

UN NUOVO PIANO DELLA SCUOLA

La politica di programmazione scolastica è stata iniziata in Italia nel 1958 con una proposta di « piano » decennale, che prevedeva la spesa per la scuola dal 1959 al 1969. Le discussioni parlamentari si potessero per tre anni e alla fine si giunse ad un **piano finanziario triennale** che definiva la spesa da sostenere negli anni **1962-1965** (1). Nel 1964 si formularono, dopo ampi studi condotti da una apposita Commissione di indagine (2), le « Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965 », le quali, al di là di una semplice programmazione di spesa, prevedevano uno sviluppo della scuola puramente teorico che venne poi smentito dalle trasformazioni effettivamente verificatesi (3). Non essendo comun-

(1) Si tratta del disegno di legge n. 129, presentato al Senato dal Governo il 22 settembre 1958, che formulava un « piano » essenzialmente finanziario il quale prevedeva lo stanziamento di 1.386 miliardi (portati poi a 1.533) per il decennio 1959-1969. Approvato dal Senato il 6 dicembre 1959, fu trasmesso alla Camera dei Deputati il 19 dello stesso mese e discusso dalla Commissione Istruzione della Camera. Questa apportò modifiche al testo e presentò la sua relazione il 29 aprile 1961. La discussione in aula incominciò il 15 giugno 1962 e si venne al ritiro del piano decennale sostituendolo con uno stralcio triennale destinato a rendere possibili gli stanziamenti necessari ad un intervento di prima urgenza. Lo stralcio fu approvato dal Senato il 17 luglio 1962 (cfr. *legge 24 luglio 1962, n. 1073*). Gli atti relativi a tutta la vicenda sono stati raccolti in *Il piano della scuola. Documenti parlamentari*, a cura dell'Ufficio studi e programmazione del Ministero della P.I., Palombi, Roma 1963, pp. 690. Le ragioni dell'opposizione parlamentare si possono trovare in T. CODIGNOLA, *Nascita e morte di un piano. Tre anni di battaglia per la scuola pubblica*, La Nuova Italia, Firenze 1962, pp. 409. Vale la pena di notare come il sottotitolo del volume pubblicato dall'on. Codignola indichi la vera ragione della « morte » del piano: il finanziamento previsto alle scuole non statali. Si veda, inoltre, G. MEDICI (ministro della P.I.), *Introduzione al piano della scuola*, Roma 1959, pp. 284.

(2) La Commissione di indagine, prevista dalla *legge 24 luglio 1962, n. 1073*, fu istituita con Decreto del Presidente della Repubblica ed era composta di 31 membri di cui 16 parlamentari scelti dal Parlamento e 15 esperti (8 in materia scolastica e 7 in materie economiche) proposti dal Ministro della P.I. I lavori della Commissione si trovano nella *Relazione della Commissione di indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, vol. I, *Testo della relazione*, pp. 377, vol. II, *Documenti*, pp. 658, presentata al Ministro della P.I. il 24 luglio 1963.

(3) Cfr. *Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia*, pp. 384, e *Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, pp. 175, edite entrambe a cura del Ministero della P.I., Roma, 30 settembre 1964. Sulla differenza tra previsioni del piano e situazione reale, si vedano i resoconti della VI Commissione del Senato e della VIII Commissione della Camera in sede di esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970 [ATTI

que stato possibile procedere ad una riforma delle strutture, ci si limitò alla formulazione di un nuovo **piano finanziario quinquennale** per gli anni **1966-1970**, dove la spesa venne rigidamente definita in tutti i suoi particolari (4).

Tutti questi « piani » erano caratterizzati dal fatto di rappresentare una decisione rigida di spesa riguardante l'avvenire senza prevedere gli strumenti che garantissero la possibilità di modificarla qualora la situazione concreta si fosse manifestata diversa dalle previsioni (5). Per questo si è proceduto ora alla redazione di « **Proposte** » di piano destinate a costituire non un testo di legge, ma un criterio di riferimento per autorizzare quelle spese che, nel quinquennio **1972-1976**, si andranno via via rivelando come necessarie (6).

Le « Proposte » non sono dunque un rigido piano di spesa che dovrà assumere forma di legge. Vogliono essere la definizione di un **metodo di intervento** e la presentazione di alcuni **obiettivi** che, lasciando ai vari organismi responsabili le decisioni concernenti i momenti di intervento, intendono avviare un processo di programmazione promuovendo un sistema di educazione permanente e collegando la scuola alla responsabilità delle singole comunità locali. Sono un **avvio per una effettiva democratizzazione** in quanto propongono di sostituire le interminabili discussioni in Parla-

PARLAMENTARI, V^a legislatura, Senato, doc. n. 815-A, e Camera, doc. n. 1987-A, già da noi parzialmente riportati in *Aggiornamenti Sociali*, (settembre-ottobre) 1970, p. 624, rub. 315].

(4) Cfr. *Il piano di sviluppo della scuola per il quinquennio dal 1966 al 1970*, vol. I: *La preparazione del piano di sviluppo*, pp. 408, vol. II: *Il finanziamento del piano di sviluppo*, pp. 471, vol. III: *La riforma degli ordinamenti: situazione al 31 dicembre 1966*, a cura dell'Ufficio studi e programmazione del Ministero della P.I., Palombi, Roma 1967. La *legge 31 ottobre 1966, n. 942, « Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970 »* si trova nel vol. II, pp. 450-469.

(5) I residui passivi al 31 dicembre 1968, cioè le somme stanziare in bilancio e non spese a tale data, esclusi i residui mantenuti ai sensi di legge, ammontavano a circa 267 miliardi, cioè al 12,5% della spesa prevista per l'anno finanziario 1969 (cfr. ATTI PARLAMENTARI, V^a legislatura, Senato, Disegno di legge « *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970* », presentato alla Presidenza il 31 luglio 1969, doc. n. 815, Allegato A/7: *Conti dei residui passivi al 31 dicembre 1968*, p. 55, e doc. n. 817-7: *Tabella n. 7*, p. 72).

Per una visione sommaria dello sviluppo della pubblica istruzione in Italia nel decennio 1958-1968, si veda *L'istruzione pubblica in Italia: Bilancio di legislatura (1958-1963)*, Palombi, Roma 1963, pp. 163, e *L'istruzione pubblica in Italia: Bilancio di legislatura (1963-1968)*, a cura dell'Ufficio studi e programmazione del ministero della P.I., Roma 1968, pp. 223.

(6) Cfr. *Proposte per il nuovo piano della scuola*, a cura del Comitato tecnico per la programmazione scolastica, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, marzo 1971, pp. 175. Il Comitato è stato istituito con D.I. 27 maggio 1970 allo scopo di elaborare il materiale preparatorio per le proposte del nuovo Piano di sviluppo della scuola per il quinquennio 1971-75. Esso era presieduto dal Ministro della P.I., e in sua assenza dal prof. G. Gozzer, capo dell'Ufficio studi e programmazione del ministero della P.I.

mento con la responsabilità intelligente di chi è in immediato contatto con il problema da risolvere.

Le « Proposte » partono da una analisi della situazione: **esplosione scolastica** (9 milioni di alunni, 600 mila insegnanti, 2.500 miliardi di spesa di cui 2.250 per pagare il personale); **deprofessionalizzazione** della formazione scolastica e **dequalificazione** del personale docente rispetto alle nuove finalità poste dagli studenti; necessità di un processo di **innovazione permanente**, conseguente alla rapida evoluzione delle strutture sociali.

1) Settori di intervento.

Di fronte a questa situazione, si propone anzitutto un **programma di intervento sui grandi aggregati**: popolazione scolastica, corpo insegnante, edilizia. La situazione di questi grandi aggregati appare dalle tabelle seguenti (7).

TAB. N. 1 - Proiezione della popolazione scolastica al 1975-76 per grado di istruzione (migliaia di unità)

ANNI SCOLASTICI	LIVELLI DI ISTRUZIONE				
	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola media	Scuola secondaria	Università (a)
Scuole statali e non statali					
1965-66	1.335	4.480	1.795	1.231	289
1969-70 (b)	1.407	4.797	2.065	1.581	488
1970-71 (b)	1.467	4.933	2.164	1.654	561
1975-76	2.007	4.731	2.522	1.850	920
Scuole statali					
1965-66	—	4.142	1.682	1.064	289
1969-70 (b)	85	4.453	1.962	1.385	488
1975-76	600	4.392	2.396	1.630	920

(a) Esclusi i fuori corso.

(b) Dati sommari provvisori.

(7) Cfr. *ibidem*, pp. 36 s., 39, 41, 44 s. I dati delle tabelle possono essere completati con una osservazione marginale, riportata a p. 23 delle « Proposte », come cioè i livelli medi di istruzione delle classi adulte siano enormemente più bassi dei livelli medi di istruzione delle attuali classi giovanili: circa l'80% degli adulti tra i 21 e i 41 anni possiede al massimo la licenza elementare, mentre ormai circa il 50-60% dei giovani di 16 anni ha conseguito almeno la licenza media. Il livello medio di cultura della popolazione tende quindi a innalzarsi notevolmente.

a) Popolazione scolastica.

Dalla tabella 1 appare chiaramente la flessione degli alunni delle scuole elementari, contrariamente a quanto avevano previsto le « Linee direttive », le quali assumevano come postulato uno sviluppo progressivo della popolazione scolastica, senza considerare l'ipotesi di una eventuale diminuzione della natalità. Lo aumento previsto sarà invece costante per quanto riguarda le scuole medie e superiori. Per l'università si prevede addirittura un aumento pari all'11,2% all'anno che porterà, nel 1975-76, al raddoppio, rispetto al 1969-70, della popolazione universitaria.

TAB. N. 2 - Stima del fabbisogno di personale insegnante al 1975-76
(migliaia di unità)

DESCRIZIONE	LIVELLI DI ISTRUZIONE			
	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola media	Scuola secondaria
Fabbisogno totale al 1975-76				
Totale delle scuole	64	215	210	132
Scuole statali	20	199	200	116
Insegnanti in servizio nel 1968-69				
Totale delle scuole	44	219	168	107
Scuole statali		206	156	91
Fabbisogno addizionale di insegnanti nelle scuole statali				
Variazioni 1969-76	20	— 7	44	25
Rimpiazzi per usciti nel periodo 1969-76	—	25	14	9
Fabbisogno complessivo	20	18	58	34

b) Personale insegnante.

Se non intervengono cause, in questo momento non prevedibili, tra il 1970 e il 1976 occorrerà reclutare almeno 20.000 nuove educatrici di scuola materna, 18.000 nuovi insegnanti elementari (per sostituire coloro che cesseranno dall'attività), 58.000 nuovi insegnanti di scuola media (dei quali 44.000 per provvedere all'aumento degli alunni) e 34.000 nuovi insegnanti di scuola secondaria superiore (dei quali 25.000 resi necessari dalla crescita della popolazione scolastica). Ciò appare chiaramente dalla tabella 2.

TAB. N. 3 - Stima del fabbisogno di edilizia scolastica al 1975-76 (a)

DESCRIZIONE	LIVELLI DI ISTRUZIONE					
	Scuola materna	Scuola element.	Scuola media	Scuola second.	Totale	Università
Posti alunno mancanti al 1967-68 (b)	—	1.078	566	421	2.065	8.900
Posti alunno necessari per l'aumento della popolazione scolastica nel periodo 1968-76	600	68	615	361	1.644	17.000
Totale fabbisogni nel periodo 1968-76	600	1.146	1.181	782	3.709	25.900
Posti alunno già finanziati (c)	100	761	591	279	1.731	5.000
Posti alunno da finanziare	500	385	590	503	1.978	20.900
Costo unitario per posto alunno (d)	590	665	1.050	1.425	—	47
Spesa complessiva 1968-76	354	762	1.240	1.114	3.470	1.182
Finanziamenti in atto (e)	50	428	526	337	1.341	200
Spesa addizion. al 1975-76	304	334	714	777	2.129	982

- (a) I fabbisogni sono espressi in migliaia di posti alunno per tutte le scuole, ad eccezione dell'università per la quale sono indicati in migliaia di mc., i costi unitari sono espressi in migliaia di lire e le spese complessive in miliardi di lire.
- (b) Stima del Comitato Centrale per l'edilizia scolastica.
- (c) Stima in base ai finanziamenti di cui alle leggi 641 e 645.
- (d) Stima rivalutata del Centro Studi edilizia scolastica del Ministero della P.I. (migliaia di lire).
- (e) Relativi alle leggi 641 e 645.

c) Edilizia scolastica.

Il fabbisogno di edilizia scolastica, pur tenendo conto dei finanziamenti in atto, aumenterà in **proporzione superiore all'accrescersi della popolazione scolastica** sia a causa dell'invecchiamento degli stabili esistenti sia, e soprattutto, a causa delle nuove esigenze educative che richiedono spazi notevolmente superiori a quelli cui si era abituati per il passato. Si tratta infatti di sostituire al concetto di aula la nozione di «posto alunno», definita nel quadro di una unità scolastica come sede di apprendimento che cambia di significato a seconda del livello e del tipo di scuola. La tabella 3 mostra l'entità stimata del fabbisogno di edilizia scolastica in termini di unità e di spesa relativa.

Per il complesso della scuola materna, elementare, media e secondaria, oltre a colmare il deficit globale esistente (che nel 1968 era di 2 milioni e 65 mila posti-alunno) occorre provvedere all'aumento della scolarità che comporterà complessivamente la

creazione di 1 milione e 644 mila altri posti-alunno. Tenuto conto che già sono in atto interventi per 1.341 miliardi di lire, la spesa che rimane da affrontare è di 2.129 miliardi.

TAB. N. 4 - Stima della spesa del Ministero della P.I. al 1976

LIVELLO DI ISTRUZIONE	1969		1976		Incremento % medio annuo 1969-76
	Miliardi	%	Miliardi	%	
Scuola materna	11	0,6	102	2,9	—
Scuola elementare	600	30,4	821	23,6	4,6
Scuola media	437	22,1	762	21,9	8,3
Scuola secondaria	389	19,7	639	18,4	7,4
Totale	1.437	72,8	2.324	66,8	7,1
Università	184	9,3	680	19,6	20,0
Spese generali e varie	354	17,9	474	13,6	4,3
Totale generale	1.975	100,0	3.478	100,0	8,4

d) La spesa per la pubblica istruzione.

La tabella 4 indica la spesa prevista per il ministero della P.I. al 1976, spesa che, sommata a quella dell'edilizia scolastica, costituirà il 33% dei consumi pubblici e il 5% del reddito nazionale. Le spese relative all'edilizia scolastica, in particolare, rappresenteranno, nel 1976, il 9% delle spese per investimenti sociali (contro poco più dell'1% stimabile per il 1969). Considerando poi sia le spese correnti sia le spese in conto capitale, la spesa globale per l'istruzione dovrebbe passare, nel periodo 1969-1976, dal 4,3% al 6,1% del reddito nazionale e dal 17% al 22% della spesa destinata a fini sociali.

2) Gli obiettivi centrali dell'intervento.

A differenza di quanto è avvenuto in passato, la previsione di spesa non deve essere fissata per un quinquennio secondo voci rigidamente determinate, bensì prevista in termini pluriennali solo per quanto riguarda il programma economico nazionale, mentre per quanto riguarda la compilazione del bilancio della Pubblica Istruzione dovrà essere attuata in termini annuali.

In ogni caso, l'intervento non deve limitarsi alla gestione ordinaria, ma programmare un'azione secondo scelte prioritarie in settori chiave, destinati a creare ripercussioni qualitative sull'intero sistema educativo. Tali settori sono individuati nel di-

ritto allo studio e nell'aggiornamento degli insegnanti. Essi vengono definiti « progetti obiettivi ».

1. L'intervento nel campo della **attuazione del diritto allo studio** non verrà qualificato come per il passato attraverso le borse di studio, cioè in forma di sussidio-premio al rendimento scolastico dell'alunno, ma attraverso forme di assistenza tecnica di base, tendente ad eliminare i rendimenti scolastici insufficienti. Non si tratta, quindi, di facilitare le « promozioni », ma di introdurre quelle metodologie di insegnamento che permettono di superare le situazioni di svantaggio e di riportare gli alunni meno « avanzati » al livello dei compagni di gruppo e di età risalendo anzitutto all'origine delle cause che hanno determinato l'insuccesso scolastico. Non è certo infatti obbligando un alunno ad ascoltare e a studiare argomenti già affrontati senza successo che si favorisce il recupero di alunni dichiarati insufficienti o di lenta maturazione intellettuale, i quali sono tali spesso per ragioni fisiologiche o socio-ambientali.

Le tabelle 5 e 6 mostrano quanto grave sia il fenomeno delle ripetenze e degli abbandoni.

« L'aggravio di spesa dovuto a questi fenomeni di dispersione — notano le "Proposte" — è valutabile nell'ordine del 13-14% dell'intero ammontare del bilancio della Pubblica Istruzione nei tre anni scolastici 1965-1966, 1966-1967, 1967-1968. Si tratta di cifre imponenti fra i 200 e i 250 miliardi di lire annui ».

Per ovviare a simili sprechi, si prevede **un'azione didattica di tipo compensativo**, strettamente collegata con il progetto di aggiornamento degli insegnanti, che può essere individuata nei cinque punti seguenti: — adempimento dell'obbligo; — riduzione delle ripetenze; — scuola a tempo pieno; — servizi socio-psicologici e pedagogici; — tecnologie educative.

2. **L'aggiornamento degli insegnanti** rappresenta il secondo « progetto obiettivo » che le « Proposte » indicano come essenziale. Questo aggiornamento costituisce propriamente un compito di vera e propria qualificazione professionale inteso ad ovviare sia alle carenze di formazione di base (insufficiente preparazione culturale, pedagogica e psicologica, non adeguamento alle nuove tecnologie), sia a quelle connesse con l'evoluzione delle conoscenze e delle impostazioni didattiche (maggiore autonomia rispetto ai programmi, approccio interdisciplinare, passaggio dalla attività didattica incentrata sulla trasmissione delle informazioni a quella orientata alla guida della formazione complessiva). Conseguentemente l'azione di aggiornamento non potrà consistere in semplici corsi (sufficienti, forse, per colmare le carenze del primo tipo), ma dovrà essere svolta in seno all'istituto scolastico, soprattutto ad opera del consiglio di classe.

Per questo il progetto propone anzitutto che si predispongano **incentivi e occasioni** di aggiornamento quali potrebbero essere l'orario di ser-

TAB. N. 5 - Abbandoni e ripetenze nella fascia dell'obbligo

SCUOLE E CLASSI	1965-66					1966-67					1967-68				
	Iscritti (a)	Abbandoni (d)	Ripetenze (f)	Tassi di		Iscritti (a)	Abbandoni (d)	Ripetenze (f)	Tassi di		Iscritti (a)	Abbandoni (d)	Ripetenze (f)	Tassi di	
				abbandono ‰ (2):(1)	ripetenza ‰ (3):(1)				abbandono ‰ (7):(6)	ripetenza ‰ (8):(6)				abbandono ‰ (12):(11)	ripetenza ‰ (13):(11)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
Elementari		(e)					(e)					(e)			
1 ^a	976.457	10.000	125.171	1,0	12,8	978.254	6.500	121.968	0,7	12,5	997.700	6.500	119.024	0,7	11,9
2 ^a	928.682	14.175	107.476	1,5	11,6	961.028	9.769	103.135	1,0	10,7	963.909	10.292	98.323	1,1	10,2
3 ^a	917.401	29.902	98.391	3,3	10,7	905.422	20.786	91.081	2,3	10,1	939.205	20.911	87.516	2,2	9,3
4 ^a	878.079	33.562	91.776	3,8	10,5	880.884	26.170	84.788	3,0	9,6	878.343	26.901	78.187	3,1	8,9
5 ^a	819.866	23.690	77.947	2,9	9,5	830.688	24.471	70.860	2,9	8,5	840.786	23.971	62.363	2,9	7,4
Totale	4.520.485	111.329	500.761	2,5	11,1	4.556.276	87.696	471.832	1,9	10,4	4.619.943	88.575	445.413	1,9	9,6
Passaggio	(b)					(b)					(b)				
	718.229	86.341	—	12,0	—	735.357	73.994	—	10,1	—	754.452	62.959	—	8,3	—
Medie															
1 ^a	706.590	86.922	105.680	12,3	15,0	737.568	92.029	114.588	12,5	15,5	775.951	84.659	105.931	10,9	13,7
2 ^a	568.336	45.262	69.472	8,0	12,2	583.460	48.418	72.619	8,3	12,4	607.938	43.724	62.785	7,2	10,3
3 ^a	520.288	26.743	46.190	5,1	8,9	499.792	27.583	42.482	5,5	8,5	507.532	23.195	32.154	4,6	6,3
Totale	1.795.214	158.927	221.342	8,9	12,3	1.820.820	168.030	229.689	9,2	12,6	1.891.421	151.578	200.870	8,0	10,6
Tot. fascia dell'obbl.	6.315.600	356.597	722.103	5,6	11,4	6.377.096	329.720	701.521	5,2	11,0	6.511.364	303.112	646.283	4,7	9,9
Passaggio	(c)					(c)					(c)				
	479.897	84.391	—	17,6	—	461.016	79.427	—	17,2	—	484.160	83.616	—	17,3	—

(a) Per le scuole elementari sono compresi gli iscritti nelle scuole sussidiarie. - (b) Licenziati di 5^a elementare. - (c) Licenziati di 3^a media. - (d) Si tratta di abbandoni avvenuti nel corso dell'anno scolastico e fra i respinti; per i passaggi si tratta di abbandoni « interclasse ». - (e) Dato stimato. - (f) Si tratta dei ripetenti la stessa classe nell'anno scolastico successivo.

TAB. N. 6 - Abbandoni e ripetenze nel complesso delle scuole secondarie superiori

CLASSI	1965-66					1966-67					1967-68				
	Iscritti	Abbandoni (a)	Ripetenze (b)	Tassi di		Iscritti	Abbandoni (a)	Ripetenze (b)	Tassi di		Iscritti	Abbandoni (a)	Ripetenze (b)	Tassi di	
				abbandono ‰ (2):(1)	ripetenza ‰ (3):(1)				abbandono ‰ (7):(6)	ripetenza ‰ (8):(6)				abbandono ‰ (13):(11)	ripetenza ‰ (14):(11)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1 ^a	403.077	69.032	55.355	17,1	13,7	457.288	84.916	64.036	18,6	14,0	450.323	77.090	54.208	17,1	12,0
2 ^a	297.357	18.202	37.947	6,1	12,8	316.391	21.612	39.666	6,8	12,5	348.002	21.482	40.201	6,2	11,6
3 ^a (c)	245.602	13.192	26.361	5,4	10,7	260.577	12.622	27.974	4,8	10,7	276.795	12.655	26.138	4,6	9,4
4 ^a	178.376	9.305	16.701	5,2	9,4	190.073	7.915	16.670	4,2	8,8	202.552	8.289	15.603	4,1	7,7
5 ^a (d)	126.861	5.935	12.422	4,7	9,8	142.275	6.097	12.746	4,3	9,0	150.689	5.891	11.340	3,9	7,5
Totale	1.324.411	115.666	148.786	8,7	11,2	1.366.604	133.162	161.092	9,7	11,8	1.428.361	125.407	147.490	8,8	10,3

(a) Si tratta di abbandoni intervenuti nel corso dell'anno scolastico e fra i respinti.

(b) Si tratta dei ripetenti la stessa classe nell'anno successivo.

(c) Comprende la 3^a, 4^a e 5^a classe degli istituti professionali.

(d) Comprende la 5^a e 6^a classe degli istituti tecnici.

vizio, l'eliminazione dei programmi vincolanti (sostituiti da schemi indicativi generali e da formule alternative), l'istituzione di organi collegiali con funzioni deliberative su temi non marginali.

I livelli cui potrebbe avvenire l'aggiornamento sono individuati nella unità scolastica, per una funzione di appoggio alla « creatività didattica », e nelle sedi regionali e nazionale per le attività di ricerca, la formazione dei docenti durante gli studi universitari, i corsi di aggiornamento, la organizzazione dell'innovazione e della sperimentazione, la gestione delle autonomie scolastiche. Il livello regionale potrebbe essere inteso come semplice dimensione del livello nazionale oppure, come è augurabile, come sede organizzativa delle attività indicate, lasciando al livello nazionale i compiti di coordinamento.

Dovranno inoltre essere adottati *interventi normativi paralleli*, quali potrebbero essere i corsi per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento (« corsi abilitanti ») o i corsi di qualificazione professionale, la promozione della ricerca in campo educativo, la legge sulla sperimentazione, la delega alla Regione di funzioni e di competenze finora riservate al ministero della P.I.

Infine occorrerà provvedere all'*intervento normativo diretto* mediante la creazione di un ufficio nazionale e di uffici o centri regionali aventi come compito la promozione, la gestione e il coordinamento delle attività di aggiornamento ed eventualmente anche quelle di innovazione, di sperimentazione e di ricerca. Alla loro attività dovrà sovrintendere, con pareri vincolanti, un comitato regionale creato con la partecipazione delle forze sociali, dell'Università, dei rappresentanti sia dell'amministrazione sia dei singoli istituti scolastici.

3. Questi due « progetti obiettivo » da soli non sarebbero sufficienti per assicurare una sostanziale innovazione dei processi formativi. Per questo le « Proposte » indicano altri sei « **progetti speciali** »: — 1) sperimentazione sistematica nell'istruzione secondaria; — 2) iniziative intese a compiere un'opera di decondizionamento precoce (scuole materne e anticipo a cinque anni dell'età di inizio dell'obbligo scolastico); — 3) potenziamento della ricerca pedagogica; — 4) sviluppo del servizio di informazione e consulenza scolastica socio-pedagogica e professionale; — 5) trattamento automatizzato delle informazioni; — 6) introduzione delle nuove tecnologie educative.

3) I metodi e gli strumenti di intervento.

1. La scelta di questi obiettivi potrà sembrare arbitraria. Ma, a parte il fatto che qualsiasi altra scelta potrebbe apparire altrettanto arbitraria a causa della complessità dei problemi che non possono essere risolti tutti contemporaneamente, essa presenta il grande merito di essere **non una decisione autoritaria, bensì una proposta di partecipazione**. Il metodo infatti indicato è da intendersi come un tentativo di creare, in rapporto ai processi formativi, poteri e strumenti nuovi, fondati sull'apporto delle forze sindacali, degli enti locali, dei consigli di quartiere, dei gruppi di famiglie. Questo potrà sembrare utopico, in un momento in cui l'associazionismo istituzionalizzato è in crisi e anche le associa-

zioni di insegnanti si riducono a sparuti aderenti in gran parte estranei alle decisioni prese dalle segreterie centrali. Tuttavia apparirà non impossibile se si tiene conto che l'avvio verrà dato in concomitanza con l'inizio dell'attività delle Regioni e con una ristrutturazione del Ministero della P.I.

Lo **sganciamento dalla tradizione centralistica** si fonda anzitutto sul fatto che gli obiettivi politici delle « Proposte » coincidono con le responsabilità proprie del **nuovo ordinamento regionale**: partecipazione di tutte le componenti scolastiche alla gestione della scuola, trasformazione dell'istituto scolastico in un servizio culturale a tempo pieno, connessione tra formazione generale (nella scuola) e formazione professionale (compito delle Regioni), decondizionamento sociale (cioè liberazione da quei fattori sociali che condizionano il giovane, quali le caratteristiche dell'ambiente di vita, ecc.) e diritto generalizzato allo studio, creazione di un sistema di educazione permanente.

In secondo luogo, le « Proposte » prevedono il **collegamento immediato tra autorità centrale e organi regionali** non solo nella realizzazione dei due obiettivi fondamentali (diritto allo studio e aggiornamento degli insegnanti), ma anche nella attuazione dei « progetti speciali » di innovazione; inoltre attribuiscono alla Regione una particolare competenza per quanto riguarda la articolazione territoriale del sistema scolastico e la delega in materia di gestione del personale e dei servizi collaterali.

2. Ovviamente, il **Ministero della P.I. verrebbe conseguentemente ristrutturato** e le attuali direzioni generali, ordinate per settori di istruzione, sarebbero riorganizzate per problemi: — 1) segreteria generale; — 2) personale amministrativo; — 3) personale direttivo e insegnante; — 4) formazione e aggiornamento del personale; — 5) ordinamenti, programmi e sperimentazione; — 6) mezzi e tecnologie; — 7) diritto allo studio e servizi sociali; — 8) edilizia e arredamento; — 9) educazione prescolastica; — 10) istruzione universitaria e ricerca scientifica; — 11) scuola non statale; — 12) educazione permanente; — 13) beni culturali. A queste direzioni generali si aggiungerebbe poi un servizio centrale per le pensioni.

3. Generale rinnovamento, dunque, delle strutture e dei metodi, che porterà frutti adeguati se il processo di programmazione sarà sottoposto ad una continua verifica e se i risultati saranno oggetto di un incessante controllo. Questo è appunto previsto nelle « Indicazioni conclusive », dove si sottolinea la necessità che la legge sul « Piano della scuola » sia breve e indicativa ed abbia eminentemente un carattere di **« programmazione aperta »** tale da permettere continui aggiustamenti, sia sul piano normativo sia su quello amministrativo.

Determinata la spesa globale e indicato il modo giuridico per attuare annualmente il piano (ad esempio, mediante decreti del Ministro), il Parlamento dovrebbe procedere subito con un prov-

vedimento di delegiferazione (cioè abrogazione di determinate norme) per **conferire ai vari livelli decisionali maggiore autonomia** in materia di sperimentazione didattica, calendario scolastico, criteri di valutazione, competenze specifiche degli organi di istituto, responsabilità degli organismi rappresentativi, prestazioni del personale insegnante. La legge dovrà poi autorizzare il Ministro a concordare con i governi regionali i piani attinenti alla attività educativa nel quadro delle competenze regionali e a precisare il termine entro cui il Ministro stesso dovrà presentare una proposta relativa alle materie che, sulla base dell'art. 118 della Costituzione, possono essere dal governo centrale delegate ai governi regionali. Sarà poi compito delle Regioni fare in modo che le competenze degli altri enti locali (Province e Comuni) siano adeguatamente rispettate e sviluppate.

Il processo di decentralizzazione sarà allora avviato e con esso potrebbe avere inizio uno sviluppo innovativo della scuola secondo una dimensione democratica reale, attuata cioè non in modo formale mediante delega di poteri ai parlamentari, ma attraverso l'esercizio del potere di decisione ai vari livelli di operatività in cui esso si trova e dai quali prende la sua origine e la sua ragion d'essere.

Mario Reguzzoni