

Sara Musci

Pluralismo scolastico e libertà di educazione: il modello tedesco. Per un approccio comparativo

Scholastic pluralism and freedom of education: the German model. For a comparative approach

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Lo Stato quale responsabile ultimo dell'istruzione – 3. La diffusione delle scuole private nel Secondo Dopoguerra e la disciplina costituzionale – 4. L'autonomia didattico-formativa delle *Ersatzschulen* – 5. Il finanziamento delle scuole private – 6. Le rette scolastiche – 7. Le scuole private come «agenti di cambiamento». Spunti per un'analisi comparativa

The essay is aimed at examining the German private school experience with particular focus on the educational autonomy and the financial aspect of the *Ersatzschulen*. This school system is characterized by a synergy between private entities and government, which, ultimately, remains the educational responsible party. By highlighting some of the strengths of the German school system, it is intended to offer, in a comparative perspective, some cues for the reevaluation of the Italian private school system, starting from the belief that an authentic educational pluralism that is an expression of a shared educational pact between family and school may be the way to effectively and concretely intervene in the current “educational emergency”.

KEYWORDS: Libertà di educazione; pluralismo scolastico; scuole private

1. Introduzione

Se uno studente della città di Berlino, giunto al termine del percorso della *Grundschule*, optasse per il proseguimento degli studi presso il *Gymnasium* della *Katholische Theresienschule* della sua città, la sua famiglia si troverebbe a dover corrispondere una retta mensile compresa tra i 20 e i 425 euro a seconda del reddito imponibile annuale, assistita dalla possibilità di ottenere

sconti in caso di più fratelli frequentanti il medesimo istituto¹. L'ammontare delle rette, evidentemente contenuto, è senz'altro dovuto al fatto che il *Träger* del *Gymnasium* è l'Arcidiocesi di Berlino, che sostiene la maggior parte dei costi di gestione dell'attività dell'istituto. Si tratta di un fenomeno, come noto, assai diffuso in Germania e comprovante la proficua cooperazione tra Chiese – cattolica ed evangelica – e Stato in ambito scolastico, frutto di un «lungo processo storico caratterizzato dalla necessità di trovare, all'interno del mondo germanico, condizioni di equa coesistenza fra diverse confessioni religiose e i diversi interessi fra queste e il potere politico»².

Tale integrazione, assai proficua anche sul piano economico, può costituire uno stimolo alla rivalutazione del sistema italiano, ancora alla ricerca di una efficace sinergia tra realtà educative e scolastiche di matrice confessionale o ascrivibile ad iniziative culturali della società civile e servizi educativi e scolastici erogati dallo Stato.

La feconda sinergia tra pubblico e privato maturata in Germania presenta anche un secondo profilo di interesse, che riguarda il tema dell'educazione intesa nel suo significato più profondo e pregnante. Si è persuasi, infatti, che le scuole, e quelle private in particolare, in quanto espressione di quel pluralismo che è tratto caratteristico dei paesi democratici, giochino una partita decisiva sul campo dell'attuale «emergenza educativa», per vincere la quale si rende anzitutto necessaria la collaborazione con le famiglie dei giovani. In questo senso, una lettura molto lucida del problema è stata a più riprese proposta dal Magistero pontificio, che facendosi portavoce di questa emergenza ormai da decenni, ha spiegato con acutezza e lungimiranza che essa origina «principalmente dalla rottura del 'patto educativo' tra istituzioni, famiglie e persone»³, rispecchia «una crisi dei rapporti e delle comunicazioni tra le generazioni»⁴ ed è «confermata dagli insuccessi a cui troppo spesso vanno incontro i nostri sforzi per formare persone solide, capaci di collaborare con gli altri e di dare un senso alla propria vita»⁵. Tuttavia il Magistero, lungi dall'attestarsi a una cruda analisi del problema, si spinge fino alla proposta di una strada per affrontare questa crisi: essa viene descritta come una 'alleanza', concepita nel contesto del «villaggio dell'educazione», tra scuola, docenti e

¹ <https://theresienschule.de/service/schulordnung>; si veda in particolare il documento *Schulgeldregelung*, nel quale sono specificati i tre scaglioni di reddito: sotto i 25.000 euro di imponibile annuale, la retta mensile è pari a 20 euro. Dai 25.000 euro ai 150.000, l'importo è pari al 3,4% del reddito imponibile, da un minimo di 70 euro a un massimo di 425. Tali importi sono scontati del 25% per il secondo figlio, del 50% per il terzo e si azzerano per il quarto.

² A. FRANCA, L. TRAPASSI, *I rapporti giuridici tra lo Stato e la Chiesa in Germania*, Giappichelli Editore, Torino, 2021, p. 14.

³ CONGREGAZIONE PER L'EDUCAZIONE CATTOLICA, *L'identità della scuola cattolica per una cultura del dialogo*, 25 gennaio 2022, in www.vatican.va, pp.6-7.

⁴ *Ibidem*.

⁵ BENEDETTO XVI, *Lettera alla diocesi e alla città di Roma sul compito urgente dell'educazione*, 21 gennaio 2008, in www.vatican.va.

genitori e volta alla formazione integrale della persona. Una esperienza vivente del tentativo di ricucire questa «alleanza» viene proprio dalla realtà di quelle scuole che, caratterizzate da una «marcata ispirazione ideale», richiedono un rapporto scuola/famiglia più stretto «in considerazione dell'*iter* motivazionale condiviso con maggiore esplicitzza ed al carico ingente di sacrificio economico implicato, che spinge sovente a concertare forme di solidarietà quotidiana»⁶: è a partire da queste esperienze che la scuola, forte della collaborazione tra genitori e docenti, può non arrestarsi alla condizione di “istituzione”, ma divenire una comunità educante. Inoltre, proprio in virtù della loro «carica alternativa», le scuole private «potrebbero risultare, nell’attuale clima secolarizzato e spesso povero di valori forti, le più feconde anche per la comunità civile»⁷.

2. Lo Stato quale responsabile ultimo dell’istruzione

L’equilibrio che la Germania ha saputo raggiungere in tema di pacifica coesistenza tra scuole statali e scuole private costituisce, come si è anticipato, uno dei molteplici risvolti di una lunga consuetudine di rapporti, sovente conflittuali, con la Chiesa. Questo ha favorito, attraverso i decenni, la maturazione di «un clima di valorizzazione delle diversità che, se da un lato non è esente da alcune contraddizioni, dall’altro rende la Germania un mirabile esempio di società pluralista e rispettosa delle differenti culture dalle quali proviene una parte ormai significativa dei suoi abitanti»⁸: traguardo che è stato raggiunto grazie all’applicazione del modello di relazioni inaugurate con le due Chiese maggiori a tutte le altre entità in qualche modo rappresentative dell’appartenenza confessionale o filosofica della popolazione. Si tratta di una prassi relazionale che, oltre a documentare l’estrema vitalità del diritto ecclesiastico tedesco⁹, ha trovato un ottimo terreno di verifica in ambito scolastico.

Le scuole private in Germania vantano una lunga tradizione. Se già a partire dalla riforma luterana il compito di istruire i cittadini viene avocato direttamente allo Stato e non è più delegabile *in toto* alle Chiese, si diffonde al contempo la consapevolezza che la presenza di scuole private di carattere confessionale non rappresenti una minaccia al sistema, bensì un valore che necessita di essere tutelato in vista della formazione della persona e della collettività. La religione e la conseguente appartenenza confessionale, infatti,

⁶ C. MINELLI, *L'alleanza tra scuola e famiglia. Magistero ecclesiale ed esperienza giuridica*, in C. MINELLI (cur.), *Scuola, religione, nuove generazioni. Esperienza giuridica e risorse del futuro (Atti del Convegno di Studi Veneranda Biblioteca Ambrosiana – Milano, 21 novembre 2019)*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 81.

⁷ F. FRENI, *L'identità degli istituti d'istruzione confessionali*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 166.

⁸ A. FRANCA, L. TRAPASSI, *I rapporti giuridici tra lo Stato e la Chiesa*, cit., p. 14.

⁹ Cfr. *ivi*, p. 16.

sono da sempre stimate una ricchezza per la società e non sono viste come un ostacolo da rimuovere o da circoscrivere alla sfera intima dell'individuo.

Nel XVII secolo nascono i primi progetti completi di normazione della realtà scolastica: la riforma più significativa è attribuita a Federico il Grande di Hohenzollern ed è stata emanata nel 1765 per il territorio prussiano. In essa compare l'obbligo scolastico e il tentativo, da parte dello Stato, di controllare le opere di istruzione sorte per iniziativa dei privati, senza per questo estrometterne i gestori: a riprova di ciò, l'art. 3 della Costituzione Prussiana del 1794 (*Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten*) stabilisce che chiunque può fondare una scuola privata, purché documenti la propria capacità per tale attività e presenti il proprio progetto affinché venga sottoposto ad approvazione.

Si tratta di un approccio destinato a perdurare nei due secoli successivi: seppur con formulazioni leggermente diverse, la Costituzione dello Stato di Prussia del 1848 (art. 22), la Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919 (art. 146) e la Costituzione Tedesca del 1949 (art. 7 co. 4) riconoscono, per un verso, il diritto del singolo di dar vita a scuole private, ma dall'altro sottolineano il ruolo dello Stato, definito come il primo responsabile dell'istruzione nel territorio nazionale e incaricato del compito di conferire l'approvazione alle scuole private eventualmente fondate. È opportuno peraltro tenere a mente che la competenza in materia di cultura e di istruzione viene assegnata, sin dall'unificazione del 1871, ai *Länder*, che godono di ampia autonomia in materia, salvo il tentativo di perseguimento di un certo grado di uniformità attraverso organismi sovraregionali¹⁰. Se dunque è il *Grundgesetz* a stabilire i punti fermi in materia di istruzione, la normativa di dettaglio è poi affidata a ciascun *Landesrecht*, con il conseguente profilarsi di discipline tra loro piuttosto difformi. Accanto a queste fonti legislative si affianca il diritto di matrice giurisprudenziale, elaborato dal *Bundesverfassungsgericht* (Corte Costituzionale Federale) e, seppur con minore pervasività, da ciascun *Verwaltungsgericht* (tribunale amministrativo).

Occorre poi tener presente che, sin dalle origini e fino agli anni '30 del Novecento, la scuola statale tedesca si caratterizza per un impianto fortemente confessionale, di ispirazione cattolica o luterana: questa caratteristica sta alla base della norma frutto del combinato disposto degli artt. 146 e 147 della Costituzione della Repubblica di Weimar, a tenore della quale le autorità pubbliche (*rectius*, i Comuni) devono istituire scuole popolari improntate alla confessione o alla concezione filosofica degli *Erziehungsberechtigten* (tutori legali), la cui volontà deve essere tenuta in massimo conto. Specularmente, scuole private improntate a un determinato credo o pensiero possono essere

¹⁰ È il caso, ad esempio, della Conferenza dei Ministri della Cultura, istituita nel 1948, o della Commissione *Bund-Länder* (Stato – Regioni), creata nel 1970.

fondate solamente qualora non siano già presenti sul territorio comunale scuole affini, o per qualsiasi ragione ne sia impedita la fondazione¹¹.

Di questa disciplina sorprende l'attenzione rivolta alla volontà degli esercenti la responsabilità genitoriale, tutelata al punto da potersi concretare nella pretesa di fondazione, da parte di enti pubblici, di una scuola conforme ai *desiderata* della famiglia; e sorprende ancor di più se si tiene conto che è stata formulata in un contesto culturale e giuridico non ancora particolarmente sensibile al diritto prioritario dei genitori nell'educazione della prole. Da questo si evince come siffatta disposizione – e a maggior ragione l'*humus* culturale in cui è stata concepita – abbia in qualche modo preparato il terreno alla maturazione della cooperazione tra scuole statali e scuole paritarie, che certamente non potrebbe essere così sinergica ed equilibrata in assenza di una valorizzazione *a priori* del ruolo e delle conseguenti scelte genitoriali. In altre parole, non sembra esagerato scorgere in queste disposizioni una prima forma di tutela di quel pluralismo, scolastico *in primis*, che caratterizzerà la *Bundesrepublik* dal Secondo Dopoguerra in avanti. All'epoca della approvazione della Costituzione di Weimar, infatti, i tempi non erano ancora sufficientemente maturi perché questi principi potessero trovare immediata attuazione, ma si trattava essenzialmente di un compromesso concluso dai partiti in fase di lavori preparatori: la formulazione mirava a «conciliare le istanze di coloro che erano legati ideologicamente alla tradizione tedesca della preminenza del ruolo dello Stato e le richieste di chi intendeva superare tale situazione», tracciando così la via del pluralismo educativo¹².

Nella prospettiva di uno studio del grado di autonomia riconosciuto alle scuole private e di pluralismo scolastico, vengono in rilievo almeno tre profili meritevoli di specifica indagine: l'autonomia didattico-formativa, l'autonomia finanziaria e l'autonomia gestionale. In questa sede si intende

¹¹ *Weimarer Reichsverfassung*, Art. 146, co. 2: «Innerhalb der Gemeinden sind indes auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb, auch im Sinne des Abs. 1, nicht beeinträchtigt wird. Der Wille der Erziehungsberechtigten ist möglichst zu berücksichtigen. Das Nähere bestimmt die Landesgesetzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes»; art. 147, u.c.: «Private Volksschulen sind nur zuzulassen, wenn für eine Minderheit von Erziehungsberechtigten, deren Wille nach Artikel 146 Abs. 2 zu berücksichtigen ist, eine öffentliche Volksschule ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung in der Gemeinde nicht besteht oder die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt».

¹² S. MANZIN MAESTRELLI, *Libertà e finanziamento della scuola privata: l'esperienza tedesca*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, XXXIII (1989)/4, p. 153. L'Autrice sottolinea nel prosieguo come «le ambiguità insite nel compromesso vennero emergendo nel corso degli anni, e la stessa dottrina, confortata dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa sui controlli delle scuole, generalmente non favorevoli agli istituti privati, si mostrò più propensa a richiamarsi ai principi che erano stati affermati in epoca liberale» e come la scuola privata risultasse nei fatti «dipendente dal sistema scolastico pubblico, soprattutto attraverso l'istituto del controllo sull'intero *Schulwesen* previsto dagli artt. 144 e 147 della Carta».

mettere a fuoco i primi due aspetti, rinviando ad altra occasione l'approfondimento di quello gestionale.

3. La diffusione delle scuole private nel Secondo Dopoguerra e la disciplina costituzionale

L'art. 7 co. 4 della Costituzione del 1949, dedicato all'istruzione privata, riprende in larga misura il contenuto degli articoli 143, 146 e 147 della *Weimarer Reichsverfassung* ed è, a sua volta, il frutto di un compromesso tra le forze politiche impegnate nella Conferenza di Herrenchiemsee¹³. In esso si parla, per un verso, di scuole private come «sostitutive di quelle pubbliche» (*Ersatzschulen*) e la libertà di una loro fondazione viene inserita tra i diritti fondamentali; per altro verso, però, si riafferma il controllo statale sull'intero sistema scolastico attraverso la previsione della necessità di ottenere previamente un'autorizzazione da parte dell'autorità competente e dell'obbligo di rispetto della legislazione di ciascun *Land* in materia scolastica. Limitazioni più rigorose permangono a proposito della fondazione di *private Volksschulen*¹⁴.

Le previsioni costituzionali in esame consentono, nell'immediato dopoguerra, di istituire scuole private per soccorrere all'incapacità dello Stato di provvedere in tempi celeri al ripristino di un efficiente sistema scolastico: tra la seconda metà degli anni Quaranta e gli anni Cinquanta nascono su iniziativa privata numerose realtà scolastiche, tra cui prevalgono in percentuale le scuole superiori (*Realschule, Hauptschule e Gymnasium*). Tra la metà degli anni Cinquanta e la metà degli anni Settanta, il numero di studenti frequentanti istituti privati aumenta da 278.000 a 539.000¹⁵, *trend* che si stabilizza negli anni Sessanta con la ripresa dell'iniziativa statale, per tornare di nuovo a crescere nel corso degli anni Novanta: tra il 1992 e il 2012 il numero degli istituti privati sale da 1.991 a 3.500 unità e cresce correlativamente quello degli studenti che optano per tali scuole, da 445.000 a quasi 731.000 in venti anni (dal 4,8% al 8,5% del totale degli allievi

¹³ *Grundgesetz*, Art. 7 co. 4: «Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen.

Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist».

¹⁴ *Grundgesetz*, Art. 7 co. 5: «Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht».

¹⁵ T. KOINZER, A. LESCHINSKY, *Privatschulen in Deutschland*, in *Zeitschrift für Pädagogik*, LV (2009)/5, p. 670.

tedeschi)¹⁶. Da un lato questa crescita va imputata per buona parte al crollo della DDR e quindi alla cessazione del divieto di istituire nelle regioni appartenute all'URSS scuole private, cui segue un 'fermento fondativo' di tali istituti sulla scorta dei modelli già diffusi nella Germania Occidentale; d'altro canto, però, una significativa crescita di questi numeri è documentata contemporaneamente anche nella ex BRD e dunque segnala una tendenza generale della popolazione, almeno in parte indipendente dal trascorso storico di ciascuna regione tedesca¹⁷.

L'espansione delle scuole private è riconducibile alla convergenza di diversi fattori. In primo luogo, il calo delle nascite, che ha segnato anche la Germania a partire dagli anni 2000, ha reso difficile in diversi casi il raggiungimento del numero minimo di studenti richiesto dalla legge per formare una classe in una scuola statale, con la conseguenza che, specialmente nei centri più piccoli, è stato proprio lo Stato a favorire l'istituzione di scuole private, libere dai vincoli di *target* numerici, a fronte della chiusura inevitabile di istituti statali¹⁸. Lo Stato quindi agevola l'iniziativa privata perché legge in essa un possibile risparmio dei costi a proprio carico¹⁹: non tanto perché le spese vengano accollate alle famiglie – che, come si vedrà, non sono quasi mai tenute al pagamento di importi elevati per la frequenza delle scuole da parte dei loro figli –, quanto perché, rispetto alla gestione di una scuola statale, quella privata richiede un esborso minore rapportato ad una maggiore efficienza. È il caso, ad esempio, del *Land* di Brandeburgo, in cui ben 149 scuole statali di primo grado sono state chiuse tra il 1990 e il 2003 perché, a causa del calo delle nascite, non è stato raggiunto il numero minimo. Le famiglie allora, in collaborazione con le autorità ecclesiali, hanno ottenuto la riapertura di alcuni istituti in forma privata, che i comuni hanno concesso proprio in quanto «private schools offer municipalities cost savings for school maintenance in rural areas and even in small villages»²⁰.

Un secondo fattore che ha implementato l'istituzione delle scuole private è stato il cosiddetto «PISA shock»: i risultati dei test somministrati nel 2001 agli studenti tedeschi nel contesto dell'indagine OCSE rivelavano il loro posizionamento al di sotto della media europea quanto alle *performance*

¹⁶ DESTATIS KONTEXT, *Privatschulen in Deutschland – Fakten und Hintergründe*, Statistisches Bundesamt (Destatis) in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder, 2020, www.destatis.de; M. KRAUL, *Privatschulen in Deutschland*, 2014, www.bpb.de.

¹⁷ Nell'anno scolastico 2007/2008 i dati mostrano un incremento pari al 21,7% delle scuole private nei territori della Germania Occidentale e un incremento del quintuplo nelle nove nuove regioni (cfr. T. KOINZER, A. LESCHINSKY, *Privatschulen in Deutschland*, cit., p. 671).

¹⁸ T. KOINZER, T. MAYER, *Private Schulen. Entwicklung und empirische Befunde unter besonderer Berücksichtigung des Grundschulwesens*, in *Zeitschrift für Grundschulforschung*, VIII (2015)/2, p. 36.

¹⁹ T. KOINZER, R. NIKOLAI, F. WALDOW, *Private Schools and School Choice in Compulsory Education. Global Change and National Challenge*, Springer VS, Wiesbaden, p. 91.

²⁰ *Ibidem*.

scolastiche in matematica, scienze e comprensione del testo. Quello che a ragione è stato definito un autentico “shock”, tale da indignare l’opinione pubblica e scatenare un intenso dibattito anche a livello politico, costringeva il governo a significativi investimenti in ambito scolastico, che coinvolgevano in misura assai significativa anche gli istituti privati, al fine di garantire un’istruzione di qualità sempre maggiore²¹. Accanto al potenziamento degli strumenti ispettivi per vagliare la qualità didattica e la preparazione degli insegnanti, si stabiliva di puntare anche al rafforzamento delle possibilità di scelta dei genitori in campo scolastico. Il raggiungimento di questo obiettivo tuttavia è reso difficile dalle politiche scolastiche tedesche, che nella maggior parte dei *Länder* non prevedono possibilità di scelta da parte delle famiglie in ordine alla scuola ove istruire i figli: per le scuole primarie, infatti, le iscrizioni devono essere effettuate nella scuola del quartiere di residenza²², mentre per la scuola secondaria in molte regioni sono gli insegnanti del grado inferiore a stabilire, sulla base dei voti, se l’alunno potrà frequentare il *Gymnasium* oppure sia meglio indirizzarlo ad una formazione tecnica o professionale. È in questo rigido contesto normativo che si collocano le scuole private, le quali offrono una effettiva possibilità di scelta alle famiglie non solo in relazione al tipo di scuola e all’orientamento pedagogico, ma anche in ordine al quartiere e all’ambiente sociale frequentato dai figli.

Il sistema scolastico privato tedesco contempla due tipi di istituti, le *Ersatzschulen* e le *Ergänzungsschulen*. Le prime consentono agli studenti di adempiere all’obbligo scolastico tramite un’offerta formativa sostanzialmente conforme a quella delle corrispondenti realtà statali e godono di una specifica tutela di rango costituzionale (v. *Grundgesetz*, art. 7, co. 4, secondo periodo²³), in virtù della quale, soprattutto a seguito di decisive pronunce della Corte Costituzionale Federale, possono accedere a sovvenzioni statali in presenza di determinati requisiti²⁴. La categoria delle *Ergänzungsschulen*, invece, riguarda quasi esclusivamente l’ambito della formazione professionale e include quegli istituti che, non essendo vincolati a un programma didattico ministeriale, sono abilitati a proporre percorsi e piani differenti da quelli ordinari e la cui validità ai fini dell’assolvimento dell’obbligo, di regola esclusa se non in casi eccezionali, è disciplinata in modo differente in ciascun *Land*. In particolare, tre mesi prima che abbiano inizio le lezioni, ciascun istituto deve segnalare al Ministero competente

²¹ Cfr. M. DAVOLI, H. ENTORF, *The PISA Shock, Socioeconomic Inequality, and School Reforms in Germany*, in *IZA Policy Paper*, CXL (2018).

²² S. JÄHNEN, M. HELBIG, *The dynamics of socio-economic segregation: What role do private schools play?*, in *Urban Studies* 2023, LX (2023)/4, p.736, ove peraltro si afferma che «an exception can be found in the most populous federal state of Germany, North Rhine-Westphalia (NRW): starting in the school year 2008/2009, NRW abolished compulsory catchment areas for public primary schools».

²³ V. nota 13.

²⁴ V. *infra*, par. 4.

l'istituzione della scuola mediante la presentazione dei programmi didattici e della documentazione dell'autorità scolastica, l'indicazione della formazione precedente di dirigenti scolastici e personale docente e le informazioni relative alla struttura della scuola²⁵. La difformità dal modello pubblico preclude loro, di regola, la possibilità di ottenere finanziamenti statali, ma la legislazione di ciascun *Land* può disporre anche in senso contrario²⁶. Dunque, mentre queste ultime scuole non devono previamente ottenere l'autorizzazione dall'autorità competente, ma è sufficiente che notifichino alla stessa la loro esistenza, le *Ersatzschulen* devono ricevere specifica approvazione dal Ministero del *Land* di appartenenza, il quale deve attestare che esse non sono inferiori alle scuole pubbliche per quanto attiene gli obiettivi didattici, la preparazione del personale docente e le condizioni strutturali degli edifici. Ancorché alle *Ersatzschulen* non sia richiesto di seguire esattamente i *curricula* predisposti a livello centrale per le scuole statali, esse sono tenute al rispetto dei valori costituzionali, al perseguimento degli obiettivi didattici fissati per ciascun tipo di scuola e ad attenersi alle regole stabilite per esami e promozioni. Inoltre, deve essere assicurato un adeguato trattamento economico e giuridico al personale docente. Infine, le scuole sostitutive sono obbligate al rispetto del *Sonderungsverbot*, cioè il divieto di discriminazione degli alunni sulla base della capacità reddituale delle famiglie di origine. Si tratta di un requisito fondamentale dotato di copertura costituzionale e attorno al quale ferve tuttora un vivace dibattito giuridico e sociologico, alimentato in particolare dalla constatazione che, benché le scuole non sembrino discriminare all'atto dell'iscrizione gli studenti sulla base delle condizioni reddituali, dal momento che nella maggior parte dei casi le rette scolastiche presentano importi ridotti o comunque scaglionati²⁷, nei fatti si assiste al fenomeno per cui le scuole private diventano il luogo in cui si conservano e si rafforzano determinate *élites* sociali – che è esattamente l'esito che la norma intende evitare attraverso la

²⁵ T. KOINZER, A. LESCHINSKY, *Privatschulen in Deutschland*, cit., p. 676.

²⁶ WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Privatschule im voruniversitären Bildungsbereich in Deutschland, Sachstand WD 3 – 3000 – 017/17*; T. KOINZER, A. LESCHINSKY, *Privatschulen in Deutschland*, cit., p. 676.

²⁷ Cfr. T. MAYER, T. KOINZER, *Sind Privatschulen die besseren Schulen? Über Forschungsdesiderate und (bislang) verpasste Datenerhebungen*, In L. JENBEN, D. TÖPPER & N. UHLENDORF (Hrsg.), *Interdisziplinäre Beiträge zur Bildungsforschung 2023*, Berlin Universities Publishing, pp. 117-118: «Das Statistische Bundesamt hat erstmals 2020 auf Basis der Lohn- und Einkommensstatistik eine kurze Übersicht zur durchschnittlichen Schulgelddhöhe veröffentlicht. Dies ist möglich, weil Eltern pro Kind 30 % des Schulgeldes (inklusive Aufnahmegebühren) steuerlich geltend machen können, höchstens jedoch 5.000 € jährlich. Demnach beträgt das durchschnittliche Schulgeld an deutschen Privatschulen ca. 2000 €/Jahr, wobei es je nach Region starke Abweichungen geben kann: Das höchste Schulgeld wird im Rhein-Kreis Neuss erhoben und liegt dort bei durchschnittlich 7.428 € (Statistisches Bundesamt, 2020, 10ff.). Berlin liegt mit einem durchschnittlichen Schulgeld von 2.322 €/Jahr nahe am bundesdeutschen».

formulazione in Costituzione del *Sonderungsverbot*²⁸. Questa contraddizione è certamente dovuta al fatto che molti *Länder* non hanno predisposto una disciplina regionale di dettaglio alla luce della quale valutare l'effettivo rispetto del precetto costituzionale, rendendolo così una mera dichiarazione di principio che, in mancanza di criteri direttivi specifici, non è possibile verificare nella prassi concreta²⁹.

4. L'autonomia didattico-formativa delle *Ersatzschulen*

Come si è osservato, uno dei requisiti elencati dal co. 4 dell'art. 7 del *Grundgesetz* ai fini dell'autorizzazione di *Ersatzschule* richiede che «die privaten Schulen in ihren Lehrzielen (...) nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen»: dunque, mentre la scuola pubblica è tenuta a conformarsi ad un programma prestabilito e pertanto è sottoposta ad ispezioni, a quelle private si richiede che il livello didattico offerto non risulti inferiore alla scuola statale, che in questo senso costituisce il termine di paragone. Tale formulazione tuttavia è da subito parsa ai giuristi tutt'altro che inequivocabile nella sua portata³⁰. La sua interpretazione ha presto rappresentato un problema e ha innescato un ampio dibattito giurisprudenziale sul significato della 'equipollenza' tra scuola pubblica e scuola privata sostitutiva e sul conseguente margine di libertà attribuibile a quest'ultima non tanto in termini di fondazione e gestione, chiaramente tutelati dal disposto dell'art. 7 del *Grundgesetz*, quanto da un punto di vista didattico ed educativo, per determinare in quale misura l'attività scolastica possa essere conforme alla natura confessionale o ideologica dell'istituto: in altre parole, «ci si è domandati se fossero sindacabili esclusivamente la qualità e i risultati degli insegnamenti impartiti (...) con un certo grado, quindi, di "indipendenza" dal confronto con l'ordinamento didattico dei corrispondenti istituti di Stato»³¹.

²⁸ Cfr. M. WEISS, *Allgemeinbildende Privatschule in Deutschland. Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens?* Springer, Berlin 2011 e M. HELBIG, R. NIKOLAI, M. WRASE, *Privatschule und die soziale Frage. Wirkung rechtlicher Vorgaben zum Sonderungsverbot in den Bundesländern*, in *Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 45, H. 3, pp. 357 – 380; S. JÄHNEN, M. HELBIG, *The dynamics of socio-economic segregation*, cit., ove peraltro si afferma, sulla base dei risultati dello studio condotto dagli Autori, che la diffusione delle scuole può essere un fattore decisivo per ridurre la separazione della società sulla base della capacità reddituale: «our main finding is consistent with previous work on the United States: where school choice options expand, residential segregation (modestly) declines. (...) Our findings suggest that educational policy has consequences that go far beyond the educational sphere: school choice availability likely promotes the residential integration of private schools attendees, thereby lowering urban segregation» (p. 747).

²⁹ M. WRASE, M. HELBIG, *Das Missachtete Verfassungsgebot – Wie das Sonderungsverbot nach Art. 7 IV 3 GG unterlaufen wird*, in *Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, XXXV (2016), p. 1597-1598.

³⁰ Cfr., tra gli altri, I. RICHTER, *Privatschulfreiheit – Bedürfen Art. 7 Abs. 4 und 5 GG einer grundlegenden Revision?*, in *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, IV (2013), p. 360.

³¹ S. MANZIN MAESTRELLI, *Libertà e finanziamento della scuola privata*, cit., p. 157.

Argomentando a partire dallo stretto vincolo che lega la didattica al progetto educativo, la dottrina ha affermato il principio della «*Gleichwertigkeit aber nicht Gleichartigkeit*», a tenore del quale a una *Ersatzschule* non si richiede una identità (*Gleichartigkeit*) con la scuola statale, bensì una equipollenza (*Gleichwertigkeit*): questo comporta che la singola scuola non sia obbligata a impiegare una determinata metodologia e sia libera di selezionare materiali educativi e metodi di insegnamento³². Infatti, tale principio implica «il rispetto del progetto educativo al quale si ispira l'attività del titolare della scuola e, di conseguenza, il riconoscimento di una larga autonomia nell'ordinamento didattico»³³.

Per lungo tempo, di fatto, la distinzione effettiva tra scuole private e statali è apparsa assai difficile, a causa della tendenza delle *Ersatzschulen* ad attenersi alla legislazione predisposta per le scuole pubbliche³⁴; un'inversione di rotta è avvenuta a partire da una pronuncia della Corte Costituzionale Federale del 1969, con cui i giudici hanno chiarito che il contenuto della norma non richiede l'identità tra i due tipi di scuole, pena la perdita della *Eigenschaft* della scuola privata³⁵.

Quanto poi al significato dell'espressione *Lehrzielen* ('finalità') contenuta nell'art. 7 del *Grundgesetz*, autorevole dottrina sostiene che esso non sia circoscrivibile all'acquisizione di competenze e conoscenze che la scuola deve assicurare, ma comprenda anche la necessaria maturazione di qualità personali imprescindibili in una società democratica, quali il pluralismo, la libertà, l'educazione civica³⁶: si tratta di principi contenuti nella Costituzione federale e implicitamente richiamati dal co. 1 dell'art. 28 del *Grundgesetz*³⁷.

Tale quadro costituzionale e giurisprudenziale, sinteticamente richiamato nei suoi capisaldi, costituisce per i *Länder* il punto di partenza per l'elaborazione del proprio *Schulgesetz*, ambito in cui gli Stati federali, come è stato più volte richiamato, sono dotati di competenza esclusiva.

Non essendo possibile in questa sede esaminare partitamente le legislazioni scolastiche di ciascun *Land* mettendone in rilievo le peculiarità, ci si limiterà a qualche riferimento normativo che pare particolarmente suggestivo; è opportuno tuttavia sottolineare come, soprattutto in virtù delle raccomandazioni inviate a più riprese ai *Länder* dalla conferenza dei Ministri della Cultura, non vi siano grosse differenze normative tra i vari *Schulgesetz*,

³² Cfr., in particolare, H. AVENARIUS, H. HECKEL, *Schulrechtskunde*, Luchterhand, Kriftel, 2000, pp. 198 e ss.

³³ S. MANZIN MAESTRELLI, *Libertà e finanziamento della scuola privata*, cit., p. 158.

³⁴ *Ivi*, p. 159.

³⁵ Cfr. BVerfGE 27, 195

³⁶ I. RICHTER, *Privatschulfreiheit für die Grundschulen von Sekten*, in *Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, XII (1992), p. 1162-1163.

³⁷ *Grundgesetz*, art. 28: «Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen».

perché di fatto ha sempre prevalso «uno spontaneo adeguamento delle legislazioni statali ai principi»³⁸ indicati dalle conferenze medesime.

Nel complesso delle legislazioni regionali scolastiche, il Baden-Württemberg si distingue per l'elevato grado di analiticità del proprio *corpus* normativo; inoltre, accanto al *Schulgesetz* di ordine generale, questo *Land* ha predisposto nel 1990 anche un *Gesetz für die Schulen in freier Trägerschaft* e dunque, per queste ultime, la disciplina contenuta nel primo testo normativo vale solo là dove espressamente richiamata³⁹.

Per quanto attiene l'autorizzazione (*Genehmigung*) che fa della scuola privata una *Ersatzschule*, la legislazione dedicata alle scuole *in freier Trägerschaft* dettaglia il contenuto dell'art. 7 del *Grundgesetz*. In particolare, da un punto di vista didattico si richiede che l'insegnamento sia basato su *Lehrpläne* approvati dall'autorità scolastica e che siano garantiti gli obiettivi didattici fissati per le corrispondenti scuole pubbliche⁴⁰.

In tutti i testi legislativi regionali si ricorre al concetto di *Gleichwertigkeit* ('equipollenza') per descrivere la relazione intercorrente tra l'offerta formativa delle realtà private e quella statale: il *Bezirksregierung* di *Düsseldorf*, in particolare, ha predisposto un documento volto a illustrare contenuti e limiti del controllo statale sulle scuole private nel *Land Nordrhein-Westfalen* e in esso chiarisce come tale concetto non implichi l'identità tra le due realtà, poiché altrimenti verrebbe meno il principio della *Privatschulfreiheit*, costituzionalmente tutelato, e pur riconoscendo intrinseca nel lemma una certa indeterminatezza, afferma che esso contiene sufficienti indicazioni per una sua concretizzazione⁴¹. Nel medesimo documento si precisa che la differenza tra il controllo effettuato dall'autorità competente sulla scuola statale differisce da quello svolto sulle realtà *in freier Trägerschaft* in quanto, nel primo caso, esso ha ad oggetto l'intero sistema scolastico, mentre nei confronti delle seconde il monitoraggio continuo si limita alla verifica del rispetto e della conformità dei requisiti richiesti ai fini della *Genehmigung*⁴².

³⁸ S. MANZIN MAESTRELLI, *Libertà e finanziamento della scuola privata*, cit., p. 157.

³⁹ *Schulgesetz für Baden-Württemberg* 2,2.

⁴⁰ *Gesetz für die Schulen in freier Trägerschaft* 10,2: «Die nach Absatz 1 gestellten Anforderungen werden unbeschadet des § 5 Absatz 2 erfüllt von einer Ersatzschule im Sinne des § 3 Absatz 1, wenn a) dem Unterricht ein von der Schulaufsichtsbehörde genehmigter Lehrplan zugrunde liegt, b) das Lehrziel der entsprechenden öffentlichen Schule erreicht wird».

⁴¹ *Ivi*, p. 8: «Der Begriff "gleichwertig" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der aber genügend Anhaltspunkte für eine Konkretisierung im Einzelfall enthält».

⁴² BEZIRKSREGIERUNG DÜSSELDORF, *Informationen zu Inhalt und Grenzen der staatlichen Schulaufsicht über private Ersatzschulen*, p. 7: «Während die Schulaufsicht bei den öffentlichen Schulen das gesamte Schulwesen umfasst (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 LV NRW, § 86 Abs. 1 und 2 SchulG), ist sie bei den privaten Ersatzschulen auf die Beachtung und Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen, der Vorschriften über die Erteilung von Zeugnissen und Berechtigungen sowie der sonstigen für private Ersatzschulen geltenden Vorschriften beschränkt».

La legislazione scolastica della Baviera dedica gli articoli 90 – 101 alle *Ersatzschulen*: ad esse, si dichiara, spetta la determinazione in ordine al «particolare carattere educativo, religioso o ideologico, dei metodi di insegnamento e di educazione, dei materiali didattici e delle forme di organizzazione dell'insegnamento» (art. 90), ma l'art. 93 riafferma l'autorità statale su di esse attraverso il conferimento, al Ministero competente, del potere di autorizzazione o di deroga in merito a programmi, esami e regolamenti scolastici⁴³.

Da un punto di vista strettamente didattico, dunque, al netto delle peculiarità strutturali che caratterizzano ciascun *Land* e non rilevabili in questa sede, si può in linea di principio affermare che le scuole private idonee ad operare come *Ersatzschulen* godono di una sostanziale libertà nella scelta dei metodi e nelle modalità di presentazione dei contenuti, ma sono tenute ad attenersi ai *Lehrpläne* ('programmi') predisposti a livello regionale e sono sottoposte ad un sistema di autorizzazione da parte dell'autorità competente⁴⁴.

5. Il finanziamento delle scuole private

Il finanziamento delle scuole private autorizzate dallo Stato si fonda normalmente su un modello 'a tre pilastri': il primo, più ingente, è rappresentato dalle sovvenzioni statali; il secondo è costituito dalle rette corrisposte dalle famiglie degli alunni, mentre il terzo include le risorse proprie del *Träger* della scuola, tra cui eventuali contributi percepiti dall'istituto (si pensi, ad esempio, alle somme erogate dalle Chiese cattolica o riformata alle scuole confessionali), donazioni di terzi, risparmi⁴⁵. In alcuni *Länder* il modello di finanziamento adottato dagli istituti si regge invece su due colonne soltanto, poiché i finanziamenti statali sono subordinati all'assenza di rette scolastiche: è questo il caso di Renania Settentrionale-Vestfalia, Renania-Palatinato e Saarland⁴⁶.

⁴³ *Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen*, art. 90, co. 2: «Sie sind im Rahmen der Gesetze frei in der Entscheidung über eine besondere pädagogische, religiöse oder weltanschauliche Prägung, über Lehr- und Erziehungsmethoden, über Lehrstoff und Formen der Unterrichtsorganisation»; *ivi*, art. 93: «Das zuständige Staatsministerium kann Mindestlehrpläne und Mindeststudententafeln erlassen oder genehmigen, den Abschluss der Ausbildung von Prüfungen abhängig machen, Prüfungsordnungen erlassen oder genehmigen und Schulordnungen genehmigen. Das zuständige Staatsministerium kann in Einzelfällen Ausnahmen genehmigen».

⁴⁴ Per una disamina dei vari *Lehrpläne* si suggerisce di consultare il sito web bildungsserver.de, che reindirizza alla pagina del *Kultusministerium* del *Land* selezionato.

⁴⁵ P. AKKAYA, M. HELBIG, M. WRASE, *Voraussetzung sozialer Verantwortung - Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern: Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern*, WZB Discussion Paper, No. P 2019-006, in *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*, Berlin, p. 13.

⁴⁶ *Ivi*, p. IV.

Il finanziamento delle scuole private è erogato dai *Länder*, dotati, come più volte ricordato, di competenza pressoché esclusiva in ambito scolastico anche per quanto attiene al profilo economico. L'ammontare del sussidio dipende dalle risorse che ciascuna regione destina nel proprio bilancio all'ambito dell'istruzione privata e oscilla tra un minimo del 60% fino ad un massimo del 100% del costo di ciascuno studente (*Pro-Kopf-Satz*); l'importo deve essere versato nella medesima percentuale a tutte le scuole private esistenti nel territorio del *Land*. Per assicurare il sostegno solo a quelle realtà effettivamente virtuose ed evitare così di disperdere le risorse, le singole legislazioni regionali stabiliscono che tale sovvenzione possa essere erogata solo una volta decorso un periodo di verifica dell'attività dell'istituto, che di regola è pari a tre anni. Accanto al rimborso della spesa per ciascuno studente, normalmente le scuole private ricevono anche finanziamenti regionali destinati alla conservazione e alla gestione degli edifici scolastici⁴⁷.

Gli istituti *in freier Trägerschaft*, dunque, possono essere di natura confessionale – circa il 40% – e quindi gestiti in prevalenza dalla Chiesa cattolica o dalle comunità evangeliche⁴⁸, oppure da enti privati, tra cui l'8% circa è rappresentato dalle scuole Waldorf; il restante 50% circa è gestito da sponsor diversi, tra cui figurano associazioni, fondazioni, società, o scuole di ridotte dimensioni fondate su iniziativa dei genitori in paesi piccoli; all'interno di questa categoria sono ricondotte anche le scuole bilingue, internazionali e quelle di ispirazione montessoriana. Tuttavia, l'estrema varietà di questo secondo gruppo di enti coinvolti nella gestione di scuole ne impedisce una ulteriore sistematizzazione⁴⁹.

La diversa natura del *Träger* comporta importanti ricadute anche sul piano finanziario: in particolare, le scuole gestite dalle Chiese ricevono da esse ingenti sovvenzioni idonee a garantire una situazione finanziaria stabile che non necessita versamenti di rette particolarmente elevate, a differenza della maggior parte delle altre realtà scolastiche private. Questa solidità economica consente, quale vantaggio ulteriore, una maggiore apertura ai diversi strati sociali della popolazione rispetto agli altri istituti privati⁵⁰. Seguono le scuole Waldorf e infine quelle internazionali e biligui, che registrano gli importi di rette più elevati.

⁴⁷ T. KOINZER, R. NIKOLAI, F. WALDOW, *Private Schools and School Choice in Compulsory Education*, cit., p. 88.

⁴⁸ «La Chiesa evangelica in Germania è una realtà poliedrica ed è composta da venti *Landeskirchen*, di cui otto possono essere qualificate come 'luterane'. Due sono denominate 'riformate', presentando un approccio di ispirazione 'calvinista'. Le restanti dieci comunità si definiscono 'uniate', nel senso di integrare, pur con sfumature diverse, elementi delle Chiese luterane ed elementi delle comunità riformate» (A. FRANCA, L. TRAPASSI, *I rapporti giuridici tra lo Stato e la Chiesa in Germania*, cit., p. 15).

⁴⁹ *Ivi*, pp. 89.

⁵⁰ H. ULLRICH, S. STRUNK, *Zwischen Kontinuität und Innovation: Aktuelle Entwicklungen im deutschen Privatschulwesen*, in *Zeitschrift für Pädagogik*, LV (2009), p. 231.

Il tema del finanziamento delle realtà scolastiche private presenta profili di notevole interesse, soprattutto da un punto di vista comparativo. Un primo aspetto su cui conviene soffermare l'attenzione concerne il ruolo della Corte Costituzionale Federale, che in materia di scuole private è intervenuta in più occasioni con pronunce particolarmente significative e idonee a colmare dei vuoti legislativi. Diversi interventi dichiarano che le scuole private devono innanzitutto beneficiare di una tutela 'negativa', nel senso che devono essere protette da indebite ingerenze statali che potrebbero indurle a rinunciare alle loro specificità per perseguire una omologazione al sistema scolastico pubblico. A questo proposito, la Corte ha affermato che ai *Länder* è costituzionalmente preclusa la strumentalizzazione dell'istituto dell'autorizzazione delle *Ersatzschulen* e dei benefici economici ad essa connesse per spingerle ad una assimilazione con il sistema statale, specie laddove trattasi di aspetti per i quali non è richiesta tale omogeneità con la scuola pubblica⁵¹. Risulterebbe pertanto incostituzionale qualsiasi normativa che imponga a queste scuole di rinunciare alla propria autonomia e alla propria libertà di scelta senza fondate e adeguate ragioni⁵². La giurisprudenza, e in particolare quella costituzionale, non si è tuttavia limitata a sancire una tutela 'negativa' per proteggere le realtà scolastiche private, ma, argomentando a partire dall'art. 7 del *Grundgesetz*, si è spinta fino ad affermare l'esistenza di un autentico obbligo di finanziamento di tali istituti gravante sulle finanze pubbliche. In particolare, in una sentenza emessa l'8 aprile 1987 il *Bundesverfassungsgericht* statuisce una volta per tutte che lo Stato è chiamato a sovvenzionare le scuole private in ragione della previsione costituzionale che gli impone di garantirne l'esistenza: infatti, argomentando a partire dal co. 4 dell'art. 7 GG⁵³, la Corte ricava un obbligo di protezione (*Schutzpflicht*) da parte dello Stato nei confronti delle scuole private. La controversia origina dall'ordinanza di rinvio del 31 ottobre 1983 del Tribunale Amministrativo di Amburgo, che dubita della conformità costituzionale della legislazione relativa alle scuole private del *Land* con l'art. 7, co. 4 GG. In particolare, la legge è sospettata di incostituzionalità in quanto accorda una sovvenzione pari soltanto al 25% del costo medio per studente delle scuole pubbliche agli istituti non legati a una confessione o ad una particolare corrente filosofica, mentre per quelle 'di tendenza' la percentuale sale almeno al 77% (in alcuni casi, anche all'82%): una sovvenzione di quell'entità non è ritenuta affatto idonea ad arginare il declino delle realtà private non dotate delle risorse necessarie a proseguire la propria attività.

⁵¹ H. AVENARIUS, *Der Staat und die katholische Schule*, Köln, J.P. Bachem Verlag, 1992, p. 30.

⁵² H. HIERDEIS, *Privatschule: Geschichte und Gegenwart*, in *PÄD Forum*, IV (2009), p. 157; cfr. anche BVerfGE 75, 40 (89).

⁵³ V. nota 13.

Quale parametro del giudizio di costituzionalità della legge regionale oggetto del giudizio, la Corte identifica il diritto alla costituzione di scuole private contenuto nella prima parte dell'art. 7 e in particolare la loro classificazione come 'sostitutive' del sistema pubblico. Pur chiarendo subito che tale articolo non contiene di per sé il diritto a una pretesa di finanziamento pubblico, la Corte afferma che per comprenderne appieno la portata è necessario guardare alla sua genesi storica, sinteticamente richiamata nel testo mediante concisi riferimenti alla storia preunitaria e alla Costituzione di Weimar⁵⁴.

Neppure l'art. 7 GG, del resto, sembra contenere alcun appiglio che autorizzi a supporre la volontà, da parte dei Costituenti, di costituire un tale onere a carico della finanza pubblica: la bozza preparata dall'Assemblea Costituente nel convento di Herrenchiemsee non prevedeva alcuna disposizione corrispondente all'attuale articolo 7, mentre il Parlamento, su proposta del *Deutschen Partei*, richiedeva formalmente un emendamento che disciplinasse, da un lato, l'autorizzazione all'esistenza delle realtà private, e dall'altro disponesse il rimborso dei costi per quelle scuole la cui attività coprisse un bisogno che sarebbe altrimenti gravato sulle strutture pubbliche. L'emendamento tuttavia veniva respinto con la giustificazione che l'istruzione è materia che compete esclusivamente ai *Länder*. In seguito a una lunga discussione, nell'articolo veniva inserito il diritto fondamentale all'istituzione di scuole private in connessione con la libertà di scelta dei genitori e con il diritto all'educazione nell'alveo una determinata religione, ma veniva definitivamente escluso che tale diritto fondamentale potesse includere una pretesa ai finanziamenti statali⁵⁵. Tuttavia, la necessità di un finanziamento agli istituti privati era ben presente ai Padri costituenti, come già all'epoca di Weimar, e, sebbene non si riteva possibile inserire un tale

⁵⁴ Nel corso del dibattito tra i Costituenti per la formulazione dell'art. 147, il Centro si pronunciò a favore di una disposizione che prevedesse sovvenzioni statali a beneficio delle scuole private, ma a questa proposta si opposero le altre forze politiche. L'accordo faticosamente raggiunto sul testo dell'articolo in esame prevedeva, però, l'approvazione di una *Reichsgesetz*, cioè una legge di rango primario valida per tutta la Germania, che imponesse l'erogazione di sussidi statali. Una legge che, tuttavia, non venne mai ad esistenza. Malgrado ciò, tale richiamo storico è interessante per comprendere l'intento che animava i Costituenti, i quali si erano ben resi conto della necessità che le scuole private fossero in qualche misura sostenute per garantire loro un adeguato funzionamento: questa intenzione è da tenere presente anche ai fini dell'interpretazione dell'art. 7 della Costituzione del 1949, che riprende in modo pressoché letterale alcuni passaggi dell'art. 147 WRV, specie con riguardo ai presupposti necessari per operare quale scuola sostitutiva. Cfr. BVerfGE 75, 40 (75): «Die mühsam auf der Grundlage des ersten Weimarer Schulkompromisses und späterer Änderungsanträge zwischen Zentrum, Sozialdemokraten und Demokraten erreichte Endfassung des Art. 147 WRV wurde nur zusammen mit einer Entschließung angenommen, wonach ein Reichsgesetz für die Gewährung einer angemessenen Entschädigung in den Fällen sorgen sollte, in denen private Schulen aufgrund des verfassungsmäßigen Auf- und Ausbaues der staatlichen Schulen der Auflösung verfallen oder schwere wirtschaftliche Schädigungen erleiden würden. Freilich ist ein solches Gesetz nie zustande gekommen».

⁵⁵ BVerfGE 75, 40 (77-83).

obbligo in una disposizione di rango costituzionale, era chiaro che solo una previsione di questa natura avrebbe realizzato concretamente il diritto fondamentale alla libertà delle scuole private⁵⁶. Per questo si auspicava, in quella sede, che fossero i *Länder* a occuparsene, in quanto esclusivamente competenti in questo ambito.

Chiarita quindi l'assenza di un siffatto obbligo nella *Grundgesetz*, la Corte rileva altresì la mancanza di una determinazione di matrice giurisprudenziale in ordine all'esistenza, o meno, di un dovere in capo allo Stato di sovvenzione delle scuole private.

Rilevata così l'assenza di una disposizione legislativa o giurisprudenziale in tal senso, la Corte riesce a costruire sul piano argomentativo un tale obbligo gravante sulle finanze pubbliche. L'itinerario della pronuncia merita, data la sua rilevanza, di essere sinteticamente ripercorso nei passaggi essenziali.

In primo luogo, si sottolinea come l'esclusione esplicita di un monopolio statale in ambito educativo, già stabilita a Weimar, tuteli un assetto democratico e, corrispondentemente, non ammetta trattamenti deteriori nei confronti di scuole private che offrano servizi equivalenti a quelli pubblici esclusivamente in ragione di differenti metodi e contenuti educativi. Successivamente, il giudice costituzionale afferma che il riconoscimento della libertà di istituzione di scuole private presuppone l'obbligo per i *Länder*, dotati della competenza esclusiva in ambito scolastico, di prevedere forme di sostegno per tali istituti: senza questa ulteriore previsione, il diritto fondamentale alla loro esistenza non sarebbe integralmente acquisito. Si tratta certamente di una norma implicita, ma indispensabile per dare contenuto effettivo al diritto di istituzione e di esistenza di realtà scolastiche private: questo, argomentano i giudici, emerge anche dalla particolare formulazione dei periodi da 2 a 4, con cui la Costituzione disciplina i presupposti in mancanza dei quali non può essere fatto alcun uso del diritto fondamentale. Da un lato, dunque, all'istituto vengono richiesti alcuni requisiti, dall'altro però lo Stato non può limitarsi a una mera autorizzazione per tutelare il diritto alla sua esistenza, ma è chiamato a renderla anche materialmente sostenibile. Un obbligo di sostegno analogo non è invece previsto per le altre scuole private (*Ergänzungsschulen*), poiché per esse non valgono i presupposti di autorizzazione dell'art. 7, commi 3 e 4⁵⁷.

È anche mediante questo indispensabile sostegno economico che lo Stato, si dice nella sentenza, assicura la libertà delle scuole private in connessione con il rispetto della dignità dell'uomo, del suo diritto allo sviluppo della personalità in libertà e a discrezione personale, della libertà di religione e di

⁵⁶ Cfr. Intervento del deputato Dr. Seebohm (Deutschen Partei): «daß die Voraussetzungen für die außerordentlich wesentlichen Aufgaben und Leistungen der Privatschulen ... als Anreger und ständiger Förderer der pädagogischen Entwicklung hier im Grundgesetz niedergelegt und daß darin auch die Lebensmöglichkeit der Privatschulen gesichert werden»; cfr. BVerfGE 75, 40 (77).

⁵⁷ BVerfGE 75, 40 (88).

coscienza, con la neutralità del governo nei confronti della religione e delle ideologie e con il diritto dei genitori all'educazione dei figli: tutti questi riconoscimenti risulterebbero vani, se una reale libertà di scelta risultasse, nei fatti, preclusa ai singoli utenti⁵⁸. Affinché l'art. 7, co. 4, primo periodo, non sia ridotto a un diritto privo di valore e la garanzia ivi prevista non risulti vacua, si deve necessariamente postulare che i Costituenti intendessero includere in questa norma un (implicito) obbligo di protezione e di sostegno delle scuole private da parte dello Stato, come del resto dimostra la genesi della formulazione dell'articolo in sintesi richiamata. Il legislatore tuttavia non ha indicato le modalità con cui adempiere tale obbligo, affidando alla legislazione dei *Länder*, dotati in questo settore, come si è già avuto modo di sottolineare, di competenza esclusiva, l'identificazione delle modalità di intervento ritenute più idonee (ad es., attraverso contributi volti a coprire gli stipendi del personale docente, i costi della scuola o di eventuali interventi edilizi)⁵⁹; tuttavia, si precisa nel testo, la normativa adottata deve rispettare il divieto di discriminazione sancito dall'art. 3, co. 1, della Costituzione.

Nella sentenza poi si chiarisce che, se un sostegno da parte dello Stato è indefettibile per garantire il diritto della scuola all'esistenza, l'importo che questi è tenuto a corrispondere è pari all'*Existenzminimum*, cioè a quella somma che consente all'istituto di operare; quest'ultimo, dunque, non può pretendere dalla finanza pubblica sovvenzioni ulteriori, che sono peraltro comunque possibili e dipendono dalle legislazioni regionali⁶⁰.

Un ultimo passaggio della sentenza merita di essere sottolineato: la Corte Costituzionale Federale evidenzia che un onere di finanziamento da parte dello Stato risponde anche ad un'istanza sociale, quella, cioè, di assicurare al personale docente una posizione giuridica ed economica adeguata: qualora la scuola non sia più in grado di fronteggiare tali spese, allora deve intervenire lo Stato. E, si aggiunge, questa sovvenzione non costituisce una sorta di rimborso spese per l'erogazione di un servizio statale attraverso un ente privato: l'obbligo si giustifica piuttosto considerando che si tratta di un co-adempimento del compito educativo esercitato attraverso una sinergia tra pubblico e privato⁶¹. In altre parole, pubblico e privato concorrono insieme a

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ T. KOINZER, A. LESCHINSKY, *Privatschulen in Deutschland*, cit. p. 676.

⁶⁰ BVerfGE 75, 40 (68), in cui si afferma che, per poter essere adeguato, il minimo importo esigibile quale sovvenzione non deve essere tanto esiguo da porre a rischio l'esistenza della realtà educativa né impedire, nei fatti, la fondazione di nuove scuole. Questa indicazione è ripresa anche da una pronuncia del Tribunale Federale Amministrativo del 2016, in cui si afferma: «Dagegen enthält Art. 7 Abs. 4 GG keine Bestandsgarantie für einzelne Ersatzschulen. Dementsprechend hat die einzelne Schule keinen Anspruch auf eine staatliche Förderung, die ihren konkreten Verhältnissen Rechnung trägt. Ihr Schutzanspruch ist darauf beschränkt, dass der Staat den Bestand des Ersatzschulwesens als solches sicherstellt, indem er evidente Gefährdungen seiner Existenz vermeidet oder abwendet» (BVerwGE, Beschluss vom 4.11.2016); cfr. anche P. AKKAYA, M. HELBIG, M. WRASE, *Voraussetzung sozialer Verantwortung - Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern*, cit. p. 10.

⁶¹ BVerfGE 75, 40 (96).

comporre l'offerta scolastica nazionale e, in questa logica sinergica, trova giustificazione il sistema di sovvenzioni che ciascun *Land* è chiamato a predisporre per il proprio territorio.

6. Le rette scolastiche

L'articolo 7 co. 4 della *Grundgesetz*, come si è visto, include, tra i requisiti che l'istituto privato deve possedere per ottenere l'autorizzazione statale necessaria a operare come *Ersatzschule*, l'assenza di discriminazioni basate sul censo delle famiglie degli studenti che fanno richiesta di iscrizione (*Sonderungsverbot*). Se, da un lato, la scuola privata non è tenuta ad accogliere chiunque, ma è in un certo senso costretta dalla sua peculiare natura a operare una selezione tra i potenziali allievi, non è tuttavia ammesso che tale discriminazione sia rappresentato dalla capacità reddituale del nucleo familiare⁶²: pertanto le scuole sono tenute o a scaglionare le rette sulla base del reddito delle famiglie, o in alternativa ad offrire benefici o sovvenzioni di altra natura⁶³.

Preliminarmente, come si è già più volte ricordato, è opportuno tenere sempre presenti sia le considerevoli differenze esistenti tra le politiche adottate dai vari *Länder*, sia la *Trägerschaft* della scuola, da cui dipendono le sensibili differenze degli importi delle rette scolastiche.

La *ratio* del *Sonderungsverbot* risiede nel timore che le scuole private divengano appannaggio di una ristretta *élite* di ricchi e contribuiscano così a costruire o a consolidare una certa rigidità sociale che riserva solo a una definita cerchia di famiglie benestanti determinate *chances* formative. I dati che emergono dalle ricerche relative al contesto sociale degli alunni iscritti in istituti privati rivelano infatti che la stragrande maggioranza degli studenti proviene da famiglie con genitori che presentano o un livello di istruzione, o un reddito, o una posizione sociale mediamente più alti di quelli che frequentano istituti statali⁶⁴: questa evidenza ha portato molti a dubitare dell'effettivo rispetto del *Sonderungsverbot* nelle concrete prassi scolastiche. In particolare, è stato messo in luce che tale divieto non concerne esclusivamente l'ammontare della retta⁶⁵, in quanto la Costituzione non

⁶² BVerfGE 75, 40 (63 ff.): «Die Privatschule muss allgemein zugänglich sein, zwar nicht in dem Sinn, dass sie wie die öffentliche Schule jeden Schüler bei der Erfüllung allgemeiner Voraussetzungen aufnehmen muss, wohl aber in dem Sinne, dass sie grundsätzlich ohne Rücksicht auf deren Wirtschaftslage besucht werden kann».

⁶³ Per verificare l'effettivo rispetto del *Sonderungsverbot*, inoltre, i *Länder* possono attivare controlli su iniziativa di apposite autorità o di partiti politici: un esempio di queste iniziative è rappresentato dall'inchiesta parlamentare avanzata dal SPD nella Camera dei Deputati nel 2017, dal titolo *Exklusiver Club oder nicht – das ist hier di Frage* («Club esclusivi o no: questo è il problema»).

⁶⁴ M. HELBIG, R. NIKOLAI, M. WRASE, *Privatschulen und die soziale Frage*, cit., p. 358.

⁶⁵ M. WRASE, M. HELBIG, *Das Missachtete Verfassungsgebot*, cit., p. 1597.

subordina la concessione dell'autorizzazione al rispetto di una determinata soglia; quello che il tenore letterale della Costituzione lascia intendere è piuttosto un rispetto 'sostanziale' del divieto di discriminazione: una scuola privata è naturalmente più propensa ad accogliere, in fase di iscrizione, studenti appartenenti a famiglie con reddito più elevato non solo per la corresponsione della retta che, se calcolata con criteri diversificati in base alle condizioni patrimoniali, sarà più elevata, quanto perché le famiglie più facilmente concederanno donazioni o contributi volontari. Per questa ragione la Corte Costituzionale Federale ha invitato i *Länder* a verificare che il *Sonderungsverbot* sia effettivamente rispettato: rispetto che non può limitarsi ad ottemperare a criteri formali (quali, ad esempio, il superamento o meno di un certo importo di retta). La stessa Corte ha peraltro chiarito che eventuali borse di studio o gratuità per la frequenza previsti in via eccezionale dalle scuole private per studenti meritevoli o in gravi difficoltà economiche non valgono di per sé a documentare un rispetto di tale divieto, trattandosi, appunto, di eccezioni: quel che si richiede è una prassi realmente inclusiva e idonea a consentire a tutte le famiglie che lo desiderino di poter accedere alla scuola prescelta, senza essere impediti da ragioni economiche⁶⁶.

D'altro canto, la richiesta di corresponsione di una retta a carico delle famiglie, salvo alcuni casi isolati⁶⁷, risponde a una necessità reale degli istituti scolastici, che diversamente verserebbero nell'impossibilità di far fronte ai costi di gestione connaturati al servizio prestato.

Del compito di individuare una via mediana atta a comporre validamente le due esigenze sono stati spesso incaricati i tribunali, sia quello costituzionale, sia quelli amministrativi, la cui attività decisionale si è misurata essenzialmente su due aspetti: il primo riguarda le modalità di calcolo della retta, mentre il secondo affronta in modo specifico il tema dell'importo esigibile, chiarendo a quali condizioni e sulla base di quali parametri la somma possa essere ritenuta ragionevole.

Per quanto attiene al primo profilo, proprio il *Sonderungsverbot* ha costituito il termine di paragone della pronuncia della Corte Costituzionale Tedesca del 1987, di cui si è già avuto modo di parlare, con la quale si imponeva tra l'altro di negare, o di sospendere se già concessa, l'autorizzazione statale a una *Ersatzschule* che prevedesse importi delle rette indipendenti dal reddito delle famiglie degli scolari⁶⁸. La *ratio* del divieto di

⁶⁶ BVerfGE 75, 40 (92).

⁶⁷ È il caso, ad esempio, del *Land* della Renania Settentrionale – Vestfalia, che vieta per legge l'imposizione di rette scolastiche alle famiglie degli scolari: questa previsione comporta che alle spese che non possono essere coperte con i contributi statali occorre far fronte mediante risorse proprie dell'amministrazione scolastica (V. H. E. KLEIN, *Privatschulfinanzierung im Kalkül staatlicher Unterfinanzierung und der Wettbewerbsbeschränkung*, in *IW-Trends-Vierteljahresschrift zur Wirtschaftsforschung, Institut für deutschen Wirtschaft (IW)*, Köln, 38 (2011)/ 2, p. 6).

⁶⁸ BVerfGE 75, 40 (64).

discriminazione sulla base del reddito risponde all'obiettivo di indebolire le discriminazioni già presenti nella società a motivo del differenziale di ricchezza tra i vari nuclei familiari; a questo fine, gli enti gestori di scuole private sono tenute per legge ad intervenire per limare, fin dove è possibile, tali disparità attraverso l'adozione di misure quali la previsione di sconti sulle rette, assegni per l'istruzione, riduzioni per fratelli e borse di studio⁶⁹.

In merito invece alla ragionevolezza dell'importo delle rette effettivamente richiesto alle famiglie, è significativa la giurisprudenza dei tribunali amministrativi, che sin dagli anni Novanta si sforza di identificare un importo che possa ritenersi accettabile: nel 1994, ad esempio, era stata giudicata incompatibile con il *Sonderungsverbot* una retta mensile di importo compreso tra i 170 e i 190 marchi tedeschi (indicativamente, equivalenti rispettivamente ad almeno 125 e 140 euro attuali, al netto dell'inflazione), nel caso in cui non fossero previste scaglioni di retta o sconti⁷⁰. Questa posizione è in linea con la giurisprudenza più recente dei tribunali amministrativi: ad esempio, mentre secondo una pronuncia del 2005 del tribunale amministrativo del Baden-Württemberg è compatibile con il precetto costituzionale una retta pari a 120 euro accanto alla quale sono previste differenziazioni e sconti sulla base del reddito dei genitori⁷¹, è da ritenersi incompatibile, secondo una sentenza del 2010 emessa dal medesimo tribunale, una retta mensile di 90 euro⁷²: il motivo di questa divergenza è dato proprio dalla previsione – o meno - di una differenziazione fatta sulla base delle condizioni economiche della famiglia; soltanto la presenza di questo elemento rende una retta, anche se di importo superiore, compatibile con il precetto costituzionale, dal momento che, affermano i giudici tedeschi, non tutte le famiglie possono sostenere mensilmente una spesa pari anche soltanto a qualche decina di euro. Del resto, soltanto una previsione di questo tenore è idonea a rendere la scuola privata accessibile a tutti, non solo in linea teorica quanto in termini concreti. Sulla scorta di questo ragionamento, il medesimo tribunale amministrativo di Mannheim nel 2013 ha affermato la compatibilità con l'art. 7 co. 4 del *Grundgesetz* di una retta che ammonta mediamente a 120 euro proprio in virtù della previsione di scaglioni differenziati sulla base del reddito dei genitori⁷³.

La giurisprudenza dei tribunali amministrativi, quindi, ha colto in profondità la *ratio* della sentenza della Corte di Karlsruhe, esplicitandone ulteriormente le implicazioni; *ratio* che sembra ancor più condivisibile nel momento in cui si afferma che tenere conto delle condizioni economiche della famiglia implica, concretamente, prevedere una spesa massima destinabile alla scuola di un figlio pari circa al 10% del reddito al netto del costo medio

⁶⁹ WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Zur Zulässigkeit einkommensunabhängiger Schulgelder an Ersatzschulen, Sachstand WD 3 – 441/07*.

⁷⁰ BVerfGE 90, 107.

⁷¹ VGH Mannheim, Urt. v. 19.7.2005.

⁷² VGH Mannheim, Urt. v. 14.7.2010.

⁷³ VGH Mannheim, Urt. v. 11.4.2013.

di vita – reddito che nel 2016 era stato stimato pari mediamente a 1600 euro⁷⁴. Da queste stime consegue pertanto che una retta non possa, tendenzialmente, superare i 160 euro mensili, anche se occorre tenere conto che le cifre sono molto variabili in base al *Land* che viene in considerazione⁷⁵. Prevedere differenti scaglioni di retta implica non solo considerare il reddito, fino ad eventualmente azzerare la retta nel caso in cui esso sia molto basso, bensì anche la presenza di più figli all'interno di un medesimo nucleo familiare, come evidenziato in una pronuncia del 2011⁷⁶.

Malgrado questi orientamenti della giurisprudenza, in concreto si riscontra in quasi tutti i *Bundesländer* un contrasto tra la retta massima esigibile e le esigenze finanziarie delle scuole, costrette ad alzare gli importi per poter proseguire la loro attività⁷⁷. I dati che emergono dalle indagini condotte al riguardo, infatti, rivelano che, se da un lato i *Länder* rispettano senza grosse criticità gli altri requisiti imposti dall'art. 7 co. 4 del *Grundgesetz* per l'ottenimento dell'autorizzazione a operare come *Ersatzschule*, il rispetto del *Sonderungsverbot* invece risulta problematico sia a motivo delle rette, mediamente più elevate di quanto consentito dalle pronunce dei tribunali, sia a causa dei controlli che si rivelano, in questo campo, molto superficiali e assai difficoltosi perché molti *Länder* non hanno predisposto la normativa di dettaglio attuativa delle previsioni costituzionali. Peraltro, anche la previsione decretata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale Federale di stabilire rette scaglionate in base al reddito non è recepita dai *Länder* come vincolante⁷⁸. Questa prassi, tuttavia, non solo viola il precetto costituzionale sancito dall'art. 7 co. 4, ma innesca un circolo vizioso che minaccia realmente la *ratio* alla base del *Sonderungsverbot*, favorendo l'ingresso nelle scuole private dell'*élite* mediamente più benestante del relativo bacino di utenza⁷⁹.

⁷⁴ DESTATIS/WZB (Hrsg.), *Datenreport 2016, Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) in https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00021684/Datenreport2016.pdf.

⁷⁵ M. WRASE, M. HELBIG, *Das Missachtete Verfassungsgebot*, cit., p. 1593.

⁷⁶ BVerwG, Urt. v. 14.12.2011; M. WRASE, M. HELBIG, *Das Missachtete Verfassungsgebot*, cit., p. 1593.

⁷⁷ H. E. KLEIN, *Privatschulfinanzierung im Kalkül staatlicher Unterfinanzierung und der Wettbewerbsbeschränkung*, cit., p. 8.

⁷⁸ M. WRASE, M. HELBIG, *Das Missachtete Verfassungsgebot*, cit., p. 1595: „So rangiert nach einer von uns durchgeführten Umfrage unter den Bundesländern die Praxis zwischen einem als zulässig angesehenen Schulgeld für den Halbtagsunterricht von durchschnittlich 170 Euro (Schleswig-Holstein) bis zu 300 Euro (Bayern). (...) Es ist ebenso auffallend, dass die genannten Beträge bereits jenseits dessen liegen, was die Rechtsprechung als obere Grenze des durchschnittlichen Schulgeldes angesehen hat. Zudem wird anscheinend in den meisten Bundesländern eine einkommensgestaffelte Erhebung und die Erleichterung bzw. Befreiung für einkommensschwächere Familien nicht als zwingend angesehen“.

⁷⁹ *Ivi*, p. 1598.

Oltre a correre il rischio di violare il *Sonderungsverbot*, le scuole private che versano in difficoltà faticano anche a mantenere il proprio personale docente, attirato naturalmente dagli istituti pubblici a motivo delle migliori condizioni lavorative che essi possono offrire: del resto, il costante *deficit* di risorse, naturalmente, non consente alle prime di offrire ai propri dipendenti un trattamento economico paragonabile alle scuole statali⁸⁰. Un terzo ordine di problemi attiene all'investimento iniziale che l'amministrazione scolastica deve sostenere per avviare la propria realtà educativa: dal momento che le sovvenzioni statali normalmente possono essere percepite solo dopo tre anni di attività, per un lungo periodo iniziale è necessario spesso ricorrere a prestiti ingenti che prevedono tassi di interesse e tassi di ammortamento per i quali non è previsto alcun sussidio statale, neanche *a posteriori*.

Infine, dal punto di vista delle famiglie degli studenti, ancorché sia consentito detrarre dalla base imponibile dell'imposta sui redditi una somma pari al 30% del totale della retta corrisposta fino a un massimo di 5000 euro all'anno, nei fatti i bilanci familiari manifestano in diversi casi qualche difficoltà a corrispondere gli importi richiesti.

7. Le scuole private come «agenti di cambiamento». Spunti per un'analisi comparativa

A fronte di un sistema scolastico pubblico che presenta forti rigidità, connesse sia alla scelta della scuola presente nel quartiere, sia al percorso da intraprendere a conclusione degli anni della *Grundschule*, le scuole private sembrano restituire alle famiglie un ventaglio di possibilità tra cui scegliere. Si tratta peraltro di una scelta che, almeno tendenzialmente, può essere assunta anche da nuclei familiari con ridotta capacità reddituale, dal momento che le rette per la frequenza della scuola non possono essere troppo elevate (pena la perdita delle sovvenzioni statali) o comunque devono presentare scaglioni tali da risultare sostenibili per tutti. E del resto, malgrado le criticità segnalate, il sostegno finanziario predisposto da ciascun *Land* assicura mediamente una buona copertura dei costi connessi alla gestione di una scuola privata, con una forbice che oscilla, a seconda della regione, tra il 60% e il 100%.

Diversi studi svolti nell'ultimo ventennio hanno inoltre dimostrato che non ci sono differenze significative a livello di istruzione tra discenti che hanno studiato presso istituti privati e quelli che hanno invece frequentato le scuole statali: sia dalle ricerche che hanno esaminato il conseguimento di titoli accademici⁸¹, sia da quelle che si sono soffermate sul raggiungimento di

⁸⁰ H. E. KLEIN, *Privatschulfinanzierung im Kalkül staatlicher Unterfinanzierung und der Wettbewerbsbeschränkung*, cit, p. 9.

⁸¹ AUTORENGRUPPE BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG, *Bildung in Deutschland 2016. Ein Indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*, Bertelsmann, 2016, Bielefeld, p. 7.

performance al termine del percorso scolastico obbligatorio, emerge una sostanziale equivalenza tra la formazione statale e quella privata. Ciò significa, come è stato evidenziato⁸², che sono altre le motivazioni che guidano i genitori nella scelta dell'istituto, quali l'orientamento pedagogico, l'ambiente all'interno della scuola, le dimensioni dei gruppi classe, l'attenzione ai bisogni educativi speciali e, talora, la volontà di prendere le distanze dall'indicazione (perlopiù vincolante) data allo studente da parte degli insegnanti al termine del percorso della *Grundschule*. Questo protagonismo assunto dai genitori in termini di scelta ha condotto le scuole private a giocare «a crucial role in introducing the new instrument in governing the whole school system»⁸³: infatti, queste possono essere intese quali «change agents of school choice and of institutional change in school system», dotate di «myriad veto possibilities and the capacity to mobilise resources and to assemble coalitions with other actors»⁸⁴. In altre parole, si riconosce alle scuole private e al potere di scelta in capo ai genitori, a queste strutturalmente connesso, il ruolo potenziale di «agenti di cambiamento» in un sistema scolastico saldamente incentrato sul pubblico, che tradizionalmente è poco incline a fornire ai singoli possibilità di scelta sia in ordine all'istituto, sia con riferimento al percorso da intraprendere.

È stato messo in luce che la tendenza politica in materia scolastica è quella di affidare sempre più a organismi privati l'organizzazione degli istituti scolastici, analogamente a quanto già avviene nell'ambito della formazione professionale e ai servizi per l'infanzia: se lo Stato per secoli è stato il principale ente erogatore del servizio scolastico, soprattutto al fine di assicurare a tutta la popolazione l'accesso a percorsi di istruzione, ora l'affidamento di tale ambito a enti privati pare essere più conveniente in termini economici per le finanze dello Stato e più conforme ai desideri di un numero crescente di famiglie⁸⁵.

Osservando lo scenario tedesco in una prospettiva comparativa, andrebbe senz'altro verificata l'effettività del quadro normativo qui tratteggiato nella vita della società civile; un'indagine che esige una campionatura sul campo che esorbita i limiti di questo studio. Tuttavia, qualche rilievo di principio può essere svolto comparando la coerenza del quadro normativo germanico con quello emergente nell'ordinamento italiano. Innanzitutto, l'opzione delle famiglie per l'istruzione privata risponde a finalità, almeno parzialmente,

⁸² T. KOINZER, R. NIKOLAI, F. WALDOW, *Private Schools and School Choice in Compulsory Education*, cit., p. 92.

⁸³ *Ivi*, p. 93.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ T. KOINZER, R. NIKOLAI, F. WALDOW, *Private Schools and School Choice in Compulsory Education. Global Change and National Challenge*, Springer VS, Wiesbaden, p. 94: «instead of carrying out school education – a (strong) position that the state achieved during many decades of the last century – it guarantees now the provision of educational service by others too. And that last share is expanding. In regard to increasing indebtedness, private schools offer the possibilities for cost-savings for the state».

diverse, poiché in Italia nulla vieta alle famiglie di prediligere scuole statali di qualsiasi grado collocate al di fuori del proprio quartiere o della propria città, fermi restando i criteri di accoglienza che ciascun istituto deve adottare per rendere trasparenti le procedure di iscrizione. La preferenza per una paritaria dunque non è volta ad evitare le rigide “predestinazioni” del pubblico, ma esprime piuttosto una preferenza da parte della famiglia per una determinata scuola, caratterizzata da un preciso orientamento confessionale o improntata a un determinato metodo pedagogico, oppure selezionata per qualche peculiarità didattica o extra-didattica. Peraltro, la scelta di frequentare un istituto paritario in Italia non raggiunge, da un punto di vista statistico, i valori documentati in Germania: secondo i dati resi pubblici dal Ministero dell’Istruzione e relativi all’anno scolastico 2021/2022, escludendo gli iscritti alla scuola dell’infanzia, solo il 5,1% degli studenti frequenta una scuola paritaria e più della metà di questi si concentra nelle Regioni settentrionali della penisola⁸⁶. Le ragioni in grado di motivare questo *trend*, così diverso da quel che accade in altri Paesi d’Europa, sono molteplici: tra le principali, il costo delle scuole private, che in Italia è quasi totalmente a carico delle famiglie, qualche pregiudizio ostile alle realtà private, il servizio scolastico offerto dallo Stato che sembra funzionare nonostante gli evidenti limiti resi più clamorosi durante la pandemia e la fragilità di una didattica a distanza impartita a macchia di leopardo sul territorio nazionale. In ogni caso, si tratta di numeri che documentano un interesse circoscritto per le scuole paritarie (e private in generale) da parte della popolazione e che si riverbera in scelte politiche assai poco audaci nel sostenerle⁸⁷. Intanto, però, i costi di gestione di tali istituti aumentano e comportano la crescita delle rette gravanti sulle famiglie, con la conseguenza che, senza un’inversione di tendenza, le scuole paritarie saranno costrette a chiudere, come già sta accadendo, o saranno destinate ad accogliere solo gli strati più ricchi della popolazione, precludendo, di fatto, la libertà di educazione e di istruzione a un congruo numero di famiglie⁸⁸. In questo senso è interessante l’esperienza tedesca, soprattutto nel momento in cui, di fronte alla non-sostenibilità del modello statale da un punto di vista economico, vira verso una cooperazione con enti privati mediante l’affidamento a questi della gestione delle scuole, avendo

⁸⁶ <https://dati.istruzione.it/espescu/index.html?area=anagStu>; su un totale di 6.782.681 studenti frequentanti la scuola primaria e la scuola secondaria di I e II grado, sono 346.268 quelli iscritti a una scuola paritaria; il rapporto cambia nettamente se si osservano i numeri relativi alla scuola dell’infanzia: su 1.274.410 iscritti, 448.043 frequentano un servizio erogato da enti privati.

⁸⁷ Per una ricostruzione del quadro normativo italiano e dello sviluppo dell’orientamento giurisprudenziale, v. M. MADONNA, *La parità scolastica tra principi costituzionali, evoluzione normativa e sviluppi giurisprudenziali. Un breve itinerario*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (curr.), *Costituzione e Istruzione*, Franco Angeli, Milano, 2016 pp. 134-168.

⁸⁸ Cfr. P. FERRARIO, *Costi troppo alti, contributi al minimo. Il declino delle scuole paritarie*, in *Avvenire*, 11 febbraio 2023; <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/scuole-paritarie-costi-alti-contributi-minimi-scuola>.

preso atto che in queste realtà le risorse sono meglio ottimizzate e comportano un risparmio per la spesa pubblica.