interesse, il coinvolgimento nel governo dei diversi stakeholder (lavoratori remunerati, volontari, utenti, ecc.) e l’assenza di proporzionalità tra il diritto di voto (o il peso nelle decisioni interne) ed il capitale sottoscritto. In altri termini vale il principio “un membro un voto” o almeno un processo decisionale nel quale il potere di voto negli organi di governo è condiviso dai proprietari con altri stakeholder (Defourny 2001). Questa caratteristica della struttura di governance dell’impresa sociale può essere spiegata alla luce dello scopo di utilità sociale e dalla particolare natura economica dei servizi di utilità sociale come beni d’esperienza e relazionali (Bruni, Porta 2006). Più precisamente, le difficoltà insite nel misurare e valutare la qualità e l’adeguatezza dei servizi di utilità sociale, insieme al ruolo attivo dell’utente che è anche co-produttore di tali servizi, sono due caratteristiche che se da un lato esaltano l’aspetto relazionale dall’altro mettono in evidenza vari tipi di asimmetrie informative:

- vantaggi informativi del produttore rispetto agli utenti o ai finanziatori circa le caratteristiche qualitative del servizio fornito;
- vantaggi informativi dell’utente rispetto al produttore per quanto riguarda lo status iniziale dei propri bisogni e la struttura delle preferenze o attese;
- vantaggi informativi dei lavoratori rispetto al datore di lavoro, dovuti all’incompletezza dei contratti di lavoro.

Il modello dell’impresa sociale cerca di risolvere queste asimmetrie informative promuovendo assetti istituzionali che determinano una “allocazione efficiente” dei diritti di decisione e controllo tra i diversi stakeholder. Come ricorda Caselli (1996, 194): «vi è la necessità di apprestare condizioni comunicative e di trasparenza affinché gli utenti siano in qualche modo presenti nei processi decisionali dell’azienda non profit e possano anche esercitare un controllo propositivo sul servizio ottenuto». È espressione della particolare natura dell’impresa sociale anche la partecipazione ed il coinvolgimento di tutti gli stakeholder, con particolare riguardo alla costruzione di relazioni fiduciarie sia con le altre aziende non profit sia con le comunità locali. Lo stesso bilancio sociale deve essere interpretato nell’ottica di uno strumento di governance di cui l’impresa sociale si avvale per attenuare le asimmetrie informative e costruire la propria credibilità e legittimazione sociale (Paletta, Tieghi 2007). Dal momento che la qualità del servizio dipende in misura considerevole dalle competenze e dall’impegno dei lavoratori e dalle relazioni con gli utenti, ma al contempo è difficile misurare e valutare la performance dei lavoratori, la definizione della più appropriata struttura di incentivi rappresenta uno dei principali problemi che il modello dell’impresa sociale permette di affrontare, presentando vantaggi comparativi rispetto ad altre forme istituzionali. Su questo punto torneremo più avanti con specifico riguardo alla scuola paritaria vista come una particolare struttura istituzionale che può permettere di impiegare le risorse a costi minori, ma anche di stimolare potenzialmente una maggiore qualità del servizio.

## La scuola privata paritaria

In base a quanto è previsto nella Costituzione italiana e dalle successive disposizioni attuative<sup>26</sup>, possono essere identificate tre diverse tipologie di scuole:

- le scuole statali gestite direttamente dallo Stato;
- le scuole paritarie, gestite dagli Enti Locali o dai privati, in virtù del diritto, riconosciuto alle persone fisiche e giuridiche, di creare scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato. Le scuole paritarie sono abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale<sup>27</sup>;
- le scuole private non paritarie, non abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale.

Per cercare di dare una dimensione quantitativa all'imprenditorialità sociale in campo educativo può essere utile partire da alcuni dati sulle scuole private in Italia. Nella tabella seguente (Tab.1) sono riportate le scuole private nel primo e nel secondo ciclo d'istruzione nel periodo che va dal 2003/04 al 2006/07. Nel 2006/07, le scuole private sono leggermente in aumento sia come numero di scuole che come numero di studenti, ma ci sono differenze tra i diversi gradi d'istruzione. La loro presenza è particolarmente importante nella scuola dell'infanzia (32,15% di alunni) e in generale in tutto il primo ciclo d'istruzione (53% di scuole e 43% di alunni). Per contro, nel secondo ciclo, a fronte del 21,6% delle scuole, il numero degli studenti non raggiunge il 5%, sebbene il trend appare in costante crescita.

Tab. 1 – Scuole private in Italia

a.s.	Infanzia (scuole/ alunni)		Primaria (scuole/ alunni)		Sec. I grado (scuole/ alunni)		Sec. II grado (scuole/ alunni)		Totale (scuole/ alunni)		% su totale scuola italiana	
	sc	al	sc	al	sc	al	sc	al	sc	al	sc	al
2003/04	8336	467131	1676	192734	682	64426	1468	129435	12162	853726	21,00	9,65
2004/05	8396	492387	1647	193024	682	65403	1446	125719	12171	876533	21,10	9,88
2005/06	8394	498073	1571	190327	675	65816	1399	130095	12039	884311	20,90	9,93
2006/07	8810	531258	1606	196776	673	66627	1443	135553	12532	930214	21,76	10,41

Fonte: Istat, [www.istat.it](http://www.istat.it)

A parte una certa insistenza nella scuola dell'infanzia (5,7% del totale delle scuole), nell'ambito del settore privato le scuole non paritarie rappresentano una tipologia poco rilevante. La quasi totalità delle scuole e degli studenti iscritti a scuole private paritarie afferiscono a scuole cattoliche o di ispirazione cristiana. All'interno di questo ambito, prendendo a riferimento le due più grandi aggregazioni di scuole paritarie, nell'a.s. 2005-06 alle scuole cattoliche afferenti alla Fism (4786 istituti) era iscritto il 64% degli alunni

<sup>26</sup> In particolare la legge n. 62/2000 recante “Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione”.

<sup>27</sup> La Costituzione demanda alla legge ordinaria di fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità e di assicurare a esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali.

delle scuole paritarie dell'infanzia, mentre alle scuole appartenenti alla Fidae (2330 istituti) era iscritto il 76% degli alunni delle scuole paritarie primarie, il 91% degli studenti delle scuole paritarie secondarie di I grado e il 50% delle scuole paritarie secondarie di II grado (Malizia, Cicutelli, Fedeli 2007)<sup>28</sup>. Per quanto riguarda l'ente gestore (Tab. 2), è netta la prevalenza di scuole dipendenti da ordini o congregazioni religiose negli istituti associati alla Fidae, mentre la tendenza è inversa nelle scuole materne della Fism, dove predominano altri enti gestori tra i quali associazioni, fondazioni e cooperative.

Tab. 2 – Tipologia dell'ente gestore (2005/06; dati %)

Ente Gestore	FISM	FIDAE
Parrocchia	30,5	2,7
Ordine o congregazione religiosa	24,3	76,1
Diocesi	0,6	5,3
Associazione con personalità giuridica	8,6	
Associazione di genitori		0,1
Altra associazione		1,0
Associazione di fatto	4,9	
Fondazione	6,6	
IPAB	3,0	0,8
Cooperativa	2,7	6,4
Società	1,3	
Comune	0,5	0,1
Comitato di gestione		0,1
Altro	12,7	5,7
Nessuna risposta	4,2	1,8

Fonte: Malizia, Cicutelli, Pieroni 2007

Il finanziamento della scuola privata paritaria avviene prevalentemente attraverso proventi propri derivanti dalle rette degli studenti. Prendendo a riferimento le scuole della Fidae, nella tabella seguente si pone in evidenza che nel 46,3% dei casi la retta per studente non supera 1500 euro, ma sta sensibilmente aumentando il numero di scuole che si colloca nelle due fasce superiori (Malizia, Cicutelli, Pieroni 2007):

Livello della tariffa (2005/06) €	Meno di 500	500 - 1000	1000-1500	1500-2000	2000-2500	Oltre 2500
Percentuale di scuole	6,6%	18,5%	21,2%	17%	14%	16,8%

Il finanziamento pubblico rappresenta una risorsa residuale. All'interno dell'OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2008, la stragrande

<sup>28</sup> Accanto a Fism e Fidae, altre aggregazioni comprendono un numero inferiore di scuole. Tra queste la Foe, Federazione delle Opere Educative, comprende 170 enti gestori per un totale di quasi 380 realtà scolastiche operanti per la maggior parte (70%) in diversi ordini e gradi d'istruzione (Malizia, Cicutelli, Fedeli 2007, p.54).

maggioranza di fondi pubblici per l'istruzione - in media l'88,4% - è diretta ad istituzioni pubbliche, ma in un numero rilevante di paesi un ammontare significativo di fondi pubblici è destinato al settore privato sia finanziando direttamente l'offerta (finanziamenti pubblici di istituzioni private) sia attraverso la concessione di borse di studio, sgravi di vario genere e sussidi alle famiglie che possono spendere come meglio credono nelle istituzioni che preferiscono. Più del 20% dei fondi pubblici è distribuito (direttamente o indirettamente) al settore privato in Danimarca, Nuova Zelanda, Norvegia, Regno Unito<sup>29</sup>. Se si guarda ai paesi europei dell'OECD (EU19), in media il 13,9% dei fondi pubblici è destinato al settore privato, mentre in Italia è pari al 2,7%. In particolare, il finanziamento pubblico dell'offerta privata pesa soltanto per l'1%.

All'interno di questo quadro finanziario, occorre aggiungere che la parte preponderante del finanziamento pubblico dell'offerta privata riguarda il primo ciclo d'istruzione (96% del totale) ed in particolare le scuole dell'infanzia paritarie (66% del finanziamento complessivo) le quali, in considerazione del loro rilevante peso in termini di alunni iscritti, svolgono una fondamentale funzione suppletiva.

I contributi statali alle scuole paritarie sono erogati in misura crescente con il grado di istruzione e in via prioritaria alle scuole che "svolgono il servizio scolastico senza fini di lucro e che comunque non sono legate a società aventi fini di lucro o da queste controllate" (DM 21 maggio 2007).

In particolare, sono considerate scuole private paritarie senza fini di lucro quelle gestite da associazioni riconosciute o non riconosciute, da fondazioni, da Enti ecclesiastici di confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, da cooperative a mutualità prevalente e cooperative sociali. La norma estende la qualifica di ente senza fini di lucro anche alla nuova forma dell'impresa sociale.

Una recente indagine dell'Associazione Genitori Scuole Cattoliche raffronta la spesa statale per la scuola statale e per quella paritaria, stimando in oltre sei miliardi di euro l'entità della spesa che lo Stato dovrebbe sostenere se tutti gli studenti della scuola paritaria (oltre un milione) frequentassero le scuole statali, a parità di altre condizioni<sup>30</sup>:

Tab. 3 – Differenze nella spesa statale per studente tra scuola statale e scuola paritaria (2005/06)

	<i>infanzia</i>	<i>primaria</i>	<i>secondaria primo grado</i>	<i>secondaria secondo grado</i>
Spesa pubblica per studente scuola statale (€)	6.116	7.366	7.688	8.108
Spesa pubblica per studente scuola paritaria (€)	584	866	106	51
Risparmio per ciascun studente di scuola paritaria	5.532	6.500	7.582	8.057
Risparmio complessivo (€/000.000)	3.436	1.202	496	1.110

Fonte: Associazione Genitori Scuole Cattoliche (2007)

<sup>29</sup> Sono da segnalare, per la loro particolarità, i casi di Belgio e Olanda, dove la maggioranza dei fondi pubblici è destinata ad istituzioni gestite da privati.

<sup>30</sup> Invero, gli effetti sulla spesa effettiva dovrebbe prendere in esame le possibili economie di scala, ma anche i maggiori costi per nuovi investimenti.

I dati dimostrano, anche sotto l'aspetto economico, l'importanza del ruolo della scuola paritaria in Italia che proprio in forza del suo relativo affrancamento dallo Stato, è in grado di offrire garanzie rispetto al rischio di perdita della spinta valoriale e di identità. Rischio che si è manifestato in altri settori del non profit italiano in modo direttamente proporzionale alla crescita dei finanziamenti pubblici che ha indotto a trascurare la strada dell'innovazione (Marcon 2002).

Diverso sarebbe invece l'utilizzo della finanza pubblica per promuovere i mercati finanziati dal lato della domanda, favorendo la libertà di scelta degli utenti in diverse forme come *voucher*, borse di studio e sgravi fiscali (Matteuzzi Mazzoni, Paletta 2006).

Ciò è avvenuto timidamente con le leggi finanziarie del 2003 e del 2004 che hanno previsto risorse aggiuntive finalizzate a sgravare gli oneri sostenuti dalle famiglie con figli iscritti nelle scuole paritarie. Tali finanziamenti non sono stati confermati successivamente, con la conseguenza che il carattere riformatore della legge 62/2000 ne risulta sostanzialmente depotenziato, non realizzando le condizioni perché le famiglie possano scegliere liberamente, senza condizionamenti economici, fra scuole facenti parte del sistema nazionale di istruzione, statali o paritarie che siano (Vittadini 2006).

### **La scuola come impresa sociale**

In precedenza si è fatto cenno ai tratti caratterizzanti l'impresa sociale e tra questi è emerso che si tratta di un tipo di azienda le cui condizioni di equilibrio economico finanziario la differenziano tanto dalle aziende autoproduttrici, tanto dalle aziende filantropiche. Nelle aziende autoproduttrici, la cui tipica forma istituzionale è l'associazione o la cooperativa a mutualità prevalente, esiste una stretta connessione tra proventi e spese. L'entità delle spese determina quella dei proventi, nel senso che questi ultimi provengono quasi esclusivamente dai membri interni in considerazione della qualità e della quantità dei servizi da erogare.

Per contro, nelle aziende filantropiche la tipica forma può essere riferita agli enti ecclesiastici, alle fondazioni, ma anche alle associazioni di volontariato (legge 266/94) e alle associazioni di promozione sociale (legge 383/2000). Il circuito gestionale di queste aziende è invertito rispetto a quelle auto produttrici, dal momento che ora sono i proventi a determinare la tipologia e l'entità delle spese. Le aziende filantropiche erogano servizi e svolgono attività senza richiedere un corrispettivo, se non puramente simbolico. La fonte prevalente di finanziamento proviene da atti di liberalità sia nella forma di lavoro di volontariato che nella forma di donazioni e contributi pubblici e privati, spesso ottenuti attraverso campagne di raccolta fondi.

Nelle imprese sociali la fonte principale di finanziamento dell'attività deriva dallo scambio di mercato, ovvero da "prezzi" - pagati direttamente dagli utenti o dallo Stato per loro conto - che però non sono pienamente remuneratori dei costi della produzione. Pertanto, le imprese sociali tendono a diversificare le fonti di finanziamento mobilitando differenti tipologie di risorse (accesso a canali di finanziamento pubblico, politiche di *fund raising*, attrazione di lavoratori volontari, ecc.) per sostenere gli scopi di utilità sociale.

Sulla base di questa tripartizione delle aziende non profit, la scuola-impresa sociale si può definire come quella tipologia di scuola la cui struttura del reddito è caratterizzata da una limitata capacità di copertura dei costi mediante i contributi dei destinatari del servizio, e anche come conseguenza di ciò, mobilita una molteplicità di risorse - pubbliche e private - per soddisfare gli interessi di una molteplicità di *stakeholder*.

## Il modello giuridico di impresa sociale

Nel gennaio 2008, con l'approvazione da parte del governo dei decreti attuativi della normativa sull'impresa sociale, è venuto a compimento un percorso legislativo<sup>31</sup> che ha portato all'introduzione nel nostro ordinamento civilistico di una nuova forma di impresa. La legislazione sull'impresa sociale permette lo svolgimento di attività di impresa agli enti del primo libro del Codice civile (associazioni, fondazioni e comitati) e lo svolgimento di attività d'impresa senza fine di lucro agli enti del quinto libro del Codice Civile (società lucrative e cooperative). La legge delega 118/2005 definisce le imprese sociali come «organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione e scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale».

Il decreto legislativo n. 155/2006 ed i quattro decreti attuativi emananti nel 2008, hanno precisato i principali tratti giuridici dell'impresa sociale:

- l'oggetto dell'attività deve riguardare beni e servizi di utilità sociale prodotti e scambiati in settori specificati tra i quali rientra l'istruzione, formazione e educazione; l'attività svolta si può considerare "principale" se i ricavi sono superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale<sup>32</sup>;

- divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, di utili o avanzi di gestione, nonché di fondi e riserve in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori. Gli utili e gli avanzi di gestione devono essere destinati «allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio». L'assenza dello scopo di lucro è affermata in modo categorico, considerando distribuzione indiretta di utili anche la corresponsione di remunerazioni superiori a quelle di mercato, a meno che non venga dimostrata l'esigenza di acquisire specifiche competenze;

- in materia di responsabilità patrimoniali, la norma prevede che delle obbligazioni assunte risponde soltanto l'organizzazione con il suo patrimonio, ponendo come sole condizioni che sia avvenuta l'iscrizione nella apposita sezione del registro delle imprese e che l'entità del patrimonio sia superiore a ventimila euro;

---

<sup>31</sup> Nel nostro ordinamento giuridico l'impresa sociale è prevista e disciplinata dalla legge n. 118/2005 e dal decreto legislativo n.155/2006.

<sup>32</sup> Sono esclusi dal computo i proventi da rendite, le plusvalenze, le sopravvenienze attive, i contratti o convenzioni con società ed enti controllati dall'organizzazione che esercita l'impresa sociale o controllanti la medesima.

- apertura ad una molteplicità di *stakeholder*. In base a questo criterio non possono costituirsi come impresa sociale le organizzazioni i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci, associati o partecipi;
- possibilità di costituire gruppi di imprese sociali, mantenendo però i requisiti di autonomia dalle amministrazioni pubbliche e di assenza dello scopo di lucro. Per tale ragione le imprese private con finalità lucrative non possono esercitare attività di direzione e detenere il controllo di un'impresa sociale;
- *governance* partecipativa in virtù della quale, nei regolamenti aziendali o negli atti costitutivi, devono essere previste forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività<sup>33</sup>;
- controlli e *accountability*. Le imprese sociali che hanno una dimensione economica ed organizzativa di una certa consistenza<sup>34</sup>, sono sottoposte al controllo contabile di revisori esterni e devono nominare uno o più sindaci i quali esercitano anche compiti di monitoraggio dell'osservanza delle finalità sociali. Ciò al fine di offrire la massima trasparenza e dare garanzie di attendibilità sia del bilancio d'esercizio sia del bilancio sociale, quest'ultimo elaborato secondo le linee guida emanate con i decreti attuativi del 2008; la trasformazione, la fusione e la scissione devono essere realizzate in modo da preservare l'assenza di scopo di lucro ed il perseguimento delle finalità di interesse generale.

In considerazione del quadro normativo sinteticamente delineato, l'attività svolta dalle scuole paritarie private, se realizzata senza fine di lucro, rientra a pieno titolo nell'ambito dell'impresa sociale. In particolare, ne derivano implicazioni per le scuole degli Enti ecclesiastici i quali possono registrare nella sezione "imprese sociali" del registro delle imprese un ramo di attività, avente i requisiti previsti per tale peculiare categoria di imprese. La condizione è che per tale attività l'ente adotti uno specifico regolamento che recepisce le norme del decreto legislativo 118/2005.

Perché una scuola privata paritaria dovrebbe trasformarsi in (o costituirsi come) impresa sociale? Quali sono i vantaggi di questa scelta? Ritorneremo su tali questioni pratiche nelle conclusioni per delineare i limiti dell'attuale quadro normativo ai fini della promozione anche nel settore educativo dell'impresa sociale.

Ma al di là della convenienza per una scuola a fregiarsi del titolo di "impresa sociale", è necessario guardare alla sostanza economica ed organizzativa del fare impresa sociale nel settore educativo.

Pertanto, occorre analizzare le principali caratteristiche della scuola come impresa

---

<sup>33</sup> I decreti attuativi non hanno aggiunto particolari precisazioni su questo punto, limitandosi a ribadire che «per coinvolgimento deve intendersi qualsiasi meccanismo, ivi comprese l'informazione, la consultazione o la partecipazione, mediante il quale lavoratori e destinatari delle attività possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito dell'impresa, almeno in relazione alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi prodotti o scambiati».

<sup>34</sup> Superamento di due dei limiti indicati nel primo comma dell'articolo 2435-bis del codice civile ridotti della metà: 1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 3.650.000 euro; 2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 7,3 milioni di euro; 3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 50 unità.

sociale a cominciare da quello che appare certamente uno degli aspetti più innovativi del nuovo ordinamento giuridico: lo svolgimento di attività economica per realizzare finalità sociali.

### **L'attività economica**

Ragionare sulla scuola come impresa sociale significa soffermarsi ad analizzare l'attività economica che si svolge all'interno delle istituzioni scolastiche in vista del perseguimento degli scopi, essenzialmente sociali, delle persone e delle comunità che se ne fanno promotrici.

L'attività economica consiste nella produzione e nel consumo di beni economici, intesi come merci e servizi utili per il soddisfacimento dei bisogni, scarsi rispetto alle esigenze attuali o potenziali. L'attività economica si attua con l'impiego di fattori della produzione e la loro combinazione secondo il "principio del minimo mezzo o del massimo risultato". Tale principio spesso è inteso in senso restrittivo e spiega taluni fraintendimenti sull'attività economica la quale viene vista, in modo limitativo, come riduzione dei costi. L'economia si occupa certamente di problemi di efficienza tecnica e di utilizzo senza sprechi delle risorse, ma essa si occupa più in generale della ricerca delle modalità più convenienti di svolgimento dell'attività economica.

Nel 1962, nel libro *Education and the Cult of Efficiency*, lo storico Raymond E. Callahan riconosce che l'efficienza è importante, ma è stata perseguita soltanto per ridurre i costi. L'autore continua affermando che "efficienza ed economia devono essere considerati alla luce della qualità dell'istruzione". Con riguardo al contesto statunitense, il punto è stato ripreso e spiegato con chiarezza da Walberg (2003) contro l'argomentazione che per fare bene le cose occorrono necessariamente maggiori risorse a disposizione: «We have more money than any of the other affluent countries in the world, and yet we have poor performance. It's not a question of getting more money; it's a question of doing things differently and spending money on things that work rather than on things that don't work».

L'efficienza economica esprime il rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti e trova fondamento nella capacità di scandagliare differenti alternative d'uso delle risorse e di scegliere quelle in grado di produrre risultati di maggiore qualità ed equità, secondo criteri valutativi definiti dalla specifica missione perseguita (Matteuzzi Mazzoni 1994). Le risorse sono sempre scarse e la scuola, come ogni altra organizzazione, si dimostra efficiente se da esse riesce ad ottenere il massimo rendimento, tenuto conto di vincoli e condizionamenti esistenti.

Nella ricerca delle modalità più convenienti di svolgimento dell'attività economica, un ruolo fondamentale deve essere riconosciuto all'innovazione. Evidentemente, questo concetto non coincide che in piccola parte con quello di "innovazione tecnologica e progresso tecnico". Nella scuola, l'innovazione perseguita con l'attività economica consiste anzitutto nell'interpretazione dinamica, rispetto alle attese sociali, delle sue funzioni di trasferimento di conoscenze, socializzazione e selezione sociale degli stu-

denti (innovazione strategica). A tal fine, innovazioni di primario rilievo per l'efficacia della scuola sono quelle relative al curriculum e ai processi di insegnamento e di apprendimento attraverso la ricerca e sperimentazione didattica (innovazione di prodotto e di processo). Ma non meno importanti sono le innovazioni che investono gli assetti di governo, i modelli organizzativi e i sistemi gestionali come l'introduzione di sistemi di gestione delle risorse umane, di pianificazione e controllo di gestione, rendicontazione sociale, *marketing* e *fund raising* (innovazione manageriale).

Questi elementi definitivi delineano la figura di un imprenditore sociale che esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione di servizi alla persona di utilità sociale. L'ancoraggio storico e teorico di tale figura può essere riferito al classico lavoro di Schumpeter (1934) secondo il quale lo sviluppo economico è «un processo che porta nuove combinazioni nel processo produttivo e imprenditore è la persona il cui ruolo è proprio quello di realizzare le nuove combinazioni». Secondo l'autore, l'imprenditore non corrisponde necessariamente al proprietario dell'impresa, ma è responsabile per l'introduzione di cambiamenti, ovvero di innovazioni che, ampiamente intese, riguardano il prodotto e le sue qualità, il processo, i mercati di sbocco e di approvvigionamento, la riorganizzazione del settore di attività.

### La missione

Il concetto di impresa sociale mantiene saldi taluni degli elementi fondanti l'impresa e tra questi l'identificazione della figura dell'imprenditore essenzialmente per due qualità: la capacità di assumere dei rischi e di assumere questi rischi innovando rispetto alle situazioni, alle tecnologie, ai servizi e ai processi esistenti. Trattandosi di "imprenditore commerciale" è evidente che sia interessato ad una congrua remunerazione del proprio investimento, ma i concetti di rischio, innovazione e profitto non sono esclusivi dell'impresa capitalistica; come detto, sono caratterizzanti anche l'impresa sociale.

L'attitudine ad affrontare il rischio è un elemento specifico dell'attività imprenditoriale. Soprattutto nella piccola impresa, l'imprenditore deve spesso mettere in gioco la sicurezza economica e finanziaria personale pur di mettere in pratica le proprie idee, approfondendo nella realizzazione del progetto imprenditoriale gran parte delle energie e risorse economiche, personali e spesso di interi nuclei familiari.

Anche l'iniziativa dell'imprenditore sociale in campo educativo comporta l'assunzione di rischi, ma tali rischi non riguardano tanto la mancata o non congrua remunerazione del proprio lavoro e capitale, quanto la mancata o non congrua realizzazione della missione sociale che ne costituisce il vero movente imprenditoriale.

Con una certa approssimazione, si può dire che l'imprenditore sociale nel settore educativo assume un rischio originario ed un rischio derivato. Il primo - il rischio educativo - attiene alla missione perseguita e più precisamente al progetto educativo che muove alcune persone ad intraprendere nella scuola. Il secondo - il rischio economico - attiene al rispetto di fondamentali condizioni di equilibrio della gestione economico-finanziaria per dare sistematicità e continuità al perseguimento della *mission* oltre la vita

degli individui che si avvicinano nel tempo nella veste di soci, amministratori, leader educativi, insegnanti, lavoratori e studenti.

Rischio educativo e rischio economico sono strettamente legati. L'imprenditore che assume il rischio educativo non curante del rischio economico, è destinato prima o poi a dovere rinunciare alla propria proposta sociale perché privo delle necessarie risorse finanziarie: la missione si affievolisce e svanisce nel disordine della cattiva amministrazione. D'altra parte, anche l'imprenditore troppo attento all'ordine dei conti e dell'amministrazione, eccessivamente prudente rispetto all'ambiziosa missione, potrebbe finire con lo svilire il progetto educativo, banalizzando lo scopo della propria intrapresa sociale.

La scuola che non si pone come problema il rischio educativo non esiste come impresa sociale, manca di ragioni esistenziali, è menomata nella prospettiva, non ha punti fermi, appare disorientata di fronte al relativismo delle concezioni pedagogiche.

Il rischio educativo è il rischio di non formare persone alla realtà (Giussani 1995). Farsi carico di tale rischio da parte delle istituzioni scolastiche significa mettere al centro lo studente nell'interesse del suo capitale umano, avendo cura delle qualità di un individuo che nell'intraprendere il cammino della vita deve avere un robusto bagaglio di conoscenza, ma anche un chiaro sistema valoriale al quale fare riferimento per esercitare con consapevolezza la propria libertà. Il non riuscire in ciò è il rischio educativo fronteggiato dalla scuola impresa sociale. Per contro, la scuola che ha una chiara missione per fronteggiare il rischio educativo si pone una visione di sviluppo dei problemi educativi dei giovani e della società, promuovendo una concezione condivisa di quale capitale umano contribuire a sviluppare (Grassi 2004).

Definire la visione di sviluppo della scuola sul fondamento di un'idea "rotonda" di capitale umano è una caratteristica distintiva della scuola impresa sociale. In effetti, il concetto di capitale umano è comprensivo di un mix unitario e per certi versi unico di competenze e abilità che comprendono:

- l'area delle competenze di base, rappresentata dalle conoscenze fondamentali per il cittadino-lavoratore, riconosciute come prerequisito di accesso al mondo del lavoro e garanzia di occupabilità e sviluppo professionale. Tali sono le conoscenze nelle discipline tradizionali, ma anche nell'ambito dell'informatica e delle lingue straniere che portano l'individuo ad acquisire *skills* come comunicazione scritta e orale, fare di conto, comprensione dei problemi. Queste competenze sono spesso definite "accademiche" per sottolineare il fatto che sono acquisite prevalentemente in ambito scolastico. Esse hanno valore soprattutto perché messe in relazione con le altre tipologie di competenze, rivelano meccanismi di rinforzo reciproco lungo l'intera vita dell'individuo;

- l'area delle competenze tecnico-professionali, costituita dai saperi specifici strettamente legati alle attività operative che caratterizzano i processi produttivi di un determinato settore professionale. Le competenze specifiche si apprendono in parte in ambito scolastico e in parte in ambito lavorativo. Si tratta di "saper fare operativo" come la conoscenza dei metodi, delle procedure, degli strumenti di cui la persona padroneggia l'applicazione pratica. In questa area rientrano le conoscenze specifiche

dell'ambiente professionale acquisite tramite l'esperienza, l'azione, spesso di difficile codificazione proprio perché si tratta di conoscenze tacite, di modi di fare, di "colpo d'occhio", di "intuizione";

- l'area delle competenze trasversali, così definite perché non sono legate ad un particolare contesto di lavoro, ma si riferisce a risorse psico-sociali ed organizzative (Haijke, Ramaekers, 2001). All'interno di questa area possono essere individuate diverse forme di competenze: manageriali, sociali, personali e imprenditoriali<sup>35</sup>.

Tra competenze di base, tecnico-professionali e trasversali esistono evidenti relazioni di circolarità in virtù delle quali queste tre forme di competenze si rafforzano vicendevolmente e rendono molto più veloci e funzionali i processi di formazione del capitale umano. Numerosi casi di studio nell'ambito delle imprese, rivelano che le sole competenze trasversali non bastano: se esasperate rischiano di generare superficialità, non aderenza alla realtà, miopia delle scelte e dei comportamenti (Paletta 2008b). È oggi prevalente una visione olistica circa l'importanza delle diverse tipologie di competenze e la necessità di guardare alla formazione di capitale umano come ad un processo dinamico che prende forma in tempi, luoghi e condizioni differenti (Gori 2004).

Se questa deve essere la missione della scuola impresa sociale, ovvero se la scuola deve promuovere nei giovani il senso di autonomia, l'intraprendenza, la razionalità e la capacità organizzativa, il lavoro di gruppo, il senso della responsabilità, se ne desumono una serie di implicazioni sul piano della *governance* e dei modelli organizzativi della scuola.

*Governance* e modelli organizzativi, ovvero la stessa concezione sottostante di scuola, non può non presentarsi in termini differenti rispetto ad un'idea di capitale umano basata soltanto su conoscenze disciplinari o soltanto su competenze tecnico-professionali.

---

<sup>35</sup> In merito allo sviluppo di competenze trasversali che siano rilevanti ai fini dell'imprenditorialità, al Forum di Sophia Antipolis (Nizza) sul tema «formazione all'imprenditorialità» sono stati indicati i seguenti obiettivi per l'istruzione (Commissione Europea 2004):

- incoraggiare la capacità degli alunni e degli studenti di risolvere i problemi. A tal fine occorre promuovere la capacità di programmare, prendere decisioni e di comunicare, nonché la disponibilità ad assumersi responsabilità. Si tratta di aspetti tipici della competenza manageriale.

- promuovere l'acquisizione di competenze nei settori della capacità di cooperare, stabilire reti di contatti, imparare ad assumere nuovi ruoli ecc. Questi aspetti rientrano per lo più nella sfera della competenza sociale.

- sviluppare la fiducia in sé stessi e la motivazione in vista del raggiungimento di risultati, imparare a pensare in modo critico e indipendente e, in particolare, acquisire la volontà e la capacità di imparare autonomamente. Questi aspetti rientrano propriamente negli ambiti personali di competenza.

- dimostrare iniziativa personale, intraprendenza e creatività, ed essere altresì disposti a fare fronte ai rischi connessi alla realizzazione delle idee. In questo caso si tratterebbe propriamente di qualità imprenditoriali.

### **La governance e i modelli organizzativi**

Il governo dell'impresa si può definire come l'insieme di regole attraverso le quali sono allocati i diritti di decisione e controllo sulla gestione dell'impresa tra diversi attori (*stakeholder*), in vista del perseguimento delle finalità istituzionali (OECD 1999).

La *corporate governance* include aspetti come la struttura legale societaria, la composizione del consiglio di amministrazione e degli organi di controllo, le relazioni con l'organo al quale sono delegate funzioni di gestione, la distribuzione dei diritti e doveri tra i partecipanti alla vita dell'impresa, in riferimento alla ripartizione dei compiti, all'assunzione di responsabilità e alle regole e procedure per l'assunzione delle decisioni. Gli assetti di governo determinano l'ambiente istituzionale ed organizzativo che influenza le modalità attraverso le quali sono definiti gli obiettivi di fondo e le strategie dell'impresa, le risorse per il loro perseguimento e le modalità di misurazione e rendicontazione delle performance (*accountability*).

L'assetto di *governance* della scuola dovrebbe essere strettamente collegato alla sua missione. Essendo la missione della scuola-impresa sociale centrata sulla formazione del capitale umano - nell'ampio significato accolto di mix di conoscenze, competenze e valori degli studenti - il disegno dei meccanismi di *governance* dovrebbe creare le condizioni istituzionali che favoriscono la partecipazione ed il consenso degli *stakeholder* in possesso delle risorse chiave o comunque interessati alla realizzazione della missione.

Per l'imprenditore sociale in campo educativo non è sufficiente avere o creare consenso e supporto intorno ad idee illuminate di capitale umano. Non è sufficiente la disponibilità di risorse o la buona volontà, pensando che basti "mettere il cuore davanti all'ostacolo". Anzi, proprio questo atteggiamento può diluire i problemi, rinviarli nel tempo, rendendoli più difficili da risolvere nel momento in cui vengono meno le risorse e le energie personali.

L'imprenditore che intende farsi carico di una missione ambiziosa come quella del rischio educativo, deve dare alla scuola assetti di governo e modelli organizzativi che favoriscono il coinvolgimento diretto nella gestione dell'impresa sociale dei lavoratori e delle famiglie e la promozione della collaborazione e di un forte senso di appartenenza dei docenti.

### **Da comunità educante ad impresa sociale**

La scuola come una comunità educante trova fondamento in una consolidata letteratura a livello internazionale (Levine & Lezotte 1990).

Bush e Glover (2003) la identificano con un modello di "management collegiale" le cui principali caratteristiche distintive sono la continua interazione tra i membri, spesso facilitata dalla relativa stabilità del personale, la partecipazione attiva di studenti e famiglie, l'ancoraggio a ideologie e valori culturali largamente condivisi.

Tutti questi fattori favoriscono un clima organizzativo coeso, aperto al confronto, democratico nel processo di definizione degli obiettivi della scuola, centrato sulle per-

sone, sui bisogni degli studenti e sulla collaborazione sistematica tra gli insegnanti, e tra gli insegnanti e i genitori.

A differenza di altri modelli di management più formalizzati, nel management collegiale è meno sentita l'esigenza di instaurare sistemi di comunicazione formale con le famiglie o di valutare i docenti con rigidi meccanismi di premio e sanzione. D'altra parte, il management collegiale rappresenta un'alternativa concreta anche alla scuola intesa come "organizzazione dai legami deboli" (Weick 1976), ovvero un'organizzazione scolastica sostanzialmente "anarchica", caratterizzata da un forte senso di autonomia dei docenti che sfocia nell'individualismo e nell'isolamento, nella frammentazione dell'attività didattica, nella centralità delle esigenze dei docenti rispetto a quelle di studenti e famiglie.

Nel modello di management collegiale tutto ciò rappresenta un'anomalia di funzionamento perché impedisce alla scuola di assumere la responsabilità del rischio educativo.

La natura della scuola come comunità educante ed il corrispondente modello di management collegiale, trovano espressione nella letteratura sul non profit con riferimento alla scuola privata paritaria. In questo tipo di scuola una serie di fattori sembrano favorire rapporti di lavoro incentrati sullo scambio sociale rispetto a rigidi schemi transattivi del tipo prestazione/controprestazione. Aspetti come il controllo del proprio lavoro da parte dei docenti, il lavoro di gruppo, le maggiori possibilità di sviluppo professionale, la relativa democraticità dell'organizzazione, tendono a creare le condizioni per l'autorealizzazione delle persone, favoriscono il senso di appartenenza.

Tutti questi fattori hanno un forte valore incentivante che va oltre il mero riconoscimento d'incentivi di natura monetaria<sup>36</sup>.

Grazie ad un particolare mix d'incentivi, materiali e soprattutto immateriali, le scuole non profit sarebbero capaci di selezionare lavoratori intrinsecamente motivati, di assicurare una maggior cura per il proprio personale, di ridurre il potenziale d'opportunismo e di promuovere la fedeltà alla scuola ed ai suoi obiettivi. La soddisfazione dei lavoratori avrebbe una correlazione positiva con un atteggiamento favorevole nei confronti degli studenti e delle famiglie, e risvolti positivi sulla qualità del servizio.

La letteratura sul non profit sottolinea l'efficienza delle strutture di incentivi promosse in questo settore sia sul piano dei costi che della qualità del servizio, ma con specifico riguardo alla scuola paritaria l'evidenza empirica mostra risultati contrastanti. Alcune ricerche sembrano mettere in dubbio la capacità di mantenere nel tempo queste strutture di incentivi e di selezionare e trattenere lavoratori con forti motivazioni intrinseche (Mirvis 1992; Mocan e Viola 1997).

A questo riguardo, interessanti evidenze empiriche emergono da una recente ricerca del CSSC (Centro Studi per la Scuola Cattolica) (Malizia, Ciatelli, Fedeli 2007) vol-

---

<sup>36</sup> Ci si riferisce non soltanto alla soddisfazione per il lavoro in generale, ma anche alla soddisfazione per numerosi aspetti del lavoro, tanto intrinseci (crescita, autonomia, varietà, utilità sociale, democraticità, ecc.) e relazionali (rapporto con colleghi, dirigenti, volontari) quanto estrinseci (salario, ambiente, orario, sicurezza) (Borzaga 2000).

ta a rilevare la “presenza e la missione dei laici nella scuola cattolica”. L’indagine ha rilevato l’attaccamento alla scuola cattolica - intesa in senso ampio in quanto comprendente anche le scuole gestite non da un istituto religioso ma di ispirazione cristiana - attraverso due variabili: il numero di docenti con più di dieci anni di servizio e quelli che si dichiarano disposti a lasciarla (Tab. 4).

Tab. 4 – Attaccamento alla scuola cattolica (dati %)

	<i>Infanzia</i>	<i>Primaria</i>	<i>Sec. I gr.</i>	<i>Sec. II gr.</i>	<i>FP</i>
Docenti (laici e religiosi) di istituti religiosi con oltre 10 anni di servizio nella scuola cattolica	46	52,7	51,7	47,6	40,6
Docenti laici (di qualsiasi gestore) con oltre 10 anni di servizio nella scuola cattolica	30,6	46,7	46,2	41,8	43,2
Docenti (laici e religiosi) di istituti religiosi propensi a lasciare la scuola cattolica	17,9	43,2	31,3	34,7	29,3
Docenti laici (di qualsiasi gestore) propensi a lasciare la scuola cattolica	37	31	32	35,9	28,4

Fonte: Malizia, Cicutelli, Fedeli 2007, p.47

I docenti, laici e religiosi, con maggiore anzianità di servizio nelle “scuole a gestione religiosa” si aggirano mediamente intorno al 47% del totale, ma superano la metà nella scuola primaria e nella scuola secondaria di primo grado.

Leggermente inferiore è la permanenza dei docenti laici appartenenti a scuole di ispirazione cattolica quale che sia il gestore.

Più precisamente, secondo lo studio citato, «rappresenta circa il 60% la quota dei docenti laici con minore anzianità di servizio e quindi con un ancora scarso radicamento nella scuola cattolica» (Malizia, Cicutelli, Fedeli 2007, p.48).

Per quanto riguarda la “fedeltà” dei docenti, in media un insegnante su tre risponde positivamente circa la possibilità di abbandonare la scuola cattolica. Non vi sono differenze rilevanti tra docenti di istituti religiosi e docenti di scuola appartenenti ad altri gestori, ma nei primi si nota l’andamento sensibilmente diverso della scuola dell’infanzia e della scuola primaria. In quest’ultima la disaffezione cresce in misura significativa.

Tra le motivazioni dell’abbandono, soprattutto tra i docenti laici delle scuole gestite da ordini e congregazioni religiose, vi rientra il desiderio di uscire da un rapporto di lavoro precario. D’altra parte, trovano conferma anche quelle ipotesi di ricerca, richiamate sopra, che individuano all’interno della scuola non profit un elevato livello di soddisfazione del personale.

Dalla ricerca CSSC (2007, p.49) emerge un’ampia soddisfazione (superiore al 95%) per l’esperienza di insegnante nella scuola cattolica a dimostrazione del fatto che coloro che scelgono di insegnare in questo tipo di scuole hanno forti motivazioni intrinseche, sebbene fattori esogeni e contingenti influenzano un certo grado di disaffezione del personale.

Questi aspetti sono confermati dalle frequenze rilevate nella tabella seguente dove sono evidenziate le motivazioni alla base della scelta di insegnare nella scuola cattolica:

Tab. 5 – Motivazioni alla base della scelta di insegnare nella scuola cattolica (dati %)

	<i>Infanzia</i>	<i>Primaria</i>	<i>Sec. I gr.</i>	<i>Sec. II gr.</i>	<i>FP</i>
Educare ai valori cristiani	43	39,8	32,3	32,8	24,2
Perché le condizioni di lavoro garantiscono più ordine/disciplina	---*	12,9	16,7	17,8	14,2
Necessità di lavoro	16,5	14,2	19,9	24,3	16,8
Vocazione	15	10,8	8,4	8,9	6,7
Identificazione con il progetto educativo	64,3	69,4	67,5	68,5	53,4
Perché fornisce una formazione di qualità	31,3	33,3	30,4	29,3	35,8
Perché ci si riconosce nel pluralismo educativo scolastico	15,2	17,1	19,3	21	24,2
Altro	2,1	3,5	3,4	3,7	5,2
Nessuna risposta	1,4	1,7	0,6	0,7	1

\* Item non presente

Fonte: Malizia, Cicatelli, Fedeli, 2007, p. 50.

Le motivazioni più diffuse tra gli insegnanti della scuola cattolica sono l'identificazione con il progetto educativo, educare ai valori cristiani e perché la scuola fornisce una formazione di qualità. Sebbene siano presenti anche motivazioni "materiali", come le necessità di lavoro, quelle principali sono riconducibili al desiderio di contribuire ad un progetto educativo condiviso e di lavorare in un ambiente in sintonia con le proprie convinzioni religiose. Dalla ricerca emerge chiaramente che gli atteggiamenti prevalenti degli insegnanti della scuola cattolica sono l'attenzione alla persona, la capacità di dialogo e il lavorare in gruppo.

I dati presentati confermano l'esistenza nella scuola paritaria cattolica di tratti caratterizzanti una "comunità educante" con un modello collegiale che supporta un forte orientamento di tutta l'organizzazione alle persone, agli studenti così come agli insegnanti.

D'altra parte, occorre riconoscere i punti di debolezza di questo modello organizzativo anche alla luce di nuovi fattori di cambiamento che ne possono mettere in discussione l'efficacia come la crescente sostituzione di personale religioso con insegnanti laici, la maggiore pressione finanziaria sui bilanci delle scuole paritarie, la richiesta di partecipare attivamente allo sviluppo delle politiche educative su base territoriale.

Il management collegiale richiama la "forma clan" descritta da Ouchi (1981) come una forma organizzativa sostanzialmente chiusa, nella quale il principale meccanismo di integrazione è rappresentato dalla fiducia tra i membri che deriva dalla profonda aderenza a comuni valori culturali. La forte coesione interna può rappresentare anche il limite di questa forma organizzativa nella misura in cui i valori intorno ai quali è co-

struita vengono assolutizzati, portando ad erigere barriere culturali nei confronti di tutto ciò che è esterno e diverso.

Il management collegiale rivela i propri limiti sia in situazioni di forte cambiamento, in cui l'incertezza e il dinamismo impongono un elevato grado di flessibilità per leggere i mutamenti e adattare le strategie e i modelli organizzativi, sia in situazioni in cui è necessaria una maggiore interazione tra scuole paritarie e politiche pubbliche.

Sotto questo aspetto, la natura istituzionale della scuola come impresa sociale, pur condividendone taluni elementi, si presenta diversa dalla tradizionale immagine comunitaria o collegiale spesso attribuita alla scuola paritaria, tanto più se di ispirazione religiosa. Il modello dell'impresa sociale pone in primo piano la natura organica dell'impresa, l'adattabilità alle condizioni ambientali, la sua apertura agli interessi di tutti gli *stakeholder*, come condizione di sviluppo interno, ma anche di promozione di capitale sociale. I meccanismi istituzionali attraverso i quali l'impresa sociale produce capitale sociale includono le reti e le *partnership*, formali o informali, che portano la scuola a collaborare con svariati gruppi di *stakeholder*. Ad esempio per una scuola paritaria ciò può avvenire nell'ambito di politiche su base territoriale per la prevenzione della dispersione scolastica, l'integrazione degli stranieri, l'orientamento, la formazione degli adulti e l'alta formazione professionale.

In effetti, l'impresa sociale proietta il senso comunitario oltre l'organizzazione scolastica e oltre le tradizionali aggregazioni intermedie nelle quali si riconosce, promuovendo strutture e processi decisionali di tipo partecipativo che portano le scuole, singole o organizzate in rete, a sperimentare e cimentare relazioni fiduciarie con gli *stakeholder* delle comunità locali.

### **Limiti e prospettive di sviluppo dell'impresa sociale**

Una questione non secondaria concernente le condizioni di sviluppo della scuola come impresa sociale, riguarda la scelta di quale struttura legale assumere tra le molte possibili (associazione, fondazione, cooperativa, società). Tale scelta è rilevante almeno sotto due aspetti:

- creare le condizioni istituzionali più adatte a promuovere la partecipazione degli *stakeholder*, coniugando il più efficace perseguimento degli scopi con il contributo positivo allo sviluppo delle politiche educative su base territoriale;
- per il regime fiscale cui è soggetta l'attività economica.

La categoria "impresa sociale" si aggiunge alla categoria "fiscale" (ente commerciale, ente non commerciale oppure organizzazione non lucrativa di utilità sociale) ed alla categoria "legale" (associazione, fondazione, ecc.), focalizzandosi sulla natura del soggetto alla luce del fine (sociale) e dell'attività (economica) da esso esercitata. Pertanto, l'impresa sociale non è tanto da considerare un ulteriore soggetto che si aggiunge ai numerosi già presenti, ma costituisce una nuova categoria normativa "sostanziale" che raggruppa tutti gli enti dotati di certi requisiti previsti dalla legge (AA.VV. 2005).

In considerazione di ciò, un qualunque soggetto non profit avendo facoltà di diveni-

re impresa sociale, potrebbe qualificarsi al contempo come associazione-impresa sociale-Onlus o altra possibile combinazione. A parte la confusione di denominazioni che non aiuta a dare identità all'impresa sociale, è utile chiedersi perché una scuola paritaria dovrebbe qualificarsi come impresa sociale. Si possono considerare tre principali situazioni:

- la scuola paritaria già opera di fatto come impresa sociale ed ha assunto una coerente forma legale, ad esempio come cooperativa sociale o fondazione di partecipazione. In questo caso non ci sono grandi cambiamenti sia sotto l'aspetto della *governance* che del regime fiscale;

- la scuola paritaria si costituisce come impresa sociale nuova assumendo o avendo già assunto una forma legale societaria come accade per certe scuole srl o più spesso nella forma di società cooperativa a responsabilità limitata. In questo caso, l'utilizzo dell'*etichetta* impresa sociale serve a dare agli *stakeholder* un più chiaro segnale sulla missione perseguita. Inoltre, rispetto al caso precedente, ne derivano maggiori implicazioni sulla *governance* che va configurata per dare maggiori garanzie di coinvolgimento e partecipazione a lavoratori, famiglie e altri *stakeholder*;

- la scuola paritaria nasce per "gemmazione" da organizzazioni non profit già esistenti. Questo caso riguarda soprattutto gli enti ecclesiastici i quali potranno attribuire a soggetti organizzativi appositamente costituiti nella forma di impresa sociale la gestione delle attività di educazione, istruzione e formazione.

In tutti i casi l'attuale regime fiscale rappresenta un limite allo sviluppo dell'impresa sociale nel settore educativo.

Ai sensi della normativa tributaria (art. 73 del TUIR) la scuola paritaria è da ritenersi un ente commerciale. D'altra parte, il d.lgs. 460/97, che ha istituito le Onlus, prevede che possano accedere a tale qualifica le cooperative e gli enti senza scopo di lucro che esercitano la propria attività in determinati settori. Tra questi è compresa l'istruzione, ma soltanto se l'attività viene svolta nei confronti di soggetti svantaggiati dal punto di vista «fisico, psichico, economico, sociale o familiare» oppure se è diretta ad arrecare benefici a «componenti collettività estere, limitatamente agli aiuti umanitari» (art. 10. comma 2).

Dal momento che le scuole paritarie svolgono un servizio pubblico e devono accogliere, accettandone il progetto educativo, chiunque richieda di iscriversi, la norma istitutiva delle Onlus ha sostanzialmente escluso le scuole paritarie dalle agevolazioni fiscali previste per le Onlus anche se l'ente gestore è un ente non commerciale come gli enti ecclesiastici.

L'iter legislativo che ha portato all'emanazione della legge n. 62/2000 sulla parità scolastica, pur avendo cercato di superare le limitazioni della legge sulle Onlus, ha prodotto un testo che non è formulato in modo da togliere le incertezze circa il problema della loro ammissibilità a ricoprire la qualifica di Onlus (Colombo 2007).

La recente legislazione sull'impresa sociale non modifica il regime fiscale della scuola paritaria che intenda qualificarsi come tale. Non meno rilevante è il vincolo assoluto alla distribuzione di utili che rischia di rendere difficile la crescita soprattutto in un momento storico in cui l'efficacia delle attività educative dipende da un nuovo

connubio tra infrastrutture didattiche e qualità delle risorse umane che richiede consistenti capitali da investire e politiche retributive più attrattive.

Pur con questi limiti, occorre sottolineare il ruolo propulsivo che la nuova figura istituzionale può avere per lo sviluppo dei sistemi educativi. Ciò dipenderà sia dalle necessarie dinamiche di ristrutturazione all'interno del settore delle scuole paritarie nel saper cogliere la nuova filosofia gestionale ed organizzativa sotsesa dall'impresa sociale sia dalla capacità delle politiche pubbliche, in primo luogo di quelle finanziarie, di far leva sulla nuova figura dell'impresa sociale per innescare una maggiore competizione tra scuole paritarie e scuole statali basata sulla libertà di scelta delle famiglie.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2005), *Impresa sociale, numero monografico interamente dedicato alla legge delega 118/2005*, n. 2 del 2005, Trento
- Airoidi G. (1996), *Le aziende non profit: definizioni e classificazioni*, in *Accademia italiana di economia aziendale* (a cura di), *Le aziende non profit tra stato e mercato*, Bologna, Clueb
- Associazione Genitori Scuole Cattoliche (2007), *Scuola paritaria e risorse finanziarie*. Dossier in vista della Finanziaria 2008, 5 ottobre 2007
- Bacchiega A., Borzaga C. (2001), *Social Enterprises as Incentive Structures: An Economic Analysis*, in C. Borzaga, J. Defourny (a cura di), *The Emergence of Social Enterprises*, London, Routledge
- Bastia P. (2000), *Istituzioni di economia aziendale*, Padova, Cedam
- Borgonovi E. (1994), *Dalla storificazione dei fini e dalla flessibilità dei mezzi il contributo delle aziende nonprofit al progresso economico e sociale*, in AA.VV. *L'elasticità dell'azienda di fronte al cambiamento*, Aidea, Bologna, Clueb
- Borzaga C., Fiorentini G., Maticena A. (a cura di) (1996), *Non profit e sistemi dei welfare*, Roma, La Nuova Italia Scientifica
- Borzaga C. (a cura di) (2000), *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione*, Roma, FIVOL
- Borzaga C., Defourny J. (a cura di) (2001), *The Emergence of Social Enterprises*, London, Routledge
- Bruni L., Porta P.L. (a cura di) (2006), *Felicità e libertà. Economia e benessere in prospettiva relazionale*, Milano, Guerini e Associati
- Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia civile*, Bologna, Il Mulino
- Bush, T., Glover, D. (2003), *School Leadership: Concepts and Evidence*. Nottingham, National College for School Leadership
- Callahan R.E. (2002), *Education and the Cult of Efficiency*, Chicago, The University of Chicago Press
- Capaldo P. (1996), *Le aziende nonprofit fra Stato e Mercato*, in *Accademia italiana di economia aziendale* (a cura di), *Le aziende non profit tra stato e mercato*, Bologna, Clueb
- Caselli L. (1996), *La produzione e la distribuzione del valore*, in *Accademia italiana di economia aziendale* (a cura di), *Le aziende non profit tra stato e mercato*, Bologna, Clueb
- Catturi G. (1984), *Lezioni di economia aziendale*, vol. I: *L'azienda e l'ambiente in cui vive ed opera*, Cedam, Padova
- Coda V. (1988), *Valutazioni economiche e morali nella conduzione dell'impresa*, in AA.VV., *Etica ed economia in un'epoca di trasformazioni. Riflessioni dal versante dell'impresa*, Il Sole-24 Ore, Milano 1988, 77-102
- Colombo G. M. (2007), *Il profilo giuridico della fondazione e le sue potenzialità nell'ambito educativo*, Relazione presentata al Seminario Fondazioni e Reti Formative nella Scuola della Società Civile, CSSC, Roma 10 maggio 2007
- Commissione Europea (2004), *Contribuire a creare una cultura imprenditoriale. Guida alle buone prassi nel promuovere attitudini e competenze imprenditoriali attraverso l'istruzione*, Direzione generale delle Imprese, Bruxelles

- Defourny J. (2004), *L'impresa sociale nell'Europa allargata, concetto e realtà*, Impresa Sociale, n°4
- Defourny J., Nyssens M. (2006), *Defining Social Enterprise* in Nyssens, M. (ed.) *Social Enterprise – At the crossroads of market, public policies and civil society*, London and New York, Routledge
- Evers, A. (2001), *Il capitale sociale: risorse e finalità delle imprese sociali*, in C. Borzaga e J. Defourny (a cura di) *L'impresa sociale in prospettiva europea*, Edizioni 31
- Friedman M. (1970), *The social responsibility of business is to increase its profits*, New York Times Magazine, September 13
- Giussani L. (1995), *Il rischio educativo*, Torino, SEI
- Gori E. (2004), *L'istruzione e investimento in capitale umano*, in Giorgio Vittadini (a cura di), *Capitale umano. La ricchezza dell'Europa*, Milano, Guerini e Associati
- Grassi O. (2004), *Educazione, istruzione, capitale umano*, in Giorgio cittadini (a cura di) *Capitale Umano. La ricchezza dell'Europa*, Milano, Guerini e Associati
- Haijke H. Ramaekers G. (2001), *On management skills of young economists: Where they are learned, and does management pay off?* Maastricht, Research Centre for Education and the Labour Market
- Hansmann H.B. (1980), *The role of non-profit enterprise*, The Yale Law Journal, Vol. 89, pp. 835-901
- Istat (2008), *Le cooperative sociali in Italia. Anno 2005*, Istituto Nazionale di Statistica, Settore Pubblica amministrazione, Informazioni, n. 4, 2008
- Levine D.U., Lezotte L. W. (1990), *Unusually Effective Schools: A Review and Analysis of Research and Practice*, Madison, WI, National Centre for Effective Schools Research and Development
- Malizia G., Cicatelli S., Fedeli S. (a cura di) (2007), *La presenza e la missione dei laici nella scuola cattolica*, Centro Studi per la Scuola Cattolica, Roma
- Malizia G., Cicatelli S., Pieroni V. (a cura di) (2007), *La scuola cattolica in cifre. Luci e ombre di una situazione difficile*. Anno 2005-2006, CSSC, Roma
- Marcon G. (2002), *Le ambiguità degli aiuti umanitari. Indagine critica sul terzo settore*, Milano, Feltrinelli
- Mason C., Kirkbride J., Bryde D. (2007), *From stakeholders to institutions: the changing face of social enterprise governance theory*, Management Decision, Vol. 45 No. 2, pp. 284-301
- Matacena A. (a cura di) (1999), *Azienda non profit. Scenari e strumenti per il terzo settore*, Milano, Egea
- Matacena A. (2002), *Responsabilità sociale e comunicazione sociale nelle ANP*, in Hinna L. (a cura di) *Il bilancio sociale*, Milano, Il Sole 24 Ore
- Matteuzzi Mazzoni L. (1994), *Il sistema dei bilanci delle aziende pubbliche territoriali. Preventivi e consuntivi*, Bologna, Clueb
- Matteuzzi Mazzoni L., Paletta, A., (2006), *Economia e management dell'azienda pubblica*, Bologna, Clueb
- Mirvis P.H. e Hackett E. (1983), *Work and work force characteristics in the nonprofit sector*, Monthly Labour Review, vol.106, n.4, pp.3-12

- Mocan N.H. e Viola D. (1997), *The determinants of child care workers' wages compensation: Sectoral difference, human capital, race, insiders and outsiders*, Working Paper 6328, Cambridge
- Nyssens, M. (2006), *Social enterprise at the crossroads of market, public policy and civil society*, in M. Nyssens (eds), *Social Enterprise*, London, Routledge
- OECD (1999), *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris, OECD Publications Service
- OECD (2008), *Education at the Glance*, [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda).
- Ouchi W.G. (1981), *Theory Z: how American business can meet the Japanese challenge*, Menlo Park, Addison-Wesley
- Paletta, A. Tieghi M. (a cura di) (2007), *Il bilancio sociale su base territoriale. Dalla comunicazione istituzionale alla "public governance"*, Torino, Isedi
- Paletta A. (2008a), *La qualità del management scolastico come condizione per lo sviluppo dei sistemi educativi*, in *Autonomia e Dirigenza*, Gennaio-Febbraio-Marzo, pp.4-20
- Paletta A. (2008b), *Il controllo interno nella corporate governance*, Bologna, Il Mulino
- Ribolzi L. (2002), *L'autonomia delle scuole non statali: prime note sulle esperienze straniere*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Roma, Armando editore
- Schumpeter J. A. (1934), *The Theory of Economic Development*, 3d printing, 1963, New York, Oxford University Press
- Tessitore A. (1996), *La produzione e la distribuzione del valore*, in *Accademia italiana di economia aziendale* (a cura di), *Le aziende non profit tra stato e mercato*, Bologna, Clueb
- Vittadini G. (2006), *A proposito di impresa sociale*, Non Profit, Vol.4
- Walberg H.J.(2003), *Education and Capitalism: How Overcoming Our Fear of Markets and Economics Can Improve America's Schools*, Stanford, Hoover Institution Press
- Weick K.E. (1976), *Educational organizations as loosely coupled systems*, *Administrative Science Quarterly*, 21
- Weisbrod B.A. (1975), *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy*, Russell Sage Foundation
- Wiesbrod B.A. (1988), *The Nonprofit Economy*, Cambridge, M.A, Harvard University Press
- Zappa G. (1956), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo I, Giuffrè, Milano

---

# LE SCUOLE DELLA NOSTRA FIDUCIA: ESPERIENZE E RAPPRESENTAZIONI DI MADRI CON FIGLI IN SCUOLE PARITARIE

*Felice Carugati, Patrizia Selleri*

---

## Introduzione

Che lo si voglia o no, lo si approvi o meno, occorre riconoscere che le madri giocano un ruolo particolare e specifico nell'allevamento e nell'educazione dei figli, non solo durante il periodo corrispondente all'infanzia o alla scuola dell'obbligo, ma anche quando i bambini vedono crescere i primi baffetti e le bambine diventano 'signorine'.

Successivamente sono le stesse madri a riconoscere che 'le cose cambiano': ragazzi e ragazze non sono più i loro piccoli; a volte è sufficiente un'estate per constatare cambiamenti profondi: nel corpo, nei comportamenti, nei sentimenti, nei ritmi della vita quotidiana. Si tratta di cambiamenti sia desiderati sia temuti: madri e figli ne sono contemporaneamente attori e spettatori. In realtà dovremmo parlare anche dei padri, la cui presenza, soprattutto nelle nuove generazioni, sta assumendo caratteristiche specifiche (Fine-Davis, Fagnani, Giovannini, Højgaard, Clarke, 2004), ma per gli obiettivi di questo testo abbiamo deciso di tenerli da parte. Ci scuseranno. Ne parleremo in un'altra occasione.

Le madri possono essere considerate attrici e testimoni privilegiate dei fenomeni connessi all'allevamento, allo sviluppo e all'educazione. Parliamo esplicitamente e in primo luogo di allevamento, non soltanto per l'ovvia constatazione che ancora oggi, nella maggior parte dei casi, sono le madri naturali (o adottive) ad occuparsi direttamente della cura dei figli, ma anche perché stiamo assistendo in questi anni ad una forte ripresa del tema della 'maternità' e dei problemi clinici, sociali, etici e giuridici ad essa connessi. Non passa giorno che un notiziario non ci informi sul caso di una donna, magari non più giovanissima, che ha dato alla luce il suo primo figlio, dopo anni di ricorso a tecniche sofisticate: la madre è intervistata, ai medici sono richieste spiegazioni e delucidazioni; il piccolo o la piccola sono ripresi dalle telecamere, nella culla termica (magari un poco oscurati per evitarne il riconoscimento), intubati, nutriti, monitorati: un ennesimo successo della tenacia della madre (forse non solo) e delle tecnologie bio-mediche.

Una notizia certo, ma che comincia veramente a 'fare notizia' a condizione che si possa presentare qualche particolare sempre più eccezionale o almeno curioso: è il caso (proprio di questi giorni, estate 2008) di una donna indiana cinquantacinquenne già in menopausa (marito trentottenne, entrambi immigrati regolari in Italia da anni) che ha dato alla luce quattro gemelli, in seguito ad un trattamento realizzato in India.

La madre intervistata narra con grande soddisfazione di avere cercato questa gravidanza per anni e di avere deciso per l'India date le numerose difficoltà in Italia. I medici precisano i dettagli clinici: parto cesareo al settimo mese; peso fra i cinquecento e i

settecento grammi; madre in condizioni cliniche buone, dopo fasi di criticità dovute al carico cardio-respiratorio durante la gravidanza e al momento del parto. Tutti soddisfatti: un'altra notizia offerta e consumata nel giro di una torrida giornata estiva.

E le altre donne, le altre madri che hanno ascoltato le tv e letto i giornali, quali commenti avranno prodotto? Inni ad una maternità matura e lungamente perseguita? Timori, perplessità, giudizi negativi e disapprovazione per un ennesimo attentato ai ritmi biologici? Considerazioni legate alle origini asiatiche dei genitori, previsioni negative per il futuro dei gemelli? Come cresceranno? Vale la pena di forzare la natura sempre di più? E la scienza fino a che punto riuscirà a modificare il corso della natura? Ma è scienza questa? Sono commenti che abbiamo raccolto nei supermercati, nelle edicole, nei giardini pubblici frequentati da uomini e donne, giovani ed anziani, accaldati o freschi di vacanze.

Già, le madri sono agli onori delle cronache. Non solo le madri di neonati conquistati con le tecnologie, ma anche quelle già al lavoro per il rientro a scuola, dietro ai carrelli dei supermercati, che già da settimane offrono loro occasioni e sconti di ogni genere per zaini, libri e grembiulini.

E le madri di figli che hanno superato questa età? Sembrano socialmente meno visibili, meno interessanti dal punto di vista mediatico; ma attenti: l'interesse è in agguato. Un adolescente (ragazzo o ragazza) è vittima o artefice di condotte trasgressive, violente, di eventi drammatici: di quali famiglie è figlio o figlia? E i genitori dove sono, o meglio dove erano? Essere madre è una dolce esperienza, un'avventura o un mestiere rischioso? E allora si scava nella biografia di ogni madre, nella sua vita quotidiana privata o pubblica: è sposata, separata, divorziata, vedova? Che lavoro svolge? Ci sono lati oscuri o 'grigi' che possano costituire indici o indizi a lei addebitabili e suscettibili di spiegare, giustificare le condotte negative dei figli? E i figli quali risultati scolastici hanno/avevano a scuola? E quali amici? I genitori, la madre soprattutto, li conosce?

Diciamolo con franchezza: le madri sono sempre potenzialmente sospettabili e in stato di accusa; diciamo che a loro spetta comunque l'onere delle prove a difesa.

Non è questa la sede per rintracciare le origini di tale stato di cose: non escludiamo tuttavia che alcune componenti delle discipline psicologiche, e soprattutto certe divulgazioni di esse, abbiano contribuito a mettere sotto accusa le madri: se si sostiene che solo la madre naturale sia la (principale? Esclusiva?) dispensatrice delle cure ai figli (non si parla forse di 'cure materne' e di 'attaccamento materno?'), la conseguenza appare scontata: se i figli mostrano (presto o tardi) delle disarmonie o dei difetti (sociali, emozionali, cognitivi), spiegazioni, responsabilità, colpe sono da attribuire soprattutto alle madri, le quali, come già ammonivano i romani, sono sempre certe, mentre i padri lo sono soltanto 'talvolta' (*mater semper certa, pater unquam*).

### **Perché studiare le madri? Interrogativi sempre attuali**

È possibile interessarsi alle madri, studiare le loro opinioni, senza necessariamente entrare nella spirale delle responsabilità o delle colpe? Ma perché concentrarsi sulle

madri? Quali caratteristiche le rendono specifici oggetti di interesse scientifico e non soltanto mediatico?

Partiamo da una constatazione che è sotto gli occhi di tutti: le differenze fra gli individui, fra fratelli, o addirittura le somiglianze/differenze fra gemelli. È esperienza comune ascoltare due madri che si incontrano davanti ad una scuola o in un giardino, pronte a dedicare tempo, l'una per descrivere soddisfatta di 'non avere perso neanche una notte di sonno fin dai primi giorni della mia bambina', mentre l'altra, con le occhiaie infossate, incredula, cerca solidarietà per le notti insonni spese a spupazzarsi il figliolotto 'che si sveglia all'una di notte e vuole giocare fino alle quattro'.

D'altra parte le due madri non si limitano a descrivere i rispettivi pargoletti, ma arricchiscono la conversazione di confronti, argomentazioni, spiegazioni, giustificazioni, di chiamate in causa del padre assente o troppo interessato e invadente; di somiglianze/differenze con il figlio maggiore o un cugino coetaneo. Ma anche madri di figli più grandi, ragazzini o adolescenti, sono ricche di spiegazioni su somiglianze/differenze con padri, nonni, parenti, circa caratteristiche somatiche, sociali, abilità o difetti: in fondo tutti gli adulti, e le madri in particolare, si considerano, almeno un po', psicologi dello sviluppo!

Allora possiamo riassumere in due quesiti centrali questo vasto campo di interesse degli adulti circa lo sviluppo umano. Da un lato l'origine delle differenze fra individui, dall'altro le caratteristiche dei ritmi di acquisizione delle abilità umane, la questione circa la normalità dello sviluppo e l'influenza che si può esercitare sull'acquisizione di tali abilità. Quante madri, e non solo di piccoli, si chiedono: mio figlio è normale? È precoce? È in ritardo? Cosa posso fare per aiutarlo?

Se inizialmente è il ritmo di crescita (altezza, peso, apparato sensoriale e motorio) che raccoglie attenzione, rapidamente si aggiungono interrogativi circa lo sviluppo del linguaggio e delle prime abilità sociali (curiosamente associate da diverse madri al controllo degli sfinteri). A che età è lecito attendersi l'acquisizione di questo insieme di abilità? E più avanti, con l'ingresso all'asilo nido, alla scuola dell'infanzia e nel sistema scolastico, le attese dei diversi attori sociali (madri, insegnanti) verso la conquista di abilità motorie, cognitive, sociali, morali (la conoscenza e il rispetto delle regole!!) diventano pressanti, oggetto di discorsi quotidiani e di prese di posizione educative.

Vediamo ora di mettere ordine e di articolare queste prime riflessioni.

Possiamo iniziare con una constatazione di senso comune. Le madri sono prima di tutto donne: il lettore potrà sorprendersi di questa banalità, ma intendiamo accennare al tema, certo cruciale, delle trasformazioni antropologiche, sociologiche, giuridiche, religiose, ideologiche che caratterizzano il diventare donna nelle società moderne e quindi anche in Italia. Diciamo "diventare", in quanto è ormai acquisita (nell'ambito delle scienze sociali) la distinzione fra caratterizzazione sessuale e genere: la distinzione, cioè, fra maschio e femmina da un lato e uomo e donna dall'altro. Ci si passi l'affermazione: maschi e femmine si nasce (ma anche in questo caso qualche cautela è necessaria, data la varietà biologica); uomini e donne si diventa, attraverso percorsi di socializzazione complessi, variegati, a volte tortuosi e non privi di sofferenze.

A questo punto appare verosimile sostenere che, almeno in Italia, le donne continuano ad essere definite ancora (qualcuno può pensare per fortuna, altri purtroppo) come strumenti necessari per la riproduzione della specie. La maternità, e soprattutto l'allevamento della prole, appare ancora (in misura varia ma presente) l'obiettivo, lo scopo principe e centrale che le donne sono chiamate a perseguire. Questa visione (socialmente condivisa in varia misura) contribuisce ad una romanticizzazione della maternità e delle relazioni madre-figlio. Donne senza figli sono ancora considerate secondo due punti vista: come madri potenziali, oppure come donne che hanno fallito il compito di allevare prole. Senza considerare un punto di vista (in realtà un giudizio) più severo e cioè quello di donne individualiste o egoiste, in quanto responsabili (accusabili) della scelta di non avere figli.

Ma la riflessione continua. Posto che la maternità è socialmente valorizzata e considerata un obiettivo centrale nella vita delle donne, le circostanze e l'età appropriata per diventare madri sono anch'esse dipendenti dalle caratteristiche della società, della nazione in cui le donne vivono: si può essere troppo giovani oppure troppo anziane e cioè essere donne ma appartenenti ad una fascia di età 'sbagliata' per essere madri.

La maternità si è progressivamente intrecciata con l'entrata nel mondo del lavoro, tanto che si può parlare dell'essere madri come di un quasi-mestiere, ma anche di una doppia presenza delle donne nella società, come madri e come forza-lavoro. Così le attese, le richieste della società e della cultura diventano più o meno apertamente contraddittorie: assistiamo infatti alla commistione fra senso comune e trasformazioni delle conoscenze cosiddette scientifiche in prescrizioni, raccomandazioni.

Un esempio per tutti: i bambini devono stare a casa con le proprie madri il più a lungo possibile (ma fino a quale età?) oppure possono (devono) andare al nido? Come si vede i ruoli di madri e di lavoratrici vengono posti frequentemente in conflitto. D'altra parte gli interrogativi sopra indicati coinvolgono psicologi, educatori, insegnanti, moralisti, esperti in etica, decisori politici, operatori sociali. Quali argomentazioni portare a favore o contro? A quali teorie scientifiche fare ricorso? Quali fonti considerare autorevoli e degne di fiducia? E se le posizioni scientifiche mutano, ci può essere una posizione autorevole e definitiva? E se non esiste? Così le scienze diventano senso comune e il senso comune si trasforma in scienza 'in pillole', dove le raccomandazioni, le prescrizioni frequentemente sono soggette alle 'mode' del tempo.

Possiamo quindi sostenere che donne e madri sono al centro di dinamiche conflittuali a più livelli. A livello macro-sociale abbiamo visto che diventare donne e madri è oggetto di aspettative diverse: avere figli certamente, ma anche entrare, restare, uscire dal mercato del lavoro. A livello micro-sociale, e cioè dei singoli percorsi di vita, si diventa donne e madri secondo modalità più fini, legate allo status della famiglia, all'esperienza con i propri genitori e con adulti significativi. Tutti questi personaggi suggeriscono, propongono, restano indifferenti rispetto a desideri, dubbi, incertezze, propositi connessi alle scelte future di figli, alunni, giovani affidati alle proprie cure.

Possiamo quindi ipotizzare che le madri siano caratterizzate da una condizione potenzialmente conflittuale, in quanto collocate nei ruoli di madri e/o lavoratrici, ma an-

che come soggetti comunque considerati responsabili dello sviluppo e dell'educazione dei figli. Madri 'soltanto' casalinghe, oppure madri-lavoratrici: come conciliare questi due ruoli? Non entriamo nei dettagli di questo tema, pure oggetto di ricerche da parte delle scienze sociali e di dibattiti spesso accesi: teniamo però conto che di conflitto si tratta.

Riteniamo inoltre che la condizione conflittuale sia accentuata anche per un secondo ordine di questioni, legato al fenomeno delle differenze fra gli individui. È constatazione quotidiana (e apparentemente banale) che ogni individuo è diverso dall'altro, riguardo a caratteristiche fisiche, cognitive, sociali, emozionali. D'altra parte è altrettanto frequente ascoltare genitori, nonni, insegnanti attestare con sicurezza che un figlio (già alla nascita) è 'tutto suo padre'; una figlia (già alla nascita) è 'tutta sua madre'.

E aggiungiamo: quante volte abbiamo ascoltato una madre affermare di avere trattato tutti i suoi figli allo stesso modo, eppure 'non potrebbero essere più diversi uno dall'altro'. E quando si parla di gemelli? Gemelli identici o gemelli simili, la caccia alle somiglianze o diversità fra loro e con i parenti sembra non avere fine.

In termini generali, la questione circa le differenze fra individui può essere oggetto di interesse scientifico ma nel caso delle madri essa assume una caratteristica specifica. Le madri si trovano nella condizione di dover prendere atto delle differenze (per esempio, già alla nascita) e comunque di dovere prendere decisioni circa lo sviluppo e l'educazione dei propri figli, secondo tempi e modi non sempre prevedibili o programmabili. Esse possono avvertire che i fenomeni dello sviluppo e dell'educazione e le differenze fra individui sono per loro in larga misura misteriosi, inspiegabili; avvertono un senso di estraneità, di misteriosità, di inesplicabilità ma, contemporaneamente, si trovano, come madri, nella condizione di dovere prendere decisioni di vario tipo che richiedono una valutazione delle caratteristiche del proprio figlio (normale, precoce, intelligente, maturo?) e delle richieste sociali (iscrivere il proprio figlio al nido, alla scuola dell'infanzia, scegliere di proseguire negli studi, o altro).

Ma le madri devono anche trovare una spiegazione delle origini delle caratteristiche del figlio, soprattutto se le caratteristiche hanno una connotazione negativa. In questo caso entra in gioco non tanto la spiegazione delle origini quanto la necessità di trovare una risposta plausibile a domande del tipo: chi è responsabile se mio figlio non è normale, non è ancora maturo (pronto) per la scuola; non molto intelligente? Si può dire che proprio quando ci si trova di fronte alla mancanza o alla carenza di una o più caratteristiche socialmente valorizzate, diventa ineludibile trovarne le cause, le ragioni, le giustificazioni: non si può aspettare l'ultima scoperta o spiegazione scientifica degli esperti (ma quali sono veramente affidabili?). Occorre decidere, far presto; occorre costruirsi una propria teoria in grado di conciliare ciò che è difficilmente conciliabile ma che attenui (se non risolve) il conflitto fra l'inesplicabilità del fenomeno e la necessità di decidere.

Si può andare oltre. Abbiamo parlato della richiesta sociale di essere madri, di essere buone madri, madri adeguate, ma adeguate a che cosa? È qui che entrano in gioco le diverse teorie scientifiche, o almeno le loro divulgazioni più diffuse. Prendiamo una concezione sostenuta anche da approcci scientifici autorevoli: quella della importanza

decisiva delle cure materne (fornite dalla madre naturale!) soprattutto nei primi anni di vita. Se una madre ripone fiducia in questa concezione dovrebbe fare di tutto per fornire il massimo di cure fino a rinunciare al lavoro o a ridurlo al massimo. Ma se per ragioni diverse non può rinunciare al lavoro e neppure ottenere un tempo parziale? Rinuncerà ad avere un figlio? Ma se comunque lo ha già? Sarà una buona madre pur continuando a lavorare? Lo affiderà o lo abbandonerà ad un nido? Ma quali conseguenze sul futuro del figlio?

Se invece la madre ripone fiducia in un approccio scientifico che accorda importanza anche alla partecipazione alla vita sociale fra coetanei al nido e soprattutto alla scuola dell'infanzia, allora forse le decisioni delle madri saranno meno tormentate. Ma quale fiducia riporre nelle concezioni, scientifiche se amiche, educatrici, esperti alla Tv sono di pareri spesso fieramente opposti? come rimanere fermi su un decisione già presa?

È qui che si colloca la possibilità che le madri si sentano senza strumenti affidabili di spiegazione e qui si annida il sentimento di misteriosità e inesplicabilità e l'origine del conflitto.

### **Il contributo della ricerca**

Ecco quindi perché risulta interessante studiare le concezioni possedute dalle madri circa le caratteristiche cruciali dello sviluppo e dell'educazione, proprio a partire da queste riflessioni sulle dinamiche psico-sociali nelle quali le madri sono collocate, soprattutto sulla base dell'ipotesi che il sentimento di misteriosità sia all'origine di teorie di senso comune, forse ingenua, ma utili per comprendere come le madri fanno fronte alla complessità anche cognitiva dei loro compiti educativi.

Questo percorso di ricerca è iniziato oltre 20 anni fa (Mugny e Carugati, 1985), prendendo ispirazione da una teoria presente in psicologia sociale: la teoria delle rappresentazioni sociali. Qualche riferimento concettuale è necessario. Si parte dalla considerazione che il funzionamento del pensiero quotidiano è regolato da dinamiche cognitive che in un certo senso funzionano "al contrario del pensiero scientifico": nel pensiero quotidiano il ragionamento scientifico (fatto di ipotesi, dimostrazioni, probabilità statistiche) è soppiantato da elaborazioni collettive informali, in cui tutti possono avere diritto di parola, tutti possono possedere una risposta.

La vita quotidiana è il luogo in cui le persone producono e si scambiano conoscenze ma soprattutto giudizi, verdetti, ci si schiera pro o contro anche senza disporre di tutte le informazioni che uno scienziato, un poliziotto, un giudice riterrebbero indispensabili per avanzare una spiegazione, dichiarare chiusa un'indagine, emettere una sentenza. Come si può accettare che una madre possa avere ucciso il proprio figlio? Si diventa innocentisti o colpevolisti non tanto in funzione delle prove disponibili ma dell'accettabilità sociale di una condotta: si emette un verdetto di colpevolezza o di innocenza in funzione di teorie di 'senso comune': una mamma non può farlo, allora o è innocente oppure è pazza.

Non solo: le donne e le madri devono anche sciogliere un dilemma; la propria

identità di donne e di madri è in qualche misura messa in discussione dalla domanda: potrei farlo anch'io? Non è più una questione di spiegazione razionale ma di farsene una ragione rapidamente e di risolvere un conflitto; non si può aspettare la conclusione di indagini, né la sentenza di un tribunale: occorre prendere posizione. Si tratta di giudizi sociali che ciascuno di noi emette e che spesso sono in contrasto con le lungaggini della giustizia; nella vita quotidiana c'è un momento in cui occorre mettere la parola fine. Se poi ad un'analisi razionale l'argomentazione è lacunosa, le persone spesso non la riesaminano, anzi accusano chi lo fa notare di non essere informato oppure di utilizzare fonti inattendibili; a volte si passa alla svalutazione, alla delegittimazione dell'interlocutore, al litigio. Ma ciò avviene quando le persone sono attivate sul piano sociale ed emotivo rispetto alla questione in oggetto, sono provocate da essa, sono in una situazione di conflitto e di messa in discussione (almeno potenziale) della propria identità sociale. Nessuno perderebbe mai tempo nel discutere e cercare la risposta definitiva sull'esistenza dei buchi neri, delle stelle supernove, dell'antimateria.

Ecco dunque che nella vita quotidiana, se non mancano argomenti per esprimere opinioni o punti di vista, alcuni di questi diventano salienti, importanti per specifiche categorie sociali, in funzione del significato potenzialmente inesplicabile e conflittuale che quel tema, o quell'insieme di oggetti assume per queste categorie sociali.

In altri termini ciascuno può avere o meno opinioni sulla vastità di fenomeni o questioni che si incontrano nella vita quotidiana o attraverso i mezzi di informazione. Ciascuno può avere accesso a informazioni di vario genere su una miriade di temi e può esserne più o meno interessato. Eppure da molti decenni le relazioni fra scienza e senso comune si sono profondamente trasformate.

Le scienze mettono a disposizione teorie, nuovi concetti, interpretazioni di fenomeni scientifici, sociali, culturali. Ma dicendo 'mettono a disposizione' intendiamo riferirci al fatto che le conoscenze scientifiche subiscono processi di trasformazione quando sono divulgate: vengono utilizzate immagini, casi tipici, rappresentazioni grafiche (pensiamo alle figure che cercano di rappresentare la struttura dell'atomo, del sistema solare, oppure alla doppia spirale del DNA). E per riferirci a temi psicologici, pensiamo ad una delle rappresentazioni della psicoanalisi, immaginata come una casa, dove in cantina è collocato l'Inconscio, al piano terra l'Io e all'ultimo piano il Super-Io. E ancora, sentiamo spesso parlare di 'complesso di inferiorità', ritenendo che esso faccia parte della teoria psicoanalitica, ma non risulta che Freud ne abbia mai fatto cenno e nemmeno i suoi continuatori.

Le conoscenze scientifiche si diffondono e si trasformano: si è parlato a questo proposito di processi di diffusione, propagazione e propaganda (Selleri, Tomasetto, Carugati, 2007). In sintesi si può sostenere che le scienze entrano a far parte del senso comune e molte volte il senso comune viene fatto passare per conoscenze scientifiche. D'altra parte le conoscenze si diffondono ma non tutti possono accedere alle fonti scientifiche nella stessa misura.

Soffermiamoci un momento su quest'ultimo tema. Nel corso delle nostre ricerche e della pratica di docenti, abbiamo avuto modo di incontrare molte decine di insegnan-

ti e madri. Quante volte abbiamo dovuto tenere conto delle loro perplessità, dello scetticismo, se non dell'aperta avversione e opposizione, di fronte a presentazioni di approcci diversi dalle loro aspettative: per esempio, la possibilità che le difficoltà di apprendimento, dipendano in larga misura dalle condizioni organizzative e relazionali in cui si svolge l'attività didattica. Per non parlare del periodo adolescenziale. Se la pubertà non è la causa prima delle condotte degli adolescenti, allora cosa fare? Se un adolescente non ha raggiunto il pensiero logico-formale (come dice Piaget! ma Piaget dice proprio così?) come si fa a insegnare la matematica, la fisica, la geometria? Il disorientamento, se non lo scetticismo, si impossessa di madri e insegnanti; allora anche la psicologia non serve: l'ultima risorsa è la propria esperienza personale e professionale e 'al diavolo' gli psicologi. Inoltre possiamo far ricorso anche a cause familiari, alla società, alla televisione, alla perdita dei valori che diventano una sorta di mantra che copre una lacuna logica di cui raramente le persone sembrano rendersi conto: se (io insegnante) accuso la famiglia, ed io stessa ho una famiglia e dei figli, non rischio di accusare (almeno potenzialmente) anche me stessa?

Ecco qui un ulteriore fattore di conflittualità presso le madri. A chi attribuire le responsabilità? Gli esempi nella vita quotidiana non mancano. Una vicina che ha sempre lavorato e guarda che bel bambino che ha? Oppure un'altra vicina, sempre in casa, con un figlio che è una peste: sono esempi a disposizione per sostenere che vale meglio affidarsi all'esperienza personale oppure che le differenze in realtà non sono spiegabili: è la natura capricciosa che tiene le redini dello sviluppo dei figli oppure l'inspiegabile intrecciarsi delle vicende della vita.

Siamo di fronte ad una curiosa situazione che caratterizza le teorie psicologiche (e più in generale le scienze sociali e umane) e i saperi che esse producono e diffondono. Qualunque teoria che riguardi l'uomo e il suo sviluppo deve fare i conti con le concezioni più generali, filosofiche, ideologiche, religiose presenti nelle diverse culture ed epoche storiche. Fare i conti significa perfino entrare in conflitto anche aperto. Ne abbiamo già accennato a proposito della definizione della donna in termini più o meno esclusivamente biologici. La maternità è una missione, una scelta, un desiderio, un obbligo sociale, una condanna? Potremmo ampliare questa riflessione facendo riferimento, nel nostro paese, a periodi storici nei quali le diverse opzioni citate hanno avuto una sottolineatura molto diversa, anche in rapporto alle conseguenze politiche e sociali. Non è questa la sede per approfondire questo tema, ma l'accento è sufficiente per sostenere che quando si studiano idee e rappresentazioni occorre tenere ben presenti le relazioni che esse intrattengono con le culture e le posizioni sociali dei soggetti coinvolti.

### **L'intelligenza come oggetto delle rappresentazioni sociali**

Per illustrare questa dinamica che connette idee e posizioni sociali abbiamo studiato l'intelligenza ispirandoci alla teoria delle rappresentazioni sociali (Farr, Moscovici, 1988; Mugny, Carugati, 1985) proprio come risultato congiunto della inesplicabilità

soggettiva di un fenomeno, della situazione di conflitto e della necessità di prendere decisioni rispetto al fenomeno stesso.

Riassumiamo qui le linee essenziali della linea di ricerca (Mugny, Carugati 1985; Carugati, Selleri, 1995; 2004), condotta con campioni di adulti (genitori e insegnanti, con figli o senza figli) sottoponendo loro interviste e questionari sulle definizioni dell'intelligenza, le dinamiche del suo sviluppo, sulle procedure didattiche ritenute efficaci per affrontare difficoltà di apprendimento e su altri contenuti di cui riferiamo più sotto.

I risultati principali mettono in luce una grande ricchezza e complessità di contenuti evocati dal termine stesso di intelligenza. Oltre che un modello logico-matematico ed il suo prototipo, il computer, il termine intelligenza evoca anche costruzione, interiorizzazione e capacità di adeguarsi alle norme e ai valori sociali dei gruppi di appartenenza; intelligenza evoca pure successo scolastico, che richiede abilità anche molto diverse da quelle logiche (capacità di adeguarsi alle regole della scuola, per esempio).

Questa molteplicità di significati si ritrova anche per quanto riguarda lo sviluppo dell'intelligenza appare sia la negazione stessa dello sviluppo (l'intelligenza non si sviluppa) sia l'apprendimento di regole sociali come fattore di sviluppo. Accanto a queste definizioni emerge l'importanza della qualità delle relazionali nelle classi e le capacità professionali degli insegnanti; fino a due affermazioni perentorie: l'intelligenza non si sviluppa, è un dono di natura; alcuni alunni nascono più intelligenti, altri meno; affermazioni che sono state inquadrare come una vera e propria teoria dell'intelligenza come dono (Mugny, Carugati, 1985), che è presente soprattutto in quegli adulti che riconoscono che la scienza è incapace di spiegare in modo esauriente le differenze di intelligenza fra gli alunni.

Altrettanto variegata appaiono le concezioni circa le procedure didattiche ritenute efficaci per alunni in difficoltà scolastiche (il riferimento sono alunni della scuola dell'obbligo): parlare delle difficoltà con i genitori; assicurarsi che l'alunno capisca bene cosa fare; accertarsi se l'alunno ha problemi familiari; insegnare all'alunno ad essere rigoroso e preciso; far lavorare l'alunno in un piccolo gruppo; aumentare i compiti a casa, mostrare all'alunno che è indietro, promettere all'alunno una ricompensa; chiedere aiuto ad esperti; individuare le difficoltà con adeguati test; migliorare il clima di classe.

Nel corso delle prime ricerche è stato esplorato anche il rapporto con le materie scolastiche, per studiare in che misura esse sono ritenute importanti per valutare il grado di intelligenza dei bambini: le materie risultano raggruppate in materie a forte valenza (matematica, geometria, italiano), a debole valenza (disegno, ginnastica, musica) e attività linguistiche (ortografia, lettura). Da ultimo sono state studiate sia l'importanza attribuita alle discipline scientifiche sia le fonti di informazioni per la comprensione dell'intelligenza. Per quanto riguarda le prime, sono citate le scienze umane e sociali (psicologia della personalità e del linguaggio, psicologia sociale, sociologia dell'educazione, antropologia culturale), le discipline cliniche (neuropsichiatria infantile, psicoanalisi), quelle filosofiche e quelle biologiche (compresa la pediatria).

Le fonti di informazioni spaziano dagli specialisti di vario genere (pediatri, medici di base, psicologi, assistenti sociali) ai mass media, alla formazione professionale, per

giungere a due fonti molto interessanti: le relazioni sociali informali (amici, colleghi) e l'esperienza parentale (discussioni con i figli, difficoltà incontrate con i figli, rapporti con gli insegnanti dei figli).

Se questo è il 'mercato' delle idee e delle concezioni sull'intelligenza e sul suo sviluppo, cosa troviamo quando le colleghiamo con il sentimento di inspiegabilità delle differenze di intelligenza fra gli alunni. Ciò è stato possibile (Mugny, Carugati, 1985) suddividendo in due gruppi coloro che si dichiarano d'accordo oppure no. Avendo proposto una scala a cinque punti (1: massimo disaccordo - 5: massimo accordo), la suddivisione è stata fatta utilizzando lo strumento statistico della mediana, che divide un campione in due sotto-campioni sulla base del 50% delle risposte: coloro che ritengono che l'intelligenza sia spiegabile in termini scientifici (NONMIST) e coloro per i quali l'intelligenza è un fenomeno sostanzialmente misterioso e inspiegabile (MIST). Il risultato più interessante è che i soggetti MIST sono i più favorevoli all'interpretazione dell'intelligenza come un dono distribuito in misura diseguale fra gli individui, una sorta di "teoria delle disuguaglianze naturali" che si colora di un certo elitismo: occorrono programmi adatti agli alunni più intelligenti, in modo che essi non siano ostacolati né frenati da coloro che hanno difficoltà di apprendimento; occorrono strumenti di valutazione adeguati; diventare intelligenti significa conformarsi alle norme sociali e scolastiche; la logica e la matematica sono i prototipi dell'intelligenza; gli alunni intelligenti provengono da famiglie che danno importanza all'intelligenza; per sviluppare l'intelligenza occorrono adeguati strumenti di valutazione; gli errori degli alunni rivelano il livello di intelligenza; diventare intelligenti significa conformarsi alle norme sociali e scolastiche; bisogna essere intelligenti per riuscire a scuola; l'intelligenza non si sviluppa, è un dono di natura, alcuni alunni nascono più intelligenti, altri meno.

Come si vede, alle definizioni più generali si associano temi squisitamente scolastici; in qualche modo intelligenza, caratteristiche della scuola e prestazioni scolastiche, sono considerate inscindibili: intelligenza e scuola sono un tutt'uno.

In altri termini, soprattutto madri che sono anche insegnanti, (Carugati, Selleri, 2004) nella misura in cui ritengono che la scienza non sia in grado di spiegare in modo autorevole e convincente la natura dell'intelligenza e le differenze fra alunni, fanno propria quella teoria (già citata) fondata sull'intelligenza come un dono; una teoria delle disuguaglianze interindividuali. Questa teoria di senso comune consente di padroneggiare mentalmente esperienze sociali importanti (il mestiere di madre e di insegnante) rispetto a ciò che esse contengono di inesplicabile (le difficoltà scolastiche e l'insuccesso scolastico, per esempio).

Inoltre le madri definiscono l'intelligenza anche come conformismo sociale e quindi ritengono di dovere svolgere pressioni sull'alunno per assicurare l'apprendimento delle regole sociali e considerano il successo scolastico come criterio di intelligenza. Posizioni solo apparentemente contraddittorie, esse ci fanno intravedere quanto sia complessa e conflittuale l'identità delle madri, costrette a districarsi simultaneamente fra i figli, le loro specificità individuali e le esigenze normative della socializzazione e della scuola. La conferma è documentata da questo risultato: di fronte al quesito "Chi

è responsabile delle difficoltà di apprendimento?” le madri non insegnanti tendono a responsabilizzare gli insegnanti, le insegnanti senza figli tendono a responsabilizzare le famiglie, mentre le insegnanti che sono anche madri tendono ad essere molto più prudenti nel responsabilizzare sia le famiglie sia la scuola, sottolineando come l'intelligenza sia sostanzialmente una caratteristica naturale, distribuita in modo diseguale fra gli alunni (i bravi e i mediocri) (Carugati, Selleri, Scappini, 1994).

Inoltre, le madri che hanno un lavoro fuori casa difendono maggiormente l'idea di uno sviluppo spontaneo e autonomo, rispetto alle madri 'soltanto' casalinghe, le quali invece considerano l'intelligenza come il risultato di relazioni con l'adulto continue e affettuose: come non avanzare l'ipotesi che queste idee svolgano una funzione importante nel proteggere un'identità di 'buona madre' potenzialmente messa in discussione?

Proprio su questo interrogativo abbiamo approfondito lo studio nel corso degli anni. Vent'anni dopo la prima ricerca (Mugny, Carugati, 1985) il quadro d'insieme dei risultati è stato confermato in un campione nazionale di insegnanti donne e madri appartenenti a tutti gli ordini del sistema scolastico italiano: scuola primaria, scuola superiore di primo e secondo grado. Abbiamo intitolato questo lavoro: *Intelligenza, pratiche didattiche e riforme scolastiche: le organizzazioni mutano, le rappresentazioni persistono* (Carugati, Selleri, 2004). Infatti l'organizzazione generale delle rappresentazioni appare praticamente confermata e sostanzialmente stabile. Vent'anni dopo, la teoria delle disuguaglianze individuali, presente negli insegnanti di tutti gli ordini scolastici appare come il principio organizzatore delle loro rappresentazioni dell'intelligenza e delle pratiche didattiche. Questo principio è operante soprattutto nelle insegnanti madri, che ritengono inspiegabile l'intelligenza e agisce suggerendo un insieme di pratiche didattiche centrate sulla valutazione severa, sul confronto con compagni che hanno maggiore successo, sul lavoro di gruppo, sul miglioramento del clima delle classi. Non si osservano differenze rilevanti fra le insegnanti dei diversi ordini scolastici (e operanti in scuole statali e paritarie), né fra le regioni studiate (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Calabria).

La teoria delle disuguaglianze individuali e il suo corrispettivo didattico (così come l'abbiamo già illustrato più sopra) costituiscono un principio di organizzatore socio-cognitivo, un nucleo di idee solido e persistente attraverso il tempo e le riforme dell'istituzione scolastica.

### **Da studentesse a madri: le funzioni dell'esperienza**

Quanto è rilevante l'esperienza scolastica delle madri in relazione alle scelte e ai percorsi scolastici dei figli? A questo scopo è possibile considerare come temi pertinenti la loro esperienza scolastica precedente (frequenza a scuole statali o private, all'epoca); i criteri di scelta per iscrivere i figli ad una scuola statale o paritaria; il tipo di cura e di sostegno offerto ai figli nel corso della vita quotidiana; il tipo di partecipazione alla vita delle scuole; il grado di soddisfazione rispetto all'offerta formativa delle scuole; il grado di impegno economico richiesto per la frequenza dei figli alla scuola prescelta; il grado di soddisfazione per i risultati scolastici dei figli; un giudizio su alcu-

ne caratteristiche del sistema scolastico italiano e sui problemi più gravi che esso presenta; il grado di influenza percepita sulle condotte dei figli; la previsione sul loro futuro scolastico-professionale. Inoltre abbiamo proposto, attraverso un questionario, i contenuti delle rappresentazioni dell'intelligenza e della pratiche educative, già illustrati e che erano emersi come i più significativi nelle ricerche precedenti: questi contenuti sono stati collegati all'esperienza di essere madri, al lavoro di cura dei figli e alla loro partecipazione alla vita scolastica.

È un'osservazione forse banale che il prestare cure, a tutte le età, si svolge e si intesse nelle pieghe e nei ritmi della vita quotidiana. L'interesse per lo studio dettagliato della vita quotidiana coinvolge molte discipline: in Italia, l'ISTAT (in collaborazione con diversi Ministeri e con l'Istituto degli Innocenti) svolge da anni sondaggi dettagliati che riguardano le famiglie e i bambini (ISTAT, 2005; Ciccotti, Sabbadini, 2007) ma non mancano documentazioni molto dettagliate anche nell'ambito della psicologia (Musatti, 1992; 2005; Emiliani, 2002). È opportuno rimandare a questi lavori per cogliere la ricchezza dei mutamenti sociali che percorrono le famiglie e i servizi per l'infanzia italiani. In questa sede ci limitiamo a studiare un aspetto specifico, quello che riguarda la relazione fra esperienza scolastica passata delle madri e aspetti cruciali dei rapporti fra vita quotidiana familiare ed esperienza scolastica dei figli.

Quante volte i genitori si rivolgono ai propri figli ricordando la propria esperienza scolastica? Quanto è comune ascoltare le madri, mentre aspettano i figli davanti alla scuola, soffermarsi a commentare le vicende scolastiche dei figli, ricordando i propri insegnanti, individuando somiglianze e differenze; distribuendo giudizi di merito, magari arrivando al fatidico "ai miei tempi sì, che la scuola funzionava bene!"

Riprendendo queste affermazioni così frequenti nei discorsi quotidiani, possiamo immaginare una qualche relazione tra l'esperienza scolastica dei genitori e quella dei figli? Alcuni autori hanno studiato empiricamente questo argomento (Räty, 2003). Essi sostengono l'esistenza di una relazione fra livello di istruzione ed esperienza scolastica dei genitori e le loro idee ed atteggiamenti verso la scuola in generale, ma anche l'esistenza di una relazione tra i medesimi temi e previsioni circa il livello di scolarizzazione futura dei figli. Concretamente è possibile studiare genitori con diversi livelli di scolarizzazione, ricostruendo la loro posizione (esperienze, valutazione) verso il sistema scolastico in generale e la scuola frequentata, per poi chiedere previsioni circa il futuro scolastico dei figli.

Queste ricerche si inquadrano in una tradizione consolidata di studio delle relazioni fra classe sociale e atteggiamenti verso il sistema scolastico. Gorman (1998), ad esempio, suggerisce che la probabilità che i genitori aderiscano o rifiutino l'ideologia meritocratica, secondo la quale un livello alto di istruzione favorisce il successo professionale, appare correlato con la loro attuale posizione sociale e con l'essere stati oggetto di 'ingiustizie di classe' durante la loro scolarizzazione (Räty, 2003, 44). In particolare le esperienze negative sembrano collegate al sentimento di essere stati trattati ingiustamente e in maniera non adeguata rispetto alle proprie aspettative, capacità, desideri. In breve "la scuola non faceva per me".

Nel già citato studio di Gorman, circa la metà di genitori di classe operaia in Usa avevano un ricordo positivo della propria esperienza scolastica e un atteggiamento positivo verso il futuro scolastico dei propri figli; invece l'altra metà ricordava frustrazioni e addirittura qualche umiliazione e esprimeva valutazioni negative e di scherno verso i 'secchioni', quelli con buoni risultati scolastici.

I genitori con istruzione universitaria, invece, ricordavano una scuola positiva e soprattutto ricordavano che i loro genitori davano per scontato che proseguissero gli studi, come esperienza di transizione, fondamentale per entrare nell'età adulta. Anche nel caso di genitori finlandesi (Räty, Leinonen, Snellman, 2004) i soggetti con istruzione universitaria consideravano del tutto ovvio che i propri figli proseguissero oltre la scuola dell'obbligo, mentre tra i genitori con istruzione professionale la prosecuzione non era affatto scontata, ma oggetto di discussione e di attenta valutazione. D'altra parte queste previsioni sono confermate dalle statistiche scolastiche finlandesi, dove circa l'80% di studenti con genitori di livello universitario, e soltanto 50% di studenti con genitori di istruzione professionale, proseguono verso studi di tipo liceale.

È quindi possibile immaginare il lavoro di cura verso i figli non solo come un insieme di pratiche, ma anche come un insieme di idee sulle ragioni che spingono ad adottare specifiche condotte nella vita quotidiana. Certo, "pensare" ai figli richiede risorse in termini di tempo a disposizione, uno spazio dialogico con se stessi che si ottiene soprattutto quando la fatica quotidiana di perseguire un progetto di vita in comune con altri non esaurisce tutte le risorse a disposizione ma consente di occuparsi del presente progettando il futuro (come suggerisce il titolo di un lavoro già pubblicato: Selleri, Carugati 2007).

È in questo lavoro che sono documentate, attraverso un campione di madri con figli in età di scuola materna ed elementare, le relazioni articolate fra la valutazione sul proprio passato di studentesse, l'esperienza attuale con il figlio, la progettazione del suo futuro, il grado di soddisfazione per le caratteristiche dell'organizzazione della vita quotidiana e l'impegno che essa richiede.

È presente una tipologia di madri che, indipendentemente dal titolo di studio e dalla professione esercitata, hanno avuto ripetenze, si dichiarano piuttosto insoddisfatte sia della propria esperienza scolastica sia di quella del figlio; si riconoscono abbastanza insoddisfatte dell'organizzazione familiare, nonostante l'impegno profuso da loro stesse e richiesto al figlio. Si tratta di madri sostanzialmente affaticate dalle routine quotidiane e insoddisfatte.

Come contrappunto, troviamo che un grado di soddisfazione da medio a medio-alto è associato ad esperienze scolastiche e professionali più gratificanti. Le madri con titolo di studio superiore si dichiarano piuttosto soddisfatte della loro esperienza di studentesse e lo sono anche della scuola frequentata dal figlio, così come del modo in cui organizzano la vita familiare. Inoltre, per il futuro del figlio, immaginano il proseguimento negli studi.

Forse si può immaginare che negli anni della loro scuola queste ragazze abbiano imparato che accumulare nozioni serve a ben poco se non si incontra qualcuno (ieri un

“buon insegnante”, oggi una ‘buona madre?’) capace di offrirsi come punto di riferimento nel corso della vita. E allora forse, ponendosi nei confronti della scuola del figlio non soltanto con richieste da ‘clienti’, ma offrendo spazio al dialogo ed alla collaborazione, queste madri trovano nella scuola un sostegno alla propria attività quotidiana, hanno più fiducia nel lavoro degli insegnanti, non sono antagoniste ma partecipi. Inoltre, anche ammettendo qualche effetto di ‘gradimento sociale’ capace di far lievitare le valutazioni su alcuni temi, questo risultato suggerirebbe l’esistenza di una rappresentazione condivisa del loro ruolo in famiglia, che per alcune madri può agire come immagine con la quale presentarsi all’esterno e per altre come criterio di riferimento per valutare se stesse.

Nel caso della professione, le casalinghe appaiono sostanzialmente fra le più soddisfatte, anche rispetto alla scuola del figlio, in grado di fare fronte ad imprevisti quotidiani, impegnate nell’organizzazione familiare, anche se non emerge un particolare riferimento al futuro del figlio.

Le madri con esperienze professionali medio- alte si collocano in una posizione intermedia: sostanzialmente soddisfatte, anche se ritengono la vita quotidiana più impegnativa da governare, disponendo di risorse inferiori rispetto alle casalinghe ed anche meno soddisfatte della scuola del figlio per il quale, comunque, prevedono un proseguimento degli studi fino all’università.

Si tratta di una galassia di rappresentazioni e di comportamenti (sia pur riferiti) che arricchisce la tematica del “prendersi cura dei figli” e che conferma quanto sia opportuno considerarne le specificazioni lungo tutto l’arco di vita e le relazioni con l’esperienza precedente delle madri, con le caratteristiche concrete dell’organizzazione familiare e con le risorse personali che le madri si riconoscono. Passato, presente e futuro appaiono non semplicemente la rete che sostiene il prendersi cura dei figli, ma i luoghi della negoziazione fra caratteristiche personali, percorsi di socializzazione, al mestiere di ‘madri’, risorse e limiti della vita quotidiana.

### **Quali madri abbiamo studiato?**

Confortati da questi risultati, abbiamo proceduto allo studio di un campione di madri con almeno un figlio in età di scuola dell’obbligo e superiore, per approfondire le dinamiche socio-cognitive all’opera nell’esperienza delle madri. Si tratta di un campione di 426 madri che hanno figli iscritti in scuole paritarie fra l’ultimo anno della scuola primaria e il biennio di scuola superiore; campione estratto da uno più ampio composto da oltre 1000 madri<sup>37</sup>. Complessivamente un terzo di queste madri ha figli

---

<sup>37</sup> La ricerca è stata condotta nell’ambito di un progetto nazionale finanziato dal MPI (Trasformazioni normative e relazioni fra gli attori sociali nel sistema formativo italiano. Riforma della Scuola: rappresentazioni, resistenze e atteggiamenti di insegnanti e genitori-PRIN prot. 2004142157\_002) e realizzato da tre gruppi di ricerca delle Università di Genova (prof.ssa Luisa Ribolzi, coordinatore nazionale del progetto), Torino (prof. Lorenzo Fischer), Bologna (prof. Felice Carugati). I dati sono stati raccolti nel periodo 2004-2006.

nella scuola superiore di secondo grado e due terzi nella scuola superiore di primo grado, tutti equamente distribuiti nelle tre regioni considerate e cioè Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte.

Non si tratta di un campione statisticamente rappresentativo dell'insieme delle madri con figli in età scolare delle tre regioni e non intendiamo quindi generalizzare alcuno dei risultati che presenteremo. Ci limiteremo ad individuare alcuni risultati che ci appaiono comunque pertinenti per comprendere l'avventura delle madri studiate, di fronte a questioni rilevanti in ambito educativo.

### **Caratteristiche socio-anagrafiche delle madri**

Nella stragrande maggioranza, esse sono radicate nelle rispettive regioni di residenza: solo per il 7,5% dei casi sono nate in altre ragioni o all'estero. Sostanzialmente per oltre il 61,5% dei casi si tratta di madri piuttosto stabili dal punto di vista della residenza.

Per quanto riguarda le caratteristiche socio-professionali e socio-culturali delle madri, abbiamo accorpato in due categorie il livello socio-professionale: classe operaia e piccola borghesia (livello medio-basso) e classe media + professioniste (livello medio-alto); analogamente abbiamo accorpato in due categorie il titolo di studio delle madri: scuola dell'obbligo + istituto professionale (livello medio-basso) e diploma di scuola superiore + laurea (livello medio-alto).

Si osserva così che almeno la metà delle madri (228/426 pari al 53,5%) è di livello medio-alto<sup>38</sup>.

Tuttavia una quota pari al 18% delle madri (24/134) è di livello socio-professionale medio-basso ma di livello socio-culturale medio-alto, mentre circa un quinto è di livello socio-professionale medio-alto e di livello socio-culturale medio-basso. Solo il 5,6% appartiene a livelli medio-bassi (23/426) su entrambe le variabili. Non disponiamo di dati statistici di riferimento sulla popolazione delle regioni studiate, e quindi offriamo questo risultato come suscettibile di ulteriori raffinamenti.

Per quanto riguarda l'età delle madri essa varia fra i 33 e i 60 anni con una distribuzione normale; come ci si poteva attendere, le madri più giovani hanno soprattutto i figli nella scuola dell'obbligo, mentre le madri con figli nella scuola superiore sono distribuite in modo approssimativamente uguale nelle tre fasce di età considerate (fino a 44 anni; da 45 al 48; oltre 48 anni). Più in dettaglio, circa un quarto delle madri supera i

---

<sup>38</sup> Per livello socio-culturale medio-basso intendiamo: scolarizzazione dell'obbligo e istituto professionale; Superiore: maturità e laurea. Per classe operaia: operaio specializzato, operaio non specializzato e simili, lavori saltuari, temporanei; piccola borghesia urbana e rurale: commerciante, artigiano; classe media impiegatizia: insegnante, impiegato di concetto, infermiere professionale, assistente sociale e simili; classe di servizi: dirigente, magistrato, professore universitario, professionista, imprenditore. Sia per il livello di istruzione che per quello socioeconomico, si è scelto di fare riferimento alla modalità più elevata dei due coniugi, prendendo in considerazione il titolo di studio più elevato in possesso di uno dei due e, in relazione al livello socio-economico è stata considerata, fra le professioni svolte dai coniugi, quella sociologicamente più elevata.

49 anni; si tratta di madri certo in età giovanile, ma che confermano un andamento demografico ormai consolidato.

È da notare inoltre che metà delle madri oltre i 48 anni hanno figli in età dell'obbligo (e cioè 5 - elementare e 1 e 3 - media). Le relazioni fra età delle madri e il loro livello socio-professionale e socio-culturale, mostrano una maggiore presenza in tutte le fasce di età di madri di livello socio-professionale medio-alto, così come per il livello socio-culturale. Possiamo così concludere che le madri studiate appartengono a livelli socio-professionali e socio-culturali prevalentemente medi e medio-alti.

### **Caratteristiche dei figli e delle famiglie**

Quali caratteristiche hanno i figli che frequentano scuole paritarie? Esiste un'equilibrata ripartizione fra maschi e femmine (circa la metà) in tutte le classi di età delle madri. Questi studenti (sia maschi sia femmine) sono per il 40% circa figli unici e vivono, nella stragrande maggioranza, con entrambi i genitori.

### **L'esperienza scolastica delle madri**

In che modo la frequenza scolastica in scuole paritarie è stata presente anche nelle madri? In realtà per i due terzi (274/426; 64,3%) (indipendentemente dall'età) hanno frequentato soltanto scuole statali; il 5,6% ha frequentato soltanto scuole paritarie, mentre il restante 27,3% è passato da un tipo di scuola all'altro o viceversa, in proporzione uguale. Complessivamente, queste madri hanno una storia scolastica di successo: per oltre il 70%, anche le madri di livello socio-culturale medio-basso, (nel caso delle madri di livello medio-alto la percentuale è dell'85,9%) non hanno avuto esperienza di ripetenze; diverso invece è il riconoscimento di avere incontrato nella loro esperienza scolastica almeno un buon insegnante: soltanto il 45% di madri di livello socio-culturale medio-basso lo afferma, a fronte del 77,8% delle madri di livello socio-culturale medio-alto. Per quanto riguarda il successo scolastico non ci sono differenze significative rispetto al tipo scuola frequentata, statale o paritaria.

Come è prevedibile, esiste una relazione positiva fra successo scolastico e un 'buon insegnante' incontrato (le madri senza bocciature lo riconoscono nel 76,7% dei casi), ma anche nel caso di madri ripetenti il 57,5% di esse riconosce di averne incontrato almeno uno. Ancora, abbiamo chiesto alle madri un giudizio sintetico e complessivo sulla propria esperienza scolastica; esso appare positivo: dal 69,3% delle madri con scolarizzazione medio-bassa, all'84,9% delle madri di livello medio-alto. Madri riconoscenti o insegnanti significativi? Non possiamo decidere.

Resta comunque il tema interessante della soddisfazione rispetto alla propria esperienza scolastica: questa, nella letteratura specialistica, costituisce un indicatore sensibile che è in relazione positiva con il proseguimento degli studi per i figli (ci riferiamo, per esempio, ad un lavoro condotto in Finlandia: Raty, 2003). In effetti, a fronte di 73 madri che hanno ripetuto almeno un anno, solo il 46% prevede che il proprio figlio si

iscriverà all'Università, mentre nel caso delle madri con successo scolastico, il 62,3% di esse immagina un futuro universitario per il figlio/a.

Si tratta di una differenza significativa, sulla quale tuttavia non incide il genere dei figli: la previsione è identica per studenti e studentesse! Ma anche le madri che non hanno incontrato nemmeno un buon insegnante, per oltre la metà (54,3%) prevedono che il proprio figlio si iscriverà all'università, a fronte del 62,5% delle madri con un'esperienza più favorevole; anche in questo caso nessuna differenza fra figli maschi e femmine. È da segnalare comunque che circa il 33% dell'intero campione non si pronuncia (non saprei). Saggia prudenza delle madri?

### **In che misura le madri sono coinvolte nelle scelte e nel supporto alla vita scolastica dei propri figli?**

È fin troppo noto che le madri svolgono quella che in sociologia della famiglia è descritta come la doppia presenza: oltre al tempo impiegato nel lavoro, una volta a casa esse si rimboccano le maniche e si occupano della vita quotidiana fra le pareti domestiche. Quale posto occupa la cura dei figli in relazione alla loro attività scolastica? Questa cura può realizzarsi almeno secondo tre modalità: scelta della scuola in relazione all'abitazione della famiglia; partecipazione alla gestione della scuola; supporto allo studio del figlio a casa.

Partiamo da un interrogativo che sorge sempre di fronte alla scelta della scuola per il figlio: si sceglie la scuola più vicina a casa o al posto di lavoro della madre, oppure la scuola più adatta? Abbiamo posto questa domanda in quanto nella letteratura specialistica (Carugati, Selleri, 1996) non tiene conto delle opportunità offerte da una scuola vicino a casa o al lavoro è considerato un indicatore sensibile della cura verso i propri figli. Nel caso delle nostre madri soltanto un quinto dichiara di avere scelto una scuola vicino a casa o al posto di lavoro, sostanzialmente senza differenze rispetto al livello socio-professionale e al tipo di scuola frequentata.

Un secondo tema riguarda il tipo di supporto che le madri offrono ai figli rispetto ai compiti a casa; in questo caso il livello socio-culturale influenza in modo esplicito la condotta delle madri: abbiamo il 59% di madri di livello medio- basso contro il 68% di madri di livello medio- alto che dichiarano di occuparsi in vario modo della preparazione dei propri figli, mentre le ragioni a giustificazione del mancato sostegno sono di solito "il figlio non ha compiti", "se la cava da solo" oppure "non ho tempo".

Complessivamente tuttavia, almeno  $\frac{3}{4}$  delle madri si dichiarano soddisfatte della propria condotta circa questo tema, senza differenza rispetto al livello socio-culturale. Resta comunque il riconoscimento, da parte del restante 25%, che si potrebbe fare di più: ma il lavoro impegna troppo, così come è riconosciuto il non sentirsi all'altezza di aiutare il figlio, rispetto alle caratteristiche dei compiti o degli argomenti di studio.

L'inadeguatezza (almeno relativa) attribuita ai programmi, ai testi scolastici, ai compiti costituisce un argomento che le madri citano spesso quando si parla con loro. Si tratta di un argomento che merita riflessioni più approfondite che qui non possiamo

svolgere, ma che rappresenta un'eco della loro esperienza scolastica: spesso genitori, anche di livello culturale medio-alto, riconoscono di trovarsi a disagio quando leggono o sfogliano testi di italiano, matematica, storia. Sembra che il 'loro' italiano, la 'loro' storia, la 'loro' matematica siano diversi da quella dei figli: questi genitori non si ritrovano più; si dichiarano smarriti.

Le madri del nostro campione sono soddisfatte della propria esperienza scolastica, anche se con moderazione. Si parla di soddisfazione senza entusiasmo anche nei confronti della cura verso la vita scolastica dei figli. Lo confermano le risposte al quesito circa il coinvolgimento nella gestione della scuola dei figli, oltre i tre quarti (78%) delle madri riconoscono di non partecipare attivamente; le restanti svolgono il ruolo di rappresentanti di classe o membri del consiglio di istituto. L'andamento in relazione al livello socio-professionale e socio-culturale è analogo, senza differenze di rilievo anche rispetto al tipo di scuola dei figli.

### **Madri, figli e scuole paritarie**

Abbiamo illustrato che le madri da noi studiate, anche se in percentuale modesta, hanno frequentato una scuola paritaria; possiamo ora chiederci quale sia l'esperienza dei figli: essi hanno sempre frequentato scuole paritarie, oppure è stata una scelta preceduta da altre esperienze?

Se incrociamo l'esperienza scolastica delle madri e quella dei figli, soltanto una piccola minoranza di studenti e di madri condividono l'esperienza esclusiva della scuola paritaria (15 madri su 426); di questi, 13 studenti frequentano la scuola dell'obbligo e 2 una scuola secondaria superiore.

Che si tratti di un'esperienza che caratterizza in modo variegato queste madri e i loro figli è confermato dalle scelte scolastiche riguardanti i fratelli: delle 256 madri che hanno altri figli, il 57% di questi figli frequentano o hanno frequentato soltanto una scuola paritaria; il 18% solo una scuola statale, mentre il restante 25% ha frequentato entrambi i tipi di scuola.

Per completezza di informazione abbiamo chiesto in che misura la scelta scolastica di fare frequentare una scuola paritaria incidesse sul bilancio familiare; come prevedibile, l'incidenza diminuisce in relazione al livello socio-economico: si passa dal 48,5% circa delle madri di livello medio-basso al 30,5% delle madri di livello più favorito. Analogo andamento si ritrova rispetto al livello socio-culturale. Si passa dal 43% per il livello medio-basso al 34% per il livello medio-alto.

### **L'esperienza scolastica dei figli: giudizi e valutazioni sui risultati e sulla qualità della scuola**

Alla moderata soddisfazione per il proprio impegno nella cura della vita scolastica dei figli fanno comunque da contrappunto i risultati scolastici dei figli: soltanto nel 10% dei casi, le madri dichiarano che i risultati scolastici sono insufficienti: per essere

precisi, il 17% per i figli nella scuola secondaria superiore; il 5% per i figli nella scuola dell'obbligo.

Anche il giudizio sulla preparazione professionale degli insegnanti del figlio è positivo: per la risposta "quasi tutti" si passa dal 60% per scuola superiore al 74% per la scuola dell'obbligo, mentre se si aggiunge la risposta "un buon numero" si passa dall'85% al 94%: un plebiscito! Questi risultati non subiscono differenze in relazione al livello socio-professionale e socio-culturale delle madri.

Questo andamento è confermato dal giudizio complessivo sul grado di soddisfazione per la scuola del figlio: le madri con figli nella scuola superiore sono molto soddisfatte nel 55% dei casi le madri con figli nella scuola dell'obbligo sono molto soddisfatte nel 70% dei casi. A conferma di questo risultato esse dichiarano di avere partecipato, all'atto dell'iscrizione del figlio a scuola, a specifici incontri promossi dalle scuole per fornire informazioni; inoltre queste madri considerano sufficienti le informazioni che ricevono dalla scuola sui risultati scolastici del figlio. Questi risultati non trovano variazioni significative rispetto al livello socio-professionale e socio-culturale.

Per quanto riguarda la valutazione sul grado di impegno di studio richiesto dalle scuole al figlio, le madri lo ritengono adeguato per oltre il 70% dei casi; trascurabile la percentuale di madri che ritengono che il proprio figlio "lavori troppo". Quale conoscenza hanno le madri dei voti dei figli? Praticamente tutte hanno indicato il voto più recente ottenuto dal proprio figlio in italiano e in matematica. E si tratta di voti piuttosto soddisfacenti, dato che è molto ridotta nell'intero campione la percentuale di valutazioni insufficienti.

Tenuto conto di questi risultati, sembra proprio che complessivamente le madri siano soddisfatte dell'esperienza scolastica dei figli; appare quindi appropriata la curiosità di conoscere se la scuola frequentata merita di essere suggerita ad un'altra famiglia: la risposta è praticamente unanime: soltanto 13 madri hanno risposto negativamente. Per figli sostanzialmente così bravi, quale futuro scolastico-professionale è immaginato?

Le madri di livello socio-culturale medio basso prevedono un futuro universitario per il 52%, mentre per le madri di livello medio-alto si tratta del 62,7%; interessante la quota di madri prudenti: 37,5% per le madri di livello medio-basso; 31,6% per le madri di livello medio-alto. Per quanto riguarda la scuola frequentata, la prudenza (risposta "non saprei") è di un terzo in entrambi i casi.

### **Influenza sui comportamenti del figlio**

Nella letteratura specialistica è da molto tempo oggetto di studio il grado di influenza che le madri ritengono di avere su aspetti importanti dello sviluppo dei figli: per esempio, le abilità cognitive (ragionamento, creatività) e le abilità sociali (comportamenti educati, rispetto delle regole civili). I soggetti studiati in questo tipo di ricerche hanno figli in età prescolare.

Più in dettaglio, le madri distinguono tre aree di influenza: sui comportamenti sociali, esse ritengono di avere maggiore influenza rispetto agli insegnanti; su abilità ge-

nerali, quali curiosità e abilità linguistiche, l'influenza di genitori e insegnanti è percepita come approssimativamente uguale; in riferimento ad abilità di tipo scolastico (lavorare bene a scuola, interesse per le materie) sono gli insegnanti a essere ritenuti più influenti (Emiliani, Carugati, 1985, cap. 5).

L'andamento generale dei risultati di questo tipo di ricerche mostra che il grado di influenza percepita decresce con il crescere dell'età dei figli, con il minimo riferito all'adolescenza e senza differenze rispetto al genere dei figli. Ciò significa che, secondo le madri, l'età adolescente sia quella in cui, sostanzialmente, 'i giochi sono fatti'.

A partire da questi risultati, ci siamo chiesti cosa pensano madri con figli di età superiore, quali le nostre, che si trovano nella curiosa situazione di dovere (o avere piacere) di convivere con i propri figli ancora per un certo numero di anni, secondo le indicazioni che le statistiche demografiche recenti ci confermano. Ecco perché abbiamo ritenuto interessante porre alcune quesiti alle madri del nostro campione sul tema dell'influenza percepita. In relazione alla scuola frequentata, il 59,4% delle madri di scuola dell'obbligo ritiene di avere attualmente molta o moltissima influenza sui comportamenti del proprio figlio, a fronte del 46,6% delle madri di scuola superiore.

Tenendo conto che una parte di queste madri ha 49 anni e oltre, possiamo ben comprendere questa posizione che consideriamo prudente oppure realistica. D'altra parte l'influenza percepita non varia in relazione alle variabili sociologiche ma in funzione di contenuti specifici e appare variamente distribuita fra genitori e insegnanti:

*Tab. 1 - Influenza attuale percepita dalle madri e attribuita agli insegnanti (dati percentuali)*

	<i>Scuola dell'obbligo Madri</i>	<i>Scuola superiore Madri</i>	<i>Scuola dell'obbligo Insegnanti (donne)</i>	<i>Scuola superiore Insegnanti (donne)</i>
Condotta in classe	33,1	33,8	59,0	48,9
Spirito critico	54,9	45,9	33,8	36,1
Impegno civico	65,9	60,9	20,1	20,3
Decisioni scolastiche future	57,7	49,6	27,0	27,8
Piacere di imparare	14,7	21,8	71,7	60,1
Successo scolastico	23,2	24,1	63,8	53,4
Comportamenti a rischio	67,9	50,3	11,3	16,5

Come si vede dalla tab.1, per la maggior parte dei temi le madri con figli nella scuola dell'obbligo si ritengono maggiormente influenti rispetto alle madri della scuola superiore, una conferma indiretta dell'andamento generale già indicato nella letteratura che ha studiato madri con figli più piccoli; non ci sono differenze significative per quanto riguarda il livello socio-culturale (40,1% medio-basso; 48,8% medio-alto) e neppure rispetto al livello socio-professionale, a testimonianza che il tema dell'influenza percepita sembra costituire un nucleo duro, un centro di gravità, un ancoraggio che accomuna le madri, senza particolare relazione con le variabili sociologiche.

Abbiamo già parlato del quasi-mestiere che le madri svolgono: probabilmente la questione dell'influenza è una delle sue componenti. Un commento specifico merita il confronto fra influenza personale e influenza attribuita agli insegnanti: il risultato più evidente è la netta separazione fra influenza sulle condotte scolastiche (a netta responsabilità degli insegnanti) escluse le scelte scolastiche future, e condotte che possiamo chiamare civiche, sulle quali le madri si ritengono nettamente più influenti, in particolare sulle condotte a rischio.

E per quanto riguarda l'influenza futura? In relazione alla scuola frequentata, il 52,2% delle madri con figli nella scuola dell'obbligo ritengono che la propria influenza diminuirà nel futuro, così come il 36,1% delle madri di figli nella scuola superiore; un numero assai ridotto (sotto l'8%) di entrambe le categorie ritiene che aumenterà, mentre il 55% (scuola superiore) e il 45% (scuola dell'obbligo) ritengono che resterà stabile. Un quesito forse un po' impertinente: resterà stabile in quanto è già considerata diminuita negli anni precedenti? La differenza fra scuola superiore e scuola dell'obbligo rispetto alla diminuzione fa supporre che le madri di scuola dell'obbligo si sentano, in un certo senso, 'nell'occhio del ciclone', mentre per le madri della scuola superiore, si può supporre che abbiano già fatto esperienza della diminuzione e quindi siano attestate su una percezione realistica di quanto possano influenzare i propri figli. Se poi incrociamo l'influenza attuale percepita (molta o moltissima) con l'influenza futura, troviamo che la metà di queste madri (della scuola dell'obbligo) ritiene che la propria influenza diminuirà.

### Uno sguardo sul sistema scolastico italiano

Abbiamo chiesto alle madri un giudizio sintetico sul sistema scolastico italiano nel suo complesso. Il nostro campione è diviso in tre parti: su una scala da 1 a 10, il 40,4% dà un giudizio di insufficienza (giudizio da 1 a 5); il 29,6% lo dichiara sufficiente (giudizio 6); il restante 30,0% si spinge a valutarlo fra il 7 e il 10. Le differenze fra madri con figli in scuola dell'obbligo e in scuola superiore sono molto modeste, mentre le madri di età intermedia (45-48 anni) sono più severe rispetto alle madri delle due altre fasce di età.

Un secondo tema affrontato riguarda il cosiddetto 'anticipo scolastico' e cioè la possibilità di entrare nella scuola materna prima dei tre anni e nella scuola primaria prima dei sei anni. I due terzi delle madri sono contrarie, indipendentemente dal tipo di scuola frequentata dal figlio ed un ulteriore quarto di esse è favorevole, ma a condizione che si non si ecceda con i tempi dedicati all'insegnamento formale; i medesimi risultati si ottengono in relazione alle variabili socio-professionali e socio-culturali.

Rispetto al tema che fa da contrappunto al precedente: 14 anni sono troppo pochi per scegliere il futuro scolastico? Le madri si dichiarano favorevoli per oltre il 60% dei casi e sostengono che l'obbligo scolastico deve esser posto a 16 anni; il 30% invece ritiene che 14 anni è l'età giusta per scegliere se proseguire verso un percorso superiore, mentre il restante 10% dichiara che un ragazzo a questa età, se lo vuole, ha diritto di andare subito a lavorare.

Sul tema della valutazione degli insegnanti, le madri si dichiarano molto favorevoli (fra il 60% per la scuola superiore e il 70% per la scuola dell'obbligo). Ancora, le madri (in grande maggioranza e senza differenze rispetto alle variabili sociologiche) si dichiarano favorevoli a procedure di valutazione periodica degli insegnanti, sia per premiare i migliori sia per allontanare i peggiori: solo un quinto delle madri sostiene non necessario valutare gli insegnanti.

In relazione ai problemi considerati più gravi nella scuola italiana, le madri indicano per oltre la metà dei casi la presenza di episodi di violenza e di maleducazione (o di inciviltà, come dicono i ricercatori francesi), l'ingresso di sostanze proibite, lo scarso impegno nello studio da parte degli studenti; anche in questo caso senza differenze sensibili fra tipi di scuole e fra variabili sociologiche.

Da ultimo, le madri riconoscono che i costi dell'istruzione non devono essere a carico soltanto dei genitori che hanno figli a scuola. Si tratta di un riconoscimento che ricalca in modo significativo il dettato costituzionale e rincuora che sia così diffuso.

Rincuora anche che le madri sostengano che la scuola, al di là delle differenze interindividuali, debba occuparsi di tutti gli alunni, anche dei meno dotati; sorprende però che siano più favorevoli a questa linea di condotta le madri con figli nella scuola superiore (77%) rispetto alle madri della scuola dell'obbligo (72%): differenza non rilevante ma che segnaliamo.

Prima di concludere questa parte, il lettore avrà rilevato che non abbiamo mai indicato differenze fra le madri delle regioni studiate: non si tratta di una nostra dimenticanza, ma dell'assenza di differenze degne di nota; così abbiamo deciso di non appesantire la presentazione e di segnalare questa sostanziale omogeneità soltanto a questo punto.

In sintesi, i risultati che abbiamo illustrato possono essere ben riassunti nel titolo del contributo: queste scuole paritarie 'godono della fiducia' delle madri; esse sono sostanzialmente soddisfatte senza specifiche differenze fra scuole dell'obbligo e scuole superiori, né in riferimento alle variabili studiate. Tuttavia, poiché le nostre madri non costituiscono un campione statisticamente né sociologicamente significativo, la prudenza è d'obbligo.

La provenienza regionale, la sostanziale omogeneità socio-professionale e socio-culturale, il fatto che non dichiarino particolari difficoltà nel sostenere i costi che derivano dalla scelta di una scuola paritaria, sono tutte caratteristiche che rendono le nostre madri un campione relativamente privilegiato. Altri lavori, di tipo più specificamente statistico-sociologico, potranno dirci se l'utenza delle scuole paritarie riproduce le caratteristiche generali della popolazione studentesca italiana o, più in dettaglio, delle regioni che abbiamo studiato.

### **Intelligenza e pratiche didattiche: cosa pensano le nostre madri dell'intelligenza, del suo sviluppo e delle pratiche didattiche?**

I risultati che presentiamo sono il frutto dell'analisi della parte del questionario dedicata a questi temi. Un questionario è uno strumento di ricerca che spesso è in grado

di rilevare più di quanto le risposte dei soggetti esprimono. L'esperienza della psicologia sociale suggerisce infatti ai ricercatori di andare "oltre l'informazione" esplicita e di immaginare, nella costruzione dello strumento, quali temi possano sottostare a quelle crocette tracciate sul foglio.

Ogni item è come un piccolo carotaggio nelle idee, nelle rappresentazioni, nelle opinioni e negli atteggiamenti di chi risponde; inoltre, quando si decide di limitare la scelta del campione a specifiche tipologie di soggetti, come "le madri" nel nostro caso, l'opzione metodologica è dovuta in primo luogo a quanto già si conosce di quella specifica categorie di soggetti ed in secondo luogo all'interesse di approfondire nuove ipotesi generate dall'aver rivisto i risultati precedenti alla luce nuove conoscenze che hanno dato luogo ad un nuovo interrogativo di ricerca.

Nel caso delle madri, le domande sulla loro esperienza scolastica, sui loro figli e sul loro futuro hanno profonde radici nelle loro idee e rappresentazioni sulla natura dell'intelligenza, sul rapporto tra natura e cultura, sul fatto che l'intelligenza sia statica oppure possa modificarsi negli anni. Potremmo considerare le idee sulla natura dell'intelligenza come uno dei temi fondamentali che contribuiscono a costruire la trama storico-culturale della nostra esperienza di vita occidentale e per questo è stato importante inserire questi *item* nel questionario.

Vediamoli ora più da vicino. Abbiamo scelto 11 item sull'intelligenza già studiati nelle ricerche precedenti. Essi si differenziano su una serie di dimensioni che, tutte insieme, contribuiscono ad illustrare alcune sfaccettature dell'argomento. Ci sono item sulla natura dell'intelligenza in generale e sulla rapporti fra Natura e Cultura; un terzo tema riguarda il "ragazzo/a in generale" contrapposto all'alunno/a, e per finire c'è la questione mai risolta delle differenze riscontrabili tra gli individui, fenomeno in qualche misura misterioso e inspiegabile.

I 16 item sulle pratiche didattiche ritenute efficaci di fronte a difficoltà di apprendimento (anch'essi già utilizzati in precedenza) sono ispirati ad una domanda generale: come si può intervenire? Per esempio adottando una prospettiva che vede l'alunno come possibile beneficiario di interventi diretti ad altri soggetti che si occupano di lui (i genitori, il capo d'istituto, gli esperti); oppure agendo sul contesto (migliorare il clima di classe, farlo lavorare con singoli compagni o in piccolo gruppo). Diversa è la prospettiva che conta sull'aumento del lavoro scolastico, oppure quella che vede nella competizione, nei premi e nelle punizioni l'incentivo per migliorare. Altro tema è quello degli interventi che agiscono direttamente sull'alunno, sulle sue capacità di riflessione, sul metodo di lavoro, partendo da una precisa diagnosi delle difficoltà.

Non manca, infine, un item che si ricollega alla sottostante dimensione sulla natura dell'intelligenza e che, posto tra gli interventi didattici, ha lo scopo di far emergere ancora una volta un'idea generale sulla natura dell'intelligenza.

Le madri dovevano rispondere a questi item utilizzando una scala a cinque punti dove 1 definisce il massimo disaccordo con il contenuto dell'item e 5 il massimo accordo. Sono state condotte due analisi fattoriali distinte per gli item sull'intelligenza e per gli item sulle pratiche didattiche. In sintesi l'analisi fattoriale è una tecnica statistica

che ha lo scopo di individuare quali sono le relazioni che esistono fra i contenuti degli item. Maggiore è la relazione fra i diversi item (fra i contenuti) maggiore è la probabilità che i soggetti non rispondano 'a caso' ma seguendo un principio organizzatore, un qualche criterio, che viene chiamato 'fattore'. Concretamente l'analisi fattoriale estrae più di un fattore; nel nostro caso, anche per semplicità di presentazione, abbiamo deciso di limitarci a tre fattori per l'intelligenza e tre per le pratiche didattiche.

L'intelligenza è descritta attraverso tre fattori che sintetizzano le risposte delle madri. Il primo di essi raggruppa questi contenuti: gli alunni intelligenti provengono da famiglie che danno importanza all'intelligenza; per sviluppare l'intelligenza occorrono adeguati strumenti di valutazione; gli errori degli alunni rivelano il livello di intelligenza; diventare intelligenti significa conformarsi alle norme sociali; occorrono programmi scolastici adatti agli alunni più intelligenti.

Si tratta di una molteplicità di temi di ordine diverso. Troveremo questa caratteristica presente in tutta la nostra presentazione.

Da un lato la relazione diretta fra errori e intelligenza: come dire che se si sbaglia c'è carenza di uno strumento del pensiero: non si è ancora raggiunto un certo stadio di sviluppo se ci si riferisce ad un modello piagetiano; non funziona un qualche 'modulo del pensiero', se ci si riferisce ad alcune dei più recenti approcci delle scienze cognitive. In ogni caso l'errore è una sorta di affidabile termometro o cartina di tornasole chimica; e infatti si suggeriscono adeguati strumenti di misura e valutazione, ai quali si riconosce anche la funzione di promuovere lo sviluppo dell'intelligenza. A questa posizione teorica si associano strettamente gli altri temi, assai più concreti: le famiglie e il conformismo alle norme sociali.

Il secondo fattore si concentra su due contenuti: bisogna essere intelligenti per riuscire a scuola; la logica e la matematica sono i prototipi dell'intelligenza.

Anche in questo caso, livello teorico e concretezza della vita quotidiana si associano in modo indissolubile. Dove si manifesta l'intelligenza logico-matematica? La scuola è considerata come il tempio laico dove essa viene anche sancita.

Il terzo fattore costituisce il nucleo di ciò che abbiamo già presentato come la "teoria delle disuguaglianze individuali": che non potrebbe essere più chiara ed esplicita; l'intelligenza non si sviluppa, è un dono di natura; alcuni alunni nascono più intelligenti, altri meno.

Questa è l'organizzazione complessiva dei fattori riguardanti l'intelligenza: si tratta di un'organizzazione ricca, articolata e con una propria coerenza interna, in quanto sono presenti diversi livelli di discorso: da quelli più astratti e generali a quelli che evocano sistematicamente la vita quotidiana a scuola: norme, strumenti, attori.

È coerente, certo, ma di una coerenza che deve essere compresa all'interno delle caratteristiche dei soggetti che abbiamo studiato. Le madri non sono scienziati né esperti disciplinari ma attori implicati direttamente nelle dinamiche della vita quotidiana (le famiglie, le scuole, gli alunni).

Se consideriamo i contenuti delle rappresentazioni sociali come il materiale grezzo da assemblare cognitivamente per costruire un insieme dotato di senso, allora il senso

che esse attribuiscono ai contenuti, e quindi la costruzione cognitiva, è influenzata dalla relazione che esse hanno nei confronti dell'intelligenza. In particolare, questa relazione attiva l'identità sociale delle madri, che infatti appare con il suo potenziale di conflitto: individuare la relazione fra intelligenza e famiglie degli alunni ne è l'indicatore più chiaro. Se come madre riconosco tale relazione, la mia famiglia (io stessa) valorizzo l'intelligenza di mio figlio? E in che modo? E se mio figlio non mi appare particolarmente intelligente?

Ecco quindi una coerenza che cerca di tenere insieme diversi temi; coerenza che razionalmente (dall'esterno dell'esperienza di madre) può apparire debole o contraddittoria. Si tratta così di una 'razionalità' che possiamo definire sociale, non per diminuirne il valore ma per sottolinearne l'origine e la funzione, soprattutto quella di dare un senso, di conciliare contenuti anche di forte impatto ideologico, alcuni dei quali venuti di discriminazione elitaria. È il caso, nel primo fattore, dei programmi per gli alunni più intelligenti, questione che trova un rinnovato interesse (e vivaci polemiche) in questi mesi.

Considerando nell'insieme i tre fattori, la gamma di discorsi si articola fra una concezione innatista e logico-matematica dell'intelligenza, la sua distribuzione diseguale fra gli individui, la sua manifestazione nella scuola, il supporto potenzialmente offerto dalle famiglie e la connotazione elitaria presente caratterizzata da una delle funzioni attribuite alla scuola (adattare i programmi agli alunni più intelligenti).

Questi sono i tre fattori organizzatori delle risposte. Ci chiediamo ora quali posizioni assumono le madri rispetto a questi fattori e quali differenze presentano rispetto alle variabili da noi utilizzate per caratterizzarle? Ci riferiamo alle fasce di età, alla residenza, al titolo di studio (le classiche variabili sociologiche) e alla nostra variabile socio-cognitiva e cioè al grado di inspiegabilità del fenomeno intelligenza, misurato dalla risposta all'item: le differenze di intelligenza tra gli alunni costituiscono un mistero che la scienza è incapace di risolvere.

Per descrivere i risultati sull'intelligenza e sulle pratiche didattiche, abbiamo calcolato per ogni soggetto la media dei punteggi sugli item che compongono i fattori; questo nuovo punteggio rappresenta il grado di accordo su ciascun fattore per ogni soggetto. Abbiamo così sei nuove variabili dipendenti (tre per l'intelligenza, tre per le pratiche didattiche) il cui valore varia fra 1 e 5. Con queste variabili possiamo condurre delle analisi della varianza per rispondere ai quesiti: ci sono differenze su ciascun fattore, rispetto all'età delle madri, alla regione di residenza, al titolo di studio, al grado di inspiegabilità? sono più d'accordo un gruppo di madri rispetto ad un altro?

Il primo risultato è che non sono presenti differenze degne di nota rispetto alle variabili sociologiche: le madri, indipendentemente dall'età, regione di residenza, livello socio-professionale e socio-culturale, si collocano in una posizione di accordo medio rispetto ai temi dei fattori.

Esse cioè si dichiarano abbastanza d'accordo sul fatto che gli alunni intelligenti provengono da famiglie che danno importanza all'intelligenza; che per sviluppare l'intelligenza occorrono adeguati strumenti di valutazione; che gli errori dell'alunni rivela-

no il livello di intelligenza; che diventare intelligenti significa conformarsi alle norme sociali; che occorrono programmi scolastici adatti agli alunni più intelligenti. Le nostre madri inoltre ritengono che occorre essere intelligenti per riuscire a scuola e che la logica e la matematica sono i prototipi dell'intelligenza. Infine l'intelligenza non si sviluppa, è un dono di natura mentre alcuni alunni nascono più intelligenti, altri meno.

Possiamo così confermare che le nostre madri, che hanno scelto per i propri figli scuole paritarie, condividono pienamente queste opinioni sull'intelligenza insieme ad altri campioni di madri insegnanti e non insegnanti, che abbiamo studiato nel corso degli anni.

Il secondo risultato, per noi altrettanto interessante, è la sistematica differenza fra le madri che dichiarano inspiegabile l'intelligenza rispetto a madri che attribuiscono la capacità di spiegare che cosa è l'intelligenza per le quali la scienza è degna di fiducia. Le prime sono sistematicamente più favorevoli ad una concezione innatista logico-matematica e in un certo senso elitista e discriminatoria dell'intelligenza, concezione che si accompagna ad una forte concentrazione sulla scuola, sui programmi e sull'adeguamento conformista alle regole sociali.

Troviamo qui confermata la dinamica in atto quando i soggetti non dispongono di riferimenti concettuali ai quali attribuire capacità di spiegazione. Di fronte a questa situazione, i soggetti potrebbero essere cauti e non esporsi con prese di posizione e invece, come abbiamo già detto in precedenza, in mancanza di prove si esprimono verdetti. Certo si tratta di accordi con affermazioni, espressione di punti vista che non hanno conseguenze o relazioni dirette rispetto alle condotte concrete. E tuttavia costituiscono ancoraggi cognitivi, che mostrano come le persone organizzano idee opinioni, punti di vista che circolano nei discorsi quotidiani, i giornali, riviste, trasmissioni Tv.

Inoltre un ulteriore elemento di riflessione è che queste forme di ancoraggio socio-cognitivo sono più stabili rispetto alle variabili sociologiche. Questa dinamica, illustrata per la prima volta nel corso degli anni '80 in campioni di adulti italiani e svizzeri (Mugny e Carugati, 1985), è stata successivamente confermata in Portogallo (Faria e Fontaine, 1993; Amaral, 1997), Finlandia (Snellman e Rätty, 1995) e, più recentemente, con un campione di insegnanti madri italiane (Carugati e Selleri, 2004).

### **Le pratiche didattiche**

Quali sono le pratiche didattiche considerate efficaci di fronte alle difficoltà scolastiche degli alunni? Il primo fattore dell'analisi effettuata raggruppa questi contenuti: parlare delle difficoltà con i genitori; assicurarsi che l'alunno capisca bene cosa fare; accertarsi se l'alunno ha problemi familiari; insegnare all'alunno ad essere rigoroso e preciso; far lavorare l'alunno in un piccolo gruppo.

Si tratta di raccomandazioni che associano interventi sul singolo alunno (promuovere la comprensione di ciò che si richiede ed un'adeguata metodologia di studio) e sul suo immediato contesto, la famiglia e la classe.

Il secondo fattore presenta tre contenuti che evocano la richiesta di intensificare lo

studio associata alla classica tecnica del bastone e della carota: il confronto sociale e le ricompense; aumentare i compiti a casa; mostrare all'alunno che è indietro rispetto ai compagni; promettere all'alunno una ricompensa.

Il terzo fattore suggerisce strumenti che evocano l'intervento di operatori esperti (psicologi, pedagogisti?) e di tecniche di indagine specifiche, ma anche un suggerimento di buon senso che riguarda la vita quotidiana in classe: chiedere aiuto ad esperti; individuare le difficoltà con adeguati test; migliorare il clima di classe.

Anche in questo caso il quadro è chiaro: tre sono le strategie che organizzano le pratiche che in un certo senso costituiscono anche tre fasi successive nel tempo: intervenire in maniera indiretta; mettere a confronto/competizione con i compagni, fare ricorso ad esperti e strumenti di valutazione, che se necessario possono sanzionare le difficoltà ovvero l'insuccesso scolastico.

Per quanto riguarda l'andamento dei risultati, le madri mostrano un elevato accordo sul primo fattore (la fase dell'intervento); un accordo medio-alto sul ricorso ad esperti e un accordo medio-basso sulle modalità di tipo competitivo e di intervento diretto (bastone e carota).

Anche qui non troviamo differenze rilevanti rispetto alle variabili sociologiche, salvo che per il fatto che le madri che non hanno fiducia nella scienza come fonte autorevole per spiegare le differenze di intelligenza fra gli alunni (MIST) sono più favorevoli ad interventi di tipo competitivo e suggeriscono la consulenza di esperti.

### **Per continuare le riflessioni**

L'avventura dell'essere madre costituisce un aspetto della socializzazione lungo l'arco di vita che merita davvero di essere oggetto di studio specifico. Nel nostro caso, queste madri che pure, nella maggior parte, non hanno avuto una precedente esperienza di studio in scuole private (oggi paritarie) hanno invece scelto per i propri figli una tale opportunità, che coinvolge anche una parte dei fratelli, soprattutto nella scuola dell'obbligo.

Si tratta di una scelta che soddisfa le madri; la fiducia riposta nella scuola è sostanzialmente confermata dai criteri che hanno ispirato la scelta: qualità dell'insegnamento; attenzione per il rispetto delle regole; insegnanti stabili; ambiente tranquillo; coerenza fra le proprie idee sull'educazione e quelle proposte dalla scuola.

E tuttavia queste madri riconoscono qualche difficoltà a partecipare attivamente alla vita delle scuole, potrebbero 'fare di più'. Ma dove stanno gli ostacoli? Nella loro specifica condizione di madri e lavoratrici: sono infatti una quota trascurabile le madri 'soltanto casalinghe'.

Come contrappunto alla condizione di madri-lavoratrici, esse si dichiarano soddisfatte delle informazioni che dicono di ricevere dalle scuole e soprattutto soddisfatte degli insegnanti dei figli. Qui c'è forse un'eco dell'esperienza scolastica positiva delle madri, che ricordano in larga misura di avere incontrato almeno un'insegnante (utilizziamo il femminile, ma non abbiamo conferma del genere!) che ha influito positiva-

mente, un'insegnante che ha lasciato una 'buona traccia'. Non dimentichiamo neppure che si tratta di madri e figli con buoni risultati scolastici: famiglie con un buon capitale umano e culturale, si potrebbe dire.

Il quadro complessivo sembra così ben delineato e non abbiamo motivi di dubitare della sostanziale soddisfazione delle madri. A noi qui interessa individuare, almeno in filigrana e sullo sfondo della soddisfazione, qualche indizio di una situazione socio-cognitiva di potenziale conflitto fra propositi e intenzioni, consapevolezza delle difficoltà presenti nella vita quotidiana e ancoraggio alla fiducia riposta nell'offerta di istruzione ed educazione delle scuole.

È in questo senso che interpretiamo le preoccupazioni espresse verso i problemi considerati più gravi nella scuola italiana: episodi di violenza, maleducazione, presenza di sostanze nocive (droghe, alcool). Come abbiamo più volte indicato, non ci sono differenze sostanziali di posizioni legate al loro livello socio-professionale, socio-culturale e alle regioni di residenza. Queste madri presentano così una diffusa condivisione di punti di vista che, d'altra parte, avevamo già documentato a proposito delle madri insegnanti (Carugati, Selleri, 2004) di scuole statali e paritarie.

Possiamo così proporre che la condizione di madri costituisca un principio organizzatore delle opinioni, dei punti di vista, dei criteri di scelta, e anche delle prese di posizioni e di decisioni che le madri stesse sono chiamate a esprimere di fronte a questioni che riguardano l'educazione dei figli.

Ma, come già illustrato (Carugati, Emiliani, Molinari, 1990) essere madri non basta. Con ciò ci riferiamo alla dinamica che abbiamo documentato a proposito della funzione organizzatrice dell'inspiegabilità di un fenomeno quale l'intelligenza. I risultati ottenuti dalle madri studiate appaiono chiari.

A fronte della condivisione generale sulle idee (sui fattori) le due categorie di madri costruite sulla base della inspiegabilità dell'intelligenza, ha come effetto che le madri indicate che ritengono inspiegabile l'intelligenza sono sistematicamente più d'accordo sulla concezione dell'intelligenza in termini innatistici, logico-matematici e con una vena elitista: quella che abbiamo chiamato una teoria delle disuguaglianze naturali fondata sull'intelligenza come 'dono' distribuito in modo diseguale fra gli alunni. Questa teoria non si limita però ad un'affermazione generale ma si centra sul concreto funzionamento scolastico quotidiano, le sue regole, i suoi criteri, la competizione fra gli alunni e il ricorso ad esperti.

È una teoria certamente non 'astratta' né 'generale', nel senso usualmente evocato quando si parla di teorie, ma è ricca di contenuti e possiede una sua coerenza comprensibile se ci si mette dal punto di vista di coloro che la producono e la condividono.

Abbiamo più volte ricordato che le madri sono in una condizione potenzialmente conflittuale rispetto all'intelligenza e alla sue manifestazioni. Le madri che ritengono sostanzialmente inspiegabile l'intelligenza quale ancoraggio socio-cognitivo possono utilizzare, se non indici concreti quali i programmi scolastici, i risultati degli alunni, le valutazioni degli esperti?

Anche se la Scienza non è ritenuta sufficiente (a livello generale), i suoi prodotti (test,

prove cognitive) sono tuttavia disponibili, sono misuratori, si sa che sono utilizzati e quindi nessuna meraviglia che siano ritenuti come adeguati o addirittura raccomandati.

D'altra parte anche la scienza ufficiale ha impostato il tema dell'intelligenza in questo modo: l'intelligenza è ciò che viene misurato dai test (Gould, 1985). Inoltre la stessa fiducia nell'organizzazione scolastica (nel nostro caso le scuole paritarie) e nei suoi membri (gli insegnanti) implica la focalizzazione delle madri sulle sue caratteristiche i suoi funzionamenti, i suoi strumenti.

Per concludere, le madri (queste madri) costituiscono nelle pratiche quotidiane, nel loro lavoro e nel lavoro di cura durante la vita quotidiana, dei veri e propri mediatori fra l'organizzazione scolastica e i figli durante il percorso di socializzazione. Questa opera di mediazione, che presuppone obiettivi educativi a medio e lungo termine (prosecuzione degli studi, avviamento al lavoro), fa comprendere la molteplicità dei contenuti e la loro articolazione in funzione della posizione sociale che le madri occupano e delle dinamiche socio-cognitive ad essa collegate.

Il sentimento di misteriosità verso i fenomeni legati all'intelligenza e la provocazione che esso produce sull'identità sociale delle madri, svolgono una doppia funzione: da una parte la costruzione di un universo sociale cognitivamente intelligibile, coerente, plausibile e dotato di senso; d'altra parte la protezione di un'identità sociale ragionevolmente soddisfacente, cioè compatibile con i sistemi di norme e di valori socialmente e storicamente costruiti e condivisi.

### Riferimenti bibliografici

- Amaral V. (1996), *Representações sociais da inteligência e do desenvolvimento da inteligência e identidades sociais*, Dissertação de Mestrado em Psicologia Social e organizacional, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa
- Amaral V. (1997), *A inteligência e o seu desenvolvimento: representações sociais e identidades sociais*. In M. Monteiro & P. Castro (a cura di), *Cada cabeça sua sentença: ideias dos adultos sobre as crianças*. Oeiras Celta
- Amaral V., Carugati F. & Vala, J. (2001), *Developmental and gender perspectives of Social Representations of Intelligence. Poster to the Xth European Conference on Developmental Psychology*. Uppsala (Sweden), 22-26 August
- Amaral V., Carugati F. & Vala, J. (2004), *Perspectivas “desenvolvimentistas” e de género acerca das representações sociais da inteligência* in J. Vala, M. Garrido & P. Alcobia (Eds.), *Percursos da investigação em Psicologia Social e Organizacional*. Lisboa, Edições Colibri, pp. 91-106
- Carugati F., Emiliani, F. Molinari, L. (1990), *Being mothers is not enough: Theories and images in the social representations of childhood*. "Revue Internationale de Psychologie Sociale", 3, pp. 287-304
- Carugati F., Selleri P. (1995), *Diskurse von Eltern und Experten über Entwicklung* in U. Flick (Hg.), *Psychologie des Sozialen*. Reinbeck: Rowohlt Verlag GmbH
- Carugati F., Selleri P. (2005, 2.° ed.), *Psicologia dell'educazione*, Bologna, il Mulino, pp. 315
- Carugati F., Selleri P., Scappini, E. (1994), *Are social representations an architecture of cognitions? A tentative model for extending the dialogue*, "Papers on Social Representations", 3,2, pp. 134-151
- Ciccotti E., Sabbadini A. L. (a cura di) (2007), *Come cambia la vita dei bambini. Indagine multiscope sulle famiglie*, "Questioni e Documenti", n. 42. Firenze, Istituto degli Innocenti
- Emiliani F., Carugati F. (1985), *Il mondo sociale dei bambini*. Bologna, il Mulino
- Emiliani F. (a cura di) (2002), *I bambini nella vita quotidiana*, Roma, Carocci
- Faria L. & Fontaine A. M. (1993), *Representações dos professores sobre a natureza e o desenvolvimento da inteligência*. Revista Portuguesa de Pedagogia, 471-487
- Farr R., Moscovici, S. (1988), *Rappresentazioni sociali*. Bologna, il Mulino
- Fine-Davis M., Fagnani J., Giovannini D., Højgaard L., Clarke H. (2004), *Padri e madri: i dilemmi della conciliazione famiglia-lavoro*. Bologna, il Mulino
- Gould S.J. (1985), *Intelligenza e pregiudizio*. Roma, Editori Riuniti
- Gorman T. (1998), *Social class and parental attitudes toward education*, "Journal of Contemporary Ethnography", 27, 10-45
- ISTAT, Ministero Lavoro e Politiche Sociali, Istituto degli Innocenti (2005), *La vita quotidiana dei bambini. Indagine multiscope "Aspetti della vita quotidiana"* www.istat.it
- Molinari L., Emiliani F., Carugati F. (1992), *Development according to mothers: a case of social representation* in M. von Cranach, W. Doise, G. Mugny (Eds.), *Social representations and the social bases of knowledge*. Levingston, N.Y., Toronto, Bern, Göttingen, Hogrefe & Huber Publishers, pp. 104 - 111
- Mugny G., Carugati F. (1985), *L'intelligence au pluriel*, Cousset (Fribourg, Suisse) Del Val (trad. it. L'intelligenza al plurale. Bologna, Cooperativa Libreria Universitaria Edi-

- trice Bolognese, 1988; trad. ingl. it. *Social representations of intelligence*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989)
- Musatti T. (1992), *La giornata del mio bambino: madri lavoro e cura dei più piccoli in Italia*. Bologna, il Mulino
- Musatti T. (2005), *Un luogo per bambini e genitori nella città*. Bologna, il Mulino
- Räty H., Jaukka P., Kasanen K. (1994), *Parents' satisfaction with their child's first year of school*, "Social Psychology of Education", 7, 463-479
- Räty H., Leinonen T., Snellman L. (1996), *Parents' educational expectations and their social-psychological patterning*, "Scandinavian Journal of Educational Research", 40, 203-215
- Räty H. (2003), *The significance of parents' evaluations of their own school for their educational attitudes*, "Social Psychology of Education", 6, 43-60
- Selleri P., Tomasetto C., Carugati F. (2007), *Se il Ministro si chiama Letizia: riforme scolastiche tra diffusione, propagazione e propaganda*, "Psicologia dell'educazione e della formazione", 9, 2, 37-62
- Selleri P., Carugati F. (2007), *Lavoro di cura, famiglie e futuro: riflessioni per uno strumento di ricerca*. Ricerche in pedagogia e didattica, 2, 325-347, [www.unibo.it/scedu](http://www.unibo.it/scedu)
- Selleri P., Carugati F. (2007), *Occuparsi del presente progettando il futuro*, In Contini M.G., Manini M. (a cura di), *La cura in educazione*. Roma, Carocci, cap. 7, 235-253
- Snellman L., Rätty H. (1995), *Conceptions of intelligence as social representations: A study of parents' and teachers' views*, "European Journal of Psychology of Education", 10, 3, 273-287

---

## UN INTERVENTO A DIECI ANNI DALLA DISCUSSIONE ED APPROVAZIONE DELLA LEGGE DI PARITÀ SCOLASTICA

Luigi Berlinguer

---

*L'On. Luigi Berlinguer è stato Ministro della Pubblica Istruzione dal 17 maggio 1996 al 25 aprile 2000. In quel lasso di tempo il dibattito sociale e politico sulla parità scolastica ebbe una significativa accelerazione, che portò all'approvazione della legge 62/2000 pochi giorni prima della conclusione del dicastero dell'On. Berlinguer; al dibattito non si sottrasse lo stesso Ministro, con molteplici interventi a sostegno della parità.*

*Ad un decennio dalla discussione ed approvazione della legge, l'On. Berlinguer, nell'occasione di questa pubblicazione, ha voluto offrire una propria riflessione in cui con passione costruttiva evidenzia l'utilità della parità scolastica per affrontare le sfide dell'educazione che la modernità pone al nostro tempo (S.V.)*

La legge 62/2000 sulla parità scolastica ha istituito il sistema nazionale di istruzione ed ha definita pubblica la finalità dell'attività formativa, prescindendo dalla tipologia dell'ente gestore, pubblico o privato che sia. Si tratta di una delle leggi più laiche del nostro Paese, perché volta ad attuare le norme costituzionali in materia (artt. 30, 33 34, oltre all'art. 3). La legge, infatti, richiama il dovere/diritto dello Stato di istituire scuole statali di ogni ordine e grado: lo Stato non può lasciare che vi siano sul territorio nazionale aree scoperte rispetto alla sua offerta formativa. D'altra parte la legge richiama il diritto costituzionale dei privati di istituire scuole, ne disciplina le condizioni, assicurando loro piena libertà e, agli alunni, un trattamento scolastico equipollente. La legge, infine, dà gambe alla filosofia costituzionale che, con l'art. 34, scaturisce il "diritto allo studio": i capaci e meritevoli senza mezzi devono essere sostenuti perché sia reso effettivo questo diritto.

La libertà di istituire scuole e l'equipollenza di trattamento degli alunni sono aspetti fondamentali dell'istituzione in uno Stato democratico e laico. La normativa costituzionale va applicata tutta e la legge ha cercato di contemperare queste diverse esigenze, a mio parere efficacemente.

Che dire oggi ad un decennio dalla discussione ed approvazione della legge 62/2000?

La scuola di ieri si avvia a scomparire, almeno nella forma a noi nota. Si sta progressivamente affermando un'attività educativa profondamente mutata. Viene meno l'idea dell'istruzione come trasmissione dall'alto, in un rapporto cattedra-banchi; non è più possibile un percorso formativo limitato alla fase di età scolare giovanile. Oggi l'apprendimento è per tutto l'arco della vita, in un divenire continuo in cui la fase iniziale, quella propriamente scolastica, è solo una parte del percorso formativo. I saperi cambiano continuamente. Cambia sistematicamente anche il bagaglio culturale.

Il soggetto principale della formazione è divenuta la società nel suo complesso. Mentre ieri il 90-95% dell'apprendimento era acquisito nell'ambito scolastico, oggi questo rapporto si è completamente rovesciato ed il 70% si apprende e si viene a conoscere al di fuori della scuola. È il dato della società contemporanea.

Oggi occorrono più agenzie educative che si colleghino fra loro, garantendo il pluralismo formativo, naturalmente a condizione che siano rispettati i valori fondanti della società. Si tratta dunque di superare una sterile contrapposizione ideologica oramai datata fra pubblico e privato e realizzare, con l'apporto di tutti, nuove esperienze di scuola.

La legge 62/2000 ha fissato le condizioni fattuali per realizzare questi obiettivi in una visione scolastico pluralistica ed oggi dimostra essere una legge moderna.

Una ultima notazione vorrei fare in tema di "scuola cattolica", che so avere giustamente ambizioni di qualità. Mi auguro, appunto, che essa cerchi di porsi all'avanguardia nella ricerca e nella definizione di nuovi modelli educativi di apprendimento, guardando al futuro e superando le resistenze al cambiamento, presenti nella scuola e nella società italiana. Sono convinto che non è restando unicamente ancorati alle richieste di maggiori risorse finanziarie che si vince la battaglia della necessaria e diffusa credibilità sociale della scuola paritaria. Credo che l'obiettivo e la postulazione più rilevanti debbano essere la ricerca costante e tenace della qualità dell'offerta educativa della "scuola cattolica" fare cose migliori, di avanguardia, di innovazione educativa, di interpretazione della nuova domanda sociale di cultura e formazione, di sperimentazione costante di nuovi modelli, metodi, contenuti epistemologici e curriculari.

Ricerca che purtroppo fatica a fare, nel complesso, la scuola statale.

Si tratta in sostanza di percorrere un cammino di modernità per stimolare e sprigionare nuove energie educative e per suscitare nei giovani la passione per lo studio: una bella sfida, all'altezza della straordinaria stagione in cui i benemeriti ordini monastici inaugurarono la vera scuola di massa, il primo grande processo di socializzazione vera delle giovani generazioni con l'attività educativa, anticipando quella che poi divenne la funzione dello Stato.



# Capitolo II

## Le scuole paritarie dell'Emilia-Romagna

---

### IL SISTEMA DELLE SCUOLE PARITARIE IN EMILIA-ROMAGNA<sup>1</sup>

*Arnaldo Spallacci*

---

#### 1. Introduzione

L'indagine condotta nelle pagine che seguono riguarda gli aspetti quantitativi del sistema delle scuole paritarie<sup>2</sup> in Emilia-Romagna. Si esamineranno in primo luogo i dati di base, "strutturali", riferiti cioè alle istituzioni scolastiche, agli allievi, agli insegnanti.

Si procederà poi nell'esame di alcuni fenomeni particolari, ma essenziali per definire i caratteri dell'utenza delle scuole paritarie, quali la presenza di alunni stranieri, crescente in tutti i livelli della scuola italiana, e la presenza di allievi con handicap. Infine, sempre nell'ambito dell'analisi dei flussi di studenti, si esaminerà l'*output*, ovvero il numero di licenziati e diplomati nelle scuole paritarie, nonché i risultati conseguiti dai giovani negli esami.

Una successiva parte sarà dedicata all'analisi dei dati della dispersione scolastica, fenomeno che testimonia una "patologia" del sistema educativo, persistente nel caso italiano specie nelle scuole superiori - ma talvolta non irrilevante anche nelle scuole secondarie di primo grado.

L'analisi che segue è principalmente volta a fornire una immagine dettagliata del sistema attuale in Emilia-Romagna, e nelle province situate all'interno dei confini regio-

---

<sup>1</sup> Il testo è redatto da Arnaldo Spallacci. Milla Lacchini (Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna - USR-ER) e Maria Teresa Bertani hanno curato la raccolta e l'elaborazione dei dati. Graziella Roda (Ufficio I - USR-ER) ha fornito i dati inerenti il sistema delle scuole paritarie.

<sup>2</sup> È opportuno ricordare che dall'anno scolastico 2007/08 le scuole "paritarie" coincidono con le scuole "non statali". Nelle pagine che seguono, i dati riferiti all'anno scolastico 2003/04 riguardano solo le scuole paritarie, escludendo le scuole "non statali" all'epoca definite come "diversamente riconosciute".

nali. Le statistiche qui esposte giungono all'anno scolastico 2007/08. Per valutare lo sviluppo delle scuole paritarie in Emilia-Romagna si è operato un confronto con i dati di alcuni anni addietro, principalmente con l'anno scolastico 2003/04, consentendo così di verificare l'entità della variazione del sistema nel corso dell'ultimo quadriennio.

L'analisi dei caratteri e dell'evoluzione del sistema delle paritarie in questa regione, preso a sé, non consente di valutare appieno la dimensione, ovvero il "peso specifico" che tale aggregato di scuole assume rispetto all'altro grande aggregato istituzionale, ovvero il sistema delle scuole statali.

Quindi, come si noterà nelle pagine che seguono, per molteplici variabili si è realizzato un confronto fra i due sistemi, sia in termini dimensionali, sia in termini evolutivi, sia per gli allievi che li frequentano, sia per i fenomeni della dispersione scolastica, per verificare quanto i sistemi siano simili, e quanto invece differenti, al fine di tracciare con precisione una immagine dei caratteri specifici della scuola paritaria.

Ancora, l'analisi -limitata ai confini regionali- non consentirebbe di valutare se il sistema delle paritarie assume in Emilia-Romagna connotati particolari, del tutto dipendenti dalla realtà regionale, o se invece in questa regione il sistema si allinea alle tendenze generali dell'Italia. A tale fine, si opereranno, ove possibile (cioè in base ai dati disponibili), confronti con l'insieme della realtà italiana<sup>3</sup>.

## 2. Le istituzioni scolastiche

### 2.1 *Quadro generale*

Le scuole paritarie in Emilia-Romagna ammontano a circa 1000 unità.

Il dato è relativamente stabile nel tempo: nell'a.s. 2003/04 erano 982, nell'a.s. 2005/06 il dato saliva a 1.007 unità, oggi risultano essere 1.003. Aumentano nel contempo anche le scuole statali - nel periodo fra il 2004 e il 2008 - di 50 unità: esse ammontano oggi a 2.355 plessi e sedi (Tab.1). L'incidenza delle scuole paritarie rispetto al totale delle scuole è così identica nei due periodi considerati: si attesta precisamente al 29,9%. Si può quindi affermare che in generale le scuole paritarie costituiscono il trenta per cento del totale delle scuole in Emilia-Romagna.

Ma tale dato medio nasconde una realtà interna assai differenziata; nella Tab. 2 si disvela l'immagine reale del sistema paritario, costituito per oltre i quattro quinti (circa l'82%) di scuole dell'infanzia, e per la restante quota di scuole primarie (circa l'8%), di scuole secondarie di primo grado (poco più del 4%) e di scuole secondarie di secondo grado (poco più del 6%).

---

<sup>3</sup> Le fonti dei dati utilizzate sono molteplici. Per le scuole paritarie dell'Emilia-Romagna, la fonte dei dati è principalmente costituita dalla rilevazione annuale condotta dall'Ufficio I della Direzione generale dell'USR-ER. In altri casi, per le scuole paritarie, la fonte è rappresentata dalle *Rilevazioni integrative* effettuate dal MIUR. Per le scuole statali, la fonte è unicamente costituita dalle *Rilevazioni integrative* del MIUR.

Il sistema delle paritarie in Emilia-Romagna è quindi fondato in larghissima misura sulla scuola dell'infanzia: in effetti è solo questo ordine di scuola che incide significativamente rispetto al sistema statale: risulta ancora (Tab. 1) infatti che la quota di scuole dell'infanzia paritarie rappresenta oltre la metà del totale delle scuole, mentre il dato corrispondente è assai minore per le scuole primarie (7,5%), per le scuole secondarie di primo grado (circa il 9,5%) e per le scuole secondarie di secondo grado (poco più del 17%).

Tab.1 - Scuole paritarie - Emilia-Romagna. Valori assoluti e percentuali. aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04				2007/08			
	Paritarie	Statali	Totale	% Parit./Tot.	Paritarie	Statali	Totale	% Parit./Tot.
Infanzia	801	656	<b>1.457</b>	55,0	820	686	<b>1.506</b>	54,4
Primaria	78	965	<b>1.043</b>	7,5	78	966	<b>1.044</b>	7,5
Sec. I grado	43	403	<b>446</b>	9,6	42	400	<b>442</b>	9,5
Sec. II grado	60	281	<b>341</b>	17,6	63	303	<b>366</b>	17,2
<b>Totale</b>	<b>982</b>	<b>2.305</b>	<b>3.287</b>	<b>29,9</b>	<b>1.003</b>	<b>2.355</b>	<b>3.358</b>	<b>29,9</b>

Fonte: Direzione generale, Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna (USR-ER)

Tab.2 - Scuole paritarie - Emilia-Romagna. aa.ss. 2003/04 e 2007/08. Valori percentuali.

	2003/04	2007/08
Scuola dell'infanzia	81,6	81,8
Scuola primaria	7,9	7,8
Scuola secondaria di I grado	4,4	4,2
Scuola secondaria di II grado	6,1	6,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: USR-ER

In Italia (Tab. 3) l'incidenza delle scuole paritarie relativamente alla totalità del sistema scolastico (scuole paritarie e statali) è minore rispetto all'Emilia-Romagna di circa cinque punti percentuali. Il fenomeno ha origine nella specificità della situazione emiliano-romagnola, contraddistinta, come si è detto sopra, da una elevata presenza di scuole dell'infanzia paritarie, che infatti incidono (rispetto alla totalità delle scuole dello stesso grado) nella misura circa del 55% nella nostra regione, e solo per il 40% nell'intero territorio nazionale.

Per gli altri ordini di scuola si nota una situazione differenziata: se infatti per le primarie e le secondarie di I grado il dato dell'Emilia-Romagna si avvicina a quello nazionale, viceversa per le secondarie di II grado l'incidenza in Italia è maggiore di circa sei punti rispetto all'Emilia-Romagna.

Tab. 3 - Scuole statali e paritarie. Italia. Valori assoluti e percentuali. a.s. 2007/08

	<i>Paritarie</i>	<i>Statali</i>	<i>Totale</i>	<i>% Parit./Tot.</i>
Scuola dell'infanzia	9.403	13.585	22.988	40,9
Scuola primaria	1.501	15.870	17.371	8,6
Scuola secondaria di I grado	762	7.150	7.912	9,6
Scuola secondaria II grado	1.516	5.045	6.561	23,1
<b>Totale</b>	<b>13.182</b>	<b>41.650</b>	<b>54.832</b>	<b>24,0</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni integrative. Elaborazioni USR-ER

Nel corso dell'ultimo quadriennio (fra l'a.s. 2003/04 e l'a.s. 2007/08) il sistema delle scuole paritarie appare relativamente stabile (Tab. 4). L'evoluzione è minima (il numero complessivo delle scuole aumenta solo di due punti percentuali), le uniche oscillazioni si registrano per le scuole primarie, che diminuiscono nel 2005/06, e aumentano viceversa nell'anno scolastico successivo; le scuole secondarie di II grado, stabili nel primo periodo, aumentano nel 2007/08, mentre le scuole secondarie di I grado diminuiscono lievemente dal 2006/07.

Naturalmente si deve osservare, nell'analisi dei dati ora esposti, che considerando il limitato numero di scuole paritarie (con l'eccezione delle scuole dell'infanzia), una variazione minima in termini assoluti (quindi l'apertura o chiusura di una o due scuole) comporta una variazione più consistente in termini relativi (ovvero percentuali).

Nello stesso periodo la scuola statale è passata da 2.305 unità nel 2003/04 a 2.355 unità nel 2007/08, con un incremento esattamente uguale a quello delle paritarie (il numero indice passa anche in questo caso da 100,0 a 102,1).

Nel periodo considerato le scuole statali dell'infanzia da 656 diventano 686, le scuole primarie da 965 unità a 966, le scuole sec. di I grado da 403 unità a 400 unità, ed infine le scuole sec. di II grado da 281 a 303 unità. Si tratta di oscillazioni - positive o negative - contenute, che delineano in sintesi, sia per il sistema delle scuole paritarie come per quello delle statali (e quindi per il sistema scolastico complessivo) un quadro di sostanziale stabilità.

Oltre al numero delle scuole si è riportata anche l'evoluzione delle classi e sezioni (Tab. 5), che riflette i dati già visti: prevalenza della scuola dell'infanzia, che nel periodo considerato aumenta di circa 100 unità; ma nel periodo considerato aumentano pure le sezioni delle scuole primarie (di quasi 50 unità) e delle scuole sec. di I grado (da 175 unità a 200 unità), mentre diminuiscono le sezioni delle scuole sec. di II grado. Si nota un incremento, per tutti gli ordini di scuola, complessivamente di oltre quattro punti percentuali.

Tab. 4 - Scuole paritarie. Evoluzione dall'a.s. 2003/04 all'a.s. 2007/08 - Emilia-Romagna - Numero indice 2003/04 = 100

	2003/04	2005/06	2007/08
Scuola dell'infanzia	100,0	101,0	102,4
Scuola primaria	100,0	98,7	100,0
Scuola secondaria di I grado	100,0	97,7	97,7
Scuola secondaria di II grado	100,0	100,0	105,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,6</b>	<b>102,1</b>

Fonte: USR-ER

Tab. 5 - Scuole paritarie. Classi e sezioni per ordine e grado Emilia-Romagna, a.s. 2003/04 e 2007/08

	2003/04	2007/08	Variazione %
	Classi-Sezioni	Classi-Sezioni	Classi-Sezioni
Scuola dell'infanzia	2.273	2.371	4,3
Scuola primaria	479	525	9,6
Scuola secondaria di I grado	175	200	14,3
Scuola secondaria di II grado	433	409	-5,5
<b>Totale</b>	<b>3.360</b>	<b>3.505</b>	<b>4,3</b>

Fonte: USR-ER

Infine si riporta il quadro delle scuole paritarie classificate in base alla finalità della organizzazione che le gestisce, distinte fra organizzazioni con fine di lucro e organizzazioni senza fine di lucro<sup>4</sup>. Per l'Emilia-Romagna (Tab. 6) si rileva che la grandissima maggioranza - pari a 983 unità scolastiche - non hanno fine di lucro, mentre solo 20 scuole (pari al due per cento) hanno tale fine. All'interno della regione non si notano differenze significative fra provincia e provincia; di fatto le scuole con fine di lucro, pochissime in termini assoluti, non incidono se non in modo marginale, con l'eccezione di Modena, dove nelle secondarie di II grado, su un totale di dieci scuole paritarie a livello provinciale, se ne hanno cinque con fine di lucro e altrettante senza fine di lucro. In Italia (Tab. 7) la situazione assume caratteri diversi, in quanto le scuole senza fine di lucro, che ammontano a 11.259 unità, costituiscono l'85,7% del totale del sistema delle paritarie. È interessante rilevare come - a livello nazionale - la finalità lucrativa è presente soprattutto nelle secondarie di II grado, dove solo 773 scuole su 1.432 (pari al 54,0%) non dichiarano tale fine. Sul versante opposto si collocano le scuole secondarie di I grado, in quanto quelle con fine lucrativo in Italia sono appena 47. La tendenza, seppure con dimensioni minori, si rileva anche in Emilia-Romagna, dove le secondarie di I grado con fine lucrativo sono addirittura completamente assenti.

<sup>4</sup> La distinzione fra scuole con fine di lucro e scuole senza fine di lucro è stata introdotta dalla Legge Finanziaria del 2007.

Tab. 6 - Scuole paritarie con o senza fine di lucro per provincia -Emilia-Romagna. a.s. 2007/08

	Infanzia		Primaria		Sec. I grado		Sec. II grado	
	Fine di lucro		Fine di lucro		Fine di lucro		Fine di lucro	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
Bologna	1	180	0	20	0	12	1	23
Ferrara	0	90	0	4	0	1	0	2
Forlì Cesena	0	56	0	5	0	3	0	2
Modena	0	110	1	12	0	3	5	5
Parma	3	68	0	10	0	9	0	6
Piacenza	3	36	0	3	0	1	2	5
Ravenna	2	76	0	6	0	5	0	4
Reggio Emilia	0	130	0	8	0	5	0	2
Rimini	0	65	0	9	0	3	2	4
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>811</b>	<b>1</b>	<b>77</b>	<b>0</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>53</b>

Fonte: USR-ER

Tab. 7 - Scuole paritarie con o senza fine di lucro - Emilia-Romagna e Italia -Valori assoluti e percentuali. a.s. 2007/08

	Emilia-Romagna				Italia			
	Senza fine di lucro	Con fine di lucro	Totale	% senza fine di lucro/Tot. Paritarie	Senza fine di lucro	Con fine di lucro	Totale	% senza fine di lucro/Tot. Paritarie
Infanzia	811	9	<b>820</b>	98,9	8.533	993	<b>9.526</b>	89,6
Primaria	77	1	<b>78</b>	98,7	1.318	186	<b>1.504</b>	87,6
Sec. I grado	42	0	<b>42</b>	100,0	635	47	<b>682</b>	93,1
Sec. II grado	53	10	<b>63</b>	84,1	773	659	<b>1.432</b>	54,0
<b>Totale</b>	<b>983</b>	<b>20</b>	<b>1.003</b>	<b>98,0</b>	<b>11.259</b>	<b>1.885</b>	<b>13.144</b>	<b>85,7</b>

Fonte: USR-ER

## 2.2 La situazione nelle province dell'Emilia-Romagna

La diffusione delle scuole paritarie nelle province dell'Emilia-Romagna rispecchia, ma non completamente, la rilevanza numerica delle sedi scolastiche statali (Tab. 8). Bologna è la provincia con il maggiore numero di paritarie (237 unità nel 2007/08), seguita da Reggio Emilia (145 unità) e da Modena (136 unità). Seguono - leggermente distanziate - Ferrara (97 unità), Parma (96), Ravenna (93). Le province in fondo alla classifica sono Forlì-Cesena (66 scuole) e Piacenza (50 unità).

L'ordine delle scuole statali non segue sempre lo stesso andamento: nel 2005/06 Modena occupava la seconda posizione (dopo Bologna) con 352 scuole, distanziando

notevolmente Reggio-Emilia (278 scuole). In fondo a tale classifica si trovavano Piacenza, Ravenna e Rimini: quest'ultima, con 158 unità, risultava la provincia con minore numero di scuole statali in Emilia-Romagna.

La causa della differente collocazione delle province nella graduatoria regionale delle scuole paritarie rispetto alle statali risiede principalmente nelle scuole dell'infanzia paritarie, che non sono equidistribuite, rispetto alle statali, nei singoli territori provinciali.

È il caso di Reggio Emilia, che ha ben 130 scuole paritarie dell'infanzia, contro solo una cinquantina di scuole statali. Lo stesso può dirsi per Ferrara, con circa 90 scuole dell'infanzia paritarie contro solo 45 statali. Mentre a Modena (che pure sarebbe la seconda provincia dell'Emilia-Romagna come numero di scuole) si verifica un certo equilibrio fra scuole dell'infanzia paritarie e scuole statali, e quindi tale provincia cede il secondo posto nella graduatoria a Reggio Emilia - terza come numero di scuole statali, ma "sovradimensionata" come numero di scuole dell'infanzia paritarie.

Riguardo ai singoli ordini e gradi di scuola, si è già ampiamente detto delle scuole dell'infanzia, mentre per l'aggregato delle scuole primarie, delle scuole sec. di I grado e delle scuole sec. di II grado si nota la maggiore presenza a Bologna (con 56 scuole, delle quali ben 24 sec. di II grado), seguita da Modena (26 scuole) e Parma (25 scuole).

All'estremo opposto si colloca Ferrara, nel cui territorio provinciale si trovano solo sette scuole paritarie. In tale ambito si nota come le scuole sec. di I grado sono una realtà presente in misura minima a Ferrara e Piacenza, con un solo istituto censito rispettivamente in ciascun territorio provinciale.

Tab. 8 - Scuole paritarie per provincia - Emilia-Romagna. aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04					2007/08				
	<i>Infanzia</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secondaria I grado</i>	<i>Secondaria II grado</i>	<i>Totale</i>	<i>Infanzia</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secondaria I grado</i>	<i>Secondaria II grado</i>	<i>Totale</i>
Bologna	177	20	12	24	<b>233</b>	181	20	12	24	<b>237</b>
Ferrara	88	4	1	2	<b>95</b>	90	4	1	2	<b>97</b>
Forlì Cesena	57	5	2	1	<b>65</b>	56	5	3	2	<b>66</b>
Modena	108	12	4	9	<b>133</b>	110	13	3	10	<b>136</b>
Parma	69	10	9	6	<b>94</b>	71	10	9	6	<b>96</b>
Piacenza	35	3	1	5	<b>44</b>	39	3	1	7	<b>50</b>
Ravenna	78	6	5	4	<b>93</b>	78	6	5	4	<b>93</b>
Reggio Emilia	125	8	6	3	<b>142</b>	130	8	5	2	<b>145</b>
Rimini	64	10	3	6	<b>83</b>	65	9	3	6	<b>83</b>
<b>Totale</b>	<b>801</b>	<b>78</b>	<b>43</b>	<b>60</b>	<b>982</b>	<b>820</b>	<b>78</b>	<b>42</b>	<b>63</b>	<b>1003</b>

Fonte: USR-ER

### 2.3 Il tipo di gestione

La gestione delle scuole paritarie in Emilia-Romagna è suddivisa a metà fra enti religiosi da una parte, ed enti pubblici (fra cui i Comuni) ed enti laici dall'altra (Tab. 9). Viene così smentita l'idea comune secondo la quale il sistema delle scuole paritarie sarebbe sostanzialmente gestito da enti e organizzazioni religiose. In realtà la presenza degli enti religiosi è certamente maggioritaria, ma non totalitaria, come risulta dai dati che seguono: gli enti religiosi gestiscono circa la metà delle numerosissime scuole dell'infanzia paritarie, circa i tre quarti delle scuole primarie e delle scuole sec. di I grado, quasi il 60% delle scuole sec. di II grado (Tab. 10).

Per il resto si nota una notevole presenza dei Comuni nelle scuole dell'infanzia (ne gestiscono un terzo). Interessante, infine, esaminare la distribuzione delle scuole gestite da enti laici, poco presenti nelle scuole dell'infanzia, ma viceversa presenti in modo omogeneo in tutti gli altri ordini di scuola, dove ne gestiscono una quota compresa fra il 25% e il 30%. Per il complesso dell'Italia (Tab. 9 e Tab. 11) si notano tendenze, nei valori totali, non radicalmente differenti da quelle riscontrate per l'Emilia-Romagna. Se nel territorio nazionale le scuole gestite dai Comuni rappresentano il 34,8% del totale delle scuole paritarie, in Emilia-Romagna il dato corrispondente ammonta al 27%. Riguardo agli enti religiosi, i dati fra i due contesti sono praticamente identici: in Italia essi costituiscono i gestori del 49% del totale delle paritarie, in Emilia-Romagna il dato corrispondente ammonta al 52,2%. Gli enti pubblici contano poco in ambedue i contesti: 5% in Italia, 2,5% in Emilia-Romagna. Mentre gli enti privati laici sono presenti di più nella nostra regione, dove costituiscono il 17,5% dei gestori, rispetto all'Italia, dove ne costituiscono il 34,8%. Se consideriamo il tipo di scuola più rilevante nelle paritarie, ovvero la scuola dell'infanzia, che incide particolarmente sui valori totali, ancora una volta nei due contesti risultano dati simili: in Emilia-Romagna gli enti religiosi gestiscono quasi il 49% del totale delle scuole dell'infanzia, nel complesso dell'Italia il dato corrispondente è il 45,2%.

Tab. 9 - Scuole paritarie per tipo di gestione - Emilia-Romagna e Italia. a.s. 2007/08

	Emilia-Romagna					Italia				
	Comune	Altro ente pubblico	Ente privato laico	Ente privato religioso	Totale	Comune	Altro ente pubblico	Ente privato laico	Ente privato religioso	Totale
Infanzia	272	25	124	399	<b>820</b>	1.466	607	3.173	4.324	<b>9.570</b>
Primaria	0	0	21	57	<b>78</b>	7	18	404	1.088	<b>1517</b>
Sec. I grado	0	0	11	31	<b>42</b>	1	3	146	532	<b>682</b>
Sec. II grado	6	0	20	37	<b>63</b>	22	32	902	574	<b>1.530</b>
<b>Totale</b>	<b>278</b>	<b>25</b>	<b>176</b>	<b>524</b>	<b>1003</b>	<b>1.496</b>	<b>660</b>	<b>4.625</b>	<b>6.518</b>	<b>13.299</b>

Fonte: MPI. Anagrafe scuole non statali

Tab. 10 - Scuole paritarie per ordine grado e tipo di gestione Emilia-Romagna. a.s. 2007/08. Valori percentuali

	Comune	Altro ente pubblico	Ente privato laico	Ente privato religioso	Totale
Infanzia	33,2	3,0	15,1	48,7	<b>100,0</b>
Primaria	0,0	0,0	26,9	73,1	<b>100,0</b>
Secondaria I grado	0,0	0,0	26,2	73,8	<b>100,0</b>
Secondaria II grado	9,5	0,0	31,7	58,7	<b>100,0</b>
<b>Totale</b>	<b>27,7</b>	<b>2,5</b>	<b>17,5</b>	<b>52,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SGC MPI. Anagrafe scuole non statali

Tab. 11 - Scuole paritarie per ordine e grado e tipo di gestione Italia. a.s. 2007/08. Valori percentuali

	Comune	Altro ente pubblico	Ente privato laico	Ente privato religioso	Totale
Infanzia	15,3	6,3	33,2	45,2	<b>100,0</b>
Primaria	0,5	1,2	26,6	71,7	<b>100,0</b>
Secondaria I grado	0,1	0,4	21,4	78,0	<b>100,0</b>
Secondaria II grado	1,4	2,1	59,0	37,5	<b>100,0</b>
<b>Totale</b>	<b>11,2</b>	<b>5,0</b>	<b>34,8</b>	<b>49,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SGC MPI. Anagrafe scuole non statali

#### 2.4 Gli insegnanti

Sono circa 7.500 (esattamente 7.511) i contratti<sup>5</sup> assegnati ai docenti che prestano servizio nelle scuole paritarie in Emilia-Romagna (Tab.12).

Nell'anno scolastico 2005/06 risultavano essere 7.884: si è quindi verificata una diminuzione, nel corso di due anni scolastici, di 373 unità, pari circa al cinque per cento. Tre sono le province nelle quali il numero di contratti supera i mille casi: Bologna che con 2.045 unità si colloca nettamente in testa alla graduatoria regionale, seguita a notevole distanza da Modena (1.133 contratti) e Reggio Emilia (1.076). Le province con minor numero di contratti sono Piacenza (335) e Ferrara (401). Come prevedibile, in base alla struttura del sistema regionale delle scuole paritarie la maggioranza dei contratti (4.801 unità, pari circa al 64% del totale) sono attribuiti a docenti che prestano servizio nelle scuole dell'infanzia, sebbene queste ultime costituiscano circa l'82% del totale delle scuole.

È discretamente elevata anche la quota dei contratti relativi alla scuola sec. di II grado (sono 1.292, pari al 17,2%), presenti in gran parte nella provincia di Bologna (ben 555 unità) e a Modena. I contratti della scuola primaria e della sec. di I grado, nell'insieme, costituiscono circa un quinto del totale, e all'interno di tale aggregato la

sec. di I grado ne costituisce solo il 7,7%: si conferma quindi che questo ordine di scuola è il meno rappresentato nel sistema delle paritarie in Emilia-Romagna.

<sup>5</sup> I dati riportati nelle righe che seguono sono riferiti a contratti, non a persone. È infatti possibile che uno stesso lavoratore (insegnante, ausiliario ecc.) sia titolare di più contratti con gestori diversi, o con lo stesso gestore in più scuole.

Il contratto di lavoro applicato agli insegnanti del sistema paritario (Tab. 13), riportato solo per i gradi di scuola successivi a quello dell'infanzia, è in gran parte (nei dintorni del 70%) riferibile al contratto AGIDAE, presente in misura ampia ed omogenea in tutti gli ordini di scuola.

È diffuso, seppure in misura minore, anche il contratto ANINSEI, mentre altri due contratti (FILINS e COOP SOCIALI) non interessano nell'insieme più di 130 insegnanti, ovvero circa il cinque per cento del totale. Importante notare come esista una presenza, seppure minima di volontariato (67 casi), e come il personale direttamente religioso, a differenza di quanto ci si poteva attendere, rappresenti una quota minima, poco più di cento casi in termini assoluti, il quattro per cento in termini percentuali; si tratta in questo caso di personale in gran parte dedicato all'insegnamento della religione cattolica.

Tab. 12 - Scuole paritarie per n. di contratti per docenti, per provincia Emilia-Romagna. a.s. 2007/08

	<i>Infanzia</i>	<i>Primaria</i>	<i>Sec. I grado</i>	<i>Sec. II grado</i>	<i>Totale</i>
Bologna	1.149	177	164	555	<b>2.045</b>
Ferrara	321	37	17	26	<b>401</b>
Forlì-Cesena	358	61	39	34	<b>492</b>
Modena	700	146	51	236	<b>1.133</b>
Parma	431	89	108	80	<b>708</b>
Piacenza	164	31	10	130	<b>335</b>
Ravenna	364	76	58	72	<b>570</b>
R. Emilia	880	102	63	31	<b>1.076</b>
Rimini	434	122	67	128	<b>751</b>
<b>Totale</b>	<b>4.801</b>	<b>841</b>	<b>577</b>	<b>1.292</b>	<b>7.511</b>

Fonte: USR – ER

Tab. 13 - Scuole paritarie. Rilevazione dei contratti di lavoro applicati al personale Emilia-Romagna. a.s. 2007/08

	<i>AGIDAE</i>	<i>ANINSEI</i>	<i>COOP. SOCIALI</i>	<i>FILINS</i>	<i>religiosi</i>	<i>contratto scuola naz.</i>	<i>volontari</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
Primaria	680	125	30	0	59	0	15	22	<b>931</b>
Sec. I grado	463	47	24	8	15	0	22	5	<b>584</b>
Sec. II grado	606	191	0	61	28	387	30	30	<b>1.333</b>
<b>Totale</b>	<b>1.749</b>	<b>363</b>	<b>54</b>	<b>69</b>	<b>102</b>	<b>387</b>	<b>67</b>	<b>57</b>	<b>2.848</b>

Fonte: USR – ER

### 3. Gli allievi

#### 3.1 Quadro generale

Dopo aver esaminato i dati di struttura, si procede ora ad una analisi dettagliata dell'utenza, ovvero degli allievi che in Emilia-Romagna fruiscono dei servizi di insegnamento erogati dal sistema delle scuole paritarie.

In primo luogo esaminiamo i dati delle iscrizioni, distinte per sesso, valutandone l'incidenza rispetto al totale delle scuole (statali più paritarie) (Tab. 14).

Gli allievi delle scuole paritarie nell'anno scolastico 2007/08 ammontano a poco più di 81.000 unità; i maschi sono maggiormente presenti delle femmine (42.666 contro 38.428). Gli allievi delle scuole paritarie costituiscono il 14,5% degli iscritti al totale delle scuole (statali più paritarie) dell'Emilia-Romagna.

Rispetto al sesso degli allievi, i maschi ne rappresentano il 14,8%, le femmine il 14,2%; anche nel totale delle scuole si registra una maggiore presenza maschile, proporzionale a quella verificata nelle paritarie.

Tab. 14 - Scuole paritarie e statali. Allievi distinti per sesso Emilia-Romagna - Valori assoluti e percentuali. a.s. 2007/08

	Paritarie			Statali			% paritarie su totale (Paritarie + Statali)		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
Infanzia	30.476	28.509	58.985	25.632	23.580	49.212	54,3	54,7	54,5
Primaria	5.574	5.063	10.637	88.675	82.964	171.639	5,9	5,8	5,8
Sec. I grado	2.270	2.075	4.345	51.953	47.865	99.818	4,2	4,2	4,2
Sec. II grado	4.346	2.781	7.127	79.695	77.209	156.904	5,2	3,5	4,3
<b>Totale</b>	<b>42.666</b>	<b>38.428</b>	<b>81.094</b>	<b>245.955</b>	<b>231.618</b>	<b>477.573</b>	<b>14,8</b>	<b>14,2</b>	<b>14,5</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni integrative

È del tutto differente, invece, la distribuzione degli allievi nei diversi ordini di scuola: se infatti nelle istituzioni scolastiche statali gli allievi delle scuole dell'infanzia costituiscono circa il dieci per cento del totale, nelle paritarie il dato si attesta al di sopra del 70% (Tab. 15).

Questa fondamentale differenza di base si riflette in tutti gli altri ordini di scuola, dove si riscontrano quote radicalmente diverse degli allievi (sia maschi che femmine) fra i due sistemi. Solo per citare un caso, nelle paritarie gli iscritti della scuola primaria costituiscono il 13,1% del totale, mentre nelle statali il corrispondente dato si attesta al 36%. Ed il fenomeno assume caratteri simili per le scuole secondarie, di primo e secondo grado.

L'elevata quota di scuole dell'infanzia, caratteristica del sistema paritario dell'Emilia-Romagna, si riflette palesemente nel confronto con l'Italia rispetto alla distribuzione degli allievi (Tab. 16).

Nell'insieme del territorio nazionale, infatti, gli allievi delle scuole dell'infanzia rap-

presentano il 58,5% del totale degli iscritti alle paritarie, mentre in Emilia-Romagna il dato si colloca ben 14 punti percentuali al di sopra (72,7%).

Rispetto all'Emilia-Romagna sono quindi maggiori le quote degli allievi iscritti nei restanti gradi di scuola: per la secondaria di II grado, ad esempio, la quota percentuale degli iscritti sul totale delle paritarie ammonta in Italia al 15,7%, in Emilia-Romagna solo all'8,8%.

Tab. 15 - Scuole paritarie. Distribuzione degli allievi - Emilia-Romagna - Valori percentuali. a.s. 2007/08

Scuola dell'infanzia	72,7
Scuola primaria	13,1
Scuola secondaria di I grado	5,4
Scuola secondaria di II grado	8,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni integrative

Tab. 16 - Scuole paritarie. Distribuzione degli allievi - Italia - Valori assoluti e percentuali. a.s. 2007/08

	Val. assoluti	%
Scuola dell'infanzia	624.897	58,5
Scuola primaria	191.078	17,9
Scuola secondaria di I grado	85.055	8,0
Scuola secondaria di II grado	167.519	15,7
<b>Totale</b>	<b>1.068.549</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SGC MPI. Anagrafe scuole non statali

### 3.2 Statali e paritarie. Chi attrae di più?

È aumentata o diminuita, negli ultimi anni, l'attrattività delle scuole paritarie?

Ad un primo esame, si può dare una risposta affermativa: risulta infatti dalla Tab. 17 che nell'ultimo quadriennio gli allievi delle paritarie sono aumentati del 7,3%, e l'incremento è stato più rilevante nella scuola primaria e nella secondaria di I grado.

L'incremento è ancora più consistente se l'analisi riguarda l'ultimo quinquennio: se si considera come base l'a.s 2002/03, oggi il numero indice raggiunge il valore di 110,9.

Tab. 17 - Scuole paritarie. Evoluzione numero allievi - Emilia-Romagna - Numero indice 2003/04 = 100

	Valori assoluti		Numero indice	
	2003/04	2007/08	2003/04	2007/08
Scuola dell'infanzia	55.457	58.985	100,0	106,4
Scuola primaria	9.474	10.637	100,0	112,3
Scuola secondaria di I grado	3.725	4.345	100,0	116,6
Scuola secondaria II grado	6.913	7.127	100,0	103,1
<b>Totale</b>	<b>75.569</b>	<b>81.094</b>	<b>100,0</b>	<b>107,3</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni integrative

L'analisi dello sviluppo delle scuole paritarie, in sé, non è sufficiente per dimostrare una maggiore loro attrattività. Si deve operare un confronto con le scuole statali, perché l'aumento delle iscrizioni alle paritarie potrebbe essere dovuto ad un generale incremento della scolarizzazione, non ad una specifica propensione dei giovani ad iscriversi ad esse.

Nelle scuole statali la situazione si è evoluta in modo diverso (Tab. 18). In generale l'aumento nelle statali è più alto di tre punti percentuali rispetto alle paritarie. Ma ancora una volta il dato medio generale deve essere scomposto nei diversi ordini e gradi di scuola, perché in ciascuno di essi si registrano evoluzioni differenti. Infatti gli allievi delle paritarie evolvono più rapidamente delle statali nella secondaria di I grado.

Nella primaria l'andamento fra i due sistemi è uguale, mentre nella scuola dell'infanzia, e nella secondaria di II grado aumentano di più gli allievi delle statali. Quindi le iscrizioni sono in aumento in ambedue i sistemi, ma l'incremento percentuale - nel periodo considerato - è stato maggiore nelle statali.

Tab. 18 - Scuole statali. Evoluzione numero degli allievi Emilia-Romagna - Numero indice 2003/04 = 100

	Valori assoluti		Numero indice	
	2003/04	2007/08	2003/04	2007/08
Scuola dell'infanzia	44.516	49.212	100,0	110,5
Scuola primaria	15.3078	171.639	100,0	112,1
Scuola secondaria di I grado	95.968	99.818	100,0	104,0
Scuola secondaria II grado	139.176	156.904	100,0	112,7
<b>Totale</b>	<b>432.738</b>	<b>477.573</b>	<b>100,0</b>	<b>110,4</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni integrative

Tab. 19 - Scuole paritarie. Allievi secondo il tipo di gestione delle scuole Emilia-Romagna - Valori assoluti percentuali. a.s. 2007/08

	Comune	Altro ente pubblico	Ente privato laico	Ente privato religioso	Totale
Alunni	23.868	2.731	13.484	41.110	<b>81.193</b>
Valori percentuali	29,4	3,4	16,6	50,6	<b>100,0</b>

Fonte: SGC MPI. Anagrafe scuole non statali

Rispetto alla gestione delle scuole, infine, si nota che in Emilia-Romagna la metà degli allievi del sistema delle paritarie frequenta scuole gestite da enti privati religiosi (Tab. 19). Circa il 30% è iscritto a scuole gestite dai Comuni. Risulta una proporzionalità quasi perfetta fra la distribuzione del numero delle scuole (riportata in Tab. 10) e la corrispondente distribuzione degli allievi. Questi dati testimoniano quindi che la dimensione delle unità scolastiche è simile, per i diversi gestori.

### 3.3 La differente evoluzione nei territori provinciali

Fra l'a.s. 2003/04 e l'a.s. 2007/08 gli allievi delle scuole paritarie, per l'insieme dell'Emilia-Romagna, sono aumentati da 75.569 a 81.056 unità (Tab. 20), con un incremento percentuale del 7,3%. All'interno delle singole province, per i diversi gradi ed ordini di scuola, si notano (Tab. 21) situazioni differenziate. In primo luogo si ha un gruppo di quattro province (Forlì-Cesena, Piacenza, Ravenna, Rimini) per le quali, nel periodo considerato, si assiste ad un aumento considerevole degli allievi, superiore o nei dintorni del dieci per cento.

Altre province (Ferrara, Modena, Reggio Emilia) hanno avuto un incremento che si colloca nei dintorni della media regionale (circa il sette per cento). La provincia di Bologna registra un aumento minore (4,5%), ed infine troviamo Parma, che è rimasta stabile, come numero di alunni, nel periodo considerato. Anche per i diversi tipi di scuole le variazioni degli allievi nel corso del quadriennio non sono state omogenee. L'incremento più rilevante per il totale dell'Emilia-Romagna si è avuto nelle secondarie di I grado, con un aumento degli allievi del 16,4% (si deve segnalare qui il caso di Forlì-Cesena, dove l'aumento raggiunge il picco più alto, pari al 65,5%). Anche la primaria, a livello regionale, è aumentata notevolmente (l'incremento è stato del 12,1%, ancora con un picco per Forlì-Cesena, pari al 32,8%). A Ferrara si nota una situazione non omogenea, con un aumento delle scuole dell'infanzia e una diminuzione degli allievi per tutti gli altri ordini di scuola. La secondaria di II grado aumenta pochissimo nella media regionale, in base a una forte diminuzione registrata a Ferrara e Reggio Emilia. In conclusione il quadro dell'evoluzione del sistema delle paritarie, nel corso del quadriennio, appare frammentato, sia per i territori provinciali come per i diversi tipi di scuola.

Tab. 20 - Scuole paritarie. Allievi per provincia - Emilia-Romagna. aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04					2007/08				
	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Totale
Bologna	12.246	2.419	1.151	3.504	<b>19.320</b>	12.822	2.697	1.318	3.361	<b>20.198</b>
Ferrara	4.451	427	134	64	<b>5.076</b>	4.873	411	92	47	<b>5.423</b>
Forlì-Cesena	3.587	564	148	158	<b>4.457</b>	3.944	749	245	235	<b>5.173</b>
Modena	8.415	1.390	406	1.307	<b>11.518</b>	8.838	1.620	528	1.411	<b>12.397</b>
Parma	5.590	1.136	680	506	<b>7.912</b>	5.652	1.109	711	490	<b>7.962</b>
Piacenza	2.368	204	55	287	<b>2.914</b>	2.629	248	44	343	<b>3.264</b>
Ravenna	4.616	878	352	241	<b>6.087</b>	5.227	946	379	238	<b>6.790</b>
R. Emilia	9.444	1.066	352	282	<b>11.144</b>	10.169	1.258	428	162	<b>12.017</b>
Rimini	4.740	1.390	47	564	<b>7.141</b>	4.869	1.579	591	793	<b>7.832</b>
<b>Totale</b>	<b>55.457</b>	<b>9.474</b>	<b>3.725</b>	<b>6.913</b>	<b>75.569</b>	<b>59.023</b>	<b>10.617</b>	<b>4.336</b>	<b>7.080</b>	<b>81.056</b>

Fonte: USR - ER

Tab. 21 - Scuole paritarie. Allievi per provincia Emilia-Romagna - Variazioni % fra aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	<i>Infanzia</i>	<i>Primaria</i>	<i>Sec. I grado</i>	<i>Sec. II grado</i>	<i>Totale</i>
Bologna	4,7	11,5	14,5	-4,1	<b>4,5</b>
Ferrara	9,5	-3,7	-31,3	-26,6	<b>6,8</b>
Forlì-Cesena	10,0	32,8	65,5	48,7	<b>16,1</b>
Modena	5,0	16,5	30,0	8,0	<b>7,6</b>
Parma	1,1	-2,4	4,6	-3,2	<b>0,6</b>
Piacenza	11,0	21,6	-20,0	19,5	<b>12,0</b>
Ravenna	13,2	7,7	7,7	- 1,2	<b>11,5</b>
Reggio Emilia	7,7	18,0	21,6	- 42,6	<b>7,8</b>
Rimini	2,7	13,6	32,2	40,6	<b>9,7</b>
<b>Totale</b>	<b>6,4</b>	<b>12,1</b>	<b>16,4</b>	<b>2,4</b>	<b>7,3</b>

Fonte: USR-ER

Nei singoli territori provinciali, gli allievi delle scuole paritarie si distribuiscono in linea di massima in proporzione alla popolazione scolastica locale (Tab. 20).

Nella provincia di Bologna si registra (nell'anno scolastico 2007/08) il numero massimo di allievi, pari a 20.198 unità; nella seconda e terza posizione troviamo Modena e Reggio Emilia, prossime fra loro rispettivamente con 12.397 e 12.017 allievi. Nell'ultima posizione si trova Piacenza (3.264 allievi), nella penultima Forlì-Cesena (5.173 unità).

Per una valutazione più precisa dell'incidenza del sistema delle paritarie in ogni singola provincia, è necessario confrontare ancora una volta il dato con quello del totale delle scuole (statali e paritarie).

Si nota nella Tab. 22 che in linea generale la situazione non è cambiata fra il 2004 e il 2008, sia come dato generale (in Emilia-Romagna gli allievi delle paritarie incidono per una quota compresa fra il 14,5% e il 15% rispetto agli allievi iscritti al totale delle scuole), sia come collocazione delle singole province.

Un dato interessante (sebbene non consistente a tutt'oggi sul piano quantitativo) è il "sorpasso" realizzato da Rimini rispetto a Bologna.

Oggi Rimini - con un incidenza degli allievi delle paritarie rispetto al totale pari al 18,1% - supera Bologna di un punto percentuale; nel 2004 era invece Bologna a guidare la classifica regionale - seppure già allora strettamente incalzata da Rimini.

Un'altra provincia con notevole incidenza degli allievi delle scuole paritarie è Reggio Emilia, nei fatti ormai prossima al dato bolognese.

Mentre sul versante opposto, le province con tassi di incidenza minori, uguali o inferiori al dieci per cento, sono Forlì-Cesena e Piacenza.

Tab. 22 - Scuole paritarie e scuole statali. Allievi per provincia - Emilia-Romagna Valori assoluti e valori percentuali. aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04				2007/08			
	Paritarie	Statali	Totale	% parit. sul totale	Paritarie	Statali	Totale	% parit. sul totale
Bologna	19.320	87.912	<b>107.232</b>	18,0	20.198	97.811	<b>118.009</b>	17,1
Ferrara	5.076	32.159	<b>37.235</b>	13,6	5.423	34.972	<b>40.395</b>	13,4
Forlì-Cesena	4.457	42.982	<b>47.439</b>	9,4	5.173	46.719	<b>51.892</b>	10,0
Modena	11.518	76.888	<b>88.406</b>	13,0	12.397	84.073	<b>96.470</b>	12,9
Parma	7.912	42.882	<b>50.794</b>	15,6	7.962	46.872	<b>54.834</b>	14,5
Piacenza	2.914	29.733	<b>32.647</b>	8,9	3.264	32.331	<b>35.595</b>	9,2
Ravenna	6.087	35.878	<b>41.965</b>	14,5	6.790	40.101	<b>46.891</b>	14,5
Reggio Emilia	11.144	51.656	<b>62.800</b>	17,7	12.017	59.232	<b>71.249</b>	16,9
Rimini	7.141	32.648	<b>39.789</b>	17,9	7.832	35.462	<b>43.294</b>	18,1
<b>Totale</b>	<b>75.569</b>	<b>432.738</b>	<b>508.307</b>	<b>14,9</b>	<b>81.056</b>	<b>477.573</b>	<b>558.629</b>	<b>14,5</b>

Fonte: USR-ER

Dall'analisi della distribuzione degli allievi nel territorio regionale, si nota come a Bologna (Tab. 23) si concentra oggi quasi la metà (esattamente il 47,5%) del totale degli allievi delle scuole paritarie secondarie di II grado in Emilia-Romagna (il dato era leggermente più elevato nel 2003/04, quando la provincia bolognese superava il 50%).

Solo in un'altra provincia, ovvero Modena, la quota di allievi nelle secondarie superiori è alto (quasi il 20%).

È interessante rilevare la quota elevata di allievi nelle scuole dell'infanzia paritarie di Reggio Emilia; per questo ordine di scuole si registra una quota alta anche nella provincia di Modena.

All'interno delle singole province (Tab. 24), si notano notevoli differenze relativamente alla distribuzione degli allievi nei diversi tipi di scuole.

Bologna, ad esempio, ha una bassa quota di allievi delle scuole dell'infanzia e una quota invece elevata nella secondaria di II grado. Ferrara e Reggio Emilia, al contrario, si caratterizzano per alte quote di allievi nell'infanzia e basse quote nelle secondarie di II grado. Rimini ha la quota più alta di allievi nella primaria.

In sintesi, ogni provincia dell'Emilia-Romagna pare aver seguito strade proprie nello sviluppo del sistema delle paritarie: con l'esclusione della prevalenza delle scuole dell'infanzia (comune a tutte le province, seppure con differenze non lievi fra l'una e l'altra), il quadro dei diversi territori provinciali non appare omogeneo.

Tab. 23 - Scuole paritarie - Emilia-Romagna - Distribuzione percentuale degli allievi per provincia sul totale della regione (percentuali di colonna). aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04				2007/08			
	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
Bologna	22,1	25,5	30,9	50,7	21,7	25,4	30,4	47,5
Ferrara	8,0	4,5	3,6	0,9	8,3	3,9	2,1	0,7
Forlì-Cesena	6,5	6,0	4,0	2,3	6,7	7,1	5,7	3,3
Modena	15,2	14,7	10,9	18,9	15,0	15,3	12,2	19,9
Parma	10,1	12,0	18,3	7,3	9,6	10,4	16,4	6,9
Piacenza	4,3	2,2	1,5	4,2	4,5	2,3	1,0	4,8
Ravenna	8,3	9,3	9,4	3,5	8,9	8,9	8,7	3,4
R. Emilia	17,0	11,3	9,4	4,1	17,2	11,8	9,9	2,3
Rimini	8,5	14,7	12,0	8,2	8,2	14,9	13,6	11,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: USR-ER

Tab. 24 - Scuole paritarie - Emilia-Romagna Distribuzione percentuale degli allievi per provincia (percentuali di riga). aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04					2007/08				
	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	totale
Bologna	63,4	12,5	6,0	18,1	<b>100,0</b>	63,5	13,4	6,5	16,6	<b>100,0</b>
Ferrara	87,7	8,4	2,6	1,3	<b>100,0</b>	89,9	7,6	1,7	0,9	<b>100,0</b>
Forlì Cesena	80,5	12,7	3,3	3,5	<b>100,0</b>	76,2	14,5	4,7	4,5	<b>100,0</b>
Modena	73,1	12,1	3,5	11,3	<b>100,0</b>	71,3	13,1	4,3	11,4	<b>100,0</b>
Parma	70,7	14,4	8,6	6,4	<b>100,0</b>	71,0	13,9	8,9	6,2	<b>100,0</b>
Piacenza	81,3	7,0	1,9	9,8	<b>100,0</b>	80,5	7,6	1,3	10,5	<b>100,0</b>
Ravenna	75,8	14,4	5,8	4,0	<b>100,0</b>	77,0	13,9	5,6	3,5	<b>100,0</b>
R. Emilia	84,7	9,6	3,2	2,5	<b>100,0</b>	84,6	10,5	3,6	1,3	<b>100,0</b>
Rimini	66,4	19,5	6,3	7,9	<b>100,0</b>	62,2	20,2	7,5	10,1	<b>100,0</b>
<b>Totale</b>	<b>73,4</b>	<b>12,5</b>	<b>4,9</b>	<b>9,1</b>	<b>100,0</b>	<b>72,8</b>	<b>13,1</b>	<b>5,3</b>	<b>8,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: USR - ER

### 3.4 Una utenza in crescita. Gli allievi stranieri

Anche nelle scuole paritarie, come per la totalità del sistema scolastico, l'affluenza degli allievi stranieri è in Emilia-Romagna in progressivo aumento negli ultimi anni (Tab. 25): erano 3.440 nell'a.s. 2003/04, sono 5.261 oggi, con un incremento di ben 1.885 unità, pari al 54,8%. Nello stesso periodo, nelle scuole statali gli allievi sono passati da 32.046 a 60.654, con un incremento pari all'89,3%. Seppure quindi nelle scuole

paritarie si è registrato un incremento degli allievi stranieri, in termini sia assoluti che percentuali, tale incremento è per ora minore rispetto a quello delle statali.

Ancora dalla Tab. 25 si trae una ulteriore prova della minore incidenza dell'utenza straniera nel sistema delle paritarie rispetto alle statali: sul totale degli iscritti infatti nell'a.s. 2003/04 gli stranieri rappresentavano il 4,6%, mentre nelle statali erano il 12,5%, con una differenza fra i due sistemi di circa tre punti percentuali; nel 2007/08, nelle paritarie gli iscritti stranieri sono il 6,5% del totale, nelle statali il 12,5%, con una differenza fra i due sistemi più ampia della precedente, cioè pari a oltre sei punti percentuali; in tale senso, la "forbice" fra i due sistemi si è allargata, e si tratterà di capire perché il sistema delle paritarie non sta aumentando la propria attrattività verso una utenza in crescita, e spesso caratterizzata da problemi di accoglienza e integrazione sociale e culturale.

Fra le cause del fenomeno certamente incide la "vexata questio" della mancata parità economica, mentre quella giuridica è ormai una realtà introdotta dalla Legge 62/2000.

Tab. 25 - Scuole paritarie e scuole statali. Allievi stranieri Emilia-Romagna - Valori percentuali sugli iscritti totali. aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04				2007/08			
	Paritarie		Statali		Paritarie		Statali	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Infanzia	2.879	5,2	4.156	9,6	4.434	7,5	7.506	15,3
Primaria	230	2,4	13.953	9,2	315	3,0	24.492	14,2
Secondaria I grado	38	1,0	7.368	7,7	96	2,2	13.632	13,7
Secondaria II grado	293	4,2	6.569	4,8	416	5,8	14.176	9,0
<b>Totale</b>	<b>3.440</b>	<b>4,6</b>	<b>32.046</b>	<b>7,5</b>	<b>5.261</b>	<b>6,5</b>	<b>59.806</b>	<b>12,5</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni integrative; USR - ER

In tutte le province della regione nelle scuole paritarie (Tab. 26) la presenza di allievi stranieri aumenta fra il 2003/04 e il 2007/08.

Gli allievi stranieri sono assai presenti nelle scuole dell'infanzia e pochissimo nelle secondarie di I grado, dove in alcune province (Ferrara, Forlì-Cesena, Piacenza) sono praticamente assenti. Mentre in altri casi, come nelle secondarie di II grado a Bologna, si registra un notevole aumento di stranieri, che passano da 170 a 297 unità.

Per una più approfondita valutazione della presenza degli stranieri in ogni territorio provinciale, è opportuno verificarne, come già si è operato per altre variabili, l'incidenza rispetto agli allievi del totale delle scuole (Tab. 27). Fra il 2003/04 e il 2007/08 in Emilia-Romagna la quota degli allievi stranieri delle paritarie è diminuito dal 9,7% all'8,0%.

La diminuzione è evidente specie a Bologna, ma non è irrilevante anche a Ferrara, Parma e Reggio Emilia.

L'unica provincia nella quale l'incidenza dei giovani stranieri aumenta rispetto al sistema scolastico complessivo è Ravenna.

Tab. 26 - Scuole paritarie. Alunni stranieri per provincia - Emilia-Romagna. aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04					2007/08				
	Infanzia	Primaria	Secodaria I grado	Secodaria II grado	Totale	Infanzia	Primaria	Secodaria I grado	Secodaria II grado	Totale
Bologna	920	30	11	170	<b>1.131</b>	1.015	41	13	297	<b>1.366</b>
Ferrara	134	12	1	2	<b>149</b>	241	8	0	1	<b>250</b>
Forlì Cesena	113	17	1	2	<b>133</b>	225	34	0	1	<b>260</b>
Modena	435	38	10	18	<b>501</b>	706	69	20	33	<b>828</b>
Parma	381	42	7	13	<b>443</b>	556	35	15	23	<b>629</b>
Piacenza	95	5	0	3	<b>103</b>	198	5	0	3	<b>206</b>
Ravenna	114	24	0	8	<b>146</b>	368	37	17	11	<b>433</b>
Reggio Emilia	528	35	7	1	<b>571</b>	822	32	12	2	<b>868</b>
Rimini	159	27	1	76	<b>263</b>	247	63	17	68	<b>395</b>
<b>Totale</b>	<b>2.879</b>	<b>230</b>	<b>38</b>	<b>293</b>	<b>3.440</b>	<b>4.378</b>	<b>324</b>	<b>94</b>	<b>439</b>	<b>5.235</b>

Fonte: USR - ER

Tab. 27 - Scuole paritarie e scuole statali. Allievi stranieri per provincia. Valori assoluti e valori percentuali. Emilia-Romagna. a.s. 2003/04 e 2007/08

	2003/04				2007/08			
	Paritarie	Statali	Totale	% paritarie su totale	Paritarie	Statali	Totale	% paritarie su totale
Bologna	1.131	6.517	<b>7.648</b>	14,8	1.366	11.607	<b>12.973</b>	10,5
Ferrara	149	1.278	<b>1.427</b>	10,4	250	3.027	<b>3.277</b>	7,6
Forlì-Cesena	133	2.618	<b>2.751</b>	4,8	260	5.141	<b>5.401</b>	4,8
Modena	501	6.756	<b>7.257</b>	6,9	828	11.718	<b>12.546</b>	6,6
Parma	443	3.173	<b>3.616</b>	12,3	629	6.133	<b>6.762</b>	9,3
Piacenza	103	2.597	<b>2.700</b>	3,8	206	5.113	<b>5.319</b>	3,9
Ravenna	146	2.190	<b>2.336</b>	6,3	433	4.446	<b>4.879</b>	8,9
Reggio Emilia	571	4.442	<b>5.013</b>	11,4	868	8.966	<b>9.834</b>	8,8
Rimini	263	2.475	<b>2.738</b>	9,6	395	3.655	<b>4.050</b>	9,8
<b>Totale</b>	<b>3.440</b>	<b>32.046</b>	<b>35.486</b>	<b>9,7</b>	<b>5.235</b>	<b>59.806</b>	<b>65.041</b>	<b>8,0</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni integrative; USR - ER

I Paesi di provenienza degli allievi non italiani iscritti nelle scuole paritarie in Emilia-Romagna sono principalmente cinque: Albania, Filippine, Marocco, Romania, Federazione Russa. Questi infatti sono i Paesi più frequentemente collocati nelle prime posizioni delle

graduatorie contenute nella Tab. 28. Fra tutti, l'Albania detiene certamente la prima posizione, seguita dal Marocco. I dati delle scuole paritarie non divergono granchè da quelli complessivi dell'Emilia-Romagna (riferiti all'a.s. 2004/05) salvo alcune differenze: da un lato la Tunisia e la Cina, più presenti nel totale delle scuole (e quindi in quelle statali), dall'altro le Filippine, assai più rappresentate nelle paritarie che nel complesso delle scuole della regione.

Tab. 28 - Scuole paritarie. Alunni stranieri secondo i Paesi di provenienza. Valori assoluti e valori percentuali sul totale degli stranieri - Emilia-Romagna. a.s. 2007/08

<i>Paese di provenienza</i>	<i>Infanzia</i>	<i>%</i>
Albania	766	17,3
Marocco	624	14,1
Romania	399	9,0
Tunisia	306	6,9
Cina	235	5,3
Filippine	225	5,1
EMILIA-ROMAGNA	4.434	---
<i>Paese di provenienza</i>	<i>Primaria</i>	<i>%</i>
Albania	59	18,7
Romania	48	15,2
Filippine	19	6,0
Marocco	14	4,4
Moldavia	13	4,1
Nigeria	10	3,2
EMILIA-ROMAGNA	315	---
<i>Paese di provenienza</i>	<i>Primo grado</i>	<i>%</i>
Albania	14	14,6
Russa, federazione	9	9,4
Romania	7	7,3
Marocco	7	7,3
Filippine	5	5,2
Nigeria	5	5,2
Moldavia	4	4,2
Tunisia	4	4,2
EMILIA-ROMAGNA	96	---
<i>Paese di provenienza</i>	<i>Secondo grado</i>	<i>%</i>
Marocco	73	17,5
Albania	45	10,8
Filippine	40	9,6
Moldavia	29	7,0
Romania	26	6,3
Perù	21	5,0
EMILIA-ROMAGNA	416	---

Fonte: MIUR, Rilevazioni integrative<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Non sono considerati fra gli stranieri gli allievi della Repubblica di San Marino.

### 3.5 Gli allievi disabili

Nel sistema delle scuole paritarie, gli alunni disabili presenti in Emilia-Romagna ammontano oggi a quasi mille unità (Tab. 29). Erano 638 nel 2003/04, e quindi l'incremento che si registra nel periodo considerato è assai ingente, collocandosi nei dintorni del 60%. Nelle scuole statali l'incremento nel medesimo lasso di tempo è di 2.014 unità, pari al 21,9%. Quindi aumenta la propensione delle famiglie di allievi disabili ad iscrivere i figli nelle scuole paritarie, più di quanto non avvenga nelle statali. Lo testimonia anche, seppure con valori minori considerando la diversa consistenza numerica dei due sistemi, il dato della percentuale di disabili sul totale degli iscritti: ancora nella Tab. 29 infatti si nota che fra il 2003/04 e il 2007/08 il dato per le paritarie passa dal 0,9% a 1,3%, con un incremento di 0,4 punti percentuali, nelle statali dal 2,1% al 2,3%, con un incremento di 0,2 punti percentuali.

Tab. 29 - Scuole paritarie e scuole statali. Allievi disabili. Valori assoluti e valori percentuali (% sul totale degli iscritti per ordine di scuola) - Emilia-Romagna. aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04		2007/08			
	Non Statali		Paritarie		Statali	
	N	%	N	%	N	%
Scuola dell'infanzia	417	0,8	652	1,1	638	1,3
Scuola primaria	130	1,4	182	1,7	4.196	2,4
Scuola secondaria di I grado	30	1,0	66	1,5	3.273	3,3
Scuola secondaria di II grado	61	1,0	95	1,3	3.101	2,0
<b>Totale</b>	<b>638</b>	<b>0,9</b>	<b>995</b>	<b>1,3</b>	<b>11.208</b>	<b>2,3</b>

Fonte: USR – ER

Le province (Tab. 30) con maggior numero di iscritti disabili nelle paritarie sono Bologna, Modena e Reggio Emilia.

È interessante notare come in alcune province siano fortemente aumentate le iscrizioni: il caso più eclatante è quello di Ferrara, dove da 2 iscritti disabili nel 2003/04 si passa ai 48 di oggi, con un aumento tutto concentrato nelle scuole dell'infanzia; anche Piacenza ha triplicato nel periodo considerato gli allievi disabili. Altri dati interessanti riguardano i singoli ordini di scuole: a Modena e Ravenna raddoppiano o triplicano gli iscritti nell'infanzia, mentre a Reggio Emilia rimangono costanti. Un quadro frammentato, quindi, quello dei singoli territori provinciali, da spiegare probabilmente caso per caso. Anche perché spesso le variazioni riguardano solo poche decine di casi, ma in un sistema numericamente poco consistente come quello paritario in Emilia-Romagna, pochi casi in termini assoluti significano spesso alte percentuali in termini relativi<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Sulla presenza e condizione degli allievi disabili nelle scuole dell'Emilia-Romagna, si confronti il contributo di Graziella Roda riportato nel capitolo terzo del presente volume.

Tab. 30 - Scuole paritarie. Allievi disabili per provincia - Emilia-Romagna. aa.ss. 2003/04 e 2007/08

	2003/04					2007/08				
	<i>Infanzia</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secondaria I grado</i>	<i>Secondaria II grado</i>	<i>Totale</i>	<i>Infanzia</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secondaria I grado</i>	<i>Secondaria II grado</i>	<i>Totale</i>
Bologna	107	21	7	40	<b>175</b>	173	44	21	49	<b>287</b>
Ferrara	0	1	0	1	<b>2</b>	45	2	1	0	<b>48</b>
Forlì Cesena	27	3	0	2	<b>32</b>	41	6	3	2	<b>52</b>
Modena	56	50	3	2	<b>111</b>	105	51	6	7	<b>169</b>
Parma	34	9	8	7	<b>58</b>	48	15	9	16	<b>88</b>
Piacenza	7	5	0	0	<b>12</b>	21	11	2	5	<b>39</b>
Ravenna	32	3	4	2	<b>41</b>	61	8	4	2	<b>75</b>
Reggio E.	108	9	6	4	<b>127</b>	107	18	7	7	<b>139</b>
Rimini	46	29	2	3	<b>80</b>	51	27	13	7	<b>98</b>
<b>Totale</b>	<b>417</b>	<b>130</b>	<b>30</b>	<b>61</b>	<b>638</b>	<b>652</b>	<b>182</b>	<b>66</b>	<b>95</b>	<b>995</b>

Fonte: USR – ER

#### 4. I risultati

##### 4.1 L'output del sistema. Licenziati e diplomati

Qual è infine l'output delle scuole paritarie in Emilia-Romagna, ovvero il numero di allievi che le conclude, acquisendo un titolo di studio? Nella Tab. 31 si nota che i giovani che concludono le secondarie di I grado e le secondarie di II grado sono stati nell'a.s. 2007/08 in totale oltre 2.700, e sono aumentati rispetto all'a.s. 2006/07. L'incremento è stato maggiore nelle secondarie di II grado (pari a circa cento unità), mentre nelle scuole di primo grado l'aumento è stato minore. Per le secondarie di primo grado, Bologna e Parma hanno il numero di licenziati più alto, mentre per le scuole di secondo grado, sono ancora Bologna e poi Modena le province che diplomano il maggior numero di giovani.

L'incidenza di licenziati e diplomati delle scuole paritarie rispetto al sistema delle statali rispecchia i dati relativi alle iscrizioni complessive; dalla Tab. 32 risulta che i licenziati delle paritarie hanno rappresentato, nell'a.s. 2006/07, il 3,8% del totale dei licenziati in Emilia-Romagna, mentre i diplomati ne costituiscono il 5,3%.

Tab. 31 - Scuole paritarie. Licenziati e diplomati per provincia Emilia-Romagna. aa.ss. 2006/07 e 2007/08

	2006/07		2007/08	
	Sec. I grado	Sec. II grado	Sec. I grado	Sec. II grado
Bologna	393	576	437	645
Ferrara	41	18	28	16
Forlì-Cesena	71	23	67	48
Modena	133	305	144	272
Parma	240	84	230	88
Piacenza	13	118	13	98
Ravenna	113	32	93	46
Reggio Emilia	112	38	120	44
Rimini	162	127	178	165
<b>Totale</b>	<b>1.278</b>	<b>1.321</b>	<b>1.310</b>	<b>1.422</b>

Fonte: MIUR, Rilevazioni integrative

Tab. 32 - Scuole paritarie e scuole statali. Licenziati e diplomati per grado di scuola. Valori percentuali sui licenziati e diplomati del totale delle scuole - Emilia-Romagna. a.s. 2006/07

	Paritarie	Statali	Totale
Secondaria I grado	3,8	96,2	<b>100,0</b>
Secondaria II grado	5,3	94,7	<b>100,0</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni integrative

### 3.2 L'outcome del sistema. Gli esiti degli esami

L'output del sistema, esaminato nel paragrafo precedente, rappresenta il "risultato" materiale di una attività, sia industriale che di servizi. Nel caso del sistema scolastico, l'output è costituito dai giovani che hanno acquisito un titolo di studio "finale" (in tale senso, nella terminologia corrente, non rappresenterebbero un output del sistema i *drop-out*, ovvero i giovani che abbandonano la scuola, a qualunque livello, prima della conclusione formale di un ciclo di studi).

Ma nella valutazione dei risultati di una attività, specie formativa, oltre al dato contabile dell'output del sistema, assume rilievo centrale la valutazione dell'outcome, concepito come esito dell'attività di insegnamento, ovvero come qualità del livello degli apprendimenti acquisiti. Nel nostro caso non disponiamo di informazioni disaggregate relative agli apprendimenti degli studenti delle scuole paritarie (test, prove di valutazione, ecc.). L'unico dato di cui disponiamo a riguardo sono le votazioni o le valutazioni formali conseguite al termine del ciclo della scuola secondaria di I grado (i giudizi all'esame di licenza media) e al termine della scuola secondaria di II grado (la votazione all'esame di maturità). Si tratta di indici solo indiretti della qualità degli apprendimenti, che risentono fortemente - come evidenziato dalla letteratura scientifica - delle valutazioni soggettive di insegnanti e commissioni di esame, ma che consentono lo

stesso di trarre alcune considerazioni nel confronto, ad esempio, fra maschi e femmine, e nel confronto con le scuole statali.

Le valutazioni degli allievi delle scuole paritarie e statali, alla conclusione delle scuole secondarie di primo grado (licenza media) testimoniano due fatti significativi (Tab. 33):

- rispetto ai giudizi, si notano differenze notevoli fra statali e paritarie nelle due valutazioni opposte, ovvero “sufficiente” e “ottimo”, dove si registra una certa asimmetria: il giudizio minimo (sufficiente) è maggiore di circa dieci punti percentuali nelle statali, il giudizio massimo (ottimo) è maggiore nelle paritarie, di circa sette punti; interessante notare che pure il giudizio di “distinto” è più presente nelle paritarie; sommando quindi le due valutazioni più elevate (distinto e ottimo) si nota come esse vengano raggiunte dal 44,4% dei licenziati delle paritarie, e dal 34,9% dei licenziati delle statali;

- le femmine, sia nelle statali come nelle paritarie conseguono risultati costantemente migliori dei maschi.

Le valutazioni all'atto del diploma (Tab. 34) testimoniano una situazione rovesciata rispetto alla precedente:

- le votazioni più basse (da 60 fino a 70/100) sono conseguite dal 38,1% degli allievi delle statali, e dal 42,1% di quelli delle paritarie; mentre le votazioni più elevate (da 90/100 fino a 100/100, inclusa la “lode”) sono conseguite dal 19,3% degli allievi delle statali, e dal 15,2% di quelli delle paritarie;

- anche per il voto della maturità, sia nelle statali come nelle paritarie le femmine conseguono risultati migliori dei maschi.

In conclusione: i due sistemi differiscono, seppure in misura non eclatante, nelle valutazioni finali. Specie nelle superiori paritarie non si assiste certo ad una mancanza di rigore: gli allievi conseguono giudizi nella media più bassi che nelle statali, forse perché nelle paritarie confluiscono giovani, come si potrà rilevare nelle pagine successive, con un percorso scolastico più accidentato rispetto alla media delle scuole statali. Nelle sec. di I grado si verifica il fenomeno contrario; le cause possono essere molteplici e non facilmente individuabili. Un dato accomuna i due sistemi: le femmine sono le migliori, costantemente, nei risultati, a tutti i livelli.

Tab. 33 - Scuole paritarie e scuole statali. Licenziati secondo il giudizio conseguito all'esame di licenza nelle scuole secondarie di I grado, per sesso. Valori percentuali. Emilia-Romagna. a.s. 2006/07

	Statali			Paritarie		
	Maschi	Femmine	Totali	Maschi	Femmine	Totali
Sufficiente	45,6	30,1	<b>38,2</b>	37,9	18,8	<b>29,0</b>
Buono	26,6	27,4	<b>27,0</b>	23,0	30,7	<b>26,6</b>
Distinto	16,4	23,0	<b>19,6</b>	21,3	23,6	<b>22,4</b>
Ottimo	11,4	19,5	<b>15,3</b>	17,8	26,9	<b>22,0</b>
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni Esiti

Tab. 34 - Scuole paritarie e scuole statali. Diplomatici secondo il giudizio conseguito all'esame di maturità nelle scuole secondarie di II grado, per sesso. Valori percentuali. Emilia-Romagna. a.s. 2006/07

	Statali			Paritarie		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
60	12,2	6,7	<b>9,3</b>	14,3	8,8	<b>12,0</b>
61-70	33,2	25,0	<b>28,8</b>	33,2	26,6	<b>30,5</b>
71-80	24,9	26,5	<b>25,7</b>	26,4	26,1	<b>26,3</b>
81-90	14,8	18,8	<b>16,9</b>	13,9	19,1	<b>16,0</b>
91-100	7,8	12,6	<b>10,4</b>	6,1	12,5	<b>8,7</b>
100	6,1	9,3	<b>7,8</b>	5,4	6,2	<b>5,8</b>
Lode	1,1	1,1	<b>1,1</b>	0,6	0,7	<b>0,7</b>
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni Esiti

## 5. Indicatori di densità

### 5.1 Gli alunni per classe

Relativamente ad un importante indicatore strutturale, ovvero il numero di alunni per classe, non si notano differenze significative fra i due sistemi (Tab. 35).

In realtà nelle paritarie l'indice medio è più alto di circa due punti percentuali (23,2% nelle scuole paritarie contro 21,1% nelle statali). Ma tale dato risente delle scuole dell'infanzia, che hanno forte peso specifico nel sistema delle paritarie e quindi influenzano molto l'indice medio complessivo.

Infatti nelle scuole sec. di II grado, numericamente meno consistenti nel sistema delle paritarie, si riscontra il fenomeno opposto, in quanto fra i due sistemi si verificano ben quattro punti di differenza (17,9% nelle paritarie, 22,0% nelle statali); ma il basso numero di iscritti nelle scuole superiori paritarie non influisce granché sull'indice medio complessivo.

Tab. 35 - Scuole paritarie e scuole statali. Rapporto alunni per classe. Valori percentuali. Emilia-Romagna. a.s. 2007/08

	Paritarie	Statali
Scuola dell'infanzia	24,8	24,2
Scuola primaria	20,3	20,1
Scuola secondaria di I grado	21,7	22,0
Scuola secondaria di II grado	17,9	21,9
<b>Totale scuole</b>	<b>23,2</b>	<b>21,5</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni Integrative

## 6. La dispersione scolastica

### 6.1 *Regolarità e irregolarità*

Il fenomeno della dispersione scolastica è centrale per valutare - seppure indirettamente - aspetti di qualità e di disagio di un sistema scolastico.

Tutte le statistiche dell'istruzione, dal livello locale a quello internazionale, riportano numerosi indicatori per la misura del fenomeno della dispersione, nella quale in genere si comprendono tutti gli eventi che rallentano o interrompono definitivamente il percorso di studio dei giovani, prima della regolare e formale conclusione.

È tradizione in Emilia-Romagna, nel Rapporto Regionale sul Sistema di Istruzione e Formazione, esaminare in dettaglio il fenomeno della dispersione, attraverso il calcolo e l'analisi degli indicatori più comuni ed anche più affidabili: i tassi di irregolarità (e correlativamente di regolarità), di ripetenza, di non promozione, di promozione con debito formativo.

Nella Tab. 36 si riportano, per il primo indicatore esaminato, ovvero la regolarità della frequenza di un determinato anno di corso rispetto all'età "normale", i dati relativi alle scuole statali, alle paritarie, e al totale delle scuole, dal primo anno della scuola primaria fino all'ultimo della sec. di II grado. È un panorama completo del percorso dei giovani in questa regione, lungo tredici anni del loro itinerario formativo, dalla prima elementare fino al diploma.

Si citano di seguito gli aspetti più evidenti del fenomeno, così come si manifestano all'interno dei confini regionali.

- Il limitato, ma tutt'altro che irrilevante, fenomeno del ritardo nella scuola primaria, preoccupante specie nella statale, tanto che al quinto anno di corso riguarda già il cinque per cento degli allievi; minore il fenomeno nelle scuole paritarie.

- L'aumento progressivo del fenomeno nella scuola secondaria di primo grado: al terzo anno di corso, nella scuola statale il 12% degli allievi è in ritardo; nelle paritarie il fenomeno è minore, pari a circa un terzo delle statali.

- L'accentuazione del fenomeno al procedere degli studi; così alle superiori già al primo anno delle statali un quinto degli allievi è in ritardo; il fenomeno si riduce a partire dal terzo anno, probabilmente perché gli allievi in ritardo, in gran parte ripetenti, abbandonano la scuola, e quindi il corrispondente tasso di irregolarità diminuisce, in quanto coloro che permangono nel sistema sono gli allievi con percorso più regolare.

Ma alle superiori si nota una importante inversione di tendenza nelle scuole paritarie, perché qui la irregolarità degli allievi si impenna, assumendo valori notevolmente maggiori rispetto alle statali; potrebbe essere una prova del fatto che nelle paritarie, a livello della sc. sec. di II grado, accedono giovani con percorso scolastico accidentato: al quinto anno di corso, come si nota ancora nella Tab. 36, il 35% dei giovani infatti è in ritardo rispetto all'età normale, mentre nel totale delle scuole il corrispondente dato si arresta al 20,7%.

Tab. 36 - Scuole paritarie e scuole statali. Allievi in anticipo, regolarità, ritardo per anno di corso. Valori percentuali sugli iscritti. Emilia-Romagna. a.s. 2006/07

Scuola	Anno di corso	Scuole statali		Scuole paritarie		Totale scuole	
		Regolari o in anticipo	In ritardo	Regolari o in anticipo	In ritardo	Regolari o in anticipo	In ritardo
Primaria	I	98,0	2,0	97,6	2,4	98,0	2,0
	II	97,3	2,7	98,2	1,8	97,3	2,7
	3°	96,3	3,7	97,1	2,9	96,4	3,6
	4°	96,1	3,9	98,3	1,7	96,2	3,8
	5°	95,1	4,9	97,7	2,3	95,2	4,8
Sec. I grado	I	92,1	7,9	97,1	2,9	92,3	7,7
	II	89,9	10,1	96,6	3,4	90,1	9,9
	3°	87,8	12,2	95,4	4,6	88,1	11,9
Sec. II grado	I	78,0	22,0	72,3	27,7	77,8	22,2
	II	77,7	22,3	75,0	25,0	77,5	22,5
	3°	75,8	24,2	68,1	31,9	75,4	24,6
	4°	77,7	22,3	67,8	32,2	77,2	22,8
	5°	80,1	19,9	65,0	35,0	79,3	20,7

Fonte: MPI, Rilevazioni Integrative

## 6.2 La ripetenza

Un secondo importante indicatore del fenomeno della dispersione scolastica è il tasso di ripetenza, dato dal rapporto fra gli iscritti totali e gli iscritti come ripetenti. Nella Tab. 37 si notano diversi importanti fenomeni:

- il dato, diffuso nell'intero territorio nazionale - sia nelle paritarie come nelle statali - della minore incidenza per le ragazze del fenomeno della dispersione scolastica, e nella fattispecie, del tasso di ripetenza. Come si rileva nella tabella in oggetto, gli allievi maschi frequentemente scontano tassi di ripetenza doppi rispetto alle colleghe femmine;

- i tassi di ripetenza aumentano al procedere degli studi: sono limitati - ma non irrilevanti - nelle sec. di I grado, si moltiplicano nelle sec. di II grado. In tale senso, come si è anticipato, si giustificano i dati esaminati nella precedente Tab. 36: l'aumento del tasso di ripetenza induce infatti un aumento dei tassi di irregolarità;

- sotto il profilo territoriale, si nota in generale una maggiore presenza - seppure non particolarmente accentuata - del fenomeno della ripetenza in Italia rispetto all'Emilia-Romagna, sia per le statali come per le paritarie;

- in Emilia-Romagna, nelle sec. di I grado, la ripetenza è maggiore nelle statali rispetto alle paritarie (lo stesso avviene per l'Italia). Nelle sec. di II grado si notano tendenze diverse, in quanto il tasso di ripetenza delle paritarie è maggiore delle statali, sia per i maschi come per le femmine, sia in Italia come in Emilia-Romagna;

- gli allievi delle scuole paritarie dell'Emilia-Romagna mostrano tassi di ripetenza minori rispetto a quelli dell'insieme del territorio nazionale, sia nelle sec. di I grado

come in quelle di sec. di II grado. Ma si tratta, è opportuno rilevarlo, di differenze di poco conto, spesso inferiori al punto percentuale.

Tab. 37 - Scuole paritarie e scuole statali. Tassi di ripetenza<sup>8</sup> nelle scuole secondarie di I e II grado per sesso. Valori percentuali - Emilia-Romagna e Italia. as 2006/07

	Emilia-Romagna						Italia					
	Paritarie			Statali			Paritarie			Statali		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Sec. I grado	1,0	0,5	0,8	2,6	1,1	1,9	1,6	0,5	1,1	3,6	1,8	2,7
Sec. II grado	7,7	4,1	6,3	6,9	3,9	5,4	8,6	4,6	6,8	8,1	4,5	6,3

Fonte: MIUR, Rilevazioni Integrative

### 6.3 I respinti e i promossi con debito formativo

Il terzo fenomeno di dispersione scolastica qui esaminato consiste nell'incidenza degli allievi non promossi rispetto agli allievi totali. Si nota, in Tab. 38 come l'andamento del fenomeno segua le medesime tendenze già riscontrate nell'analisi degli indicatori precedenti (irregolarità e ripetenza).

Si rileva ancora il migliore rendimento delle allieve rispetto ai maschi (le studentesse vengono bocciate meno degli studenti maschi nella misura fra metà e un terzo). Si rileva inoltre l'incidenza estremamente maggiore del fenomeno nella sec. di II grado rispetto alla sec. di I grado, per statali e paritarie.

Per un terzo aspetto, invece, si nota una differenza interessante fra statali e paritarie, nella comparazione fra Emilia-Romagna e Italia. Infatti l'incidenza delle non promozioni, per il sistema delle statali, è maggiore per l'intera Italia rispetto alla nostra regione (alle superiori sono respinti il 15,5% degli studenti della sec. di II grado nell'intero territorio nazionale, ed il 13,5% in Emilia-Romagna); per il sistema delle paritarie si nota invece il fenomeno opposto, perché qui la bocciatura è superiore al dato delle statali. Si potrebbe quindi ravvisare un maggior "rigore" nelle scuole paritarie emiliano-romagnole rispetto a quanto accade nell'intero territorio nazionale.

Tab. 38 - Scuole paritarie e scuole statali. Allievi non promossi nelle scuole secondarie di I e II grado per sesso<sup>9</sup> - Emilia-Romagna e Italia - Valori percentuali sugli scrutinati totali. a.s. 2006/07

	Emilia-Romagna						Italia					
	Paritarie			Statali			Paritarie			Statali		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Sec. I grado	2,1	0,8	1,5	3,5	2,0	2,8	2,6	1,6	2,1	4,3	2,6	3,5
Sec. II grado	13,1	6,3	10,5	16,8	10,2	13,5	9,5	7,2	8,3	19,0	11,9	15,5

Fonte: MPI, Rilevazioni Integrative

<sup>8</sup> Ripetenti sono coloro che ripetono l'anno nella stessa scuola e coloro che ripetono l'anno nello stesso indirizzo di studi di un'altra scuola.

<sup>9</sup> Per le scuole secondarie di I grado sono considerati anche i non licenziati e i non ammessi all'esame di Stato; per le scuole secondarie di II grado sono compresi anche i non ammessi e i non qualificati agli esami di qualifica delle classi terze degli istituti professionali e maestro d'arte.

Il fenomeno appena rilevato, della differenza fra scuole paritarie dell'Emilia-Romagna e scuole paritarie dell'intero Paese, viene confermato dall'analisi dell'ultimo indicatore di dispersione scolastica, ovvero l'incidenza degli allievi promossi con debito formativo nelle scuole sec. di II grado.

Si nota infatti (Tab. 39) come nelle paritarie dell'Emilia-Romagna l'indice sia di circa sette punti superiori rispetto a quello nazionale. Mentre il fenomeno non assume gli stessi connotati per le scuole statali, dove il dato regionale è allineato (con la differenza di un solo punto percentuale) a quello nazionale.

Tab. 39 - Scuole paritarie e scuole statali. Allievi promossi con debito formativo nelle scuole secondarie di II grado per sesso<sup>10</sup>. Valori percentuali sul totale dei promossi. Emilia-Romagna e Italia. a.s. 2006/07

Sec. II grado	Emilia-Romagna						Italia					
	Paritarie			Statali			Paritarie			Statali		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
	48,5	34,9	<b>43,0</b>	47,7	35,8	<b>41,5</b>	40,3	32,0	<b>35,9</b>	48,3	36,7	<b>42,4</b>

Fonte: MPI, Rilevazioni Integrative

### Scuole paritarie dell'Emilia-Romagna: dati e indicatori di sintesi (a.s. 2007/08)

#### Numero delle istituzioni scolastiche

- Scuole paritarie a.s. 2003/04: 982 a.s. 2007/08: 1003
- Scuole dell'infanzia sul totale delle scuole paritarie 81,8%

#### Gestione delle scuole paritarie

##### Tipo di ente gestore

- Comuni 27,1%
- Enti religiosi 48,6%

#### Presenza o meno del fine di lucro

- Enti con fine di lucro 98,0%
- Enti senza fine di lucro 2,0%

#### Allievi delle scuole paritarie

##### Valori assoluti

- Maschi 42.666
- Femmine 38.428
- Totale 81.094

<sup>10</sup> Sono esclusi i qualificati agli esami di terza degli istituti professionali e di maestro d'arte.

*Incidenza percentuale*

- Allievi delle scuole paritarie sul totale delle scuole: 14,5%
- Allievi delle scuole paritarie dell'infanzia sul totale delle scuole dell'infanzia: 54,5%
- Allievi delle scuole par. sec. di II grado sul totale delle scuole sec. di II grado: 4,3%

*Variazioni fra l'a.s. 2003/04 e l'a.s. 2007/08*

- Evoluzione degli allievi nelle scuole paritarie dal 2003/04 al 2007/08: 7,3%
- Evoluzione degli allievi nelle scuole statali dal 2003/04 al 2007/08: 10,4%

*Dati provinciali*

- Provincia con maggiore incremento degli allievi nelle scuole paritarie dal 2003/04 al 2007/08: Forlì-Cesena
- Provincia con minore incremento degli allievi nelle scuole paritarie dal 2003/04 al 2007/08: Parma

*Allievi stranieri*

- Incidenza degli allievi stranieri nelle scuole paritarie: 7,5%
- Incidenza degli allievi stranieri nelle scuole statali: 12,5%

*Allievi disabili*

- Incidenza degli allievi disabili nelle scuole paritarie: 1,3%
- Incidenza degli allievi disabili nelle scuole statali: 2,3%

*Esiti degli esami**Licenza media*

- Allievi con giudizio "sufficiente"                      paritarie: 29,0%                      statali: 38,2%
- Allievi con giudizio "ottimo"                              paritarie: 22,0%                      statali: 15,3%

*Esame di maturità*

- Allievi diplomati con 60-70                              paritarie: 42,5%                      statali: 38,1%
- Allievi diplomati con 91-100 e "lode"                      paritarie: 15,2%                      statali: 19,3%

*Alunni per classe*

paritarie: 23,2%                      statali: 21,5%

*Dispersione scolastica**Alunni in ritardo*

- Classe 5<sup>^</sup> della primaria                              paritarie: 2,3%                      statali: 4,9%
- Classe 3<sup>^</sup> della sec. di I grado:                              paritarie: 4,6%                      statali: 12,2%
- Classe 5<sup>^</sup> della sec. di II grado:                              paritarie: 35,0%                      statali: 19,9%

*RipetENZE*

- Tassi di ripetenza sec. di I grado:	paritarie: 0,8%	statali: 1,9%
- Tassi di ripetenza sec. di II grado:	paritarie: 6,3%	statali: 5,4%

*Respinti*

- Respinti nella sec. di I grado:	paritarie: 1,5%	statali: 2,8%
- Respinti nella sec. di II grado:	paritarie: 10,5%	statali: 13,5%

*Alunni promossi con debito formativo*

- Scuola Secondaria di II grado:	paritarie: 43,0%	statali: 41,5%
----------------------------------	------------------	----------------

**8. Brevi considerazioni finali. “Paritarie e statali: più uguali che diverse”**

I dati esposti e le considerazioni svolte nelle pagine precedenti permettono di tracciare una immagine precisa del sistema delle paritarie in Emilia-Romagna. Sistema che - come in Italia - è in larghissima parte fondato su scuole dell'infanzia. Ma l'Emilia-Romagna mostra una specificità forse inattesa, in quanto l'incidenza delle scuole dell'infanzia paritarie relativamente alla totalità delle scuole dello stesso grado è superiore di ben quindici punti rispetto all'intero territorio nazionale.

Il sistema negli ultimi anni è relativamente stabile, seppure corroborato nell'ultimo periodo da segni di lieve crescita, come del resto avviene nelle scuole statali. L'incidenza del sistema delle paritarie sul sistema delle statali varia pochissimo negli ultimi anni.

È importante però sottolineare che il numero complessivo degli allievi nelle scuole statali è aumentato, seppure di poco, più che nelle paritarie.

Nell'ambito di una analisi di medio periodo, non si può affermare quindi che il sistema delle paritarie in Emilia-Romagna sia in una fase di espansione, in termini assoluti e in termini relativi, ma piuttosto le scuole paritarie stanno attraversando una fase caratterizzata dal consolidamento della loro posizione nel panorama regionale.

A livello territoriale, con la sola esclusione della prevalenza generale - ma non omogenea - delle scuole dell'infanzia, non si notano linee di sviluppo comuni fra le diverse province emiliano-romagnole: ognuna ha caratteristiche proprie, sia in termini di presenza dei diversi ordini di scuola (primarie, sec. I grado, sec. II grado), sia in termini evolutivi: in alcune province il sistema delle paritarie è in crescita, in altre stabile, in alcune tende alla stagnazione-diminuzione.

La gestione delle scuole, come in Italia, è per circa la metà nelle mani di enti religiosi; significativa la presenza dei Comuni, specie nelle scuole dell'infanzia. Ridottissima in Emilia-Romagna, a differenza dell'Italia, la quota di soggetti gestori che hanno fine di lucro.

Gli allievi stranieri nelle scuole paritarie, seppure in forte crescita come valori assoluti, incidono ancora di meno sul totale degli allievi rispetto alle scuole statali. Gli allievi disabili, anch'essi in crescita negli ultimi anni nelle paritarie, incidono solo in misura lievemente minore nelle paritarie che nelle statali.

Sotto il profilo dei risultati, le scuole paritarie non costituiscono affatto il regno dell'indulgenza diffusa.

Il confronto con le scuole statali testimonia un quadro complesso, ma non contraddistinto - per le paritarie - dalla mancanza di rigore. In linea generale, specie per i livelli iniziali dell'istruzione, i risultati degli allievi delle scuole paritarie sono migliori di quelli delle scuole statali, sia in termini di esiti agli esami di licenza media, sia in termini di indici di dispersione scolastica (minori tassi di ripetenza; minori indici di irregolarità o ritardo negli studi).

Il quadro cambia nelle scuole secondarie di II grado, nelle quali sia i risultati agli esami di maturità, sia gli indici di dispersione scolastica testimoniano a volte risultati peggiori per gli allievi delle paritarie. Si sottolinea in particolare il tasso di irregolarità nelle paritarie, a partire specie dal terzo anno di corso, talvolta doppio di quello - già di per sé elevato - delle statali; ciò testimonia come nelle paritarie, specie negli ultimi anni di corso delle superiori, accedono in gran numero giovani con un percorso scolastico precedente che può definirsi, con un termine oggi comune, "accidentato".

Tre punti vanno infine sottolineati:

- sia nelle paritarie come nelle statali, le ragazze conseguono risultati migliori dei maschi, a tutti i livelli e per tutti gli ordini del sistema scolastico;

- il confronto fra i risultati e gli esiti delle scuole paritarie e quelli delle scuole statali, al di là delle differenze sopra riportate, testimonia come i due sistemi siano, per questa dimensione, parecchio simili fra loro; non si ricava l'impressione, dalla lettura dei dati, di trovarsi di fronte a mondi "diversi", o addirittura contrapposti;

- considerazioni simili possono essere fatte, relativamente al sistema delle paritarie, per il complesso del territorio nazionale; interessante notare come però in Emilia-Romagna gli allievi respinti alle secondarie di II grado siano presenti in quota maggiore che per l'Italia, e lo stesso fenomeno si verifica per gli allievi promossi con debito formativo.

---

# L'ORGANIZZAZIONE DIDATTICA DELLE SCUOLE DELL'INFANZIA PARITARIE

---

Armando Luisi

## 1. Presentazione

L'elevato numero di scuole paritarie presenti nella nostra regione e la grande diversificazione dei livelli e degli indirizzi sono a fondamento della scelta di utilizzare una metodologia qualitativa d'indagine sociale per acquisire gli elementi di conoscenza che sono oggetto di questo contributo.

Si è privilegiato lo strumento del *focus group* per entrare in modo lieve in un mondo noto, per lo più ai soli addetti ai lavori, che rilasciano le autorizzazioni al funzionamento e svolgono le funzioni di controllo previste dagli ordinamenti. La Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale ha pertanto optato per il confronto fra i rappresentanti di alcune scuole, segnalate dalle associazioni di appartenenza, con la consapevolezza che le informazioni raccolte, pur non essendo rappresentative dell'universo delle scuole paritarie, possiedono la forza della profondità, dell'approfondimento e del confronto.

Le stesse informazioni sono state rilevate insieme con gli atteggiamenti, gli stili espositivi e il corredo emozionale che le hanno accompagnate e che è stato possibile registrare da parte del conduttore e dell'osservatore<sup>1</sup>.

I *focus group* per le scuole dell'infanzia paritarie sono stati svolti il 17 novembre 2008, presso l'Ufficio Scolastico Regionale; due *focus*, con due gruppi di scuole paritarie dell'infanzia, così organizzati: primo *focus*, rappresentanti delle scuole dell'infanzia appartenenti alla FISM; secondo *focus*, rappresentanti delle scuole dell'infanzia paritarie di Enti Locali. Sono state invitate 11 scuole dell'infanzia comunali (hanno partecipato 5 scuole) ed 11 scuole dell'infanzia aderenti alla FISM (hanno partecipato 10 scuole).

È doveroso, da parte nostra, un ringraziamento a tutti i partecipanti e a quelle scuole che, pur non avendo potuto partecipare, ci hanno fornito informazioni e materiali utili all'indagine. I dati rilevati verranno riferiti in maniera aggregata e in forma narrativa. Il riferimento a singole scuole verrà fatto in presenza di elementi di rilievo che si discostino dalle descrizioni aventi tratti comuni ai partecipanti di ciascun gruppo. La struttura delle tre descrizioni è la medesima, anche se le singole parti potranno essere diversamente trattate, in virtù dell'andamento della discussione e del materiale documentale fornito dai partecipanti.

---

<sup>1</sup> I *focus* sono stati condotti da Armando Luisi, assistito dall'insegnante Celsa Gualandi in qualità di osservatrice. All'insegnante Gualandi va un particolare ringraziamento anche per la trascrizione di gran parte delle registrazioni.

## 2. Scuole dell'infanzia <sup>2</sup>

In questo contributo riferiamo dei due *focus* relativi alle scuole dell'infanzia FISM e a quelle degli Enti Locali. Per chiarezza espositiva terremo distinti i dati rilevati dalle percezioni del conduttore e dell'osservatore e da altri elementi valutativi espressi dagli stessi partecipanti sulle differenti esperienze raccontate.

Utilizzeremo anche espressioni linguistiche che legittimamente potranno essere viste come arbitrarie generalizzazioni. Si tratta di violazioni linguistiche<sup>3</sup> delle quali abbiamo consapevolezza, giustificate dal ristretto numero di scuole, che la metodologia utilizzata prevede di coinvolgere, rispetto all'ampiezza della popolazione.

Le espressioni generalizzanti sono comunque utilizzate per le caratteristiche comuni riferite dalla maggior parte dei presenti.

### 2.1. Scuole aderenti alla FISM (*Federazione Italiana Scuole Materne*)

Le scuole dell'infanzia FISM sono di ispirazione cristiana e operano offrendo un servizio educativo che la stessa comunità cristiana, che le ha volute, si attende. Esse si caratterizzano generalmente per il forte radicamento locale, testimoniato dalla loro storia che ne ripercorre le radici ideali e il valore sociale. Molti dei presenti hanno considerato fare esplicito riferimento all'identità delle scuole rappresentate, raccontandone la nascita e l'evoluzione nel tempo. Il tempo ha fortemente contribuito a modificare le strutture organizzative e gestionali (compreso il passaggio dalle religiose alle insegnanti laiche), ma non ha corroso i valori ideali, il radicamento nella comunità locale e la funzione sociale ed educativa generalmente loro riconosciuta. Come vedremo in seguito in modo più puntuale, esse registrano una ricca presenza di forme di volontariato, sia a livello di direzione, sia a livello di struttura operativa.

---

<sup>2</sup> Hanno partecipato, per le scuole dell'infanzia comunali: Gabriele Ventura, del comune di Bologna; Piero Sacchetto e Donatella Mauro del comune di Ferrara; Muolo Maria Luigia del comune di Ravenna; Rosanna Allegri del comune di Parma; Sabattini Alberto e Cavalletti Ileana del comune di Correggio. Per le scuole dell'infanzia fism: Giovanna Monari scuola Maria Assunta (Modena); Resta Giovanna scuola San Giuseppe (Nonantola, Modena); Maroni Silvia scuola Primavera di Gesù (Forlì); Casali Emanuela scuola Sacra Famiglia (Cesena); Laura Colonna scuola Maria Immacolata (Corpolona; Rimini); Maria Pia Babini scuola Don Raffaele Venturi (Bologna); Angela Zappia scuola Corpus Domini (Bologna); Carmela Adani scuola Elisa Lari (Reggio Emilia); Pastori Elisabetta scuola Cesare Battisti (Parma); Tarasconi Stefania scuola Rosa Orzi (Parma).

<sup>3</sup> L'espressione violazione linguistica è riferita al processo di rappresentazione linguistica di un'esperienza, descritto dalla grammatica trasformazionale e ripreso dalla Programmazione neuro-linguistica, che evidenzia l'incompletezza di tale rappresentazione rispetto all'esperienza profonda. Le violazioni, di cui è ricco il linguaggio corrente ordinariamente, possono essere di generalizzazione, di deformazione o di cancellazione. Data la natura descrittivo-interpretativa del report di un *focus* group, tale violazioni potranno apparire in tutta evidenza ai partecipanti alla discussione ed essere colte da coloro che non si ritrovano o si ritrovano parzialmente in quanto viene esposto. In altri termini, il report è una rappresentazione necessariamente incompleta di quanto avvenuto nel corso degli incontri.

## 2.2 Aspetti organizzativi

### *Ruoli e funzioni*

La gestione amministrativa è sempre separata da quella organizzativa e didattica ed è di competenza di fondazioni, di cooperative o delle parrocchie (in alcuni casi, con diretta responsabilità dei parroci). L'ente gestore stabilisce gli indirizzi generali dell'azione educativa, in virtù di una visione della vita improntata a principi cristiani.

In ogni caso, le idealità religiose non impediscono una laicità della didattica e il rispetto della libertà di insegnamento. Il gestore, oltre che fornire l'indirizzo ideale, culturale e politico, si occupa del reperimento delle risorse e del loro impiego affinché la scuola possa continuare a svolgere la sua funzione con regolarità.

Quando la scuola dell'infanzia fa parte di un più ampio istituto, con primaria e/o scuola media di primo grado, è presente un dirigente scolastico coadiuvato da coordinatori di settore.

I dati che seguono sintetizzano la varietà delle situazioni, facenti leva su personale assunto a tempo indeterminato (a tempo pieno o *part-time*), su personale a tempo determinato (più frequentemente *part-time*), su incarichi a progetto, sul volontariato (sia per il coordinamento, sia per la gestione amministrativa, sia per alcune forme di supporto educativo, sia per funzioni ausiliarie).

Le funzioni che si rilevano nelle scuole sono prevalentemente le seguenti:

- *struttura amministrativa con compiti di contabilità e di segreteria per il personale e per gli alunni.*

Generalmente si tratta di una struttura snella, una o due persone, in qualche caso con incarico *part-time* o affidata a personale volontario, alle dirette dipendenze del gestore;

- *coordinamento pedagogico o delle attività didattiche, con compito di collegamento con il gestore.*

Può essere svolto in via esclusiva e a tempo pieno, oppure in forma *part-time*, come forma di volontariato. In qualche caso il coordinatore è anche insegnante, *part-time* o a tempo pieno. Il coordinatore presiede le riunioni di intersezione, il collegio dei docenti e le assemblee generali. Cura anche il rapporto con le famiglie degli alunni e con l'esterno per gli aspetti riguardanti l'organizzazione didattica;

- *la funzione docente* è affidata a personale docente provvisto del prescritto titolo di studio, generalmente con rapporto a tempo pieno e indeterminato. Un punto di criticità è stato segnalato nella continuità del personale, soprattutto per il passaggio alla scuola statale, per effetto delle nomine che, negli ultimi anni, ha determinato ripetute esigenze di turnover. Fra il personale insegnante sono compresi pochi insegnanti di sostegno, qualche incaricato per l'insegnamento della lingua inglese o per la realizzazione di progetti specifici (soprattutto educazione motoria, psicomotricità e teatro).

Il numero dei docenti è normalmente contenuto rispetto all'organico previsto per le scuole statali o dipendenti dagli enti locali. Al pomeriggio si ricorre ad aggregazioni di sezioni affidate a un solo insegnante, se il numero dei bambini che fruiscono del turno pomeridiano lo permette. Per l'assistenza durante il riposo pomeridiano si fa spesso ricorso a personale educativo-assistenziale; sono segnalate anche altre figure: cuochi, aiuto cuochi, personale ausiliario, assistenti con compiti di pura vigilanza.

Il quadro relativo al personale è molto variegato, sia per esigenze di bilancio, sia in relazione alla storia di ciascuna scuola e al rapporto che ha consolidato con la propria comunità. È elemento di differenziazione anche la dimensione della scuola: la scuola di Nonantola, con 181 bambini iscritti, presenta esigenze diverse da quelle delle altre scuole, in parte di tipo burocratico-amministrativo e, in parte, di tipo organizzativo didattico.

Essendo soggetta alla certificazione antincendio ha un suo RSPP e organizza corsi per conseguire l'idoneità antincendio e le competenze di primo soccorso. Per consentire la realizzazione di attività per gruppi di alunni (educazione motoria e teatro) assegna incarichi a progetto, con il contributo economico delle famiglie.

Altre scuole utilizzano un insegnante come jolly, per attività di laboratorio o di lingua inglese, oppure per la sostituzione dei colleghi assenti. Il rapporto insegnanti-alunni è generalmente 1:25 (ma viene anche segnalato qualche caso di 1:28).

L'intervento di personale volontario è visto sia come un punto di forza, per la motivazione che spinge a collaborare, sia come elemento di debolezza, perché non garantisce né la continuità né i livelli di prestazione attesi.

### *Organizzazione del lavoro*

La tabella che segue riporta alcuni dati relativi al funzionamento e alle figure presenti. Come si potrà notare, alcuni dati non sono noti perché non sono emersi nel corso della discussione.

Vi sono, però, delle costanti, che si desumono anche dall'andamento del *focus*, che possono essere così riassunte:

- in rari casi c'è il ricorso al doppio organico e quando ciò avviene, si è costretti a intervenire sulle rette per sostenere i relativi costi; gli insegnanti coprono spesso altri servizi aggiuntivi con ampliamenti di orario o con ricorso alla flessibilità nell'articolazione dell'orario giornaliero e settimanale; anche il restante personale ricopre spesso più di un ruolo (esempio del collaboratore scolastico che è aiuto cuoco); il direttore o coordinatore pedagogico che svolge attività di insegnamento (impegno gravoso, reso più leggero, in qualche caso, con ricorso a forme di semiesonero dall'insegnamento);

- alcune scuole dell'infanzia sono inserite in contesti scolastici più ampi, comprendenti la scuola primaria e la scuola media. È interessante notare che vi sono forme di collaborazione dei docenti su due segmenti di scuola (in genere infanzia e primaria). Non essendo importante ai fini del presente lavoro, abbiamo ommesso il riferimento alla scuola alla quale si riferiscono i dati di ciascuna riga.

<i>Orario giornaliero</i>	<i>Orario di servizio dei docenti</i>	<i>Note 1</i>	<i>Note 2</i>
8.30/16.00	7 h e 30 giornaliere (no doppio organico)	Una terza insegnante svolge funzioni di affiancamento per lavori di gruppo	Le religiose svolgono funzioni di apertura e chiusura, sorveglianza in dormitorio, per consentire alle insegnanti la pausa di legge
8.00/16.30 orario istituzionale	No doppio organico	7.30/8.00: pre-scuola dalle ore 16: il docente del post-orario si sovrappone per 30'	16.30/17.30: la docente incaricata del post-orario prosegue il servizio di post-scuola. Questo docente ha 20 ore contrattuali alla settimana
8.00/16.00 orario istituzionale 7.30/ 8.00 anticipo 16.30/17.00 posticipo	32 ore settimanali: 6.30 giornaliere dal lunedì al giovedì 6.00 ore il venerdì	Scuola nata dalla volontà della comunità, per cui proprio fisicamente è stata una scuola costruita da volontari, che l'hanno messa su ed affidata al lavoro delle suore più di 100 anni fa	Sette sezioni: 2 di due anni; 2 di quattro anni; 3 di cinque anni. 1 docente e mezzo per sezione, in media
7.30/18.00 7.30/9.30 anticipo 9.30/15.00 orario istituzionale 15.00/18.00 posticipo	Non specificato. 6 insegnanti a tempo indeterminato: 4 titolari di sezione 1 jolly 1 pedagogista a tempo parziale	Quattro sezioni eterogenee. Il pasto fornito da mensa comunale: i genitori pagano direttamente la retta per il pranzo al Comune.	2 ausiliari con compiti di pulizia, somministrazione pasti, assistenza ai bagni e collaborazione durante le lezioni
Non specificato  2 sezioni Fino a 30 alunni per sezione	Non specificato  4 docenti assunti a tempo indet. con abilitazione all'insegnamento 2 titolari di sezione, a tempo pieno 2 assistenti, a tempo parziale	Mensa: servizio di catering	1 ausiliaria: pranzo, riordino e compiti di assistenza ai bambini

<i>Orario giornaliero</i>	<i>Orario di servizio dei docenti</i>	<i>Note 1</i>	<i>Note 2</i>
Non specificato 3 sezioni omogenee per età, complessivi 70 alunni	Non specificato 3 insegnanti, responsabili di sezione con incarico a tempo pieno, a tempo indet., 2 docenti di supporto con incarico <i>part-time</i>	Mensa interna	2 ausiliari, 1 sul turno del mattino e 1 sul turno del pomeriggio. coadiuvano la cuoca, erogano pasti e svolgono assistenza nelle sezioni
Non specificato 3 sezioni omogenee per età	Non specificato 6 insegnanti (doppio organico) 1 insegnante di sostegno <i>part-time</i>	Una ragazza che svolge servizio civile, assegnata dal ministero alla Fondazione, che svolge funzione di jolly	1 collaboratore scolastico presente 8 ore al giorno; si occupa del pranzo e della pulizia
7.30/16.30 4 sezioni	Non specificato 6 insegnanti a tempo pieno e 2 <i>part-time</i>	Mensa interna, con cuoca e aiuto cuoca.	Esperti esterni per musica e psicomotricità
8.00/16.00 Accolti 29 bambini	Docente a) dalle ore 8.00 alle ore 13.00; Docente b) dalle 9.00 alle 16.00	Compresenza dalle 9 alle 13.00 per attività di gruppo. Di fatto, dalle 9.00 alle 13.00 il gruppo si divide in due.	Cuoca, coadiuvata per il pranzo da una collaboratrice scolastica
8.00/18.00 5 sezioni, di cui una mista (complessivi 120 alunni)	30 ore settimanali Doppio organico (10 docenti)	I docenti coprono anche i servizi aggiuntivi di prescuola e postscuola	2 cuoche volontarie per 4 ore. Gestione onerosa, poiché tutto il personale è assunto a tempo indet.: è stata aumentata la retta per fare fronte ai costi del personale

### *La comunicazione*

La comunicazione interna, per le piccole scuole, è curata dalla coordinatrice anche informalmente. Le scuole più grandi e quelle che sono collocate in istituti comprensivi necessitano di forme comunicative più formalizzate e dispongono di funzioni di supporto (spesso gli stessi docenti di sezione a cui sono affidati incarichi di responsabilità a livello di sezione o di intera scuola).

La comunicazione con l'esterno, per quanto riguarda i contenuti del POF, è curata dalla coordinatrice: rapporti con gli enti locali, l'ASL e le associazioni culturali del territo-

rio. Per gli aspetti istituzionali relativi al funzionamento complessivo della scuola, svolge un ruolo di rilievo l'amministratore o, comunque, il rappresentante del gestore.

I rapporti con i genitori sono curati dalla coordinatrice nelle situazioni di criticità, mentre la comunicazione ordinaria scuola-famiglia avviene a cura delle docenti di sezione.

#### *Supporto personale e professionale*

Non sono emerse note di rilievo circa questa voce, se non con riferimento alla formazione, della quale diremo più avanti. Non sono stati esposti elementi di criticità della funzione docente da meritare un supporto consulenziale di indirizzo, operativo o di potenziamento di risorse personali. Le scuole curano in modo particolare l'adesione ai valori e alle radici storiche, in modo da recuperare anche a distanza di tempo, le ragioni dei fondatori, peraltro, ancora radicate nella comunità. Nonostante la caratterizzazione cristiana, le scuole accolgono anche alunni stranieri di altre religioni, perché non si caratterizzano come scuole confessionali, ma come istituzioni con forti connotati di laicità, riscontrabili nella pressoché generalizzata presenza di insegnanti laici che hanno gradualmente preso il posto delle religiose.

#### *Curricolo*

I presenti hanno dichiarato di far riferimento, per il curricolo, alle indicazioni ministeriali. In proprio o in rete curano la formazione dei docenti per gli adeguamenti necessari. Ogni scuola cura anche aspetti particolari dell'offerta formativa, con riferimento alla storia, ai valori, alle esigenze sociali e alle risorse disponibili.

I tratti più qualificanti messi in evidenza e sostenuti con convinzione dai presenti riguardano:

- l'accoglienza degli alunni, sia a inizio d'anno che nella quotidianità;
- il patto educativo con le famiglie, per rimarcare la responsabilità educativa, la condivisione degli indirizzi educativi e la congruenza dei comportamenti;
- la collaborazione interna, fra tutto il personale e fra docenti e genitori;
- l'incontro e il confronto costante con le famiglie, sia nella forma assembleare, sia tramite colloqui individuali e con scambio di informazioni, se occorre, anche quotidiano;
- l'attenzione alla persona e ai bisogni di cui è portatrice. L'insegnante è visto come maestro di vita o modello, che insegna attraverso le parole e tramite la forza del comportamento, congruente con i valori dichiarati;
- le attività didattiche laboratoriali e per gruppi di alunni, anche con l'intervento di specialisti assunti con incarichi a progetto;
- la documentazione del percorso educativo, come elemento di valutazione formativa e formatrice e come base di raccordo con la scuola primaria, a garanzia della continuità educativa;
- i rapporti con il territorio, intesi nella loro accezione più ampia, testimoniati dalla fiducia accordata alle scuole dalle diverse componenti della comunità locali, indipendentemente dagli orientamenti politici e culturali.

### *La formazione in servizio*

La formazione in servizio è generalmente obbligatoria a inizio d'anno, ora sui temi che costituiranno lo sfondo integratore, ora su tematiche condivise a livello di collegio dei docenti, ora sui temi correlati ai mutamenti istituzionali (per esempio le nuove Indicazioni per il curriculum). La formazione è decisa a livello di scuola e può essere gestita in proprio o in partnership con altre istituzioni. Frequentemente viene decisa la partecipazione a iniziative organizzate in rete con altre scuole del territorio o dalla FISM, in modo da curare sia il rapporto con le istituzioni locali, sia quello con l'associazione di appartenenza.

### *I rapporti con la Federazione Italiana Scuole Autonome*

Si rileva una motivata adesione alla FISM e una cura dell'identità anche attraverso le opportunità che sono offerte dalla federazione. Se ne accolgono i documenti, si aderisce alle offerte di formazione, si utilizza il contributo del coordinatore pedagogico di rete.

Il rapporto con la federazione aiuta le singole scuole, soprattutto le più piccole, a non sentirsi sole. Soddisfa quei fondamentali bisogni di inclusione e di riconoscimento, che forniscono sicurezza e nutrono la motivazione e l'impegno. Dai contenuti espressi e dalle modalità di presentazione di sé e delle proprie esperienze, emerge un gruppo di persone con un forte sentimento di appartenenza all'istituzione che rappresentano.

Non manca l'evidenziazione dei punti di debolezza: la pluralità di ruoli ricoperti da alcune figure, il ricorso al volontariato, quando non permette di garantire la continuità della funzione; nelle strutture più ampie, la distanza del luogo delle decisioni dal luogo delle operazioni; il *turnover*, dove non è possibile il ricorso agli incarichi a tempo indeterminato; la limitatezza delle risorse finanziarie che grava sulle rette e, quindi, sulle famiglie.

Anche gli aspetti negativi, però, emergono marginalmente e con modalità che non hanno nulla della lamentazione e del piangersi addosso; non vengono mai posti come causa di inefficienza o delle immancabili difficoltà operative, proprie di ogni istituzione scolastica.

Il dibattito si esaurisce serenamente, così come ordinatamente e serenamente si è svolto, con un'apprezzabile integrazione degli interventi e un'altrettanto apprezzabile competenza comunicativa fondata soprattutto sulla capacità di ascolto non giudicante.

### **3. Scuole dell'infanzia dipendenti dagli Enti Locali**

Sono presenti al *focus group* i rappresentanti di cinque comuni: Bologna, Ravenna, Parma, Correggio e Ferrara. Le autonomie locali seguono propri regolamenti. In Emilia Romagna, sono 49 (su 340) i comuni che gestiscono Scuole dell'infanzia comunali. I modelli organizzativi prevalenti sono: il ricorso all'istituzione, la gestione diretta del comune, l'appalto di gestione affidato a cooperative, S.p.A, con capitale misto, pubblico e privato, nel circondario di Carpi, 5 comuni hanno dato vita ad un'associazione intercomunale che gestisce direttamente i servizi.

All'interno di questi modelli organizzativi si collocano le figure professionali, con passaggi intermedi differenti da caso a caso: il rappresentante legale è sempre il Sindaco ma, a seconda del modello, vengono esercitati diversamente i livelli di delega e le varie funzioni. Viene data informazione di una macrosperimentazione regionale che riguarda più comuni (sicuramente Bologna, Correggio e Reggio Emilia): la Regione finanzia i comuni i quali assegnano pedagogisti comunali che operano anche nelle scuole dell'infanzia statali.

### 3.1 Aspetti organizzativi

#### *Struttura e gestione*

È prevalente il modello della gestione diretta, con differenziazioni sulle modalità, per la presenza sempre più diffusa di istituzioni alle quali i Comuni affidano i compiti gestionali, mantenendo una funzione di indirizzo.

Bologna gestisce direttamente le scuole dell'infanzia e cura le iscrizioni per tutto il territorio comunale, anche per le scuole statali, sulla base di accordi sottoscritti con i dirigenti scolastici. Questo modello è praticato anche in altri Comuni della provincia.

Correggio riferisce che l'Istituzione comunale, che gestisce direttamente le scuole dell'infanzia è operante dal 1998, con notevole efficienza sul piano della gestione dei vari processi organizzativi.

Anche Parma, Ravenna e Ferrara gestiscono le scuole dell'infanzia tramite apposita istituzione. L'istituzione di Ferrara gestisce tutti i servizi scolastici ed educativi per le famiglie. Il modello più diffuso è quello dell'istituzione, perché sembra più idoneo ad evitare che le esigenze di funzionamento si smarriscano nella farraginosa macchina burocratica Comunale.

Bologna, che gestisce direttamente il servizio, adotta una struttura organizzativa centrata sui quartieri, come vedremo nel prossimo paragrafo.

#### *Ruoli e funzioni*

Di particolare interesse appaiono gli organigrammi, molto più articolati rispetto a quelli delle scuole aderenti alla FISM. Siamo di fronte a istituzioni che gestiscono un elevato numero di scuole, di alunni e di personale. Ci si prende cura del cittadino e dei bisogni individuali (che conseguono anche alle esigenze e di organizzazione familiare). È presente nel linguaggio degli intervenuti il concetto di comunità, anche se è ripetuta l'attenzione alla persona e ai suoi bisogni.

#### *Bologna*

È articolata su 9 circoli didattici comunali. Il Consiglio di quartiere equivale al Consiglio di Circolo. A livello di quartiere vi è un Dirigente scolastico che gestisce tutti i servizi a gestione diretta del quartiere. Il dirigente si avvale del supporto del coordinatore pedagogico: un pedagogista di quartiere, distaccato dall'insegnamento. I docenti delle scuole (è diffuso il doppio organico per le sezioni funzionanti l'intera giornata)

del quartiere formano il Collegio di quartiere. In ogni quartiere vi sono docenti assegnatari di funzioni strumentali, funzione aggiuntiva all'insegnamento, compensata con un incentivo pari a 500 €. L'integrazione degli alunni con handicap, l'intercultura, l'accoglienza e la continuità sono alcune macrofunzioni prioritarie garantite in tutti i quartieri. Il personale ausiliario, prevalentemente di ruolo, è definito su base proporzionale, secondo il parametro della popolazione scolastica. I servizi di pulizia sono svolti da aziende esterne.

### *Correggio*

La gestione è demandata a un Consiglio di amministrazione (dell'Istituzione) delegato dal Sindaco. La responsabilità diretta della gestione è in capo al direttore dell'istituzione. Il coordinamento pedagogico generale è curato da 2 pedagogisti esterni (uno a tempo pieno, l'altro *part-time*). Presso le scuole sono presenti le coordinatrici pedagogiche: ruolo ricoperto da docenti interne alla scuola, senza distacco dall'insegnamento, con indennità aggiuntiva e legittimata da riconoscimento orario forfetario, per l'espletamento della funzione. Il coordinamento di struttura è formato dal pedagogista esterno e dalla coordinatrice interna (di cui al punto precedente). Si riunisce, mediamente, una volta al mese, per curare il progetto pedagogico 0-6 e le questioni amministrative. Le altre figure che fanno capo all'istituzione sono: un tecnico, che si occupa della manutenzione, un economo, che cura gli acquisti, un ragioniere, che si occupa della gestione del bilancio dell'Istituzione, alcune figure amministrative, legate alle esigenze di funzionamento della scuola, i docenti (18 docenti: 2 per ogni sezione, con doppio organico, 1 ausiliario per ogni sezione).

### *Parma*

Sono presenti un Direttore del settore educativo e un responsabile organizzativo delle scuole dell'infanzia. Quattro coordinatori pedagogici curano gli incontri con il personale, la gestione dei collegi docenti e i rapporti con i genitori. Due amministrativi accolgono le richieste della scuola per quanto riguarda gli interventi di manutenzione ordinaria e le necessità quotidiane. È prevista la presenza di un collaboratore scolastico (ausiliario) ogni due sezioni. Quando le circostanze lo richiedono, alle scuole è offerta la collaborazione di un osservatore esterno, a supporto delle osservazioni dei docenti e per esaminare le dinamiche relazionali che necessitano di revisione o comportamenti che richiedono di essere presi in carico. Sono assegnati due docenti per sezione (doppio organico).

### *Ferrara*

Dispone di una struttura con un centro di documentazione e sei uffici di coordinamento per il Progetto 0-6. A capo della struttura è posto un Direttore Pedagogico. Gli uffici di coordinamento sono diretti da coordinatori pedagogici, coadiuvati da altrettante segretarie. L'Ufficio di coordinamento si occupa del funzionamento complessivo della scuola, dalle sostituzioni alla manutenzione. Il coordinatore pedagogico

svolge duplice funzione: capufficio e pedagoga (in tale veste segue la formazione del personale e cura i rapporti con i genitori). Un'antropologa, nell'Unità Operativa Integrazione, cura l'integrazione degli alunni stranieri. Sono previsti due docenti per sezione (doppio organico). È assegnato un collaboratore scolastico (ausiliario) per sezione, con funzioni di assistenza alla sezione e pulizia (personale comunale, in servizio fino alle 17.30).

### *Ravenna*

L'istituzione è gestita da un consiglio di amministrazione, con un suo presidente e un direttore. In capo alla struttura vi è un dirigente gestionale amministrativo. Le scuole dell'infanzia sono affidate a un dirigente scolastico. L'Unità organizzativa, denominata "Qualità Pedagogica della città educativa", si occupa della formazione della città educativa, supportando la qualificazione scolastica nei servizi educativi 0-6 e nella scuola dell'obbligo. Sono presenti 5 coordinatori pedagogici, su 32 servizi 0-6, ognuno dei quali gestisce un progetto. Ne citiamo alcuni: Formazione città educativa, Handicap, Formazione. Sono previsti due docenti per sezione (doppio organico). È assegnato un ausiliario per sezione. Il servizio di pulizia è dato in appalto a cooperative.

Dai dati si rilevano similarità e differenze nella denominazione delle funzioni.

Dalle descrizioni effettuate, però, al di là delle etichette linguistiche utilizzate, si desumono molti elementi comuni, dovuti, in gran parte all'ampiezza delle strutture e ai vincoli burocratici ai quali i Comuni devono sottostare per gestire i loro bilanci.

I consigli di amministrazione sono nominati dal Sindaco o dalla Giunta, gli atti di indirizzo sono riservati ai Comuni, il coordinamento si realizza a livello di singola unità scolastica, ma anche a livello di macrostruttura, per garantire l'unità dell'indirizzo e di gestione.

Le scuole vanno dalle 70 del Comune di Bologna alle 3 di Correggio.

Gli alunni per sezione sono generalmente da 25 a 28. Tutti i presenti dichiarano che le loro scuole accolgono alunni disabili (per i quali è prevista la presenza di insegnanti di sostegno o di educatori dell'area educativo/assistenziale).

Gli insegnanti, sempre in doppio organico (due per sezione), si organizzano in modo da avere il periodo massimo di compresenza nella fascia antimeridiana per attività di piccolo gruppo.

L'Istituzione di Ferrara ha posto allo studio un dimensionamento delle scuole, anche nella direzione degli Istituti Comprensivi e in questa prospettiva sta valutando l'ipotesi della statalizzazione.

### *Progetto integrazione handicap*

Il progetto integrazione handicap è uno degli elementi qualificanti, trasversale a tutte le istituzioni presenti al *focus*, anche se sono differenti alcune modalità di realizzazione.

Per Bologna, il progetto di inserimento a scuola degli alunni con handicap è stato avviato dal 1972 e si è trattato di un progetto pilota che ha preceduto la legge 517/77.

È qualificante, e ormai consolidato, che l'insegnante di sostegno faccia parte, a pieno titolo, dell'organico complessivo di sezione.

Correggio fa ricorso a educatori forniti da cooperative sociali (inquadrate al V livello delle cooperative sociali) con contratto a ore. Anche in questo caso, gli educatori sono assegnati alla sezione e si integrano con l'organico dei docenti di sezione e con essi si coordinano per la progettazione e la realizzazione del piano educativo individualizzato.

Parma fornisce un docente per ogni bambino disabile, in aggiunta all'organico di sezione. Agli incontri dei gruppi operativi partecipa un osservatore con compiti di lettura e di facilitazione dei processi.

A Ferrara l'Unità Operativa Integrazione è responsabile di tutte le scelte adottate in materia di Handicap e Integrazione degli alunni stranieri. Si configurano diverse tipologie di intervento: dal supporto al personale alle forme di tutoraggio di studenti più grandi in favore dei piccoli. Tale unità fornisce educatori, assegnati alla sezione, nella misura di uno per ogni alunno certificato, per un totale di 18/30 ore settimanali, a seconda della gravità. Per l'integrazione di alunni stranieri sono assegnati educatori di ruolo, che forniscono anche consulenza alle insegnanti.

A Ravenna mediamente sono inseriti uno o due alunni certificati per sezione. Il servizio è dato in appalto ad una cooperativa, che fornisce educatori professionali. L'educatore unico è assegnato alla sezione, nella misura di uno per alunno con handicap, con copertura da 15 a 35 ore (a seconda della gravità). Sono allo studio nuove ipotesi di aggregazione: un educatore su 2/3 alunni, per casi di lieve entità.

#### *Orario di funzionamento*

I diversi modelli orario praticati sono volti a soddisfare sia le esigenze di ordine educative e didattiche proprie di una scuola dell'infanzia, sia i bisogni delle famiglie, soprattutto dipendenti dalle esigenze lavorative dei genitori.

Tutte le scuole offrono il servizio a partire dalle ore 7.30 e, almeno fino alle 16.00 o alle 16.30, proseguono con la gestione diretta del servizio scolastico. Dopo le 16.00 – 16.30 è disponibile un servizio di post-scuola dato in appalto a cooperative sociali o gestito da comitati dei genitori che si rivolgono a cooperative sociali (Ferrara).

#### *Normativa cogente - Documenti di riferimento*

Tutti gli intervenuti dichiarano di fare riferimento agli Orientamenti statali, per gli aspetti relativi al curriculum. Il Contratto del personale della scuola è applicato dal Comune di Bologna, gli altri Comuni fanno riferimento al contratto del personale degli Enti Locali. Le scuole dispongono di un piano dell'offerta formativa (a Bologna ogni quartiere ha un suo POF). A Correggio, per l'Orientamento pedagogico, si fa riferimento al Piano dell'Offerta Formativa di Reggio Emilia.

#### *Servizio mensa*

Per la gestione del servizio di mensa, si va dai quattro centri di cottura di Bologna,

gestiti da una S.p.A., al servizio di appalto di Correggio, Parma e Ravenna, al servizio diretto di Ferrara, con cucine interne alle scuole, vero e proprio punto di forza per la qualità del servizio erogato (anche per l'uso di alimenti biologici), per il quale il Comune ha ricevuto riconoscimenti a livello europeo.

Il momento del pasto è supportato dalla presenza del personale ausiliario e dalla contemporanea presenza dei docenti di sezione.

### *Progetti di qualificazione*

I progetti di qualificazione sono orientati a supportare l'attività educativa e didattica, l'integrazione culturale, la formazione del personale, le attività laboratoriali.

Bologna impiega sette insegnanti specialiste, esterne alle scuole, impegnate nel Progetto di informatica (approccio al computer), che impegna 28 scuole su 70. Promuove l'approccio alla lingua inglese tramite docenti di ruolo con competenze specifiche, che ricevono supporto formativo e sussidi didattici. Dove occorre, tramite fondi provinciali, prevede il supporto di logopedisti e psicomotricisti (specialisti esterni che operano per fasce d'età).

Correggio riferisce di un impegno particolare sui temi della diversità, sia a livello culturale sia a livello di diversabilità. Sono previsti iniziative di formazione frontale, progetti di ricerca, interventi nelle scuole del Pedagogo. Alle famiglie sono offerte occasioni di incontro e sostegno della genitorialità. Particolare attenzione viene prestata alle forme di documentazione e progettazione (progetto 0-6). Anche Parma cura la pratica dell'integrazione (culturale, handicap, Scuola/Famiglia), per la quale organizza specifiche iniziative di formazione.

A Ferrara il tema prevalente è l'intercultura, per la quale è previsto un percorso di formazione triennale per: "Il riposizionamento della mappa mentale" e la consapevolezza di come noi "costruiamo l'altro". Il coordinamento del progetto avviene a livello generale e per singole scuole.

A Ravenna è in fase di realizzazione un progetto formativo triennale, curato dal gruppo di Coordinamento pedagogico, che gestisce il Sistema formativo e il Centro di documentazione. Le tematiche del progetto riguardano l'organizzazione del contesto formativo e la documentazione. Il *setting* formativo prevede il ricorso a lezioni frontali, a gruppi di ricerca-azione a tema, con microinterventi in ogni singolo gruppo, in relazione alla competenza del gruppo. A giugno, il gruppo di coordinamento predispone il Piano di formazione, prevedendo una serie di corsi, con momenti seminariali trasversali. La formazione è obbligatoria. È allo studio un nuovo progetto per rilevare le buone pratiche.

### *Formazione*

Come si evince dal punto precedente, la formazione è uno dei fattori di successo delle diverse iniziative che arricchiscono l'offerta formativa delle scuole dell'infanzia comunali. Spesso la formazione viene coniugata con la ricerca, per cui si organizzano gruppi di lavoro che operano con la metodologia della ricerca-azione, supportati dai pedagogisti delle istituzioni o da esperti esterni.

Questo permette a molti insegnanti di interpretare il loro ruolo anche nell'ottica dell'insegnante ricercatore e in stretta relazione con gruppi di colleghi della propria o di altre scuole. I corsi di formazione, pur se centralizzati, prevedono un accesso individuale, anche come segno di assunzione di responsabilità.

A livello locale, accanto a questi, vengono organizzati corsi sulle dinamiche relazionali, sia per la gestione dei rapporti interni (fra operatori), sia per la relazione con gli alunni e i loro genitori (gestione del *feedback*).

Nel corso della discussione si sono registrate dinamiche relazionali che hanno confermato sia gli elementi di continuità che gli elementi di diversificazione. La ricca storia di ciascuna istituzione e i tratti che ne caratterizzano l'identità sono stati espressi qualche volta con l'espressione *dell'anche* e qualche volta con l'espressione del *però*, ora a confermare gli aspetti di contiguità, ora a rimarcare quelli di differenziazione.

Il dato potrebbe essere letto nel senso di un autentico sentimento di appartenenza alla propria istituzione e di una significativa condivisione dei valori che ne ispirano l'azione. A livello locale, appartenenza e condivisione dei valori sono fattori che facilitano l'unità di azione e il mantenimento della direzione, data al servizio, dal gestore istituzionale.

Ma il dato potrebbe anche essere visto come legame debole fra istituzioni (o Comuni) diversi. Gli elementi di continuità si possono intravedere implicitamente dal dichiarato: le istituzioni si caratterizzano per una forte attenzione alle diversità e all'integrazione dei soggetti più deboli (sia portatori di handicap che stranieri o nomadi). Tutti gli alunni possono essere accolti nelle scuole comunali, a prescindere delle loro condizioni personali e dallo stato economico, culturale e sociale delle loro famiglie.

Lo testimoniano le risorse investite per il sostegno, per l'integrazione degli alunni stranieri, per il supporto ai docenti tramite i pedagogisti, gli osservatori, i consulenti o i formatori esterni.

---

# I MODELLI ORGANIZZATIVI DELL'OFFERTA FORMATIVA NELLE SCUOLE PRIMARIE PARITARIE

---

Laura Gianferrari

## Premessa

La scuola “elementare”, settore per tradizione di eccellenza nel nostro paese insieme alla scuola dell’infanzia, ha attraversato, da vent’anni a questa parte, un lungo percorso di modifiche strutturali e curricolari che ne hanno profondamente mutato il volto, fino a sostituirne anche il nome con l’attuale “primaria”.

Fino agli inizi degli anni ’90 era la scuola che si identificava con “il maestro” o meglio ancora, vista la femminilizzazione della professione, con “la maestra”, figura che dava l’impronta e il tono a tutta l’esperienza degli alunni nel corso dei cinque anni. Erano in primo luogo la personalità e la preparazione culturale e professionale dell’insegnante a connotare la scuola elementare, ben più degli assetti organizzativi e curricolari.

Nessuna delle pur rilevanti innovazioni introdotte a partire dagli anni ’70 (documento di valutazione, attività integrative, Tempo pieno, integrazione degli alunni disabili, organi collegiali) scalfisce questo assunto di base: la centralità del/della maestro/a, che stava nei fatti e nel vissuto della scuola ancor prima che nella norma.

Da questo punto di vista, l’introduzione delle classi a Tempo pieno con due insegnanti rappresenta solo una moltiplicazione per due del docente, senza apportare nessuna deminutio alla portata del fattore personale nel processo di insegnamento/apprendimento.

Negli anni Novanta, invece, la figura dell’insegnante elementare entra in una fase di profonda trasformazione: l’introduzione del modulo come generale e normale assetto della scuola, sancito dalla legge di riforma n.148/1990, ha come presupposto la sostituzione del docente unico con il *team* e la scomparsa di una figura unica di riferimento per alunni e genitori. È una sorta di rivoluzione copernicana, che introduce mutamenti radicali nella professionalità dei docenti e nel loro ruolo, oltretutto nell’organizzazione scolastica.

Altre riforme hanno interessato da allora la primaria, sia direttamente, come provvedimenti rivolti a questo grado scolastico (e sono stati i più numerosi rispetto agli altri), sia indirettamente, come conseguenza dell’introduzione dell’autonomia scolastica, che ha permesso scelte organizzative flessibili e diversificate secondo le singole realtà.

Questi venticinque anni di storia scolastica si potrebbero leggere sotto l’aspetto dell’evolversi della figura dell’insegnante, in parallelo e in stretta connessione con l’evolversi e il mutare dell’organizzazione della scuola primaria. Processi entrambi complessi ed ancora in evoluzione: basti pensare alla questione per nulla risolta della

lingua inglese, per cui si stanno ancora cercando soluzioni che coniughino competenza dell'insegnante e funzionalità dell'insegnamento, al curricolo ancora non definito, con i conseguenti aspetti organizzativi a loro volta ancora aperti. Il panorama della scuola primaria appare insomma come una serie di problematiche, vuoi aperte, vuoi sopite, vuoi quiescenti o incandescenti: un microcosmo di complessità insomma, vero paradigma della società odierna.

In questo contesto, chiedersi come funziona la scuola paritaria significa aprire la porta di un microcosmo all'interno del microcosmo, osservare e vedere se emergono realtà diverse e in qualche modo "utili" per l'insieme del sistema scolastico.

### **Il modello organizzativo**

L'indagine sul funzionamento delle scuole primarie paritarie in Emilia-Romagna, realizzata dall'Ufficio I della Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale, è stata compiuta tramite una scheda autocompilata dalle scuole stesse, i cui dati sono stati raccolti nel maggio 2008, con riferimento all'a.s. 2007/08. L'universo interessato alla rilevazione è di 78 scuole, di cui 63 hanno risposto in modo utile al questionario (80,7%).

Un dato emerge innanzitutto a caratterizzare il quadro generale: la quasi totalità delle scuole funziona secondo un modello organizzativo che si può definire "stellare", basato sulla presenza, nella classe, di un docente che assume un ruolo di assoluta prevalenza, insegnando tutti gli ambiti disciplinari, con un tempo di presenza che assorbe interamente o quasi il suo orario di servizio, e comunque decisamente superiore a quello di altri docenti che intervengono nella classe. Questi ultimi sono presenti come "specialisti", si occupano cioè di quelle discipline che richiedono una competenza particolare, ad esempio lingua inglese, musica, informatica.

Il modello organizzativo è dunque quello di un insegnante che sta al centro della vita della classe, che è il motore del processo di insegnamento/apprendimento e attorno al quale ruotano una pluralità di altri docenti, i cui interventi sono limitati ciascuno all'insegnamento di una sola materia, per un tempo settimanale ridotto (solitamente due ore per ciascun insegnamento).

Insegnante di classe più specialisti è la formula con cui le paritarie hanno risposto all'esigenza di coniugare unitarietà educativa e complessità dei saperi, certezza di riferimento e pluralità dei docenti.

Sono 47 le scuole che funzionano secondo questo modello, il 75% del totale dei rispondenti (fig.1).

Esistono anche alcune varianti di questa organizzazione: alcune scuole (4,7%) adottano il modulo stellare così descritto solo nelle prime due classi, mentre dalla terza in poi i docenti di riferimento sono due: uno che si occupa dell'ambito linguistico, uno dell'ambito matematico, mentre rimane invariato l'intervento degli specialisti. In altre scuole (12,6%) i docenti sono due fin dalla prima classe.

Cinque scuole si discostano dal modello stellare: di queste, una riprende l'organizzazione modulare classica prevista dalla legge 148/90, secondo l'articolazione "3 su 2 in

verticale”, vale a dire tre docenti che insegnano su due classi non parallele, suddividendosi gli ambiti secondo la tripartizione: area linguistica, area matematica, area antropologica

Era l'articolazione esplicitamente prevista dalla legge citata, da declinarsi in orizzontale, su classi parallele (es. due seconde), o in verticale, su classi non parallele (es. una prima e una seconda), con le educazioni (immagine, musicale, motoria) aggregate agli ambiti secondo criteri di funzionalità. Le scuole erano tenute ad attenersi con una certa rigidità, poi smorzata negli anni seguenti e definitivamente tramontata in epoca di autonomia scolastica.

Altre due scuole paritarie si rifanno al modulo 3 su 2 in verticale, con una variante nella suddivisione delle discipline: l'ambito antropologico viene aggregato a quello linguistico o matematico, così che il terzo docente insegna solo le “educazioni” e religione. Con questa soluzione gli insegnanti di matematica e italiano non si occupano delle educazioni e il ricorso agli specialisti è praticamente nullo (si rileva solo la presenza di un docente di inglese).

Un'altra scuola ancora utilizza un modulo “in orizzontale” su due classi parallele, con un *team* di quattro docenti che si suddividono in modo paritario sia gli ambiti disciplinari sia la responsabilità degli alunni disabili.

È un modello che si rifà a quello del “Tempo pieno”, nato non solo come tempo lungo per gli alunni, ma anche come modello di scuola teso a una presa in carico di tutte le esigenze educative dei ragazzi da parte dei docenti che, congiuntamente e in modo paritario, si dividono la gestione e la responsabilità del gruppo classe.

Sempre al Tempo pieno si ispira un'ultima scuola, in cui i docenti sulla classe sono due, ma con una suddivisione degli ambiti disciplinari che riporta al modulo stellare, in quanto uno insegna tutte le discipline di base, l'altro tutte le materie corrispondenti alle “educazioni” (musica, immagine, movimento).

Fig.1 - Modelli organizzativi adottati dalle scuole primarie paritarie

	Freq. assoluta	%
Stellare un insegnante	47	74,8
Stellare due insegnanti	8	12,6
Stellare uno/due insegnanti	3	4,7
Modulo	3	4,7
Tempo pieno	2	3,2
<b>Totale</b>	<b>63</b>	<b>100</b>

Fonte: indagine USR ER, a.s. 2007/08

## Gli specialisti

La presenza degli specialisti merita uno sguardo più attento, in quanto connota in modo particolare l'offerta formativa delle scuole paritarie.

Un esiguo numero di primarie (3,1%) usufruisce dell'attività di un solo specialista,

mentre una sola ne fa completamente a meno, affidando l'insegnamento di tutte le discipline ai due docenti titolari della classe.

Oltre il 55% delle scuole utilizza dai 3 ai 4 specialisti. Una percentuale non indifferente (19,25%) fa ricorso a ben cinque figure di specialisti, ma non mancano scuole, sia pure in numero limitatissimo, che ne dichiarano sei o sette (fig. 2).

È un fenomeno complementare all'affidamento di tutti gli ambiti disciplinari ad un unico insegnante, che, solo, non può garantire l'attuazione di un progetto formativo che richiede una pluralità di competenze e abilità disciplinari specifiche. Gli specialisti sono una scelta conseguente e necessaria, parte integrante del modello organizzativo prescelto.

Piuttosto, ne va evidenziata la presenza significativa anche nelle scuole organizzate a modulo o a tempo pieno: in questo caso, il ricorso alla loro attività può considerarsi come un'attenzione alla qualità dell'insegnamento di quelle materie che difficilmente rientrano nella normale preparazione del docente di scuola primaria.

La tipologia di specialisti utilizzati (fig. 3) può leggersi dunque in due modi:

- a) quali sono le discipline su cui i docenti con un normale curriculum di studi non hanno le competenze sufficienti per garantire una buona qualità di insegnamento;
- b) quali sono le discipline che le scuole paritarie ritengono importanti nel curriculum, tanto da doverne garantire un buon insegnamento, ricorrendo anche a specialisti.

Sicuramente la lingua inglese occupa il primo posto nelle attenzioni delle scuole (il 92% utilizza lo specialista di inglese) e la cosa non stupisce, poiché si tratta di una materia obbligatoria nel curriculum della scuola primaria e ancora non obbligatoria nell'abilitazione dei docenti di primaria, nonché di un insegnamento verso cui le famiglie sono particolarmente attente ed esigenti.

Più sorprendente appare un 80% di scuole che utilizza docenti specializzati per l'insegnamento della musica, materia tradizionalmente assai negletta nella primaria, e per cui i docenti hanno in genere scarsissima preparazione, limitandosi dunque il suo insegnamento ad un approccio spontaneista ed estemporaneo.

Un'attenzione così alta alla musica, in controtendenza con la marginalizzazione culturale di cui tradizionalmente la disciplina soffre, testimonia di un progetto educativo in cui si ritiene che la musica debba avere una valenza e un ruolo formativi.

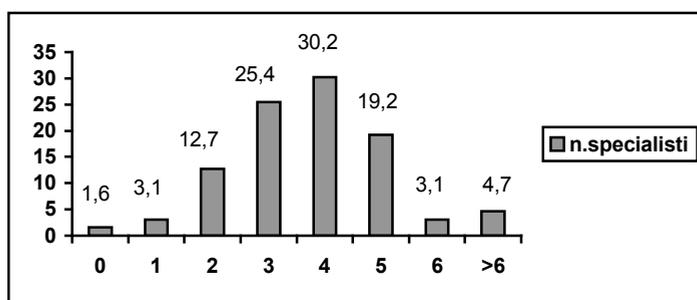
È poi da rimarcare la presenza, nel 60% delle scuole rispondenti, di un docente per l'educazione motoria, disciplina di cui gli insegnanti di classe potrebbero comunque farsi carico in modo soddisfacente, discorso che vale anche per quel 52% di scuole che fa ricorso a uno specialista di informatica.

Dietro queste scelte si possono ipotizzare ragioni di qualità (bisogno di assicurare un insegnamento di un certo livello), ma anche ragioni di distribuzione delle competenze: considerato che il docente di classe si occupa di tutte le discipline di base del curriculum, con un carico di responsabilità e di lavoro non indifferente, sollevarlo di alcuni insegnamenti appare come una regola di buona organizzazione del lavoro e di garanzia per il docente di potersi dedicare all'alfabetizzazione di base con il tempo e la serenità necessari.

Infine, accennando solo al 50% di scuole ove l'insegnante di religione non è l'insegnante di classe (evidente testimonianza che questi sono per lo più non religiosi pur trattandosi di scuole nella quasi totalità religiose), si può guardare con un certo interesse a quel terzo delle scuole (36,5%) che utilizza docenti specializzati per arte e immagine.

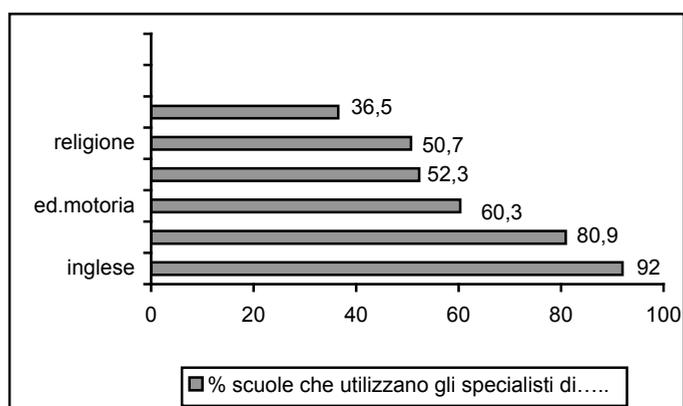
Anche in questo caso, la scelta di questo ambito da affidare a uno specialista, e dunque a cui dedicare particolare cura ed attenzione, è da considerare parte di un progetto formativo in cui le ragioni educative e didattiche hanno avuto un peso rilevante.

Fig. 2- Insegnanti specialisti - Frequenza



Fonte: indagine USR ER, a.s. 2007/08

Fig. 3 - Tipologia di specialisti e percentuale di scuole che li utilizzano



Fonte: indagine USR ER, a.s. 2007/08

### Attività aggiuntive e servizi

L'82,5% delle scuole rispondenti svolge attività aggiuntive opzionali, la cui frequenza è facoltativa per gli alunni e rimessa alla scelta delle famiglie. Per lo più (82,6%) le ore opzionali sono 3, un 15,3% di scuole ha un'offerta di 2 ore, una si limita ad una sola ora.

La mensa è un servizio offerto dalla quasi totalità delle primarie paritarie (95,2%), ed è frequentata per il 60% da tutti gli alunni. Solo in alcune scuole (15%) il servizio di vigilanza a mensa è affidato esclusivamente ai docenti di classe, più frequentemente (73,3%) gli insegnanti sono affiancati da altro personale che li supporta e li coadiuva nel momento del pranzo. Nell'11% delle situazioni, inoltre, la vigilanza è affidata alla cura di solo personale non docente.

Le primarie offrono altri servizi alle famiglie: l'87,3% organizza il pre e post scuola, momenti in cui viene assicurato un servizio di accoglienza e assistenza agli alunni prima e dopo l'inizio e/o la conclusione delle lezioni, per agevolare l'organizzazione familiare e la compatibilità dell'orario scolastico con quello di lavoro dei genitori. Un buon 68% di scuole, inoltre, svolge attività pomeridiane di doposcuola, servizio che prevede non solo la permanenza degli alunni oltre l'orario delle lezioni, ma anche lo svolgimento di una vera e propria attività didattica, specie come supporto allo studio individuale e allo svolgimento dei compiti (fig. 4).

Un terzo delle primarie, inoltre, organizza attività pomeridiane facoltative di tipo sportivo o espressivo: si va dai corsi di nuoto o di ginnastica a quelli di musica, dalla lingua straniera con insegnante madrelingua all'apertura della scuola nei mesi estivi.

L'offerta formativa di molte paritarie è assai ricca e varia. "Corsi pomeridiani extrascolastici di inglese con docente madrelingua, ginnastica artistica femminile, minivolley misto, pianoforte e canto, centro estivo": così una scuola descrive i propri servizi, alla voce "altro".

Fig.4 - Servizi aggiuntivi offerti alle famiglie. Frequenza assoluta e percentuale

	fequenza assoluta	%
Servizio mensa	60	95,2
Pre e post-scuola	55	87,3
Attività di doposcuola	43	68,2
Altro	20	31,7

Fonte: indagine USR ER, a.s. 2007/08

### Le attività per gruppi di alunni

Oltre il 55% delle scuole rispondenti, oltre al lavoro a classe unificata, utilizza l'articolazione in gruppi, centrati su specifiche esigenze educative e/o su livelli di apprendimento. La quasi totalità di queste (il 53,9% delle primarie) fa ricorso a tale metodologia per le attività espressive, che tradizionalmente costituiscono un'area privilegiata per il lavoro a gruppi, in virtù delle potenzialità socializzanti e cooperative che le connotano (fig. 5).

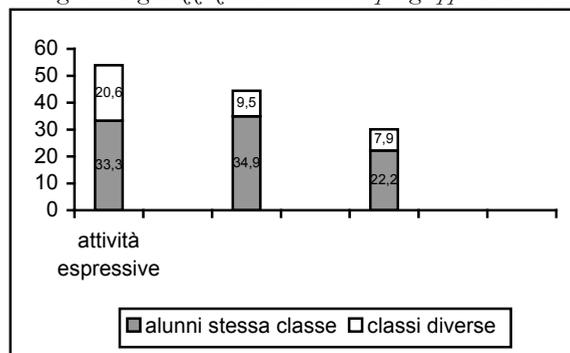
Un altro ambito in cui il lavoro è organizzato per gruppi (44,4%) è il recupero, che

ben si presta ad essere articolato per “livelli”, consentendo una didattica mirata alla tipologia specifica di lacuna che gli alunni presentano.

Meno praticate (30,1%) sono le attività di potenziamento, volte ad approfondire determinati argomenti e alla promozione delle eccellenze, che necessitano di spazi e momenti dedicati per il pieno sviluppo delle potenzialità dei ragazzi.

I gruppi vengono preferibilmente costituiti con alunni della stessa classe, in un rapporto di 1:3 rispetto ai gruppi di alunni provenienti da classi diverse. È una percentuale di scuole tra il 7% e il 9% che utilizza gruppi di alunni per classi parallele, valore che aumenta sensibilmente, fino a raddoppiare (20,6%), allorché si tratta di attività espressive; probabilmente perché in questo ambito la dimensione socializzante viene ritenuta prevalente e tale da favorire relazioni e momenti cooperativi utili anche tra gruppi di alunni che hanno seguito percorsi di apprendimento diversi, mentre nelle attività di recupero/potenziamento si ritiene che alunni di un medesimo livello e che hanno seguito il medesimo percorso disciplinare possano ricavare un miglior profitto. Tuttavia le due possibilità di raggruppamento non sono univoche, ma coesistono e vengono alternate secondo le esigenze, anche nella stessa classe.

Fig. 5 - Organizzazione delle attività per gruppi di alunni



Fonte: indagine USR ER, a.s. 2007/08

## L'assistenza agli alunni disabili

Delle 63 scuole rispondenti, il 71,4% è frequentato anche da alunni disabili, per i quali è previsto l'intervento di docenti di sostegno, assegnato secondo le disposizioni vigenti. Oltre la metà di tali scuole, inoltre (57,75), vede la presenza, accanto agli insegnanti di sostegno, di personale educativo assistenziale, figura prevista dagli Accordi di programma interistituzionali<sup>1</sup> e fornita dall'Ente locale per affiancare gli insegnanti in

<sup>1</sup> Gli Accordi di programma sono previsti dalla L.104/92 e vengono stipulati tra Enti locali, istituzioni scolastiche autonome e Amministrazione, per definire i reciproci impegni in vista dell'integrazione degli alunni disabili.

compiti assistenziali ed educativi, per facilitare i processi di comunicazione e di autonomia e per interventi specialistici, là dove sia richiesto dalla natura del deficit dell'alunno.

Nel 73,2% delle paritarie interessate dalla presenza di tali operatori è l'Ente locale a fornire il servizio, sia direttamente, tramite personale alle proprie dipendenze (nel 28,8% del totale delle primarie), sia, soprattutto, sotto forma di finanziamenti dedicati con cui si fa fronte alla sua assunzione (44,4%). (Fig. 6)

Accanto a tali figure opera anche, in un ugual numero di situazioni (75,4%), personale messo a disposizione dalla scuola stessa, vuoi sotto forma di prestazione volontaria (37,7%), vuoi sotto forma di operatori autonomamente e direttamente assunti, con finanziamenti propri e/o delle famiglie (37,7%).

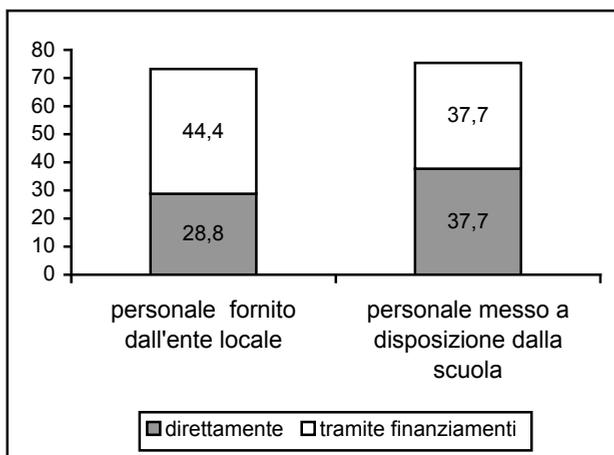
Si tratta di una prassi tipica delle scuole paritarie, sconosciuta a quelle statali, che testimonia da un lato l'insufficienza del contributo delle Amministrazioni pubbliche in questo settore, dall'altro di un particolare rapporto scuola-famiglia che si instaura in funzione del percorso scolastico degli alunni disabili.

Nelle scuole statali c'è una forte richiesta delle famiglie nei confronti dell'Amministrazione affinché vengano forniti tutti i supporti necessari per favorire il processo di integrazione, affidandosi alle procedure consolidate e in qualche modo standardizzate, sia pure con tutti i meccanismi di flessibilizzazione possibili.

Nelle paritarie, invece, le famiglie ricercano soluzioni il più possibili personalizzate, mirate sul singolo, concordate con la scuola, e sono disponibili a contribuire anche finanziariamente alla messa in atto di tali soluzioni.

Ciò vale anche nei casi di alunni con difficoltà di apprendimento ma non certificati, per cui non raramente la scuola, in accordo con la famiglia, predispone "interventi individualizzati di recupero e potenziamento con personale pagato dalla scuola con propri fondi."

Fig. 6 - Presenza di personale educativo assistenziale e sua provenienza



## Il coordinatore didattico

La normativa che regola il funzionamento delle scuole paritarie prevede la figura del “coordinatore delle attività educative e didattiche”, designato dall’Ente gestore, che si avvale per tale ruolo di personale avente titoli professionali o culturali non inferiori a quelli previsti per il personale docente (Regolamento sulle Scuole Paritarie, pubblicato nella G.U. del 28/1/08). Si tratta di una figura che può essere assimilata a quella del dirigente scolastico nei suoi compiti di coordinatore dell’attività generale dell’istituto scolastico, di responsabile dell’efficacia e della qualità dell’insegnamento, di titolare dei rapporti con l’esterno.

A differenza del dirigente scolastico, però, il coordinatore può svolgere la sua funzione senza doversi far carico anche della gestione della scuola, che rimane in capo all’Ente gestore. Questa distinzione delle funzioni sancisce di fatto una separazione tra due aspetti che sono in realtà strettamente connessi e interdipendenti in vista del funzionamento della scuola, ma ha il vantaggio di garantire che la dimensione educativa, essenziale per la qualità dell’insegnamento non rimanga residuale a causa del sovraccarico di responsabilità e di urgenze cui deve far fronte il dirigente scolastico.

In effetti, stante la complessità organizzativa degli istituti scolastici statali, l’antinomia “gestionale/amministrativo” versus “culturale/educazionale” è sempre presente nell’esercizio della funzione dirigenziale, ed è reale il rischio che le incombenze amministrative e manageriali divengano totalizzanti, a scapito della dimensione educativa.

Dalla descrizione che le scuole paritarie compiono, emerge che la figura del coordinatore educativo didattico svolge compiti specifici in una pluralità di ambiti:

- coordinamento delle attività: coordinamento della stesura e della verifica del POF, assegnazione delle classi, orario delle lezioni, calendario scolastico e degli organi collegiali;
- coordinamento dei docenti: convocazione e coordinamento del Collegio docenti e dei Consigli di classe/interclasse, tutoraggio dei supplenti, consulenza ai colleghi, organizzazione delle attività di aggiornamento;
- rapporti con l’esterno: con i genitori, l’Amministrazione scolastica, gli Enti locali, le équipe medico-socio-psico-pedagogiche;
- rapporti con gli alunni: interventi disciplinari dietro richiesta dei docenti, rispetto dell’orario, giustificazione delle assenze, visita alle classi;
- adempimenti burocratici: tenuta dei documenti didattici, rispetto del regime delle assenze, concessione di congedi al personale, provvedimenti necessari in caso di assenze del personale. Inoltre, il 54% dei coordinatori svolge anche attività di insegnamento, per un monte ore settimanale che mediamente è di 19 ore, ma può raggiungere anche le 24. Certamente le dimensioni delle scuole, a volte costituite da un solo corso (5 classi), consente lo svolgimento di una pluralità di attività e funzioni, ma il profilo che emerge da questa panoramica è interessante sotto diversi aspetti.

Quella del coordinatore si delinea come una figura di docente con particolari competenze culturali, relazionali ed organizzative, che si assume compiti di coordinamento confinanti con quelli gestionali, ma che rimangono nell’ambito della professionalità

docente e nella dimensione educativa e culturale sua propria. L'esercizio dell'insegnamento, inoltre, tiene vivo il collegamento con la classe e gli alunni, permettendo il mantenimento dell'identità docente. Sembrerebbe una figura che riesce a porsi nei confronti dei colleghi non come "altro" ma come supporto e sostegno, in una logica di azione utile e propositiva. Nella faticosa elaborazione di proposte di sviluppo professionale e di differenziazione della carriera docente, quella del coordinatore didattico delle scuole paritarie potrebbe essere un interessante modello da analizzare.

### **Una scuola stellare**

L'indagine svolta ha permesso di delineare un ampio panorama delle modalità di funzionamento delle scuole paritarie, intorno a cui alcune considerazioni di sintesi si impongono, più come punti di riflessione che come conclusioni.

Innanzitutto la constatazione che abbiamo una scuola paritaria stellare, in cui si ritrova la figura della maestra prima scomparsa nella scuola statale ed ora reintrodotta con le modifiche legislative approvate nel 2008: l'insegnante unico che si occupa di tutte le discipline fondamentali, avendo dunque un'altissima incidenza e responsabilità sugli esiti dell'apprendimento degli alunni, e assumendo di conseguenza un ruolo primario nei confronti di alunni e genitori.

Nella scuola paritaria l'insegnante unico non ha mai perduto il suo ruolo centrale, mantenendolo immutato là dove i colleghi della scuola statale hanno visto la propria identità professionale messa in gioco e profondamente riveduta e modificata.

Per alunni e genitori significa avere un punto di riferimento certo e trovarsi in una scuola che in un certo qual modo è rimasta la scuola "della maestra", pur arricchendosi dell'apporto di specialisti che garantiscono un insegnamento competente in alcuni settori.

Una scuola che appare come una sorta di oasi, al riparo dalle tempeste che hanno investito la scuola statale a seguito di un susseguirsi di riforme, innovazioni, modifiche. Un'indagine di tipo qualitativo potrebbe forse esaminare quanto questa immagine di stabilità sia rassicurante e costituisca una motivazione per le famiglie che scelgono la paritaria.

Tuttavia, anche una domanda di tipo opposto s'impone: è possibile che in questa stabilità si perda qualcosa? È vero che la complessità e il nuovo sono fenomeni faticosi da affrontare e comportano sempre costi, ma è anche vero che la crescita, intesa come arricchimento culturale ed esperenziale, si sviluppa nel mutamento, nell'assunzione e rielaborazione di prospettive diverse.

In secondo luogo, qualche interrogativo riguardo alle implicazioni del modello stellare: i saperi disciplinari sono affidati ad un unico insegnante, le educazioni e tutta una serie di attività pomeridiane facoltative a specialisti, individuati proprio in funzione della competenza specifica che possono apportare. Quale equilibrio tra questi due diversi apporti professionali? Sicuramente è affidato all'insegnante titolare di classe il compito di dare unitarietà all'insegnamento, di cucire insieme i fili dei diversi interventi che altrimenti risulterebbero frammentati, ma soprattutto di dare sostanza agli

che altrimenti risulterebbero frammentati, ma soprattutto di dare sostanza agli apprendimenti di base. Le sue competenze disciplinari nelle non poche materie di cui si fa carico, saranno di egual livello di quelle della collega specialista che insegna musica o dell'insegnante madrelingua che insegna inglese?

Ancora: per la qualità degli apprendimenti di un bambino tra i 6-10 anni, quanto contano le competenze disciplinari dell'insegnante e quanto il clima di classe, la motivazione, l'affettività? È forse più su questi ultimi fattori che fa leva il modello formativo adottato dalle paritarie? Domande non secondarie, le cui risposte possono motivare la scelta di un assetto organizzativo piuttosto di un altro, come mostrano gli accesi dibattiti pedagogici che sempre hanno accompagnato le innovazioni nella scuola primaria.

In terzo luogo emerge la spiccata vocazione della scuola paritaria a mantenere stretti rapporti con le famiglie e a tener ampiamente conto delle loro esigenze nel momento delle scelte organizzative. Dall'orario di funzionamento alle modalità di intervento verso le difficoltà di apprendimento, dall'erogazione dei servizi all'attività del coordinatore didattico, sono numerosi gli elementi che indicano le esigenze delle famiglie tra i fattori più influenti nelle scelte della scuola.

Si tratta di un fenomeno affatto neutro, poiché la modalità con cui si declina il rapporto con le famiglie incide fortemente sul modello di progetto formativo che si intende sviluppare, così come gli spazi e i modi di interazione scuola-famiglia caratterizzano, in un senso o nell'altro, l'esperienza scolastica degli alunni.

In definitiva, su parecchi temi le modalità di funzionamento delle scuole paritarie toccano alcune tra le problematiche oggi più attuali: un'esplicitazione coerente degli assunti sottesi alle scelte, una disamina delle ragioni ed anche dei problemi ad esse correlati, potrebbe rappresentare un valido contributo al dibattito culturale e pedagogico in corso.

---

## TEAM DI DOCENTI “PARITARI” E MODELLO “STELLARE” NELLA SCUOLA PRIMARIA: UNA RIFLESSIONE PEDAGOGICA

Luciano Lelli

---

### Un po' di storia: la legge 148 del 1990 e la pluralità dei docenti

Si intende in queste righe sviluppare una riflessione pedagogica che in alcun modo va ricondotta ad espressione di giudizi di merito sulle attuali innovazioni normative. Piace piuttosto recuperare un percorso di conoscenza della evoluzione didattica della scuola primaria, per recuperarne aspetti più spesso trascurati.

Come non è forse diffusamente noto, fu nel 1990, con la legge 148, che il Parlamento italiano, dando sanzione normativa a un intenso dibattito protrattosi per anni, stabilì che la figura dell'insegnante unico, per decenni peculiare della scuola elementare, messa per altro in discussione dalle esperienze di tempo pieno fin dall'inizio degli Anni Settanta, aveva concluso il suo ciclo storico, sostituita in ciascuna classe da un team di insegnanti.

Non erano di poco conto le motivazioni di natura pedagogica addotte in quel periodo da studiosi, esperti e docenti a giustificazione della “rivoluzionaria” innovazione: su di esse qui si riflette. Nel contesto del percorso di riforma avviato dal Ministro dell'istruzione Mariastella Gelmini, che prevede fra l'altro di ripristinare nella scuola primaria la figura dell'insegnante unico, taluni commentatori<sup>1</sup> hanno dichiarato che nel 1990 l'unico motivo per il quale la tradizionale figura del “maestro unico” fu riposta in soffitta e sostituita con il team di docenti fu la determinazione dei sindacati di mantenere inalterato e anzi di aumentare il numero degli insegnanti, malgrado il decremento quantitativo degli allievi indotto dal calo demografico.

Reputo la tesi eccessiva: non escludo ovviamente che ragioni della natura menzionata spingessero i sindacalisti; ma c'erano in quel periodo molti studiosi ed esperti (nel novero anche lo scrivente) i quali, del tutto estranei e indifferenti a quelle pulsioni di valenza meramente occupazionale, ritenevano che una controllata pluralità di docenti in ogni classe della primaria giovasse alla qualità della scuola elementare, vale a dire migliorasse gli apprendimenti e i saperi degli alunni (non sostengo che non sbagliassero: ma in totale buona fede e i loro propositi nulla avevano da spartire con interessi sindacali).

E dunque, la riflessione circa l'opportunità di revisionare l'organizzazione didattica dell'elementare era attiva da alcuni lustri. Essa si fondava su una constatazione assai diffusa: gli insegnanti elementari erano forniti (lo sono tuttora, in una decorosa per-

---

<sup>1</sup> Un nome per tutti: Angelo Panebianco, *Il riformismo bocciato*, ne *Il Corriere della Sera* del 28 settembre 2008.

centuale degli stessi) di lodevoli competenze pedagogiche e didattiche, acquisite sia tramite gli studi propedeutici all'impegno nella professione sia, soprattutto, mediante una pratica operativa per lo più non arrogante e standardizzata ma largamente incline all'ascolto e alla valorizzazione delle istanze e delle necessità degli scolari (in un tempo remoto, in certi ambienti di alto spessore valoriale, si affermava che il maestro elementare per essere autentico doveva avere in sé una specifica "vocazione" e che non pochi erano effettivamente in grado di esibire siffatto carisma).

Contestualmente all'apprezzamento appena evidenziato, si sosteneva però che i docenti di scuola primaria in linea generale non possedevano conoscenze e competenze disciplinari di buona caratura e che di sovente i loro difetti in proposito erano preoccupanti. Ciò sia per la modestia della preparazione in ingresso (l'istituto magistrale di durata solo quadriennale) sia, con rilevanza preponderante, perché, essendo divenuti in specie nel corso del secolo allora corrente, i saperi via via più complessi e stratificati, era presso che impossibile che una sola persona fosse in grado di padroneggiarli tutti. In particolare in alcuni settori (per esempio nel campo dell'educazione estetica - all'immagine e musicale - e nell'attività motoria) si riconosceva senza mezzi termini che la preparazione dei maestri - eccezion fatta di sporadici casi lodevoli - era davvero deficitaria. Forse qualcuno rammenterà l'uso e l'abuso allora di prassi del termine "tutologo", per indicare appunto l'insegnante elementare quale portatore di conoscenze e competenze disciplinari approssimative, tipiche di colui che sa di tutto un po', ma niente veramente bene.

Diverso - anzi addirittura opposto - era, in quel periodo, l'apprezzamento riservato agli insegnanti di scuola secondaria: ritenuti dotati di buone conoscenze e competenze disciplinari e deficitari invece per quanto concerne le modalità concrete del fare scuola in maniera motivante e produttiva.

### **Oltre l'insegnante unico: due opzioni in dibattito**

Anche prima del varo nel 1990 della legge 148, si diede corso a una disanima abbastanza approfondita sulla tipologia di attuazione della pluralità dei docenti (rispetto alla situazione attuale c'era il vantaggio di poter discutere, nelle scuole e nelle aule universitarie, con argomentazioni puramente culturali e tecniche, senza che le pregiudiziali ideologiche facessero inesorabilmente velo, come purtroppo capita da svariati anni).

Due erano le alternative in dilemma: su un versante si reputava che la soluzione migliore fosse il modello costituito da un team di tre docenti sostanzialmente paritari<sup>2</sup>, nel senso di attivi nella medesima classe con un numero di ore tendenzialmente equivalenti. L'altra sponda era occupata da coloro che preferivano il cosiddetto modello stellare, caratterizzato dalla presenza in scena di un insegnante di classe prevalente per

---

<sup>2</sup> In questo scritto il modello didattico costituito da team di tre docenti sostanzialmente fra loro paritari, viene definito per brevità modello dei docenti "paritari", da non confondersi con i docenti di scuola paritaria.

quantità di tempo investito nella medesima e, conseguentemente, per più accentuata responsabilità nella proposta/acquisizione degli apprendimenti e nella conduzione complessiva di ogni scolaresca, coadiuvato da un pool ristretto di colleghi specialisti delle “materie” tradizionalmente più neglette per mancanza generalizzata di competenze/conoscenze nei docenti: educazione artistica, musicale e motoria, insegnamento della lingua inglese.

C'erano ovviamente ragioni di rispettabile consistenza a favore dell'una e dell'altra tesi. La parità quantitativa dei docenti - secondo i sostenitori dell'assunto - consentiva una maggiore possibilità di approfondimento delle competenze e delle conoscenze disciplinari (essendo così ridotto il novero delle materie individualmente da praticare) e, almeno in linea virtuale, essa favoriva una tipologia di insegnamento culturalmente più corroborata e opportunità di più solidi e qualificati apprendimenti. Il modello stellare traeva pregio dalla minore sua radicalità innovativa rispetto alla tradizione della scuola elementare italiana, consentiva dunque un mantenimento più immediato e meno problematico della unitarietà dell'insegnamento, sopperendo alle carenze di tipo specialistico lamentate tramite l'intervento di apposite figure adeguatamente attrezzate.

In proposito la legge 148 mantenne un atteggiamento che si potrebbe definire salomonico, senza propendere né da una parte né dall'altra: in merito l'art. 5, al comma 5, testualmente recita: “Nei primi due anni della scuola elementare, per favorire l'impostazione unitaria e pre-disciplinare dei programmi, la specifica articolazione del modulo organizzativo, di cui all'articolo 4, è di norma, tale da consentire una maggiore presenza temporale di un singolo insegnante in ognuna delle classi”. Si rileverà a seguire quali effetti perniciosi abbia indotto l'improvvida locuzione “di norma”, interpretata e assunta in termini esageratamente estensivi.

### **La dicotomia tra scuole statali e scuole paritarie**

Negli anni immediatamente successivi al 1990, nelle scuole statali, si disattese diffusamente la cautela organizzativa raccomandata dalla legge 148 nell'attivazione della pluralità dei docenti nel biennio iniziale e si privilegiò massicciamente - fin dall'esordio del percorso formativo degli allievi di prima - il modello connotato da equivalenza quantitativa degli interventi di più insegnanti nella stessa classe. Ciò non solamente per coerente applicazione del convincimento teorico sopra richiamato, ma anche per cedimento diffuso a un condizionamento di tipo ideologico (molto incisivo nelle scuole almeno dagli Anni Settanta), basato sull'adesione a un esasperato egualitarismo, correponsabile nel processo di declino della scuola italiana.

Di contro, nelle scuole non statali (divenute progressivamente paritarie con la Legge 62/2000) si scelse, con schiacciante maggioranza nelle opzioni, il modello “stellare”: si consideri, a riprova, il contributo di Laura Gianferrari, in questo stesso volume. Da esso si evince che ben il 92% degli istituti paritari interpellati ha dichiarato d'aver dato corso ad una organizzazione di tipo “stellare”, mentre soltanto percentuali presso che irrilevanti di scuole hanno preferito il modulo o il tempo pieno.

### **A quale dei due modelli è assegnabile la palma del più efficace?**

Sono trascorsi quasi vent'anni dal varo della legge 148 che mise in scena, nelle forme sopra discusse, la pluralità dei docenti. Si è alla vigilia del ripristino dell'insegnante unico, o prevalente (non è ancora chiaro), al solito in un bailamme di contrasti e opposizioni gridati con voci assordanti, tali da far sospettare alle persone assennate che non tutti i contendenti siano perfettamente consapevoli delle ragioni sostenute o rigettate e che il gusto del contenzioso polemico sia determinato da motivi di bottega ideologica, senz'altro esulanti dalla sostanza della vertenza; tutto ciò facendo quindi nettamente aggio rispetto alla effettiva peculiarità della questione.

Ma freno subito qui la frecciata, attratto dal desiderio di rispondere con adeguata pertinenza raziocinativa a un quesito: quale dei due modelli - passati retrospettivamente in rassegna con l'intenzione di lasciare il minimo spazio possibile ai risvolti etici e simpatetici che inevitabilmente colorano anche l'apprezzamento epistemologicamente più rigoroso - ha evidenziato il più elevato tasso di pertinenza, in fatto di efficacia formativa e risalto della qualità dell'istruzione?

È ardua l'adesione a un giudizio perentorio e inequivocabile. Pongo in campo allora un convincimento, forse per nulla affatto campato per aria: nessuno dei due modelli ha inciso in maniera determinante sulla conformazione qualitativa della scuola primaria, né l'uno né l'altro ha esibito pregi tali da doverlo dichiarare, senza retroterra alcuno di dubbio, vincitore e da giustificare di conseguenza la tesi che è imprescindibile ripristinare lo *status quo ante* il 1990 (e neppure che non si deve a nessun costo abbandonare o rigettare la tipologia organizzativa in atto). La scuola primaria era di buon livello in precedenza ed è sostanzialmente rimasta accettabile, anche se passi in avanti non li ha di certo compiuti, trascinata verso la china discendente nell'ambito della decadenza complessiva del sistema scolastico italiano.

Poiché – contrariamente a quanto avvenuto nelle scuole paritarie – nelle statali, come già evidenziato, si è diffusamente optato per il team di docenti "paritari", è, dunque, senza troppe esitazioni ermeneutiche, esprimibile la valutazione che tale modello non ha arrecato miglioramenti di qualche evidenza nel funzionamento e nella qualità della scuola primaria (l'apprezzamento si può estendere, maggiorato in termini deprezzativi, al cosiddetto "tempo pieno"), che esso, anzi, alla lunga ha evidenziato rispetto al "contendente", le crepe più progressive e vistose. Motivo per il quale non pare un peccato meritevole della pena capitale l'intenzione di intervenire con una innovazione normativa in argomento, anche radicale e pervasiva.

### **Sì, cauto, alla legge 148/1990; pollice verso riguardo alle applicazioni**

Qui si dà un giudizio moderatamente positivo sulla legge 148, animata da buone intenzioni, norma che sul piano giuridico e organizzativo ha fornito la cornice istituzionale auspicata e sollecitata ai programmi didattici della scuola primaria varati nel 1985 (cinque anni dopo, per la verità, i medesimi avevano ormai esaurito la loro funzione propulsiva, nei tempi immediatamente successivi all'entrata in scena esplicita a vivifi-

cazione della scuola elementare italiana, anche grazie al più sistematico e finanziato piano di formazione in servizio del personale docente mai messo in atto nel nostro sistema scolastico).

Però, come frequentemente capita, anche in settori operativi esulanti dal mondo della scuola, pure la legge 148 è stata in parte disattesa, in parte malamente applicata. Almeno sei sono le improprietà attuative macroscopiche che l'hanno portata a un sostanziale insuccesso, alla situazione attuale di indubbia crisi della pluralità dei docenti, che sta appunto inducendo i responsabili politici a legiferare per il ritorno al "maestro unico".

Si è cominciato, quasi esclusivamente nelle scuole statali, con una estremizzazione della legge, con una generalizzata distorsione del suo dettato. Ho già richiamato il comma 5 dell'art. 5: esso sanciva (annacquando purtroppo la perentorietà della disposizione con un pilatesco "di norma") che nei primi due anni si organizzasse il modulo in maniera tale da consentire una maggiore presenza temporale di un singolo insegnante in ognuna delle classi. Invece no: con preponderanza di scelte (almeno in svariate regioni, con in testa l'Emilia-Romagna), subito pronunciata l'opzione secca per il team di tre insegnanti "paritari", in quanto a numero di ore di intervento in ciascuna classe, fin dall'esordio del percorso formativo: ciò - come sopra già accennato - sia a concretizzazione della convinzione che tutte le discipline avevano la stessa dignità e valenza (tesi molto in auge in quel torno d'anni) e che, quindi, era male che un docente prevalesse rispetto agli altri anche per la quantità delle ore (e delle materie) direttamente praticate, sia per la persistenza di un pregiudizio ideologico di impronta egualitaristica, germinato negli Anni Settanta (quelli appunto del boom, della sbornia ideologica), ancora molto potente, nelle scuole, due decenni dopo.

Perché, saggiamente, la 148 raccomandava la soluzione organizzativa appena richiamata? "Per favorire l'impostazione unitaria e pre-disciplinare dei programmi", era l'immediata esplicita motivazione addotta.

Che cosa è invece accaduto, per via della improvvida preferenza accordata al team di tre docenti "paritari" fin dalla prima classe? L'impostazione unitaria e pre-disciplinare dei programmi è andata quasi dappertutto a rotoli.

Comincio l'anamnesi dicendo innanzi tutto della pre-disciplinarità. Essa è stata per decenni il tratto distintivo, la stella polare nelle teorie e nelle prassi didattiche della scuola elementare. Dà forma, sostanza e carattere ai programmi del 1955, muovendo dalla tesi, in quel mirabile testo enunciata in termini lapidari, che "nella psicologia concreta del fanciullo l'intuizione del tutto è anteriore alla ricognizione analitica delle parti". È tenuta ben presente anche nei programmi didattici del 1985, pur abissalmente differenti rispetto ai predecessori, per impianto epistemologico e fondamenti pedagogico-didattici: "Il progetto culturale ed educativo evidenziato dai programmi esige di essere svolto secondo un passaggio continuo che va da una impostazione unitaria pre-disciplinare all'emergere di ambiti disciplinari progressivamente differenziati". Questo è l'inequivocabile dispositivo che il testo programmatico del 1985 mette in scena.

Orbene, malgrado raccomandazioni così esplicite, è diffusamente avvenuto che, fin

dal primo giorno di scuola primaria, gli alunni seienni siano stati fatti violentemente impattare con una impostazione duramente disciplinare della didattica, corredata da un profluvio di "quaderni", da proposte d'insegnamento per nulla attente né alle modalità in atto nei bambini di percezione della realtà, né all'esigenza di curare con la debita avvertenza le interconnessioni tra le discipline. Avverso tale "secondarizzazione della scuola primaria" fin da subito si sono levate voci allarmate di osservatori che non avevano affatto avvertito la pluralità dei docenti ma ne constatavano le distorsioni attuative subito emerse: ma si sa che in questo intontito Paese nessuno è escluso dall'attenzione come le cassandre.

Tale concreta ed effettiva circostanza, in una quantità molto rilevante di situazioni operative manifestatasi, ha strangolato anche il secondo "marchio di fabbrica" peculiare della scuola elementare italiana del Novecento, l'unitarietà dell'insegnamento.

Quando (nell'imminenza del varo della legge 148) si ragionava della istituenda pluralità dei docenti si evidenziava che l'insegnante unico (salvo che in casi di individuale "schizofrenia") garantiva sostanzialmente bene l'unitarietà dell'insegnamento, valore assoluto da preservare ad ogni costo. L'avvento del team, si diceva, può rendere la salvaguardia di tale bene più problematica, se non si interviene con un pacchetto di azioni capaci di far lievitare la coscienza critica degli insegnanti circa l'importanza di tale principio e di aumentare la effettiva preparazione professionale.

Ciò non è avvenuto o l'impegno è stato malamente assolto. Con la conseguenza che la pluralità dei docenti ha inferto un colpo micidiale appunto all'unitarietà dell'insegnamento e, per esempio, contraddice clamorosamente l'istanza, primaria anche nelle *Indicazioni per il curricolo 2007*, di operare in tutte le scuole del I ciclo per conseguire una effettiva e generalizzata "unificazione dei saperi" (è doveroso rilevare, *en passant*, che un analogo pernicioso attentato si è verificato, anche prima del 1990, nelle classi a tempo pieno, trascorso il periodo "eroico" dello stesso, quando si pensava, si studiava e si sperimentava - in gruppi ristretti di maestri motivati -, dal momento in cui la generalizzazione indiscriminata del tempo pieno ha immesso nel medesimo legioni di insegnanti "generic", con disponibilità alla ricerca di nuove vie banalizzata o assente, magari assunti nei ranghi *ope legis*).

Altro appunto critico (avverso le modalità attuative della 148) che non è etico omettere. La norma, mentre disponeva l'assegnazione delle due discipline basilari (lingua italiana e matematica) a due insegnanti diversi, non prevedeva affatto che tale opzione fosse irreversibile e definitiva; confidava anzi, utopisticamente (ingenuamente in verità) che in detta attribuzione si procedesse in spirito di flessibilità, dando periodicamente corso a differenziazioni nell'assegnazione delle discipline. Ma ha prevalso la fossilizzazione dispositiva e quasi mai un docente di "italiano", per esempio, fuor dai casi di forza maggiore, è tornato a insegnare "matematica". Quale l'effetto di tale rigidità, a dire il vero con una certa facilità preconizzabile, e inevitabile? Una ulteriore legnata all'unitarietà dell'insegnamento, un contributo assai inopportuno alla perniciosa "secondarizzazione delle primaria".

La legge 148, fin dai primi mesi di applicazione, anche per intrinseca carenza di

flessibilità nell'articolazione delle sue disposizioni, ha evidenziato un impatto imprescindibile con una mostruosa complicazione nelle soluzioni organizzative dell'impianto modulare. La tipologia ottimale e in sé quasi non traumatica aveva da essere il modello di tre insegnanti contitolari in due classi orizzontali (senza necessità alcuna che i tre intervenissero in ciascuna classe, possibile essendo una organizzazione basata su un insegnante per classe coadiuvato da "mezzo" collega). Invece, anche per l'atomizzazione nel territorio nazionale di plessi con un numero esiguo di classi, subito in primo piano la necessità di strologare un profluvio di soluzioni: tre su due in verticale, quattro su tre (micidiale!), moduli a scavalco (abbinamento, per esempio, d'una prima, una terza e una quinta), moduli con classi appartenenti a plessi diversi (vero e proprio abominio), commistioni incestuose con il tempo pieno. Insomma, una confusione organizzativa pazzesca, tale da assorbire, per un tentativo di dominio e controllo della stessa, energie psichiche e ideative spaventose di docenti e dirigenti scolastici, le quali meglio avrebbero fruttato se spese nello studio e nell'esercizio culturale della professione.

Anche per il frastornamento provocato dalla situazione appena abbozzata, subito dopo il 1990, schiere fitte di maestre, disgustate dalla tipologia professionale irragionevolmente complicata loro imposta, si affrettarono a prendere congedo dalla scuola rifugiandosi nel pensionamento; quanti non potevano uscire di scena per difetto d'anni di servizio scapparono nel tempo pieno, che magari avevano fino a un momento prima robustamente avversato, percepito comunque come assetto funzionale meno cervelotico.

*Last but not least:* l'applicazione quasi ovunque convulsa della legge 148 ha prodotto una proliferazione smodata della pluralità delle figure docenti in ogni classe: avrebbero potuto, come s'è notato, essere due soltanto; invece sono diventate tre, normalmente, poi quattro, cinque con l'insegnante di sostegno, sei con quello di religione, sette con quello delle attività alternative, otto con il docente di lingua inglese, nove, per altri motivi in aggiunta, in non poche realtà. È ragionevole la difesa di una tipologia organizzativa pervenuta a siffatti livelli di patologia? Non è indispensabile il taglio netto e repentino di un nodo gordiano così tanto ingarbugliato?

### **Alcune parole sul modello "stellare"**

Il modello "stellare", nella scuola statale uscito perdente - come si è analizzato - rispetto a quello del team di docenti "paritari", preferito invece con percentuale "bulgara" nelle scuole paritarie, ha retto meglio, rispetto al concorrente, alla naturale "entropia" provocata dalla reiterazione delle prassi? Sì, con tutta probabilità: perché aveva esordito in sordina a differenza dell'antagonista, caricato di pretese innovative minimali, caratterizzato da un tasso di eversione assai modesto rispetto alla tradizione pedagogica e didattica dell'insegnante unico, quasi immune dai numerosi, gravi inconvenienti strutturali sopra passati in rassegna.

Pertanto, a quasi vent'anni dall'avvio dell'innovazione qui discussa, esso ha sostan-

zialmente vinto il confronto con il team di docenti "paritari" (seppure, a mio parere, si sono esibiti contendenti di modesta levatura "tecnica") e, conseguentemente, ragione e logica esigerebbero la sua adozione generalizzata e non contrastata (se la partita dialettica in merito fosse tutta giocata con le armi dell'analisi argomentativa storicamente fondata e non intervenissero nella contesa condizionamenti, parole d'ordine, spurghe di passione che nulla hanno da spartire con l'epistemologia, la pedagogia e la didattica - neppure con l'etica, in verità).

Più che bene sarebbe però non disattendere mai alcune basilari avvertenze, tenere presenti e applicare criteri imprescindibili. Pongo in proposito in primo piano la necessità di attenersi a una grande flessibilità nella messa in scena del modello "stellare", anche ricorrendo a un ventaglio di strategie operative peculiari della scuola elementare del buon tempo che fu, le quali, se pure non in esclusiva, assicurarono a quelle esperienze didattiche un prestigio internazionale che neppure i guasti generati dall'organizzazione modulare (e dal tempo pieno che della stessa assomma in sé tutte le negatività, con in aggiunta le sue proprie specifiche) sono riusciti ad azzerare.

Che cosa intendo sostenere, concretamente? I convincimenti a seguire enunciati.

Prima di assegnare un incarico "specialistico" a un docente è indispensabile appurare con estremo rigore le competenze disciplinari dello stesso, per evitare quel che svariate volte è accaduto finora, vale a dire l'attribuzione di responsabilità specifiche di insegnamento a persone nient'affatto preparate, secondi criteri di assegnazione approssimativi e burocratici.

La flessibilità sopra rammentata, inoltre, implica il ricorso a una assidua "creatività organizzativa": prevedendo "classi aperte" (secondo il modello additato dalla buona legge 517 del 1977), ovvero sia la formazione di gruppi di alunni appartenenti formalmente a classi diverse, per la realizzazione di attività di recupero e sostegno, elettive in base a disponibilità e interessi, riferite a particolari progetti; dando corso a "scambi di insegnanti" tra le diverse classi, per valorizzare al meglio le competenze peculiari da ciascuno possedute; prevedendo la cooptazione - nel contesto di una progettazione priva di rigidità - di esperti esterni, evidentemente per proporre agli allievi esperienze e attività peculiari di svariata natura; anche ipotizzando e incoraggiando interventi didattici di genitori degli alunni, in spirito di autentica e non banale compartecipazione dei medesimi alla vita della scuola.

### **Evviva il "maestro unico"?**

Non è quanto si intende qui affermare.

La stessa locuzione "maestro unico" appare per certi aspetti *retro*: quando si intende innovare ripristinando anche precedenti assetti organizzativi e operativi, non è buona norma comunicativa ri-assumere *tout court* espressioni denotative già vigenti poi abbandonate. Si tratta poi di una dizione che non esprime compiutamente l'idea di sostituire il team di docenti "paritari" con l'insegnante "prevalente" coadiuvato da specialisti, ovvero con l'idea di privilegiare il "modello stellare", oggetto d'analisi in questo saggio.

Chi ha anche solo un poco di conoscenza delle vicende della scuola facilmente s'avvede del fatto che con questa innovazione viene rilanciata e sviluppata l'idea di insegnante "prevalente" nella scuola primaria che sostanzialmente (sostanzia tuttora) il decreto legislativo 59/2004.

Le cose sarebbero andate meglio se quella previsione normativa assai equilibrata non fosse stata forsennatamente avversata e successivamente "disapplicata"<sup>3</sup>.

Ci si può infine chiedere se esiste una ulteriore strada per razionalizzare l'ingente spesa sostenuta per l'istruzione, contenere gli sprechi e tentare di contrastare il declino che attanaglia la scuola italiana. A mio avviso una pista di lavoro è rappresentata dal rilancio del cosiddetto "organico funzionale" che pure ha fatto una comparsa marginale nella scuola negli anni scorsi. Sommariamente, in poche battute, si tratterebbe di fissare in termini vincolanti il numero minimo degli allievi per classe e quello massimo, prevedere come prassi la facoltà di effettuare le supplenze da parte dei docenti a tempo indeterminato (così premiando i più disponibili alla collaborazione e ... risparmiando), fissare mediante criteri estremamente precisi e trasparenti (nonché inderogabili) la quantità di insegnanti assegnabili ad ogni istituto scolastico (per tutte le azioni: attività normali, tempo pieno - eventuale, sostegno, attivazione di progetti e quant'altro); calcolando il tutto in maniera da ottenere comunque un adeguato contenimento delle spese rispetto alla attuale situazione, in cui le difformità organizzative e conseguenti sprechi sono ... montagne.

Ciò disposto, senza intervenire nell'organizzazione didattica, lasciata alla responsabilità della autonomia delle istituzioni scolastiche. Perché non compete allo Stato definire la pedagogia o la didattica. Fatto salvo, per altro, il suo diritto-dovere di controllare con capillare puntualità (per conoscere, informare e orientare l'utilizzo delle risorse) le scelte effettuate dalle scuole autonome. Con un suo staff di ispettori tecnici, culturalmente attrezzato e quantitativamente adeguato. Il quale non c'è affatto: ma questa è un'altra storia.

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del D.Lvo 30 marzo 2001 n. 165 e successive modificazioni, "Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario". In virtù di tale previsione legislativa, nell'accordo ARAN con le OO.SS. sottoscritto il 17 luglio 2006, la norma concernente la figura del tutor venne *disapplicata*.

---

## L'ORGANIZZAZIONE DIDATTICA DELLE SCUOLE SECONDARIE PARITARIE

---

Armando Luisi

Per meglio collocare il presente contributo si rimanda alla premessa al precedente, pubblicato in questo stesso volume, relativo all'organizzazione didattica della scuola dell'infanzia paritarie.

I *focus group*<sup>1</sup> per le scuole secondarie paritarie sono stati svolti il 24 novembre 2008, presso l'Ufficio Scolastico Regionale; due *focus*, con due gruppi di scuole paritarie: il primo di rappresentanti delle scuole secondarie di primo grado e, successivamente, quelli delle scuole secondarie di secondo grado. Sono state invitate 10 scuole secondarie di primo grado (hanno partecipato 7 scuole) e 9 scuole secondarie di secondo grado (hanno partecipato 5 scuole).

È doveroso un ringraziamento a tutti i partecipanti e a quelle scuole che, pur non avendo potuto partecipare, ci hanno fornito informazioni e materiali utili all'indagine. I dati rilevati verranno riferiti in maniera aggregata e in forma narrativa. Il riferimento a singole scuole verrà fatto in presenza di elementi di rilievo che si discostino dalle descrizioni aventi tratti comuni ai partecipanti di ciascun gruppo.

La struttura delle due descrizioni è la medesima di quella già adottata nel precedente contributo relativo alle scuole dell'infanzia, anche se le singole parti potranno essere diversamente trattate, in virtù dell'andamento della discussione e del materiale documentale fornito dai partecipanti.

### **Scuole secondarie di primo e secondo grado**

Ai due *focus*, si sono presentati, rispettivamente, sette rappresentanti di scuole secondarie di primo grado e cinque di scuole secondarie di secondo grado<sup>2</sup>.

Tutte le scuole sono di ispirazione cattolica, ma, ribadiscono all'unisono gli intervenuti, non sono scuole confessionali. La chiarezza dell'orientamento permette di evitare fraintendimenti con gli utenti, dando loro la possibilità di scegliere la scuola con consapevolezza del progetto educativo adottato. Pur nella loro autonomia organizzati-

---

<sup>1</sup> I *focus* sono stati condotti da Armando Luisi, assistito dall'insegnante Celsa Gualandi in qualità di osservatrice. All'insegnante Gualandi va un particolare ringraziamento anche per la trascrizione di gran parte delle registrazioni.

<sup>2</sup> Presenti per la scuola secondaria di primo grado: Romolo Giuliani, V. Spallanzani, Casalgrande (RE); Tearosa Tabanelli, San Giovanni Bosco, Imola; Monica Lavandini, Maria Ausiliatrice, Bologna; Silvia Cocchi S. Alberto Magno, Bologna; Enrico Liverani, S. Giuseppe, Lugo (RA); Laura Venturelli, S. Umiltà, Faenza; Barbara Vecchi e Teresa Mazzoni, San Giuseppe, Bologna.

va e didattica, le scuole mantengono stretti legami con le congregazioni o con le fondazioni di appartenenza, con la Federazione Istituti di Attività Educative<sup>3</sup> e con le istituzioni scolastiche, anche statali, del territorio.

### *Carisma*

La trasmissione del carisma è uno degli obiettivi dichiarati, che riguarda il rapporto tra i gestori e gli operatori, per la trasmissione dei doni concessi a una persona a vantaggio di una comunità. In questo senso, il carisma è condizione per realizzare comunità educanti caratterizzate dal dono di una vita spesa al servizio di qualcuno.

Questa accezione di carisma si desume tanto dalle parole usate, che non hanno trascurato costrutti quali spiritualità, servizio, dono, guida, quanto dalla congruenza relazionale, che testimoniava un'adesione autentica a quanto dichiarato.

### *Aspetti organizzativi comuni*

La discussione si è aperta con le informazioni generali sugli istituti e con il riferimento alle figure professionali che vi operano.

Gli istituti sono diretti da un dirigente scolastico, spesso supportato da uno staff di direzione (vice preside e docenti coordinatori assegnatari di funzioni di sistema).

Hanno un loro Consiglio di istituto, del quale fanno parte docenti, genitori e studenti (in un caso, vi è rappresentata anche la Fondazione). Genitori e studenti sono presenti anche nei consigli di classe.

La struttura amministrativa è dedicata alle esigenze di una o più scuole, nel caso di istituti comprensivi dello stesso ordine o con più ordini di scuola.

Il personale è generalmente assunto con incarico a tempo indeterminato, dopo un primo anno di incarico a tempo determinato, se ne sussistono le condizioni.

Le tabelle inserite nelle pagine che seguono riportano alcune informazioni di dettaglio. Esse permettono la comparazione solo relativamente ai dati raccolti nel corso della discussione. I partecipanti hanno anche consegnato copioso materiale documentale.

Questa relazione sintetizza l'andamento e i contenuti espressi nel corso delle due ore di *focus group*, eventuali informazioni aggiuntive, seppure desunte da documenti, avrebbero potuto alterare le priorità evidenziate dagli intervenuti, a scapito delle priorità rilevate dalla lettura dei documenti da parte degli estensori del report. La ricerca condotta con *focus group* ha uno scopo che si differenzia da quello dell'analisi documentale.

Le due metodologie possono anche integrarsi, ma richiedono obiettivi preliminari espliciti e tempi differenti da quelli della presente ricerca.

Ancora una volta, pertanto, è d'obbligo avvisare che i dati possono essere considerati incompleti o parziali, soprattutto dai rappresentanti delle scuole intervistate o da quanti si attendono un report statistico con precisione di indici e rigore comparativo.

---

<sup>3</sup> La Federazione Istituti di Attività Educative intende essere uno strumento utile per l'attivazione di "una comunità di pratiche" a servizio delle scuole cattoliche aderenti, dei diversi territori.

## Suole secondarie di primo grado

	<i>San Giovanni Bosco- Imola</i>	<i>San Giuseppe- Bologna</i>	<i>Maria Ausiliatrice - Bologna</i>	<i>S. Umiltà Faenza</i>	<i>San Giuseppe Lago (RA)</i>	<i>S. Alberto Magno Bologna</i>	<i>V. Spallanzani Casalgrande (RE)</i>
<b>Gestione</b>	Cooperativa, formata da genitori di ex alunni. Lo statuto della scuola segue le direttive della cooperativa. Rappresentante legale: Consiglio di amministrazione, formato da 3 soci sovventori, 2 docenti, la coordinatrice (senza diritto di voto)	Nata nel 1897, dalla congregazione delle Ancelle del Sacro Cuore. In questo momento il gestore è sempre la congregazione, il personale dirigente è laico.	Congregazione salesiana.	Da 10 anni è in capo a una Fondazione. Precedentemente era un monastero. Fondazione (C. d. A.): 1 monaca - rappresenta il carisma vescovo o un suo rappresentante rappresentanti delle associazioni di categoria del territorio Presidente volontario	Congregazione delle suore di S. Francesco di Sales.	Istituita dalle suore domenicane di S. Caterina da Siena nel 1859; dal 17 aprile 2002, passaggio a fondazione (C.d.A.).	Cooperativa sociale Don Gianfranco Magnan. Dal 1977 è scuola primaria; dal 1979, anche media.
<b>Organigramma</b>	Consiglio di presidenza: Coordinatrice, responsabile educativo-didattica; 2 maestre Segreteria: unica per i tre ordini di scuola Ausiliari: 4 (sui tre ordini di	Coordinatrice: figura delegata a portare il carisma della scuola e a essere "custode" (nel senso più elevato della parola), in termini di progettualità ed impegno educativo.	Struttura gerarchica. Ispettoria: rappresentante legale, ispettori regionali della congregazione Preside (insegna lettere) Vice preside (insegna ma-	Direttore della fondazione (ex docente): figura di raccordo Coordinatore Vicario del Coordinatore Coordinatore di plesso Psicologo Docenti: tutti abili-	Sistema gerarchico: Commissione finanziaria, formata da 5 persone Consiglio di Istituto, formato da 16 persone Direttrice della scuola Infanzia/primaria	C.d.A.: 3 rappresentanti delle suore domenicane 1 rappresentante dell'associazione famiglie 1 rappresentante dell'Associazione docenti dirigente di tutto	C.d.A. Presidente Coordinatore didattico/Dirigente scolastico Direttore dei servizi generali amministrativi Docenti: con contratto della

	<i>San Giovanni Bosco- Imola</i>	<i>San Giuseppe- Bologna</i>	<i>Maria Ausiliatrici - Bologna</i>	<i>S. Umiltà Faenza</i>	<i>San Giuseppe Lago (RA)</i>	<i>S. Alberto Magno Bologna</i>	<i>V. Spallanzani Casalgrande (RE)</i>
	scuola) Docenti in massima parte assunti a tempo indeterminato; quasi tutti abilitati, eccetto 2 (Tecnologia e Spagnolo)	Altra coordinatrice si occupa del disagio, dei disturbi di apprendimento, e degli alunni certificati Segreteria: 2 persone e 1 suora (non chiara ancora la matrice di responsabilità) Docenti: assunti a tempo indeterminato, tranne l'insegnante di spagnolo, perché non abilitato. Educatori: 3	tematica) Docenti: in prevalenza laici, tutti abilitati all'insegnamento; quasi tutti a tempo indeterminato Continuità nel 70% dei casi (da 20 anni)	tati e assunti a tempo indeterminato, fatta eccezione per il docente di sostegno (abilitato in Storia e Filosofia, ma non per il sostegno). Segreteria: Ufficio comune a tutto il comprensivo Collaboratori scolastici: 1, per vigilanza Pulizia: servizio a parte Pranzo: servizio aggiuntivo con vigilanza interna.	Preside scuola Media Segreteria (2 impiegati) Docenti (15): in maggioranza, con contratto a tempo indeterminato Docenti di doposcuola: 3 Ausiliari: 1 per ogni scuola, con compiti di vigilanza Pasto: servizio aggiuntivo (faccoltativo)	il comprensivo: uditrice. Dirigente: cura il coordinamento didattico, le relazioni interne con i docenti e con l'esterno Vice preside: uno per ogni ordine di scuola (plesso) Docenti: tutti abilitati, eccetto quelli di Tecnologia e Scienze Motorie. Pranzo: servizio aggiuntivo Doposcuola op-pure	cooperativa sociale (scuola a basso costo per gli utenti: 140 € mensili) Docenti di sostegno: 2 Educatrici di complemento: 4 Pranzo
<b>Sezioni</b>	2, per complessive 6 classi	2 sezioni di scuola media [per 6 classi] Media di 23 alunni per classe	2, numerose Media di 25 – 27 alunni per classe	900 alunni (numero complessivo del comprensivo) 3 sedi - 4 classi (2 prime 1, seconda, 1 terza)	575 studenti (in tutto il comprensivo); 110 studenti della secondaria di I grado; 2 sezioni di scuola media	415 alunni in tutto il comprensivo; 60 alunni nella scuola sec. di I gr.; 1 sezione di sc. media, per 3 classi; 20 alunni per classe	1 corso (in continuità dalla primaria alla media); 73 alunni

	<i>San Giovanni Bosco- Imola</i>	<i>San Giuseppe- Bologna</i>	<i>Maria Ausiliatrici - Bologna</i>	<i>S. Umiltà Faenza</i>	<i>San Giuseppe Lago (RA)</i>	<i>S. Alberto Magno Bologna</i>	<i>V. Spallanzani Casalegrande (RE)</i>
<b>Alumni certificati, stranieri, con DSA Forme di disagio</b>	2 certificati con disturbi di apprendimento 6 Stranieri Parecchi alunni stranieri adottati, o in affido, con difficoltà di comprensione della lingua italiana	10 alunni certificati (dato riferito ai tre ordini): processo di intervento complessivo a cura di una delle due coordinatrici	Presenza di numerosi casi certificati (legge 104) Aumento molto forte di bambini che presentano problemi di apprendimento Stranieri: 15, di cui 3 da alfabetizzare.	Casi di disagio Casi certificati	13 casi con disturbi di apprendimento, con relazione di neuropsichiatra o psicologo infantile 1 caso certificato	1 caso certificato 3 casi con disturbi di apprendimento, con diagnosi di un neuropsichiatra infantile (o per dislessia o per gravi disturbi di apprendimento)	4 alunni certificati (1 gravissimo, con sostegno per tutta la frequenza scolastica); 21 casi con problemi di apprendimento (con intervento di presa in carico, punto forte dell'istituto); segnalato forte disagio socio-emotivo
<b>Organizzazione curricolare</b>	29 ore di curriculum obbligatorio 3 opzionali per: progetti (studio, orientamento per terza media, approfondimenti lingua straniera) Articolazione ordinaria: da lunedì al sabato; prima ora	Curricolo di scuola, più ampio, rispetto al Curricolo Nazionale. Contiene i principi educativi portati avanti dalla scuola [basati sul carisma]. (Cio che caratterizza	In attesa di ulteriori disposizioni, si assumono le Indicazioni per il Curricolo (Ivori). Curricolo (Ivori). Inserite nel Curricolo 2 ore, opzionali come scelta,	Dal 2004 ha attivato per il primo anno la Riforma. Attraverso l'approfondimento delle discipline ortografa ed accresce le conoscenze e le abilità, anche in relazione alla tradizione culturale	Curricolo: adottate le Indicazioni nazionali per il curriculum (Ivori) Codice deontologico formalizzato. Sorta di commissione inter-una, per dare unità di direzione ai comportamenti.	In alternativa al doposcuola, sono offerti corsi di latino o inglese (preparazione al P.E.T.), laboratorio di italiano (retta facoltativa), corsi pomeridiani: sportivi, pratici, tecnici,	Servizi di attività pomeridiane Studio assistito di pomeriggio Materie opzionali: cultura francese, approfondimento matematico, laboratorio di scienze, ceramica artistica.

	<p><i>San Giovanni Bosco- Imola</i></p> <p>opzionale a scelta ed è una settimana ora di italiano per arrivare a 30; si aggiungono ore per attività facoltative non valutate: coro e altro</p>	<p><i>San Giuseppe- Bologna</i></p> <p>rezza la scuola è il percorso educativo che informa di sé tutto il percorso didattico e di apprendimento, che non mira soltanto ai saperi o al saper fare, ma mira all'essere.</p>	<p><i>Maria Ausiliatrice - Bologna</i></p> <p>ma obbligatorie, per la frequenza: tecnologia, arte, ... per dare spazio alla manualità.</p>	<p><i>S. Umiltà Faenza</i></p> <p>e alla evoluzione sociale e scientifica della realtà contemporanea; è caratterizzata dalla diversificazione didattica e metodologica in relazione allo sviluppo delle personalità dell'allievo; cura la dimensione sistematica delle discipline e sviluppa, le competenze e le capacità di scelta individuali fornendo strumenti adeguati alla prosecuzione delle attività di istruzione e di formazione. Introduce lo studio di una seconda lingua dell'UE.</p>	<p><i>San Giuseppe Lago (RA)</i></p> <p>Punti caratterizzanti: attenzione alla valutazione, esplicitazione dei criteri di valutazione, consegna delle verifiche scritte entro i quindici giorni dall'effettuazione verifiche orali: giudizio espresso, esplicitando anche quello formativo, attenzione al voto [al senso a cui rinvia]</p>	<p><i>S. Alberto Magno Bologna</i></p> <p>musicali, laboratorio di teatro.</p>	<p><i>V. Spallanzani Casalgrande (RE)</i></p> <p>7.20-8.10: sorveglianza prescolastica 8.10-13.00: lezioni scuola media 13.00-17.00: doposcuola e altre opportunità 17.00-18.00: sorveglianza postscolastica</p>
--	---	---	--	--	--	--	--

### Tra passato e presente

Gran parte dei partecipanti, nel presentare i livelli organizzativi attuali, riferiscono alcuni dati significativi della storia delle loro istituzioni scolastiche nate da congregazioni religiose o da gruppi che ad esse facevano riferimento per la gestione. I mutamenti sociali, culturali ed economici, il ridimensionamento del numero delle religiose appartenenti ai vari ordini e il loro progressivo invecchiamento hanno reso urgente il passaggio ad altre formule gestionali e hanno dato vita a fondazioni e cooperative.

Ne è esempio la Scuola San Giuseppe, di Bologna, nata nel 1897, con la congregazione delle Ancelle del Sacro Cuore. Negli ultimi anni, il Consiglio Direttivo si è posto il problema di transitare il carisma della fondatrice nelle mani, nella testa, nella sensibilità, nel cuore di persone laiche. Il S. Giuseppe sta vivendo un periodo di transizione: il gestore è sempre la congregazione, la dirigenza della scuola è invece affidata a due persone laiche, entrambe presenti al *focus*. In virtù di questo momento di passaggio, non si è ancora compiutamente definito l'organigramma.

È anche da segnalare il ruolo sociale svolto dalla Scuola V. Spallanzani, di Casalgrande (RE), nel comprensorio delle ceramiche. Nel 1975, la scuola è sorta presso il convitto della congregazione religiosa Servi di Maria rilevato dal movimento di Comunione e Liberazione. L'utenza è rappresentata dai figli degli operai e degli impiegati delle ceramiche, con grossi problemi dal punto di vista sociale e familiare, sia per l'alto numero di famiglie separate (50%), sia per l'impegno lavorativo dei genitori, impiegati nel lavoro a tempo pieno e, quindi, con poche possibilità di seguire i ragazzi nel pomeriggio.

### Personale

I presenti dichiarano che le scuole hanno interesse alla continuità dei docenti, per tale ragione decidono di assumere tutto il personale docente e ATA a tempo indeterminato, dopo un anno di prova.

I docenti vengono assunti a tempo indeterminato solo se in possesso dei previsti titoli di studio e di abilitazione all'insegnamento.

È ripreso con interesse quanto riferito dalla preside della scuola S. Alberto Magno (Bologna) in ordine alle procedure di assunzione. Il colloquio serve al preside anche per valutare nel candidato la disponibilità professionale a mettersi in gioco e la disponibilità umana alla relazione. Il colloquio è ritenuto un elemento qualificante del processo di selezione attivato dalle scuole paritarie ed è valutato positivamente, anche in contrasto con le procedure adottate per il reclutamento dalle scuole statali. Rispetto a questo punto della discussione emergono feedback di assenso, desunti da tratti sopra-segmentali: cenni di assenso, "sì" mormorati.

Il preside della scuola V. Spallanzani, di Casalgrande (RE), riferisce che i docenti della sua scuola sono mossi da motivi ideali, più che da motivazioni economiche. A suo parere possono insegnare nella sua scuola "solo quelli che se lo possono permettere, visti gli stipendi bassi".

Questo dato è da leggere anche in relazione con quanto espresso in altri *focus* da

numerosi esponenti di scuole cattoliche sulle questioni della motivazione, dell'adesione al progetto educativo, del carisma. Seppure solo in fase di accertamento del dichiarato, e parafrasando il titolo di un noto manuale sulla *leadership*, sembra che gran parte dei docenti delle scuole partecipanti alla discussione si trovi ad operare in un contesto al quale desiderano appartenere.<sup>1</sup> Pare, infatti, che si registri un rilevante allineamento fra le identità, le *mission* e le visioni personali con quella dell'istituzione scolastica. Questo dato necessiterebbe di ulteriori dati confermativi provenienti anche da fonti diverse; è comunque di rilievo che sia contemporaneamente messo in evidenza da più persone, in rappresentanza di differenti scuole.

Si registra, ancora, la presenza di altre figure, con etichette e funzioni diverse che testimoniano le differenze di storia, di consuetudini, di struttura gestionale, di ampiezza dell'ambito territoriale. Citiamo: gli ispettori dell'Ispettorato salesiano; operano su base territoriale su 3 o 4 scuole; la commissione finanziaria; il vicepresidente, presente dovunque, anche se con diverse funzioni; i gruppi di gestione formati da rappresentanti del gestore, dai responsabili dell'attività didattica e, in qualche caso, dai rappresentanti della congregazione religiosa (è il caso del San Giuseppe, di Bologna, dove sono presenti la Madre Generale delle Ancelle e la responsabile locale della scuola); i responsabili o i coordinatori che svolgono anche attività di insegnamento; i docenti assunti a progetto; gli educatori (anche ex alunni che svolgono compiti di assistenza per i compiti e la mensa); il doposcuolista (docente laureata), responsabile del servizio Studiolandia, presso la scuola S. Umiltà, di Faenza; il rapporto di collaborazione con società sportive per affidamento insegnamento Scienze Motorie; l'Associazione docenti Scuola della S. Alberto Magno (con un organismo rappresentativo di 5 persone: presidente, vicepresidente, tesoriere, segretario, amministratore, che eleggono il loro rappresentante nel C.d.A.)<sup>2</sup>

Anche le strutture amministrative sono diversamente organizzate, come già messo in evidenza nella parte relativa alla scuola dell'infanzia.

### **Handicap, disagio, stranieri**

Si registra la presenza di numerosi alunni certificati, di alunni con disturbi specifici di apprendimento o con difficoltà scolastiche e relazionali, anche legate a fattori sociali, culturali, familiari ed economici. Sono presenti numerosi alunni extracomunitari. È rilevante la segnalazione di alunni nativi di paesi stranieri adottati da coppie italiane, soprattutto per le problematiche connesse all'uso incerto della lingua italiana.

<sup>1</sup> Il riferimento è a R. Dilts, *Leadership e visione creativa – Come creare un mondo al quale le persone desiderino appartenere*, Guerini e Associati, Milano, 1998

<sup>2</sup> Presso la scuola S. Alberto Magno è anche costituita un'Associazione Famiglie (ci si può iscrivere all'associazione con il versamento della quota annua di 10 €. L'Associazione famiglie ha un suo organismo rappresentativo formato da 5 persone: presidente, vicepresidente, tesoriere, segretario, amministratore, che eleggono il loro rappresentante nel C.d.A.).

Un punto di criticità, segnalato da una scuola e ripreso da altre, è relativo al gravoso onere economico che le scuole devono sostenere per accogliere alunni certificati e per sorreggere il Progetto sostegno. “Occorre sfatare un pregiudizio: le scuole paritarie accolgono i bambini certificati”, anche se devono far presente la mancanza di fondi per supportare i processi di integrazione. A Bologna è presente un’educatrice che svolge funzione di mediatore linguistico.

### **Livelli gestionali e scelte curriculari**

Le storie dei vari istituti ne influenzano il presente e ne caratterizzano le scelte per quanto riguarda le competenze dei consigli di istituto, quelle del collegio dei docenti, le modalità di programmazione, il lavoro dei consigli di classe e dei i gruppi disciplinari.

La scuola San Giovanni Bosco, di Bologna, utilizza il Consiglio di Presidenza come organo di supporto, per garantire il mantenimento dell’impronta educativa della scuola; ha un organismo che si chiama Consiglio della partecipazione scolastica, costituito da genitori e insegnanti, che vagamente ricorda il Consiglio di Istituto, con compiti consultivi. Il legame con le associazioni e le altre scuole è forte, anche per quanto riguarda la definizione degli obiettivi minimi e gli elementi fondanti delle discipline, in una logica orientativamente strutturalista. Per quanto riguarda, invece, l’aspetto didattico e di metodo, all’interno del Collegio viene ricercata una condizione di senso condivisa, anche assieme ad altre scuole.

La scuola San Giuseppe, di Bologna, punta sul collegio unitario per il primo ciclo di istruzione, con lo scopo di dare unità al percorso educativo. Oltre ai consigli di classe, che si riuniscono con cadenza mensile, vi sono i gruppi di programmazione per aree disciplinari per la stesura del Curricolo.

La scuola S. Alberto Magno di Bologna, richiede una programmazione disciplinare (concordata a livello di Collegio dei docenti), concreta e pratica. Essa prevede anche di fissare un obiettivo unificante, trasversale a tutte le materie (quest’anno, per la prima media: Scoperta della realtà e quanto è bello il mondo).

La scuola V. Spallanzani di Casalgrande, attiva un gruppo di sostegno per la presa in carico, composto da 2 insegnanti di sostegno e 4 educatrici di complemento. Questo gruppo identifica per ogni bambino un percorso che può essere totalmente personalizzato e svolto individualmente o all’interno di un piccolo gruppo. Si tratta di un processo complesso dal punto di vista organizzativo che prevede anche interventi pomeridiani. All’origine c’è la programmazione per U.D.A.: esiste una programmazione standard e una programmazione minimale; ogni insegnante redige una programmazione standard e, in questa cornice, individua obiettivi minimi che tutta la classe deve essere in grado di raggiungere. A parte gli alunni certificati, il lavoro degli insegnanti di recupero si fonda sul raggiungimento di questi obiettivi. È adottato un metodo, interno alla scuola e caratterizzante la scuola stessa, per il recupero e il sostegno con programmi di classe calibrati, semplificati, ridotti o adattati per i casi con difficoltà di apprendimento.

Sono anche segnalate commissioni di lavoro (Disagio, Continuità, Aree disciplinari, Viaggi di istruzione, Progetti, Valutazione) e referenze per compiti particolari (per esempio, gestione del POF e dei rapporti con il territorio).

### **Rapporti con i genitori**

I rapporti con i genitori prevedono, per tutte le scuole, almeno:

- il ricevimento settimanale (un'ora per ogni docente, su appuntamento);
- il ricevimento generale (due volte all'anno, una per quadrimestre);
- assemblee a inizio e a fine anno;
- iniziative per la presentazione e la sottoscrizione del patto di corresponsabilità;
- consigli di classe aperti a tutti i genitori.

Altre forme di partecipazione si diversificano in base alle consuetudini locali; viene segnalata, per esempio, un'iniziativa denominata Genitori a scuola: nei primi 4 giorni di scuola i genitori entrano durante la prima ora per la presentazione del Patto di corresponsabilità.

Il discorso sui rapporti con i genitori fa emergere alcuni elementi di criticità condivisi:

- il rischio che i genitori desiderino ottenere a tutti i costi quello che desiderano perché pagano;
- il rischio della delega totale all'istituzione da parte di genitori in difficoltà nella gestione dei figli;
- il difficile coinvolgimento dei genitori deleganti;
- le responsabilità nella presa in carico delle problematiche che esulano gli aspetti strettamente didattici.

### **Formazione**

Quasi tutte le scuole hanno un referente per la formazione che può essere il preside o il coordinatore o altro insegnante appositamente incaricato.

Le iniziative di formazione si distinguono in obbligatorie e facoltative.

La decisione delle iniziative da realizzare può essere presa dal C.d.A., autonomamente o su proposta del collegio dei docenti. In alcuni casi, la decisione è del collegio dei docenti.

Qualcuno distingue fra formazione didattica e aggiornamento formativo. Quest'ultimo riguarda prevalentemente la formazione interna, per la condivisione degli scopi, la costruzione di uno stile educativo e la trasmissione del carisma della scuola.

Fra le modalità di formazione, si segnalano: autoformazione: laboratori di ricerca-azione, gruppi cooperativi per materia, aggiornamento reciproco (risorse umane rappresentate da chi ha frequentato le Scuole di Specializzazione universitarie), corsi classici con lezioni frontali e gruppi di lavoro.

**Punti di forza**

Collaborazione con i comuni che riconoscono il ruolo sociale svolto dalle scuole paritarie (in qualche caso erogano anche finanziamenti). Medie alte nei rendimenti scolastici, relativamente al profilo in uscita del ragazzo. Valore assegnato agli aspetti educativi.

**Punti di debolezza**

Onere economico, soprattutto in considerazione del ritardo con il quale le sovvenzioni pubbliche vengono erogate.

Il periodo di transizione dalla gestione religiosa a quella laica, che rende poco chiara la matrice di responsabilità e produce confluenza di ruoli e funzioni (chi fa che cosa). Elementi di fragilità nelle comunicazioni con i genitori (assenza di conoscenza relativa a certi strumenti comunicativi, bacheca o altre piccole cose).

## Scuole secondarie di secondo grado

	<i>Collegio San Luigi Bologna</i>	<i>Istituto Beata Vergine di San Luca</i>	<i>Istituto fondazione Sauro Caore, Cesena</i>	<i>Fondazione K-ARIS, Rimini</i>	<i>Canossa (Fidenza)</i>
<b>Storia, denominazione e struttura</b>	Conserva ancora questo nome perché era anticamente collegio.	Storico istituto fondato nel 1987, per iniziativa del card. Svampa	Ente Morale riconosciuto che ha come scopo l'educazione, l'istruzione e l'assistenza e la tutela dei giovani in materia di diritto allo studio.	Nata come scuola dell'infanzia, da 12-13 studenti iniziali è arrivata ora a 1700 studenti, su più sedi.	L'Ente gestore fornisce le linee direttive.
<b>Indirizzi</b>	Istituto scolastico comprensivo, con tre indirizzi: liceo classico tradizionale (con l'inglese per i cinque anni), liceo scientifico tradizionale (con informatica nel biennio), liceo linguistico, con inglese, francese e spagnolo.	Liceo scientifico tradizionale, istituto tecnico industriale, istituto professionale a indirizzo meccanico, istituto professionale a indirizzo grafico-pubblicitario	Funzionante da due anni, è un liceo scientifico con flessibilità fra latino e matematica e potenziamenti in area scientifica e linguistica: seconda lingua e fisica dal I anno	25 anni fa è stato istituito il liceo classico (oggi due corsi completi); 5 anni fa il liceo scientifico (due corsi completi).	Liceo della comunicazione – area dei licei scientifici (già istituto magistrale), organizzato in due opzioni (non indirizzi): 25 ore settimanali comuni, cinque ore settimanali diversificate (opzione scelta fra sociale e sportiva).
<b>Organi di indirizzo e di gestione</b>	Un rappresentante legale diverso dal preside. Il preside si interessa delle conduzione organizzativa e didattica	Preside	Ente gestore è una fondazione: C. d. A. e Presidente. Il preside partecipa alle riunioni del C.d.A. pur non essendone membro, per garantire la sinergia fra gli indirizzi del Consiglio e la gestione organizzativa e didattica.	La fondazione è diretta da un C.d.A i cui membri sono eletti dai primi soci della Fondazione. Presidi e direttore, nominati dal C.d.A.	Preside

	<i>Collegio San Luigi Bologna</i>	<i>Istituto Beata Vergine di San Luca</i>	<i>Istituto fondazione Sacro Cuore, Cesena</i>	<i>Fondazione KARIS, Rimini</i>	<i>Canossa (Fidenza)</i>
<b>Organi di supporto Figure di sistema</b>		Settimanalmente si riunisce un gruppo direttivo costituito all'interno del collegio e presieduto dal preside. Ne fanno parte, oltre al preside, il vice preside, i consiglieri-tutor e i responsabili della formazione.	Il preside ha uno staff di collaboratori che rappresentano le aree disciplinari scientifica, umanistica e linguistica e sono i responsabili dello sviluppo disciplinare.	La conduzione dell'attività didattica viene supportata dal Comitato scientifico (dirigenti delle varie scuole). Il Comitato scientifico non è direttivo, si riunisce settimanalmente e mantiene uno stretto rapporto dialettico con le scuole. È luogo di confronto e di scambio di opinioni, soprattutto per i dirigenti.	- Un docente vicario (vicepreside); -docenti referenti per alcune aree (orientamento, integrazione disabilità, con attenzione anche ai disturbi specifici di apprendimento).
<b>Coordinatore di classe</b>	In ciascuna classe dei tre indirizzi	In tutte le classi	In tutte le classi	In tutte le classi	In tutte le classi
<b>Tutor</b>	In ogni classe, diverso dal coordinatore				Sperimentazione di un tutor di classe (che non è l'insegnante coordinatore e si occupa di allievi con difficoltà): figura di riferimento rassicurante, come un fratello maggiore; opera per 4 ore settimanali, con risultati confortanti
<b>Numero studenti</b>	Circa 200 complessivi	480, suddivisi nei quattro indirizzi	30 (due classi)		un corso, 147 studenti

## Note strutturali relative a singole scuole

### *Fondazione KARIS, Rimini*

I due licei hanno distinti collegi dei docenti, a garanzia dell'autonomia delle singole scuole. I due collegi si muovono, nel rispetto delle diversità degli indirizzi, all'interno di un progetto educativo unitario. L'unità del progetto educativo è anche valorizzata mediante iniziative di raccordo e iniziative comuni fra i diversi segmenti di scuola. Il progetto educativo riguarda l'azione dell'intera fondazione, questo viene prima dei singoli collegi dei docenti. Intorno ad esso si costruiscono i gruppi di docenti, ferma restando la libertà di insegnamento, all'interno di un quadro generale di orientamenti e di valori condivisi. Il confronto è comunque aperto e possibile: si ricerca l'unità nella diversità. Il liceo classico (due sezioni) è tradizionale, con alcune modifiche (20% di curriculum locale): informatica in tutti gli anni, storia dell'arte il primo anno, matematica a tre ore tutti gli anni, inglese tutti gli anni, un'ora di latino e greco per ripasso e sostegno. Il piano di studi non prevede aumento del monte minuti finale ma ottimizza la proposta formativa. Nel liceo scientifico le sezioni sono due. Una delle due, nell'ambito della flessibilità del 20%, è caratterizzata con materie riferentesi all'ospitalità, con riferimento alla realtà riminese e a tutte le situazioni nelle quali l'ospitalità ha una sua rilevanza. L'idea è sorta di fronte alla crisi delle scuole alberghiere, tuttavia non si vuole proporre in alternativa ad esse. Non si configura, infatti, come un liceo professionalizzante, ma come un liceo vero e proprio, con lo scopo di formare una futura classe dirigente del mondo turistico.

### *Canossa, Fidenza*

Scuola sperimentale dal 1978. Era una maxisperimentazione, poi una sperimentazione autonoma. Il liceo della comunicazione – area dei licei scientifici (già istituto magistrale): un corso, 147 studenti, organizzato in due opzioni (non indirizzi): 25 ore settimanali comuni, cinque ore settimanali diversificate (opzione scelta fra sociale e sportiva). L'Ente gestore fornisce le linee direttive.

### *San Luigi*

È il clima sereno che rende la scuola appetibile: è nel rapporto umano che si crea il rapporto costruttivo fra insegnanti (e preside) e gli alunni. Il ragazzo si sente accolto. Vengono accolti tutti, anche i non cristiani. In qualche caso viene proposta un'attività alternativa alla religione, in altri no. In merito alla presenza di ragazzi non cristiani, viene ribadito che la scuola non è una comunità religiosa. L'adesione che si richiede non è quella alla sfera religiosa (aspetti più intimi). La scuola ha una sua laicità, senza escludere l'adesione a una fede. C'è coerenza fra le due cose. L'insegnamento della religione è il coronamento di una sintesi trasversale di tutta la proposta educativa della scuola.

### *Istituto Beata Vergine di San Luca*

L'istituto accoglie molti ragazzi mussulmani, nessuno dei quali ha chiesto l'esonero dall'insegnamento della religione, che è una proposta culturale. Chi chiede l'inseri-

mento in una scuola cattolica è già disponibile a un'apertura. "Iniziamo sempre le attività con una preghiera: una riflessione su aspetti rilevanti di vita quotidiana, personale e sociale. Importante è che la scuola resti chiara nella sua proposta, senza offuscamenti della sua identità. Nelle nostre scuole è una minoranza che proviene da cattolici praticanti. I ragazzi delle nostre scuole sono normali ragazzi. Eleggono i rappresentanti della consulta provinciale, fanno pubbliche iniziative, formulano proposte, si organizzano per affrontare problemi comuni".

### **Funzione tutoriale**

Non tutti gli istituti presenti hanno riferito di aver attivato la figura del tutor. Pur tuttavia, il rapporto che si vuole costruire con gli alunni prefigura un'attenzione alla persona che prevede la presenza di un adulto come "testimone soccorrevole"<sup>1</sup>. I ragazzi sanno di poter contare sui loro docenti e possono rivolgersi ad uno di loro, a scelta o designato dalla scuola, per avere guida e supporto nello studio o per problematiche affettive e relazionali, compresi i rapporti con i genitori.

In qualche caso funge da guida il preside, soprattutto per tematiche relative al comportamento in classe e al rendimento scolastico.

Il preside dell'Istituto Beata Vergine di San Luca precisa che gli studenti hanno piena consapevolezza delle finalità educative della scuola. Anche negli studenti è forte il sentimento di appartenenza che si riflette nel rispetto degli spazi e delle suppellettili. Si tratta di studenti come tutti gli altri, che discutono, dibattono, si interrogano sui cambiamenti in atto nella scuola e nella società: sanno però di poterlo fare senza forzature, chiedono e trovano il coinvolgimento dei docenti che spesso vivono anche come modelli e maestri di vita.

### **Rapporti con le famiglie**

L'accordo con le famiglie è strutturale e strategico, qualcuno lo ha definito genetico.

I rapporti con le famiglie sono ordinariamente tenuti dai docenti tramite i ricevimenti individuali (i professori hanno un'ora di ricevimento settimanale) e le assemblee di classe; sul piano istituzionale con particolare riguardo alle situazioni di maggiore difficoltà, i rapporti con le famiglie sono tenuti dal preside. A fine trimestre, nel giorno fissato per la distribuzione delle pagelle, i genitori possono vedere tutti i professori.

È prassi che i rappresentanti di classe informino i genitori sull'andamento generale della classe, dopo aver partecipato alle riunioni dei consigli di classe. Il rapporto con le famiglie è generalmente buono e di fiducia ma è da coltivare con assiduità.

Non è sempre facile coinvolgere i genitori perché talvolta scatta in loro l'idea della delega, presi come sono dalle esigenze di vita quotidiana. Si fa fatica a muovere i geni-

---

<sup>1</sup> L'espressione è del conduttore del *focus* ed è tratta da A. Marcoli, *Il bambino arrabbiato*, Mondadori, Milano 1996

tori in occasione degli incontri di formazione educativa: spesso vengono da lontano o sono presi da impegni lavorativi e familiari.

### **Insegnanti**

Gli insegnanti sono assunti per la maggior parte a tempo indeterminato. Negli ultimi due anni sono andati via alcuni docenti (pochi), sostituiti con personale abilitato (rappresenta la maggioranza). Gli insegnanti vengono assunti previo colloquio con il preside, anche sulla base di referenze che possano garantire i tratti del profilo richiesto, con riguardo sia alle conoscenze possedute, sia ai requisiti didattici e di gestione della classe, nonché alle caratteristiche personali, che si desiderano congruenti con l'identità e la missione della scuola. Quando le condizioni sperimentate nel corso del primo anno sono soddisfacenti, per l'insegnante e per l'istituto, si propone l'assunzione a tempo indeterminato.

Comunemente i docenti garantiscono un'apprezzabile continuità: ci sono molti insegnanti che sono rimasti anche rinunciando alla nomina nelle scuole statali perché condividono il progetto della loro scuola.

Anche il lavoro di gruppo dei docenti è un fattore di qualità fra i più citati. Per l'Istituto Beata Vergine di San Luca, la programmazione e i gruppi di lavoro sono mantenuti attivi e curati, anche per effetto della certificazione di qualità che è stata ottenuta.

È diffuso inoltre il lavoro di staff di presidenza, in preparazione e a supporto del lavoro del Collegio dei docenti (collegialità intensa).

L'assemblea di classe (docenti, genitori e studenti) è il luogo in cui si formulano le proposte e si effettua il monitoraggio delle attività educative e didattiche. La scansione valutativa è generalmente trimestrale.

Una volta all'anno i consigli di classe sono aperti a tutti i genitori e tutti gli studenti.

### **Formazione in servizio**

La formazione dei docenti è elemento strategico per la vita della scuola.

L'autonomia è supportata dai legami che consolidano l'identità degli istituti. Ne è testimonianza più evidente l'organizzazione della formazione per il personale, che può effettuarsi a diversi livelli: con iniziative promosse o approvate dai collegi dei docenti; attraverso la riflessione critica sull'esperienza quotidiana, a livello dei consigli di classe; con iniziative promosse dalle congregazioni o dalle fondazioni di riferimento; tramite la partecipazione alle iniziative organizzate dalla FIDAE; con adesione a iniziative organizzate dagli uffici provinciali o regionale dell'Istruzione.

All'inizio dell'anno si svolgono per tutti i docenti iniziative di formazione su tematiche comuni. In alcune scuole si collocano altre iniziative di formazione anche a Natale e a Pasqua.

Per la formazione, dunque, le scuole si appoggiano all'associazione FIDAE, ma,

accanto a questo, si affidano alla storia del carisma dell'istituzione. Gli istituti hanno una loro storia, una loro originalità che giustificano l'organizzazione della formazione anche in proprio.

Sono segnalate partecipazioni a iniziative nazionali (Coordinamento Culturale dell'Associazione "Il Rischio educativo"), momenti comuni annuali con altre scuole e gruppi di ricerca di area disciplinare.

La partecipazione ai gruppi di ricerca non è obbligatoria ed è proposta soprattutto per i docenti che aspirano a incarichi all'interno della vita della scuola.

### **Patto di corresponsabilità**

DPR n. 235/2007, art. 3, comma 1, ha modificato l'art. 5-bis del DPR n. 249/1998, che disciplina il Patto educativo di corresponsabilità, finalizzato a definire in maniera dettagliata e condivisa diritti e doveri nel rapporto tra istituzione scolastica autonoma...e famiglie. Questa innovazione ha particolare effetto sulle scuole secondarie di secondo grado, alla quale si applica il citato Statuto delle studentesse e degli studenti. In considerazione dell'alto valore pedagogico e formativo che il Patto riveste, ad esso è stata dedicata una parte della discussione. Ne è emersa una generalizzata presenza del patto, da tutte le scuole interpretato non come atto di un formale adempimento burocratico. Il patto è strettamente connesso al progetto educativo, da cui logicamente discende. Le differenze che si registrano riguardano i tempi e le modalità di presentazione e sottoscrizione:

- la scuola Canossa (Fidenza) lo presenta al momento dell'iscrizione, insieme con il progetto educativo. Successivamente vengono organizzati incontri con gli studenti per illustrare la natura del patto. Si vuole promuovere soprattutto la consapevolezza della preziosità del patto educativo, nel rispetto delle modalità che ciascuno può mettere in campo per tutelarla. Il discorso del patto di corresponsabilità educativa è all'interno del progetto di orientamento ed è collegato alla motivazione allo studio. La maggior parte dei ragazzi compie l'intero percorso formativo nelle scuole dell'Istituto Canossa. In questo ordine di scuola si sottolinea la responsabilità personale richiesta agli studenti, in quanto essi sono chiamati in maniera più diretta ed evidente rispetto al passato a forme di autoregolazione. L'*open day* è più di una scuola aperta, è una vera e propria esperienza di laboratorio nel corso della quale si entra nel vivo del modo di fare scuola, per aiutare a percepire in modo pieno la natura della proposta educativa. Gli stessi ragazzi sono e agiscono con un elevato di grado di autonomia, senza forzature da parte dei docenti;

- la scuola Beata Vergine di San Luca ritiene utile la formalizzazione del patto educativo e richiede la firma dello studente. Il rapporto che c'è fra i docenti e gli studenti è molto sereno perché c'è dialogo continuo. La qualità della scuola paritaria si gioca sul collegio dei docenti: sono i docenti che devono instaurare con gli allievi un rapporto dialogico. Nella scuola non si registrano atti degli studenti contro la struttura, neanche in coincidenza con le diffuse contestazioni studentesche che si manifestano con occu-

pazioni e autogestioni, eppure nessuno chiede loro di non occupare la scuola. Occorre, però, essere molto attenti a monitorare il clima e fare in modo che gli studenti si sentano accolti e non trascurati.

Il rappresentante della scuola KARIS, di Rimini, ritiene che oggi il grande problema che si pone per gli studenti sia quello dell'interesse. La lezione frontale non è sufficiente a sollecitarlo, così come hanno il fiato corto gli strumenti multimediali. Stanno tentando di offrire ai ragazzi una sfida: la scuola propone un'ipotesi interpretativa della realtà, da verificare. Le reazioni dei ragazzi mostrano che, di fronte a questa sfida, si mobilitano e diventano protagonisti.

### **Handicap e Disagio**

L'invito a trattare i temi del disagio giovanile e dell'handicap è occasione per distinguere l'handicap certificato (o certificabile) dai disturbi specifici di apprendimento e il disagio esistenziale dal disagio più strettamente scolastico per difficoltà di studio o per problematiche comportamentali.

Il disagio esistenziale sembra essere avvertito soprattutto dai più grandi. La strada più seguita per la presa in carico è quella del dialogo personale, sia a cura dei sacerdoti sia da parte di docenti laici con particolari attitudini relazionali. È sempre più avvertito il disagio personale dei ragazzi, soprattutto di fronte alle difficoltà scolastiche, di rapporto fra pari e di vita interna alla famiglia. La scuola avrebbe proprio bisogno di un intervento esperto/psicologico. Le forme di presa in carico prevedono: la presenza dei tutor, che produce risultati apprezzabili; il coinvolgimento del consiglio di classe, che incarica qualcuno che possa prendersi cura di specifiche particolari situazioni; il coinvolgimento delle famiglie, affinché intervengano, anche rivolgendosi ad esperti, se la situazione lo richiede; l'accesso alle risorse del servizio civile nazionale, per avere ore aggiuntive di personale educativo.

Il valore della proposta educativa si misura così anche nella capacità di rispondere a un disagio che ha matrici culturali e sociali. Le scuole cercano di essere in grado di dialettizzarsi con questo tipo di problema.

Le caratteristiche di questo disagio cambiano velocemente. Le scuole si organizzano per essere in grado di utilizzare forme nuove di comunicazione che permettano di entrare meglio in contatto con i loro alunni.

L'accoglienza di alunni con handicap è un grande problema, per la limitatezza delle risorse: non sono previsti finanziamenti dello Stato per farsi carico dei costi per assumere insegnanti di sostegno. In qualche caso sono i genitori che si assumono l'onere delle spese, in altri è il comune che fornisce gli educatori o, in alternativa, una cifra per sostenerne il costo, in altri ancora si sono attivate convenzioni con l'Ufficio Scolastico Provinciale e l'ASL, almeno per ottenere la consulenza di personale specializzato per la costruzione del Piano Educativo Personalizzato.

Secondo la legge, l'alunno che frequenta la scuola paritaria non ha diritto all'insegnante di sostegno. Per questo motivo, è difficile accogliere molti ragazzi certificati.

Tuttavia, la forte collegialità che c'è nelle scuole permette di realizzare percorsi educativi positivi, pur nella limitatezza delle risorse.

Quanto detto per il sostegno agli alunni con handicap vale anche per gli alunni stranieri: la mancanza di fonti di finanziamento per mediatori linguistici o culturali e di altre forme di supporto individuale rappresenta un elemento di criticità, almeno per le fasi iniziali dell'inserimento. Non esiste alcun motivo di esclusione: le scuole sono tutte disponibili ad accogliere alunni stranieri, ma qualcuno deve risolvere il problema della retta.

---

# PERCORSI DI ISTRUZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI: IL CONTRIBUTO DELLE SCUOLE D'INFANZIA COMUNALI NEL SISTEMA REGIONALE INTEGRATO

*Gabriele Ventura*

---

Non è facile riassumere in poche pagine un quadro e una storia così ricca ed articolata quale è quella delle scuole d'infanzia comunali in Emilia-Romagna. Le chiavi di lettura e di interpretazione dei dati storici e strutturali, nonché della prospettiva d'analisi, possono essere molteplici in relazione all'approccio prescelto (sociologico, giuridico amministrativo, istituzionale, pedagogico didattico, ecc.).

In questa sede si è preferito riassumerne per brevi tratti l'evoluzione storica, rinviando, per quanto riguarda i riscontri analitici e i necessari approfondimenti, alla consultazione di testi, fonti, studi e ricerche ampiamente disponibili.

## **Comuni e Amministrazione scolastica: una storia lunga, ricca e travagliata**

Le vicende dei Comuni e della scuola in Italia risultano intrecciate in modo complesso fin dalla costituzione dello Stato unitario. Non è certo questa la sede per una analisi di tipo storico, ma può essere utile una rapida ricognizione per grandi fasi e per punti salienti perché possono fornire qualche spunto utile di riflessione per il presente. Ci riferiremo in questo senso solo ai primi segmenti del sistema scolastico (scuola d'infanzia e scuola primaria) perché in questo campo le competenze e i rapporti fra Comuni e Amministrazione scolastica sono più antiche e dirette.

Fino alla introduzione della legge Casati l'istruzione di grado inferiore era competenza dei Comuni (in modi molto diversi da quelli stabiliti successivamente). Con l'unificazione venne creato un sistema scolastico centralizzato basato su una organizzazione di tipo prefettizio su base provinciale a gestione diretta statale. Da allora le competenze dei Comuni in materia di scuola divennero di tipo sussidiario e servente rispetto ad una amministrazione scolastica allo stesso tempo autonoma e centralizzata, diffusa su tutto il territorio nazionale ma con un modello organizzativo e una gestione amministrativa rigida e burocratizzata.

Le vicende successive, inerenti innovazioni su aspetti ordinamentali (istituzione della scuola media inferiore e della scuola materna statale, inserimento dei disabili, ecc), di tipo culturale e didattico (nuovi programmi della scuola media, e poi della scuola primaria e della scuola d'infanzia, ecc.) o di tipo organizzativo e gestionale (organici e modelli organizzativi di scuola a tempo prolungato) sono intervenute senza nulla modificare dell'assetto centrale e periferico della amministrazione scolastica e dei suoi rapporti con il sistema delle autonomie locali (con i Comuni in particolare).

Ciò fino al 1997, quando si è avviato un processo complessivo di riassetto della in-

tera pubblica amministrazione (scuola compresa), con la legge n. 59 cui sono seguite altre leggi e decreti attuativi ad alto impatto di trasformazione sia in riferimento al sistema delle autonomie locali (Dlgs. 112/98 e poi legge costituzionale n. 3/2001) che alla amministrazione scolastica (DPR 275/99) legge 62/2000 (parità scolastica) legge 30/2000 e poi 53/2003 (riordino dei cicli), sentenza della Corte Costituzionale n. 13/2004.

Il rapporto fra Sistema delle autonomie locali e scuola nella regione Emilia-Romagna ha fornito un contributo consistente allo sviluppo del sistema scolastico nazionale, anche attraverso l'offerta di servizio scolastico gestita direttamente da Comuni e Province (in particolare le scuole d'infanzia e alcuni segmenti della scuola secondaria).

Un rilevante elemento di complessità del sistema è dato dal fatto che le autonomie locali risultano articolate su almeno tre livelli istituzionali (Regione, Provincia e Comuni) ognuno dei quali titolare di competenze specifiche in ordine alla scuola.

Tale sistema è attualmente coinvolto in una complessa fase di riordino degli assetti istituzionali e soffre problematiche tuttora irrisolte, inerenti sia l'organizzazione interna che la definizione dei rapporti funzionali con il bacino sociale di riferimento, oltre che con gli altri soggetti istituzionali operanti sul territorio e non dispone come un tempo di risorse ampie e certe di bilancio per la programmazione delle attività ordinarie oltre che di quelle di più recente o di imminente delega.

Problematiche analoghe per contenuto riguardano l'evoluzione dei vari livelli e segmenti del sistema scolastico nazionale. Per l'uno e per l'altro sistema ci sembra utile fissare un punto di svolta nell'anno 1997. È infatti a partire dalla approvazione della legge Bassanini (n. 59/1997) che è iniziato un processo di trasformazione e di transizione verso nuovi assetti istituzionali che è ancora lungi dall'essersi compiuto definitivamente.

Unico precedente in controtendenza nel corso di circa 130 anni di storia del sistema nazionale di istruzione fu il processo di delega alle Regioni nel 1975 dell'assistenza scolastica e del diritto allo studio. Non c'è quindi da stupirsi se il processo di transizione in atto da un decennio subisce lentezze e difficoltà, a volte equivoci o vere e proprie resistenze.

Probabilmente una maggiore consapevolezza e deontologia istituzionale e professionale potrebbe servire sia in fase di analisi che in fase di progettazione delle trasformazioni istituzionali e di riallocazione di competenze e funzioni.

Dal punto di vista della articolazione delle competenze, uno schema descrittivo dei poteri di iniziativa dei Comuni alla luce del quadro normativo attuale può aiutare ad individuare e distinguere (e raccordare parallelamente) le competenze di ciascuna delle articolazioni istituzionali esistenti nell'ambito del sistema delle autonomie locali (Regione, Province e Comuni) e del sistema scolastico: Uffici Scolastici Regionali (Direzione Generale e Uffici Scolastici Provinciali) e Istituzioni scolastiche autonome: 1) funzioni di governo e di pianificazione 2) funzioni di servizio 3) funzioni di gestione.

Dal punto di vista dei modelli istituzionali e funzionali, alcuni termini possono costituire chiavi di lettura delle trasformazioni che coinvolgono parallelamente sia il sistema scolastico sia il sistema delle autonomie locali. Si tratta in questo senso di ana-

lizzare il significato e la fenomenologia specifica che vengono ad assumere nel sistema scolastico e nel sistema delle autonomie locali i concetti di: 1) autonomia 2) competenze 3) dimensionamento 4) reti associative.

È evidente che il grado di congruenza reciproca degli assetti istituzionali e funzionali del sistema scolastico e del sistema delle autonomie locali hanno una immediata ricaduta in ordine alla efficacia e alla efficienza delle azioni di governo dell'offerta complessiva del servizio scolastico e dell'offerta formativa (si pensi ad es. alla attuale gestione delle competenze in materia di pianificazione della rete scolastica, ma anche ad alcuni aspetti inerenti l'erogazione di servizi di supporto come il trasporto scolastico o la refezione o gli interventi per il diritto allo studio, a fronte della frammentazione determinata da una non congruo dimensionamento demografico (quindi di bilancio e di apparati tecnici e amministrativi) dei Comuni oppure delle Istituzioni scolastiche (numero alunni inferiore o superiore agli standard pur definiti da norme vigenti, verticalizzazione o meno dei medesimi).

È evidente che la attuale situazione di asimmetria strutturale fra l'articolazione istituzionale interna del sistema degli Enti Locali (e delle competenze a questi attribuite) quella analoga della amministrazione scolastica costituisce un problema grave e irrisolto anche in Emilia-Romagna, distintamente all'interno di ciascuno dei due comparti istituzionali ancora di più nella gestione delle funzioni di servizio reciproco o di concertazione interistituzionale a seconda dei casi (Appendice-Tabella 1 e 2).

Merita attenzione, fra l'altro, il confronto fra i dati relativi agli ambiti territoriali sub-provinciali e quelli relativi al dimensionamento demografico dei comuni in relazione a quelli che risultano sedi di 2 o più direzioni scolastiche statali; l'analisi dei dati riveste particolare interesse per molti motivi: dalla gestione delle iscrizioni (con particolare riferimento alle scuole d'infanzia), alla programmazione degli organici (in questo senso sembra importante la prospettiva delineata dal Protocollo di intesa approvato in Conferenza Stato Regioni in materia di integrazione degli alunni disabili nel marzo del 2008).

### **L'evoluzione del modello istituzionale**

Il processo di sviluppo delle scuole dell'infanzia dell'Emilia-Romagna ha conosciuto le stesse fasi che hanno contrassegnato l'evoluzione del servizio in altre regioni del paese in relazione alle vicende socio-economiche, politico-culturali e giuridico-amministrative che accompagnarono e seguirono in materia d'istruzione primaria il costituirsi del Regno d'Italia prima e poi della Repubblica italiana (e delle relative articolazioni decentrate sul piano amministrativo), a partire dalla legge Casati sull'Ordinamento della pubblica istruzione (1859).

Odette Righi ricostruisce questa evoluzione focalizzando particolarmente l'attenzione sull'esperienza del capoluogo regionale<sup>1</sup> ripercorrendo cronologicamente la terminologia utilizzata a partire dalla seconda metà del Settecento fino alla fine del Nove-

---

<sup>1</sup> O. Righi, *Dall'asilo alla scuola d'infanzia, Bologna 1840-1970 – 130 anni di storia*, Bologna, Cappelli 1979.

cento per indicare le scuole dell'infanzia: sale di custodia; sale di asilo; asili infantili (F. Aporti); giardini d'infanzia (F. Froebel); scuole materne (R. e A. Agazzi); case dei bambini (M. Montessori); scuole "a metodo misto"; scuole "a nuovo indirizzo pedagogico"; scuole pubbliche comunali dell'infanzia; scuole materne e poi dell'infanzia statali.

L'elenco corrisponde a una cronologia di istituzione e a una progressiva connotazione in senso pedagogico del servizio: da una prima fase di tipo squisitamente assistenziale a una socio-educativa, a una specificamente educativa, a una ulteriore connotazione di tipo formativo/scolastico.

La generica denominazione di scuola materna introdotta dalla riforma Gentile e utilizzata per indicare tutte le istituzioni che si occupavano dell'educazione dei bambini dai 3 ai 6 anni resta invariata anche dopo la legge istitutiva della scuola materna statale (444/68) che si limita a distinguere fra scuole materne statali e scuole materne non statali fino alla approvazione della legge 62/2000 quando si introduce la distinzione fra scuole statali, scuole paritarie (a gestione comunale o privata) e scuole private.

La caratteristica specifica e originale dell'Emilia-Romagna può essere indicata nel forte sviluppo quantitativo e qualitativo assunto dalle scuole materne comunali dall'inizio del Novecento e soprattutto nel periodo che va dal dopoguerra all'inizio degli anni Ottanta.

È bene rammentare che le scuole d'infanzia statali vengono istituite di fatto solo a partire dall'inizio degli anni '70 e si può osservare che a tutt'oggi solo in tre province su nove (Piacenza, Modena e Forlì-Cesena) il servizio statale è quantitativamente superiore a quello non statale.

E' noto poi il fatto che il servizio delle scuole d'infanzia comunali della nostra regione nel ventennio intercorso fra la metà degli anni sessanta e i primi anni ottanta abbia riscosso riconoscimenti di eccellenza sul piano nazionale ed internazionale (Loris Malaguzzi e l'esperienza di Reggio Emilia, Bruno Ciari e l'esperienza di Bologna, ecc.). A questa fase si è accompagnata una forte affermazione di autonomia culturale e gestionale, nonché di alternativa rispetto alle politiche scolastiche nazionali.

Del resto anche le scuole d'infanzia emiliano-romagnole a gestione privata per lungo tempo hanno orgogliosamente espresso e tuttora esprimono una forte rivendicazione di autonomia pedagogica e culturale e hanno sviluppato una solida rete associativa.

### **I fondamenti socioculturali del sistema integrato**

A metà degli anni '90, prima della approvazione della legge di parità scolastica, su iniziativa della Regione e dei Comuni, la prospettiva del sistema integrato delle scuole d'infanzia (tra scuole dell'infanzia a Gestore Pubblico e a Gestore Privato) trovò in Emilia-Romagna il suo fondamento, all'interno di una più ampia cornice di tipo sociopolitico e socioculturale.

Lo strumento giuridico-amministrativo su cui fondare questa iniziativa, venne individuato in un ampliamento della concezione del diritto allo studio che già nel 1983 era stato anticipato da una Legge regionale che affermava esplicitamente il diritto alla stu-

dio e alla formazione per tutti i bambini e le bambine a partire dal terzo anno d'età indipendentemente dalla tipologia di gestione della scuola frequentata.

La Legge regionale n.52 del 1995 ha introdotto uno schema di convenzione-quadro che ha fornito ai Comuni lo strumento tramite cui regolare i rapporti con le scuole d'infanzia private.

Ciò naturalmente all'interno degli obiettivi di integrazione, qualificazione e generalizzazione del servizio proposti a livello regionale e condivisi a livello locale, attuativi del dettato della Costituzione (combinato degli artt. 31 - artt. 17/18/19120 - artt. 33/34) e delle norme generali e specifiche vigenti (T.U. Leggi sulla scuola, prima e legge 59/97 e successivi regolamenti attuativi poi).

È indubbio che attraverso l'approvazione della legge regionale n. 52/95 e con le innovazioni di sostanza e di prospettiva ivi introdotte in materia delle norme sul diritto allo studio si siano poste le basi per la successiva approvazione della legge nazionale sulla parità scolastica (n. 62/2000).

Il sistema delle convenzioni dei Comuni con le scuole dell'infanzia a gestione privata (che si sviluppa in regione a partire dal 1995 sulla base della legge 52/95) ha rappresentato in questo senso da un lato un processo preparatorio per successive determinazioni nazionali e dall'altro una esperienza di valore specifico. Si può ragionevolmente affermare che sulla base della normativa nazionale e regionale vigente, l'iniziativa congiunta delle amministrazioni locali, delle associazioni delle scuole autonome e dell'amministrazione scolastica abbia concretamente avviato in regione il passaggio graduale da un sistema a prescolastico frammentario ad un sistema integrato di scuole d'infanzia così come previsto successivamente dalla legge di parità con l'istituzione del sistema nazionale di istruzione.

L'assunzione di questo obiettivo di *governance* complessiva del sistema prescolastico ha implicato uno sforzo di ricerca delle soluzioni più efficaci e più idonee per dare risposta ai bisogni sociali e ai diritti civili dei bambini e delle famiglie (pari opportunità socio-culturali e formative, assetti istituzionali, compatibilità economiche e modelli gestionali).

Dal punto di vista del raccordo fra politica scolastica e politiche delle famiglie, l'obiettivo dell'integrazione del servizio offerto dalle scuole dell'infanzia si basava sull'assunzione del principio della libertà e della capacità di autodeterminazione e di scelta responsabile da parte delle famiglie e dei genitori.

Si è riproposta, anche in questa occasione, la capacità propositiva e concertativa del sistema delle autonomie locali con il sistema associativo delle autonomie sociali nel quadro della valorizzazione del concetto di autonomie funzionali (portato più recente della cultura organizzativa e amministrativa con ricadute specifiche in campo scolastico, in particolare dopo la approvazione della legge sulla autonomia scolastica).

L'inquadramento di questa riflessione all'interno di una più ampia cornice relativa al rapporto fra servizi educativi e politiche per la famiglia, implicava anche una sottolineatura degli aspetti di funzionalità socio-culturale e socio-economica dei servizi e delle istituzioni formative, nonché del significato socio-educativo del percorso curricolare per i bambini da 3 a 5 anni.

Rientravano in questo ambito di riflessione tre temi (distinti, ma anche intrecciati tra di loro) inerenti le scuole d'infanzia emiliano-romagnole:

- *la funzionalità sul piano sociale (qualità civile);*
- *la funzionalità sul piano curricolare e pedagogico-didattico (qualità formativa);*
- *la funzionalità sul piano economico e amministrativo (qualità gestionale).*

Il punto centrale di questa riflessione si colloca nell'intreccio delle dimensioni socio-culturale, educativa ed organizzativa in ordine ad un rinnovato rapporto fra scuola, società e istituzioni pubbliche.

Tale punto centrale si colloca oggi sullo sfondo delle trasformazioni annunciate della struttura statale in senso federalista.

Diremo in estrema sintesi che il perimetro di questa prospettiva di riforma può essere definito da quattro punti cardinali: 1) assetto federalista dello Stato 2) cultura delle autonomie e delle reti funzionali 3) organizzazione della continuità curricolare e revisione dei cicli scolastici, 4) parità scolastica.

## **L'evoluzione del modello pedagogico e culturale: una storia in cinque atti**

### *Atto primo: la stagione delle origini*

Esiste anche una "preistoria" delle scuole d'infanzia comunali che risale in una prima fase ad iniziative isolate sorte in ambiti municipali attorno alla metà dell'ottocento (a Bologna la prima esperienza assimilabile ad una scuola per i bambini in età prescolare nasce nel 1847). Successivamente poi una iniziativa coerente di politica scolastica vera e propria dei Comuni in questo settore accompagna lo sviluppo del pensiero pedagogico di fine ottocento e del primo novecento (Montessori e Agazzi). A Bologna il primo piano di sviluppo di scuole materne comunali è promosso dal Sindaco Zanardi nel 1907.

Negli anni del dopoguerra, all'interno del nuovo assetto costituzionale democratico e repubblicano, questa iniziativa riprende slancio soprattutto a partire dalla metà degli anni Cinquanta e si sviluppa poi in modo sistematico a metà degli anni Sessanta, in coincidenza con un periodo di forte incremento demografico e sviluppo economico, in coincidenza del quale da un lato il tasso di occupazione femminile (soprattutto nel centro nord) cresce in modo imponente e dall'altro i contributi delle scienze umane (antropologia, psicologia e sociologia) dai paesi di lingua anglosassone portano anche in Italia un rinnovamento del pensiero pedagogico e delle pratiche educative.

È in questa fase che sembra corretto collocare il punto di partenza della esperienza delle scuole dell'infanzia comunali in Emilia-Romagna che si caratterizza subito in senso plurale. Si tratta infatti di un'esperienza che nasce nelle municipalità, attorno a diversi personaggi simbolo che fanno "scuola" e che sono espressione della scuola militante, prima ancora che teorici dell'educazione prescolare. Bruno Ciari a Bologna segna un'epoca e definisce una prospettiva di carattere nazionale; Loris Malaguzzi a Reggio Emilia costruisce un approccio di eccellenza che trova riscontri e riconoscimenti di carattere internazionale; Sergio Neri a Modena dà vita a una iniziativa di ricerca-azione che continua fino ai giorni nostri; Duilio Santarini a Forlì (e più in generale in Romagna) imposta una prospettiva analoga. Quindi l'esperienza delle

rale in Romagna) imposta una prospettiva analoga. Quindi l'esperienza delle scuole comunali si caratterizza fin dall'inizio per un forte radicamento sul territorio, un forte rapporto con le municipalità e per essere espressione della visione di soggetti che rappresentano un modo specifico di portare avanti un'idea di infanzia e di educazione nel quadro di un più ampio approccio culturale ai problemi dello sviluppo economico e ai nuovi bisogni emergenti sul piano del sociale. Giova ricordare che in questa fase non esistono ancora le scuole materne statali.

*Atto secondo: la stagione della militanza e della autosufficienza*

L'epoca successiva (coincidente con gli anni Settanta) può essere individuata come la stagione della militanza e dell'autosufficienza. In quel periodo la caratteristica peculiare espressa dall'esperienza delle scuole materne comunali, diventa il tentativo di elaborare compiutamente un modello di scuola pedagogicamente e istituzionalmente alternativo. Con ciò coltivando una ambizione forse eccessiva e comunque segnando una discontinuità notevole con la intenzione prevalente nel periodo precedente, quanto meno con la scuola di pensiero espressa in particolare da Bruno Ciari, che intendeva utilizzare il decentramento amministrativo e l'iniziativa delle autonomie locali per disegnare prospettive utili in una prospettiva di carattere nazionale. Questo divenne il senso forte attribuito diffusamente all'esperienza delle scuole comunali da parte di amministratori e tecnici, insegnanti e genitori, ricercatori e studiosi: da parte cioè di tutti coloro che a vario titolo si occupavano e praticavano concretamente quella esperienza. Altro elemento caratteristico di quel periodo è un forte rapporto con l'Università: attraverso i corsi di aggiornamento e il coinvolgimento di ricercatori universitari nei progetti di sperimentazione, attraverso le riviste "Bambini" e "Infanzia", che diventano in quegli anni veri e propri organi di aggiornamento permanente del personale insegnante. È una stagione che si conclude con la approvazione in Emilia-Romagna della prima legge regionale sul diritto allo studio (legge n. 6/83)

Con il termine di "stagione della militanza" intendiamo darne un significato positivo; chiamandola "stagione dell'autosufficienza" intendiamo invece parallelamente avanzare una considerazione critica. A partire da una concreta smentita che i fatti stessi si incaricarono di produrre, a posteriori si è dovuto comprendere che quella ipotesi di lavoro conteneva un errore strategico gravido di pesanti conseguenze, tanto sul piano culturale come sul piano gestionale. Occorre riconoscere però che quella stagione ha ottenuto il grande risultato di determinare in modo indiretto le condizioni per la istituzione della scuola materna statale. Non pare infatti casuale che l'esistenza della scuola materna statale sia un frutto maturato in quella stagione. Al tempo stesso però l'idea dell'autosufficienza ha costituito un limite grave e illusorio di presunzione che le scuole d'infanzia comunali hanno poi pagato duramente e che si è rivelato nel momento delle difficoltà economiche di bilancio maturate nel corso degli anni ottanta (non solo in Emilia Romagna).

*Atto terzo: la stagione della crisi*

È giusto precisare che il fenomeno di arretramento è intervenuto prima per cause di tipo economico e gestionale, ma occorre anche segnalare alcuni limiti di natura culturale e istituzionale. Mi pare quindi plausibile indicare una terza fase di sviluppo delle scuole dell'infanzia comunali (coincidente con gli anni che vanno dall'85 al 95) e attribuirle il nome di "stagione della crisi".

Già a metà degli anni Ottanta infatti, dopo i primi entusiasmi determinati dal processo di decentramento dei poteri statali avvenuto con l'istituzione delle Regioni, si determina una situazione complessiva di bilancio dello Stato sempre più critica e caratterizzata da crescenti difficoltà finanziarie degli Enti Locali. Questa condizione porta molti amministratori a riproporsi periodicamente interrogativi e valutazioni sempre più problematiche sulla sostenibilità e sulla opportunità della prosecuzione di un intervento massiccio nel settore mentre in parallelo si sviluppa ormai in modo sempre più diffuso la presenza delle scuole materne statali.

Il caso del Comune di Bologna ad esempio documenta come nel 1992, a fronte di una spesa di gestione annua complessiva di 20 milioni di euro per le scuole dell'infanzia comunali, lo Stato erogasse (fino alla approvazione della legge sulla parità 62/2000) un contributo forfettario annuo di 150.000 euro (esisteva infatti ancora a quell'epoca nei criteri di erogazione dei contributi ministeriali alle scuole non statali una sperequazione negativa per le scuole materne comunali dei Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti rispetto alle scuole materne private). Tutto questo a fronte di una quota di gestione dell'offerta di servizio pari all'80% (essendo il rimanente 20% gestito da soggetti privati e di fatto assente l'offerta di servizio statale). Casi analoghi dal punto di vista della composizione dell'offerta complessiva di servizio di scuola d'infanzia riguardano in Italia solo i comuni di Milano e Pistoia, anche se ad oggi (pur nel nuovo regime ordinamentale determinato dalla legge di parità), la quota di servizio statale risulta in tutti e 3 i casi salita al 15%, quella comunale scesa 65% e rimasta invariata quella a gestione di soggetti privati.

Per i Comuni oggi si pone la convenienza/necessità obiettiva di rivendicare con forza l'attuazione progressiva della legge di parità (che evidentemente riguarda anche le scuole d'infanzia comunali), a maggior ragione dopo l'approvazione della legge costituzionale 3/2001 e in un contesto di ulteriori difficoltà della finanza locale.

Esempi di maggiore equità sono già presenti in altre aree del paese: giova a questo proposito ricordare che per altri livelli istituzionali (Province di Trento e Bolzano e Regione Sicilia) impegnati nella gestione diretta di scuole d'infanzia, in forza del fatto che si tratta di regioni a Statuto speciale, esistono ben altre condizioni di bilancio (con quote delle spese di gestione, integralmente in un caso e significative nell'altro, direttamente a carico dello Stato).

È evidente infatti che quando cominciano a diminuire le risorse disponibili, anche gli entusiasmi subiscono arretramenti; in questo contesto si determinano le condizioni di crisi e avanza il rischio della regressione e della resa. Diventa infatti troppo difficile per gli amministratori locali quadrare i conti economici con la responsabilità di dare

una risposta a bisogni e diritti sociali e culturali. Quand'anche permanessero ambizioni legittime di autonomia e di migliore capacità gestionale, diventa troppo forte la tentazione del disimpegno.

Tutti gli operatori a vario titolo impegnati nell'ambito dei Comuni nella gestione di scuole materne comunali a partire da quegli anni hanno dovuto fare i conti con queste difficoltà e con interrogativi radicali. Si trattava infatti né più né meno di ridefinire il senso dell'esperienza delle scuole dell'infanzia comunali in modo credibile sul piano culturale e sociale ed in modo sostenibile sul piano economico e gestionale. Questi sono i motivi per cui nella stagione della crisi si sono registrati anche processi diffusi e molecolari di statalizzazione di scuole comunali, specialmente nei piccoli Comuni, al di fuori di una cornice e di una strategia coerente di significato generale.

#### *Atto quarto: la stagione della svolta*

Questi processi hanno determinato una sfida radicale per la sopravvivenza della esperienza delle scuole d'infanzia comunali. Ad oggi ci pare di poter dire che quella sfida è stata vinta sul piano culturale e anche sul piano ordinamentale, mentre attende ancora soluzioni credibili sul piano economico.

I problemi che si sono posti negli anni successivi al 1995, infatti hanno trovato fin qui solo una parziale soluzione. In quegli anni arriva a maturazione un processo che porta prima all'approvazione della legge regionale 52/95 in Emilia Romagna e poi della legge nazionale 62/2000. Sul piano nazionale sono anche gli anni di approvazione della legge 59/1997 (legge Bassanini) e dei conseguenti decreti attuativi che hanno impostato per la prima volta un processo di rinnovamento generale della amministrazione pubblica (scuola compresa, con il decreto di approvazione dell'autonomia DPR n. 275/1999). Credo si possa dire che in quelle norme si sia individuato un nuovo orizzonte strategico per le scuole dell'infanzia comunali in Emilia-Romagna come forza trainante di attuazione e di qualificazione del sistema prescolastico integrato di cui alla legge 62/2000.

La Regione ed i Comuni infatti, attraverso lo strumento ed il sistema delle convenzioni con le scuole d'infanzia a gestione privata e con le dirigenze scolastiche statali, l'attivazione del servizio di coordinamento pedagogico in tutte le tipologie di gestione, il sostegno alle iniziative di qualificazione, ecc. hanno proposto non più una scuola alternativa a quella statale ed a quella a gestione privata, ma piuttosto una prospettiva nuova di *governance* complessiva del sistema sviluppando azioni di programmazione territoriale e di promozione, stimolo e controllo della qualità del servizio e dell'offerta formativa in tutte le tipologie di servizio di scuola d'infanzia presenti sul territorio.

Le scuole materne comunali hanno ritrovato un nuovo ruolo all'interno di questa prospettiva costituendo (soprattutto nei Comuni capoluogo) un punto di riferimento rispetto ai tre obiettivi sanciti dalle leggi di riordino dei cicli (30/2000 e 53/2003) e di parità (62/2000):

1) *Generalizzazione della scuola d'infanzia* attraverso il sistema prescolastico integrato (tutti i bambini che lo chiedono devono avere un posto nella scuola d'infanzia del sistema nazionale di istruzione).

2) *Qualificazione dell'offerta formativa* (un impegno comune a portare a livelli di equivalenza qualitativa l'offerta formativa all'interno del sistema prescolastico integrato).

3) *Integrazione gestionale dell'offerta complessiva di scuola d'infanzia* (nell'ottica di un miglioramento complessivo del servizio ai bambini e alle famiglie).

4) *Libertà di scelta delle famiglie* (della tipologia di gestione del servizio su base territoriale definita e non della singola scuola, se non si vuole fare demagogia...)

#### *Atto quinto: la stagione della transizione*

Gli obiettivi su indicati sono ancora validi e attendono ancora una compiuta realizzazione. Restano irrisolti invece in questa prospettiva dei corollari di tipo economico che è urgente risolvere anche attraverso la progressiva attuazione della legge di parità, oltre che attraverso la riorganizzazione dei poteri e delle finanze in chiave di decentramento istituzionale e di federalismo fiscale.

Restano poi molti margini di miglioramento sul piano tecnico, organizzativo e gestionale all'interno delle singole tipologie di gestione e trasversalmente su punti qualificanti di interesse generale.

A questo proposito pare significativa l'iniziativa in atto a Bologna, Reggio Emilia, Piacenza, Faenza e Rimini, nonché nel comune di Copparo e in 12 comuni della Provincia di Parma di sperimentazione di modelli inediti e originali di coordinamento pedagogico nell'ambito delle scuole d'infanzia statali, sulla scorta di quanto si è venuto consolidando nell'ambito prima delle scuole comunali e poi delle scuole paritarie a gestione privata, grazie ad un intervento specifico della Regione.

Per quel che riguarda gli orientamenti educativi, molte Amministrazioni comunali hanno ritenuto di adottare gli orientamenti delle attività educative per le scuole materne statali del 1991 come documento programmatico di riferimento per scuole d'infanzia comunali. Le scuole comunali, divenute scuole paritarie, hanno anche dovuto imparare ad utilizzare strumenti, concetti e procedure per loro fino a quel momento del tutto inconsuete. Qualcuno ancora fa fatica ad assumere questo modo di lavorare (per altro non indispensabile a norma di legge per una adesione al sistema nazionale di istruzione). Il sistema gestionale e informativo dell'amministrazione scolastica centrale e periferica risente ancora di una impostazione centralistica e nelle sue modalità operative fatica troppo a considerare adeguatamente e gestire in modo efficace le specificità organizzative e istituzionale delle tipologie di gestione delle scuole paritarie non statali.

Nel caso delle scuole d'infanzia comunali non pare considerata a sufficienza la dimensione territoriale essendo per loro natura associate in reti istituzionali su base territoriale in guisa di istituti comprensivi orizzontali. Del resto questo limite appare anche in relazione alle scuole statali essendo la dimensione territoriale centrale nella programmazione della rete scolastica.

Si può dire che ci sono *tre temi di fondo: integrazione, autonomia e qualità* che riguardano trasversalmente tutte le tipologie di gestione delle scuole comprese nel sistema nazionale di istruzione e che attendono di essere interpretate efficacemente all'interno del singolo comparto e nelle relazioni reciproche.

Per quanto riguarda l'*integrazione* può dirsi che, ad esempio in ordine alla programmazione dell'offerta di servizio scolastico (competenza specifica del sistema delle autonomie locali: Regione e Comuni), si pone la necessità nel presente e per il futuro prossimo che tutte le diverse tipologie di gestione del servizio rispondano concretamente attraverso la individuazione di soluzioni efficaci anche differenziate sul piano territoriale alla proposta di coordinamento e di introduzione di sistemi unificati di gestione dei processi di iscrizione che la Regione Emilia-Romagna come obiettivo comune a partire dal 2004.

La situazione ad oggi (a.s. 2007/08) registra l'attivazione di un processo di miglioramento in atto nella regione con luci ed ombre diversificate a livello delle singole province nonchè fra comuni capoluogo e comuni del circondario in relazione a:

- la diversa composizione interna per tipologie di gestione dell'offerta di servizio complessiva;

- la capacità effettiva di iniziativa, di relazione e di coordinamento dei diversi attori istituzionali locali, al dimensionamento e alla verticalizzazione o meno delle istruzioni scolastiche;

- la associazione o meno dei Cicoli Didattici/Istituti Compresivi statali in reti di scopo (previste dal DPR 275/99) su base territoriale corrispondenti a bacini di utenza significativi sul piano interistituzionale (ambiti comunali o intercomunali in relazione al dimensionamento demografico) (Vedi tabella 1-2).

Per quanto riguarda l'*autonomia* in riferimento alle scuole comunali bisogna dire che nel corso degli anni successivi al 2000 si è diffusa una pluralità di modelli gestionali locali che hanno inteso definire il concetto di autonomia scolastica, in analogia con quanto già stabilito per le scuole statali, compatibilmente con l'ordinamento delle autonomie locali. Ad oggi sono individuabili 4 modelli distinti di gestione delle scuole d'infanzia comunali nell'ambito dei 49 comuni emiliano-romagnoli (su un totale di 340) che mantengono ancora la titolarità di gestione del servizio di scuola d'infanzia comunale. Vedi tabelle 9 e 10.

Per quanto riguarda la *qualità* il discorso rischierebbe di diventare lungo e anche per qualche aspetto controverso. Ad esempio, occorre riconoscere con franchezza che negli anni scorsi tutte le tipologie di gestione delle scuole (comunali, statali e private) sono state variamente coinvolte di fatto in processi di innovazione gestionale che hanno posto al centro dell'attenzione il concetto della qualità totale. Le istituzioni educative e scolastiche non possono essere certo esenti da responsabilità e rendicontazioni esplicite di tipo sociale e gestionale (non risulterebbero in questo caso né credibili né efficaci). È altrettanto vero però che senza la considerazione specifica dell'elemento fondante del servizio (l'educazione prescolare e il sistema di relazioni che si istituiscono a questo scopo fra i diversi soggetti personali, sociali e professionali coinvolti nella quotidianità della gestione delle scuole) non risulta nemmeno comprensibile l'obiettivo a cui debbono essere applicate quegli strumenti di gestione tecnico organizzativa che rimandano a due dimensioni altrettanto fondative dell'esperienza formativa in quanto esperienza di interesse pubblico: quelle di socialità e di istituzione.

Per quanto riguarda la qualificazione dell'offerta formativa, quattro parole chiave possono costituire un comune punto di riferimento per tutte le tipologie di scuole all'interno del sistema integrato<sup>2</sup>.

- *INTEGRAZIONE* (in riferimento alla ricomposizione all'interno della esperienza educativa delle differenze di genere, culturali, psicobiologiche, individuali e di contenuto didattico specifico);

- *COOPERAZIONE* (con riferimento alla continuità educativa orizzontale con le famiglie e il territorio e alla continuità educativa verticale con i servizi per la prima infanzia e alla scuola primaria);

- *PREVENZIONE* (con riferimento alle problematiche di tipo sociale e sanitario nonché alla sicurezza degli ambienti, dei percorsi e delle esperienze e a tutti gli ambiti più marcatamente educazionali connessi con la graduale acquisizione di livelli progressivi di autonomia);

- *INNOVAZIONE* (con riferimento alle sfide culturali che propongono aggiornamenti curriculari di tipo "specialistico" es. lingua inglese, informatica, intercultura, psicomotricità, potenziamento delle abilità linguistico comunicative, ambiente).

Su queste basi sarebbe possibile costruire un vero e proprio patto comunitario in sede locale e regionale per l'educazione dell'infanzia nell'ambito del sistema integrato in modo tale da cambiare radicalmente il significato agonistico della parola concorrenza in ambito educativo e scolastico per attribuirle un significato di collaborazione ispirato ai principi di sussidiarietà, integrazione e universalità, corrispondendo anche in questo modo all'effettivo esercizio di un diritto alla formazione costituzionalmente definito. Questa in ogni caso pare la nuova frontiera ed il ruolo specifico che dovrebbero assumere su di sé le scuole d'infanzia comunali nel secondo decennio del 2000<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ci sono obiettivamente alcuni punti di forza maturati nell'ambito delle scuole d'infanzia comunali che possono portare un contributo utile di riferimento sul piano generale. Per comodità di esemplificazione e di sintesi li traduciamo in titoli di una ipotetica tabella di rilevazione. (Vedi Appendice - Tabella 7).

<sup>3</sup> Anche con questo auspicio si pubblica la mappa e la situazione dettagliata dell'offerta di servizio delle scuole d'infanzia comunali in Emilia-Romagna per l'a.s. 2007/08 (Vedi Appendice - Tabella 8).

## APPENDICE - TABELLE<sup>1</sup>

*Tab.1 - Regione Emilia-Romagna - a.s. 2007/08 Quadro riepilogativo dimensionamento demografico comuni e ambiti territoriali intercomunali sub provinciali*

	<i>Comuni</i>	<i>Ambiti territoriali (Zone)</i>	<i>Unioni di comuni</i>	<i>Comuni &gt; 15.000 abitanti</i>	<i>Comuni fra 5.000 e 15.000 abitanti</i>	<i>Comuni &lt; 5.000 abitanti</i>
Piacenza	48	4	0	1	9	38
Parma	47	4	1	3	17	27
Reggio E.	45	6	1	4	26	15
Modena	47	7	2	11	16	20
Bologna	59	7	0	12	28	19
Ferrara	26	3	0	6	8	12
Forli Cesena	30	3	3	4	11	15
Ravenna	18	3	0	5	9	4
Rimini	20	2	2	5	5	10
<b>Totali</b>	<b>340</b>	<b>39</b>	<b>9</b>	<b>51</b>	<b>129</b>	<b>160</b>

<sup>1</sup> *Nota di commento ai dati riportati nelle Tabelle*

Sarebbe interessante poter disaggregare i dati riportati nelle Tabelle 1 e 2 all'interno di ciascuna provincia per ambiti territoriali corrispondenti ai Distretti Sanitari (che coincidono nella nostra regione con quelli dei Piani di Zona previsti della legge regionale n.2/2003) e quelli per gli interventi del Diritto allo studio, previsti dalle leggi regionali n. 26/2001 e n.12/2003. Abbiamo ragione di ritenere che una radicale riorganizzazione istituzionale e funzionale dei bacini relativi ai vecchi Distretti Scolastici (nell'ambito del processo di decentramento delle funzioni di governo dell'organizzazione complessiva del sistema territoriale di istruzione) dovrebbe garantire una migliore efficacia dei processi di programmazione complessiva della rete scolastica (statale e paritaria), degli organici statali, nonché di qualificazione della gestione complessiva dell'offerta di servizio e della offerta formativa su basi territoriali omogenee. Un siffatta prospettiva richiederebbe comunque un parallelo processo di riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni di governo e di servizio svolte dai comuni verso il sistema di istruzione, in una prospettiva associativa su analoghe basi territoriale omogenee (Unioni Intercomunali di cui alla Tabella 3). Questa ipotesi appare tanto più rilevante nel campo delle scuole d'infanzia, in particolare nella nostra regione, se si considera che la offerta di servizio statale riguarda nell'a.s. 2007/08 meno della metà del servizio complessivo, tranne che in 3 province (Piacenza, Modena e Forli-Cesena. Vedi Tabella 4. Uno siffatto scenario configura un quadro di responsabilità (di concertazione interistituzionale, di programmazione e di servizio reciproco) ai vari livelli di governo del sistema delle autonomie locali e della amministrazione scolastica. Analoghe responsabilità di coordinamento sul piano della gestione dell'offerta del servizio e di qualificazione complessiva dell'offerta formativa si configurano di fatto per tutte le tipologie di gestione del servizio di scuola d'infanzia. Questi problemi potrebbero trovare una prospettiva di soluzione efficace solo sulla base di un impegno condiviso e il comune riferimento ai bisogni formativi emergenti su basi territoriali omogenee e funzionali. Per quanto riguarda tutti e tre i livelli della scuola di base (materna, elementare e media), tali ambiti possono essere individuati nei livelli sub-provinciali su indicati.

Tab. 2 - Regione Emilia-Romagna - a.s. 2007/08 - Quadro comparativo Comuni e Istituzioni scolastiche statali di base (infanzia, primaria e media inferiore)

	Direzioni scolastiche	Direzioni scolastiche in comuni capoluogo	Comuni sedi di direzione scolastica	Comuni senza direzione scolastica	Comuni con 2 o più direzioni scolastiche
Piacenza	22	6	16	31	1
Parma	34	11	22	24	1
Reggio Emilia	42	10	31	13	3
Modena	47	8	32	14	4
Bologna	84	23	42	16	11
Ferrara	18	6	10	9	2
Forlì-Cesena	31	11	19	10	3
Ravenna	26	8	15	2	4
Rimini	22	8	11	8	5
<b>Totali</b>	<b>326</b>	<b>91</b>	<b>198</b>	<b>127</b>	<b>34</b>

Tab. 3 - Regione Emilia-Romagna - a.s. 2007/08 - Sistema integrato scuole infanzia - Quadro riepilogativo per comuni

	Totale Comuni	Di cui Comuni con 2 o > Direzioni Statali	Di cui Comuni con scuole statali	Di cui Comuni con scuole comunali	Di cui Comuni con scuole private	Di cui Comuni con servizio nidi
Piacenza	48	1	16	0	24	18
Parma	47	1	23	1	23	22
Reggio Emilia	45	3	23	19	38	35
Modena	47	4	31	4	30	33
Bologna	59	11	45	11	39	48
Ferrara	26	2	12	2	22	10
Forlì-Cesena	30	3	20	3	17	18
Ravenna	18	4	13	4	17	24
Rimini	20	5	13	5	12	12
<b>Totali</b>	<b>340</b>	<b>34</b>	<b>196</b>	<b>49</b>	<b>222</b>	<b>220</b>

Tab. 4 - Regione Emilia-Romagna - a.s. 2007/08 Situazione offerta servizio sistema integrato scuole infanzia - Plessi

	Scuole Statali	Scuole Comunali Paritarie	Scuole Private Paritarie	Totale Non Statali	Direzioni Scolastiche
Bologna	152	89	94	183	84
Ferrara	47	17	73	90	18
Forlì-Cesena	90	19	37	56	31
Modena	117	32	77	109	47
Parma	60	16	55	71	34
Piacenza	64	0	39	39	22
Ravenna	44	25	53	78	26
Reggio Emilia	64	43	86	129	42
Rimini	48	27	38	65	22
<b>Totali</b>	<b>686</b>	<b>268</b>	<b>552</b>	<b>820</b>	<b>326</b>

Tab. 5 - Regione Emilia Romagna - a.s. 2007/08 Situazione offerta servizio sistema integrato scuole infanzia - Sezioni

	<i>Sezioni Statali</i>	<i>Sezioni Comunali Paritarie</i>	<i>Sezioni Private Paritarie</i>	<i>Totale Non Statali</i>	<i>Direzioni Scolastiche</i>
Bologna	484	258	261	519	84
Ferrara	109	45	166	211	18
Forlì-Cesena	245	62	96	158	31
Modena	394	105	252	357	47
Parma	172	67	153	220	34
Piacenza	160	0	102	102	22
Ravenna	168	85	131	216	26
Reggio Emilia	172	150	264	414	42
Rimini	132	87	100	187	22
<b>Totali</b>	<b>2036</b>	<b>859</b>	<b>1525</b>	<b>2384</b>	<b>326</b>

Tab. 6 - Regione Emilia-Romagna - a.s. 2007/08 Processi di qualificazione dell'offerta formativa delle scuole d'infanzia nel Sistema pubblico integrato (ex lege 62/2000)

Ipotesi di Indicatori per la rilevazione							
Coordinamento iscrizioni su base territoriale	Trasparenza comunicazioni con le famiglie	Servizio di Coordinamento pedagogico	Formazione in servizio insegnanti	Progetti qualificazione offerta formativa	Servizi per la documentazione educativa	Accordi territoriali L. 104 integrazione handicap	Servizi mediazione culturale per bambini stranieri
Dentro e fra le diverse tipologie di gestione del servizio: bacini, criteri, tempistica e modalità organizzative	Procedure esplicite ex Legge 241/91	Supporti economici regionali per attivazione servizio in ogni tipologia di gestione	Supporti economici e logistici su base territoriale	ex Legge regionale 26/2001	Supporti economici e logistici su base territoriale	Coordinamento azioni positive nei piani di zona	Coordinamento azioni positive nei piani di zona ex Legge reg. 2/2003

Tab. 7 - Regione Emilia Romagna - a.s. 2007/08 - Situazione offerta di servizio scuole infanzia comunali nei comuni con servizio di scuola d'infanzia comunale - Indicatori quantitativi

<i>Comuni sedi di servizio scuole infanzia comunale a.s. 2007/08</i>	<i>Scuole Statali</i>	<i>Scuole comunali</i>	<i>Scuole private paritarie</i>	<i>Ambito territoriale prov.</i>	<i>Direzioni scolastiche statali negli stessi comuni</i>
<b>PARMA</b>	9	16	20	1	11
<b>REGGIO EMILIA</b>	12	20	24	1	10
Albinea	0	1	1	1	1
Bibbiano	0	1	2	6	0
Boretto	0	1	1	5	0
Casaldelbosco	0	2	1	1	1
Campegine	0	1	1	6	0
Casalgrande	2	1	2	2	1
Castelnovo di sotto	0	1	1	1	1
Cavriago	0	2	0	6	1
Correggio	1	3	3	4	1

<i>Comuni sedi di servizio scuole infanzia comunale a.s. 2007/08</i>	<i>Scuole Statali</i>	<i>Scuole comunali</i>	<i>Scuole private paritarie</i>	<i>Ambito territoriale prov.</i>	<i>Direzioni scolastiche statali negli stessi comuni</i>
Fabbrico	1	1	1	4	1
Gattatico	0	1	1	6	1
Guastalla	0	1	6	5	1
Montecchio	1	1	2	6	1
Novellara	1	1	2	5	1
Poviglio	0	1	1	5	1
Rubiera	4	1	1	2	1
S. Ilario d'Enza	0	2	1	6	1
SCANDIANO	2	1	2	2	2
<b>MODENA</b>	9	22	25	1	8
Campogalliano	1	1	1	2	1
CARPI	10	7	6	2	3
Castelfranco	6	2	4	3	1
<b>BOLOGNA</b>	22	70	30	3	23
Baricella	0	1	0	4	0
Calderara	2	1	2	4	1
Galliera	0	1	1	4	0
Granarolo	2	2	0	5	1
IMOLA	2	8	1	6	6
Ozzano	2	1	1	6	1
PIANORO	4	1	1	6	2
S. Giorgio di Piano	0	1	0	4	1
S.LAZZARO	7	2	1	6	2
S. Pietro in Casale	1	1	1	4	1
<b>FERRARA</b>	2	15	25	2	6
Copparo	3	2	1	2	1
<b>FORLI</b>	14	9	13	1	6
<b>CESENA</b>	19	9	5	2	5
Predappio	2	1	0	1	1
<b>RAVENNA</b>	9	22	18	1	8
Bagnacavallo	1	1	1	3	1
LUGO	5	1	8	3	2
Massalombarda	0	1	2	3	1
<b>RIMINI</b>	10	16	21	1	8
Bellaria	4	1	2	1	1
CATTOLICA	1	2	1	2	2
Misano	1	2	1	2	1
RICCIONE	2	6	5	2	2
<i>49 Comuni (di cui 15 senza materne statali) su un totale di 340 comuni</i>	<i>174 su 685</i>	<i>268</i>	<i>250 su 552</i>	<i>20 su 39</i>	<i>131 su 326</i>

Tab. 8 - Regione Emilia-Romagna - a.s. 2007/08 - Modelli di gestione scuole d'infanzia comunali per plessi

	<i>Numero plessi di scuole d'infanzia comunali</i>	<i>Gestione diretta</i>	<i>Gestione diretta esterna (tramite Istituzione o Unione Intercomunale)</i>	<i>Gestione in appalto</i>	<i>Gestione mista (in parte diretta e in parte in appalto)</i>
Bologna	89	81	5	2	1
Ferrara	17	2	15	0	0
Forli-Cesena	19	18	0	1	0
Modena	32	24	8	0	0
Parma	16	16	0	0	0
Piacenza	0	0	0	0	0
Ravenna	25	3	22	0	0
Reggio Emilia	43	15	27	1	0
Rimini	27	27	0	0	0
<b>Totali</b>	<b>268</b>	<b>186</b>	<b>77</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

Tab. 9 - Regione Emilia-Romagna - a.s. 2007/08 - Modelli gestione scuole d'infanzia comunali per Comuni

	<i>Numero comuni con servizio di scuole d'infanzia comunali</i>	<i>Numero comuni che hanno adottato una gestione diretta del servizio</i>	<i>Numero comuni che hanno adottato una gestione esterna di tipo pubblico (Istituzione et al.)</i>	<i>Numero comuni che hanno adottato una gestione esterna con appalto</i>	<i>Numero comuni che hanno adottato una gestione mista (in parte diretta e in parte con appalto)</i>
Bologna	11	5	3	2	1
Ferrara	2	1	1	0	0
Forli-Cesena	3	2	0	1	0
Modena	4	2	2	0	0
Parma	1	1	0	0	0
Piacenza	0	0	0	0	0
Ravenna	4	3	1	0	0
Reggio Emilia	19	12	6	1	0
Rimini	5	5	0	0	0
<b>Totali</b>	<b>49</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

---

# L'AZIONE DELLE ASSOCIAZIONI DEI GESTORI DI SCUOLA PARITARIA: LE ESPERIENZE DI FISM, FIDAE, FOE<sup>1</sup>

*Mariannina Sciotti, Alessandro Ferraroli, Marco Masi*

---

## **La Federazione Italiana delle Scuole Materne (FISM)**

La FISM è la Federazione Italiana delle Scuole materne di ispirazione cristiana ora scuole dell'infanzia e nidi. Nata nel 1973 per volere della Conferenza Episcopale Italiana dalle esperienze associative locali, tenne il primo Congresso di fondazione nel 1974. La FISM fa propri i principi contenuti nelle dichiarazioni dell'ONU sui diritti dell'infanzia e quelli sanciti dalla Costituzione italiana. In particolare propugna: i diritti fondamentali di libertà ed uguaglianza; il diritto alla libertà di espressione e di educazione spirituale e religiosa; il diritto dei genitori ad istruire ed educare i figli e ad essere agevolati nell'adempimento dei compiti educativi; il diritto di enti e privati ad istituire scuole ed istituti di educazione; il dovere dello Stato di assicurare alle scuole non statali piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali.

Ai diversi livelli, si propone fini di esercizio, coordinamento, tutela e rappresentanza delle scuole federate; promuove la costituzione di associazioni o comitati per la "gestione comunitaria" delle singole scuole e la istituzione di nuove scuole; procura agli enti federati assistenza giuridica, pedagogica, didattica e amministrativa; predispone opportuni mezzi di informazione all'interno della Federazione e rappresenta gli enti federati nei rapporti con le autorità civili e religiose; favorisce la qualificazione e la formazione permanente degli educatori e di quanti operano nella scuola e nei nidi, mediante iniziative di studio, aggiornamento e ricerca. Fra i suoi compiti è pure quello di sollecitare, con adeguata azione ai diversi livelli, provvedimenti legislativi ed economici, sensibilizzando l'opinione pubblica intorno al servizio sociale ed educativo reso dalle scuole aderenti.

La FISM si serve di strumenti di comunicazione quali congressi, convegni, circolari, stampa un bollettino mensile ad uso interno di informazione e consulenza sulle tematiche gestionali "Notizie Fism", una rivista mensile "Prima i bambini" con diffusione reale di 16000 copie e un sito internet. Relazioni formali vengono tenute con il Ministero e gli Enti Territoriali.

La Federazione si autofinanzia attraverso le quote delle scuole federate; l'apporto dei dirigenti in gran parte laici, è su base volontaria.

---

<sup>1</sup> Il contributo si articola in tre sezioni di mano dei responsabili regionali delle federazioni: Mariannina Sciotti (FISM), Alessandro Ferraroli (FIDAE), Marco Masi (FOE).

La sua struttura organizzativa si esplicita a livello nazionale, regionale e provinciale. A livello regionale il Consiglio Regionale è formato dai Presidenti provinciali e da membri eletti dalle diverse FISM provinciali. Il Presidente regionale viene eletto in seno al Consiglio ed è coadiuvato da due Vicepresidenti scelti dal Presidente. Fa parte del Consiglio il Consulente ecclesiastico regionale.

La stessa struttura si ha a livello di Federazione provinciale, che fornisce un capillare servizio di assistenza organizzativa, gestionale e pedagogico-didattica alle scuole federate, consentendo loro di lavorare a stretto contatto con il territorio, sempre attente alle esigenze della comunità.

Le scuole materne cattoliche non costituiscono un'alternativa o un'opposizione pedagogica alle scuole comunali e statali, ma creano la possibilità di un confronto aperto e leale fra diversi modelli e stili educativi, rendendo effettiva la libera e responsabile scelta da parte delle famiglie. Oggi le scuole cattoliche dell'infanzia aggregate alla FISM sono in Italia più di 5.000 e sono frequentate da circa 346.000 bambini. Inoltre, da quasi 10 anni, molte scuole federate si stanno impegnando anche nella gestione di nidi e sezioni Primavera per offrire alle famiglie un servizio esteso ai bambini di età compresa tra i 12 e i 36 mesi.

Le scuole FISM sono nate per proporre una offerta educativa ispirata ad una visione cristiana della vita; nel progetto educativo viene messa al centro la cura della persona, esercitando quella che Papa Benedetto XVI chiama "l'attenzione del cuore", cioè la dedizione all'altro in termini di ascolto e valorizzazione. Non sono solo scuole-sistema, cioè strutture organizzate e pensate con fini istituzionali, ma sono soprattutto comunità educative in cui i protagonisti del fare scuola si trovano a intrecciare relazioni importanti e a costruire insieme esperienze formative significative e storie di crescita.

La FISM riconosce nella famiglia il contesto educativo primario per il bambino, favorisce un clima di dialogo e confronto e richiede la collaborazione dei genitori sollecitando e promuovendo incontri e scambi. Pertanto la scuola non è fatta solo dagli insegnanti e dai bambini, ma da tutti coloro che partecipano alla comunità scolastica (bambini, genitori, nonni, insegnanti, gestori, parrochiani) si devono sentire parte di un contesto educativo in cui si elabora e si sperimenta un fare con i bambini pensato e condiviso.

Aderiscono alla FISM le scuole materne (ora dell'infanzia) cattoliche e di ispirazione cristiana, capillarmente diffuse in tutto il territorio nazionale: sono scuole di congregazioni religiose, parrocchiali, di enti morali, di associazioni e cooperative.

Nei primi anni 90 in relazione ai Nuovi Orientamenti, la FISM dell'Emilia-Romagna, per potenziare il proprio progetto educativo, ha istituito un coordinamento pedagogico e didattico provinciale con funzioni specifiche di qualificazione dell'istituzione scolastica.

Coordinare le scuole materne autonome FISM significa occuparsi di un aspetto importante e significativo della loro attività, promuovendone anche l'identità e l'originalità. Il coordinarsi, il mettersi in rete, non risponde solo ad una esigenza di migliorare e maggiore funzionalità e quindi al bisogno di efficienza, ma soprattutto esprime un modo condiviso di sentire l'agire educativo.

Già da alcuni anni diverse FISM provinciali hanno attivato il coordinamento pedagogico-didattico a rete e ciò ha aggiunto impegno e professionalità all'opera del coordinatore che non solo deve occuparsi di una o più scuole in modo separato, ma deve anche saper mettere a confronto le diverse realtà, promuovendo scambi e riflessioni più allargate. L'istituzione di una rete di servizi di consulenza, animazione e coordinamento sul territorio, a livello provinciale, regionale e nazionale FISM, con l'opera di persone professionalmente preparate, che condividono i valori che fondano il progetto educativo, non solo ha consolidato la validità del progetto stesso, ma ha nel contempo potenziato e arricchito l'autonomia delle scuole coinvolte.

Il coordinatore di rete coinvolge senza limitare la libertà del docente e senza mettere in discussione l'autonomia e l'originalità delle singole istituzioni. Il coordinatore pedagogico FISM a livello provinciale è strettamente legato al Consiglio Provinciale ed alla Presidenza che ne segue e verifica l'operato. Deve rapportarsi in termini di collaborazione con i vari Gestori delle scuole e sostenere la consapevolezza del Progetto Educativo FISM garantendo la qualità del servizio educativo offerto, quale risposta ai diritti del bambino e alle giuste attese delle famiglie. Valorizza e potenzia i livelli di professionalità del personale docente e non, sia nella selezione iniziale che nella formazione in servizio, attraverso un confronto continuo e qualificate iniziative di aggiornamento culturale e di formazione professionale.

L'organizzazione provinciale del coordinamento FISM può essere sintetizzata nei seguenti tre importanti passaggi strutturali ed organizzativi. La Presidenza provinciale FISM nomina il Coordinatore provinciale tra i coordinatori designati per le varie scuole. Il Coordinatore provinciale presiede e organizza il gruppo provinciale dei vari coordinatori FISM che a loro volta presiedono i collegi di zona composti dalle diverse scuole di un stesso territorio. Il Coordinatore di zona presiede il "Collegio di zona" che può essere delle sole coordinatrici interne delle singole scuole o anche di tutte le insegnanti.

Negli anni, soprattutto in alcune regioni italiane, si sono sviluppate forme di collaborazione tra le diverse istituzioni presenti sul territorio e che si occupano dell'infanzia: si tratta principalmente di scambi e conoscenze delle reciproche realtà con le scuole dell'infanzia comunali e statali. In Emilia-Romagna la normativa regionale prevede contributi anche per i coordinatori delle scuole dell'infanzia e dei nidi gestiti dalla FISM ed il coordinatore provinciale fa parte del gruppo di lavoro istituito dalle Province.

È solo degli ultimi anni, però, l'avvio di un processo politico e culturale di avvicinamento, conoscenza e confronto delle diverse realtà gestionali. Con il "Progetto scambi", finanziato dalla Regione, le diverse identità e gestioni si sono confrontate con lo sforzo anche di superare le barriere ideologiche ed i pregiudizi che per anni hanno tenute divise realtà che pure operano sullo stesso territorio. Il percorso in itinere ha prodotto i suoi primi frutti, tuttavia deve essere alimentato da buona volontà, pazienza e tenacia da parte di tutti e soprattutto deve essere sostenuto con maggiori finanziamenti.

La FISM a livello regionale è presente in tutte le nove province; oggi il ruolo politico dei livelli provinciali e di quello regionale ha raggiunto una valenza importante, ma non è stato facile giungere a questo riconoscimento politico ed istituzionale. Si deve alla lungi-

miranza dell'allora Presidente regionale FISM Sandro Chesi e dell'allora Presidente della Regione Pier Luigi Bersani la firma, nel 1995, di un importante Protocollo d'intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Federazione Italiana Scuole Materne (FISM), che ha aperto la strada alle "convenzioni" con gli Enti Locali anche in località caratterizzate storicamente da un confronto aspro tra le scuole FISM e le amministrazioni comunali.

Da allora, pur con difficoltà sempre presenti, con differenziazioni da comune a comune e da provincia a provincia, le Convenzioni costituiscono l'atto giuridico con cui il Gestore ed il Comune fissano i termini di un patto per la realizzazione del diritto al studio nella nostra Regione. Alle Convenzioni si sono aggiunte altre intese, sottoscritte dalla attuale Presidente Mariannina Sciotti con la Regione e con l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna.

Quasi tutte le scuole aderenti alla FISM in Emilia-Romagna hanno chiesto ed ottenuto la parità e quindi fanno parte del Sistema Nazionale d'Istruzione. Purtroppo, per ora, questo è vero solo sul piano giuridico-amministrativo perché siamo ben lontani da un adeguato riconoscimento sul piano economico. Tante sono le motivazioni che spingono la FISM a credere che la parità scolastica non debba limitarsi ad un complicato e pesante onere di carattere gestionale.

Le parole del Cardinale Camillo Ruini le riassumono in modo chiaro e inequivocabile: "Occorre affrontare i nodi fondamentali che impediscono la creazione di un sistema educativo di istruzione e formazione veramente unitario, pluralistico, continuo e di qualità, sviluppato tramite il concorso di tutte le forze e le risorse espresse dalla società civile: la definizione di un profilo di responsabilità e di competenza dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali coerente con il dettato costituzionale; la garanzia delle istituzioni formative, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, previsti al fine di garantire i diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale; il diritto della libertà di scelta educativa, in assenza del quale il pluralismo rimarrebbe necessariamente carente. Va ribadita: la libertà di educazione, come libertà di scelta della scuola da frequentare (...); la garanzia di adeguate risorse anche finanziarie a sostenere il processo di riforma, a migliorare la qualità dell'offerta formativa pubblica statale e non statale e quindi l'esercizio per tutti del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (...)"

### **La Federazione di Istituti Dipendente dell'Autorità Ecclesiastica (FIDAE)**

La FIDAE è una federazione di Scuole Cattoliche primarie e secondarie di primo e secondo grado, dipendenti o riconosciute dalla Autorità ecclesiastica, promossa dalla "Congregazione per l'Educazione Cattolica, la scuola e l'università" del Vaticano e riconosciuta dalla "Commissione episcopale Italiana".

È un ente con personalità giuridica (DPR del 18/05/1979) con sede in Roma<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Fidae, sede nazionale: via della Pigna 13/a, tel 0669880624-066791341-fax 066791097 - e-mail: infofidae@fidae.it - sito web: www.fidae.it. Presidente Nazionale Francesco Macri. Segretario Nazionale Francesco Beneduce.

Rappresenta e difende gli interessi dei suoi soci in tutte le sedi ecclesiastiche e laiche, istituzionali e professionali, nazionali e internazionali. Opera attraverso il libero volontariato dei suoi dirigenti, eletti secondo le norme statutarie nelle assemblee nazionali o regionali. Non ha finalità di lucro, non è schierata con nessuna formazione politica, si sostiene con le sole quote associative.

La FIDAE è stata fondata a Roma nell'anno 1945 con la denominazione di Federazione di Istituti Dipendenti Autorità Ecclesiastica, modificata nell'anno 1971 in quella di Federazione Istituti di Attività Educative. In conformità alle finalità codificate nello Statuto, nell'arco di questi decenni si è impegnata su una molteplicità di problemi, attinenti i giovani, l'educazione, la scuola, ottenendo prestigiosi riconoscimenti da alte autorità ecclesiastiche e civili. Tra questi una medaglia d'oro (1985) da parte del Presidente della Repubblica Italiana.

Nell'ambito ecclesiale è stata la prima associazione ad occuparsi in maniera sistematica ed organizzata della scuola cattolica. La vita associativa è regolata dallo Statuto e dal Regolamento, modificati e approvati entrambi nel 2001.

La FIDAE persegue e sostiene in modo particolare il diritto della libera scelta educativa delle famiglie e, quindi, la parità scolastica; la formazione del personale direttivo, docente degli istituti soci; la ricerca, l'innovazione, la sperimentazione educativa e didattica; la qualità e l'eccellenza del servizio scolastico dei suoi istituti; la formazione integrale dell'alunno nelle sue dimensioni fisiche, psichiche, culturali, sociali, relazionali, spirituali; una educazione attenta ai bisogni e agli interessi dei giovani specie quelli più svantaggiati; una formazione alla piena e responsabile cittadinanza, al senso di appartenenza ecclesiale e nazionale; una riforma del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione rispondente ai bisogni del Paese, pluralista, integrato, efficace, efficiente, di qualità, rispettoso dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, del principio di sussidiarietà, della professionalità docente, inclusivo; una scuola più europea.

La FIDAE si richiama in maniera espressa ai valori del Vangelo e della grande tradizione ecclesiale, ai molteplici e diversificati carismi delle Congregazioni religiose (Enti gestori degli istituti associati), come pure ai principi e valori della Costituzione italiana e del diritto internazionale, alle grandi tradizioni culturali e pedagogiche del Paese. Pone al centro della sua attenzione e azione la persona umana e la sua formazione integrale, la famiglia come prima responsabile dell'educazione dei figli; la libertà, la carità, la corresponsabilità come metodo educativo; la scuola concepita come comunità di soggetti che nella diversità dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità concorrono insieme con un progetto condiviso verso un unico e comune obiettivo educativo; la scuola come istituzione formativa aperta e in dialogo con il territorio, con la Chiesa locale, a servizio non solo degli studenti ma di tutte le fasce di età, senza alcuna preclusione né ideologico-religiosa, né sociale, né di genere.

Nonostante le difficoltà facilmente immaginabili, la FIDAE ha ottenuto risultati rilevanti, alcuni dei quali attengono ad ambiti che sfuggono a rilevamenti di tipo quantitativo. Altri hanno riscontri più evidenti. Alcuni temi tipici della riflessione pedagogica della FIDAE sono diventati bagaglio culturale dell'opinione pubblica e della stessa

normativa scolastica, come il progetto educativo, la comunità educante, l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la personalizzazione dei piani di studio, la centralità dell'alunno rispetto l'istituzione, la formazione integrale, l'orientamento, le reti scolastiche, ecc. Un cammino, certo, non concluso, ma che ha percorso un notevole tratto di strada e che documenta l'importanza per le scuole di operare non isolatamente ma insieme dentro una associazione.

A livello territoriale la presenza e l'azione della FIDAE sono assicurate dagli Organi Regionali, costituiti da: Presidente regionale, Vicepresidente regionale, Consiglio regionale, Assemblea regionale dei soci, Delegati provinciali.

Nel contesto e in conformità agli orientamenti generali assunti dagli Organi nazionali, questi hanno la funzione di declinare e risolvere la specificità dei problemi del territorio, tenuto conto anche delle ricadute sempre più ampie a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e della riforma dello Stato in senso federalista.

Nell'anno scolastico 2007/2008 gli istituti associati FIDAE in Emilia-Romagna sono 81; essi comprendono 143 scuole di cui 64 scuole primarie, 41 scuole secondarie di I grado e 38 scuole secondarie di II grado. In tali scuole sono accolti complessivamente 16.064 allievi su circa 22.000 che frequentano scuole paritarie nei corrispondenti ordini di scuola.

Le attività svolte a livello nazionale e regionale, in coerenza con gli obiettivi dello Statuto, consistono prevalentemente in Convegni, Seminari, Progetti di formazione residenziali e a distanza per dirigenti e docenti, Consulenze di tipo legislativo, didattico, pedagogico; Forum; Azioni a sostegno della parità e del diritto allo studio, Dibattiti e Tavole rotonde, Ricerche-azioni sulla qualità, pubblicazioni.

Negli anni recenti, soprattutto dal 1994 ad oggi, un impegno di grande rilevanza è stato riversato sulla riforma del sistema educativo di istruzione e formazione. Alcune attività sono svolte in collaborazione con altre associazioni di gestori, docenti e genitori della scuola cattolica. Un ulteriore argomento che è stato oggetto di specifica attenzione della FIDAE Emilia-Romagna concerne i Licei della comunicazione (10 presenti in regione). Nati all'indomani della soppressione delle Scuole e degli Istituti Magistrali, si sono andati gradatamente configurando grazie all'attenzione determinata delle Scuole FIDAE che si sono impegnate in un lavoro assiduo di ricerca di nuovi percorsi rispondenti ai bisogni formativi del territorio. Ora questi Licei si trovano di fronte a nuovi cambiamenti normativi di cui non è dato cogliere gli sviluppi e le modalità.

Conseguentemente, nel mese di luglio 2005, è stato costituito, da parte della FIDAE regionale, un gruppo di lavoro che, in dialogo con le Istituzioni, ha cominciato ad esaminare i problemi dei Licei della Comunicazione nell'ambito dei processi di riforma anche allo scopo di elaborare strategie condivise, coerenti sia con la sperimentazione pregressa, sia con quanto previsto dalla Riforma del II Ciclo. Questo gruppo è presieduto dal Presidente Regionale. Il motivo principale che ha indotto a costituire il gruppo di studio è quello di confermare l'esperienza di questi Licei sul territorio, dando continuità ai corsi di studi.

Un importante passaggio istituzionale è infine rappresentato dalla sottoscrizione, il

10 marzo 2005, di uno specifico protocollo d'intesa tra l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna e la FIDAE Emilia-Romagna. L'intesa ha avuto uno svolgimento proficuo in questi anni, grazie alla collaborazione istituzionale offerta dal Dirigente l'Ufficio I della Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, dott. Stefano Versari, dal Dirigente Tecnico di riferimento per l'area parità, dott.ssa Maria Silvia Ghetti, e dalla responsabile dei procedimenti per l'area parità, dott.ssa Graziella Roda.

Il Protocollo è finalizzato ad agevolare l'informazione ed il confronto permanente sulle problematiche inerenti le scuole paritarie a livello regionale, anche con riferimento alle norme che disciplinano la parità scolastica, al fine di individuare soluzioni possibili in ordine ai singoli problemi specifici ed alle questioni di maggior rilievo per il funzionamento delle scuole paritarie.

Le scuole cattoliche, e quindi anche la FIDAE che le rappresenta, a motivo della carenza di personale religioso e, soprattutto, della mancata parità economia con il conseguente finanziamento pubblico, stanno vivendo, anche nell'Emilia-Romagna, una situazione di particolare sofferenza. Queste difficoltà hanno avuto anche la funzione positiva di mobilitare e moltiplicare energie che hanno dato vita a una insospettabile ripresa che ha prodotto risultati di qualità e di eccellenza nell'ambito della didattica, della organizzazione e gestione, dell'inserimento attivo sul territorio, del collegamento in reti, dell'approfondimento del ruolo, della funzione, della mission e della identità della scuola cattolica.

### **La Federazione Opere Educative (FOE)**

La FOE è una associazione di gestori di scuole non statali, di centri di formazione professionale e di istituzioni educative che hanno come fine l'educazione, la formazione e l'istruzione.

Costituita nel 1996, organicamente e fattivamente collegata alla Compagnia delle Opere (CdO), la FOE conta oggi in Italia oltre 410 istituti educativi associati, gestiti da Enti religiosi, Fondazioni, Cooperative e Associazioni.

Ispirandosi alla Dottrina sociale e al Magistero della Chiesa Cattolica, la FOE promuove un impegno culturale, politico e formativo nel campo della libertà di educazione e realizza servizi tesi al sostegno delle scuole associate, per consentire loro di affrontare le problematiche che emergono dalle continue trasformazioni sociali e normative, integrandole nella cultura del proprio territorio, al fine di migliorare la qualità dell'offerta formativa.

Il costituirsi di una rete di scuole con un patrimonio ideale e operativo comune, favorisce la crescita e dà una maggior visibilità a ciascuna; al contempo, la collaborazione tra istituzioni scolastiche non statali costituisce un importante strumento per la difesa della libertà d'educazione.

La Federazione promuovere il pluralismo scolastico a livello centrale e periferico, partecipando alle Commissioni per la Parità Scolastica istituite presso il Ministero della

Pubblica Istruzione e presso gli Uffici Scolastici Regionali e ponendo attenzione alle nuove competenze assunte dalle Regioni. Collabora con le Associazioni di Scuole Paritarie e con l'Associazione Genitori Scuole Cattoliche, intraprendendo anche azioni politiche in favore del riconoscimento di un'autentica parità scolastica e dell'affermarsi del principio di sussidiarietà. Partecipa, inoltre, al Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica.

La FOE, nel corso dell'anno sociale, organizza seminari e corsi di formazione; convoca periodicamente, come da statuto, l'Assemblea dei Soci per individuare concordemente linee di sviluppo e per un confronto tra le esperienze delle realtà associate. Questo lavoro confluisce nell'appuntamento annuale del Seminario Nazionale per Gestori e Amministratori di Scuole Libere dove, con l'aiuto di esperti, si individuano le implicazioni operative del progetto educativo proprio di ogni scuola associata, incrementando inoltre le competenze gestionali specifiche.

Per rispondere alla necessità delle istituzioni scolastiche di formare il proprio personale docente, la FOE collabora con Enti di Formazione qualificati ed associazioni, come ad esempio Diesse (Didattica ed Innovazione Scolastica) e l'associazione Rischio Educativo.

Il rapporto con gli enti associati è quotidiano e intenso grazie al sito, costantemente aggiornato e al Centro Servizi, nato come tentativo di risposta alle esigenze organizzative e gestionali delle realtà scolastiche associate, che offre servizi di consulenza per sostenere la funzione dell'Ente Gestore nel raggiungimento dei propri obiettivi, così da favorire una graduale autonomia operativa delle realtà stesse. Il Centro Servizi offre:

- consulenza e assistenza in ordine ai rapporti burocratici con gli Enti locali e con l'amministrazione scolastica centrale e periferica, in relazione a chiarimenti su circolari, leggi e decreti;
- consulenza e assistenza in ordine alla normale amministrazione della scuola (es. atti d'ufficio, fascicoli personali alunni, regolamenti interni d'istituto ecc.), aiuto nella ricerca di insegnanti, nella verifica dei titoli abilitanti all'insegnamento e nella compatibilità dei rapporti di lavoro stato/paritarie;
- consulenze relative all'inserimento di studenti con handicap;
- sostegno nella presentazione delle pratiche relative a subentri, parità, progetti per finanziamenti e relative rendicontazioni, presso gli uffici del Ministero della Pubblica Istruzione, dei Centri Servizi Amministrativi e di altri soggetti istituzionali;
- consulenza e assistenza in ordine all'applicazione dei diversi contratti collettivi nazionali (AGIDAE, ANINSEI, etc.) e ai vari rapporti di lavoro; assistenza nell'applicazione della legge 626/94 e di quella relativa all'edilizia scolastica; supporto nell'applicazione della normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali;
- assistenza nella predisposizione e nella gestione dei budget, nel rispetto degli obblighi contabili, negli adempimenti fiscali, nella gestione del personale e nella applicazione delle disposizioni contrattuali, nella organizzazione del servizio e nella ottimizzazione delle risorse, nella contrattualistica e sulle problematiche giuridiche;
- convenzioni specifiche a supporto delle attività gestionali;

- organizzazione di corsi di formazione gestionale e amministrativa;
- assistenza nella costituzione di nuovi soggetti giuridici, nell'avvio di attività scolastiche e nel subentro in attività già avviate;
- sostiene un'apertura delle scuole associate con realtà educative all'estero attraverso la forma di gemellaggi, scambio di materiali didattici, formazione in loco di docenti, ospitalità per stage di docenti esteri;
- interventi formativi anche in loco per analizzare le problematiche di promozione del servizio scolastico, con piani di miglioramento orientanti verso un prodotto scolastico di alta qualità.

Le modalità con le quali i servizi vengono forniti sono varie: dalla risposta telefonica o per posta elettronica, a consulenze più strutturate quando l'intervento richiesto è complesso.

I rapporti con il territorio e le istituzioni territoriali sono generalmente di ottimo livello. Il rapporto con l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna è caratterizzato da una costante e proficua collaborazione, anche grazie alla disponibilità e competenza del dirigente di settore e del personale che vi collabora.

Fin qui la descrizione, a grandi linee, della Federazione nei suoi aspetti istituzionali ed operativi. Caratteristica peculiare della FOE, però, è quella di proporsi, prima ancora che come associazione di categoria che eroga servizi agli associati, come compagnia di Enti gestori che si sostiene, si confronta e si propone sul territorio in cui opera.

Nel merito dell'apporto che le scuole paritarie dell'Emilia-Romagna forniscono al sistema nazionale di istruzione, il lavoro in rete ne rappresenta un primo peculiare aspetto. Pur con una presenza che dal punto di vista quantitativo (se si escludono le scuole dell'infanzia) non appare estremamente rilevante in regione, si possono comunque identificare alcuni punti di forza delle scuole paritarie. Esse, infatti:

- attivano la capacità pedagogica creativa dei corpi intermedi;
- realizzano una autonomia scolastica non formale che si esplica nella cura dei soggetti, che è il fondamento di ogni educazione;
- favoriscono il "patto educativo" fra famiglia, scuola e diversi soggetti sociali, culturali ed imprenditoriali perché contribuiscano a liberi progetti educativi. L'educazione, infatti, è l'esito di una rete di relazioni tra soggetti educanti, è un fatto corale e non una funzione specialistica;
- consentono un confronto reciprocamente arricchente fra scuole statali e non statali, utile a migliorare la qualità del sistema.

Come ha ricordato un Dirigente Scolastico di una scuola secondaria di primo grado, all'ultimo convegno nazionale della FOE, "Il compito delle nostre scuole è simile non ai castelli arroccati ed inaccessibili, ma alle abbazie medievali, attorno alle quali si radunava un popolo". Non è fondamentale, dunque, l'essere numerosi o particolarmente grandi, quanto il realizzare esperienze di educazione, di gestione delle risorse umane ed economiche, di innovazione metodologica e didattica, che siano illuminanti e significative per tutti, anche per le scuole statali.

A questo proposito, fra le molteplici esperienze didattiche innovative, segnalo quel-

la di alcune scuole paritarie della nostra regione, di intervento sulle difficoltà di apprendimento, che ha consentito l'elaborazione di uno specifico metodo fondato sulla personalizzazione della didattica.

Un altro aspetto che può avere una ricaduta importante sull'intero settore dell'istruzione è l'approfondimento teorico e pratico del tema dei rapporti tra i diversi ambiti che caratterizzano la vita di una scuola. Le caratteristiche peculiari delle istituzioni paritarie, ma anche (e soprattutto) le comuni finalità educative fra gestori, genitori, responsabili della didattica, fanno sì che si realizzino costantemente modalità di interscambio e di dialogo tra i diversi soggetti. Sia attraverso corsi di formazione ad hoc, sia attraverso la comunicazione e lo scambio di esperienze, all'interno delle scuole associate stanno emergendo interessanti e concreti fattori di rinnovamento e di crescita: associazioni di genitori che si fanno promotrici di iniziative culturali e sociali a favore della scuola, coinvolgendo alunni e organi di gestione; esempi di reale collegialità ed organismi decisionali e di consultazione che dialogano su compiti e responsabilità, approfondendo gli aspetti di interconnessione e interazione tra i diversi ambiti; nuovi modelli di partecipazione alla vita della scuola che nascono non da una progettualità astratta, ma dalle esigenze vive e vitali della scuola stessa.

Sono solo alcune delle esperienze, fra le tante, che documentano l'intensa attività di ricerca didattica e metodologica, innovazione, promozione umana, che caratterizzano le scuole del nostro territorio associate alla FOE. Per questo confidiamo che sempre di più e senza preclusioni ideologiche si riconoscano concretamente i tanti frutti positivi di un sistema scolastico basato sulla libertà di educazione.

---

## VIGILANZA E SUPPORTO ALLE SCUOLE PARITARIE: L'AZIONE DELL'UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE

*Maria Silvia Ghetti*

---

In applicazione della Legge 62/2000, le prime scuole non statali, in possesso dei requisiti richiesti, hanno ricevuto il riconoscimento della parità scolastica a partire dal 1° settembre 2000. Nell'anno scolastico 2000/2001 pertanto la vigilanza fu esercitata dal Ministero dell'Istruzione tramite i Provveditorati agli Studi.

Dall'anno scolastico successivo 2001/2002, in applicazione del D.L.vo 300/1999 furono costituiti gli Uffici Scolastici Regionali, cui vennero demandate - tra le altre - tutte le funzioni di riconoscimento della parità scolastica e di vigilanza in ordine alle scuole non statali, paritarie e non paritarie. Nello stesso anno fu avviato dal Ministero il processo di registrazione anagrafica delle scuole dell'infanzia, che fino alla parità non erano mai state censite, a livello nazionale, con l'assegnazione di un codice meccanografico<sup>1</sup>.

Va segnalata la fase iniziale di grande difficoltà che gli appena costituiti Uffici Scolastici Regionali dovettero affrontare in ordine all'erogazione dei contributi alle scuole non statali, in precedenza definiti per ciascuna scuola a livello centrale. Non soltanto fu assai complessa la strutturazione degli aspetti amministrativi sottostanti la definizione dei contributi spettanti a ciascuna scuola, ma vi furono anche rilevanti problemi connessi alla definizione dei primi piani di riparto nazionali e all'effettivo reperimento delle risorse economiche.

Grande impegno ha profuso l'Ufficio Risorse Finanziarie<sup>2</sup> per riuscire a garantire la corretta allocazione dei fondi, l'assegnazione agli Uffici Provinciali con la maggiore rapidità possibile nelle diverse situazioni e nell'assicurare che nessuna risorsa venisse "perduta" nelle pieghe delle disposizioni finanziarie statali, costantemente mutate in questi anni.

Nella fase iniziale della propria azione di vigilanza, l'Ufficio si rese conto della necessità di avviare una accurata rilevazione dei dati di funzionamento delle scuole non

---

<sup>1</sup> In considerazione della novità rappresentata dallo statuto della parità, in fase di avvio dell'azione dell'Ufficio Scolastico Regionale dell'Emilia-Romagna, il Direttore Generale Emanuele Barbieri nel 2001 mantenne le competenze in ordine alle scuole non statali in capo alla Direzione Generale, affidandole al Dirigente Antonio Marra. In occasione della riorganizzazione dell'Ufficio, a partire da gennaio 2005, il Direttore Generale Lucrezia Stellacci delegò alcune di queste competenze agli Uffici Scolastici Provinciali, mantenendo in capo alla Direzione Generale i procedimenti relativi al riconoscimento ed al ritiro della parità, come pure la decretazione per l'assegnazione dei contributi e l'emanazione delle disposizioni di coordinamento dell'azione regionale, affidati dal 2005 al dott. Stefano Versari, dirigente l'Ufficio I.

<sup>2</sup> Guidato dal dirigente Luciano Fanti.

statali, paritarie e non paritarie, in modo da poter fruire di una propria banca dati quale supporto informativo e funzionale alle azioni di supporto.

La responsabile dei procedimenti delle scuole non statali presso l'Ufficio I della Direzione generale<sup>3</sup> elaborò i modelli di dichiarazione di funzionamento e di comunicazione di tutte le variazioni che via via intervenivano nella vita delle scuole; tali modelli, opportunamente riaggiornati, sono in uso ancora oggi e costituiscono il "nerbo" documentale dell'azione di vigilanza dell'Ufficio e sono stati fonte di ispirazione anche per altri Uffici Regionali.

A livello nazionale un efficace supporto all'azione degli Uffici Scolastici Regionali fu fornito dalla Circolare Ministeriale 18 marzo 2003 n. 31 "Disposizioni e indicazioni per l'attuazione della Legge 10 marzo 2000 n. 62 in materia di parità scolastica". Con tale circolare vennero ricondotte ad unità tutte le diverse e frammentarie disposizioni che erano state precedentemente fornite dagli Uffici Centrali in relazione ai diversi problemi presentatisi nei primi anni di applicazione della Legge 62/2000.

Con il Decreto del Ministro della Pubblica Istruzione 29 novembre 2007 n. 267 è stato invece realizzato il primo Regolamento per il riconoscimento della parità e per il suo mantenimento; strumento che ha fornito nuovi e autorevoli parametri all'azione degli Uffici Scolastici Regionali. Al momento della stesura del presente contributo non sono ancora state emanate le relative linee-guida, che sono attese a breve.

L'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna ha sempre impostato il proprio rapporto con le scuole paritarie su un'ottica di promozione sussidiaria ed ha quindi predisposto non soltanto attività di verifica e di controllo (doverose) ma anche e soprattutto di supporto, di indirizzo e di guida nei confronti dei Gestori delle scuole stesse.

L'ingresso nel Sistema Nazionale di Istruzione non è stato semplice, soprattutto per le scuole dell'infanzia che fino all'anno scolastico 1999/2000 erano assegnate nella vigilanza ad una Direzione Didattica statale. Il nuovo stato giuridico invece ha consentito alle scuole di avvalersi delle facoltà che la Legge 440/97 sull'autonomia loro assegnata e, contemporaneamente, ha richiesto di adeguare le proprie procedure di gestione a quelle delle scuole statali.

Di grande rilevanza è stato il rapporto con le Federazioni dei Gestori: nel 2005 sono stati firmati con FISM, FIDAE e FOE specifici protocolli d'intesa per lo scambio di informazioni e di collaborazione, che hanno permesso di raggiungere risultati importanti nel coordinamento dell'azione.

A riprova dello spirito di collaborazione cui è stato improntato il rapporto tra l'Amministrazione e le scuole paritarie, va sottolineato il bassissimo contenzioso che si è registrato negli anni, a dimostrazione che, agendo con rispetto e rigosità è possibile ricondurre anche le situazioni più complesse entro i limiti concessi dalla norma, senza attivare situazioni conflittuali e potenzialmente destrutturanti.

---

<sup>3</sup> Dott.ssa Graziella Roda.

A riprova di ciò va sottolineato che a livello nazionale è riconosciuta la condizione delle scuole paritarie della regione Emilia-Romagna tra le più attentamente vigilate e rigorosamente conformi alla normativa.

Tanto per citare un esempio, nella sessione degli Esami di Stato conclusivi dell'a.s. 2006/2007 (mentre si scrive è in corso di elaborazione l'esito degli ultimi Esami che sembra confermare la stessa situazione anche per il 2007/2008) in nessuna scuola paritaria secondaria di II grado della regione Emilia-Romagna sono state rilevate irregolarità nella presenza dei candidati esterni e nella costituzione delle commissioni.

Il risultato ottenuto è frutto di precise disposizioni impartite già nel mese di settembre 2005; disposizioni che hanno anticipato le successive indicazioni normative in materia. Merita segnalare a tal proposito che gli indirizzi emanati dalla Direzione Generale assumevano anche il contributo della Commissione di vigilanza sugli atti propedeutici agli Esami di Stato, avviata nel 2004 e proseguita fino al 2006.

L'esemplificazione riportata orienta la trattazione all'ambito specifico della vigilanza dell'Ufficio sulle scuole paritarie. È opportuno, a questo punto, precisare quali sono gli ambiti definiti dalla norma entro i quali gli Uffici Scolastici Regionali esercitano la propria funzione di vigilanza. Al momento della richiesta di riconoscimento le scuole devono attestare o dichiarare una serie di requisiti, assumendosi l'impegno di comunicare all'Ufficio ogni mutamento che si verifichi negli stessi.

Innanzitutto gli edifici scolastici devono risultare conformi alle norme di sicurezza e di igiene e conformi agli standard stabiliti per legge. Vengono pertanto acquisite dall'Ufficio le relazioni rilasciate dai tecnici, abilitati ed iscritti all'albo professionale di competenza, attestanti l'idoneità della struttura edilizia, degli spazi interni ed esterni, degli arredi, delle attrezzature e degli impianti tecnologici, rispetto alle norme vigenti in materia di edilizia, di sicurezza e di igiene dei locali scolastici ed alle norme e regolamenti comunque applicabili, compreso quanto previsto dalla legge 626/94.

La documentazione dell'istituzione deve accertare il possesso delle certificazioni e delle autorizzazioni previste dalle norme e rilasciate dalle competenti autorità (Comune, ASL, Vigili del Fuoco, ecc.). Le relazioni devono inoltre illustrare la disposizione e l'utilizzo degli spazi esterni e dei locali della scuola, il numero massimo di persone accolte in ciascun locale e la destinazione d'uso di ogni spazio della struttura.

Viene inoltre allegata una dichiarazione sostitutiva di atto notorio firmata dal Gestore o dal Legale Rappresentante che indichi gli arredi principali di ciascun locale scolastico e degli spazi esterni, le attrezzature e i sussidi, la biblioteca, i laboratori e che attesti l'idoneità ad assicurare l'esplicitamento delle attività didattiche previste dall'ordinamento e dai programmi vigenti.

È anche richiesto il rispetto delle norme Costituzionali in materia di non discriminazione e di accoglimento di chiunque chieda l'iscrizione accettando il Progetto Educativo della scuola, ovviamente nei limiti dei posti disponibili.

Particolare attenzione viene riservata al rispetto della norma di accoglimento degli alunni con handicap certificato; materia che è oggetto di approfondimento in altre parti di questo stesso volume, alle quali si rimanda.

In sede tecnica sono esaminati sia i Progetti Educativi sia i Piani dell'Offerta formativa, per accertare se rispettino gli ordinamenti vigenti per lo specifico ordine di scuola.

Si acquisisce l'elenco dei docenti con indicazione della disciplina insegnata, del titolo di studio, dell'abilitazione e del tipo di contratto stipulato; si verifica che i contratti di lavoro non dipendente non superino la quota di  $\frac{1}{4}$  del monte ore complessivo. Anche gli atti costitutivi dell'Ente Gestore vengono acquisiti così come viene assunta la dichiarazione che tra le finalità dell'Ente non sono comprese attività incompatibili con la funzione educativa della scuola.

Come si vede, nel rispetto delle norme sulla semplificazione amministrativa, vengono acquisite sostanzialmente dichiarazioni sostitutive di atto notorio con le quali gli Enti richiedenti o i loro tecnici autocertificano i diversi aspetti relativi ai requisiti della parità e al funzionamento.

La procedura della domanda per il riconoscimento della parità, se da un lato richiama la diretta responsabilità della gestione della istituzione scolastica, dall'altro invece inserisce il delicato tema degli accertamenti tecnico-ispettivi soprattutto per la "funzione istitutiva" che essi hanno svolto. Ci si riferisce al fatto che i punti critici man mano rilevati ed affrontati in sede di vigilanza, hanno poi dato origine ad atti di indirizzo dell'azione delle scuole; tali atti, di natura sia formale (note ufficiali) sia informale (consulenze anche telefoniche), hanno costituito la nuova struttura del sistema paritario, man mano uniformandolo nei comportamenti, coordinandolo agli aspetti normativi generali, regolarizzandolo nelle criticità.

Tralasciando il primo ambito di verifica, è su quest'ultimo aspetto che di seguito si argomenterà<sup>4</sup>.

Ogni USP, come già evidenziato, ha assunto la delega dal Direttore Generale in ordine alla vigilanza ed al supporto alle istituzioni scolastiche, inizialmente con alcune difficoltà, soprattutto per la carenza di personale che si segnala in tutta l'Amministrazione scolastica regionale.

Va quindi sottolineato l'impegno dei Dirigenti degli Uffici Provinciali per assicurare un adeguato supporto alle scuole non statali pur nella segnalata situazione di carenza di organici. Gli Uffici Provinciali possono avvalersi dei Dirigenti Tecnici assegnati per territorio provinciale nelle azioni ordinarie e/o straordinarie di assistenza, anch'essi assai ridotti rispetto all'organico assegnato.

All'attuale fase di organica e sistematica vigilanza si è però giunti dopo circa due anni in cui la Commissione di vigilanza istituita ed operante a livello regionale aveva raccolto elementi informativi relativamente agli aspetti di gestione delle scuole paritarie meritevoli di maggior attenzione e di supporto.

Le rilevazioni hanno permesso all'Ufficio Regionale di strutturare un piano di coordinamento di interventi di vigilanza e di controllo che favorissero il processo di per-

---

<sup>4</sup> Ricordando il rilevante contributo tecnico fornito dal 2001 al 2003 dal Dirigente Tecnico Lino Lauri, poi richiamato dal Ministero per compiti nazionali.

fezionamento del sistema scolastico regionale paritario<sup>5</sup>. Vediamo in sintesi gli elementi di maggior rilevanza, che furono di iniziale criticità e che nel tempo hanno determinato lo sviluppo del sistema, tanto che il sistema paritario di questa regione viene considerato di buon livello anche nella gestione amministrativa e non soltanto come servizio scolastico.

Nel maggio del 2005 fu costituita presso la Direzione Generale una Commissione Tecnica di consulenza in materia di vigilanza sulle scuole paritarie, di cui fu chiamata a far parte la scrivente in qualità di Dirigente Tecnico, il Dirigente dell'Ufficio competente, la responsabile dei procedimenti presso la Direzione Generale e due degli Uffici Scolastici Provinciali, insieme a due Dirigenti statali e due coordinatori didattici di scuole paritarie (poi dimessi a seguito di pensionamento e di passaggio ad altro incarico).

Da questa commissione tecnica fu poi enucleato il gruppo di supporto di cui si parlerà al successivo punto 4.

1- *Le docenze*. Le scuole hanno nel tempo recepito il senso della norma che richiede il possesso dell'abilitazione come requisito di qualificazione della figura docente, così come hanno recepito la continuità e regolarità del rapporto di lavoro quale elemento di garanzia del buon funzionamento istituzionale. Le scuole hanno ottenuto assistenza anche in merito alla formalizzazione regolamentare della stipula del contratto lavorativo con il personale docente.

2- *I documenti*. L'assistenza in campo documentale è stata finalizzata al perfezionamento delle modalità di regolare tenuta dei registri di classe, dei registri dei docenti, dei verbali degli Organi collegiali e di quant'altro costituisce ordinaria gestione degli atti amministrativi, di cui può essere considerato esemplificativo il fascicolo personale degli studenti, cui si accennerà al punto 3. Il Gruppo di supporto cui sopra si accennava, costituito da un Dirigente tecnico e da due Dirigenti scolastici (Martinez e Villardi), ha raccolto elementi informativi su un campione di scuole secondarie di II grado, in merito alla tenuta dei registri, offrendo all'Ufficio l'opportunità di indirizzare le scuole paritarie (circolare 1178 del 27 gennaio 2006) all'osservanza di particolari procedure quali la vidimazione delle pagine del documento, la registrazione delle assenze, dei ritardi, delle uscite anticipate, la trascrizione degli argomenti di lezione, la regolare registrazione dei voti, ecc., rimarcando la natura giuridica di atto pubblico del registro di classe, in quanto posto in essere dal docente nell'esercizio della sua pubblica funzione. I Dirigenti Tecnici, nell'espletamento delle azioni programmate nelle province, e la Commissione di Vigilanza nelle azioni annuali di controllo, sono intervenuti anche con osservazioni verbali e scritte finalizzate al perfezionamento delle trascrizioni dei verbali dei Consigli di classe e del collegio dei docenti. In particolare gli indirizzi forniti hanno inteso migliorare la trasparenza dei giudizi formulati in sede di scrutinio.

---

<sup>5</sup> A tale scopo ci si è avvalsi del supporto di Dirigenti Scolastici particolarmente esperti, tra cui si ricordano Paola De Donato, Maria Luisa Martinez e Annamaria Villardi.

3- *Gli studenti.* È un dato oggettivo che in alcune scuole paritarie secondarie di II grado si registra una consistente presenza di studenti con un pregresso scolastico connotato da insuccessi o da candidati che si presentano agli esami di idoneità. Non sempre facile è la ricostruzione del curriculum scolastico dei suddetti studenti, specialmente se stranieri o con un percorso scolastico articolato con anni di frequenza a regolare corso di studio, con superamento di esami di idoneità a classi successive anche spesso per corsi di diverso indirizzo. La regolare tenuta del fascicolo personale è prerequisito indispensabile per la ricostruzione del curriculum scolastico dello studente. In diverse circostanze la Commissione di vigilanza è intervenuta per correggere le procedure adottate (prove integrative) per il riconoscimento dei crediti disciplinari nel passaggio da un indirizzo all'altro; o anche soltanto per indirizzare le scuole, nel caso di candidati-studenti stranieri, a far convalidare dagli Istituti competenti (Ambasciate), come prevede la norma, un titolo di studio rilasciato all'estero. Interventi sono stati realizzati anche per verificare la regolarità degli atti propedeutici all'Esame di Stato. L'Ufficio Scolastico Regionale nel merito ha emanato, conseguentemente agli accertamenti, le direttive 14252 e 14253 del settembre 2005 per regolare la partecipazione dei candidati esterni agli esami di idoneità ed agli Esami di Stato nel sistema di istruzione statale e paritario che hanno anticipato le successive disposizioni nazionali in materia. Queste solo alcune delle peculiarità nelle quali spesso le scuole, soprattutto paritarie, si imbattono nella loro esperienza, peculiarità non sempre facili da tradurre in regolari atti amministrativi.

4- *La valutazione.* Altro aspetto qualitativo del sistema di istruzione è la regolarità e la trasparenza delle procedure di valutazione. Con nota prot. 14251 dell'8 settembre 2005 fu costituito un gruppo di supporto tecnico composto dalla scrivente e da due Dirigenti Scolastici con il compito di predisporre note tecniche volte a richiamare alle scuole paritarie i principali aspetti normativi in materia sia di tenuta dei documenti scolastici (come riportato al punto 2), sia di valutazione degli allievi. L'esito dello studio del gruppo, comparato alle esperienze monitorate, ha evidenziato la necessità di richiamare le scuole al principio riformulato in tutti gli atti e nelle norme dell'Amministrazione Centrale, del valore della collegialità della valutazione ed alla esigenza di declinare in indicatori i criteri di valutazione del profitto ed in descrittori gli altri fattori che influiscono sul rendimento dello studente.

L'Ufficio Scolastico Regionale ha fatto proprie le considerazioni del gruppo tecnico assumendole nella nota 1178, inviata alle scuole il 27 gennaio 2006.

# Capitolo III

## L'integrazione scolastica dell'handicap

---

### **INTEGRAZIONE SCOLASTICA NELLE SCUOLE PARITARIE E GOVERNANCE LOCALE**

---

*Raffaele Iosa*

Le pagine che seguono, in questa parte del volume, descrivono e raccontano l'integrazione scolastica degli alunni disabili nelle scuole paritarie della nostra regione.

È un ragionamento dovuto, per alcuni versi felicemente nuovo e che va interpretato nel suo significato storico e nella sua evoluzione.

Naturalmente il sistema scolastico paritario è articolato. Se non vi sono dubbi che, ad esempio, nelle scuole materne comunali l'integrazione è presente da tempo (ma con più problemi di quanto si pensi), è altrettanto vero che la novità significativa sta nella diffusività pressoché universale dell'integrazione di alunni disabili in tutte le tipologie di istituzioni scolastiche paritarie. Certamente in misura inferiore al sistema delle scuole statali, ma nella nostra regione in una misura evidente e significativa, tale da poter dire che anche nelle nostre scuole paritarie l'integrazione è divenuta prassi normale.

Non nascondiamoci la storia e il problema. A monte, prima della parità scolastica, non poche erano le polemiche circa il fatto che alcuni segmenti scolastici (le scuole "private") potevano - si diceva - permettersi il "lusso" di non accogliere questi bambini. In realtà così non era ovunque ed anzi erano molte le esperienze di integrazione dell'handicap in queste scuole. Le repliche delle scuole non statali erano legate a questioni ovviamente economiche.

Questo era il terreno del reciproco pregiudizio. Ebbene: questa vecchia querelle, visti i nostri dati, si può dire almeno nella nostra regione conclusa. La legge di parità ha certamente favorito questa nuova situazione, con un grande segnale di civiltà e di nuove opportunità. Credo che così facendo il paese ha fatto complessivamente un "passo avanti". Penso infatti da sempre che quel "lusso" di cui prima parlavo, che è esperienza solo di alcune scuole (molte altre invece, ad esempio quelle dei Salesiani co-

sì come tante “scuoline” dell’infanzia, sono caratterizzate da una attenzione agli “ultimi” purtroppo sempre più rara, anche nelle scuole statali), ha sempre rappresentato non un vantaggio ma un limite per i bambini e i ragazzi che frequentavano le scuole private, perché sottraeva loro un’opportunità civile ed educativa di grande valore non solo e perfino non tanto per gli alunni disabili, ma per l’universo dell’esperienza educativa di tutti i nostri alunni. Un limite che peraltro oggi ritroviamo anche in molti Licei statali, vista la “spinta” all’addensare gli studenti con handicap negli Istituti tecnici e professionali.

Perché l’integrazione scolastica è questione strutturale della natura e degli obiettivi del nostro sistema scolastico nazionale, non un atto di carità o bontà per persone altrimenti sfortunate. L’integrazione appartiene a quel terreno dell’educazione che ritiene fondativa la *civilness* (cittadinanza sociale o capitale sociale secondo i diversi autori) come elemento strutturale dello sviluppo di tutti i bambini e i giovani. Elemento nel quale la differenza convivente e socializzante, cognitiva antropologica e relazionale, fa diventare tutti migliori (cittadini) sia sul piano scolastico che culturale e sociale. Una scuola con una vivacità di differenze è *naturaliter* più facilmente una buona scuola.

Fin dall’inizio l’integrazione scolastica si è definita, nel nostro paese, come “azione di una nuova idea di scuola” non come semplice azione organizzativa e didattica. Obbliga a fare i conti con la differenza non come malattia o problema, ma come risorsa che favorisce una cultura della reciprocità, quanto mai essenziale in una fase storica nella quale gli *idola tribus* dell’egoismo e dei muri sembra proporre invece la separazione, la selezione, la discriminazione.

Capisco, pur disapprovandola, la “scostanza” con cui scuole paritarie con fine di lucro (che peraltro nella nostra regione sono una minoranza trascurabile) possono avere affrontato il tema dell’integrazione. Sembrava però a me paradossale che anche alcune scuole *soi disant* cattoliche o di ispirazione cristiana potessero avessero “problemi” nei confronti dell’integrazione scolastica (anche se comprendevo bene le difficoltà economiche).

In realtà il bambino disabile, e il suo diverso destino evolutivo, pongono a noi umani (apparentemente normali) problemi radicali in relazione non tanto e non solo alla scuola ma alla società nel suo insieme. Sfiora apici di utopia, quanto meno scenari di società “altre”. È possibile superare il darwinismo biologico e sociale offrendo ad ognuno il massimo di opportunità per crescere e autodeterminarsi? Non è questo un valore sia individuale che universale per tutti? Ama il prossimo tuo non vuol forse dire che fin tanto che c’è un umano che soffre neanche noi stiamo bene?

Più prosaicamente, l’orizzonte dell’eguaglianza delle opportunità educative e più nobilmente la realizzazione dell’art. 3 della Costituzione obbligano tutti noi, qualsiasi sia la scuola cui facciamo riferimento, “a occuparci degli altri”, perché sono Altri, Persone.

Non è questo un valore aggiunto essenziale (e non una perdita) per dare senso educativo profondo ai nostri bambini e giovani che crescono in un mondo che non se la passa tanto bene? Dunque l’integrazione scolastica è di per sé *civilness* o capitale sociale, non farla o farla male è depauperamento per tutti. Diceva Don Milani “La scuola che perde Gianni non ha diritto di chiamarsi scuola”. Appunto, *civilness*.

Poi, naturalmente vengono tutti i problemi organizzativi, economici, didattici, assieme a quelli del realismo della ragione che deve avere qualsiasi professionista che lavora con la disabilità. Chi opera nell'integrazione sa che alla persona disabile non serve un'utopia amorosa o una pietistica consolazione tenendolo vicino a noi. Serve appunto una realistica ragionevolezza per dare il massimo possibile di opportunità a tutti, ognuno considerato potenza e non deficit. Ce lo insegna, questo pensiero, anche la recente dichiarazione dell'Onu sulle persone con disabilità firmata nel dicembre 2006. Una dichiarazione che ha avuto l'Italia come protagonista rispetto a molti altri in fatto di eccellenza di integrazione.

Spesso i dati OCSE o di altre agenzie internazionali non sanno nulla di questo evento, calcolano le nostre spese o gli esiti scolastici dimenticando che non abbiamo gli istituti speciali né gli internati. Da nessuna parte vedo calcolato il "bene civico" che questa esperienza italiana semina nella società. Fin troppo spesso non siamo capaci di raccontare al mondo cosa facciamo e siamo. Il nostro caso italiano insegna all'Europa, una volta tanto primi e spesso invidiati. E, se ci si pensa, anche sulla presenza dei disabili nelle scuole paritarie battiamo qualsiasi record, visto che ancora spesso la relazione in Europa e nel mondo tra scuole pubbliche e private è quella tra scuole per i poveri e per i ricchi. Noi siamo oltre e diversi.

A questo punto a me pare che le questioni che l'integrazione scolastica pone nelle scuole paritarie siano assolutamente le stesse di quelle statali. Ma vale quanto meno il principio: l'integrazione scolastica dei ragazzi disabili nelle scuole paritarie accende un diritto (costituzionale) al finanziamento pubblico. E l'integrazione diventa per queste scuole un dovere (costituzionale) ma anche un miglioramento del loro ruolo educativo per tutta la società. Senza però trascurare che oggi i finanziamenti dello Stato non sono sufficienti per garantire una buona integrazione nelle scuole paritarie e che a questa carenza economica si fa fronte nelle maniere più diverse, con interventi delle scuole paritarie, di fondazioni bancarie, di associazioni di genitori e delle stesse famiglie.

L'integrazione scolastica è in un momento di *impasse*, anche se fortunatamente è entrata nel nostro patrimonio genetico. Rischia però di diventare un'abitudine, una nicchia, di appassire nel suo scopo più grande. Soprattutto è in crisi la qualità del lavoro scolastico e sociale, prima ancora che la questione delle risorse, che comunque complica il suo successo.

Ma questa crisi non è isolata. Fa parte di una crisi educativa più vasta.

Penso che sia più complicato ma necessario riprendere il senso della crisi dell'educazione come tema generale che coinvolge *in primis* le famiglie, poi la scuola e la più vasta società fino alla cosa pubblica. Tema che è anche economico, ma che oggi potrebbe trovare nell'economico un alibi piuttosto che una scusa. Il punto veramente critico a me sembra il fatto che viviamo nell'epoca delle cosiddette "passioni tristi", per riprendere il titolo di un bel libro francese. Insomma un'epoca più del pessimismo e della paura che dell'ottimismo e della speranza. Ci gioca l'evoluzione della globalizzazione mondiale, la profonda modificazione della società e della famiglia, fino alla radice profonda del perché gli umani continuano o no a fare figli e che cosa si aspettano da loro. Senza prender-

la troppo larga, sento che la crisi (come sempre accade) di senso e di valore del perché si fa la scuola rischia di essere pagata prima dalle aree più deboli, quelle a maggior rischio emarginazione o compassione. Insomma, che la beneficenza sostituisca la pratica dei diritti, o la rassegnazione quella della speranza, e (peggio ancora) che il tema dell'handicap riguardi "gli specialisti" e non sia invece terreno educativo e sociale comune per tutti.

Sta qui il punto d'attacco di un impegno che ha in questa precisa fase storica un impegno prioritario da sviluppare tra di noi perché l'integrazione non diventi una pia e retorica petizione di principio ma diventi sale educativo che dia sapore alla vita di ognuno e di tutti. E la questione non ha aspetti economici se non in una certa parte, ma soprattutto aspetti culturali e politici espliciti.

La mia tesi è che ciò che oggi pesa gravemente nell'integrazione scolastica dei nostri ragazzi disabili non è la loro gravità clinica o la complessità del loro potenziale destino, ma nella difficilissima e paradossale incapacità degli "altri" (servizi, famiglia, scuola) ad integrarsi tra loro per offrire le giuste azioni educative e sociali all'altezza della persona. La questione riguarda tutto il sistema scolastico, statale o paritario: ad esempio il rischio "solitudine" delle scuole quando i rapporti con gli altri soggetti in campo (medici, psicologi, operatori sociali, enti pubblici territoriali, volontariato, ecc...) sono evanescenti, scarsi, conflittuali, banali o ripetitivi.

Insomma, non sembri strano, ma a me pare soprattutto in grande crisi "l'integrazione dei soggetti integratori".

Per carità, va onestamente ammesso che nella nostra regione la "concertazione" è continua e diffusa e che gli investimenti in sociale sono cospicui. Ma è mia opinione che, nonostante gli accordi, nonostante la concertazione, spesso compiamo stancamente dei riti istituzionali e organizzativi che di vera integrazione hanno sempre meno. Sempre più invece appare la fatica ad avere servizi tra loro dialoganti, capaci di trovare insieme le soluzioni, a coinvolgere davvero le famiglie e la persona disabile.

Ciò che a me pare sia insufficiente è una cultura attiva della *governance* nella quale i diversi soggetti in campo interagiscono tra loro amichevolmente, sapendo che nessuno basta da solo a se stesso. Vi sono questioni culturali difficili (per esempio il diverso approccio alla persona tra medici e insegnanti), questioni contrattuali e organizzative pesanti tra le diverse professioni coinvolte, ma manca soprattutto una teoria perfino etica del "servizio alla persona" come "presa in carico attiva" che obbliga all'integrazione degli integratori come orizzonte del servizio generale ai cittadini.

Servizio che mette al centro il cosiddetto "progetto di vita", come nobilmente ci ha insegnato la Legge 328/2000, ma che spesso resta un'"illusione di vita" per la scarsa qualità proiettiva dei servizi. Queste cose più che le finanze riguardano il potere (che ho imparato è più malefico dei soldi) laddove la gestione della cosa pubblica o delle amministrazioni è pensata più nei giochi su *chi comanda* che cosa piuttosto *del cosa serve a chi*. Sembra più agevole e conveniente "occuparsi" di un disabile per farsi dire "grazie" piuttosto che "prendersi in carico" un disabile perché decida in libertà sul suo futuro possibile. Troppo potere e troppo mercato dei santoni (i guaritori che girano nel mondo del dolore sono terribili!) devasta l'integrazione scolastica e sociale.

Più civismo e professionalità deontologica dovrebbero farci prendere in carico in modo più aperto ed efficace tutti i nostri cittadini con disabilità.

Nessuno è “paziente” e neppure “cliente”. Per noi è Persona.

In epoca di discussione sul federalismo (di cui le scuole autonome e paritarie sono già un pezzo acquisito), penso che l’impegno di ognuno debba essere quello di valorizzare il terreno della sussidiarietà attiva e dal basso come base centrale del nostro servizio per una *governance* vera. Significa prima di tutto attribuire alla persona con disabilità e alla sua famiglia diritto di autodeterminazione e responsabilità, essere noi al loro servizio e non al loro comando. Sapere anche che ogni persona è intelligente ed ha un suo mondo e nessuna terapia, nessuna educazione, nessuna istruzione ha senso se il rapporto non è partecipato. Significa anche semplificare le nostre procedure e i nostri comportamenti abituali.

È il ragazzo che deve adattarsi alla scuola o viceversa? Dobbiamo aspettare da Roma tutte le leggi precise fino alle minuzie? Dobbiamo fermarci nelle nostre abulie e garantismi contrattuali?

Potrei continuare. Il 20 marzo del 2008 si è firmata un’Intesa tra governo, stato-regioni ed enti locali per rilanciare una nuova *governance* locale più efficace con questo spirito. Non a caso si intitola “accoglienza e presa in carico degli alunni con disabilità”. La sua filosofia è appunto quella di rilanciare l’integrazione degli integratori. Le vicende elettorali e politiche l’hanno messa un po’ in sordina.

Ma qualsiasi sia il suo destino, la questione si pone nella nostra regione in modo urgente: dobbiamo fare un salto di qualità nella *governance* locale. Perché corriamo il rischio altrimenti che l’integrazione scolastica degli alunni con disabilità diventi, sia per le scuole statali che paritarie, una mera questione di soldi o di posti, anzi che questi diventino l’alibi per le nostre pigrizie istituzionali e relazionali.

Io ho qui il coraggio e l’onestà intellettuale di dire che il peggiore spreco sta nelle nostre assenze e disfunzioni relazionali locali e nazionali, e che la sfida vera è parlarsi e collaborare di più.

Poi vengono i soldi, che altrimenti sarebbero male spesi comunque, sia che siano pochi sia che siano tanti. E, infine, merita una riflessione attenta (e forse prioritaria) la dimensione complessa della “vita d’aula” dell’alunno con disabilità. Allo stesso modo che nelle scuole statali, appare a me significativo che la *governance* per me necessaria amo sia difficile a partire dagli insegnanti stessi. Nella scuola paritaria, come in quella statale, l’ansia della “copertura” di ore di sostegno sembra dominare su una progettazione e azione più collettiva di tutti gli insegnanti coinvolti. È tema antico ma che in questi ultimi anni sembra aumentare, non diminuire. Sarà l’aumento della complessità educativa di tutti i nostri alunni, ma non vi è dubbio che stiamo correndo il rischio che l’integrazione diventi tema unicamente degli insegnanti di sostegno e di quante ore lavorino con il singolo alunno. Sarebbe in un qualche modo rischiare di costruire una scuola “speciale” dentro una scuola normale. Vi è ad esempio una crisi della didattica, spesso di quella di gruppo e cooperativa come forma di co-educazione. Vi sono troppe “aule h” che rischiano di diventare mini ghetti.

Su questo aspetto, determinante del successo dell'integrazione, il nostro impegno va messo perché la differenza e i bisogni educativi particolari siano argomento di studio e interventi di tutti gli insegnanti. Da tempo ci impegniamo perché la formazione dei docenti vada su questa strada. E, sempre, proponiamo azioni e scambi di esperienze a tutto il nostro sistema regionale, statale o paritario che sia.

Perché questa è comunque l'ultima sfida che nella nostra regione stiamo perseguendo: dalla mini-governance di un consiglio di classe fino ai tavoli locali di concertazione sull'integrazione, il sistema paritario ha il diritto-dovere di farne parte attiva e comune. Lo richiede quel minimo di buon senso di sapere che i nostri cittadini bambini disabili sono di tutti, a prescindere dall'aula dove entrano ogni mattina. Lo sostiene il riconoscere che le esperienze di scuole paritarie qui raccolte, e molte altre, dimostrano che il sistema paritario fa parte dell'eccellenza dell'integrazione.

---

# L'INTEGRAZIONE DEGLI ALLIEVI CON HANDICAP NELLE SCUOLE PARITARIE DELL'EMILIA-ROMAGNA. NORME, DATI, FINANZIAMENTI

Graziella Roda

---

## Un quadro articolato

L'obbligo formale di accogliere gli allievi con handicap nelle scuole non statali è stato introdotto dalla Legge 10 marzo 2000 n. 62 "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione", come uno dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica e quindi per entrare nel sistema nazionale di istruzione.

La presenza degli allievi con handicap nella storia della scuola non statale nella nostra regione, soprattutto nelle scuole della prima fascia d'età, infanzia e primaria, ha però una lunga storia, ben precedente all'emanazione della Legge 62/2000. Ciò è dovuto ad alcune peculiarità del sistema scolastico della nostra regione.

Innanzitutto, nella regione Emilia-Romagna, le scuole non statali sono tradizionalmente gestite non solamente da Enti privati, religiosi o laici, ma anche da Enti Pubblici, soprattutto Comuni. Le scuole non statali gestite da Enti Pubblici appartengono in massima parte al settore infanzia. Fino all'anno scolastico 2007/2008 sono state presenti anche due grandi realtà a gestione pubblica nella scuola secondaria di secondo grado: il Polo "Aldini-Valeriani e Sirani", gestito a Bologna dal Comune, e l'Istituto "Enrico Fermi" gestito a Modena dalla Provincia. Per tali scuole è prevista la "statalizzazione" a partire dall'anno scolastico 2008/2009.

Gli Enti pubblici, soprattutto nella scuola dell'infanzia, hanno sempre investito nell'integrazione degli allievi con handicap nelle loro scuole, assegnando insegnanti di sostegno, educatori, assistenti ed avviando percorsi di integrazione che hanno contribuito alla storia di questa importante conquista culturale, non soltanto prima della Legge 62/2000 – come si diceva – ma anche prima della stessa Legge 104/92<sup>1</sup>. Si sono fatti anche promotori di azioni di formazione e di sensibilizzazione nei confronti delle istituzioni scolastiche statali, anche tramite convenzioni con l'Università, come accadde nei primi anni '80 sotto la guida del prof. Canevaro.

Analogamente le scuole dell'infanzia gestite da Enti privati, soprattutto religiosi, hanno accolto allievi con handicap prima ed indipendentemente rispetto agli obblighi imposti dalla legge 62/2000, anche avvalendosi della collaborazione di personale volontario e religioso. Va inoltre ricordata la storica presenza di scuole *speciali* non statali, soprattutto per sordi e per ciechi.

---

<sup>1</sup> Per l'integrazione dell'handicap nelle scuole paritarie degli Enti Locali si veda in questo stesso capitolo il contributo di Gabriele Ventura.

Mentre le scuole non statali speciali per ciechi non sono più presenti in quanto tali nel territorio regionale, a Modena vi sono ancora due scuole speciali per gli allievi sordi. La scuola speciale primaria dell'Educatore Tommaso Pellegrini<sup>2</sup>, fu fondata nel 1846 e fu riconosciuta nel 1857 dal duca di Modena. Attualmente funzionano presso l'Educatore una scuola dell'infanzia paritaria, una scuola primaria speciale paritaria, una scuola primaria normale paritaria e una sezione staccata della scuola secondaria di I grado statale "Lanfranco" di Modena.

La scuola primaria delle "Figlie della Provvidenza per le sordomute", fu costituita nel 1820 e riconosciuta come Ente Morale dal Duca di Modena nel 1844; è attiva sia a Modena sia a Carpi con classi *integrate* e classi *speciali*; dall'anno scolastico 2008/2009 prosegue l'esperienza della sola scuola primaria di Carpi.

Dal dopoguerra è poi attiva una particolarissima realtà, quella del Centro Educativo Italo Svizzero "Remo Bordon" di Rimini<sup>3</sup>. Come scuole attualmente sono presenti la scuola dell'infanzia e la scuola primaria paritarie, affiancate da laboratori ed attività varie. Non mancano poi altre realtà scolastiche che dopo il riconoscimento della parità scolastica si sono andate qualificando, nel proprio territorio, come importanti poli per l'inserimento degli alunni con handicap.

### **Modalità di rilevazione dei dati dell'handicap nella scuola paritaria**

I dati statistici delle scuole statali e paritarie vengono rilevati ogni anno tramite le "Rilevazioni integrative", gestite dal sistema informatico del Ministero. Va ricordato che l'anagrafe nazionale delle scuole dell'infanzia, che sono la grande maggioranza delle scuole non statali, è stata realizzata solamente dopo la legge 62/2000. Tale anagrafe, di tipo giuridico e legata ai dati di gestione, è stata integrata dall'anno scolastico 2007/2008 con l'anagrafe nazionale di tutte le scuole paritarie che riporta, oltre ai dati di gestione, anche i dati di funzionamento, dai quali si desumono i parametri nazionali per l'erogazione dei contributi.

I dati degli allievi con handicap nelle scuole paritarie della regione Emilia-Romagna, assunti come base per i decreti di assegnazione dei fondi, sono riscontrati con le certificazioni rilasciate in base alla Legge 104/92 e agli Accordi di Programma e consegnate dai Gestori agli Uffici Scolastici Provinciali. Può essere interessante riferirsi ai dati *statistici* pubblicati dal Ministero relativamente all'anno scolastico 1999/2000 (quindi l'ultimo precedente la parità) mettendo a confronto il numero degli allievi con handicap iscritti nelle scuole statali ed in quelle non statali della nostra regione.

---

<sup>2</sup> Per l'integrazione dell'handicap nelle scuole paritarie dell'Istituto Tommaso Pellegrini di Modena si veda in questo stesso capitolo il contributo di Giacomo Grossi.

<sup>3</sup> Per l'integrazione dell'handicap nella scuola paritaria CEIS di Rimini si veda in questo stesso capitolo il contributo di Alessandra Rossi.

A fronte di 6.896 alunni con handicap iscritti nelle scuole statali in quell'anno nelle scuole non statali della regione Emilia-Romagna ne risultarono 605<sup>4</sup>. Al questionario proposto per la ricerca risposero 1.018 scuole non statali, di cui 889 materne, 77 elementari e 52 scuole medie.

Il primo immediato riscontro è che dagli anni '90 ad oggi le scuole non statali sono diminuite. Infatti nell'anno scolastico 2007/2008 i numeri delle scuole non statali sono stati i seguenti: 820 scuole dell'infanzia, 78 scuole primarie, 42 scuole secondarie di I grado per un totale di 940, cui si aggiungono 63 scuole secondarie di II grado per un totale di 1.003. Nella ricerca dell'IRRSAE E-R sugli alunni con handicap, furono dichiarati nelle scuole non statali della regione 256 alunni nella scuola materna, 90 nella scuola elementare e 12 nella scuola media, per un totale di 358. Non sono stati pubblicati dati suddivisi per province.

Paragonando i dati rilevati dall'IRRSAE E-R all'inizio degli anni '90 e quelli ricavabili dalla tabella del MPI, riferibili alla fine del medesimo decennio, gli allievi con handicap nelle scuole non statali sono passati da 358 a 605; diciamo *quasi raddoppiati*. Colpisce inoltre il dato della scuola elementare nella ricerca IRRSAE: 77 scuole primarie e 90 allievi con handicap, mentre sono censite 43 scuole medie con soli 12 allievi con handicap.

La differenza è probabilmente da ricercarsi nel fatto che per la scuola primaria esisteva (ed ancora esiste) un contributo statale erogato tramite la stipula di convenzioni (di cui si tratterà in seguito) equivalente, per un posto intero di sostegno, al costo di un insegnante. Per la scuola secondaria tale contributo non esisteva e questo può fornire ragione della disparità dei numeri.

### **I finanziamenti per l'handicap prima della parità**

Già dagli albori della scuola italiana, le scuole elementari non statali hanno potuto qualificarsi come scuole pubbliche attraverso la stipula di convenzioni con lo Stato. Nel Regio Decreto 5 febbraio 1928 n. 577 *“Approvazione del Testo Unico delle leggi e delle norme giuridiche ... sulla istruzione elementare, post-elementare e sulle sue opere di integrazione”*, art. 95 esse sono definite “scuole a scarico” in quanto gli stipendi degli insegnanti erano in tutto o in parte coperti dall'amministrazione statale. Il Regio Decreto 20 giugno 1935 n. 1196 *“Denominazione delle pubbliche scuole elementari ...”* art. 2 adotta già il termine “scuole parificate”, che è rimasto in uso fino all'anno scolastico 2006/2007 (ora si parla di scuole convenzionate): *“Le scuole elementari pubbliche si distinguono in scuole di Stato, scuole parificate e scuole sussidiate .... Le scuole parificate (sono) quelle tenute da enti, corporazioni e associazioni e riconosciute ad ogni effetto legale mediante apposita convenzione”*.

---

<sup>4</sup> Per un confronto può essere interessante riferirsi a quanto riportato nella ricerca dell'I.R.R.S.A.E. Emilia-Romagna pubblicata nel 1992 con il titolo “Ricerca sulla integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap”. Il cap. IV della Prima Parte, curato da Aldo Costa e Franca Giovanardi, fa riferimento alla situazione della scuola non statale ad esclusione della scuola secondaria di II grado.

Alle scuole convenzionate viene assegnato un contributo annuo equivalente allo stipendio lordo di un insegnante. Fino all'anno scolastico 2007/2008 tale contributo è stato pari ad € 19.367. La convenzione può prevedere anche l'assegnazione di un contributo per ore di sostegno nel caso nella scuola vi siano allievi certificati in base alla Legge 104/1992 ed in conformità agli Accordi di Programma. Fino all'anno scolastico 2007/2008 un posto intero di sostegno (24 ore) prevedeva un contributo uguale a quello per un insegnante di classe. Per assegnazione di cattedre parziali si provvedeva ad una proporzionale riduzione del contributo.

Il procedimento per l'assegnazione del contributo nella nostra regione è il seguente: le scuole convenzionate presentano all'U.S.P. la certificazione ricevuta dalla famiglia. Il Gruppo di lavoro sull'handicap di ciascun U.S.P. esprime per questi allievi, come per quelli della scuola statale, un parere in merito alle ore di sostegno da assegnare.

Fino all'anno scolastico 2006/2007 tale parere veniva inviato alla Direzione Generale, che effettuava il calcolo del fabbisogno economico in aumento e provvedeva ad inviare la richiesta al Ministero. Dopo l'avvio dell'Anagrafe nazionale delle scuole paritarie, i dati vengono inseriti e validati negli appositi settori della stessa.

### **I finanziamenti conseguenti alla Legge 62/2000 e i relativi dati**

La Legge 62/2000, introducendo l'obbligo per le scuole paritarie, di accogliere gli allievi con handicap, destinò contestualmente la somma di £ 7.000.000.000 al finanziamento dei costi di questa accoglienza, a partire dall'anno scolastico 2000/2001, escludendo gli allievi che già usufruivano del contributo in convenzione di parifica.

Agli allora Provveditorati agli studi della regione Emilia-Romagna, vennero assegnate £ 238.510.000, in relazione al numero degli allievi con handicap (625) dichiarati dalle scuole direttamente al MPI tramite comunicazioni on-line. Il Decreto 9 settembre 2001 n.161 ha definito, a partire dall'anno scolastico 2001/2002 e fino all'anno scolastico 2006/2007, i criteri di assegnazione del contributo, precisando che esso non deve essere riconosciuto agli allievi già previsiti nelle convenzioni di parifica.

Con la nota ministeriale prot. 1905 del 18/12/2002 vennero assegnati all'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna € 473.728,10 per un totale di 507 allievi con handicap censiti nelle scuole dell'infanzia, secondarie di I e di II grado. L'anno seguente, la C.M. 54/2003 assegnò per l'integrazione dell'handicap nelle scuole paritarie della regione Emilia-Romagna la somma complessiva di € 1.421.760,00 per un totale di 510 alunni con handicap, con un deciso aumento del contributo; a fronte dell'aumento del contributo, si è iniziato a registrare un aumento degli alunni con handicap inseriti nelle scuole paritarie, arrivati a 600 nell'anno scolastico successivo (sempre esclusi gli allievi delle scuole primarie compresi nelle convenzioni di parifica).

Per l'anno scolastico 2007/2008, con l'introduzione dell'Anagrafe nazionale delle scuole paritarie, finalizzata ad uniformare l'assegnazione dei contributi a livello nazionale, si può contare su una seconda fonte di dati. Nel contributo di A. Spallacci in questo volume sono riportati i dati degli allievi con handicap nelle scuole paritarie della

regione Emilia-Romagna nell'anno scolastico 2007/2008, registrati al mese di settembre 2007. In tale data sono stati registrati 995 allievi con handicap di cui 181 iscritti nelle scuole paritarie convenzionate e 1 iscritto ad una scuola primaria paritaria non convenzionata.

L'Anagrafe nazionale, aggiornata al mese di gennaio 2008, ha registrato un aumento di allievi certificati nelle scuole dell'infanzia, passati da 652 a 655, nella scuola primaria da 182 a 183, mentre nella scuola di I grado sono diminuiti passando da 66 a 65. Il totale regionale di alunni con handicap frequentanti scuole paritarie cui è stato riconosciuto un contributo statale assomma quindi a 998. La medesima Anagrafe nazionale ha assegnato alle scuole dell'infanzia paritarie la quota di € 938,00 per ciascun allievo con handicap certificato, per un totale, nella nostra regione di € 614.390,00.

Per le scuole secondarie di I e II grado che accolgono allievi con handicap è stata assegnata la quota nazionale pro-capite di € 2.515. Ai 182 allievi con handicap frequentanti scuole primarie paritarie convenzionate sono state riconosciute 2.083 ore di sostegno (pari ad una media di 11,45 ore per allievo che corrisponde grosso modo al rapporto 1 docente di sostegno ogni due allievi certificati presente nella scuola statale).

Il contributo per l'anno scolastico 2007/2008 per tali ore di sostegno è stato di € 1.680.897,68. Se il medesimo rapporto fosse stato riconosciuto alle scuole dell'infanzia paritarie, ad esempio, per 655 allievi sarebbero state necessarie circa 7.500 ore di sostegno per un totale di oltre sei milioni di euro. Tanto sarebbero quindi costati allo Stato questi stessi bambini se fossero stati inseriti nella scuola dell'infanzia statale, stante i rapporti proporzionali sopra indicati.

Come si vede dai dati numerici sopra sommariamente riassunti, l'andamento delle iscrizioni degli allievi nelle scuole paritarie è strettamente collegato alla possibilità di usufruire di un finanziamento statale sufficiente a garantire il necessario monte ore di sostegno, al di là del dovere di accoglienza definito dalla Legge 62/2000.

---

# L'INTEGRAZIONE DEI BAMBINI IN SITUAZIONE DI HANDICAP NELLE SCUOLE D'INFANZIA COMUNALI PARITARIE DELL'EMILIA-ROMAGNA

*Gabriele Ventura*

---

## **L'evoluzione del quadro normativo nazionale e regionale in materia di integrazione**

L'approvazione della legge sulla parità scolastica (62/2000) ha rappresentato un punto di svolta nella storia del sistema scolastico nazionale.

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna nell'a.s. 2007/08 oltre la metà dell'offerta di servizio scolastico di scuola d'infanzia è fornita da scuole paritarie: 820 scuole d'infanzia paritarie di cui 552 a gestione privata e 268 a gestione comunale (Cfr Tab. 1).

Più della metà dei bambini disabili certificati nell'a.s. 2007/08 risultano iscritti in scuole d'infanzia paritarie (in tutto 654 di cui 417 nelle scuole a gestione comunale e 237 nelle scuole a gestione privata. Cfr. Tab. 2).

Le disposizioni attuative della legge 62/2000 hanno poi introdotto l'erogazione di contributi finalizzati alle scuole paritarie in presenza di inserimenti di bambini disabili certificati, secondo un sistema di quote pro-capite differenziato per ordini di scuola.

Questi contributi (come tutti gli altri del resto) sono erogati in egual misura alle scuole gestite dai comuni e alle scuole gestite da soggetti privati. In questa prospettiva occorre segnalare ad oggi l'insufficiente quantificazione economica del contributo, soprattutto nel caso delle scuole d'infanzia.

Il quadro normativo generale in ordine alla integrazione scolastica dei bambini disabili nelle scuole del sistema nazionale di istruzione, dopo le norme iniziali del 1977/78, è regolato complessivamente dalle leggi nazionali n. 104/1992 e n. 328/2000 mentre è stato approvato nel marzo del 2008 un Protocollo di intesa specifico in sede di Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali i cui effetti potranno essere verificati solo a partire dall'a.s. 2008/09.

Merita segnalare che fin dai primi anni ottanta si svilupparono a livello regionale iniziative di regolamentazione specifica della materia in Veneto (legge regionale n. 46/80) e in Emilia Romagna (legge regionale n. 6/83).

## **Originalità dei processi di integrazione nelle scuole d'infanzia comunali in Emilia-Romagna**

In Emilia-Romagna l'inserimento dei bambini in situazione di handicap nelle scuole statali e non statali (dalle materne alle medie) fu oggetto di una normazione specifica nell'ambito della prima legge regionale organica sul diritto allo studio.

La legge 6/83 infatti (che faceva seguito alla delega delle funzioni inerenti l'as-

sistenza scolastica alla Regioni del 1975 e alla legge n. 517 del 1977 alle successive circolari ministeriali che regolamentarono in modo sempre più preciso le modalità di superamento delle scuole e delle classi a favore dell'inserimento degli alunni disabili nelle classi comuni) determinò per la prima volta con chiarezza l'individuazione del diritto allo studio come diritto soggettivo indipendentemente dalla tipologia di gestione della scuola frequentata. Gli interventi e i servizi per l'accesso al sistema scolastico nonché i progetti di qualificazione dal 1983 in poi sono stati destinati dalla Regione Emilia-Romagna anche a facilitare l'inserimento e l'integrazione dei bambini in situazione di handicap tanto nelle scuole statali come nelle scuole a gestione comunali o privata. Tutta la successiva legislazione regionale in materia ha sempre confermato questa impostazione fino alla legge regionale vigente (L.R. 26/2001).

Conviene precisare che nelle scuole d'infanzia a gestione comunale l'inserimento degli alunni in situazione di handicap era cominciata in Emilia-Romagna nel corso degli anni settanta ancora prima delle norme nazionali e della stessa legge regionale, soprattutto nei comuni capoluogo di Provincia.

La storia dell'integrazione scolastica nelle scuole dell'Emilia-Romagna attende ancora di essere scritta con i dovuti approfondimenti e bilanci critici.

A tutt'oggi per altro deve ancora essere messo a punto un sistema complessivo di rilevazione e di elaborazione dati efficiente e tempestivo, per il quale occorre senz'altro migliorare le sinergie e le modalità di collaborazione (oltre che gli strumenti tecnici e procedurali) fra Ufficio Scolastico Regionale e Sistema delle Autonomie Locali. A titolo esemplificativo si riporta in tabella 3 una elaborazione dei dati per tipologie di deficit relative ai bambini iscritti nelle scuole d'infanzia della città di Bologna (comunali, statali e private) desunta dall'analisi delle DF e in tabella 4 la griglia dei codici diagnostici approvata dall'AUSL di Bologna e inclusa nel nuovo accordo di programma provinciale per il quinquennio 2008/2013 che verrà utilizzata a partire dall'a.s. 2008/2010.

In questa prospettiva resta anche da migliorare la funzionalità e il raccordo degli strumenti attuativi previsti dalle leggi nazionali di settore: 104/92 (Accordi provinciali e territoriali di programma) e 328/2000 (Piani di zona) e i Piani per il diritto allo studio previsti dalla legge regionale 26/2001.

### **Il caso specifico delle scuole d'infanzia comunali di Bologna: tradizione e innovazione**

Per fare il punto in tema di integrazione dei bambini disabili nelle scuole d'infanzia comunale può essere utile approfondire l'analisi di una situazione territoriale specifica assunta come elemento significativo di una tendenza di carattere generale.

L'analisi per sommi capi della evoluzione e dei processi in atto nelle scuole comunali del capoluogo regionale può rappresentare a questo scopo una scelta metodologica non arbitraria.

Le prime esperienze di inserimento di bambini con handicap nelle scuole d'infanzia

comunali di Bologna si sviluppano a partire dal 1973, nella prospettiva del superamento delle scuole e delle sezioni speciali. Nel 1971 era stata approvata la legge nazionale 118 che aveva posto le premesse di carattere generale per il superamento delle barriere che impedivano l'accesso al sistema scolastico ordinario di alcune categorie di bambini handicappati. Risale al marzo del 1973 la prima circolare comunale orientativa per l'inserimento dei bambini handicappati nella scuola materna. Una successiva circolare del maggio 1974 precisò ulteriormente le condizioni e le metodologie necessarie per superare fenomeni di eccessivo spontaneismo e volontarismo e codificare i primi elementi per le necessarie verifiche delle sperimentazioni avviate. La necessità di qualificare il processo di inserimento portò a definire le condizioni organizzative, le metodologie e le modalità di coordinamento fra gli operatori dei quartieri, gli operatori della scuola e gli operatori sociosanitari. Gli elementi essenziali furono individuati come segue:

- individuazione precoce dei bambini con handicap;
- individuazione dei plessi in cui effettuare gli inserimenti allo scopo di favorire l'intervento terapeutico e quello pedagogico;
- adeguamento dell'organico del plesso in cui si attuava l'inserimento;
- collegamento organizzativo del coordinamento pedagogico con le *equipes* medico-psico-sociali.

Nel 1977 la sedicesima edizione del Febbraio Pedagogico venne dedicata all'approfondimento del tema dell'inserimento e dell'integrazione dei bambini handicappati nella scuola di base. Era stata approvata nello stesso anno la legge 517/77 che costituì senz'altro un punto di svolta sul piano nazionale e una eccezione nel panorama europeo e internazionale.

Il regolamento delle scuole comunali del 1978 e quello successivo del 1980 portarono poi a compimento una serie di indicazioni specifiche inerenti la materia. Il sistema di formazione permanente del personale docente e non docente, che Bruno Ciari aveva istituito e che poi successivamente l'Università di Bologna aveva ereditato e aggiornato nel corso degli anni settanta, venne a costituire una risorsa essenziale anche in questa prospettiva.

Dal punto di vista quantitativo il numero dei bambini handicappati passò dalle poche unità del 1973/74 alle 33 unità del 1976/77 alle 60 unità del 1980, parallelamente al superamento di tutte le istituzioni scolastiche comunali speciali e alla progressiva realizzazione della scuola d'infanzia a tempo pieno.

In parallelo si sviluppava a livello regionale una elaborazione specifica che trovò una prima sedimentazione nel Seminario Regionale organizzato a Forlì nel luglio del 1973. Il Febbraio Pedagogico del 1977 segnalò analoghe esperienze in atto nelle scuole comunali di Modena, Parma e Carpi. Un elemento significativo per la qualificazione complessiva del modello e della pratica educativa venne a Bologna dalla stabilizzazione del servizio di coordinamento pedagogico nel 1984, mentre la Regione determinò un quadro normativo di supporto con l'approvazione della legge regionale n. 6/83 e con la promozione del coordinamento pedagogico in tutti i Comuni della regione, finalizzato prioritariamente alla gestione dei nidi e degli interventi per il diritto allo studio.

È poi da segnalare la scelta effettuata da parte dell'amministrazione comunale di Bologna di applicazione progressiva del contratto scuola nella gestione del personale insegnante comunale (processo avviato fin dal 1951 e concluso definitivamente nell'a.s. 1995/96). Questa scelta bolognese non trova ad oggi riscontri nel panorama emiliano romagnolo; una situazione analoga invece si registra per quanto riguarda le scuole d'infanzia comunali di Verona e di Firenze.

Inoltre occorre evidenziare il processo (in corso a Bologna a partire dall'a.s. 2007/08) di superamento della scelta iniziale di non differenziare le figure professionali impiegate per l'integrazione dei bambini disabili nelle scuole comunali d'infanzia (insegnanti di sostegno e operatori educativo assistenziali) ricorrendo alla sola figura dell'insegnante di sostegno. Questa scelta prevedeva per altro:

- una dotazione di sostegno superiore a quella prevista nelle scuole statali (corrispondente in termini quantitativi alla somma degli interventi orari garantiti nelle scuole d'infanzia statali dalla combinazione degli interventi di sostegno e di tipo educativo assistenziale messi a disposizione delle scuole dai comuni);
- il mantenimento invariato del numero standard di 25 iscritti per sezione (diversamente da quanto avviene tuttora, seppure in forma non più automatica, nelle scuole d'infanzia statali).

Le due differenti soluzioni meriterebbero di essere analizzate e confrontate complessivamente sia sul piano dei costi che sul piano dell'efficacia. Si scoprirebbe che ci sono vantaggi e svantaggi simmetrici su versanti diversi in entrambi i modelli. Basti segnalare che l'applicazione letterale alle scuole comunali della prassi in uso nelle scuole statali comporterebbe un aggravio di spesa corrente per la gestione di circa 2 milioni di euro su base annua (al netto delle spese di impianto edilizio degli spazi che si renderebbero necessari per fare fronte alla riduzione della capienza intesa come offerta complessiva di posti comuni).

Esistono per altro motivazioni di diversa consistenza e natura alla base dell'opzione odierna a favore di un modello misto di interventi per l'integrazione dei bambini disabili che rimandano alla:

- ricerca e sperimentazione di modelli efficaci per una gestione di qualità nell'ambito della prassi prevalente degli Enti locali nel campo dei servizi e degli interventi per l'integrazione;
- individuazione di profili di competenza specifica in ordine a macrocategorie di deficit nell'ambito della dotazione degli interventi complessivamente prevista;
- ricerca di condizioni concrete di fattibilità per l'attivazione di percorsi di continuità orizzontale e verticale degli interventi per l'integrazione scolastica e sociale.

Merita segnalare, come caratteristica peculiare della realtà bolognese, il rapporto di forte collaborazione attivato in modo continuativo con l'Università di Bologna ed in particolare con la cattedra di Pedagogia Speciale (Prof. Canevaro) dei cui frutti sono stati pubblicati gli esiti in diverse testi editi da La Nuova Italia e da Cappelli nel corso degli anni Ottanta e Novanta. Merita in particolare precisare che sul finire degli anni ottanta questa collaborazione arrivò anche a promuovere sperimentazioni specifiche nel

campo dell'handicap motorio ispirate alla Pedagogia Conduttiva, maturate in una collaborazione diretta con l'istituto di ricerca ungherese diretto da Andreas Peto. Una documentazione di queste esperienze è disponibile presso il Centro di documentazione e Formazione del Settore Istruzione del Comune di Bologna.

Lo sviluppo promosso dalla Regione Emilia-Romagna nel corso degli anni novanta della rete regionale dei Centri di Documentazione Handicap rappresenta una risorsa specifica a disposizione di tutte le scuole del territorio. A questo riguardo la città di Bologna risulta particolarmente ricca se è vero che oltre al già citato Centro del Comune di Bologna (al cui interno opera una sezione dedicata alla Cultura dell'integrazione) esistono altri due centri di documentazione specializzati in tema di handicap (uno sul territorio cittadino promosso dall'AIAS, al cui interno è attiva una Ausilioteca, e uno nel Comune di Crespellano, attivato ad opera della associazione intercomunale Terre di Pianura).

A tutto questo si aggiunge il fatto che da alcuni anni a questa parte la nostra Regione è diventata sede abituale dell'annuale convegno organizzato dalla casa Editrice Erickson a Rimini sulla Qualità dell'integrazione.

Da ultimo occorre sottolineare l'importanza del processo di revisione periodica degli Accordi di programma di cui alla legge 104/92 avviato a partire dal 1997 a livello provinciale e per ambiti sub provinciali corrispondenti ai piani di zona previsti dalla legge regionale n. 2/2003 (in attuazione della nazionale n.328/2000). La Regione ha infatti definito gli ambiti ottimali di programmazione dei vari tipi di intervento sociosanitari, facendo coincidere le zone dei Distretti sanitari, dei Piani di zona e del Piani per il diritto allo studio. Questa prospettiva potrebbe essere assunta anche nei sistemi di rilevazione dei dati ordinari di gestione relativi al sistema scolastico regionale e così come per la programmazione dell'offerta complessiva di servizio (iscrizioni, organici e dimensionamento).

### **Lo stato dell'arte e le prospettive in tema di integrazione in avvio dell'a.s. 2008/09 in Emilia-Romagna**

Il periodo che va dal 1983 (anno di approvazione della prima legge regionale sul diritto allo studio) al 2008 (anno di approvazione dell'intesa Stato-Regioni per l'integrazione sociale scolastica dei bambini ed alunni disabili) è stato contrassegnato dai seguenti processi salienti:

- approvazione delle leggi nazionali e regionali di settore: legge 104/92 con generalizzazione dei Gruppi di lavoro a livello provinciale (GLH e GLIP) e progressiva definizione dei relativi accordi di programma attuativi, legge 30/2000 e poi 53/2003 (riordino dei cicli), legge 62/2000 (parità scolastica) nonché legge 328/2000 (legge quadro di riforma della assistenza con introduzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali); leggi regionali n. 54/95, 26/2001 (diritto allo studio) e poi legge 12/2003 (organizzazione dell'educazione permanente e qualificazione del sistema scolastico) e legge 2/2003 (attuativa della legge nazionale 328/2000 con attivazione dei Piani di zona per l'attuazione dei servizi sociali in una prospettiva di integrazione sociosanitaria);

- generalizzazione della iscrizione e frequenza dei bambini in istruzione di handicap nelle scuole d'infanzia del sistema nazionale di istruzione introdotto dalla legge 62/2000 (scuole statali e non statali a gestione comunale e a gestione privata paritarie);
- riorganizzazione del Servizio sanitario Nazionale su base regionale e delle Asl su basi provinciali (1998/2004);
- rarefazione della specializzazione delle insegnanti di sostegno per effetto della sospensione dei corsi di specializzazione e riattivazione dei medesimi per effetto della legge 143/2004 nel corso dell'anno 2005 da parte delle Università;
- sviluppo di nuove tecniche di tipo diagnostico e sistemi di classificazione delle diverse tipologie di deficit in attuazione delle direttive emanate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (vedi tabella 3 in ordine al sistema ICD 10 ad oggi in uso in Emilia-Romagna);
- crescente difficoltà finanziarie dei vari livelli dell'amministrazione pubblica a partire dagli inizi degli anni novanta per effetto della necessità di rientro dal deficit pubblico strutturale;
- crescente protagonismo in ambito scolastico e in ambito sociale delle Associazioni familiari dei bambini con handicap con costituzione di nuove associazioni rispetto a quelle di più antica tradizione (Anfass, Aias, Angsa, ecc.), di organismi di coordinamento fra le diverse associazioni su base nazionale e regionale (FISH) in funzione di una qualificazione funzionale e specialistica degli interventi per l'integrazione nell'ambito della scuola;
- necessità di reimpostare su nuove basi un lavoro di prevenzione in ambito pedagogico ed educativo, prendendo atto della impossibilità da parte delle strutture sanitarie di svolgere questa funzione in modo diffuso e significativo (con particolare riferimento alle difficoltà, disturbi e ritardi dello sviluppo del linguaggio, della relazione e della motricità). A questo proposito merita segnalare due macro sperimentazioni attivate a partire dall'a.s. 2002/03 nella totalità delle scuole materne comunali e statali della città di Bologna inerenti la prevenzione dei disturbi del linguaggio in collaborazione con Università di Modena e Reggio Emilia (Proff. G. Stella ed E. Genovese) e Aler (Associazione Logopedisti Emilia-Romagna) e la prevenzione del disagio relazionale attraverso la psicomotricità in collaborazione con Università di Bologna (Proff. A. Canevaro e P. Manuzzi) e Anupi (Associazione Unitaria nazionale Psicomotricisti italiani);
- necessità di un lavoro congiunto fra Regione, Università, Sistema delle autonomie locali e della Cooperazione sociale in funzione della qualificazione dei percorsi di formazione universitaria di insegnanti ed educatori, dei sistemi di reclutamento, gestione e inquadramento contrattuale delle figure educative impegnate nei processi di integrazione, nonché di qualificazione dei capitolati inerenti l'affidamento a soggetti esterni dei servizi per l'integrazione da parte degli enti locali.

### **Conclusioni provvisorie e ipotesi di lavoro**

Benché risulti quanto mai arduo individuare ad oggi prospettive certe di approdo e di sviluppo dei diversi segmenti del sistema scolastico nazionale nei prossimi anni in

conseguenza di una condizione di transizione incompiuta verso un nuovo assetto istituzionale dell'amministrazione scolastica, ci sembra però che indicare alcuni temi emergenti di impegno comune e congiunto da parte dei diversi soggetti istituzionali (a livello nazionale e locale), nonché dei diversi soggetti gestori di istituzioni scolastiche statali e paritarie, possa non essere inutile anche perché alcuni di questi temi sono affrontabili immediatamente, con poca (o nessuna spesa) e con un relativa facilità sulla base di una buona volontà determinata e sapiente. Li indichiamo qui in vista di successivi approfondimenti nelle sedi più opportune e competenti:

- revisione del sistema di classificazione delle tipologie di deficit attualmente in uso da parte del MPI nonché delle modalità di rilevazione periodica, di elaborazione e scambio dei dati fra Enti locali e i vari livelli dell'Amministrazione scolastica che sono comunque interessati alla gestione coordinata di procedure e di banche dati specifiche inerenti i bambini disabili secolarizzati, pur tenendo nel debito conto una necessaria attenzione alla gestione delle problematiche relative al codice sulla privacy;

- revisione delle modalità di emissione delle attestazioni di handicap con contestuale chiarimento circa la titolarità e le modalità di emissione delle certificazioni (modello DF da parte delle ASL e dei certificati di invalidità da parte delle commissioni provinciali preposte);

- nuove iniziative di formazione di base e in servizio del personale insegnante di sostegno e del personale educativo assistenziale impegnato nei processi di integrazione degli alunni disabili finalizzato al rafforzamento di profili di competenza specialistica per macrotipologie di deficit (sensoriali, psichici e neuromotori);

- monitoraggio dell'attuazione e sviluppo degli accordi provinciali e territoriali di programma per l'attuazione della legge 104/92 in raccordo con i Piani di zona di cui alla legge 328/2000 e ai piani per il diritto allo studio di cui alla legge regionale 26/2001;

- potenziamento delle attività dei Centri di Documentazione handicap in ordine alle metodologie, alle procedure e agli strumenti tecnici per la personalizzazione dei percorsi formativi dei bambini in situazione di handicap (Cfr. ad es. il Registro del Percorso educativo personalizzato utilizzato nelle scuole d'infanzia comunali del comune di Bologna);

- progressiva attuazione della legge di parità scolastica anche in relazione all'inserimento e alla integrazione dei bambini diversamente abili;

- potenziamento della collaborazione con le associazioni familiari all'interno degli organismi di istituto e di territorio previsti dagli accordi di programma;

- istituzione di modalità di verifica dell'efficacia degli interventi e della soddisfazione delle famiglie circa il servizio scolastico;

- sviluppo dei processi di integrazione delle diverse tipologie di intervento (autonomie, apprendimenti, socializzazione, riabilitazione, ecc.) sia in ambito scolastico che in ambito extrascolastico con elaborazione di mappe delle opportunità territoriali disponibili in orari ed in ambiti extrascolastici.

Tab. 1 - *Situazione offerta servizio scuole infanzia a.s. 2007/08 in Emilia-Romagna*

	<i>Scuole statali</i>	<i>Scuole comunali</i>	<i>Scuole paritarie</i>	<i>Totale Sistema Integrato</i>	<i>Direzioni scolastiche statali</i>
Piacenza	64	0	39	103	22
Parma	59	16	55	130	34
Reggio Emilia	61	44	86	191	42
Modena	117	33	77	227	47
Bologna	151	87	94	332	84
Ferrara	45	17	73	135	18
Forli-Cesena	92	19	37	148	31
Ravenna	44	25	53	122	26
Rimini	48	27	38	113	22
<b>Totale</b>	<b>681</b>	<b>268</b>	<b>552</b>	<b>1501</b>	<b>326</b>

Fonte: Elaborazione ANCI Emilia-Romagna su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale Emilia-Romagna

Tab. 2 - *Situazione bambini disabili iscritti in scuole infanzia a.s. 2007/08 in Emilia-Romagna*

	<i>Scuole statali</i>	<i>Scuole comunali</i>	<i>Scuole paritarie</i>	<i>Totale Sistema Integrato</i>	<i>Zone sociali</i>
Piacenza	57	0	21	78	4
Parma	43	29	19	91	4
Reggio Emilia	36	66	41	143	6
Modena	141	56	46	243	7
Bologna	134	137	36	307	7
Ferrara	46	30	15	91	3
Forli-Cesena	64	24	22	110	3
Ravenna	65	37	24	126	3
Rimini	37	38	13	88	2
<b>Totale</b>	<b>623</b>	<b>417</b>	<b>237</b>	<b>1.277</b>	<b>39</b>

Fonte: Elaborazione ANCI Emilia-Romagna su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale Emilia-Romagna

Tab. 3 *Comune di Bologna - Andamento tipologie deficit certificati per disabili iscritti in scuole infanzia della Città di Bologna nel periodo 2004/2008*

<i>Macro Tipologie Deficit</i>	<i>Deficit fisici</i>		<i>Deficit sensoriali</i>		<i>Deficit psichici</i>			<i>Deficit da patologie genetiche</i>		
	<i>Deficit da menoma- zioni fisiche</i>	<i>Deficit da paralisi cerebrali</i>	<i>Visivo</i>	<i>Uditivo</i>	<i>Lin- guaggio</i>	<i>Psico- motori</i>	<i>Difficoltà miste / alteraz. globali</i>	<i>Down</i>	<i>Altre</i>	<i>Totale</i>
2004/05	11	15	3	10	15	14	31	7	5	111
2005/06	12	13	2	10	16	14	35	9	5	116
2006/07	11	17	2	7	22	22	34	7	5	127
2007/08	21	15	4	10	30	16	40	12	7	155

Fonte: Elaborazione dati Settore Istruzione del Comune di Bologna

Tabella 4 – *Categorie diagnostiche e codici per la certificazione ai sensi della legge 104/92 (AUSL Bologna).*

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha elaborato l'ICD 10 (International Classification of Disease 10<sup>o</sup> revisione) che si articola con una codificazione delle patologie in 5 Assi (capitoli).

L'asse 1 comprende i disturbi psicologici e psichiatrici

L'asse 2 comprende i disturbi neuropsicologici

L'asse 3 comprende il ritardo mentale

L'asse 4 comprende le patologie organiche

L'asse 5 comprende le problematiche sociali, culturali e ambientali

Si elencano di seguito i codici diagnostici ICD10 utilizzabili sugli Assi 1, 2, 3, 4 per la certificazione di handicap ai sensi della legge 104/92 e per la conseguente richiesta di sostegno. I codici diagnostici dell'Asse 5 non sono utilizzabili.

<i>Asi</i>	<i>Categorie diagnostiche</i>	<i>Codici icd10</i>
ASSE 1	Schizofrenia, Sindromi Schizotipiche e sindromi deliranti	Da F20 a F29
	Sindromi affettive	Da F30 a F39 con criterio di gravità
	Sindrome pensieri ossessivi ed atti compulsivi	F42 con criterio di gravità
	Sindromi da disadattamento e reazioni a gravi stress	F43.1; F43.2; F43.3; F43.8 con criterio di gravità. Certificazione da rivalutare dopo un anno, data la transitorietà della patologia (§)
	Disturbi di personalità	Da F60 a F62 con criterio di gravità
	Sindromi da alterazione globale dello sviluppo psicologico	Da F84 a F89
	Sindromi ipercinetiche	F90 con criterio di gravità
	Sindrome da tic combinati motori e vocali multipli (Tourette)	F95.2
ASSE 2	Disturbi del linguaggio	F80.1; F80.2; F80.3 con criterio di gravità
	Disturbo specifico della funzione motoria	F82 con criterio di gravità
	Disturbo evolutivo specifico misto	F83 con criterio di gravità
ASSE 3	Ritardo Mentale	Da F70 a F79
ASSE 4	Deficit sensoriale e visivo	H54 - H90 deficit visivo totale o parziale (si intende un visus < 1/10 con correzione) - deficit uditivo totale o parziale (bilaterale, > 70 db) - con criterio di gravità (*)
	Tutte le Patologie codificate	Tutte le patologie sono certificabili se associate a problematiche relative all'autonomia personale, al ritardo mentale o altro, in relazione al grado di importanza (*)

(§) La riconsiderazione della certificazione andrà prevista nell'Accordo Provinciale di Programma e nel modello di certificazione (DF)

(\*) Nell'ambito delle patologie fisiche o sensoriali, la certificazione prodotta non deve comportare la necessità di insegnante di sostegno in caso di integrità delle funzioni cognitive e di apprendimento dello studente. Può invece comportare l'indicazione di necessità assistenziali o di altro genere (ausili, attività educative, ecc.).

\* Le patologie che esulano da quelle di competenza neuropsichiatrica, siano esse transitorie o croniche (quali ad esempio: diabete, patologie endocrine, cardiopatie, neoplasie, mucoviscidosi) sono di competenza pediatrica, così come meglio precisato dal presente Accordo di programma.

\* Per le situazioni già certificate con codici diagnostici non più ammessi, sarà necessario rivalutare la diagnosi per ogni singolo studente. Tale rivalutazione dovrà essere fatta in collaborazione tra gli specialisti e la famiglia e si attuerà al momento del passaggio da un grado scolastico ad uno superiore.

**Riferimenti bibliografici**

- Alpi L., Borghi R., *Conoscere l'handicap*, Quaderno n. 7, Bologna, 1988
- Angiolini M., *Conoscere l'handicap*, Quaderno n. 3, Bologna, 1988
- Balsamo C., *Incontrare e ribaltare: riconoscersi tra diversità e disabilità*, Carocci, Roma, 2004
- Bosi C., Zagnoni I., *Conoscere l'handicap*, Quaderno n. 5, Bologna, 1988
- Canevaro A. et al., *L'integrazione degli handicappati nella scuola di base*, Cappelli, Bologna, 1980
- Canevaro A., *Manuale per l'integrazione scolastica*, La Nuova Italia, Firenze, 1983
- Canevaro A., *La formazione dell'educatore professionale*, La Nuova Italia, Firenze, 1991
- Comune di Bologna, *Bambini si diventa*, stampato in proprio, Bologna, 1985 (2° edizione)
- Regione Emilia Romagna, *Bambini imparate a fare le cose difficili*, Erckson, Trento 2003

---

## L'ORGANIZZAZIONE DIDATTICA PER L'INTEGRAZIONE DELL'HANDICAP NELLE SCUOLE DEL CENTRO EDUCATIVO ITALO SVIZZERO DI RIMINI

*Alessandra Rossi*

---

Il Centro Educativo Italo Svizzero di Rimini (da ora Ceis) è una scuola di proprietà del Comune di Rimini a tempo pieno e gestita dall'Associazione "Remo Bordonì", sita nel centro storico della città, fondata nell'immediato dopoguerra (inaugurata il 1 maggio 1946) per rispondere alle esigenze di una città distrutta dai bombardamenti e per poter avviare una sperimentazione educativa che si inserisse nel variegato movimento educativo del Novecento, noto col nome di "educazione attiva".

La fondatrice del Ceis, Margherita Zoebeli di Zurigo (1912-1996), è stata una educatrice impegnata fin da giovane nell'aiutare l'infanzia vittima di guerra, prima in Spagna durante la guerra civile e poi in Italia aprendo il Ceis, scuola che fin dalla sua ideazione ha tentato, e tenta tutt'ora, di organizzare la vita scolastica in modo che siano le esigenze e i desideri dei bambini al centro di ogni scelta, didattica e organizzativa.

L'attività educativa di Margherita Zoebeli si inserisce all'interno del movimento, di ispirazione socialista, chiamato Soccorso Operaio Svizzero<sup>1</sup> e la sua formazione di educatrice si ispira principalmente alla psicologia di Alfred Adler<sup>2</sup>.

Il Ceis ospita al proprio interno una scuola dell'infanzia ed una primaria ed è inserito in un'area di interesse storico-artistico, l'anfiteatro romano di Rimini. La scuola è stata costruita fin dalla sua fondazione come un piccolo villaggio, le classi sono state ricavate dall'utilizzo di tredici padiglioni di legno (originariamente costruiti in Svizzera) posizionati in una vasta area aperta con l'intento esplicito di utilizzare lo spazio in modo da permettere una sua fruizione sia individuale che collettiva, condizionando positivamente le persone che lo abitano verso l'iniziativa e la partecipazione, consentendo al contempo spazi adatti alla riflessione e alle attività individuali.

Il contesto è di tipo naturalistico, con i viali che collegano le diverse "baracche" di legno (così i padiglioni sono chiamati dai bambini e dagli insegnanti) non asfaltati, cir-

---

<sup>1</sup> Il Soccorso Operaio Svizzero nasce all'inizio degli anni '30 per far fronte alla grave crisi economica, e in particolare alla sua ricaduta nel settore dell'orologeria; nel '36 l'iniziale obiettivo si allarga alla difesa dei perseguitati politici dei regimi totalitari, in poco tempo diviene una organizzazione che forma i propri volontari appoggiandosi alla rinomata scuola pedagogica svizzera e organizzando seminari di pedagogia e psicologia, improntati ai valori della pedagogia attiva.

<sup>2</sup> Alfred Adler (1870-1937) viene considerato il primo "geniale eretico della psicoanalisi" perché è tra i primi a cogliere e a sottolineare il ruolo centrale del contesto di vita nella formazione della personalità di ciascun individuo.

condati da molti alberi, piantati seguendo un preciso progetto spaziale, e con una piazzetta centrale in cui si svolgono i momenti catartici della vita collettiva del villaggio.

In ogni suo angolo il Ceis è pensato perché ogni bambino che vi entri senta immediatamente l'istinto e il desiderio di giocare e di fare proprio quello spazio, in modo da coltivare la naturale tendenza tipica dell'infanzia di avere rapporti diretti e non mediati con i luoghi che si abitano.

La stessa impostazione di utilizzo dello spazio la si ritrova all'interno di ciascun padiglione, che oltre ad essere accogliente, è organizzato per permettere sia attività in gruppo che individuali. I banchi sono disposti nello spazio a formare gruppi in modo da orientare principalmente l'attività didattica in piccoli gruppi, ma grazie alla possibilità offerta dallo spazio e dal tipo di arredo, facile da spostare, in una normale giornata scolastica si alternano attività in grande gruppo - momenti di conversazione e di confronto collettivo che si svolgono in cerchio - attività in piccoli gruppi e attività individuali. La cattedra non c'è in nessuna classe del Ceis e l'insegnante lavora con i bambini affiancandoli nelle diverse attività, divenendo un punto di riferimento con cui instaurare un rapporto asimmetrico in termini di ruolo ma basato su stima e affetto, importante per far sentire il bambino accolto nelle proprie tendenze caratteriali, ma stimolato e spronato a conoscersi e migliorarsi costantemente.

L'organizzazione scolastica del Ceis è flessibile e permette a ciascun gruppo-classe di gestire autonomamente i tempi e i ritmi della giornata scolastica, mantenendo fermi alcuni punti chiave (l'orario di entrata, prevista per le 08.30; l'uscita, prevista per le 15.30 e l'orario del pranzo, previsto tra le 12.30 e le 13.30), ma lasciando a ciascun gruppo la possibilità di organizzare l'attività didattica in maniera autonoma in modo da rispondere alle esigenze e ai bisogni dei bambini concreti che formano ciascun gruppo classe. A tal fine non suona una campanella unica in tutta la scuola a scandire i tempi in maniera collettiva, ma ciascuna classe è fornita di un grande orologio ben visibile da ciascun individuo - adulto o bambino - che permette di organizzare il tempo-scuola in modo indipendente.

Ogni gruppo classe è formato da circa 40 alunni e da quattro insegnanti, due per ogni area disciplinare (area linguistica e area scientifica); inoltre vi sono, per tutte le classi a rotazione, una insegnante di inglese, un insegnante di musica e una insegnante di religione. La metodologia didattica prevede la sperimentazione diretta di ciascun bambino e di ciascuna bambina dei concetti che nel loro insieme formano il programma scolastico, in particolare la metodologia didattica utilizzata nel Ceis è diretta a sollecitare continuamente ciascun alunno a riflettere e a comprendere gli argomenti in programma e permette a ciascun bambino di arrivare alle proprie conquiste disciplinari mantenendo il personale ritmo d'apprendimento.

Questa metodologia didattica, tenendo in particolare considerazione il bisogno del bambino tra i sei e i dieci anni di poter ragionare in termini concreti, è ideata in maniera da procedere dal concreto per poi giungere all'astratto, e sempre viene rispettata l'esigenza di movimento tipica dell'età.

Tale organizzazione dei tempi e modi di fare scuola, attenta alle caratteristiche in-

dividuali di ciascun bambino, è particolarmente adatta a rispondere alle esigenze educative speciali dei bambini con handicap.

Da alcuni anni il Ceis sta sperimentando una particolare forma di organizzazione didattica volta ad una integrazione sociale e scolastica dei bambini con handicap tale da permettere loro di mantenere momenti di studio individuali con ciascun insegnante specializzato per area disciplinare, in modo da seguire ritmi e stili di apprendimento in genere diversi da quelli della media dei propri compagni di classe, ma senza l'utilizzo di un insegnante specializzato per il sostegno, che se all'inizio può sembrare un aiuto maggiore per il bambino con bisogni educativi speciali, dopo trent'anni di sperimentazione in Italia, si sono colti anche i limiti di una tale figura (il bambino che ha un insegnante diverso dai propri compagni viene percepito, di norma, come diverso; tale figura a volte ha fornito un alibi all'insegnante di classe per delegare l'educazione del bambino con bisogni speciali solo all'insegnante specializzato per il sostegno, etc). Tale sperimentazione viene chiamata al Ceis "sostegno diffuso", ed è organizzato nel seguente modo: la classe, di circa 40 alunni, viene suddivisa in due gruppi per le attività didattiche.

Ciascuna "baracca" in legno ha al proprio interno due aule didattiche, una destinata alle materie umanistiche e l'altra a quelle scientifiche. L'attività didattica viene sempre organizzata in compresenza delle due insegnanti d'area, così mentre una delle due dirige l'attività della classe, l'altra può affiancare ogni bambino in maniera individuale a seconda delle esigenze di ciascuno (ad esempio, un bambino straniero da poco inserito in classe, un bambino con handicap, o semplicemente un bambino che in un particolare argomento scolastico incontra difficoltà specifiche). La compresenza delle insegnanti permette ai bambini di capire in maniera diretta e intuitiva che ciascuno di loro è diverso dagli altri, ma che tutti sono uguali di fronte all'insegnante e quindi tra loro.

Nelle relazioni sociali che si instaurano tra i bambini si evince in maniera diretta l'effetto positivo e la spinta inclusiva che tale organizzazione scolastica permette (è possibile ad esempio notare che quando vengono proposti giochi e attività dagli stessi bambini, sia durante le attività didattiche, sia durante le "refezione", nessun bambino viene lasciato in disparte). Per i bambini con handicap grave, inoltre, è disponibile un'area specifica con personale qualificato chiamata "la casina" dove sono organizzate attività ideate in maniera specifica per ciascun bambino (per esempio la stimolazione basale, etc.).

In ultimo al Ceis funziona un centro di studio e di sperimentazione sulle tematiche e problematiche legate alla dislessia aperto alle scuole del territorio di Rimini, che collabora con i maggiori esperti nazionali.

Le strategie valutative adottate seguono la filosofia inclusiva complessiva della scuola. Gli strumenti utilizzati intendono cogliere i progressi dinamici di ogni bambino disabile e costruire azioni conseguenti di sviluppo e recupero dei potenziali individuali.

Per maggiori informazioni si può consultare il sito della scuola: [www.ceis.rn.it](http://www.ceis.rn.it)

---

## APPUNTI PER UNO SFONDO IN CUI COLLOCARE LA STORIA DELLA SCUOLA SPECIALE PER SORDI “TOMMASO PELLEGRINI” DI MODENA

*Giacomo Grossi*

---

### **Gli anni '70: ovvero la deistituzionalizzazione dei “minorati psichici”**

Gli anni settanta sono caratterizzati dal profondo processo di revisione del concetto di scuola pubblica. Il principio comeniano “dell’istruzione come diritto per tutti” viene declinato “scavando” sempre più profondamente nel definire il significato del termine “tutti”. Ingloba dapprima le differenze di genere, poi le differenze di provenienza socio-economica, soprattutto nel voler riconoscere a “tutti” il diritto al livello massimo dell’istruzione. Con l’effetto dirompente della diffusione dell’esperienza e del pensiero di Don Milani si assiste alla realizzazione della scuola di massa (avviata già negli anni sessanta con l’abolizione dell’esame d’ammissione alla scuola media). È del 1971 la L. 820, che avvia la sperimentazione nazionale del Tempo Pieno, che può essere considerata la risposta statale al proliferare, a fianco della scuola elementare statale, dei “doposcuola” finanziati e gestiti dalle Amministrazioni Comunali.

In Emilia e, in particolare, a Bologna e a Modena, queste esperienze trovarono il fondamento teorico e didattico nei testi e nell’opera educativa di Bruno Ciari, caratterizzandosi in modelli di “controscuola”, coordinati da pedagogisti assunti e preparati dalle Amministrazioni Comunali. Negli anni settanta i “doposcuola comunali” si qualificarono come “tempi pieni comunali”, quando i progetti educativo/didattici sfumarono la loro caratterizzazione di “controscuola”, trovando forme d’integrazione più o meno ampia coi Programmi che venivano svolti dagli insegnanti statali, sempre più consapevoli della necessità di innovare quelli di riferimento, datati 1955. In questo contesto il concetto di scuola pubblica per tutti assume un’ulteriore accezione: l’educazione e l’istruzione dei “minorati psichici”.

La pedagogia si arricchisce di un’altra branca: la pedagogia speciale. La riflessione sull’esperienza con Victor “il ragazzo selvaggio dell’Aveyron” raccontata da Jean-Marc Itard porta a nuove e più ricche proposte pedagogiche recepite dalla Politica: l’affermazione del principio dell’educabilità dei ragazzi con handicap si coniuga con le didattiche d’apprendimento in gruppo e con il riconoscimento del contesto sociale in cui l’apprendimento avviene. Si configura un profondo e sistematico attacco delle Amministrazioni Locali alle Scuole differenziali statali e agli Istituti privati con annesse scuole speciali. A Modena questo venne caratterizzato dall’azione politica sia dell’Assessore comunale all’istruzione Liliano Famigli (PCI) - cui Sergio Neri, nella sua qualità di consulente pedagogico, dava spessore teorico e didattico - sia di un giovane consigliere comunale Benito Bagni (DC). Egli, maestro di professione, coagulò attorno alla sua fi-

gura un gruppo nutrito di docenti statali, provenienti anche dal ruolo degli insegnanti speciali, disposti a praticare l'inserimento degli alunni con handicap nelle classi statali, in particolare in quelle che cercavano un'integrazione con le esperienze comunali, in cui il modello di "doposcuola" si stava trasformando in quello del cosiddetto "Tempo Pieno comunale".

I principi politici, maturati in contesti ideologici differenti e contrapposti, trovarono la loro effettiva applicazione, confutando, con l'esperienza concreta, le critiche e i timori di quanti si opponevano alla deistituzionalizzazione degli alunni con handicap, in esperienze come quelle condotte in scuole come le Don Milani di Modena, in cui insegnanti, quali le m.e. Feverati e Orlandi, misero a disposizione le loro competenze, maturate in precedenti esperienze nelle scuole speciali, accogliendo nelle loro classi bambini provenienti dagli Istituti speciali o dalle classi delle scuole differenziali.

La possibilità di iscrivere nelle scuole statali gli alunni con handicap diede forza all'azione politica che portò alla chiusura sia degli "Istituti", sia delle scuole differenziali nella Provincia di Modena, anche in analogia a quanto avvenne sul territorio nazionale. La L.517/77 recepì questo movimento culturale dando forza normativa a quanto stava avvenendo nel territorio e consentendone, nel decennio successivo, la piena e completa estensione a partire dalla scuola elementare.

### **La chiusura degli Istituti e delle scuole speciali a Modena: sì, ma....**

Sono anni in cui si fa terra bruciata attorno alle scuole speciali e agli Istituti. Uno dopo l'altro vengono chiusi. Eppure a Modena permangono tre Istituti con scuole speciali parificate annesse: due in città e uno a Carpi<sup>1</sup>.

A Modena la linea politica della deistituzionalizzazione accettò di consentire un'eccezione nei confronti delle scuole speciali per sordi. Fu certamente significativa l'appassionata difesa dell'Istituto, frequentato dai propri figli, nell'infuocata riunione che si tenne nella sala del Consiglio provinciale, durante la quale gli amministratori locali presentarono il piano di chiusura degli Istituti e delle annesse scuole speciali. Importante fu anche la mediazione di Sergio Neri, profondo studioso e teorico dell'istruzione e dell'educazione degli alunni con handicap, il quale, nella sua qualità di consulente del Comune di Modena e dell'allora Assessore all'Istruzione Liliano Famigli, riuscì a convincere il contesto politico dell'opportunità di mantenere le scuole speciali per sordi, riconoscendo, al personale docente in servizio, competenze specialistiche nell'insegnamento ai bambini sordi non tanto e non solo del "linguaggio dei segni", quanto del linguaggio orale, mediante esercizi di ortofonia estremamente specialistici, che la scuola pubblica allora non era in grado di fornire.

---

<sup>1</sup> Sono l'Istituto per Sordomuti Tommaso Pellegrini, con una sezione speciale di scuola materna e con un corso completo di scuola elementare speciale per sordi, e gli Istituti "Figlie della Provvidenza", con sede a Modena, in via Cavour e con sede a Carpi, in via Bollitora.

Se il principio fondante dell'inserimento degli alunni con handicap era l'affermazione sia del loro diritto all'istruzione, sia del loro completo inserimento nella comunità sociale, il linguaggio dei segni poteva garantire il processo di apprendimento di un linguaggio e quindi lo sviluppo del pensiero che solo l'apprendimento del linguaggio consente, ma manteneva questi alunni in un gruppo sociale chiuso, quello dei sordi. L'apprendimento della fonazione e della lettura labiale consentivano, invece, oltre all'apprendimento del linguaggio verbale, anche l'ingresso in più ampie comunità sociali, soprattutto con un intervento precoce.

Anche per questo motivo la scuola media speciale per sordi, funzionante a Modena, non è "privata" e, anche se funziona in locali dell'Istituto Tommaso Pellegrini, dipende dalle Scuole medie statali Lanfranco di Modena. Contemporaneamente questa linea di pensiero trovava posto nelle elaborazioni del maggior esperto, nel campo dell'istruzione e dell'educazione degli alunni con handicap, presente nello staff di consulenza dei Ministri dell'Istruzione e/o dei Sottosegretari con la delega alla scuola materna e alla scuola elementare e costituito dal Corpo degli Ispettori Centrali, il prof. Aldo Zelioli.

Pertanto anche in questi anni il MPI continuò a concedere la qualifica di classi "parificate", con i connessi contributi di tipo anche economico alle classi speciali per sordi dei tre Istituti esistenti nella provincia di Modena. Sicuramente non ininfluente, nelle elaborazioni di Aldo Zelioli, fu la conoscenza dei tre Istituti e in particolare di quello di via Cavour, mediata dal collega Ispettore Centrale, con delega per l'Emilia-Romagna, Otello Grossi, allora impegnato nello sviluppo delle Scuole materne statali e del Tempo Pieno nella scuola elementare e profondo assertore del principio comeniano citato all'inizio. Egli, quale Direttore didattico del I Circolo di Modena negli anni sessanta, prima di vincere il Concorso per Ispettore centrale del MPI, aveva avuto funzioni di "vigilanza" sulla scuola speciale per sordi parificata "Figlie della Provvidenza" di via Cavour a Modena e del profondo impegno del responsabile Don Gelmini.

### **Il Tommaso Pellegrini da Scuola speciale a Scuola integrata**

Conquistato sul campo il proprio diritto ad esistere e proprio in una regione, addirittura in una provincia, in cui la battaglia per la chiusura delle Scuole speciali e degli Istituti era stata più accesa e aspra, le tre istituzioni modenesi iniziano percorsi paralleli, ma specifici, di innovazione e di revisione del proprio statuto pedagogico.

Il "Tommaso Pellegrini" sceglie, per prima cosa, di valorizzare il ruolo dell'ambiente familiare riducendo quello del "convitto". Acquista autobus e paga autisti per poter consentire ai bimbi sordi di vivere a casa e ai genitori di non dover sopportare disagi insostenibili nel far frequentare la scuola dell'Istituto.

Inoltre dà una particolare "connotazione" all'aspetto giuridico di scuola parificata. Invece di limitare il ruolo della Direzione didattica, cui il Provveditore agli studi aveva delegato i propri compiti di "vigilanza", ad aspetti esterni e burocratici, privilegia la via della collaborazione chiedendo, e ottenendo, il permesso, per i propri maestri, di partecipare ai Collegi dei docenti del Circolo.

Erano gli ultimi anni in cui il Direttore Didattico era ancora il “pedagogista” del proprio Circolo e quindi le riunioni di Collegio erano caratterizzate ancora da tematiche di tipo professionale, con dominanza pedagogica e didattica. La presenza nel Collegio dei docenti di una Direzione sanciva l’idea di don Adriano Fornari, che le sue scuole speciali (materna ed elementare) svolgevano una funzione pubblica e quindi dovevano integrarsi intenzionalmente col sistema scolastico pubblico. Il concetto di integrazione, per Don Fornari, non si limitava, però al solo aspetto istituzionale. Ciò che gli interessava ancora di più era come rendere possibile la maggior integrazione dei bambini sordi o ipoacusici che, per frequentare le scuole speciali del “T. Pellegrini”, vivevano anche in Istituto, con la comunità normoudente.

Agli inizi degli anni novanta, e qui non posso esimermi dalla conoscenza diretta, in quanto in quegli anni divenni Direttore Didattico del XII Circolo, cui competeva “vigilare” sulle scuole speciali del “T. Pellegrini”, Don Adriano mi pose questa questione in forma cogente: i bambini sordi o ipoacusici dovevano avere esperienze più ampie che quelle specialistiche, soprattutto con la comunitàudente. Iniziò un percorso di innovazione didattica con un plesso, del XII Circolo, la scuola elementare S. Geminiano di Cognento (un corso di cinque classi a Tempo pieno).

Sotto il coordinamento della m.a Natalia Sponza, ottenne il parere favorevole del Consiglio d’Interclasse, quindi anche della componente genitori, alla realizzazione di un percorso integrato tra le due scuole elementari (quella speciale parificata e quella appunto statale). La valutazione positiva di fine anno non portò alla sua prosecuzione in quanto, in virtù del processo di razionalizzazione della rete scolastica la scuola S. Geminiano venne assegnata all’VIII Circolo di Modena. Tuttavia l’anno successivo il progetto venne ripresentato al plesso B. Pastore, spostato dal V Circolo (soppresso) al XII Circolo che, solo per dovere di cronaca, contestualmente cambia intestazione diventando I Circolo di Modena.

Il plesso B. Pastore rivestiva alcune ulteriori caratteristiche favorevoli per il progetto d’integrazione: insisteva sullo stesso territorio del T. Pellegrini; i propri alunni, al termine della scuola elementare, si iscrivevano alle scuole medie Lanfranco (cui appartenevano le scuole medie speciali per sordi già citate); aveva tre corsi completi a Tempo Pieno; in molte classi parallele era praticato il sistema dei laboratori per classi parallele, con attivazione di metodologie innovative per la riduzione delle difficoltà d’apprendimento; numerosi genitori eletti nel Consiglio di Interclasse conoscevano personalmente l’attività svolta dall’Istituto “T. Pellegrini”.

Il progetto di scuole integrate proseguì per alcuni anni, predisponendo culturalmente, sia la comunità docente sia il Consiglio d’amministrazione, ai passi successivi. I bambini sordi parteciparono ai laboratori del plesso B. Pastore e ad iniziative di particolare interesse motivazionale quale, ad esempio, la progettazione e la realizzazione dell’“affresco” delle pareti di un sottopassaggio pedonale nei pressi della scuola, su commissione dell’Amministrazione comunale, nell’ambito del più complessivo progetto della Città dei bambini e delle bambine, voluto dall’Assessore Mario Benozzo. Contestualmente il Consiglio d’Amministrazione del T. Pellegrini rinunciò alla qualifica di

scuola speciale per sordi per la sezione di scuola materna, trasformandola in scuola materna aperta a tutti, ma con posti riservati per i bimbi sordi. Tramite la “Convenzione col Comune di Modena”, la scuola materna T. Pellegrini entrò a far parte del “sistema integrato delle scuole d’infanzia” della città.

Il passo successivo fu quello di modificare la vigente “Convenzione di parifica” delle classi speciali per sordi. In via sperimentale, il nuovo testo di Convenzione consentì l’iscrizione di un numero limitato di alunni non sordi o ipoacusici nelle classi speciali per sordi. Si trattò di una prima esperienza di scuola integrata dove la dominanza organizzativa e didattica era sempre costituita dall’attenzione per il bimbo sordo.

### **Le scuole integrate del Tommaso Pellegrini**

Con la possibilità delle scuole private di entrare nel sistema delle scuole paritarie, al Consiglio d’Amministrazione del T. Pellegrini viene posto un dilemma giuridico. La vigente Convenzione di parifica, col modello sperimentale d’integrazione, diventa giuridicamente incompatibile con la normativa che consente l’accesso alla “parità”. Il Consiglio sceglie la via che porta all’attuale assetto delle scuole dell’Ente. Via particolarmente onerosa, tanto per l’impegno organizzativo quanto per quello economico.

Le cinque classi elementari parificate diventano cinque classi della scuola paritaria speciale per i sordi T. Pellegrini. Contestualmente il Consiglio d’Amministrazione decide di costruire un nuovo edificio scolastico per poter avviare un corso di cinque classi per una scuola paritaria. Nasce così la scuola primaria paritaria T. Pellegrini, che affianca quella speciale, perseguendo intenzionalmente l’integrazione delle “diverse abilità”, sia di normoudenti sia di sordi o ipoacusici, che frequentano l’una o l’altra scuola.

Con l’a.s. 2008/09 verrà avviato il graduale processo di trasformazione della scuola media statale speciale per sordi, dipendente dalla S.M.S. Lanfranco di Modena, ma funzionante nei locali del T. Pellegrini. Tale processo prevede il graduale inserimento degli alunni sordi, precedentemente iscritti nella scuola media speciale, nelle classi ordinarie della scuola Lanfranco di Modena.



## AUTORI

*Luigi Berlinguer* - Professore di Storia del diritto all'Università di Siena. Già Ministro della Pubblica Istruzione.

*Felice Carugati* - Docente di Psicologia dello sviluppo presso la Facoltà di Psicologia dell'Università di Bologna.

*Luigi Catalano* - Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna.

*Alessandro Ferraroli* - Docente di Psicologia generale, dello sviluppo e di Psicologia dell'orientamento presso l'Università Pontificia Salesiana. Presidente Regionale FI-DAE dell'Emilia-Romagna.

*Maria Silvia Gbetti* - Dirigente Tecnico dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna.

*Laura Gianferrari* - Dirigente l'Ufficio II della Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna.

*Giacomo Grossi* - Dirigente Scolastico dell'Istituto Cattaneo-Deledda di Modena.

*Raffaele Iosa* - Dirigente Tecnico dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna.

*Luciano Lelli* - Dirigente l'Ufficio III della Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna.

*Armando Luisi* - Dirigente scolastico 2° Circolo di S. Lazzaro di Savena (BO).

*Marco Masi* - Avvocato cassazionista, è responsabile della Sezione Regionale dell'Emilia-Romagna della "Federazione Opere Educative".

*Angelo Paletta* - Professore di Economia aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università di Bologna.

*Annamaria Poggi* - Professore di Istituzioni di diritto pubblico e Preside della Facoltà di Scienze della formazione dell'Università degli studi di Torino.

*Luisa Ribolzi* - Professore ordinario di sociologia dell'educazione e della famiglia presso l'università di Genova.

*Graziella Roda* - Funzionario dell'Ufficio I della Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna.

*Alessandra Rossi* - Laureata in scienze della formazione, ha svolto il dottorato di ricerca con una tesi presso il Ceis di Rimini.

*Sergio Scala* - Vice Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Direzione per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione.

*Mariannina Sciotti* - Presidente Regionale FISM Emilia-Romagna.

*Patrizia Selleri* - Docente di Psicologia dell'educazione presso la Facoltà di Psicologia dell'Università di Bologna.

*Arnaldo Spallacci* - Docente incaricato di Sociologia generale e di Valutazione dei sistemi formativi presso le Università di Modena e di Bologna.

*Gabriele Ventura* - Coordinatore delle scuole d'infanzia del Comune di Bologna.

*Stefano Versari* - Dirigente l'Ufficio I della Direzione Generale e Vice Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna.

## Collana “I Quaderni dell’Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia-Romagna”

<i>N.</i>	<i>Titolo</i>	<i>Anno</i>
1	L’Amministrazione scolastica in Emilia-Romagna	2002
2	Uno sguardo sul sistema scolastico dell’Emilia-Romagna	2002
3	Istituti Comprensivi in Emilia-Romagna	2002
4	La formazione in servizio del personale	2002
5	La scuola in ospedale dell’Emilia-Romagna	2002
6	Una scuola allo specchio - Rapporto regionale 2003 sul sistema scolastico in E. Romagna	2003
7	Le buone pratiche della flessibilità	2003
8	Il portfolio degli insegnanti	2004
9	Sperimentazione della riforma in Emilia-Romagna	2004
10	Una scuola in ... attesa - Rapporto regionale 2004 sul sistema scolastico e formativo in Emilia-Romagna	2004
11	Curricoli di scuola	2005
12	Idee di tempo idee di scuola	2005
13	Una scuola alla prova. Rapporto regionale 2005 sul sistema di istruzione e formazione	2005
14	Valutare per migliorarsi	2005
15	Appassionatamente curiosi - Per una didattica delle scienze dell’atmosfera	2006
16	Una scuola tra autonomia ed equità - Rapporto regionale 2006 sul sistema di istruzione e formazione	2006
17	Genitori nella scuola della società civile	2006
18	Tra riforma e innovazione- I nuovi ordinamenti nelle scuole del I ciclo e dell’infanzia in E.R.	2006
19	C’è musica e musica: scuole e cultura musicale?	2006
20	Autonomia, docenti, nuove professionalità. Percorsi di formazione tra Università e scuola	2006
21	Cittadinanza attiva e diritti umani	2006
22	Cercasi un senso, disperatamente – Contributi ed esperienze per il contrasto al disagio giovanile ed alla dispersione scolastica	2006
23	Teaching English – Ricerca e pratiche innovative per la scuola primaria	2006
24	Scuola, lavoro, impresa. Costruire in sussidiarietà si può	2007
25	La scuola e i suoi territori. Rapporto regionale 2008 (volume I)	2008
26	La scuola e i suoi territori. Rapporto regionale 2008 (volume II)	2008
27	Scienza, Conoscenza e Realtà. Esperienze di didattica delle scienze	2008
28	Essere docenti. Manuale per insegnanti neoassunti 2009	2009
29	Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione	2009

I volumi della collana “I Quaderni dell’Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia-Romagna” sono pubblicati dalla casa editrice Tecnodid di Napoli.

Una copia dei testi viene inviata gratuitamente a tutte le istituzioni scolastiche della Regione Emilia-Romagna. Altre copie possono essere richieste alla casa editrice al prezzo indicato in copertina.

Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia-Romagna Piazza XX Settembre, 1 40121 Bologna - Tel. 051 4215711 email: <a href="mailto:direzione-emiliaromagna@istruzione.it">direzione-emiliaromagna@istruzione.it</a> Sito web: <a href="http://www.istruzioneer.it">www.istruzioneer.it</a> Direttore Generale: Luigi Catalano Ufficio III – Comunicazione – Servizi informativi – Dirigente Luciano Lelli Per informazioni: Marina Panattoni - Tel. 051 4215752 email: <a href="mailto:marina.panattoni@istruzione.it">marina.panattoni@istruzione.it</a>
---

*Finito di stampare  
nel mese di maggio 2009  
per conto della TECNODID Editrice Srl  
Piazza Carlo III, 42 – 80137 Napoli  
dalla Editor Tipografia  
Melito di Napoli (NA)*