



Rita Benigni

(ricercatore di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università degli Studi di Roma Tre, Dipartimento di Storia e Teoria generale del Diritto)

La scuola confessionale nei sistemi anglosassoni. Tra incorporazione inglese e separatismo americano *

1. Premessa - 2. L'istruzione popolare in Inghilterra: dal sostegno alle scuole confessionali alla riforma Gladstone - 3. La scuola confessionale nel sistema di pubblica istruzione: dalla riforma Gladstone ai nostri giorni. - 4. Il separatismo americano: le ragioni di una scelta e la sua incidenza sul sistema scolastico. - 5. Scuola confessionale ed *establishment clause*. La fase di *strict separation*. - 6. (segue) L'affermazione di un separatismo attenuato. I *voucher* e le *charter schools*.

1 - Premessa

La pubblica istruzione¹, nell'esperienza occidentale nasce in parallelo ai singoli Stati nazionali; segue l'impostazione politico-filosofica e socio-economica di ogni realtà ed anche le dinamiche dei rapporti Stato-Chiesa. L'interazione tra tali fattori accompagna costantemente lo sviluppo dei sistemi scolastici che divengono uno dei ritratti delle relazioni Stato - Chiesa di ogni singolo paese, nel loro divenire storico e nella capacità di adeguamento alla realtà presente. Lo spazio concesso all'iniziativa privata nel sistema di istruzione pubblica è in tal senso ancor più interessante, poiché, se la scuola privata è per sua natura l'altro polo del mondo scolastico: l'espressione della libertà di insegnamento e del pluralismo educativo rispetto al modello pubblico statale, quella confessionale, in particolare, rappresenta istanze identitarie e di autonomia religiosa, che andranno quantomeno coordinate con i principi di separazione e laicità. Equilibrio perseguito dagli Stati occidentali in modo diverso, tradotto e conservato nel tempo con sistemi differenziati da paese a paese, e più in

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Il riferimento è al sistema di educazione gestito ed organizzato dallo Stato che può comprendere scuole di ogni ordine e grado, ed istituti scolastici tanto di fondazione pubblica (statale o locale), quanto di istituzione privata. Per un'analisi dei diversi sistemi vigenti si rinvia ai rapporti nazionali inviati alla Agenzia esecutiva per l'educazione, della Commissione europea, (in www.eurydice.org.)



generale con differenti approcci da parte dell'area anglosassone rispetto a quella continentale europea.

Il dibattito sulla libertà di insegnamento e più precisamente di istituire scuole private, entra nei rapporti Stato Chiesa a partire dalla seconda metà dell'ottocento. Prima di tale data, tanto il vecchio continente quanto le colonie americane, per scelta o semplice disinteresse, hanno lasciato l'istruzione popolare e superiore, all'opera delle proprie Chiese e ad una rete di organizzazioni religiose che nel tempo è cresciuta e si è specializzata dando vita ad un sistema scolastico di base e di studi superiori, capillare ed efficiente. A partire dalla metà dell'ottocento, il nascente Stato moderno nell'assumere su di sé tutte le funzioni ed i servizi connessi alla vita terrena, non può più trascurare l'istruzione. La alfabetizzazione ed anche una formazione tecnico culturale di base è necessaria allo sviluppo economico ed alla potenza degli Stati; allo stesso fine è indispensabile formare un cittadino virtuoso ed emancipato da condizionamenti, soprattutto religiosi, che possono minare l'unità e l'ordine delle nazioni. Tutto ciò coinvolge inevitabilmente il rapporto con le Chiese, anche per un'altra ragione: l'importanza data da quest'ultime al momento educativo delle nuove generazioni. Il primo passo da compiere nelle riforme scolastiche è, non a caso, la ristrutturazione dei sistemi di istruzione che passa per la pubblicizzazione degli apparati e la ridefinizione della presenza e del ruolo delle scuole confessionali nel nuovo assetto².

In tutti i paesi occidentali, nel XIX secolo si assiste ad un ridimensionamento della autorità ecclesiastica sulla istruzione e ad una inversione dei ruoli, per cui lo Stato rivendica il controllo sulle strutture scolastiche anche confessionali e sugli insegnamenti impartiti, compreso il religioso. Gli orientamenti liberali³ portano ovunque l'idea di una separazione dello Stato dalle Chiese che si realizza però con toni e modi assai differenti nei diversi paesi, in ragione della rispettiva evoluzione storico-religiosa e della contingente situazione politica e sociale. Classica la contrapposizione tra il modello continentale di matrice francese e quella

² Strettamente connessa alla questione della scuola privata confessionale è la presenza ed il ruolo della religione nella scuola pubblica, sia quale specifica materia di insegnamento e pratiche rituali (preghiera, funzioni religiose, festività), sia come partecipazione delle gerarchie ecclesiali alla definizione ed attuazione dei programmi scolastici e più ampiamente delle politiche educative.

³ Sulle diverse forme di liberalismo europeo cfr. **G. DE RUGGIERO**, *Storia del liberalismo europeo*, Laterza, Bari, 1925 e successive edizioni; **F.A. Von HAYEK**, *Liberalismo*, in *Enciclopedia del Novecento*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, vol. III, 1978, pp. 982-993; **J. GRAY**, *Liberalismo*, Garzanti, Milano, 1989.



anglosassone- statunitense⁴. Il primo affonda le sue radici nel liberalismo continentale di ispirazione francese e nel pensiero filosofico illuminista per cui è necessario ricostruire ogni istituzione storica, in quanto erronea ed ormai irrecuperabile. Connotato da una forte avversione nei confronti delle Chiese e delle organizzazioni religiose, il modello continentale-francese sul piano scolastico opta per una forte riduzione della libertà di istituire scuole private e nel caso della Francia anche per una totale estromissione della religione dalla scuola pubblica. Il modello liberale anglosassone invece *“poggia su una interpretazione evolucionistica di tutti i fenomeni della cultura e dello spirito e sulla visione dei limitati poteri della ragione umana”*⁵, perciò rispetta la tradizione e non è incompatibile con la religione, anzi è spesso sostenuto da uomini religiosi. Caratterizzato da un separatismo non ostile alla religione, sul piano scolastico affianca con naturalezza la rete pubblica alle scuole confessionali. Ciò che distingue l'esperienza anglosassone da quella latino-continentale è tuttavia, soprattutto, una diversa storia delle relazioni Stato - Chiesa ed il differente assetto politico-sociale esistente. L'Inghilterra e gli Stati Uniti del XIX secolo non hanno nel presente, e neppure nella loro memoria storica, un conflitto radicale con le Chiese né si ritrovano a fare i conti con un radicato e potente monopolio cattolico in tutte le funzioni ora divenute pubbliche, che vanno dalla gestione dello stato civile (nascita, morte, matrimonio) alle attività sociali di assistenza e beneficenza, oltre che di istruzione. Il Regno Unito ha consumato da tempo la sua separazione dalla Chiesa di Roma ed ha legato a sé il destino della Chiesa anglicana, mentre gli Stati Uniti hanno scelto la via del pluriconfessionismo ben tutelato dal primo emendamento alla Costituzione Federale, quell'*establishment clause* che mentre vieta ogni preferenza dello Stato e delle leggi per l'una o l'altra confessione, garantisce all'individuo piena libertà religiosa, anche negli spazi pubblici e sociali. Per tali ragioni, in entrambi i paesi se non mancano momenti di frizione con le confessioni, gli ideali liberali non subiscono deviazioni anticlericali; la rete scolastica pubblica nasce e si sviluppa in *“concorrenza”* con l'iniziativa privata, essenzialmente religiosa, al di fuori di uno scontro ideologico o confessionale. *“La scuola privata è libera, sovvenzionata dallo Stato, considerata una ricchezza sociale*

⁴ In questa prima fase possono individuarsi tre grandi aree: i paesi anglosassoni, quelli latini e la restante parte dell'Europa continentale occidentale. Nella prima metà del novecento i paesi latini, con la esclusione della Francia, accederanno ad un sistema Concordatario di relazioni con la Chiesa cattolica, improntato a confessionismo; per la Germania di Hitler la stipula del Concordato è invece ascrivibile ad un altro sistema, quello cooperativo già avviato in seguito alla Riforma luterana.

⁵ F. A. Von HAYEK, *Liberalismo*, cit., pp. 33-38.



anziché un pericolo per la democrazia” come è nei Paesi cattolici, in cui “viene limitata, vista come il cavallo di Troia di una rivincita confessionale che si vuole evitare a ogni costo”⁶.

Come ogni altra categorizzazione, anche la distinzione tra il modello latino-continentale e quello anglosassone- americano, soffre il limite della generalizzazione, della riduzione ad uno attraverso la valorizzazione dei comuni denominatori a scapito delle specificità delle singole esperienze nazionali. Tra l’esperienza dell’Inghilterra e quella degli Stati Uniti di America e così rintracciabile qualche distinguo. Il separatismo iscritto nella Costituzione degli Stati Uniti ed attuato dalla Corte Federale è infatti ignoto alla madrepatria che conosce da sempre la Chiesa di Stato (quella anglicana in Inghilterra e Galles, e la presbiteriana in Scozia). Il percorso evolutivo e di affrancazione dalle rispettive Chiese è stato pertanto diverso ed influenza a tutt’oggi l’assetto scolastico. Di qua dall’oceano il grado di incorporazione delle scuole confessionali nella rete pubblica è considerevole, le scuole private in senso stretto risultano minoritarie⁷. Differenze apprezzabili emergono più in particolare nella partecipazione finanziaria dello Stato alla iniziativa confessionale che raggiunge livelli ragguardevoli nel Regno Unito. Qui le *controlled schools* accedono ad un finanziamento del 100% conservando adeguati spazi di autonomia e tutela denominazionale; al contrario la *charter school* statunitense, per essere ammessa a contratto e a finanziamento deve operare una forte neutralizzazione del proprio carattere confessionale, senza peraltro raggiungere l’ammontare del contributo inglese. In entrambe le esperienze tuttavia, in ossequio ai contenuti più tipici del liberismo anglosassone il diritto ad esistere delle scuole confessionali non è mai posto in forse, l’incorporazione nella rete pubblica è sempre rimessa alla libera volontà delle scuole private mentre gli istituti che non intrattengono rapporti con la rete scolastica o le autorità pubbliche rilasciano comunque titoli di studio validi⁸. Emerge anche nel sistema

⁶ C. CARDIA, *La memoria del conflitto*, in *Studi cattolici*, n. 593/594, 484 ss., p. 486.

⁷ Il riferimento è alle scuole private che non intrattengono alcun rapporto con i LEAs, le quali assorbono il 7% della popolazione studentesca.

⁸ Si ricorda che il conferimento della validità dei titoli di studio e/o l’equipollenza del corso di studi offerto da una scuola privata rispetto a quella pubblica, per il rilascio dei titoli finali, è uno degli strumenti con cui gli Stati realizzano un modello tendenzialmente unico di istruzione, assicurando una elevata omogeneità formativa tra le scuole pubbliche e quelle private. In via generale possono distinguersi due differenti modelli, la scuola privata può essere ammessa al rilascio del titolo con le stesse modalità di una pubblica, ed in particolare mediante la organizzazione in sede di esami finali con commissioni interne; oppure può solo limitarsi a preparare i propri studenti all’esame finale, da sostenersi innanzi ad una commissione mista o ad insegnanti della sola scuola pubblica.



scolastico la valorizzazione dell'autonomia degli individui ed il principio di libera partecipazione dei soggetti privati - persone fisiche o enti intermedi - alla funzione ed alle attività tipicamente pubblicistiche, in condizioni di parità con gli operatori pubblici⁹.

2 - L'istruzione popolare in Inghilterra: dal sostegno alle scuole confessionali alla riforma Gladstone

In Inghilterra l'istruzione e l'educazione sono da sempre considerate un dovere delle Chiese in funzione del quale esse possono chiedere sovvenzioni alle proprie comunità. Storicamente ciò ha portato all'affermazione di un monopolio della Chiesa anglicana, anche per l'intolleranza religiosa attuata in particolare contro i cattolici. A partire dalla metà dell'800 la questione dell'istruzione diviene un problema sociale e si avvia una evoluzione del sistema nel segno di un crescente pluralismo confessionale degli istituti scolastici. Pluralismo sostenuto e promosso dallo Stato, in una prima fase attraverso il finanziamento delle scuole di ogni fede ed ideologia, poi gradualmente mediante l'annessione

Più raramente l'esame esterno riguarda tutti gli studenti sia privati che pubblici, come accade in Francia a livello secondario superiore per la acquisizione del diploma nazionale. In ogni caso vi è alla base una verifica della scuola privata da parte dell'autorità pubblica che termina con un provvedimento amministrativo. In Italia ad esempio è attualmente necessario il decreto di parificazione e fuori da tale categoria si può essere soltanto scuola "non parificata" denominazione per cui occorre soddisfare i requisiti previsti dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27 art.1 *bis* comma 4, che segnano rispetto al passato un avanzamento del potere performativo dello Stato, aggravato dal fatto che gli istituti che non integrano dette condizioni non possono neppure denominarsi scuola e non sono idonei all'assolvimento dell'obbligo scolastico: cfr. **A. FERRARI**, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e in Francia*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 281, 225; **F. RIMOLI**, *Le libertà culturali*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *Diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001.

⁹ Il liberalismo anglosassone e soprattutto americano è connotato dal predominio dell'individuo e della attività privata rispetto all'azione pubblica. Negli USA l'attenzione ad evitare scivolamenti verso sistemi di democrazia rappresentativa in grado di soppiantare la centralità dell'individuo è ben espressa nella Costituzione del 1789, la quale non concepisce il mito della "volontà generale" e circonda il principio democratico di rigidi paletti e cautele per evitare svolte demagogiche antiliberali, e per tutelare l'equilibrio tra principio maggioritario e diritti individuali. Sui rapporti tra liberismo e democrazia cfr. **J. SMILL**, *On liberty*, Parker, London, 1858, nelle edizioni italiane sotto il titolo, *Sulla libertà*, o *Saggio sulla libertà*; **A. DE TOCQUEVILLE**, *Democracy in America*, George Dearborn & Co., Adlard e Saunders, New York, vol. 1-2, 1835-1840, nelle edizioni italiane sotto il titolo *La democrazia in America*; **G. DE RUGGIERO**, *Storia del liberalismo*, cit.



delle scuole private confessionali alla neonata rete di pubblica istruzione, con il loro assoggettamento ai programmi comuni dettati dal governo (locale o centrale) ed anche ai criteri di efficienza, qualità gestionale e di formazione dello studente.

Sin dal principio della storia inglese si ritrovano nelle comunità rurali e non, le *endowed schools* (scuole con fondi propri) fondate dalla carità privata, le quali sono generalmente annesse a monasteri ed offrono ai poveri cibo e abiti oltre ad una educazione¹⁰. In seguito alla Riforma ed alla nascita della Chiesa Anglicana, le *endowed schools* subiscono una evoluzione: molte vengono chiuse o separate dai monasteri e diventano enti morali autonomi che accrescono il loro patrimonio grazie a donazioni e lasciti. Si aprono inoltre numerose altre scuole. Centrale nel sistema educativo resta la *grammar school* che cambia però il proprio status: “*whereas the typical medieval grammar school had belonged to the Church, the new grammar schools were mostly private foundations supervised invariable degree by Church and State*”¹¹. Tuttavia, mentre i singoli istituti accrescono il proprio patrimonio, non aumentano di numero e non accolgono più studenti del passato. Il livello di istruzione delle masse popolari resta così bassissimo. Sul finire del settecento cominciano a diffondersi le “scuole domenicali” (scuole della domenica) istituite, gestite e finanziate dalle chiese locali, per lo più anglicane, con la raccolta di fondi tra la propria comunità. Ciò non basta ancora a raggiungere livelli accettabili di alfabetizzazione della popolazione. Agli inizi del 1800, nell’istruzione popolare, l’Inghilterra è molto indietro rispetto agli altri paesi europei, il Governo centrale non vi investe né esiste un Dipartimento a ciò deputato. È in questi stessi anni che si avvia un sostanziale cambiamento, si sviluppa del tutto spontaneamente una rete di società private facenti capo a confessioni e fedi religiose, finalizzata alla istituzione di scuole elementari. I primi ad agire in tal senso, nel 1808, sono i protestanti “non

¹⁰ Si distinguono in questa fase due tipi di scuole: le *grammar schools* in cui si insegna a leggere, comprendere e commentare testi, che evolveranno poi in un curriculum anche matematico e scientifico, e le *song schools*, nelle quali i figli dei signori sono istruiti al canto ed introdotti nei cori cattedrali. Tali scuole oltreché da Chiese sono fondate da filantropi laici, o anche società e piccole imprese. Per un primo esame sulla storia della educazione in Inghilterra fino agli inizi del novecento, cfr. **C. BIRCHENOUGH**, *History of elementary education in England and Wales from 1800 to the present day* (1914), W. B. Clive, London, 1889; **F.L.H. MILLARD**, *Short History of Elementary Education in England*, Society for Promoting Christian Knowledge, London, 1905.

¹¹ **D. GILLARD**, *Education in England: a brief history* (2007), in www.educationengland.org.uk; vedi anche, **W. B. STEPHENS**, *Education in Britain 1750–1914* (Social History in Perspective.) St. Martin's Press, New York, 1998; **J. STUART MacLURE**, *Educational Documents, England and Wales 1816 to the present day*, Methuen, London, 1973.



conformisti¹² che fondano la *Società britannica e straniera per le scuole (British and Foreign school society)*. A tale iniziativa risponde immediatamente la Chiesa anglicana con la *Società nazionale* (1811)¹³. In pochi anni nella dinamica della libera concorrenza sorgono numerose associazioni che raccolgono fondi per la istituzione e gestione di scuole elementari¹⁴. È tra esse la Commissione cattolica per le scuole dei poveri (*Catholic poor school society*), istituita nel 1847¹⁵.

Intorno al 1835 l'istruzione popolare diviene una "questione sociale"; si comincia a parlare di riforma del sistema di istruzione e di un possibile intervento pubblico. La via scelta dall'Inghilterra è da subito opposta al modello di istruzione nazionale di matrice francese completamente affrancato dalle religioni, che è qui del tutto inaccettabile: "il solo accennare che la religione non dovesse formar parte essenziale ed inseparabile dal leggere dallo scrivere da ogni esercizio nelle scuole elementari sollevava quasi una indignazione popolare"¹⁶. Per promuovere la scolarizzazione il governo inglese sceglie la via del sostegno finanziario alla attività privata, mediante la erogazione di sussidi pubblici alle associazioni che istituiscano nuove scuole¹⁷. Nel 1839 viene creato un apposito Comitato

¹² Furono detti *non conformisti (nonconformists)*, dapprima i puritani che non accettarono l'Act of uniformità (1662), poi tutti i gruppi religiosi dissenzienti dalla Chiesa d'Inghilterra.

¹³ Il suo nome completo era *National Society for Promoting the Education of the Poor in the Principles of the Established Church*; la Società aveva una ripartizione diocesana: comitati diocesani del tutto indipendenti l'uno dall'altra. Erano inoltre previsti ispettori nominati dal vescovo ma solo per il controllo delle "scuole che lo desiderano."

¹⁴ Cfr. **A. VILLARI**, *La istruzione elementare nell'Inghilterra e nella Scozia*, Enrico Dalmazzo Editore, Torino, 1864, tavola A, p. 62, il quale menziona la Società Nazionale (*National society*) 1811; La società britannica e straniera per le scuole (*British and Foreign school society*) 1808; la Commissione cattolica per le scuole dei poveri (*Catholic poor school society*) 1847; la Commissione educatrice dei seguaci di Wesley (*Wesleyan education committee*) 1840; la Società per le scuole in Inghilterra e nelle colonie (*Home and Colonial school society*) 1837; la Società ecclesiastica per la educazione (*Church education society*) 1853; il Seggio congregato per la educazione (*Congregational board of education*) 1843; l'Unione per le scuole dei cenciosi in Londra (*London ragged school union*) 1843; la Associazione volontaria per le scuole (*Voluntary school association*) 1843.

¹⁵ In seguito all'Atto di Unione tra Irlanda ed Inghilterra numerosi irlandesi si trasferirono nei centri urbani inglesi aumentando notevolmente il numero dei cattolici di Inghilterra. Tra le prime azioni della neonata gerarchia cattolica di Inghilterra e Galles (1850), vi fu pertanto proprio la costruzione di scuole destinate alla massa dei cattolici poveri insediati nelle aree industriali.

¹⁶ **A. VILLARI**, *La istruzione elementare*, cit., p. 64.

¹⁷ Tra il 1832 ed il 1839 i finanziamenti gestiti dal Tesoro vengono erogati ai privati in proporzione alla somma raccolta nel luogo di istituzione e purché si raggiunga una soglia minima di donazioni.



del consiglio privato della Regina (*Privy council of education*)¹⁸, del tutto assimilabile ad un Ministero della istruzione popolare. Il suo compito tuttavia, non è istituire e gestire direttamente scuole pubbliche come nel modello continentale, ma quello di raccogliere fondi da destinare alla scuola, mediante imposte generali. La responsabilità di istituire e gestire la rete scolastica, sia pure nel quadro di alcuni criteri guida indicati dal Governo centrale, resta degli enti privati ai quali, su progetto, vengono erogati i fondi raccolti dal Comitato. Sarà così lo stesso Governo ad orientare e guidare lo sviluppo del sistema scolastico attraverso la definizione degli obiettivi sussidiati. Una volta raggiunto un numero di istituti sufficienti a coprire un'alta percentuale di scolarizzazione vengono ammesse a finanziamento altre finalità: la formazione dei maestri, la frequenza degli alunni, la distribuzione di libri, l'acquisto di sussidi didattici e di arredi. A metà dell'800 il sistema scolastico inglese si presenta così disomogeneo: non esiste una rete nazionale pubblica di scuole, bensì diverse categorie di istituti variamente denominati (*private schools, denominational schools, ragged schools, endowed schools, infant schools* etc.) nessuno dei quali è fondato né interamente mantenuto dalle municipalità o dal governo centrale. In tale varietà il sistema di sussidi è divenuto complicato e determina sperequazioni soprattutto tra territori ricchi e poveri, e tra confessioni facoltose e quelle di minoranza. La creazione di un sistema di scuole pubbliche è tuttavia osteggiata soprattutto dalla Chiesa Anglicana che ben radicata sul territorio, riesce ancora a sostenere finanziariamente il proprio monopolio.

La svolta fondamentale verso il pluralismo della offerta scolastica sarà indotta da Gladstone, il quale proprio al fine di superare il monopolio della Chiesa anglicana, con l'*Elementary education act* (The Forster Act) del 1870¹⁹, crea di fatto le scuole pubbliche. Tale atto prevede la istituzione

¹⁸ Primo Segretario del Consiglio della Corona fu nominato Sir James Phillips Kay-Shuttleworth, considerato tra i fondatori del sistema di istruzione popolare; la sua azione è raccolta nelle Relazioni del Comitato e nelle opere dallo stesso pubblicate; vedi in particolare **J.P. KAY-SHUTTLEWORTH**, *Four periods of public education as reviewed in 1832, 1839, 1846, 1862*, Longman, Green, Longman and Roberts, London, 1862 (digitalizzato in <http://openlibrary.org>); **ID.**, *Public Education as affected by the Minutes of the Committee of Privy Council from 1846 to 1852, with suggestions as to future policy*, Longman, Brown, Green, and Longmans, London, 1853 (digitalizzato in <http://www.archive.org>).

¹⁹ Il testo si può consultare in <http://www.educationengland.org.uk>. Per un primo esame cfr. **F. ADAMS**, *The Elementary Education Act, 1870*, George Routledge & Son, London, 1870; **J. MURPHY**, *The Education act 1870: text and commentary*, David & Charles, Newton Abbot, 1972; **W.H.G. ARMYTAGE**, *The 1870 Education Act*, in *British Journal of Educational Studies*, vol. 18, (1970), 121 ss, **G. BAKER**, *The romantic and radical nature of the 1870 Education Act*, in *History of Education*, vol. 30, (2001), 211ss; **P. JACKSON**, *Education Act*



degli *Schools Boards*, Consigli scolastici comunali connessi ai distretti scolastici creati dalla riforma. Loro compito primario è implementare la rete di scuole aprendo nuovi istituti pubblici laddove i privati non coprono il fabbisogno della collettività; esercitano inoltre il controllo su tutte le scuole presenti nel territorio del distretto. La nuova rete non esclude le scuole confessionali che continuano a godere di sovvenzioni pubbliche; si avvia però il processo di assimilazione ad un modello unico di scuola pubblica: per essere ammesse al finanziamento le scuole confessionali devono consentire agli studenti che lo richiedono l'astensione dall'istruzione religiosa, ed agli insegnanti il diritto di non dispensare un insegnamento religioso. Si formalizza così la distinzione tra le *voluntary denominational schools* (scuole private), che entro il detto limite dispensano un insegnamento orientato e ricevono sovvenzioni, e le *non denominational state schools*, che forniscono un insegnamento neutro in ossequio alla *Cowper-Temple clause* per la quale "*no religious catechism or religious formulary which is distinctive of any particular denomination shall be taught in the school*"²⁰. Grazie a tale compromesso le scuole primarie comunali (*provided school*), soprattutto in seguito all'introduzione dell'obbligo di frequenza (1880), crescono a discapito di quelle confessionali. Queste ultime però continuano in gran numero a comporre l'offerta formativa; sia la Chiesa di Inghilterra che quella cattolica attiveranno infatti, immediatamente, richieste di sovvenzione e in quindici anni vedranno raddoppiato il numero delle proprie scuole.

3 - La scuola confessionale nel sistema di pubblica istruzione: dalla riforma Gladstone ai nostri giorni

Forster: a political biography of W.E. Forster (1818-1886), Fairleigh Dickinson UP, Madison, New Jersey, 1997.

²⁰ Cfr. Sect. 14(2), *Education Act 1870*. La *Cowper-Temple* determina una completa deconfessionalizzazione degli insegnamenti che salva tuttavia la legittimità di una lettura semplice, non commentata della Bibbia, pratica che si conserva in tutte le scuole municipali. Tale neutralizzazione fu indotta dalle stesse Chiese le quali temevano l'introduzione nella scuola statale di insegnamenti religiosi diversi dal proprio e non controllabili. Nei fatti tutti i Consigli scolastici prevedero nel proprio curriculum un insegnamento religioso non confessionale, in linea con la *Cowper-Temple clause*. Da tale realtà nascerà in seguito il *syllabus*, il programma di studio religioso concordato in ogni singola LEAs, dapprima con la sola Chiesa anglicana poi anche con gli altri culti. Cfr. D. GILLARD, *Agreed Syllabuses 1944-1988: changing aims - changing content?* (1991), in www.educationengland.org.uk.



La rete di istruzione disegnata dalla riforma Gladstone è rimasta sostanzialmente tale fino ai nostri giorni. Nel 1902 *l'Education Act* del governo Balfour (cd. Balfour Act)²¹ ha sostituito i *Boards Schools* con la *Local Education Authorities* (LEAs) che fa capo alla Contea piuttosto che al distretto comunale. Tale autorità locale continua ad essere responsabile della istituzione di nuove scuole, del controllo sull'intera rete e dei finanziamenti anche alle scuole private, che per accedervi devono quantomeno attenuare il "*denominational teaching*" adottando il programma comune dettato dalla LEAs.

Nel 1944 con una ulteriore riforma, il Governo nazionale si inserisce nella rete di istruzione ma soltanto con un ruolo di indirizzo generale, e detta le politiche nazionali in materia di istruzione ed i criteri generali di allocazione delle risorse²². Le scuole private e confessionali ancora molto numerose, continuano a godere di ampi finanziamenti sebbene sempre più condizionati e proporzionati al grado di controllo pubblico accettato dalle singole denominazioni. *L'Education Act* del 1944²³ definisce infatti due categorie la "*voluntary aided school*" ammessa a finanziamento solo fino al 50% del fabbisogno, nella quale prevale il controllo e l'autonomia della denominazione; e la "*voluntary controlled school*" finanziabile al 100% ma completamente soggetta all'autorità dei LEAs²⁴. In tali scuole, come negli istituti pubblici, l'insegnamento è deconfessionalizzato, mentre l'educazione religiosa è dispensata sulla base di un *Syllabus* redatto in ogni singola LEAs da un comitato misto di autorità politiche locali, gerarchie ecclesiali e rappresentanze dei docenti. La possibilità di scelta del personale docente in funzione della coerenza con il carattere proprio dell'istituto, varia anche in tal caso a seconda dello status giuridico. Attualmente nelle *voluntary aided schools* l'intero personale docente viene selezionato dallo *School governing body* (consiglio di amministrazione) in conformità alla impostazione etico-morale e religiosa dell'istituto ed è

²¹ Testo consultabile in <http://www.educationengland.org.uk>.

²² Resta centrale il ruolo dei LEAs, ancora competente per la assegnazione specifica dei finanziamenti, la gestione ed il controllo delle scuole, la definizione di programmi di studio

²³ Il testo si può leggere in <http://www.educationengland.org.uk>. *L'Education Act* del 1944 fu basato sulla Relazione presentata dal Presidente del Board of education al parlamento nel 1943, dal titolo *Educational Reconstruction* (in <http://www.educationengland.org.uk>).

²⁴ Il grado di libertà nella scuola dipende in entrambi i casi dalla composizione del Consiglio di amministrazione, nelle *foundation* e *voluntary schools* al Consiglio partecipano sempre rappresentati della fondazione o denominazione cui la scuola è connessa, con lo scopo di garantire il rispetto del carattere denominazionale proprio. Il loro numero varia a seconda del tipo di scuola, nelle *aided schools* essi sono in maggioranza rispetto agli altri componenti.



sottratto al divieto di discriminazione per ragioni di fede e pensiero; nelle *voluntary controlled schools* il datore di lavoro è invece la LEAs (come nelle *community school*), in tal caso solo una parte dei docenti (un quinto) tra cui il preside, può essere legittimamente selezionato tenendo conto del carattere proprio dell'istituto²⁵.

Le politiche sulla scuola seguite dal governo tories della Thatchers e poi da Blair non hanno cambiato tale struttura, limitandosi alternamente ad indebolire o a rinforzare l'autorità locale della LEAs²⁶, e a ricercare una crescita della qualità dell'insegnamento attraverso il curriculum nazionale²⁷; ciò tuttavia senza mai porre in discussione esistenza e ruolo della scuola privata e confessionale, che al contrario, in entrambi i casi hanno visto accrescere la loro importanza. Se infatti il governo neo liberale della Thatchers ha sostenuto anche con sussidi alle famiglie l'iscrizione alle scuole private²⁸, la politica di Blair, soprattutto nel secondo mandato²⁹, ha favorito la apertura di ulteriori scuole confessionali con particolare

²⁵ Cfr. School Standards and Framework Act 1998, Sect. 58, 60, come emendato dall'*Education and Inspections Act 2006*, sect. 36. In dottrina cfr. L. VICKERS, *Religious discrimination and schools: the employment of teachers and the public sector duty*, in M. Hunter-Henin (a cura di), *Law, Religious Freedoms and Education in Europe*, Ashgate, Aldershot, 2012, 87 ss.

²⁶ Le Riforme del Governo Blair hanno accentuato la partecipazione delle famiglie alla gestione della scuola ampliando la presenza di genitori sia nelle LEAs che negli Organi di gestione dei singoli istituti.

²⁷ Fino al 1988 i piani di studio e l'organizzazione dell'insegnamento è stata decentrata: ogni singola scuola era libera di impostare e attivare i corsi ritenuti più opportuni. L'*Education Reform Act* del 1988, ha introdotto un curriculum nazionale per assicurare un minimo di contenuti e obbiettivi comuni a tutti gli studenti, nonché un apprendimento equilibrato ed efficiente su materie cardine. Il curriculum nazionale stabilisce a tal fine le materie di insegnamento, le capacità e le conoscenze necessarie per ogni materia, finalità ed obiettivi da raggiungere in ogni materia. Nell'ambito del *National Curriculum*, le scuole mantengono la libertà di scelta sulle metodologie da seguire ed i libri di testo da adottare. Le scuole private non sono tenute a seguire il National Curriculum, sebbene quasi tutte lo adottino. Il *National Curriculum* è organizzato in blocchi di anni detti 'key stages' al termine dei quali si è valutati (in alcuni livelli anche con test nazionali) su 10 materie, tra cui 3 fondamentali (Inglese, Matematica e Scienze) e 7 propedeutiche (Tecnologia/Informatica, Storia, Geografia, Musica, Arte, Educazione Motoria e Lingua Straniera (dagli 11 ai 16 anni).

²⁸ L'*Education Act* del 1988 è contrassegnato da un netto favore per la religione cristiana che deve essere predominante in ogni scuola, sia come insegnamento sia nell'atto collettivo di fede che apre ogni giornata. A tal fine ogni LEAs dovrà rivedere il proprio *syllabus* per conformarsi allo standard del curriculum nazionale.

²⁹ Il primo Ministro Blair in più occasioni ha sottolineato il valore della religione nella società moderna ed ha insistito sull'importanza delle scuole confessionali come pilastro del sistema educativo, apprezzato da moltissimi genitori per l'impostazione confessionale e morale, e per l'alta qualità di istruzione che in genere forniscono.



attenzione ai culti minori quali l'ebraismo, l'islam, ma anche organizzazioni avventiste, sikh ed hindù³⁰. Le cosiddette *faith schools*, formula tesa a rendere manifesta l'adesione della scuola ad una fede specifica ed il contrassegno religioso della educazione ivi impartita, sono integrate nella rete pubblica ed assumono la forma di *foundation school*³¹, oppure di *voluntary controlled school* o ancora di *voluntary aided school*. Si tratta insomma di scuole rientranti nelle già note categorie, che godono di finanziamenti proporzionati al grado di soggezione alla LEAs dalle stesse volontariamente prescelto³². Perfettamente integrate nel sistema scolastico pubblico, esse affiancano le *community schools* (le scuole pubbliche neutre che ospitano la grande maggioranza degli studenti inglesi) e godono di ampia autonomia nella selezione dei propri studenti. Esse infatti possono dare prevalenza alla iscrizione di studenti appartenenti alla propria fede, con l'obbligo di ammettere chiunque altro solo per i posti rimanenti³³.

³⁰ Si trattava di dimostrare una reale apertura al professato pluralismo religioso ed alla multiculturalità. Nel gennaio 1998 vengono finanziate le prime due scuole musulmane: la *Islamia Primary School* a Brent (London) e la *Al Furqan Primary School* a Sparkhill (Birmingham). Due mesi dopo il *John Loughborough Secondary School*, ad Haringey (London) diviene la prima scuola sovvenzionata Avventista; nel 1999 si aggiungono due scuole ebraiche ed una sikh. Attualmente le *faith schools* sono circa 7000, di cui il 68% legate alla Chiesa Anglicana (4606), le altre sono Ebraiche (42), Musulmane (12), Sikh (3), Greco-ortodosse (1), Hindù (1), Quacchere (1), della Chiesa riformata di Inghilterra (1), Cattoliche (1985), Metodiste (26); vi sono poi un nutrito numero di scuole co-fondate da denominazioni cristiane ad esempio le Metodiste-anglicane (Fonte: *Department for Education*, statistiche 2011).

³¹ La *Foundation school* è una scuola statale speciale in cui la proprietà della struttura appartiene e spetta ad una fondazione che può essere o non essere legata ad una Chiesa. La Fondazione nomina una parte minoritaria dell'organo di governo scolastico e di gestione della scuola, che in sostanza è soggetta alla autorità del LEAs.

³² In particolare le fondazioni e le scuole controllate forniscono un insegnamento religioso nel rispetto del *syllabus* concordato con la LEAs, mentre le scuole solo sovvenzionate forniscono un insegnamento liberamente confessionale. Nelle prime la confessione nomina solo una minima parte degli amministratori e spetta alla Local Authority ogni potere di gestione anche del personale; nelle *aided schools* invece la denominazione resta titolare dei poteri di gestione sia sui dipendenti che sugli iscritti.

³³ La *Krishna-Avanti school*, la sola scuola hindu di Inghilterra, ai fini della iscrizione richiede di essere vegetariani e l'impegno dei genitori a non fare uso di alcool (notizia in guardian.co.uk, Thursday 29 November 2007, *Hindu school is first to make vegetarianism a condition of entry*). Tale requisito segnerebbe una preferenza per gli appartenenti al gruppo Hare Krishna. Il rischio di sperequazioni nella scelta degli studenti è alla base anche della inchiesta critica condotta dal *Guardian*, nella primavera del 2012, secondo la quale le scuole confessionali soprattutto anglicane opererebbero una selezione "per censo", prediligendo le classi più abbienti. La conclusione è basata tuttavia su un dato insufficiente: la percentuale di richiedenti di sussidi mensa nelle singole *faith schools*, che segna percentuali inferiori alla media delle altre scuole territoriali; tale dato è però



A completamento della rete scolastica vanno menzionate le *independent schools*, cui accede una percentuale di popolazione inferiore al 10%³⁴. La *independent school* realizza al massimo grado il principio liberale anglosassone di partecipazione del privato ad una funzione tipicamente pubblica in condizioni di parità, esaltando la autonomia gestionale e la libertà di insegnamento dell'istituto scolastico privato. Essa infatti non intrattiene alcun rapporto con il LEAs, non riceve alcun finanziamento pubblico ma si sostiene con le iscrizioni dei propri alunni ed attraverso donazioni. È invero soggetta a registrazione presso il competente Dipartimento per l'educazione, e a tal fine deve soddisfare i requisiti di idoneità strutturale degli edifici, di dotazione didattica e strumentale, nonché di qualità del personale ed insegnamento dispensato. Non si tratta tuttavia di standard rigorosi, soprattutto nella definizione dei programmi di studio il singolo istituto è lasciato del tutto libero. La *independent school* infatti non è tenuta al rispetto di nessun modello e tanto meno del curriculum nazionale, anche se è perfettamente in grado di consentire ai propri allievi tanto l'acquisizione del *General Certificate of Secondary Education* (GCSE) e degli altri titoli di studio previsti dal sistema inglese, quanto l'accesso ai gradi superiori dell'istruzione. Il rilascio dei titoli di studio nel sistema inglese è infatti legato a verifiche esterne alla struttura scolastica pubblica o privata prescelta ed è affidato a Commissioni autonome che applicano programmi di esame e criteri di valutazione nazionali³⁵.

incomparabile con il bacino di utenza di una scuola confessionale che va oltre il territorio municipale. Entrambi i casi evidenziano tuttavia un problema ed un rischio oltreché di sperequazione, di élitismo e ghettizzazione, punti di forza degli oppositori delle *faith schools*. Sul dibattito relativo alle *faith schools* cfr. **R. GARDNER, D. LAWTON, J. CAIRNS**, *Faith schools: consensus or conflict?*, RoutledgeFalmer, Oxon, 2005; **J. CAIRNS**, *Faith Schools and Society Civilising the Debate*, Continuum International Publishing Group Ltd, London, 2009.

³⁴ Secondo i dati Eurydice 2011, solo il 7% della popolazione studentesca si avvale della *independent schools*, la scuola privata non finanziata in nessun grado dallo Stato. Il restante 93% accede alle richiamate categorie (*community schools; voluntary aided o controlled schools*) che compongono la più ampia specie delle *maintained schools*.

³⁵ Il GCSE è amministrato da sette Commissioni autonome che si attengono a criteri e programmi di esame nazionali. L'esame si sostiene a 16 anni e sia il numero che la scelta delle materie dipendono dagli studenti. Se si superano i singoli esami si può accedere a determinati impieghi e corsi professionali, ma il GCSE non consente l'accesso all'università. A tal fine occorre conseguire il *General Certificate of Education: GCE Advanced Level* (GCE A level), comunemente chiamato *A-level*, attraverso un esame rivolto a studenti di 18 anni che equivale alla nostra maturità. Vi sono poi altri titoli come gli *GCE Advanced Supplementary* (GCE AS level) che danno la possibilità agli studenti di combinare studi anche divergenti, materie scientifiche e umanistiche; due *AS Level* valgono quanto



4 - Il separatismo americano. Le ragioni di una scelta e la sua incidenza sul sistema scolastico

Nell'esperienza degli Stati Uniti di America, il ruolo della religione nella formazione del cittadino, lo spazio concesso al suo insegnamento, ed ancor prima alla Chiesa e confessioni nel sistema scolastico trova il suo fondamento, oltreché negli ideali del liberismo anglosassone, nel principio di "separatismo amico" che negli Stati Uniti orienta i rapporti con le Chiese³⁶.

Il separatismo americano poggia giuridicamente sul 1° Emendamento alla Costituzione federale, con il quale nel 1791 il Congresso s'impegna a non adottare leggi che introducano una religione o una Chiesa di Stato o che proibiscano il libero esercizio di una religione³⁷. Tale emendamento completa e rinforza l'impianto separatista della Costituzione federale del 1787, che non a caso, non disciplina la libertà religiosa, non si occupa di relazioni con le Chiese ed esclude la rilevanza della religione e il divieto di ogni test religioso per l'accesso a cariche ed uffici pubblici. Il silenzio serbato dalla Costituzione federale nasce dalla chiara consapevolezza nei padri fondatori dell'esistenza "... nel nuovo mondo di alcune delle pratiche da cui numerosi coloni erano fuggiti," consapevolezza che spinse ulteriormente verso l'adozione del I emendamento³⁸. A preoccupare i costituenti è la disomogeneità religiosa tra le diverse colonie e un latente conflitto con le minoranze confessionali in seno ai singoli Stati della federazione. Nate e cresciute intorno a nuclei di pellegrini omogenei per fede, all'inizio della rivoluzione ben nove colonie possiedono *established churches*³⁹, foci di fratture e conflitti che

un *Advanced* per l'iscrizione all'università. Si prevede infine anche l'*International Baccalaureate*.

³⁶ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico, Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 72.

³⁷ Così recita il I° Emendamento "Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances."

³⁸ V. BARSOTTI, N. FIORITA, *Separatismo e laicità*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 5. Gli autori sottolineano che l'intento dei padri fondatori non era poi così chiaro ed univoco e comunque essi non poterono certo prevedere il futuro sviluppo dell'ampio pluralismo religioso che oggi caratterizza gli Usa.

³⁹ I coloni del nuovo mondo in fuga dalle persecuzioni religiose "creano spesso nei vari Stati delle Chiese stabilite, mortificano cioè quella libertà religiosa cui avevano così ardentemente aspirato" (M. TEDESCHI, *Alle radici del separatismo americano*, in *Dir. eccl.* 1984, 83 ss, p. 92). Le colonie fondate da anglicani ripropongono una Chiesa stabilita anglicana; altrettanto fanno i puritani, ed anche i calvinisti negando in gran parte la genuinità del



interessano inizialmente i diversi gruppi protestanti, e coinvolgono poi le altre denominazioni, in particolare i cattolici⁴⁰. Di qui la presa di distanza nella Costituzione del 1787, e l'adozione del primo emendamento che, ispirato da lungimiranza ed arguzia, nel separare lo Stato dalle Chiese rivitalizza il ruolo ed il peso della religione nella vita pubblica e privata, e si pone quale direttrice ed asse portante di tutta la legislazione e la giurisprudenza in materia di scuola privata confessionale⁴¹. Gli Stati Uniti partono come la madrepatria da una situazione di monopolio religioso nell'istruzione popolare dei singoli Stati membri, complicato dalla disomogeneità confessionale delle colonie. Nell'appropriarsi dell'educazione dei propri cittadini, ancora una volta come l'Inghilterra, affiancano l'offerta pubblica a quella privata, ma nel farlo procedono nel segno di una separazione dello Stato dalle Chiese, attuata col divieto di finanziamento delle scuole religiose, e con una disciplina che come vedremo, muta in parallelo alle evoluzioni che subisce il principio di separazione e l'attuazione soprattutto giurisprudenziale, dell'*establishment clause*.

pensiero di Calvino. Maggiormente rispettose della libertà e tolleranza religiosa sono invece le colonie fondate da olandesi. In argomento vedi **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1901, p. 154 ss; **L. PFEFFER**, *Church, state and freedom*, 2ª ed. Beacon Press, Boston, 1967, p. 91 ss; **A.Ph. STOKES, L. PFEFFER**, *Church and state in the United States*, Harper & Row Publishers, New York, 1963.

⁴⁰ Il sentimento anticattolico si accresce sulla scia della massiccia immigrazione di irlandesi e porterà alla formazione dei *Know nothing parties*, sostenitori tra l'altro di una impostazione protestante della scuola pubblica. Nato a New York nel 1843 con il nome di *American Republican Party*, il movimento si diffuse in altri Stati con il nome di *Native American Party* e divenne un partito politico nazionale nel 1845. Nel 1855 assunse il nome di *American Party*. L'origine del termine "*Know Nothing*" sta nella natura semisegreta del partito, per cui laddove interrogato ogni membro avrebbe dovuto rispondere "*I know nothing*" (non so nulla). Fu un movimento xenofobo (nativista) con radici nella paura di una sopraffazione del paese da parte della immigrazione massiccia dei cattolici irlandesi, ritenuti ostili ai valori americani e controllati dal papa. La sua esistenza di partito fu breve, già in declino a metà dell'800 scomparve totalmente dopo le elezioni del 1860.

⁴¹ Occorre ricordare che la *establishment clause*, nel vietare la formazione di Chiese o religioni di Stato vincola solo il Congresso. Tra la posizione dei padri fondatori e la realtà giuridica delle singole colonie permarrà così una certa differenza. Occorrerà attendere talora i primi decenni dell'800 per veder affermata la piena libertà ed uguaglianza religiosa nelle Costituzioni dei singoli Stati federali, in cui ancora più a lungo insisteranno situazioni di privilegio. Del resto l'estensione dell'*establishment clause* ai singoli Stati, operata nel 1868 con il XIV emendamento alla Costituzione federale, non impedirà la legittima permanenza di ampi privilegi e di cospicui sostegni economici per le Chiese e per le confessioni religiose, ragion per cui il separatismo americano non sarà mai assoluto né tantomeno anticlericale, connotandosi invece per il suo *favor religionis*.



Lo sviluppo del sistema scolastico americano può così suddividersi in tre fasi. Fino alla guerra di indipendenza nelle singole colonie prevalgono scuole collegate a Chiese o gruppi confessionali in cui è impartita una istruzione fortemente orientata in senso religioso. Tali istituti vivono oltre che di rette, del sostegno delle comunità e del finanziamento del governo coloniale. Finanziamenti e contributi spesso elargiti in modo sperequativo tra le diverse fedi, privilegiando di volta in volta la Chiesa ufficiale o la religione predominante. Agli inizi dell'800 per iniziativa tra gli altri di Jefferson e Franklin, furono aperte alcune scuole pubbliche laiche, che tuttavia non costituivano ancora una rete di educazione pubblica: non erano finanziate dallo Stato e non erano aperte a tutti, in particolare per i meno abbienti la possibilità di ingresso era subordinata al riconoscimento dello stato di indigenza. La seconda fase si apre con l'indipendenza dalla madrepatria e la formazione degli Stati Uniti d'America, ed è caratterizzata dalla rapida diffusione di una rete di scuole pubbliche. La scuola assume ora il fondamentale compito di consolidare l'unione delle diverse popolazioni confederate; la gestione del sistema scolastico resta però affidata ai singoli Stati che presentano ordinamenti diversi. In questo primo stadio il sistema pubblico è finanziato con imposte locali e gestito localmente da comitati elettivi che dirigono i singoli istituti in piena autonomia⁴². Tale rete pubblica non disconosce né limita la libertà della scuola privata,

“gli stati membri si guardano dall'interferire con l'esistente organizzazione privata dell'istruzione e con la sua libertà, che rimane piena: piena sia sotto i profili organizzativi sia sotto quelli dei programmi sia sotto quelli dei contenuti educativi”⁴³.

Tuttavia in questo secondo stadio la scuola pubblica conquista un po' alla volta il monopolio dell'istruzione, soprattutto elementare, anche se alla pubblicizzazione non corrisponde una estromissione dalla scuola né del sentimento religioso, né dell'insegnamento di specifiche fedi. L'educazione di tutti i fanciulli resta orientata ad una formazione “morale” che non deve però essere né dogmatica né confessionale; l'insegnamento di una specifica religione è generalmente ammesso ma nel rispetto degli alunni di diversa fede ai quali va garantito il diritto di

⁴² In ogni Stato esiste un direttore generale o sovrintendente che è posto a capo della istruzione pubblica, questi tuttavia esercita funzioni di indirizzo e di consulta, senza alcun potere autoritativo sui comitati locali. Cfr. N. GAETANI TAMBURINI, *Istruzione del popolo in America*, in *Riv. contemp. naz. ital.* vol. XLVI, Torino, 1866 p. 174-189.

⁴³G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, *La costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 156.



astensione: si applica infatti alla scuola pubblica il rigido principio del *free exercise*. In tale contesto, la scuola privata essenzialmente confessionale, non è mai osteggiata, anche se è esclusa in modo crescente da ogni finanziamento pubblico in nome della *establishment clause*. Nella terza fase infine si attenuano i rigori separatisti della Corte federale suprema emersi nel periodo antecedente e si assiste ad un crescente intervento sulla scuola da parte dell'ordinamento federale, che con modalità diverse, in due differenti tempi, ridisegnerà sia la scuola privata che quella pubblica.

5 - Scuola privata ed establishment clause. La fase di *strict separation*

L'impianto di relazioni tra scuola confessionale e Stato che contrassegna il modello separatista statunitense, viene definito nella seconda fase da parte della Suprema Corte federale, a distanza notevole dalla adozione del 1° emendamento. Solo a partire dagli anni '20 del novecento infatti, la Corte è investita di una serie di ricorsi inerenti il rispetto della *establishment clause* nei rapporti tra Stato e scuole private. Se nessuno mai dubita del diritto ad esistere di una scuola privata confessionale⁴⁴, il punto controverso diviene la legittimità di una partecipazione finanziaria degli Stati alla istruzione scolastica confessionale. Dalla metà degli anni '40 e fino al 1971, la Suprema Corte ritiene in genere legittima la partecipazione dello Stato alle spese delle famiglie per la frequenza di scuole confessionali dei propri figli, e più precisamente la erogazione di contributi indiretti mediante la fornitura di testi gratuiti, di rimborsi per le spese di trasporto o sgravi fiscali per le spese di iscrizione. L'azione dello Stato è legittimata dal fatto che il vantaggio economico riguarda lo studente e non la Chiesa (cosiddetta *child benefit theory*)⁴⁵ o dalla necessità di rispettare comunque il *free exercise*, la libertà religiosa dell'individuo, che non sarebbe piena se per ragioni legate ad una opzione religiosa il cittadino non potesse godere

⁴⁴ Cfr. *Pierce v. Society of Sisters of the Holy Names of Jesus and Mary*, 268 U.S. 510 (1925), in cui si dichiara la illegittimità della legge dell'Oregon che impone la frequenza di scuole pubbliche e (sia pure per motivi commerciali, poiché l'imposizione interferisce indebitamente su affari e proprietà della scuola privata) afferma il diritto di scegliere la scuola confessionale anziché la scuola di stato, quale diritto costituzionalmente garantito (in dottrina M. NOVAK, *The supreme Court, the religion clauses and the nationalization of education*, 70 Northwest, univ. L. Rev. 883, 1976).

⁴⁵ Cfr. *Cochran v. Louisiana State Board of Education*, 281 U.S. 370 (1947), dichiara legittima la legge diretta a fornire testi gratuiti agli studenti della scuola pubblica e privata. Per la Corte non si ha vantaggio per le scuole private ma beneficio per i singoli studenti, e quindi un fine pubblico nell'uso del denaro.



degli stessi benefici accessibili a quanti scelgono il servizio pubblico⁴⁶. Già in quest'ultima pronuncia (*Everson v. Board education*, 1947) la Corte mostra però la preferenza per una applicazione rigorosa del divieto di *establishment clause*; in essa riecheggiano le parole di Jefferson, laddove si afferma che "Il Primo emendamento ha eretto un muro tra Chiesa e Stato. Un muro che deve essere alto e impenetrabile"⁴⁷. Tra le diverse possibili letture del 1° emendamento: "l'una, che subordina funzionalmente il principio separatista alla più piena affermazione della libertà religiosa, la cui tutela deve essere attuata, se necessario, anche con leggi favorevoli" e la tesi opposta, per cui "le confessioni non possono ricevere in alcun modo aiuto da parte dello Stato, nemmeno quelle che deriverebbero ad essa indirettamente, dalla indiscriminata applicazione del diritto comune" e da ultimo quella "escludente ogni legislazione speciale sia in favore che in sfavore della religione, ma permissiva delle eventuali agevolazioni derivanti dalle leggi generali"⁴⁸, la Corte opta progressivamente per la seconda via.

A partire dal 1971, la legittimità di un intervento finanziario statale sarà valutata a lungo con il *Lemon Test*, elaborato dalla Suprema Corte Federale nel noto caso *Lemon v. Kurtz*, in cui si pronuncia la illegittimità di due programmi di erogazione di fondi a scuole private di Pennsylvania e Rhode Island, sotto forma di partecipazione allo stipendio degli insegnanti di materie secolari. Per la Corte, affinché una legge rispetti l'*establishment clause*: 1) deve avere uno scopo di ordine secolare; 2) il suo effetto primario non deve essere il vantaggio o il danno della religione; 3) la sua applicazione non deve alimentare "*excessive government entanglement with religion*," vale a dire una eccessiva collaborazione tra Stato e religione. Requisito quest'ultimo non rispettato dalle predetti leggi, per le quali gli organi pubblici dovrebbero verificare che i docenti retribuiti dallo Stato non reintroducono surrettiziamente

⁴⁶ Cfr. *Everson v. Board of Education*, 330 U.S. 1, 9 (1947); per la Corte la legge del New Jersey che prevede il rimborso delle spese per lo scuolabus in favore degli alunni delle scuole sia pubbliche che private è legittima poiché, se lo Stato non può usare il suo potere per avvantaggiare una religione non può neppure svantaggiarla impedendogli di avvalersi dei normali pubblici servizi, e tuttavia è contraria alla *establishment clause* poiché il fatto che il rimborso sia dato agli alunni non esclude un vantaggio indiretto per la confessione. Nei fatti la *child benefit theory* è del tutto superata, la Corte si avvia verso il rigido separatismo del *Lemon Test*.

⁴⁷ La nota immagine del muro di separazione, si ritrova nella lettera privata che il presidente Jefferson indirizzò nel 1802 alla *Danbury Baptist Association* (consultabile in **D.L. DREISBACH**, *Thomas Jefferson and the wall of separation between Church and State*, University Press, New York, 2002, p. 148).

⁴⁸ **F. ONIDA**, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense. La giurisprudenza in materia scolastica*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 67.



nell'insegnamento, principi religiosi; controlli che imporrebbero a loro volta un indebito intreccio tra Stato e confessione. Su tali basi, che segnano l'aderenza ad una posizione di *strict separation*, negli anni successivi la Corte dichiara illegittimi i contributi erogati ai genitori e non alla scuola, ritenendoli finanziamento indiretto indebito, ed escludendo ogni rilevanza di altri criteri quali la *equal protection*. Nella sentenza *Sloan v. Lemon* (1979)⁴⁹ i rimborsi delle spese di iscrizione ad una scuola privata sono dichiarati incostituzionali, e si precisa: tale rimborso non sarebbe estensibile neppure in ragione del principio di uguaglianza, e addirittura laddove lo stesso fosse previsto solo per le scuole non confessionali. Per la Corte infatti la "*equal protection clause would not be held to compel violation of establishment clause*"; in ragione della separazione Stato - Chiesa si ammette insomma, anche un trattamento di sfavore per quanti si avvalgono della scuola privata.

L'adesione della Corte Suprema ad una interpretazione della separazione più simile a quella della *laïcité* francese che a quella di *religious freedom* americano, è confermata nella sentenza sul caso *Meek v. Pittinger*⁵⁰, che ribadisce la illegittimità per *excessive government entanglement with religion*, di tutte le sovvenzioni che richiedono complessi controlli, per verificare che con esse non si finanzia l'insegnamento religioso. Saranno così censurati addirittura, i contributi erogati alla scuola per l'acquisto di materiale didattico che potrebbe essere utilizzato anche in insegnamenti confessionali⁵¹.

6 - (segue) L'affermazione di un separatismo attenuato. I *voucher* e le *charter schools*

La tesi separazionista accolta ed applicata dalla Corte nel *Lemon test*, peraltro non senza critiche già negli anni 1980⁵², si attenua nel decennio successivo. Se è vero infatti che i giudici della Suprema Corte continuano a

⁴⁹ Cfr. *Sloan v. Lemon*, 413 U.S. 825 (1973).

⁵⁰ *Meek v. Pittinger*, 421 U.S. 349 (1975); si tratta di una specifica *incidenter tantum*; in tal caso infatti la Corte ritiene legittima la concessione di testi gratuiti e quella di mezzi ausiliari audiovisivi.

⁵¹ Cfr. *Wolman v. Walter*, 1977, 433 U.S. 229, (1977).

⁵² Vedi J.H. MANSFIELD, *The Religion Clauses of the First Amendment and the Philosophy of the Constitution*, in 72 Cal. L. Rev. 847, 848 (1984), il quale rileva che la giurisprudenza della Corte in questa materia è stata "*obscured by the incantation of verbal formulae devoid of explanatory value, such as the Lemon Test*"; M.V. TUSHNET, *The Constitution of Religion*, 18 Conn. L. Rev. 701, 702 (1986).



richiamare i tre requisiti del Lemon test, cambia il significato ad essi conferito ed in particolare la nozione di *excessive entanglement*.

Nella pronuncia sul caso *Agostini v. Felton* (1997)⁵³, la Corte ritiene che l'eccessivo coinvolgimento non va inteso come un criterio a sé, ma quale metro di verifica degli effetti primari sia concreti sia voluti dall'intervento pubblico; la Corte richiede cioè una valutazione globale e non disgiunta dei tre criteri del Lemon Test. In virtù di tale rilettura un intervento statale è illegittimo per violazione dell'*establishment clause* laddove ad un osservatore oggettivo esso appare in grado di favorire o di ostacolare la religione⁵⁴. Più in particolare, l'erogazione di contributi pubblici o l'applicazione di sgravi per la iscrizione in scuole confessionali non potranno considerarsi illecito sostegno ad una confessione laddove la scuola sia scelta dalla famiglia in condizioni di effettiva libertà tra la pubblica e quelle private, tutte egualmente sostenute dalla legge statale⁵⁵. In tali casi l'indottrinamento eventualmente derivante dall'impostazione confessionale dell'istituto prescelto non è un effetto né diretto né indiretto

⁵³ *Agostini v. Felton*, 521 U.S. 203 (1997). Anche nell'opinione dissenziente del Giudice Souter si concorda sull'uso errato della "*excessive entanglement as a separate standard*". Il caso riguarda l'impiego di insegnanti dipendenti della scuola pubblica nelle scuole private di New York per fornire un sostegno post-scolastico agli alunni svantaggiati. La sentenza riforma completamente la pronuncia resa nel caso *Aguilar v. Felton* 473 U.S. 402 (1985), e si rifà a due successive decisioni della Corte: *Witters v. Wash Dept. of Services for Blind*, 474 U.S. 481 (1986) in cui la Corte ha ritenuto legittimo il sussidio per gli studi religiosi conferito personalmente al richiedente: la scelta religiosa in tal caso è compiuta dall'individuo e non vede alcun coinvolgimento dello Stato; e la *Zoberst v. Catalina Foothills School District*, 509 U.S. 1 (1993), in cui si è ritenuto legittimo fornire, a spese dello Stato, un interprete dei segni per uno studente sordomuto che frequentava una scuola religiosa: anche in tal caso il sussidio è rivolto alla persona e per un fine secolare, garantire il diritto all'istruzione; la scelta religiosa è solo ed esclusivamente della famiglia.

⁵⁴ **R.M. BILA**, *The Establishment Clause: A Constitutional Permission Slip for Religion in Public Education*, 60 Brook L. Rev. 1535, 1535-1544 (1995); **S.G. GEY**, *Why Is Religion Special?: Reconsidering the Accommodation of Religion Under the Religion Clause of the First Amendment*, 52 U. Pitt. L. Rev. 75, 124-125 (1990).

⁵⁵ Cfr. *Mitchell v. Helms*, 530 U.S. 793 (2000); il caso riguarda più specificamente i contributi per l'acquisto di materiale didattico ed ausiliario compresi libri e computer elargiti dalla Louisiana a tutte le scuole anche confessionali. Conforme sul punto ad *Agostini v. Felton*, la Corte afferma che "*in distinguishing between indoctrination that is attributable to the State and indoctrination that is not, we have consistently turned to the principle of neutrality, upholding aid that is offered to a broad range of groups or persons without regard to their religion. If the religious, irreligious, and areligious are all alike eligible for governmental aid, no one would conclude that any indoctrination that any particular recipient conducts has been done at the behest of the government. For attribution of indoctrination is a relative question. If the government is offering assistance to recipients who provide, so to speak, a broad range of indoctrination, the government itself is not thought responsible for any particular indoctrination*".



del sostegno dello Stato, ma la normale conseguenza dell'applicazione della libertà religiosa individuale. Per tale via nel 2002, la Corte giunge alla dichiarazione di legittimità dei *voucher*, i buoni scuola previsti da un programma pilota dell'Ohio varato nel 1995, rilasciati dalla città di Cleveland in favore di tutti gli studenti appartenenti a famiglie a basso reddito e spendibili anche al di fuori del distretto di appartenenza, in qualsiasi scuola pubblica o privata anche confessionale, a scelta della famiglia. Nel 1999/2000 al programma parteciparono 3700 ragazzi, il 96% dei quali scelse scuole confessionali; ne nacque un ricorso per violazione della *establishment clause* (caso *Zelman v. Simmons-Harris*). Con sentenza del 27 giugno 2002, la Corte Suprema⁵⁶ ha dichiarato lecito il programma impugnato ed i *voucher* in favore delle scuole confessionali. Con una decisione in realtà combattuta (5 a 4), i giudici della Corte respingono la incostituzionalità poiché il programma di aiuti è del tutto neutrale rispetto alla religione, e fornisce assistenza ad una ampia categoria di cittadini che indirizzano l'aiuto governativo a scuole religiose come frutto di una scelta interamente loro. Tra l'altro, le motivazioni dei giudici favorevoli sottolineano che le famiglie avevano una vasta gamma di alternative non confessionali, cosicché la loro decisione era da considerare più che legittima.

La linea più morbida e collaborazionista inaugurata dalla Corte suprema tiene il passo con l'avvio della terza fase di sviluppo del sistema scolastico americano, in cui si assiste ad una profonda rivalutazione dell'iniziativa privata attraverso programmi statali per l'erogazione di *voucher* e soprattutto mediante l'intervento del Governo federale a sostegno delle *charter schools*. Entrambe le misure nascono dalla insufficienza della rete scolastica pubblica, incapace di fornire a tutti un adeguato grado di preparazione. Lo stesso caso *Zelman* ha origine nello scadente livello dell'istruzione pubblica rilevata nell'Ohio, che per superare il problema aveva lanciato il programma di *voucher* poi soggetto al vaglio della Corte Suprema. Il sistema di erogazione di buoni scuola conforme allo *Zelman Test*, trova tuttavia scarsa accoglienza nelle politiche scolastiche degli Stati membri. Tra le ragioni, oltre al retaggio storico sociale di *strict separation*, sta la presenza nelle Costituzioni di molti Stati di una disciplina più restrittiva di quella federale in materia di finanziamento pubblico delle scuole religiose, contenuta in clausole

⁵⁶ *Zelman v. Simmons-Harris*, 536 US 639 (2002). La Corte elabora in tale pronuncia il "*Private Choice Test*" per valutare la legittimità costituzionale di un programma di *voucher*. Il test prevede la conformità del programma ai seguenti criteri: "1) 2) 3) 4) 5)".



ispirate o riprodotte il cosiddetto emendamento Blaine, il quale proposto ma non accolto in sede federale⁵⁷, così recita:

“No State shall make any law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; and no money raised by taxation in any State for the support of public schools, or derived from any public fund therefore, nor any public lands devoted thereto, shall ever be under the control of any religious sect; nor shall any money so raised or lands so devoted be divided between religious sects or denominations.”

Si tratta di un ostacolo difficile da superare sia per via normativa⁵⁸ che attraverso una interpretazione giurisprudenziale tanto federale che statale: in più occasioni infatti le proposte di legge tese a superare le clausole Blaine sono state battute nei parlamenti degli Stati membri, mentre la Corte federale in materia di sussidi scolastici⁵⁹, ha riconosciuto la legittimità di scelte statali di più stretta separazione dalle Chiese, rispetto alla formula federale. Infine, solo in una minoranza di Stati le Corti supreme, nell'applicare la *Blaine clause* seguono il criterio fatto proprio dalla Corte Federale nel caso *Zelman*, così da escludere la violazione del principio di separazione, poiché la scelta confessionale è operata dalla famiglie⁶⁰.

⁵⁷ L'emendamento fu presentato nel 1875 dal Repubblicano James Blaine, allora presidente della Camera dei Rappresentanti, come un emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti. Ispirato da un sentimento nativista ed anticattolico, passò a grande maggioranza alla Camera, ma fu poi bocciato al Senato per quattro voti.

⁵⁸ Nel 2000, le proposte di *voucher* in Michigan e in California sono state sconfitte con ampio margine. Secondo un rapporto del *People American Way Foundation*, ci sono stati dodici tentativi di far passare *voucher* o sgravi fiscali in otto Stati, ma gli elettori in ogni Stato hanno respinto le misure con un ampio margine.

⁵⁹ Cfr. *Locke v. Davey* (02-1315) 540 U.S. 712 (2004). La Corte ritiene che non contrasti con il *free exercise* la esclusione di un corso di teologia dal programma di sovvenzione degli studi post secondari per studenti meritevoli, previsto dallo Stato di Washington. La Corte in particolare non ritiene rilevante il maggior rigore separatista della Costituzione ed anzi ritiene legittimo che in alcune aeree ogni Stato possa modulare il proprio grado di antiestablishment. La pronuncia ha così raffreddato le attese dei sostenitori dei *voucher* i quali auspicavano il superamento delle *Blaine clauses* attraverso un'interpretazione federale che prenda atto della natura discriminatoria delle clausole Blaine nei confronti delle confessioni religiose, oppure, che consideri dette clausole come automatico recepimento della norma federale che andrebbe così interpretata secondo la linea della *Zelman*.

⁶⁰ Nel 2007 su 52 Stati, solo 13 applicano il criterio della Corte Suprema per ritenere legittimi i *voucher*; 19 stati adottano interpretazioni più restrittive e per 18 Stati l'interpretazione del primo emendamento come recepito dalle Costituzioni statali rimane incerta. Vedi in particolare Corte Suprema del Wisconsin, *Jackson v. Benson*, 218 Wis 2d 835 (1998); Corte Suprema dell'Ohio, *Simmons-Harris v. Goff*, 711 N.E.2d 203, 216 (1999).



Maggiore fortuna hanno avuto invece i programmi federali di sostegno alle *charter schools*. La *charter school* è un istituto eretto e gestito dalla iniziativa privata e più precisamente da gruppi di genitori, di insegnanti, oppure imprenditori o anche organizzazioni religiose, che mediante un "contratto" con lo Stato, entra a far parte della rete pubblica e riceve fondi statali conservando ampia autonomia⁶¹. I rapporti e gli impegni assunti con lo Stato sono contenuti nella *charter* che definisce le finalità della scuola, il programma di studio, chi iscriverne e le modalità di ammissione, i metodi di valutazione degli studenti ed anche le modalità di verifica della qualità dell'istruzione impartita, nonché la durata del contratto che di solito è di tre - cinque anni. Il primo esperimento di *charter school* si deve al Minnesota che la prevede e finanzia in un programma di riqualificazione della scuola pubblica del 1991. L'avvio di una poderosa rete di *charter schools* si ha però nel 1994, con l'intervento del Governo Federale. Nell'ottobre di detto anno l'*US Department of Education* (ED), all'interno di una Legge per il miglioramento delle scuole americane, adotta il *Charter Schools Program* (CSP), poi rafforzato nell'ottobre del 1998 e nel gennaio 2001⁶². I programmi federali che si susseguono di anno in anno, nel rispetto della competenza degli Stati in materia scolastica, prevedono a tutt'oggi finanziamenti aggiuntivi in favore degli Stati membri che promuovono e sostengono lo sviluppo di *charter schools* sul proprio territorio. In seguito all'intervento Federale, dal 1995 ad oggi, 40 Stati della federazione hanno così adottato leggi per la fondazione ed il sostegno alle *charter schools*.

L'inserimento nella rete scolastica di una scuola del tutto autonoma ma fortemente finanziata dallo Stato ha ovviamente modificato numero e natura degli istituti privati anche confessionali. La prospettiva di ingenti finanziamenti pubblici ha condotto numerose scuole confessionali preesistenti a trasformarsi in scuole a contratto, al prezzo però di una neutralizzazione dei propri insegnamenti ed anche della propria struttura. Se è vero, infatti, che una *charter school* può avere legami o essere completamente retta da una confessione o organizzazione religiosa, trattandosi comunque di scuola pubblica e finanziata dallo Stato, la sua

⁶¹ La *charter school* nella volontà del Governo federale e degli Stati membri ha come scopo migliorare la qualità della scuola pubblica, consentendo una maggiore libertà di scelta a studenti e famiglie che possono così accedere ad una istruzione diversificata in base ai piani di studio ed ai programmi offerti dalle singole scuole a contratto.

⁶² Il *Charter Schools Program* (CSP) è stato inserito sotto il *Title X, Part C of the Elementary and Secondary Education Act* del 1965 (ESEA), emendamento 20 U.S.C. 8061-8067. Il programma è stato poi rivisto nell'ottobre 1998 dal *Charter School Expansion Act*, e nel gennaio 2001 dal *No Child Left Behind Act*.



offerta formativa dovrà essere deconfessionalizzata e la sua organizzazione completamente secolarizzata⁶³. Valgono, infatti, anche per essa i limiti della *establishment clause* oltreché il rispetto degli standard di qualità ed efficienza dell'istruzione impartita, da cui dipende il finanziamento. La *charter school* dovrà quindi essere *non sectarian* nella scelta dei propri dipendenti, nella individuazione degli alunni da ammettere, nelle modalità di verifica dei risultati raggiunti dagli studenti, oltreché nei programmi di insegnamento dispensati. Le *charter schools* legate a gruppi religiosi o Chiese, anche quelle di nuova fondazione, nel tipizzare la propria offerta formativa privilegiano quindi profili culturali e storici, piuttosto che fideistici⁶⁴. Il tutto ovviamente non senza critiche e dubbi sia ex parte confessionale che laica, da un lato ci si chiede che cosa resta della identità confessionale in seguito alla neutralizzazione imposta dalla *charter*, e per converso dall'altro, se tale neutralizzazione sia effettivamente possibile o non riproponga piuttosto il settarismo confessionale che il primo emendamento volle scongiurare con l'*establishment clause*, attraverso ad esempio, una selezione degli studenti per ragioni di "credo e fede", sia pure indotta dalla libera scelta delle famiglie.

Se le perplessità circa il rischio di ghettizzazione, settarismo o di élitarismo accomunano l'esperienza delle *charter schools* a quella delle *faith schools* britanniche, la distanza tra i due sistemi sul piano della autonomia dell'istituto, della libertà di insegnamento e di conservazione del carattere denominazionale in presenza di finanziamento statale ed annessione alla rete pubblica, è più che evidente e a tutto vantaggio dell'esperienza britannica.

⁶³ L.D. WEINBERG, *Religious charter schools: legalities and practicalities*, Information Age Publishing, Incr, Charlotte NC, 2007.

⁶⁴ Nel 2007 è stata aperta in Florida la *Ben Gamla Charter School*, la quale impartisce una educazione bilingue in inglese ed ebraico e concentra il proprio piano di studi sugli elementi storico culturali dell'ebraismo. A partire da questo esempio sono nati progetti di *charter schools* ebraiche in tutto il paese. Sempre nel 2007 il Dipartimento di Scienze della Formazione del Minnesota ha approvato con scarse modifiche la Charter per la Tarek ibn Ziyad Academy, che propone un piano di studio ispirato alla storia e cultura islamica. Innumerevoli sono poi le scuole private cattoliche trasformatesi in *charter schools*, per far fronte ai costi di mantenimento, come dichiarato al Washington Post dall'Arcivescovo Donald W. Wuerl.