

# **A dieci anni dalla legge sulla parità Ragioni e fondamenti di un diritto di libertà**

A cura di Guglielmo Malizia\*

Ragioni e fondamenti si possono raccogliere intorno a 5 *dimensioni*: antropologica, pedagogica, politica, organizzativa e giuridica<sup>1</sup>.

## **1. La dimensione antropologica: una libertà fondamentale della persona**

Nel dibattito in corso sulla parità si ha l'impressione che per molti questa riguardi solo le scuole cattoliche, o i genitori che mandano i figli a frequentarle, cioè una minoranza all'interno del nostro sistema formativo, o che si tratti di una benevola concessione da *ancien régime* fatta alla Chiesa Cattolica in quanto religione della maggioranza del popolo italiano o sua religione storica. Al contrario, la libertà di educazione non è una prerogativa né di una minoranza, né di una maggioranza – e già in questo senso sarebbe un diritto rispettabile perché le minoranze vanno tutelate e la democrazia si fonda sul principio maggioritario – ma è una *libertà fondamentale della persona*.

La libertà di educazione, come libertà di scelta della scuola da frequentare, si fonda sul diritto di ogni persona ad educarsi e ad essere educata secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell'educazione e del genere d'istruzione da dare ai loro figli minori. A sua volta tale libertà implica il diritto dei privati di istituire e di gestire una scuola e comporta una serie di obblighi per lo Stato: consentire la compresenza di scuole statali e non statali; conferire il riconoscimento legale alle scuole non statali se garantiscono il conseguimento di obiettivi didattici equivalenti; assicurare loro una reale parità finanziaria alle stesse condizioni delle scuole statali.

## **2. La dimensione pedagogica: il modello dell'apprendimento per tutta la vita**

La libertà di educazione è connessa strettamente con *due principi pedagogici* oggi particolarmente sottolineati e cioè che *l'educando occupa il centro* del sistema formativo e che *l'autoformazione* è la strategia principe del suo apprendimento. Nelle parole del Rapporto Faure del 1972, in cui l'Unesco ha proposto l'educazione permanente come l'idea madre delle politiche educative del futuro, tutto questo viene espresso dicendo che «la scuola dell'avvenire deve fare dell'oggetto dell'educazione il soggetto della sua propria educazione» o che «l'etica nuova dell'educazione deve fare dell'individuo il padrone e l'autore del proprio progresso culturale»<sup>2</sup>.

Dai due principi discende logicamente che a ogni persona va assicurato il diritto ad educarsi scegliendo liberamente il proprio percorso tra una molteplicità di vie, strutture, contenuti, metodi e tempi, cioè che a ogni persona deve essere assicurata la *libertà effettiva di educazione*. Più in particolare, sul piano dei contenuti bisognerà formare ad un atteggiamento di continua ricerca, stimolare la creatività, educare alla democrazia e alla partecipazione, offrire una formazione

---

\* Guglielmo Malizia, Direttore del Centro Studi per la Scuola Cattolica della CEI ed Emerito di Sociologia dell'Educazione, Università Pontificia Salesiana, Roma; Sergio Ciatelli, Dirigente scolastico e Ricercatore del CSSC, CEI, Roma.

<sup>1</sup> Cfr. G. MALIZIA (a cura di), *Quale cultura della parità per la XVI legislatura?*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Dieci anni di ricerche (1998-2008)*, La Scuola, Brescia 2010, pp.31-48 e CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *A dieci anni dalla parità. Scuola Cattolica in Italia. Dodicesimo rapporto*, La Scuola, Brescia 2010 (in corso di pubblicazione), a cui si rimanda per le fonti, gli approfondimenti e la bibliografia.

<sup>2</sup> E. FAURE et alii, *Learning to be*, Unesco/Harrap, Paris/London 1972, p. 161.

personalizzata. Passando poi alla traduzione organizzativa o metodologica, va sottolineato che l'educando, particolarmente quando è adulto, deve essere libero di scegliere l'istituto che desidera frequentare e il tipo di istruzione che vuole acquisire. Fin dai primi anni egli deve essere messo nella condizione e spronato a partecipare all'organizzazione della vita scolastica e alla elaborazione dei metodi e dei contenuti. L'autoformazione, e in particolare l'autoformazione assistita, assurge a regola aurea dei processi didattici. Questa focalizzazione sull'educando e sul suo ruolo attivo, propria della pedagogia moderna, richiede il riconoscimento di una libertà effettiva di scelta tra scuole statali e non statali su un piano di parità purché ambedue offrano garanzie di formatività e di democraticità.

Del modello dell'educazione permanente o dell'apprendimento per tutta la vita vale la pena ricordare qui due strategie principali perché aprono nuove ed importanti prospettive per la libertà di educazione. Anzitutto, lo sviluppo integrale dell'uomo richiede il coinvolgimento lungo l'intero arco dell'esistenza, oltre che della scuola, di tutte le agenzie educative in una posizione di pari dignità formativa, anche se ciascuna di esse interverrà in tempi e forme diverse secondo la propria natura, la propria metodologia e i propri mezzi (*poli-centricità formativa*). In secondo luogo, l'educazione è una responsabilità della società intera, comunità e singoli, che sono chiamati a gestire democraticamente le iniziative formative (*"cité educative" o società educante*).

*L'educazione di ogni persona, di tutta la persona, per tutta la vita* – la finalità ultima dell'educazione permanente – è un compito talmente ampio e complesso che la società non lo può affidare ad una sola agenzia educativa – la scuola – o ad una sola istituzione – lo Stato. Accanto allo Stato, tutti i gruppi, le associazioni, i sindacati, le comunità locali e i corpi intermedi devono assumere e realizzare la responsabilità educativa che compete a ciascuno di loro. Attuare la società educante significa che il diritto all'educazione permanente viene assicurato non solo dalle istituzioni formative statali, ma anche da una *pluralità* di strutture pubbliche e private. Queste ultime, in quanto operano senza scopo di lucro, hanno diritto di ricevere adeguate sovvenzioni statali.

### **3. La dimensione politica: l'emergere della scuola della società civile**

Nell'ultimo scorcio del XX secolo si è realizzato, particolarmente nel nostro continente, il passaggio *dallo Stato-gestore allo Stato-garante promotore*. Il primo modello viene sostituito dal pluralismo istituzionale, dall'ideale di una società aperta, multi-etnica e multiculturale, dalla logica dell'economia del mercato. In tale contesto muta anche la definizione di pubblico, che cessa di coincidere con il concetto di statale e viene invece inteso in un senso sempre più allargato di esercizio di funzioni rispetto a finalità comuni, sollecitando in ogni campo il pluralismo dei servizi ed il decentramento dei poteri. In particolare, quest'ultimo viene concepito anche come vera autonomia decisionale delle istituzioni periferiche.

L'idea di *Stato-gestore* è entrata in crisi all'inizio degli anni '80 insieme con il modello assistenziale di *welfare state*. La dilatazione eccessiva dei compiti dello Stato sul piano socio-assistenziale, che non è più sostenuta dalla copertura contributiva dei cittadini, ha causato gravi problemi finanziari, mentre dal punto di vista organizzativo si sono moltiplicati i casi di spreco, inefficienza, burocratizzazione e clientelismo. Ma la statalizzazione della società ha prodotto i suoi effetti più negativi alla radice stessa del vivere associato: soffocamento della creatività dei mondi vitali, deresponsabilizzazione delle persone nella soddisfazione dei loro bisogni essenziali e crescita di un "privatismo" che consiste nel ricercare la propria realizzazione nel consumo delle merci.

Il nuovo Stato si presenta come garante della soddisfazione per tutti i cittadini dei bisogni fondamentali, benché non più primariamente gestore anche se lo rimane in via sussidiaria: in altre parole, la sua funzione va pensata come *garante promotore*. Pertanto, la realizzazione del benessere non dovrà essere affidata tanto a pacchetti di beni o servizi erogati direttamente da parte dello Stato o delle sue strutture, quanto alla garanzia della possibilità di produrli attraverso forme di autoorganizzazione e autogestione degli stessi cittadini, singoli o comunità, con il sostegno dello Stato.

Dietro questa impostazione si situa un dato che va tenuto particolarmente presente: negli anni '80 – e il trend è continuato nei decenni successivi – è emersa dal basso un'esigenza di *solidarietà come domanda sociale* caratterizzata da contenuti positivi che si esprime in processi come il volontariato, l'impegno associativo, la ricerca di esperienze nuove di lavoro e di rapporti interpersonali o comunitari. Nel concetto di solidarietà rimane l'aspirazione alla giustizia sociale e al superamento delle diseguaglianze tradizionali. Però la nuova solidarietà dovrà coniugare contemporaneamente i bisogni della soggettività, dare soddisfazione alle esigenze individuali, valorizzare il diritto di ciascuno alla differenza. È centrale il concetto di corresponsabilità: la solidarietà non va confusa con l'assistenzialismo, ma richiede che ogni persona, anche l'emarginato, diventi attore dell'avvenire proprio e collettivo.

L'affermarsi della solidarietà rinvia a una impostazione della dinamica sociale a tre dimensioni, che abbandoni la dicotomia Stato/mercato, pubblico/privato e che riconosca e potenzi il *terzo settore o privato sociale*. Ricordo poi che il terzo settore o privato sociale si definisce come il complesso delle attività di produzione di beni e servizi, create dall'iniziativa dei privati e condotte senza scopo di lucro, ma con finalità di servizio sociale. Nei suoi confronti il potere statale non può limitarsi solo ad ammetterne il contributo nell'ambito dei servizi sociali, ma dovrà perseguire una politica di promozione effettiva.

In questo ambito assume una particolare rilevanza il *principio di sussidiarietà*. Ricordo che esso ha una duplice valenza: in senso verticale, nei rapporti fra enti territoriali di governo; in senso orizzontale, nei rapporti fra gruppi sociali e in quelli fra pubblico e privato. Il tema verrà ripreso e approfondito parlando della dimensione giuridica.

A livello di sistema di istruzione, tale impostazione significa, secondo le parole del cardinale Ruini all'Assemblea Nazionale della scuola cattolica del 1999, «il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile, certo con un perdurante ed irrinunciabile ruolo dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà»<sup>3</sup>. La scuola cattolica è sicuramente *scuola della società civile e del privato sociale*. Infatti, essa offre senza scopo di lucro a tutti i cittadini la possibilità di essere educati nell'istituzione di propria scelta fino ai più alti livelli del sistema di istruzione e di formazione. Inoltre, è scuola delle famiglie e della comunità, unita con legami vitali, in un rapporto fecondo di scambio, al tessuto locale.

#### **4. La dimensione organizzativa: autonomia e parità**

Il nuovo ruolo dello Stato offre un fondamento solido sul piano del governo della cosa pubblica all'estensione dell'autonomia anche ai sistemi formativi. Tale introduzione possiede una sua intrinseca legittimità anche a livello pedagogico. Infatti, l'autonomia consente alla singola scuola di gestire la sua vita sulla base della *libertà* dei soggetti educativi (docenti, genitori e studenti) e in particolare di venire incontro efficacemente alle esigenze dei giovani. In aggiunta, è in grado di aprire le strutture formative alle esigenze locali, rendendole più sensibili e attente ai bisogni del territorio e al tempo stesso più capaci di fornire risposte adeguate in tempi reali. Il potenziamento della qualità dell'istruzione, che attualmente rappresenta un nodo fondamentale in tutti i sistemi formativi, può ricevere un impulso importante da un'autonomia che stimoli la creatività dal basso.

La scelta dell'autonomia corrisponde anche a un orientamento comune ai paesi dell'*Unione Europea*. Dopo la delusione provata nei confronti delle riforme globali venute dall'alto, degli anni '60 e '70, il fulcro dei processi di rinnovamento si è spostato sulla singola realtà scolastica, sul progetto educativo d'istituto, sull'innovazione dal basso. In un contesto di continuo mutamento la possibilità di soddisfare le esigenze che insorgono incessantemente dipende in primo luogo dalla rapidità degli interventi. Inoltre, le probabilità di successo di un'innovazione sono maggiori quando

<sup>3</sup> C. RUINI, *Prolusione*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Per un progetto di scuola alle soglie del XXI secolo*. Scuola Cattolica in Italia. Secondo rapporto, La Scuola, Brescia 2000, p. 61.

l'insegnante ne è partecipe, la sente propria, ha contribuito personalmente ad elaborarla, approvarla, attuarla.

Il nuovo Titolo V della Costituzione, disponendo in materia di legislazione concorrente tra Stato e Regione (articolo 117, comma 3), vi include l'istruzione e *riconosce formalmente l'autonomia delle istituzioni scolastiche*: «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale». Per la prima volta, e in maniera formale, le istituzioni scolastiche sono riconosciute autonome dalla nostra Costituzione, non solamente da una legge ordinaria, come la legge n. 57/97.

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

In questa linea va messa in risalto la *consonanza profonda tra autonomia e parità*: infatti, le ragioni dell'autonomia sono le stesse che fondano la parità. Alla base di ambedue le strategie si riscontra la medesima idea del primato della società sullo Stato. Inoltre, autonomia e parità si costruiscono sulla libertà dei soggetti educativi (docenti, studenti e genitori). In terzo luogo le scuole paritarie si presentano come istituti capaci di dare un contributo valido per affrontare in modo vincente la questione centrale nell'attuale dibattito sull'istruzione in Italia che è quella della qualità.

## 5. La dimensione giuridica: un diritto umano

A livello internazionale è opportuno richiamare qui anzitutto la *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*. Questa all'art. 26, n. 1, sancisce il diritto all'istruzione di ogni individuo, che nel successivo n. 2 viene specificato come diritto al pieno sviluppo della personalità umana, cioè come vero e proprio diritto all'educazione. Il seguente n. 3, poi, afferma che i genitori hanno il diritto di priorità nella scelta del genere d'istruzione da impartire ai loro figli: tale scelta non significa solo la decisione sul tipo di carriera scolastica da seguire, come, per esempio, l'opzione tra una formazione liceale o tecnica o professionale. Infine il n. 1 dell'art. 26 sancisce la gratuità almeno dell'istruzione elementare e fondamentale e l'obbligatorietà dell'istruzione elementare. Pertanto, lo Stato dovrà garantire con adeguati finanziamenti la libertà di scelta nei livelli di insegnamento che sono obbligatori e gratuiti: altrimenti, o si vanifica tale libertà costringendo a frequentare scuole in contrasto con le proprie convinzioni, pur di poter usufruire della gratuità, o si discriminano le famiglie che mandano i figli alle istituzioni private in quanto non possono godere del beneficio della gratuità.

Molto più esplicita è la risoluzione del *Parlamento Europeo* del 14-3-1984<sup>4</sup>: «Il diritto alla libertà di insegnamento implica per sua natura l'obbligo per gli Stati membri di rendere possibile l'esercizio di tale diritto 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 eguali a quelle di cui beneficiano gli istituti pubblici corrispondenti, senza discriminazione nei confronti degli organizzatori, dei genitori, degli alunni e del personale; a ciò non osta però che da parte degli istituti d'insegnamento fondati per libera iniziativa si esiga un certo contributo proprio, quale espressione della responsabilità propria a sostegno della loro indipendenza» (art. 1,9).

<sup>4</sup> *Scuola e Comunità Europea*, Fidae, Roma 1984, pp. 62-63.