

SCUOLA « PUBBLICA » DECENTRALIZZATA

Nel nostro precedente articolo () abbiamo cercato di tratteggiare, sia pure in modo incompleto e sommario, le linee essenziali della amministrazione scolastica italiana per mostrarne il grado di burocratizzazione ed abbiamo osservato come, a nostro parere, ogni nuova istituzione amministrativa vada concepita nel quadro di un processo di deburocratizzazione che esige la costituzione di strutture essenzialmente diverse da quelle esistenti.*

Da questo punto di vista ci proponiamo ora di studiare il provvedimento legislativo che istituisce gli « Uffici scolastici regionali » per vedere se la loro creazione rappresenti l'inizio di un autentico rinnovamento delle strutture amministrative o se invece non significhi altro che la messa in opera di un ulteriore, sia pure necessario, organismo burocratico.

Il problema del rinnovamento dell'amministrazione scolastica è stato considerato dallo stesso ministro della P.I., on. Gui, nelle « Linee direttive del piano di sviluppo della scuola » (1), sotto un duplice aspetto: come adattamento dell'Amministrazione centrale e periferica alle nuove esigenze, e come creazione di forme originali di democrazia scolastica. Poichè l'istituzione degli « Uffici scolastici regionali » non è che uno dei provvedimenti previsti, sarà opportuno, prima di passare ad una analisi della legge che li istituisce, delineare il quadro della riforma che il Ministro intendeva attuare.

(*) Cfr. *Autonomia e autogoverno della scuola*, in *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1968, pp. 173-185, rubr. 31.

(1) Le « *Linee direttive del piano di sviluppo della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965* » trovano la loro origine negli artt. 54-56 della L. 24 luglio 1962, n. 1073, che stabilivano le modalità e le fasi della elaborazione di un programma di sviluppo generale della istruzione. Venne dapprima creata una « Commissione di Indagine », la quale formulò le sue conclusioni in una *Relazione sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia* in data 24 luglio 1963. In seguito il ministro della P.I. (Gui), il 31 marzo 1964, presentò al Parlamento una sua *Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia*, che teneva conto dei suggerimenti della Commissione di Indagine e delle osservazioni del Consiglio superiore della P.I. e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Infine, il 2 ottobre 1964, il medesimo ministro sottopose alla considerazione del Senato quelle « Linee direttive », che sono state denominate « Piano Gui », cui avrebbero dovuto fare riferimento i progetti di legge destinati a dare alla scuola italiana una nuova struttura (cfr. *La riforma della scuola nella C.E.E.*, Centro Studi Sociali-U.C.I.I.M., Milano-Roma, 1966, pp. 228-250).

LA RIFORMA DELLA AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA SECONDO IL « PIANO GUI »

1) L'ammodernamento dell'Amministrazione scolastica.

1. Per quanto riguarda l'adattamento della struttura amministrativa alle nuove esigenze, il Ministro prevede (2) una azione sviluppantesi secondo quattro linee direttive:

— decentramento in materia di affari ordinari e di amministrazione del personale al livello provinciale o regionale, accompagnato da una maggiore effettiva attribuzione di responsabilità ai funzionari;

— creazione di Uffici scolastici regionali che abbiano come scopo di provvedere ad una migliore localizzazione delle istituzioni scolastiche e ad un più armonico inserimento della scuola nell'ambiente in modo da facilitare i rapporti tra la scuola e l'occupazione, l'orientamento dei giovani e il mondo economico;

— riorganizzazione dei servizi della Amministrazione centrale e introduzione di nuovi criteri per il reclutamento, la formazione e la selezione del personale amministrativo;

— assunzione da parte dell'intera struttura amministrativa della P.I. di nuovi compiti e conseguente creazione di nuovi ruoli tecnici (esperti di statistica, ingegneri e architetti, medici, esperti in psicologia e sociologia della organizzazione scolastica).

2. A noi sembra che questi provvedimenti, qualora venissero attuati, contribuirebbero indubbiamente ad una migliore amministrazione dell'istituto scolastico, soprattutto se per « **compiti nuovi** » si intendono quelli inerenti alla **programmazione scolastica** e quelli pertinenti alla **conoscenza delle situazioni**.

Il sistema scolastico moderno, oltre che interessare l'intera massa della popolazione, e non più le sole élites tradizionali, è un sistema che deve essere costituito da strutture in movimento, ordinate secondo una gerarchia instabile e sempre soggetta a mutamento. Il Ministero della P.I., proprio perchè è un organo centrale, non ha soltanto la funzione di garantire il funzionamento degli organismi istituiti per legge e di controllare che tutto si svolga nell'ambito della legge. Il suo compito nuovo ed insostituibile è quello di diventare il **propulsore di iniziative scolastiche che vanno oltre la legge** e di essere il **garante della validità delle sperimentazioni pedagogiche e didattiche intraprese**. Compito, questo, che esso non potrà assolvere se non mediante la preliminare creazione di un insieme adeguato di strumenti conoscitivi necessari per studiare le situazioni sia degli alunni da formare sia dei docenti addetti alla formazione, come pure gli obiettivi educativi da conseguire e i metodi didattici da adottare.

(2) Cfr. *Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, Ministero della P.I., Roma, 30 settembre 1964, pp. 97-102.

2) Nuove forme di democrazia scolastica.

1. Tuttavia, perchè sia possibile che il Ministero della P.I. si assuma questi nuovi compiti, appare necessario addivenire alla adozione di un più esteso criterio di democrazia scolastica mediante l'attribuzione di un reale potere decisionale agli organi periferici.

Il « piano Gui » propone alcune « innovazioni » (3):

- costituzione, a livello delle direzioni delle scuole elementari e delle presidenze delle scuole medie e secondarie superiori, di un « Collegio di docenti » che affianchi il singolo dirigente di istituto, e di forme permanenti di contatto tra scuola e famiglia;

- partecipazione di rappresentanze delle famiglie e degli enti locali ai Consigli di amministrazione degli Istituti professionali e tecnici (4);

- riforma dei Consigli provinciali scolastici, estensione della loro competenza ai diversi ordini di scuola, integrazione in essi delle rappresentanze dei docenti, delle famiglie, degli Enti interessati;

- costituzione di un organismo simile che affianchi gli Uffici scolastici regionali;

- riforma del Consiglio superiore della P.I. sia per quanto riguarda la composizione, sia per quanto riguarda le competenze;

- riordinamento dei centri didattici;

- ampliamento dei poteri degli organi collegiali nei quali sono rappresentati gli insegnanti;

- partecipazione degli studenti alla vita della scuola nel quadro delle attività giovanili della scuola secondaria.

2. Indubbiamente tali « innovazioni » esprimono una sincera volontà democratica. Di particolare rilievo è la costituzione di **Collegi di docenti** che siano realmente l'**organo esecutivo dell'istituto** e non semplicemente degli organismi formali come gli attuali Consigli dei professori. La responsabilità degli insegnanti, in tal modo, non rimarrà limitata alle ore di lezione, ma si estenderà all'intera vita scolastica con particolare riguardo alle scelte pedagogiche e didattiche.

Riteniamo però che le misure previste dal « Piano Gui », pur essendo necessarie, non siano sufficienti a realizzare adeguatamente il concetto di autogoverno e di autonomia della scuola: esse infatti ci sembrano sì idonee ad allentare la pressione burocratica, ma non a **conferire un reale potere agli organismi periferici**.

Poichè la nozione di « scuola democratica » va ricercata nella sintesi educativa realizzata dalla **convergenza delle originarie funzioni educative delle comunità naturali** (5), non si potrà parlare

(3) Cfr. *ibidem*, pp. 102 s.

(4) La Commissione di indagine proponeva l'estensione della autonomia anche alle altre scuole secondarie superiori (cfr. *Relazione della commissione di indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, Ministero della P.I., Roma, 24 luglio 1963, p. 352).

(5) Per la nozione di « comunità naturale », cfr. *Aggiornamenti Sociali*, cit., p. 183.

di autonomia della scuola fino a quando il potere di gestione della scuola rimarrà esclusivamente alla Amministrazione. Nè avrà senso parlare di autogoverno se la scuola continuerà ad essere governata da un unico governo centrale.

Autonomia e autogoverno avranno un senso quando la scuola, cioè il luogo di coordinamento dell'azione delle varie agenzie di educazione, sarà organizzata in modo che **il potere di gestione risieda là dove viene esercitata la funzione educativa.**

Alla **Amministrazione**, quale organo esecutivo della volontà educativa della comunità statuale, rimane inalienabile il potere di programmare, animare e controllare le iniziative scolastiche dell'intera nazione.

Il potere decisionale della **famiglia** sarà, in un certo senso, inversamente proporzionale a quello della comunità professionale: massimo nella scuola materna sarà praticamente nullo nell'università, dove invece la **comunità professionale** avrà un ruolo importante, poichè tocca all'università sia promuovere la ricerca scientifica sia preparare i quadri che rendono possibile lo sviluppo di una società fondata sul lavoro.

La **comunità « religiosa »** eserciterà il suo potere soprattutto attraverso le « libere attività complementari » (6) destinate appunto a sviluppare quelle dimensioni della personalità che, pur essendo oggetto di attività scolastica, trovano il loro perfezionamento non mediante i programmi scolastici ordinari, ma nelle iniziative spontanee della persona umana, considerata o individualmente o secondo gruppi formati da una comunanza di interessi.

Tale appunto è anche la dimensione religiosa, che tuttavia avrà modo di svilupparsi pienamente solo nelle sue sedi più tipiche, specificamente religiose ed extrascolastiche.

Infine, il potere originario delle **autonomie locali** permetterà al **Comune** di garantire la rappresentatività dei cittadini nell'in-

(6) Sono dette « libere attività complementari » le attività previste dalla legge istitutiva della nuova scuola media (*L. 31 dicembre 1962, n. 1859*, art. 3, comma terzo) che insieme allo « studio sussidiario » costituiscono il « doposcuola ». La loro funzione è assai più estesa di quanto le discussioni parlamentari che hanno preceduto l'approvazione della legge facciano pensare (cfr. C. TAMBORLINI, *Il doposcuola nello spirito e nella struttura della scuola media*, in *La Scuola media e i suoi problemi*, n. 17, gennaio-febbraio 1967, pp. 19-29).

Noi riteniamo che non solo al livello della scuola media, ma durante l'intero *curriculum* degli studi si debbano distinguere due tipi di attività: le « attività curriculari ordinarie » che riuniscono alunni della stessa età (aula, classe), per lo sviluppo delle attitudini comuni mediante contenuti culturali comuni, e le « attività curriculari speciali » che raggruppano alunni di età diversa (gruppi), e quindi di classi diverse, aventi interessi comuni, per lo sviluppo delle attitudini specifiche mediante attività speciali liberamente scelte che concorrono a formare il programma personale dell'alunno sulla base di esperienze che nascono dai suoi interessi spontanei. Ci sembra sia questa la sede in cui si dovrà inserire l'educazione religiosa degli alunni di una scuola per una società pluralistica.

terno sia del Consiglio per la P.I. (7) sia del Collegio dei docenti, e di assicurare un adeguato progressivo incremento delle attività educative parascolastiche. Gran parte dei poteri attualmente conferiti ai Provveditori verrebbero invece lasciati alle **Amministrazioni provinciali** che potrebbero benissimo assolvere a molti compiti di natura strettamente amministrativa, permettendo ai Provveditori di svolgere funzioni di carattere pedagogico e di formazione e aggiornamento dei docenti. La **Regione**, poi, sarebbe la sede esecutiva della programmazione scolastica coordinata dal Ministero della P.I.; molte mansioni, affidate o che si vorrebbero affidare ai Sovrintendenti, potrebbero essere svolte dagli organismi delle istituende Regioni.

GLI UFFICI SCOLASTICI REGIONALI

1) L'istituzione degli Uffici scolastici regionali.

1. Della riforma della Amministrazione scolastica prevista dalle « Linee direttive », l'istituzione degli Uffici scolastici regionali è stata, se non andiamo errati, l'unico provvedimento attuato nella quarta legislatura.

Il disegno di legge per l'istituzione delle « Sovrintendenze scolastiche interprovinciali » venne presentato al Senato dal Ministro della P.I. (Gui) il 21 gennaio 1966. La discussione in sede di commissione, si svolse in tre riprese e terminò il 5 aprile dell'anno seguente. Il dibattito in aula si esaurì in due giorni (27 e 28 settembre 1967), ma ormai non riguardava più l'istituzione dei nuovi Uffici, poichè nel frattempo erano stati istituiti con la legge sull'edilizia scolastica. Ora si trattava semplicemente di estenderne i compiti a campi diversi da quello dell'edilizia. Il « nuovo » disegno di legge venne trasmesso alla Camera il 3 ottobre 1967, dove è rimasto giacente sino allo scioglimento del Parlamento (8).

La Legge istitutiva (9) ha creato **15 Uffici** scolastici regionali o interregionali con il compito specifico di predisporre i programmi di edilizia scolastica a livello delle rispettive circoscrizioni servendosi di « Comitati per l'edilizia scolastica ». In ogni Ufficio scolastico esisteranno uno o più Comitati secondo che l'ambito di competenza dell'Ufficio si estenda a una o più Regio-

(7) Per la nozione di « Consiglio per la P.I. », cfr. *Aggiornamenti Sociali*, cit., p. 184.

(8) *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, doc. N. 4412, disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 28 settembre 1967 (stampato n. 1540), *Norme sull'ordinamento e sulle attribuzioni degli Uffici scolastici regionali e interregionali*.

(9) *Legge 28 luglio 1967, n. 641, Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971*, art. 3, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 198, 8 agosto 1967, p. 4391. Le sedi degli Uffici scolastici regionali sono: Torino, Genova, Milano, Trieste, Venezia, Firenze, Ancona, L'Aquila, Roma, Napoli, Bari, Catanzaro, Palermo, Cagliari (cfr. *ibidem*, p. 4402).

ni (10). Tutti i membri del Comitato regionale sono nominati con decreto del Ministro della P.I.

Va notato che, pur essendo nominati dal Ministro, non tutti i membri provengono dalla Amministrazione scolastica. Sono infatti compresi, fra essi, l'**assessore alla pubblica istruzione della Regione**, un rappresentante del Comitato regionale per la programmazione economica, i rappresentanti delle Commissioni provinciali all'uopo costituite, di cui fanno parte l'**assessore alla pubblica istruzione dell'Amministrazione provinciale** e cinque sindaci designati dal Consiglio provinciale, dei quali uno deve rappresentare la minoranza (11).

Agli Uffici scolastici regionali sono preposti dei « **Sovrintendenti** ». Le funzioni del sovrintendente vengono affidate dal Ministro a provveditori di prima classe o ad ispettori generali del Ministero della P.I. Tali funzioni sono limitate agli adempimenti previsti dalla legge per l'edilizia scolastica.

In base a questa legge, vengono assunti dallo Stato gli oneri relativi alla costruzione, ampliamento, completamento e riattamento di edifici, comprese le palestre e gli impianti sportivi destinati alle scuole statali elementari, secondarie ed artistiche, nonché gli oneri relativi all'arredamento delle scuole e all'alloggio degli insegnanti, quando l'abitazione nei locali della scuola sia obbligatoria per legge.

La partecipazione agli oneri da parte dell'uno o dell'altro ente locale non è esclusa; tuttavia essa non costituisce in nessun caso una ragione che determini lo Stato ad intervenire con priorità nei suoi confronti (12).

2. Appare evidente la **natura burocratica della nuova istituzione**: pur essendo temperata con l'introduzione nei Comitati per l'edilizia scolastica di una certa rappresentatività degli enti locali, essa non contribuisce al decentramento del potere, poichè implica il decentramento delle sole funzioni. Inoltre aggrava la pressione monopolistica dello Stato: autorizza infatti un disimpegno degli enti locali quanto al soddisfacimento delle esigenze scolastiche e, in tal modo, consente allo Stato di sostituirsi alle autonomie locali invece di impegnarlo a svolgere una funzione sussidiaria nei loro confronti, a intervenire cioè solo nei casi di im-

(10) Cfr. *ibidem*, artt. 7 e 8, p. 4392. I Comitati regionali hanno il loro corrispettivo presso il Ministero della P.I. nel « *Comitato centrale per l'edilizia scolastica* », presieduto dal Ministro della P.I. I membri sono nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri. Essi sono costituiti da funzionari, da esperti designati dal Ministro della P.I. e da altri Ministri, da tre esperti designati di concerto dall'Unione delle province e dalla Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, dei quali uno rappresenta la minoranza (cfr. *ibidem*, art. 6, p. 4391).

Altri enti creati dalla legge sono: il « *Centro studi per l'edilizia scolastica* », la « *Consulta per l'edilizia scolastica* » presieduta dal Ministro della P.I., le *sezioni speciali* per l'edilizia scolastica e il « *Comitato tecnico-amministrativo* » presso i Provveditori regionali alle opere pubbliche.

(11) Cfr. *ibidem*, art. 8, p. 4392.

(12) Cfr. *ibidem*, artt. 1, 2 e 9, pp. 4390 ss.

possibilità dell'ente locale di provvedere adeguatamente alle proprie necessità (13).

Il Ministro Gui ha risposto a questa difficoltà sottolineando che il momento della programmazione, che fa capo al Ministero della P.I., è distinto dal momento della esecuzione, che fa capo al Ministero dei lavori pubblici il quale interviene o attraverso gli enti locali o attraverso istituti nazionali specializzati nel settore o, infine, direttamente. Una accurata analisi delle disposizioni relative ha consentito al Ministro di affermare che **il ruolo degli enti locali risulta esaltato e non già mortificato rispetto al vigente ordinamento** (14).

A noi sembra che si possa concordare con il Ministro se ci si riferisce appunto al vigente ordinamento, **ma non già se si assume a criterio quell'ideale di deburocratizzazione** delle strutture della amministrazione scolastica al quale ci siamo proposti di fare riferimento.

Lo stesso giudizio crediamo di poter dare anche nei confronti dell'estensione delle competenze dei sovrintendenti ad altri campi diversi dall'edilizia scolastica, quale risulta dal disegno di legge n. 4412 « Norme sull'ordinamento e sulle attribuzioni degli Uffici scolastici regionali e interregionali ».

2) Estensione delle competenze dei Sovrintendenti.

1. Il disegno di legge approvato al Senato (15), che presumiamo verrà ripreso, almeno nella sostanza, dalla prossima legislatura, intende realizzare un ulteriore decentramento di funzioni dell'Amministrazione centrale per la pubblica istruzione.

A tale scopo, attribuisce al Sovrintendente, relativamente alla **scuola media**, il « potere » di bandire concorsi a cattedre, previa però autorizzazione del Ministro della P.I., il quale si riserva la nomina dei presidi. Altri « poteri » conferiti al Sovrintendente sono sempre di carattere strettamente amministrativo: determi-

(13) Questa difficoltà è stata messa in luce, tra gli altri, dall'on. Illuminati (PCI) e dall'on. Buzzi (DC) (cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Camera dei Deputati, IV legislatura, n. 526, 7 febbraio 1967, p. 3), e dagli onn. Giomo, Badini Confalonieri, Valitutti (PLI) (cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, IV legislatura, doc. n. 3509-2169-A-bis, *Relazione di minoranza delle Commissioni riunite VIII e IX sul disegno di legge Nuove norme per l'edilizia scolastica ecc.*, p. 6).

(14) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, cit., n. 542, 2 marzo 1967, p. 4. Per quanto riguarda le competenze dei Comuni secondo l'ordinamento vigente, si veda G. PIVA, *Comuni e pubblica istruzione*, in *I Comuni*, a cura di M. S. GIANNINI, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza Editore, Milano 1967, pp. 257-296, in particolare p. 294.

(15) Il disegno di legge sarebbe stato approvato in sede legislativa dalla VIII Commissione della Camera se i deputati liberali e missini non ne avessero chiesto la discussione in aula (cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, cit., n. 719, 6 marzo 1968, p. 2).

nazione degli organici del personale insegnante e non insegnante, conferimento dei posti vacanti nelle qualifiche iniziali delle carriere del personale non insegnante, nomina delle Commissioni giudicatrici, approvazione delle graduatorie, sdoppiamento delle classi, assistenza didattica, ispezione periodica, piano annuale per l'istituzione e revisione delle scuole medie.

Il Sovrintendente, inoltre, predispone i programmi di sviluppo dell'**istruzione secondaria** da sottoporre al Ministro; convoca e presiede le adunanze dei Provveditori ai fini della compilazione delle graduatorie degli aspiranti agli incarichi di insegnamento nelle scuole secondarie; organizza le attività di aggiornamento e di perfezionamento che gli vengono affidate dal Ministero; esercita il controllo sulla gestione degli istituti tecnici, degli istituti professionali, degli istituti d'arte e dei consorzi provinciali per l'istruzione tecnica e professionale. Particolari competenze gli sono affidate per il settore degli istituti di **istruzione artistica**.

Nell'esercizio delle sue funzioni il Sovrintendente è assistito da un « **Consiglio scolastico regionale** » la cui composizione verrà stabilita con una successiva legge. Viene invece creata una « **Commissione per il personale non insegnante** » delle scuole medie, i cui membri sono nominati dal Ministro (16).

2. Appare da questa sommaria analisi come il provvedimento continui sulla linea tracciata dall'art. 3 della legge sull'edilizia scolastica, costituendo un semplice decentramento di funzioni, e non il riconoscimento di un potere che risiede in organismi periferici al cui servizio si troverebbero gli Uffici regionali.

I Sovrintendenti non sono nè dei « superprefetti » nè dei « superprovveditori », ma hanno una **propria sfera di competenze**, che contribuisce notevolmente ad alleggerire le procedure seguite dal Ministero. Tuttavia essi non rappresentano una innovazione, ma un **accrescimento di burocrazia**, sia pure di tipo funzionale (17).

Rimane non definita la composizione del Consiglio scolastico regionale.

Secondo i comunisti, « *il consiglio scolastico regionale deve essere uno strumento della democratizzazione della scuola, collegato direttamente con l'ente regione, composto dai rappresentanti della regione, delle province, dei comuni, degli insegnanti, dei genitori e naturalmente anche degli amministrativi della scuola, quali i provveditori agli studi, quali il sovrintendente regionale come organi esecutivi del consiglio stesso. I suoi compiti, oltre a quelli ad esso demandati dal Ministero della P.I.* »

(16) Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, IV legislatura, doc. n. 4412, *Norme sull'ordinamento e sulle attribuzioni degli Uffici scolastici regionali e interregionali*, artt. 1-8.

(17) Per la nozione di burocrazia di tipo funzionale, cfr. *Aggiornamenti Sociali*, cit., p. 182.

in materia scolastica, dovrebbero essere quelli della programmazione in collegamento stretto con l'ente regione e con gli enti locali» (18).

Noi riteniamo che ciò sia necessario, ma non sufficiente, poiché nel **Consiglio scolastico dovrebbero essere presenti tutte le comunità naturali**, compresa quella « religiosa » e quella professionale, le quali hanno esse pure una funzione specifica nella determinazione degli obiettivi educativi.

Contro tale concezione si oppone il principio, affermato dal sen. Spigaroli (DC), che « *il consiglio scolastico regionale non può essere un organo deliberante: l'organo deliberante è innanzitutto il Ministro, il Ministro assistito dal Parlamento, il Ministro in virtù dei mandati ricevuti dal Parlamento. Noi non possiamo dare ai consigli scolastici regionali una così larga autonomia per cui possano praticamente legiferare, prendere decisioni e determinazioni che possano essere anche in contrasto con le direttive, gli orientamenti del Ministero, che sono, in fondo, gli orientamenti del Parlamento [...], in quanto il Ministero agisce su mandati precisi ricevuti dal Parlamento* » (19).

A noi sembra che sia questo il punto debole della riforma che si vorrebbe attuare: se non si riconosce **l'esistenza alla periferia di un potere scolastico originario** (quello derivante alle comunità naturali dalla loro funzione educativa primaria) non si potrà mai iniziare un autentico processo di deburocratizzazione che permetta alla scuola di costituirsi come comunità educante di una società democratica.

A nostro avviso, solo a queste condizioni sarà possibile la creazione di quella « *suprema autorità disciplinare, indipendente da ogni autorità politica o religiosa* », auspicata dal Salvemini (20), che è « una delle condizioni indispensabili della sincera laicità

(18) Intervento della senatrice Farneti Ariella (PCI), del 27 settembre 1967, in *Senato della Repubblica*, IV legislatura, *Discussioni, Resoconto stenografico*, 695ª seduta, p. 37399.

(19) *Ibidem*, pp. 37410 s. Il gruppo socialista, per mezzo del sen. Stirati e altri, propose un emendamento inteso a conferire al Consiglio scolastico regionale poteri anche deliberativi. Il Ministro Gui, riferendosi all'intervento sopra citato del sen. Spigaroli, vi si oppose, in quanto l'attribuzione di poteri deliberativi ai Consigli scolastici regionali finirebbe per sottrarre una importante sfera di decisione al controllo del Parlamento, nei cui confronti invece il Ministro è sempre responsabile. Gui dichiarava di ritenere che si potesse andare incontro alle esigenze espresse dal sen. Stirati affermando che « *ci possono essere delle materie sulle quali il parere del Consiglio è obbligatorio e vincolante* » (*ibidem*, 696ª seduta, p. 37540). L'emendamento venne, allora, ritirato.

(20) « *[Il maestro] dell'opera propria deve rendere conto non ad autorità politiche — liberali ieri, clericali oggi, socialiste domani, incompetenti e partigiane sempre — ma ad autorità tecniche, alle quali i poteri disciplinari devono essere affidati dalla elezione di tutti gli insegnanti, e che rappresentino l'opinione media, lentamente ma perennemente rinnovantesi, della classe intera* » (G. SALVEMINI, *Il programma scolastico dei clericali*, in *Scritti sulla scuola*, Feltrinelli, Milano 1966, p. 889). Ci sembra si possa senz'altro condividere questa impostazione purché le « autorità tecniche » non siano elette dai soli insegnanti, ma da tutti coloro che hanno una funzione educativa da svolgere.

della scuola ». La scuola potrà essere laica nel senso predetto, cioè indipendente dal potere politico o religioso, solo se la sua gestione sarà attuata mediante organismi che, poichè **assicurano lo sviluppo di quelle dimensioni della personalità dell'alunno** che tocca alla scuola sviluppare, escludano ogni ragione di ingerenza nella scuola da parte del « potere » politico e religioso, inteso come autorità extrascolastica e non come partecipazione della comunità politica o religiosa, cioè dei cittadini, alla gestione della scuola.

La mancata approvazione del disegno di legge presenta il vantaggio di offrire la possibilità per un ripensamento della nuova istituzione. Forse nella prossima legislatura, che sarà quella della riforma dell'Amministrazione, sarà possibile pensare le sovrintendenze scolastiche nell'ambito di nuovi organismi regionali dove la partecipazione delle comunità naturali sia prevista ed attuata in modo che esse possano esercitare direttamente la loro responsabilità nei confronti della scuola.

Noi siamo del parere che gran parte delle cause che agitano il movimento studentesco come anche delle ragioni che bloccano la riforma della scuola italiana vada ricercata nella natura del potere scolastico: **identificazione di « pubblico » con « statale »** e conseguente potere centralizzato in organismi burocratici dello Stato. Ogni decisione che dovrebbe essere presa dalla periferia viene rinviata al Ministro, unico responsabile, ed in tal modo viene a mancare la possibilità stessa di un dialogo tra i responsabili locali: amministratori della cosa pubblica, mondo del lavoro, insegnanti, genitori, studenti.

Le Sovrintendenze scolastiche non risolvono il problema, ma lo complicano creando un nuovo anello nella catena burocratica della organizzazione statale. A noi sembra che l'unica linea direttiva per una soluzione vada ricercata invece nella costituzione di un nuovo **sistema scolastico « pubblico » decentralizzato e differenziato**. Solo l'esperienza ci direbbe poi se i pericoli del clientelismo e dei favoreggiamenti locali siano un male maggiore o minore della rigidità paralizzante del centralismo burocratico dello Stato.

Mario Reguzzoni