

IL FINANZIAMENTO DEGLI ISTITUTI EDUCATIVI NEGLI STATI EUROPEI: STUDIO COMPARATIVO

PAOLO CAVANA

RIASSUNTO: Il contributo ha per oggetto il tema del finanziamento degli istituti educativi in Europa, tenendo conto dell'impatto della recente crisi economica, che ha imposto una razionalizzazione della spesa pubblica in materia. L'analisi si concentra sull'esame di alcuni principali modelli nazionali di finanziamento del sistema educativo, evidenziando una generale e crescente tendenza – salve alcune eccezioni come l'Italia – ad un sostegno pubblico degli istituti scolastici privati, per lo più di tendenza confessionale, come parte integrante del sistema nazionale di istruzione, qualora in possesso di determinati requisiti di qualità e di un progetto educativo in armonia con i principi costituzionali.

PAROLE CHIAVE: Diritto all'istruzione – finanziamento – istituti privati – modelli europei – integrazione.

ABSTRACT: This paper deals with some aspects of the funding of educational institutions in European countries. It starts with some preliminary remarks on the legal framework of the right to education and its funding in Europe after the economic crisis. Then it briefly examines some recent trends in education spending emerging from recent Eurydice Reports. Finally, it focuses on a comparative analysis of public funding of private education in European countries. The analysis shows a general and growing trend – with some notable exceptions (e.g. Italy) – in supporting private grant-aided schools (i.e. Church schools) as a fundamental part and resource of the educational system, as long as they possess high quality standards, comply with the national curricula and respect European values.

KEYWORDS: Right to education – funding – private schools – European legislations – State-Church cooperation.

SOMMARIO: 1. Il finanziamento degli istituti educativi: un approccio non tradizionale. – 2. Il diritto all'istruzione e il suo finanziamento in Europa: principi generali. – 3. Finanziamento pubblico e progressiva integrazione dei sistemi educativi. – 4. Il Rapporto *Eurydice*. – 5. Il finanziamento pubblico delle scuole paritarie in Europa. Principi generali. – 6. Modelli di finanziamento pubblico delle scuole private. – 6.1. Area anglosassone (Regno Unito). – 6.2. Area mitteleuropea (Germania, Austria). – 6.3. Area scandinava (Svezia, Norvegia, Finlandia e Danimarca)

– 6.4. Belgio e Olanda. – 6.5. Area latina (Francia, Spagna, Portogallo e Italia) – Osservazioni conclusive.

1. IL FINANZIAMENTO DEGLI ISTITUTI EDUCATIVI:
UN APPROCCIO NON TRADIZIONALE

IL titolo della relazione a me assegnata suggerisce un approccio molto ampio all'argomento.

Infatti esso non ripropone, se pure in chiave comparatistica, il tema tradizionale del finanziamento pubblico delle scuole non statali, tra cui quelle confessionali, ma richiede un'analisi di respiro più ampio, anche se necessariamente più generica, circa il finanziamento pubblico/privato dei sistemi educativi in Europa, a prescindere dalla natura – pubblica o privata – del soggetto gestore il singolo istituto. Entro questo quadro più ampio trova poi collocazione il tema, più circoscritto ma non meno significativo, del finanziamento delle scuole private.¹

Quello indicato è quindi un approccio non tradizionale – potremmo dire anche innovativo – al tema in oggetto, emerso negli ultimi anni a seguito della crisi finanziaria del 2008, che ha imposto a molti Stati europei di avviare percorsi di riforma dei propri servizi pubblici, tra cui quello dell'istruzione, al fine di contenere e ridurre la spesa pubblica.² Tuttavia un simile approccio consente anche di evidenziare, in un contesto di crescente globalizzazione e di comparazione tra grandi sistemi sociali, alcune caratteristiche comuni del modello europeo, che ritroviamo nei vari sistemi d'istruzione nazionali.³

Data l'ampiezza di tale indagine, la mia relazione si limiterà ad indicare alcune linee di ricerca attraverso il richiamo di alcune fondamentali fonti normative a livello prima europeo e poi nazionale, al fine soprattutto di co-

¹ Sul tema, cfr. C. J. RUSSO (ed.), *International Perspectives on Education, Religion and Law*, Routledge, New York-London 2014; D. GLENDENNING, *Religion, Education and the Law. A Comparative Approach*, Tottel Publishing, Dublin 2008; C. L. GLENN, J. DE GROOF, *Un difficile equilibrio. Sistemi scolastici e libertà di insegnamento nell'Europa continentale mediterranea*, Armando, Roma 2003.

² In argomento, cfr. EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE, 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013.

³ Per una ampia comparazione tra differenti modelli e sistemi nazionali di educazione ed istruzione, cfr. C. L. GLENN, J. DE GROOF, *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, voll. 1-4, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2005-2012; C.L. GLENN, *Contrasting Models of State and School: A Comparative Historical Study of Parental Choice and State Control*, Bloomsbury Publishing USA, New York 2011. Per i più recenti dati in materia, cfr. OIDEL (ed.), *Freedom of Education Index Worldwide Report 2016 on Freedom of Education*, Gènève; A. FERNANDEZ, J. D. NORMANN, J. D. PONCI, *Rapport 2008/2009 sur les libertés éducatives dans le monde*, voll. I-II, OIDEL, Gènève.

gliere l'incidenza dei sistemi di finanziamento degli istituti educativi sull'attuazione del diritto all'educazione e all'insegnamento.

2. IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E IL SUO FINANZIAMENTO IN EUROPA: PRINCIPI GENERALI

Sulla base dei principi espressi in termini più ampi dalla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo* (Consiglio d'Europa), e in termini più specifici dai Trattati e dalla normativa dell'Unione europea, il diritto all'istruzione è al centro dei vari sistemi nazionali di educazione e formazione: esso non è solo riconosciuto ad ogni persona e garantito nel suo effettivo godimento, ma è indirizzato al conseguimento di tre fondamentali obiettivi: la crescita personale, lo sviluppo economico e la coesione sociale. Non si tratta, quindi, di una mera libertà individuale, che risponde alla crescita e allo sviluppo della singola persona umana, ma di un primario diritto sociale, che si pone alla base dello Stato sociale e concorre allo sviluppo di una democrazia partecipativa. A tale diritto, dal contenuto complesso, corrisponde pertanto un servizio pubblico dell'istruzione e formazione al tempo stesso obbligatorio e gratuito.⁴

In questa prospettiva il finanziamento del sistema educativo e dell'istruzione viene visto in Europa come un investimento strategico per il futuro, per lo sviluppo sociale e delle stesse istituzioni civili e politiche, in quanto baluardo di una democrazia avanzata e di una società aperta.⁵

Da ciò deriva il carattere prevalentemente pubblico del finanziamento dei sistemi educativi in Europa, a differenza di quanto avviene nel mondo anglosassone ed in particolare negli Stati Uniti, ove il finanziamento del sistema educativo dipende in larga misura da donazioni e fondazioni private, spesso emanazione – soprattutto a livello di istruzione superiore – anche di grandi imprese e gruppi economici, dando vita ad un sistema molto competitivo tra gli istituti educativi ma caratterizzato altresì da profonde disparità nei livelli di istruzione offerti e nelle conseguenti opportunità sul mercato del lavoro.

⁴ Per approfondimenti, cfr. HARRIS, O'BOYLE & WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*. Third Edition, Oxford University Press, Oxford 2014, p. 906 ss.; P. M. ZERMAN, *Il pluralismo scolastico*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Zanichelli, Bologna 2013, p. 953 ss. In termini ancora più ampi, cfr. K. D. BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Brill Academic Publishers, Inc., Boston 2005. Sulla più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà di educazione come espressione del diritto di libertà religiosa, cfr. J.-P. SCHOUPE, *La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Editions Pedone, Paris 2015, p. 346 ss.

⁵ Cfr. P. J. WOLF, S. MACEDO, *Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice*, Brookings Institution Press, Washington DC 2004.

Il principio di libertà della scuola e dell'educazione valorizza l'apporto pluralistico di vari soggetti educativi, primi fra tutti le confessioni religiose e i loro enti gestori di istituti scolastici, valorizzando le scelte dei genitori per un'educazione conforme alle loro convinzioni, ma comporta altresì il rischio – in assenza di forti investimenti pubblici e di adeguati controlli – di riprodurre all'interno del sistema educativo e dell'istruzione le forti disuguaglianze sociali e culturali presenti all'interno della società e di assecondare una certa frammentazione sul piano educativo e culturale, favorendo la formazione di aree di radicalizzazione religiosa o ideologica come emerso in alcune recenti esperienze europee.⁶

3. FINANZIAMENTO PUBBLICO E PROGRESSIVA INTEGRAZIONE DEI SISTEMI EDUCATIVI

In passato in alcuni paesi europei il finanziamento pubblico, proveniente dalla fiscalità generale, per una serie di complesse ragioni storiche e ideologiche che non è il caso di richiamare in questa sede, fu destinato solo o preferibilmente a favore delle scuole istituite e gestite dallo Stato.⁷ Oggi questa impostazione, in cui si riflettevano forti conflitti e divisioni ideologiche risalenti prima alla rivoluzione liberale, poi all'egualitarismo di stampo marxista, appare superata o è in via di graduale superamento, anche per considerazioni di stretto carattere economico e di finanza pubblica (crisi dello Stato sociale).

In un'epoca nella quale lo Stato centrale in Europa, per i crescenti vincoli alla spesa pubblica, tende a ritrarsi dalla gestione diretta di molti servizi pubblici, tra cui l'istruzione, per affidarli agli enti locali o all'autogoverno di autonome istituzioni scolastiche, il finanziamento pubblico dell'istruzione – in forma diretta (alle scuole) o indiretta (alle famiglie mediante agevolazioni fiscali o *voucher*) – tende gradualmente ad estendersi anche a favore degli istituti educativi gestiti da enti privati o da soggetti confessionali, a condizione che il servizio da loro reso sia conforme a determinati *standard* di qualità prefissati e rispondente ad un modello educativo conforme ai valori costituzionali.⁸

⁶ Esemplare in tal senso il caso del Regno Unito, cfr. B. GATES, *L'Islam nel sistema scolastico inglese*, in A. FERRARI (a cura di), *Islam in Europa/ Islam in Italia tra diritto e società*, Il Mulino, Bologna 2008, p. 199 ss.

⁷ Sul ruolo centrale della scuola nel processo storico di secolarizzazione che investì i paesi europei a partire dalla Rivoluzione francese, cfr. R. RÉMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea*, Laterza & Figli, Roma-Bari 1999, p. 204 ss.

⁸ In questo senso convergono vari studi e rapporti, tra cui quelli curati dalla rete *Eurydice* promossa dalla Commissione europea, dai quali – secondo una recente e approfondita analisi – emerge nei paesi europei occidentali «la spiccata tendenza a dare vita a un modello unico di educazione, vale a dire ad un progetto educativo sostanzialmente analogo per ogni citta-

Questa tendenza è sostenuta e promossa dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria, che, in materia di *aiuti di Stato* (diretti o indiretti) alle imprese – cioè ai soggetti comunque operanti sul mercato e volti alla produzione e/o allo scambio di beni e servizi –, esclude, in ossequio al principio della libera concorrenza, che questi possano essere assegnati preferenzialmente sulla base della natura giuridica del soggetto gestore (criterio soggettivo) invece che dell'attività economica effettivamente svolta (criterio oggettivo). In sostanza è l'attività concretamente svolta – nel nostro caso il servizio d'istruzione – non la tipologia del soggetto che la esercita, ad assumere rilevanza per il legislatore comunitario e a poter giustificare un determinato trattamento di favore, anche sul piano fiscale.⁹

Sul piano nazionale questa tendenza è segnata dalla progressiva affermazione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà orizzontale, recepito anche dalla normativa primaria dell'UE, il quale implica l'impegno da parte delle istituzioni pubbliche a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, tra cui appunto l'istruzione.¹⁰

In secondo luogo questa tendenza è sostenuta dallo sviluppo del Terzo settore, costituito dall'insieme degli enti non lucrativi (*non profit*) che svolgono attività di utilità sociale, e come tali soggetti ad un regime fiscale di tipo premiale. Il binomio Stato-mercato, nel quale l'ideologia liberale aveva per lungo tempo rinserrato le dinamiche sociali, emarginando quanto risultava estraneo ad esso, è oggi superato da un modello sociale molto più articolato, nel quale i soggetti non lucrativi non soltanto operano liberamente sul mercato ma rappresentano sempre più una necessaria integrazione/alternativa – in termini di costi, risultati, modalità operative e apertura al pluralismo – rispetto alle amministrazioni pubbliche e ai soggetti lucrativi nell'erogazione di servizi di carattere sociale, come l'istruzione e l'assistenza.¹¹

dino, indipendentemente dal fatto che questi si avvalga di un istituto statale o privato. Scopo attuato sia attraverso l'estensione di finanziamenti alle scuole private in cambio dell'assimilazione alla pubblica, sia con l'inclusione di istituti privati nella rete pubblica, a fronte di un'omogeneizzazione con la scuola statale che tocca i profili gestionali (reclutamento del personale, dotazioni didattiche e strutturali) e dei curricula» (R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità. Linee evolutive e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino 2017, p. 98).

⁹ In argomento da ultimo cfr. D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, p. 284 ss.

¹⁰ Per un primo approccio, cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e comunità nazionale*, 2° ed., Giappichelli, Torino 2007. In termini critici, cfr. G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà. Legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali*, Giappichelli, Torino 1999.

¹¹ Per una impostazione generale del tema riferita all'ordinamento italiano, cfr. A. PROPERI, G. ROSSI, *Gli enti non profit*, Giuffrè, Milano 2015; G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi*

In questa direzione spingono anche ragioni culturali e sociali, da ultimo il processo di globalizzazione, che tende a far superare modelli di formazione ed istruzione ripiegati sulle tradizioni storiche e culturali nazionali per aprirsi sempre più ad un orizzonte culturale più ampio, in modo da soddisfare le esigenze di formazione e istruzione di società sempre più multietniche e connesse tra loro, ove la mobilità transfrontaliera, non solo delle merci ma anche delle persone, è divenuta la regola.¹²

La direzione di marcia è quindi nel senso della formazione, a livello nazionale ed europeo, di sistemi educativi e di istruzione sempre più coesi, con una progressiva integrazione degli istituti educativi all'interno di un sistema unitario di istruzione, fondato sull'adesione a valori condivisi, che tende a prescindere dalla natura del soggetto gestore, pubblico o privato, in modo da offrire agli alunni le medesime opportunità di crescita personale, di accesso al mondo del lavoro e di partecipazione alla vita sociale e culturale. Il finanziamento pubblico è uno, se non il principale fattore di implementazione di un simile modello, in grado di salvaguardare al contempo, sia pure entro limiti dettati dal legislatore, il principio del pluralismo educativo e scolastico.

4. IL RAPPORTO EURYDICE

Questa evoluzione dei sistemi d'istruzione in Europa, nel senso di un costante e massivo impegno della finanza pubblica a sostegno del loro sviluppo e della progressiva integrazione degli istituti educativi operanti al loro interno, è ben documentata nel recente Rapporto *Eurydice* (versione inglese 2013, versione italiana 2014), che si propone come una ricerca sul piano europeo volta a supportare riforme a livello nazionale dei sistemi di istruzione al fine di contenerne i costi a carico della finanza pubblica.¹³

In esso sono individuate le varie autorità coinvolte nel finanziamento delle scuole (autorità centrali e autorità di livello intermedio e locali) e sono sinteticamente esaminati i metodi e i criteri utilizzati per stabilire il livello delle risorse necessarie e da distribuire a tal fine. Non sono invece indicati i flussi finanziari in termini quantitativi.

senza scopo di lucro, 2° ed., Giappichelli, Torino 2000; M. BASILE, *Enti non lucrativi*, in *Enc. Dir. Aggiornamenti*, III, Giuffrè, Milano 1999, p. 570 ss.

¹² Sugli effetti del processo di globalizzazione sugli ordinamenti contemporanei, cfr. M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna 2002; ID., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna 2000.

¹³ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA/EACEA/EURYDICE, 2014. *Il finanziamento delle scuole in Europa: meccanismi, metodi e criteri nei finanziamenti pubblici*. Rapporto Eurydice, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014; EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE, 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*, cit.

La versione italiana del Rapporto (2014) prende in considerazione le strutture dei sistemi di finanziamento per l'istruzione scolastica nel settore pubblico in Europa, includendo unicamente le scuole del settore pubblico e le scuole private sovvenzionate di quei pochi paesi, secondo il Rapporto, ove tali scuole accolgono un'ampia percentuale di alunni, ovvero «Belgio, Irlanda, paesi Bassi e Regno Unito (Inghilterra)». ¹⁴ Si tratta di un criterio discutibile, sia per ragioni fattuali, in quanto in molti altri paesi la percentuale di alunni che frequentano scuole private sovvenzionate è comunque consistente, ¹⁵ sia perché non consente di cogliere la complessiva incidenza della spesa pubblica nel settore dell'istruzione e soprattutto il contributo offerto da soggetti privati che operano concretamente all'interno di esso, consentendo l'assolvimento dell'obbligo scolastico ad una parte rilevante della popolazione in età scolare con una spesa pubblica assai inferiore a vantaggio delle fasce più disagiate, contributo che viene come oscurato nei dati disaggregati offerti. Inoltre un simile criterio si pone in controtendenza rispetto alla progressiva formazione di sistemi d'istruzione sempre più integrati e coesi a livello nazionale e di cui le scuole private paritarie, in grado di erogare il medesimo servizio pubblico d'istruzione, fanno parte a pieno titolo.

La versione in lingua inglese del Rapporto (2013) ha un respiro più ampio, prendendo piuttosto in considerazione la spesa complessiva risultante dai bilanci nazionali (pubblici) per l'educazione ed istruzione in generale, comprensiva quindi anche dei finanziamenti a scuole non statali (pubbliche) – che in molti paesi costituiscono una componente a tutti gli effetti del sistema pubblico di istruzione (sistemi integrati) – e dei contributi e aiuti forniti direttamente agli studenti o alle famiglie per facilitare l'accesso all'istruzione (diritto allo studio, agevolazioni fiscali). ¹⁶ Si tratta di un approccio più

¹⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA/EACEA/EURYDICE, 2014. *Il finanziamento delle scuole in Europa: meccanismi, metodi e criteri nei finanziamenti pubblici*, cit., p. 13, ove si precisa alla nt. 9 che «il rapporto copre le scuole pubbliche di tutti i paesi. Le scuole private non sono comprese, a eccezione delle scuole private sovvenzionate nei pochi paesi in cui tali scuole accolgono un'ampia percentuale di alunni, ossia Belgio, Irlanda, paesi Bassi e Regno Unito (Inghilterra). Le scuole private sovvenzionate sono scuole in cui più della metà del finanziamento di base proviene dalla borsa pubblica».

¹⁵ In Francia, per esempio, paese dalle forti tradizioni centraliste e laiche, le scuole private, per lo più confessionali, finanziate dallo Stato sulla base di contratti di integrazione o assimilazione (cfr. legge Debré), accolgono una quota comunque consistente di alunni, pari a circa il 17% della popolazione scolastica complessiva (circa due milioni di alunni ogni anno). Anche in Germania, in particolare in alcuni *Länder*, e in Austria è molto consistente il numero di alunni accolti nelle scuole private confessionali, soprattutto di livello primario, sovvenzionate dallo Stato e parte integrante del sistema pubblico di istruzione e formazione.

¹⁶ Cfr. EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE, 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*, cit., p. 7: «This report looks at the trends in education spending over the period 2000-2012 and examines the recent impact that the financial and economic crisis has had on education budgets across Europe in 2011 and 2012. The

corretto e in linea con l'evoluzione in corso, che tende in tutta Europa alla formazione di sistemi d'istruzione nazionali più coesi al loro interno, valorizzando le loro varie componenti sulla base delle effettive attività svolte e dei risultati conseguiti sul piano educativo e della formazione.

5. IL FINANZIAMENTO PUBBLICO DELLE SCUOLE PARITARIE IN EUROPA. PRINCIPI GENERALI

Il finanziamento pubblico degli istituti educativi in Europa ha tradizionalmente il suo principale elemento o fattore di differenziazione nella distinzione tra scuole pubbliche, di Stato o di enti locali, e private, ovvero, in ordinamenti che hanno subito un più forte processo di centralizzazione e statalizzazione dell'istruzione pubblica, tra scuole statali e scuole non statali.

Oggi la distinzione che segna maggiormente in Europa i canali di finanziamento pubblico del sistema educativo, proveniente dalla fiscalità generale, è quella tra:

a) *scuole pubbliche*, istituite e/o gestite dallo Stato e/o dagli enti locali e sostanzialmente finanziati dagli stessi con il prelievo fiscale;

b) *scuole private paritarie o sovvenzionate*, istituite e gestite da soggetti religiosi o espressione della società civile, le quali, sulla base del possesso di una serie di requisiti stabiliti di norma dal legislatore e accertati dal Ministero, tra cui la conformità ai programmi nazionali e l'apertura a tutti gli alunni, rilasciano titoli di studio aventi valore legale e svolgono un servizio pubblico a fronte di finanziamenti pubblici che talora coprono integralmente i costi di gestione o una loro quota significativa, altre volte sono invece discrezionali e dipendenti dalla situazione del bilancio pubblico. Il sostegno finanziario e la loro integrazione nel sistema pubblico avviene pertanto attraverso una crescente assimilazione alla scuola pubblica, aperta a tutti e non confessionale, con l'effetto di ridurre la loro autonomia didattica e identità culturale, rendendo per lo più facoltative per gli alunni attività o iniziative ritenute espressione del loro particolare orientamento o tendenza filosofica o religiosa;

c) *scuole private c.d. libere*, ovvero non sovvenzionate, che sono in genere prive della capacità di rilasciare titoli di studio aventi valore legale ma

analysis covers the developments in education funding from pre-primary to tertiary level, while also providing an overview of the main trends in the adult learning sector. (...). The comparative analysis is arranged in five chapters, two chapters deal with the overall changes in education funding and three thematic chapters assess the impact of the downturn on three of the pillars of the education system, namely, human resources, education infrastructure and financial support for students». Più avanti, nell'analisi dei singoli bilanci nazionali della spesa pubblica per l'istruzione, si rileva che «in nearly all countries, the annual expenditure on public and private educational institutions per fulltime equivalent student was higher in 2009 compared to 2000 (see heading 2.1.3). However, in the period 2007-2009, ten countries experienced decreases in expenditure in real terms per primary pupil» (p. 23).

perciò anche maggiormente libere da vincoli didattici e dotate di maggiore autonomia sul piano didattico e nella formazione del progetto educativo. Quest'ultima tipologia di scuole, almeno nella fascia dell'istruzione obbligatoria, per ragioni di tipo economico e anche giuridico raccoglie una percentuale molto ridotta di alunni e sono destinate, in ordinamenti dominati per lo più dal principio del valore legale del titolo di studio, ad essere sempre meno numerose.

Se questi sono alcuni elementi comuni, che segnano come già rilevato un processo di tendenziale assimilazione e integrazione dei sistemi scolastici in Europa, va però anche segnalata la persistenza di modelli d'istruzione nazionali assai differenziati tra loro, per ragioni storiche religiose e culturali risalenti nel tempo, da cui deriva una differente allocazione – talora assai notevole – delle risorse pubbliche tra i vari soggetti operanti nel sistema d'istruzione.¹⁷

Nella formazione di tali modelli nazionali ha fortemente inciso nel passato il fattore religioso, ovvero la distinzione tra paesi protestanti, aderenti alla Riforma, e paesi cattolici.¹⁸ Nei primi la formazione di Chiese di Stato – con un regime di unione tra Stato e Chiesa nella persona del Sovrano – ha assecondato e favorito l'ascesa dello Stato nazionale, con un graduale e sostanzialmente pacifico assorbimento delle scuole confessionali (e dell'insegnamento religioso) – già nel corso del XVIII° (Prussia, Austria) o più spesso XIX° sec. (Paesi Scandinavi, Regno Unito) – all'interno del sistema pubblico d'istruzione, facendone fin da subito uno dei pilastri del sistema, sostenute e finanziate dallo Stato.

Nei paesi cattolici, invece, segnati da una permanente tensione tra Stato e Chiesa, l'affermazione del sistema di istruzione pubblica è avvenuto nel corso del XIX° sec. per lo più in un clima di forte conflittualità, che portò di frequente i legislatori (liberali) nazionali ad osteggiare le scuole confessionali, sia sul piano giuridico, mediante l'introduzione di uno stretto regime autorizzatorio per la loro apertura e/o privando di valore legale i loro corsi di studi, sia sul piano economico, negando loro ogni forma di sostegno pubblico.

Tra le principali variabili che tuttora incidono, all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, sul finanziamento pubblico delle scuole private, per lo più di carattere o origine confessionale, vi è poi la presenza (o meno) di

¹⁷ Per approfondimenti sull'origine storica dei principali modelli nazionali di finanziamento pubblico delle scuole private in Europa, cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità. Linee evolutive e prospettive di riforma*, cit., p. 93 ss.

¹⁸ Sull'evoluzione storica dei rapporti tra lo Stato e le chiese in Europa, che tanto peso ha avuto e ha tuttora nel campo dell'educazione e della concreta articolazione dei sistemi d'istruzione nei paesi europei, cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4° ed., Giappichelli, Torino 2015, p. 8 ss.

un insegnamento religioso nella scuola pubblica, che tende a rendere meno pressante la richiesta da parte delle Chiese tradizionali di un sostegno finanziario alle proprie scuole.¹⁹ D'altra parte, quanto più tale insegnamento presenta carattere confessionale e non pluralista, tanto più aumenterà – in un contesto multireligioso come l'attuale – la richiesta di un sostegno pubblico alla scuola privata da parte dei culti minoritari. Vi è quindi uno stretto rapporto tra il finanziamento pubblico delle scuole private confessionali e la presenza di un insegnamento religioso nella scuola pubblica: rapporto non necessariamente di tipo inversamente proporzionale ma anche di complementarietà, a condizione però che nella scuola pubblica sia sempre più assicurata la possibilità di un approccio pluralista alla dimensione religiosa.²⁰

6. MODELLI DI FINANZIAMENTO PUBBLICO DELLE SCUOLE PRIVATE

I principali modelli di finanziamento pubblico delle scuole private in Europa occidentale fanno capo alle seguenti aree geo-culturali, dove il rapporto tra istruzione pubblica e istruzione privata si è sviluppato secondo alcune costanti emergenti dalla loro evoluzione storica.

6. 1. Area anglosassone (Regno Unito)

In quest'area il monopolio scolastico della Chiesa di Stato anglicana ha gradualmente fatto spazio, nel corso dell'Ottocento, prima a numerose scuole di grado elementare istituite da culti minoritari e società private sussidiate dal Governo centrale, poi (1870) a una rete scolastica pubblica facente capo ad organismi locali (*local School Boards*), oggi denominati LEAs (*Local Education Authorities*), che hanno il compito di istituire scuole pubbliche laddove non ve ne siano di private e di controllare tutte le scuole presenti nel loro territorio, dando vita al c.d. “*dual system*”, nel quale Chiesa e Stato cooperano nell'istruzione pubblica.²¹

Le scuole private e confessionali costituiscono pertanto una componente fondamentale del sistema d'istruzione e godono di consistenti finanziamenti

¹⁹ In argomento, cfr. N. DOE, *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*, Oxford University Press Inc., New York 2011, p. 188 ss.; J.-P. WILLAIME, S. MATHIEU (ed.), *Des maîtres et des dieux. Écoles et religions en Europe*, Belin, Saint-Étienne 2005; F. PAJER, *Scuola e istruzione religiosa. Nuova cittadinanza europea*, «Regno-att.», 22 (2002), p. 774 ss.

²⁰ Sui modelli di insegnamento religioso nella scuola pubblica in Europa, cfr. F. PAJER, *L'insegnamento della religione. Un'indagine a livello europeo*, «Regno-att.», 20 (2009), p. 683 ss.; OSCE/ODHIR, *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs 2007 in Public Schools*, Warsaw 2007.

²¹ In argomento, Cfr. J. M. HULL, *Church-related schools and religious education in the publicly-funded educational system of England*, in EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *Church and State in Europe. State financial support. Religion and the School*. Proceedings of the meeting, Milan-Parma, October 20-21, 1989, Giuffrè, Milano 1992, p. 181 ss.

da parte del Governo, sulla base di criteri che mirano a contenere le sperequazioni economiche e sociali tra i vari istituti e aree del paese.

Esse si distinguono in due fondamentali tipologie: la *voluntary aided school*, ammessa a finanziamento solo fino al 50% del fabbisogno, nella quale preva il controllo e l'autonomia della confessione, e la *voluntary controlled school*, finanziabile al 100% ma interamente soggetta all'autorità dei LEAs. In tali scuole, come negli istituti pubblici, l'insegnamento è deconfessionalizzato, mentre l'educazione religiosa è dispensata sulla base di un programma (*Syllabus*) redatto in ogni LEAs da un Comitato misto di autorità politiche locali, gerarchie ecclesiali e rappresentanze dei docenti.²²

Oggi la quasi totalità di tali scuole rientrano nella definizione di *faith schools*, ovvero scuole confessionali, specialmente di culti minori, la cui diffusione è stata fortemente sostenuta dal governo Blair in ossequio alla sua politica multiculturale. Esse sono ammesse a finanziamenti pubblici proporzionati al grado da loro prescelto di soggezione alle LEAs e risultano oggi sottoposte a crescenti controlli per i rischi di indottrinamento e radicalizzazione manifestati soprattutto dalle scuole islamiche.²³

Infine vanno ricordate le *independent schools*, che non ricevono alcun finanziamento pubblico e si sostengono con le sole rette d'iscrizione e con donazioni. Tuttavia, pur godendo di autonomia circa il loro progetto formativo, anch'esse integrano l'offerta pubblica e rilasciano tutti i titoli finali di studio previsti dal sistema di valutazione inglese, pertanto devono registrarsi presso il competente Dipartimento per l'educazione, e a tal fine dimostrare il possesso di una serie di requisiti strutturali e di qualità del personale. Negli ultimi anni anche questa tipologia di scuole, se pur frequentate da una parte minoritaria della popolazione scolastica, risulta soggetta ad un incremento dei controlli ispettivi per contrastare eventuali derive estremiste evidenziate in particolare in alcune scuole ebraiche ultraortodosse.²⁴

6. 2. Area mitteleuropea (Germania, Austria)

La Germania (Prussia) e l'Austria furono tra i primi paesi in Europa ad istituire una scuola pubblica già nel corso del XVIII° sec., secondo un modello unificato che si affermò senza un conflitto con le Chiese tradizionali, in quanto fortemente pervaso dai valori religiosi da queste professate.

Fu lo stesso Lutero, del resto, a spingere verso una istruzione generalizzata, indispensabile per potersi avvicinare alle Scritture e comprenderle, e

²² *Ibidem*, pp. 183-187. Cfr. D. McCLEAN, *Stato e Chiesa nel Regno Unito*, in G. ROBBERS (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 1996, p. 341.

²³ Per approfondimenti, cfr. S. PETCHY, *Legal issues for faith schools in England and Wales*, «Ecclesiastical Law Journal», 10 (2008), p. 174 ss.

²⁴ Cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità*, cit., pp. 113-114.

affidandone la competenza allo Stato con il compito di istituire a tal fine scuole e di introdurre l'obbligo scolastico. Nacquero così le scuole del popolo (*volksschule*) finanziate e rette dalle autorità statali, che si aggiunsero alle scuole già esistenti, di origine ecclesiastica o municipale. Tuttavia fu nella seconda metà del XVIII° sec. che il Regno di Prussia avviò l'emancipazione della rete scolastica dalle istituzioni ecclesiastiche, introducendo l'obbligo scolastico e affidando allo Stato in via esclusiva l'organizzazione della scuola primaria, ove però rimase sempre presente l'insegnamento religioso. In sostanza, con la parentesi del *Kulturkampf*, in Germania le scuole pubbliche restarono, per lungo tempo, in larga parte confessionali, cattoliche o luterane, e l'iniziativa privata rimase scarsa.²⁵

La Costituzione di Weimar (1919) delineò tre categorie di scuole tuttora esistenti: le scuole pubbliche non confessionali, basate sulla coesistenza tra il cristianesimo cattolico e quello luterano; le scuole pubbliche confessionali e quelle private confessionali o con specificità pedagogiche, che si possono aprire solo in assenza sul territorio delle seconde, confermando il primato della scuola pubblica e la funzione solo sussidiaria di quella privata.²⁶

La Costituzione del 1949 ha ribadito la competenza dei *Länder* sull'organizzazione dell'istruzione e confermato la libertà di istituire scuole private (artt. 7, § 4 e 5 GG, oggi valido per la Germania unificata), che si distinguono in *scuole sostitutive* (*Ersatzschulen*) e *scuole complementari* (*Ergänzungsschulen*). Mentre quest'ultime offrono una formazione professionale in settori specifici non coperti dalla rete pubblica (es. estetisti o insegnanti di ginnastica), le prime – c.d. *scuole sostitutive* – sono gli istituti (primari e secondari inferiori) in cui si ottempera all'obbligo scolastico e quasi tutte le scuole cattoliche. Esse devono essere approvate dalla competente autorità del Land, soddisfare una serie di requisiti sul piano didattico-organizzativo e avere uno statuto che ne evidenzia l'orientamento confessionale o filosofico.²⁷

Quanto al finanziamento pubblico, per quanto non espressamente previsto dalla GG (Grundgesetz: Legge fondamentale), la giurisprudenza costituzionale (1987) prevede l'obbligo dei *Länder* di predisporre un sistema di aiuti finanziari per le scuole private, in particolare di quelle sostitutive, come strumento di attuazione della libertà di insegnamento e del diritto di scelta delle famiglie indipendentemente dal proprio reddito, imponendo livelli

²⁵ In argomento, cfr. A. F. V. CAMPENHAUSEN, *State, school and church in the federal Republic of Germany*, in EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *Church and State in Europe. State financial support. Religion and the School*, cit., pp. 171-172.

²⁶ Cfr. G. ROBBERS, *Stato e Chiesa in Germania*, in Id. (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., pp. 67-68.

²⁷ Sui principi costituzionali e l'attuale sistema delle scuole confessionali in Germania, cfr. G. ROBBERS, *Religion and Law in Germany*, Kluwer Law International, The Netherlands 2010, pp. 281-282, 296-297.

minimi di partecipazione pubblica. Sulla base di tali principi la legislazione differenziata dei vari *Länder* prevede in genere un finanziamento standard che tende a coprire le spese correnti del personale e di gestione dell'istituto, salvo ulteriori eventuali contributi e sovvenzioni anche da parte di Comuni a favore delle famiglie e la deducibilità fiscale delle rette di iscrizione, laddove previste.²⁸

Anche in Austria l'affermazione di un sistema di scuole pubbliche si avviò nella seconda metà del XVIII° sec. con l'imperatrice Maria Teresa, che considerava l'istruzione una questione politica di stretta competenza statale ma senza alcuna estromissione della religione, il cui insegnamento era invece destinato a conservare un ruolo centrale al suo interno. Nella seconda metà dell'Ottocento fu poi enunciato, a livello costituzionale, da un lato il ruolo dello Stato nell'istruzione, dall'altro la libertà di insegnamento, riconoscendo ai cittadini e gruppi religiosi anche non cattolici la facoltà di aprire istituti scolastici qualora in possesso dei requisiti previsti dalla legge, avviando un sistema a sgravio che consente la permanenza e il sostegno di numerose scuole legate ad enti religiosi, essenzialmente cattolici, nei Comuni ove queste soddisfano le esigenze della comunità.²⁹

L'attuale legislazione, simile a quella tedesca, conserva sostanzialmente l'impostazione centralizzata e il *favor* per le scuole confessionali, in particolare quelle gestite dai culti riconosciuti, tra cui oggi figura anche l'Islam. Essa distingue le scuole private tra scuole sostitutive e alternative (*alternativschulen*): solo le prime, in possesso di determinati requisiti che tendono ad assimilarle a quelle statali, hanno uno statuto pubblicistico e integrano la rete statale. Inoltre ricevono sostanziosi finanziamenti pubblici, diretti (copertura integrale dei costi degli insegnanti) e indiretti (aiuti alle famiglie), sia pure dipendenti dalle disponibilità di bilancio statale e soggetti a crescenti controlli da parte dello Stato anche in relazione all'aumentato rischio di radicalizzazione nelle scuole islamiche. Le scuole alternative, invece, godono di maggiore autonomia organizzativa e formativa ma non possono rilasciare validi titoli di studio, né godono di finanziamenti pubblici (diretti) nemmeno per i propri alunni (indiretti).³⁰

6. 3. Area scandinava (Svezia, Norvegia, Finlandia e Danimarca)

L'area luterana del Nord Europa (Paesi Scandinavi, Danimarca) ha vissuto una storia in parte differente dall'area continentale, culla della Riforma, soprattutto perché qui l'unione tra Chiesa e Stato nei suoi profili istituzionali più rigorosi ha resistito più a lungo, in molti casi esiste ancora oggi.

²⁸ *Ibidem*, p. 296.

²⁹ Cfr. R. POTZ, *Stato e Chiesa in Austria*, in G. ROBBERS (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., pp. 247-248.

³⁰ *Ibidem*, pp. 261-262.

Questi paesi oggi riconoscono ampiamente la libertà religiosa e sono da tempo aperti al pluralismo scolastico, però l'iniziativa scolastica privata rimane fortemente minoritaria, per ragioni legate essenzialmente all'omogeneità religiosa della società civile, a maggioranza evangelico-luterana, e, almeno fino ad alcuni anni fa, alla loro minore esposizione alla multiculturalità.³¹

I Paesi Scandinavi adottano principi di base opposti a quelli della Danimarca: i primi prediligono un sistema centralizzato e fortemente statocratico, la seconda un sistema decentrato, rimesso in larga parte all'autodeterminazione di famiglie e studenti.

In Scandinavia, fin quasi alla metà dell'Ottocento, l'istruzione popolare fu appannaggio della Chiesa luterana. Poi, a partire dalla Svezia (1842), venne gradualmente introdotto un sistema di scuole pubbliche primarie (*grundskole*) e, dopo alcuni decenni, l'obbligo scolastico.

Tuttavia fino a Novecento inoltrato, in tutta l'area scandinava, anche la rete di scuole pubbliche era fortemente confessionalizzata e rispondeva a un modello unitario e centralizzato di educazione (scuola unica), basata sull'idea di un'educazione eguale per tutti volta a ricomporre le disparità sociali, che prevale un po' dovunque ancora oggi, malgrado la proclamazione della libertà della scuola e una attenuazione della potestà dello Stato. La pressione per una deconfessionalizzazione della scuola pubblica si è tradotta, nel corso del Novecento e con l'avallo della Chiesa luterana, nella progressiva interconfessionalità dell'insegnamento religioso, e l'iniziativa privata resta marginale.³² Solo con alcune riforme degli ultimi anni del Novecento si è attenuata la centralizzazione del sistema e si è ammesso il finanziamento pubblico degli istituti privati.

Oggi la responsabilità dell'istruzione spetta alle municipalità, che attuano il programma educativo fissato dal Governo con il curriculum nazionale, il quale, però, detta solo le linee guida. Inoltre le scuole indipendenti sono inserite nella rete statale, perciò l'obbligo scolastico può essere adempiuto frequentando una scuola municipale o una indipendente sovvenzionata (*friskolor*), che deve essere autorizzata da un'Agenzia nazionale sulla base di alcuni requisiti che l'assimilano a quella pubblica. Entro certi limiti esse possono avere anche un proprio orientamento pedagogico o confessionale e sono soggette ad ispezioni al fine di contrastare eventuali derive segregazioniste derivanti dall'aumento dell'immigrazione, soprattutto islamica. Que-

³¹ In argomento, cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità*, cit., p. 138 ss.

³² A conferma dell'assoluta marginalità delle scuole private nel sistema scolastico svedese, quasi interamente pubblico, di esse non si fa alcun accenno nel contributo, peraltro puntuale e dettagliato, di R. SCHÖTT, *Stato e Chiesa in Svezia*, in G. ROBBERS (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 317 ss.

ste scuole sono state ammesse, negli ultimi decenni, a fruire di importanti sovvenzioni pubbliche da parte delle municipalità, attraverso l'erogazione annuale di un voucher per ogni alunno iscritto ad una *friskolor* di importo pari al costo di scolarizzazione di un alunno nelle scuole pubbliche.³³

In Norvegia il sistema è, se possibile, ancor più centralizzato che in Svezia, basato sul concetto di scuola ed educazione uguale per tutti in funzione della parità di diritti e dell'integrazione culturale nazionale. Solo nella seconda metà del Novecento si è affermato gradualmente il principio della libertà di insegnamento ma l'apertura di scuole private è ammessa discrezionalmente e solo se offrono, rispetto alla scuola pubblica, un particolare orientamento religioso o pedagogico e si adeguano ai programmi nazionali. Ciò spiega la scarsità di scuole private, che hanno natura meramente sussidiaria rispetto a quelle pubbliche, e ricevono sostanziosi finanziamenti diretti che coprono gran parte delle loro spese di gestione.³⁴

Molto simile è il sistema in Finlandia, ove è riconosciuto a livello costituzionale il diritto di istituire scuole private ma queste sono una assoluta minoranza in quanto la loro apertura è soggetta ad una procedura molto selettiva, godono di scarsa autonomia formativa anche nell'insegnamento religioso, ma quelle poche ammesse sono poi finanziate in modo consistente come le scuole municipali.³⁵

La Danimarca, pur essendo anch'esso un paese a maggioranza luterana e con una Chiesa evangelico-luterana legata allo Stato, segue invece un modello diverso. Anche qui già nel corso del XVIII° sec. la Monarchia avviò l'istituzione di una rete di scuole popolari, che si diffuse soprattutto a partire dal XIX° sec. (*folkeskole*) sotto la responsabilità dei municipi. Tuttavia in questo periodo si sviluppò parallelamente anche una rete di scuole private per opera dell'azione e del pensiero di Nicolai Frederick Grundtvig (1783-1872), che propugnava una scuola per l'insegnamento delle materie di base che lasciasse spazio ad altri luoghi di formazione per consentire il libero sviluppo della personalità del bambino (*Skolen for livet*, o "scuola per la vita").³⁶

Oggi la Costituzione danese prevede l'obbligo di istruzione, che implica il raggiungimento di determinati obiettivi formativi previsti dalla legge, ma non quello di scolarizzazione. In questo contesto la scuola privata, se risponde a determinati requisiti che lasciano comunque spazio all'autonomia didattica e pedagogica, anche nell'insegnamento religioso, riceve cospicui

³³ Cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità*, cit., pp. 141-143.

³⁴ *Ibidem*, pp. 143-144.

³⁵ Cfr. M. HEIKKILÄ, J. KNUUTILA, M. SCHEININ, *Stato e Chiesa in Finlandia*, in G. ROBBERS (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., pp. 310-311. Per alcuni aggiornamenti, cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità. Linee evolutive e prospettive di riforma*, cit., pp. 145-146.

³⁶ Sul pensiero del pastore Grundtvig, cfr. J. STENBAEK, *Eglise et Etat au Danemark*, «*Coscience et liberté*», 32 (1986) p. 48 ss.

finanziamenti pubblici ed è soggetta ad un monitoraggio costante dei livelli di qualità da parte del singolo istituto e dei genitori sotto la supervisione dello Stato.³⁷

6. 4. Belgio e Olanda

In Belgio e Olanda la libertà delle scuole private (confessionali), ampiamente diffuse già prima dell'avvio della rete pubblica, fu definita a livello costituzionale già a metà dell'Ottocento con l'appoggio e il sostegno convinto delle principali confessioni, cattolici e protestanti, e delle forze politiche liberali. Tuttavia la proclamazione della piena libertà della scuola non segnò l'abdicazione dello Stato alla sua missione educatrice, che esso attuò introducendo, talora non senza contrasti, limiti e forme di controllo per l'inserimento della scuola privata nella rete pubblica e per il suo finanziamento. Infatti, a differenza che in altri paesi europei, le confessioni religiose non accettarono di buon grado la sussidiarietà della scuola confessionale rispetto alla pubblica, e men che mai il modello educativo unico, e ciò anche a fronte dei tentativi di neutralizzazione dell'insegnamento religioso nell'istruzione pubblica.

Nel secondo Novecento si esaurì positivamente in entrambi i paesi il lungo confronto tra Stato e Chiesa su questi temi, con l'esito di consolidare una rete scolastica integrata pubblico-privata nella quale le scuole private sono una componente dell'offerta pubblica formativa e sono finanziate in diversi modi. Attualmente in entrambi i paesi il sistema scolastico pubblico è articolato in tre rami o categorie di scuole: a) quelle dello Stato; b) quelle dei Comuni e di altre autorità pubbliche locali (c.d. *insegnamento ufficiale*); c) quelle dei privati, soggette al rispetto di condizioni minime (*insegnamento libero*).

In Belgio il sistema è organizzato e finanziato dalle Comunità (francese, germanofona e fiamminga), che sovvenzionano, sia pure in misura fortemente differenziata, le scuole pubbliche o ufficiali e quelle create e gestite da privati, qualora soddisfino determinate condizioni generali di adeguatezza strutturale gestionale e formativa nel rispetto di una certa autonomia del progetto educativo.³⁸

In Olanda il sistema dal punto di vista strutturale è il medesimo, con scuole gestite dal settore pubblico e scuole gestite da privati. Quest'ultime assorbono però più della maggioranza degli studenti, sono quasi sempre sostenute

³⁷ Sui principi costituzionali e il ruolo della Chiesa nazionale danese nel sistema scolastico, cfr. I. DÜBECK, *Stato e Chiesa in Danimarca*, in G. ROBBERS (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., pp. 39-40, 49-50.

³⁸ Per approfondimenti sul ruolo delle chiese nel sistema educativo belga, cfr. R. TORFS, *Stato e Chiesa in Belgio*, in G. ROBBERS (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., pp. 23-25. Sull'evoluzione storica e sui principi costituzionali che ispirano il sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa in Belgio, cfr. ID., *Stato e Chiesa in Belgio*, «Città & Regione», Anno 8, n. 6 (dicembre 1982), p. 43 ss.

dal finanziamento pubblico, godono di autonomia strutturale e didattico-formativa, potendo quindi esprimere un proprio orientamento religioso o ideologico, e conducono all'esame finale nazionale. Lo Stato esercita, in base alla Costituzione, una penetrante vigilanza sui livelli di qualità da esso fissati, anche a garanzia del crescente rischio di segregazione collegato ad una scelta della scuola per nazionalità etnia o religione.³⁹

Poiché il finanziamento pubblico è legato al numero di studenti iscritti, va detto che il processo di secolarizzazione e di multiculturalità tende negli ultimi decenni a penalizzare le scuole cristiane, cattoliche e protestanti, e a favorire per esempio quelle islamiche, le quali, in virtù dei flussi migratori e di una spiccata religiosità della popolazione musulmana, hanno visto crescere il numero dei propri studenti, peraltro caratterizzati da maggiori difficoltà di apprendimento per ragioni linguistiche e di livello culturale, ciò che determina un ulteriore incremento delle sovvenzioni pubbliche. In sostanza la crescente dipendenza dai finanziamenti statali incide sempre più sulle scelte organizzative e didattico-formative delle scuole di ispirazione cristiana, nel senso di una progressiva attenuazione del loro carattere identitario al fine di attrarre più studenti e per corrispondere alle politiche di integrazione e di sostegno sociale imposte dallo Stato.⁴⁰

6. 5. Area latina (Francia, Spagna, Portogallo e Italia)

Nell'area dei paesi latini, segnati dalla presenza dominante della Chiesa cattolica, il rapporto tra scuola pubblica, statale, e scuola privata, confessionale, ha assunto storicamente un carattere fortemente conflittuale. L'affermazione, nel corso del XVIII° e XIX° sec., degli ideali illuministici per un'istruzione pubblica aperta a tutti e tendenzialmente gratuita, volta ad emancipare l'individuo dai molteplici vincoli di carattere sociale culturale e religioso, dovette qui fare i conti con la presenza capillare e diffusa di innumerevoli scuole cattoliche gestite da congregazioni religiose. Del resto la Chiesa aveva rappresentato, pur nel clima giurisdizionalista delle Monarchie assolute, un pilastro dell'*Ancien Régime*. Pertanto le scuole private, cattoliche, furono viste con ostilità dai sostenitori dell'ideologia liberale, fautori di un regime di separazione dalla Chiesa e di una scuola pubblica laica. Anche l'avvento, nella prima metà del Novecento, di regimi dittatoriali di stampo confessionista in Italia e Spagna, se determinò una forte riconfessionalizzazione della scuola pubblica, non favorì necessariamente lo sviluppo di scuole private, che rimasero soggette – almeno in Italia – ad un regime autorizzatorio di carattere discrezionale da parte del Governo.

³⁹ In argomento cfr. S. C. V. BIJSTERVELD, *Stato e Chiesa in Olanda*, in G. ROBBERS (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., pp. 234-235.

⁴⁰ Cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità*, cit., pp. 161-162.

In questi paesi, con l'eccezione della Francia, ove la scuola privata ottenne il diritto ad esistere già nel corso dell'Ottocento, si assistette pertanto ad un'affermazione tardiva della libertà della scuola e dell'insegnamento, che fu proclamata in forma piena e definitiva solo nelle Costituzioni del secondo dopoguerra, mentre la questione del finanziamento pubblico continuerà ad essere oggetto di un acceso dibattito.

In Francia paradossalmente la laicizzazione forzata della scuola pubblica, attuata a fine Ottocento dalla legislazione scolastica della Terza Repubblica, dopo una stagione fortemente conflittuale caratterizzata anche dalla soppressione delle congregazioni religiose, favorì la ricerca di un compromesso che consentisse il finanziamento pubblico delle scuole private in nome della libertà di insegnamento, che assume rilevanza costituzionale.

La svolta decisiva si ebbe con la legge Debré del 1959, che ha creato un sistema integrato di scuole pubbliche e private, quest'ultime ammesse ad accedere a quattro distinti regimi: l'*integrazione*, che implica il completo inserimento della scuola nel sistema statale previa approfondita verifica di idoneità; l'*indipendenza*, che implica all'opposto l'assenza di alcun rapporto con lo Stato e una piena autonomia gestionale e didattica; nel mezzo vi sono le due forme più diffuse: il *contrat simple* (scuola primaria) e il *contrat d'association* (istituti secondari), che prevedono una differenziata partecipazione finanziaria pubblica ai costi di gestione e del personale a seconda del grado di assimilazione alla scuola statale, che nel secondo caso è molto forte, tanto che gli stessi insegnanti sono dipendenti pubblici reclutati per concorso, mentre nel primo caso restano dipendenti privati.⁴¹ Grazie a questo sistema, oggi le scuole private in Francia assorbono una parte non marginale della popolazione scolastica (13% alla scuola primaria, 21% alla scuola secondaria). Quelle cattoliche, che sono l'assoluta maggioranza delle scuole sotto contratto (95%), mantengono un alto livello di iscrizioni a scapito però della loro identità confessionale, molto attenuata, diversamente dalle scuole ebraiche, il cui carattere identitario è molto accentuato e talora in contrasto con la legge, come quando viene richiesto per l'iscrizione un certificato religioso. Poco numerose sono poi le scuole musulmane, soprattutto per il limite legale di cinque anni di pre-attivazione per l'ammissione a contratto.⁴²

Esistono infine anche scuole private senza contratto (*hors contrat*), soggette ad una serie di requisiti del titolare e di carattere strutturale e dotate

⁴¹ Per approfondimenti, cfr. B. POU CET, *L'enseignement privé en France*, PUF, Paris 2010.

⁴² Per il quadro normativo attuale e le cifre indicate nel testo, cfr. <http://www.education.gouv.fr> (Ministère Éducation national); R. DE BELLESCIZE, *Droit des cultes et de la laïcité*, Gualino éditeur, Issy-les-Moulineaux 2017. Nella dottrina italiana, cfr. A. FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Giappichelli, Torino 2002, p. 375 ss.; P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, A.v.e., Roma 1998, p. 151 ss.

però di maggiore autonomia anche nell'offerta formativa: a questo regime sono riconducibili tra l'altro anche molte scuole ebraiche di correnti ortodosse. L'attuale normativa, che richiede solo una comunicazione per l'apertura dell'istituto, è stato oggetto di una proposta di riforma nel 2016 per sostituirla con un'autorizzazione preventiva anche in relazione al paventato rischio di radicalizzazione e di infiltrazioni terroristiche nelle scuole, ma tale proposta è stata bocciata dal *Conseil constitutionnel* in quanto ritenuta lesiva della libertà di insegnamento.⁴³

In Spagna, dopo alterne vicende nel corso dell'Ottocento segnate dal succedersi di governi liberali e restauratori, la libertà di insegnamento e della scuola ha avuto la sua definitiva affermazione con la Costituzione democratica del 1978, dopo i lunghi decenni del regime franchista (1936-1975), che aveva instaurato un monopolio assoluto sull'istruzione ed educazione ispirato ai principi cattolici e nazionalisti, affidando il controllo sull'intera rete scolastica alla Chiesa cattolica, abilitata anche ad istituire liberamente proprie scuole equiparate alle pubbliche.⁴⁴

Sulla base dei principi costituzionali, che enunciano espressamente anche il dovere dello Stato di aiutare le scuole private in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge (art. 27, co. 9), la legislazione vigente (1985, 2006 e 2013)⁴⁵ affianca ai centri d'istruzione pubblica quelli privati, gestiti da persone fisiche o giuridiche private, e distingue quest'ultimi in *centros privados simples*, esclusi dal sostegno pubblico e titolari di una maggiore autonomia didattica e organizzativa, anche nella selezione degli studenti ammessi, e *centros concertados*, ammessi ad un finanziamento pubblico che copre per intero i costi di gestione ma tenuti ad adeguarsi sotto più profili agli istituti statali, anche nel reclutamento dei docenti, con la possibilità di chiedere sovvenzioni integrative alle famiglie solo previa autorizzazione e solo per attività facoltative, volontarie. Va inoltre precisato che l'ammissione a concertazione, cui possono accedere anche i *centros privados de educación diferenciada*,⁴⁶ in relazione

⁴³ Per puntuali aggiornamenti, cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità*, cit., pp. 176-178.

⁴⁴ In argomento, cfr. I. MARTÍN SÁNCHEZ, *La libertad de enseñanza en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado», II (1986), p. 235 ss.

⁴⁵ La *Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), approvata dal Governo di Mariano Rajoy nel novembre 2013, ha modificato la precedente *Ley Orgánica de Educación* (2006), promossa dal governo socialista di Rodríguez Zapatero, sopprimendo tra l'altro la controversa materia di insegnamento *Educación para la Ciudadanía*, di contenuto ideologico, che era stata introdotta come obbligatoria anche negli istituti privati nell'ultimo anno della scuola primaria e nella scuola secondaria. In argomento cfr. A. VIÑAO, *La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013: ¿una reforma más?*, «Historia y Memoria de la Educación», 3 (2016), p. 137 ss.

⁴⁶ La questione è stata al centro di accesi dibattiti negli ultimi anni. Di recente il Tribunale Costituzionale ha stabilito che i *centros privados de educación diferenciada por sexos* possono ac-

agli oneri che pone sul bilancio pubblico non è oggetto di un diritto conseguente all'accertato possesso dei requisiti legali ma il frutto di una valutazione discrezionale dell'Amministrazione competente.⁴⁷

Per entrambe le tipologie di scuole non statali l'apertura è peraltro subordinata ad un'approvazione amministrativa volta a verificare l'esistenza di requisiti strutturali e la qualità dell'insegnamento impartito, che deve rispettare il programma educativo di base (*enseñanzas mínimas*) fissato dal Governo, salva la possibilità per i singoli istituti di integrare tale programma secondo il proprio orientamento pedagogico, religioso o ideologico, il quale deve emergere chiaramente nel progetto educativo di ciascun istituto al fine di consentire ai genitori e agli studenti di effettuare una scelta consapevole.⁴⁸

In Portogallo l'evoluzione del sistema scolastico, anche per un certo parallelismo delle vicende storiche (regime di Salazar), ha seguito un percorso simile a quello spagnolo ma con un'impronta che risulta tuttora più centralizzata.⁴⁹ Infatti, nonostante il proclamato pluralismo scolastico, il sistema continua a fondarsi sul rispetto rigoroso della centralità dello Stato nell'istruzione dei cittadini. Le scuole private, previamente autorizzate dal Ministero, se pure ammesse a diverse tipologie contrattuali che ne consentono un livello differenziato di finanziamento pubblico, per lo più solo parziale, rivestono un ruolo meramente sussidiario all'interno del sistema e sono soggette ad un processo di crescente assimilazione alla scuola pubblica.⁵⁰

In Italia, paese di forti tradizioni cattoliche e con la presenza bimillenaria della Santa Sede a Roma, a fronte di un insegnamento religioso cattolico costantemente presente nella scuola pubblica, anche durante il periodo liberale e separatista (1861-1929), la libertà della scuola ha sempre incontrato grandi difficoltà ad affermarsi concretamente e la questione scolastica resta tuttora un problema aperto.

Il legislatore liberale, prima sardo-piemontese poi unitario, avviando l'instaurazione di un sistema pubblico d'istruzione elementare, obbligatorio e

cedere «al sistema de financiación pública en condiciones de igualdad con el resto de centros educativos», tenuto conto che questo modello educativo «no causa discriminación» e «es respetuoso con la Constitución» (Trib. Const., sent. n. 31 del 10 aprile 2018, in www.olir.it). La sentenza ha inoltre ribadito la piena conformità ai principi costituzionali, in particolare al principio di laicità positiva cui è ispirata la Costituzione spagnola, dell'insegnamento su base volontaria della religione cattolica nella scuola pubblica.

⁴⁷ Per approfondimenti, cfr. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *La enseñanza*, in J. FERRER ORTIZ (COOR.), *Derecho eclesiástico del Estado español*. Sexta edición, EUNSA, Pamplona 2007, p. 280 ss.

⁴⁸ Cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità*, cit., pp. 184-185.

⁴⁹ In termini generali, cfr. V. CANAS, *Stato e Chiesa in Portogallo*, in G. ROBBERS (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 279 ss.

⁵⁰ In argomento, cfr. C. L. GLENN, J. DE GROOF, *Un difficile equilibrio. Sistemi scolastici e libertà di insegnamento nell'Europa continentale mediterranea*, cit., p. 215 ss. Per riferimenti più aggiornati, cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità*, cit., p. 185 ss.

gratuito (legge Casati, 1859), formalmente proclamò la libertà di insegnamento come corollario dei principi liberali ma senza riconoscere validità ai titoli di studio rilasciati dalle scuole private, se non a quelle fortemente assimilate alle pubbliche (c.d. *scuole a sgravio* e *scuole pareggiate*), e negando loro ogni forma di sostegno pubblico (una “libertà regolata”) per il timore di accrescere l’influenza della Chiesa. Inoltre sopprese gli ordini religiosi, molti dei quali operanti nel campo dell’istruzione e dell’educazione, espropriandone i beni e vietandone la ricostituzione.⁵¹

La riforma Gentile (1923) rafforzò il primato della scuola statale, restringendo l’iniziativa privata, sottoposta a regime autorizzatorio, e forzandola verso una crescente assimilazione alla scuola pubblica. Il regime fascista compensò queste forti limitazioni dell’istruzione privata con il Concordato del 1929, che da un lato consentì la ricostituzione degli ordini religiosi, dall’altro operò una pervasiva riconfessionalizzazione della scuola pubblica, ove l’insegnamento della religione cattolica divenne materia obbligatoria, salvo dispensa, in ogni ordine e grado della scuola pubblica, raggiungendo in tal modo un equilibrio ritenuto soddisfacente dalla Chiesa.⁵²

La libertà della scuola e dell’insegnamento fu acquisita definitivamente solo con la Costituzione repubblicana del 1948, con una formulazione che, tenendo conto anche della garanzia costituzionale fornita ai Patti lateranensi (art. 7), riconosce il diritto di enti e privati di istituire scuole di ogni ordine e grado “senza oneri per lo Stato” (art. 33, co. 3): inciso che fu a lungo interpretato come un divieto assoluto di finanziamenti pubblici all’istruzione privata.⁵³ Divieto solo negli ultimi decenni attenuato dalla progressiva ma timida affermazione, da parte dei legislatori regionali, del diritto allo studio per agevolare l’assolvimento dell’obbligo scolastico.⁵⁴ Solo nel 2000, a più di cinquant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione, il legislatore ha attuato l’altro principio costituzionale incidente sulla materia, ovvero l’istituto della parità scolastica.

Secondo la legge n. 62 del 2000 il sistema nazionale d’istruzione è com-

⁵¹ Per approfondimenti, cfr. C. CARDIA, *Risorgimento e religione*, Giappichelli, Torino 2011, p. 129 ss.

⁵² Sull’evoluzione storica della legislazione italiana, prima unitaria e poi fascista, sulla scuola, A. TALAMANCA, *Libertà della scuola libertà nella scuola*, CEDAM, Padova 1975, pp. 131 ss., 216 ss.

⁵³ Sui principi costituzionali concernenti la libertà della scuola e dell’insegnamento, cfr. G. DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti tra Stato e Chiesa*, 2° ed., Pàtron, Bologna 1989, p. 49 ss.

⁵⁴ In argomento cfr. P. CAVANA, *Buona scuola, diritto allo studio e parità scolastica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. fam. pers.*, 2005, II, p. 786 ss.; R. BOTTA, *Il finanziamento “pubblico” della scuola privata nella recente esperienza della legislazione regionale*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1999, II, p. 381 ss.; P. CAVANA, *Contributi alle scuole non statali e nuovi poteri delle Regioni (D.Lgs n. 112/1998)*, in *Dir. fam. pers.*, 1998, II, p. 1337 ss.

posto da scuole statali e *scuole paritarie*, private e degli enti locali. Il riconoscimento della parità, che abilita la scuola al rilascio di titoli di studio aventi valore legale, avviene sulla base di un accertamento del Ministero circa la conformità agli ordinamenti didattici generali, quelli previsti per la scuola statale, e il possesso di una serie di requisiti strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti (abilitazione). Alle *scuole paritarie private* è riconosciuta piena libertà per quanto concerne l'indirizzo culturale e pedagogico-didattico, che deve essere esplicitato in un documento – il progetto educativo – «in armonia con i principi della Costituzione» e che ciascuna di esse deve avere per consentire una scelta consapevole agli alunni e alle famiglie. D'altra parte queste scuole, in quanto svolgono un «servizio pubblico» – precisa la legge – «accolgono chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi», e al loro interno non possono essere rese obbligatorie le attività extracurricolari che implicino l'adesione ad una particolare ideologia o confessione religiosa (art. 1, co. 3, l. cit.).⁵⁵

Il punto debole della legge è però la sostanziale assenza, a fronte dei numerosi obblighi di conformazione ivi previsti, di qualsiasi forma di finanziamento pubblico per le scuole paritarie private, ciò che, se da un lato perpetua una situazione di forte disparità di carattere economico nell'accesso ai due canali d'istruzione,⁵⁶ dall'altro sta determinando la progressiva chiusura di molte scuole paritarie, per lo più cattoliche,⁵⁷ con l'effetto di ridurre il pluralismo complessivo del sistema scolastico. Infatti la legge prevede soltanto l'assegnazione di modeste borse di studio «di pari importo» per gli alunni di scuole sia statali che paritarie a titolo di diritto allo studio, cui si affiancano eventuali ulteriori provvidenze previste da alcuni legislatori regionali (*buoni scuola* statali e regionali, sempre di modesta entità).⁵⁸

Le scuole prive del riconoscimento della parità, o *scuole non paritarie*, possono svolgere un'attività organizzata di insegnamento ma devono comun-

⁵⁵ Per approfondimenti, cfr. F. FRENI, *L'identità degli istituti d'istruzione confessionali. Riforme e scuole non statali*, Giuffrè, Milano 2007, p. 205 ss. Specificamente sulla legge per la parità scolastica e sui suoi limiti, cfr. G. DALLA TORRE, *La scuola cattolica nella parità*, in *Scuola Cattolica Parità Chiesa Locale*. Atti Seminario di Studio 21 ottobre 2002. Supplemento n. 2 di *Religione Scuola Città*, Anno IX n. 3 (2003), pp. 9-37.

⁵⁶ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5° ed., Giappichelli, Torino 2014, p. 271.

⁵⁷ Segnala il problema, nei termini di «una domanda di giustizia», il documento della CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA - COMMISSIONE EPISCOPALE PER L'EDUCAZIONE CATTOLICA, LA SCUOLA E L'UNIVERSITÀ, Nota pastorale *La scuola cattolica risorsa educativa della Chiesa locale per la società*, Figlie di San Paolo, Milano 2014, pp. 38-39.

⁵⁸ Cfr. F. FRENI, *L'identità degli istituti d'istruzione confessionali*, cit., p. 256 ss. Sulle ulteriori possibili provvidenze, tra cui una parziale detrazione dall'IRPEF delle spese sostenute per la frequenza di scuole paritarie, cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità*, cit., pp. 209-210.

que presentare una serie di requisiti, soggetti a vigilanza da parte delle autorità scolastiche, resi oggi (legge n. 27 del 2006) più esigenti rispetto al passato, prima fra tutti «un progetto educativo e relativa offerta formativa, conformi ai principi della Costituzione e all'ordinamento scolastico italiano» (art. 1 bis, co. 4, l. cit.): requisiti, particolarmente quest'ultimo, che se da un lato rende assai difficile l'istituzione di scuole islamiche, prevenendo rischi di radicalizzazione o segregazione di segmenti della rete scolastica, dall'altro riduce ulteriormente la libertà della scuola. In assenza di tali requisiti è fatto divieto a tali istituti e attività di insegnamento di assumere la denominazione di "scuola".⁵⁹

In sostanza, come è stato giustamente osservato, «nei fatti, ad oggi, l'Italia non ha un sistema di finanziamento pubblico della scuola privata, organico o sistematico, comparabile alle altre esperienze europee».⁶⁰

6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'evoluzione dei sistemi scolastici in Europa evidenzia, pur tra persistenti differenze tra le varie esperienze nazionali, la tendenza verso un modello unico di istruzione, basato su alti standard di qualità, che favorisca l'inclusione sociale e culturale, assicurando pari opportunità ai cittadini e contrastando possibili derive segregazioniste e rischi di radicalizzazione di segmenti scolastici emersi a seguito dei fenomeni migratori.

L'antica e secolare *querelle* tra scuola pubblica e scuola privata confessionale, che si è alimentata per lungo tempo in alcuni paesi delle ricorrenti tensioni tra Stato e Chiesa e di contrapposte visioni ideologiche, sembra essersi esaurita quasi ovunque, come dimostra l'acquisita integrazione delle scuole private in possesso di determinati requisiti all'interno di sistemi scolastici più coesi.⁶¹ Nel contempo emergono le nuove sfide educative e culturali poste dalla relativizzazione dei valori e dalla crescente multiculturalità, che richiedono una rinnovata presenza e testimonianza cristiana all'interno di

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 203-204.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 205-206.

⁶¹ Si tratta di un processo ormai in fase avanzata. Già più di vent'anni fa, in uno studio sul rapporto tra religione e diritto nell'Europa occidentale, si osservava su questo tema: «in Europa è pacifico che, accanto alla scuola pubblica, esistano scuole private: queste scuole però non si situano al margine del sistema educativo generale ma in qualche modo vi sono integrate e dunque un intervento dell'amministrazione, almeno di carattere *soft*, è necessario per assicurare l'omogeneità del modello» (S. FERRARI, I. C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1997, p. 116). Al riguardo si può aggiungere che negli ultimi decenni è maturata, anche grazie alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, una maggiore consapevolezza circa i fondamentali principi di libertà e di pluralismo implicati nell'affermazione di un modello integrato pubblico-privato di istruzione e formazione, ciò che ha richiesto l'intervento del *legislatore*, non della sola amministrazione, per stabilire garanzie di autonomia e forme di sostegno pubblico delle scuole private, molte delle quali confessionali, a fronte dei maggiori oneri di conformazione previsti e degli standard di qualità richiesti.

sistemi d'istruzione pubblici più integrati e maggiormente sensibili al valore del pluralismo, anche religioso.⁶²

Il finanziamento pubblico delle scuole private, tra cui quelle confessionali, attuato secondo i vari modelli sopra richiamati, è uno dei principali strumenti di cui lo Stato-comunità può avvalersi per favorire e promuovere questa tendenza, che al tempo stesso arricchisce il pluralismo educativo e formativo del sistema scolastico complessivo, ne rafforza la coesione sulla base dell'adesione ad alcuni fondamentali valori comuni e valorizza la libertà di scelta degli alunni e delle famiglie.

⁶² Per un efficace richiamo alle nuove sfide che si pongono oggi in Italia alla scuola cattolica e, più in generale, alla scuola italiana, tra cui l'“emergenza educativa” (Benedetto XVI) e quella dell'integrazione tra le culture in un mondo sempre più globalizzato, cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA - COMMISSIONE EPISCOPALE PER L'EDUCAZIONE CATTOLICA, LA SCUOLA E L'UNIVERSITÀ, Nota pastorale *La scuola cattolica risorsa educativa della Chiesa locale per la società*, cit., p. 11 ss.