AUTONOMIA E AUTOGOVERNO DELLA SCUOLA

Il 28 settembre 1967 il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge n. 1540, « Istituzione delle Sovrintendenze scolastiche inter-provinciali », che il 3 ottobre seguente è stato trasmesso alla Camera dei Deputati col titolo: « Norme sull'ordinamento e sulle attribuzioni degli Uffici scolastici regionali » (Doc. n. 4412). Detti Uffici sono stati istituiti con la Legge 28 luglio 1967, n. 641, « Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971 ». L'approvazione da parte dei deputati del disegno di legge n. 4412 estenderebbe le competenze di detti Uffici, attualmente limitate al campo dell'edilizia scolastica, a compiti di responsabilità organizzativa finora riservati alle Direzioni generali del Ministero della P.I.

Il provvedimento ci sembra di notevole importanza e ci è parso che non potesse venire studiato se non situando la nuova istituzione nel contesto dell'Amministrazione scolastica italiana e nel quadro generale di una sua eventuale riforma. Ciò ci ha indotti a precisare i concetti di autonomia e autogoverno della scuola come criteri di riferimento per giudicare della funzionalità o meno delle competenze che si vorrebbero attribuire ai nuovi Uffici.

La « democratizzazione della scuola », cioè l'accesso di tutta la popolazione scolastica ai vari gradi di istruzione realizzato in base alle capacità individuali senza preclusioni motivate da ragioni economiche o da appartenenza a determinate categorie sociali, non è altro che l'espressione del bisogno dei singoli di **accedere al possesso di quei « beni di formazione » che sono necessari per vivere nella moderna società democratica e industriale (1).**

A questo bisogno dei singoli corrisponde la volontà della comunità di provvedere i mezzi necessari per attuare tale democratizzazione, e **lo Stato si assume l'incarico di mettere in opera la politica scolastica più idonea al conseguimento degli obiettivi di formazione che ne conseguono.**

Questa presa di coscienza della comunità di avere, in quanto comunità, il dovere di provvedere direttamente alla istruzione di tutti i suoi membri, si esprime nel nostro Paese attraverso il **monopolio scolastico dello Stato e un sistema di istruzione centralizzato** che hanno la loro origine in una scuola voluta dai governi che si ispiravano all'assolutismo di certi gruppi libera-

(1) Si veda il nostro studio: *Esplosione scolastica e riforma della scuola*, in *Aggiornamenti Sociali*, (aprile) 1967, pp. 279-294, e (luglio-agosto) 1967, pp. 537-552, rubr. 31, specialmente pp. 286 e 542 s.

li (2). Queste strutture vennero create allo scopo di realizzare un più efficace controllo sociale sull'intera nazione, ma ora perdurano più a causa dell'inerzia tipica di ogni organismo burocratico che per motivi di ordine pratico, come potrebbe essere quello di facilitare la programmazione scolastica resa necessaria dalla nuova natura assunta dalla scuola diventata scuola di massa.

Infatti, proprio lo sviluppo della coscienza democratica ci sembra metta in discussione la funzionalità e del monopolio e del centralismo, nel senso che non ci può essere sviluppo della vita democratica se non nella misura in cui i singoli individui e le singole istituzioni si assumano le rispettive responsabilità nei confronti degli obiettivi che si propongono di conseguire.

Riteniamo, infatti, che il potere debba trovarsi là dove viene esercitato il servizio per compiere il quale quel potere acquista la sua ragion d'essere.

Questa distribuzione del potere ai vari livelli di decisione non è altro che una forma di « autogoverno », il quale appare così come la conseguenza e la traduzione, sul piano amministrativo, della « democratizzazione » che, creando una scuola di massa, suscita l'esigenza di una evoluzione in senso democratico delle strutture scolastiche.

L'autonomia della scuola, cioè, da un lato si definisce per opposizione al monopolio statale e al centralismo dell'Amministrazione, dall'altro si distingue nettamente da ogni forma di corporativismo, in quanto non risulta dalla capacità di pressione del corpo docente, ma dalla natura del servizio che viene reso al cittadino e alla comunità, nel contesto nuovo creato dalla scuola di massa.

Per questo ci sembra che, per giungere alla determinazione della natura e dei limiti di una eventuale autonomia della scuola, sia necessario premettere alcune sommarie indicazioni circa l'attuale ordinamento amministrativo della scuola italiana di fronte al quale l'autogoverno rappresenti una formula alternativa.

L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

1) Le origini del centralismo e del monopolio.

1. Le origini dell'ordinamento giuridico della scuola italiana si ritrovano, come è noto, nella Legge 13 novembre 1859, n. 3725, detta « Legge Casati », la quale dedicava il titolo primo alla organizzazione dell'Amministrazione della pubblica istruzione.

(2) Cfr. P. GASPARRI, *L'autonomia didattica ed amministrativa degli enti di istruzione*, in *L'istruzione*, a cura di C. M. IACCARINO, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza Editore, Milano 1967, pp. 67-78, e quanto abbiamo scritto in *La riforma della scuola nella C.E.E.*, Centro Studi Sociali-U.C.I.I.M., Milano-Roma 1966, pp. 293 s.

All'Amministrazione centrale erano preposti il Ministro, il Consiglio superiore (composto da membri di nomina regia) e tre ispettori; all'amministrazione locale provvedevano, in ogni capoluogo di provincia, in stretta subordinazione alle autorità centrali, un provveditore per le scuole di secondo grado, ed un ispettore per quelle di primo grado.

I Comuni erano tenuti a mantenere a proprie spese le scuole elementari. I ginnasi, i licei e le scuole per l'istruzione tecnica erano a carico delle Province o dei Comuni dove si trovavano detti istituti. Fatta eccezione per i ginnasi riconosciuti come regi, e per un certo concorso dello Stato alle spese di determinate scuole per l'istruzione tecnica, il finanziamento delle istituzioni scolastiche era a carico degli enti locali, ai quali veniva riconosciuta solo una limitata competenza di gestione delle scuole elementari e nessuna competenza didattica (3).

L'iniziativa locale si esercitava cioè con lo stanziamento dei fondi, mentre l'Amministrazione centrale governava l'intero sistema educativo sia sotto l'aspetto organizzativo dei quadri e delle strutture, sia sotto l'aspetto pedagogico e didattico dei metodi e dei programmi.

Una simile struttura, caratteristica di uno Stato liberale in cui non esisteva l'obbligo scolastico e l'istruzione secondaria era riservata ad un ristretto numero di cittadini appartenenti a particolari privilegiate categorie sociali, rimase sostanzialmente immutata anche quando, nel 1877, l'istruzione elementare venne resa obbligatoria.

2. Con il regime fascista, la centralizzazione si accentuò.

Nel 1928, l'amministrazione delle scuole elementari venne lasciata ai soli Comuni più importanti e, nel 1933, tutta la responsabilità nei confronti della scuola elementare fu assunta dallo Stato. Nel 1924, anche il finanziamento della scuola di secondo grado entrò a far parte degli oneri dello Stato, rimanendo agli enti locali solo il compito di fornire aule e mezzi didattici. Tutto ciò che concerneva gli orari e la durata degli studi, come anche i programmi e le promozioni divennero materia di legge (4).

Nei confronti degli istituti di istruzione secondaria venne adottata una politica che, a prima vista, può apparire democratica: fu stabilito che il preside governasse la scuola non da solo, bensì insieme con il collegio dei professori al quale venivano attribuite funzioni deliberative di un certo rilievo (5).

Queste disposizioni tuttavia erano solo apparentemente democratiche poichè il preside e il consiglio dei professori vennero configurati come organi esecutivi del ministero della P.I. e non

(3) Si veda il testo in G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati alla inchiesta del 1864*, Documenti, Giuffrè, Milano 1960, pp. 75-77.

(4) Cfr. T.U. 5 febbraio 1928, n. 577 e R.D. 1 luglio 1933, n. 786; R.D. 6 maggio 1923, n. 1054 e R.D. 30 aprile 1924, n. 965.

(5) Cfr. R.D. 6 maggio 1923, n. 1504, art. 12: «A capo di ogni istituto è un preside che ne ha il governo insieme con il Collegio dei professori. I presidi sono scelti dal Ministro [...]». Si veda anche: R.D. 30 aprile 1924, n. 965, artt. 23, 24, 27, 36, 38, 39, 47, 53.

come libera espressione della volontà educativa popolare che, fidandosi della capacità professionale dei docenti, affida loro il compito di assicurare la formazione scolastica della popolazione.

3. La situazione non si modificò con la **Costituzione repubblicana**, poichè, nonostante l'intenzione dichiarata di adeguare la legislazione alle esigenze dell'autonomia e di limitare l'intervento dello Stato alle norme generali sull'istruzione (6), la Regione, per quanto riguarda la scuola, potrà emanare norme legislative solo nel campo dell'istruzione artigiana e professionale e in quello della assistenza scolastica (7), e nessun potere specifico è attribuito alle Province e ai Comuni, nè si fa menzione di eventuali associazioni di genitori o di insegnanti.

L'amministrazione scolastica presenta oggi l'aspetto di una **organizzazione centralizzata**, gerarchizzata in organi centrali e periferici, attraverso i quali il Ministro, in virtù del potere esecutivo del Governo, esercita la funzione amministrativa nei confronti della formazione scolastica dell'intero popolo italiano (8).

Un esame sommario delle funzioni affidate ai singoli organi non solo mostrerà il grado di burocratizzazione del sistema, ma anche permetterà di constatare come la « funzione amministrativa » svolta dal Ministro della P.I. si estenda ben oltre i limiti che la lettera e il senso del dettato costituzionale prescrivono.

2) Il grado di centralizzazione e di monopolizzazione.

a) L'amministrazione scolastica centrale.

Gli organi centrali della Amministrazione scolastica comprendono il « **Ministero della P.I.** » e gli « **Organi collegiali** ».

Il Ministero della P.I. è costituito dalle « **Direzioni generali** », dagli « **Ispettorati** », da un « **Servizio** » e dagli « **Uffici specia-**

(6) L'art. 5 della Costituzione della Repubblica italiana recita: « *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento* », e l'art. 33, secondo comma: « *La Repubblica detta le norme generali sulla istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi* ».

(7) L'art. 117 della Costituzione della Repubblica italiana recita: « *La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato [...]: Istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica [...]* ». Il potere legislativo delle Regioni a statuto speciale in materia di istruzione è alquanto più vasto: cfr. L. DALLA, *La scuola nelle regioni a statuto speciale*, Armando editore, Roma 1967.

(8) Cfr. A. FLORIO, *Ordinamento giuridico della scuola italiana*, CEDAM, Padova 1967, pp. 17-168.

li» (9). Gli Organi collegiali sono suddivisi in « Consigli », « Comitati » e « Commissioni » (10).

1. **Compito del Ministero della P.I.** è anzitutto di curare l'educazione morale e intellettuale, fisica e sportiva, dell'infanzia e della gioventù per mezzo delle scuole di ogni ordine e grado (11).

Il « Consiglio di amministrazione » è il primo degli organi collegiali consultivi, ma sostanzialmente non si distingue dal Ministero della P.I. nel senso che è composto dai direttori generali e dagli ispettori che sono a capo degli Ispettorati e del Servizio, ai quali si aggiungono due rappresentanti del personale scelti dagli altri membri.

Il « Consiglio superiore della P.I. », costituito da 70 membri, parte eletti e parte scelti dal Ministro che ne è il presidente, esplica una funzione normalmente consultiva in materia di istruzione, in certi casi giudicante ed emana pareri, prevalentemente tecnici, — in casi previsti dalla legge o su richiesta del Ministro — che sono obbligatori e talvolta vincolanti (12).

(9) Le *Direzioni generali* sono 13 ed hanno le seguenti denominazioni: del personale e degli affari generali e amministrativi; dell'istruzione elementare; dell'istruzione secondaria di primo grado; dell'istruzione classica, scientifica e magistrale; dell'istruzione tecnica; dell'istruzione professionale; dell'istruzione universitaria; delle antichità e belle arti; delle accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura; dell'educazione popolare; per gli scambi culturali; per l'istruzione media non statale; per l'edilizia scolastica e per l'arredamento della scuola. Gli *Ispettorati* sono 4: per l'istruzione artistica; per l'assistenza scolastica; per l'educazione fisica e sportiva; per le pensioni. Il *Servizio* si occupa della scuola materna. Agli *Uffici speciali*, come per es. l'Ufficio studi, programmazione, organizzazione e metodi, vanno aggiunti gli uffici che costituiscono il gabinetto del Ministro: l'Ufficio legislativo e l'Ufficio stampa.

(10) In linea di massima si può dire che il *Consiglio* designa un organo collegiale a carattere permanente con funzioni consultive, istituito con legge; il *Comitato* indica un organo sia permanente sia temporaneo con attribuzioni deliberative, istituito con legge o con decreto ministeriale; la *Commissione* significa un organo generalmente temporaneo con attribuzioni consultive, istituito quasi sempre con decreto ministeriale.

Ricordiamo: il *Consiglio di amministrazione* del Ministero della P.I. e i tre *Consigli superiori*: della P.I.; delle antichità e belle arti; delle accademie e biblioteche; i *Comitati*: per l'assistenza scolastica; per le opere universitarie; per la ripartizione delle somme destinate alla ricerca scientifica conformemente all'art. 286 del T.U. delle leggi sull'istruzione universitaria; per i musei non statali; le *Commissioni*: di disciplina; per la concessione dei diplomi ai benemeriti della Scuola; per i Centri didattici; di sorveglianza sugli archivi; per l'igiene scolastica, cui si aggiungono le *Commissioni d'indagine*, come quella sullo stato e lo sviluppo della P.I. in Italia che ha presentato la sua relazione il 24 luglio 1963.

(11) Cfr. *R.D. 5 novembre 1937, n. 2031*. Oltre alle scuole, il Ministero della P.I. si occupa anche delle Accademie e degli Istituti scientifici, delle biblioteche, delle bellezze naturali, del patrimonio archeologico, storico, ecc.; vigila, dal punto di vista artistico, sullo sviluppo urbano; promuove la diffusione dell'arte, della cultura, ecc.; esercita la vigilanza sulle scuole non statali.

(12) Il Consiglio superiore della P.I. è composto di tre sezioni: la Prima per l'istruzione universitaria (35 membri di cui 8 scelti dal Ministro), la Seconda per l'istruzione secondaria (18 membri, di cui 5

2. Il Ministro della P.I. è il gestore di tutte le istituzioni scolastiche e formative dello Stato. Egli è responsabile, di fronte al Parlamento, non solo del bilancio della P.I., della programmazione scolastica e delle linee generali di sviluppo della scuola, ma anche della esecuzione delle determinazioni concrete con le quali si attuano le norme generali. Le sue competenze vanno dall'ordinamento e amministrazione del Ministero e dei Provveditorati all'ordinamento, amministrazione e funzionamento delle singole scuole di ogni ordine e grado; dalla formazione, reclutamento e retribuzione del personale amministrativo alla formazione, reclutamento e retribuzione di tutto il corpo docente e del personale ausiliario; dagli studi e proposte per la programmazione scolastica a tutte le determinazioni particolareggiate riguardanti i programmi d'insegnamento, l'edilizia scolastica, i trasporti degli alunni, le iniziative del tempo libero; dall'organizzazione delle accademie e biblioteche alle forme più varie di educazione popolare e televisiva; dalle attività ginnico-sportive al trattamento di quiescenza di tutto il personale dipendente; dagli accordi culturali con Paesi esteri alla tutela del patrimonio archeologico: si può dire che non esista attività in qualche modo educativa o culturale che non sia oggetto di decisioni ministeriali.

b) L'amministrazione scolastica periferica.

Per quanto riguarda l'amministrazione locale della pubblica istruzione è necessario distinguere l'istruzione elementare dalla istruzione secondaria. Il « **Provveditore agli studi** », massimo organo provinciale della Amministrazione scolastica, alle cui dipendenze si trova l'« **Ufficio scolastico** » (detto « **Provveditorato agli studi** »), sovrintende a tutta l'istruzione non universitaria, ma con poteri più vasti nei confronti della scuola elementare.

1. Oltre alla sovrintendenza sull'**insegnamento elementare statale e non statale**, la competenza dei Provveditori si estende ai concorsi magistrali, alle nomine e trasferimenti dei maestri, ai ricorsi contro i certificati di servizio e le punizioni, alla chiusura delle scuole, alla nomina dei commissari che indagano presso i Comuni inadempienti agli obblighi verso la scuola (13) e, infine, ad ogni provvedimento ritenuto utile all'istruzione elementare nella provincia (14).

Il Provveditore esercita questi poteri attraverso gli **Ispettori scolastici**, che sono a capo delle « circoscrizioni ispettive », e

scelti dal Ministro), la Terza per l'istruzione elementare (17 membri, di cui 5 scelti dal Ministro). Tutti i componenti sono nominati con decreto del Ministro e durano in carica 4 anni.

(13) Dopo l'approvazione della *Legge 28 luglio 1967, n. 461 (G.U. n. 198, 8 agosto 1967)* gli obblighi dei Comuni verso la scuola elementare si riducono alla manutenzione degli edifici e a certi servizi inerenti al materiale didattico (cfr. *T.U. 5 febbraio 1928, n. 577, art. 55*).

(14) Cfr. *D.L.C.P.S. 30 agosto 1946, n. 237, art. 2*.

mediante i **Direttori didattici**, i quali dirigono le scuole elementari dei singoli « circoli didattici » che costituiscono una determinata circoscrizione. Ispettore e direttore non sono pertanto « organi », ma semplicemente « uffici » alle dirette dipendenze del Provveditore.

Organi sono invece il « **Consiglio scolastico provinciale** » e il « **Consiglio di disciplina** », presieduti dallo stesso Provveditore.

Il Consiglio scolastico è composto da 6 membri, nominati con decreto ministeriale, di cui uno scelto dal Ministro; uno designato dal Provveditore; uno, un maestro, designato dal Provveditore sentito il parere dei rappresentanti della categoria; uno, rappresentante dell'Amministrazione provinciale, designato dal Consiglio provinciale; uno, rappresentante del Comune capoluogo di provincia, designato dal Consiglio comunale; e uno, rappresentante dei Comuni della provincia, designato dal Prefetto. Fanno inoltre parte del Consiglio il medico provinciale e l'ingegnere capo dell'Ufficio provinciale, ma intervengono solo per le questioni di loro pertinenza (15). Le attribuzioni del Consiglio scolastico provinciale sono di deliberazione (nei confronti dell'istituzione e trasferimento di scuole elementari), di approvazione, di consulenza obbligatoria e di consulenza facoltativa, secondo la qualità della materia, conformemente alle prescrizioni di legge (16).

Altri organi collegiali provinciali concernenti la scuola elementare sono le **Commissioni**, nominate dal Provveditore: per l'approvazione dei bilanci dei Patronati scolastici; per il conferimento delle supplenze nei circoli didattici privi di titolari; per il conferimento degli incarichi provvisori e delle supplenze di insegnamento nelle scuole elementari statali; per i trasferimenti a domanda dei maestri di ruolo. Ad esse si aggiunge il Comitato provinciale per l'educazione popolare, composto dai rappresentanti di vari enti interessati (17).

2. Il Provveditore sovrintende anche all'**istruzione secondaria** e promuove le iniziative utili alla maggiore efficienza degli studi. Tuttavia le sue competenze amministrative (18) non si estendono ai concorsi per l'assunzione del personale docente, ma si limitano alla nomina temporanea del personale incaricato di presidenza o di insegnamento, essendo l'assunzione in ruolo di competenza ministeriale. Egli è coadiuvato da due **organi collegiali provinciali** da lui presieduti: la Commissione che presen-

(15) Il Consiglio di disciplina, invece, è composto di 4 membri, nominati con decreto ministeriale: un magistrato, designato dal presidente del Tribunale del capoluogo di provincia; un ispettore scolastico, un direttore didattico e un insegnante elementare, designati dal Provveditore.

(16) Cfr. *R.D.L. 27 maggio 1946, n. 556*, artt. 2 e 3.

(17) Cfr. *O.M. 20 giugno 1966 (Organizzazione e funzionamento della scuola popolare per l'anno 1966-67)*, in *Bollettino Ufficiale della P.I.*, n. 26, supplemento ordinario, 23 giugno 1966, art. 29.

(18) Cfr. *D.P.R. 30 giugno 1955, n. 766*, artt. 5 e 6, e *Legge 30 marzo 1961, n. 304*, artt. 1 e 2.

ta le **graduatorie di nomina** per gli incarichi di insegnamento e la Commissione con competenze di **carattere disciplinare** (19). I membri di queste commissioni sono nominati dal Provveditore. Nella seconda commissione due dei quattro membri sono designati dal Consiglio di presidenza di ciascuna scuola.

A capo delle singole scuole secondarie si trova un « **Preside** » che, assieme al « **Collegio dei professori** », sovrintende al buon andamento educativo, didattico e amministrativo della scuola. Esiste inoltre un « **Consiglio di presidenza** », presieduto dal preside e composto da 2 oppure da 4 membri (secondo che gli alunni sono meno o più di 250) eletti dal Collegio dei professori. Oltre che per tale elezione il Collegio dei professori si riunisce per prendere accordi sull'indirizzo didattico e disciplinare, sulla ripartizione dei fondi per la biblioteca, sulla scelta dei libri di testo e sulla determinazione dei programmi, o per procedere agli scrutini e prendere conoscenza delle relazioni finali dei professori e firmare i registri.

Nell'ambito della scuola secondaria esistono **scuole dette « autonome »**, generalmente, rette da propri « Consigli di amministrazione ».

Si tratta, generalmente, di istituti tecnici professionali e di istruzione artistica o musicale. I membri dei relativi consigli di amministrazione sono costituiti da rappresentanti del Ministero della P.I. e degli enti che contribuiscono notevolmente al funzionamento di tali scuole. Per certi istituti si hanno anche dei membri designati dal Collegio dei professori (20).

c) **Gli enti che operano nel campo della Pubblica Istruzione.**

Allo scopo che ci siamo proposti, di determinare, almeno sommariamente, il grado di centralizzazione della Amministrazione e di monopolizzazione delle istituzioni scolastiche da parte dello Stato, giova ricordare l'esistenza di molteplici enti con personalità giuridica di diritto pubblico i quali, in una certa misura, potrebbero attenuare la pressione burocratica esercitata dal centro sulla periferia, ma che invece si configurano come organi più o meno strettamente dipendenti dal Ministero della P.I.

Primaria importanza hanno ovviamente gli « **enti didattici** », quali sono i « **Centri didattici** » e il « **Centro nazionale per i sussidi audiovisivi** ». Ad essi si aggiungono gli « **enti assistenziali** » e gli « **enti bibliografici** » (21). Tra gli altri innumerevoli enti van-

(19) Cfr. *Legge 19 marzo 1955, n. 160*, art. 5.

(20) Si veda, più ampiamente, A. FLORIO, o. c., pp. 109 s.

(21) *Enti assistenziali* sono: i « **Patronati scolastici** » e le « **Opere universitarie** », per gli studenti, e l'« **Ente nazionale assistenza magistrale** » e l'« **Istituto "G. Kirner"** », per gli insegnanti. *Enti bibliografici* sono: il « **Centro nazionale per il catalogo unico delle biblioteche italiane** » e per le informazioni bibliografiche » e l'« **Ente nazionale per le biblioteche popolari e scolastiche** ». A parte va ricordato il « **Centro italiano per i viaggi di istruzione degli studenti** » (C.I.V.I.S.) le cui finalità risultano chiaramente dalla sua stessa denominazione. Per tutti questi enti si veda A. FLORIO, o. c., pp. 136-163 e 167 s.

no annoverati i « Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica ».

I « *Centri didattici nazionali* » (22) sono organi tecnici istituiti per coadiuvare il Ministro della P.I. nello svolgimento di qualunque attività di carattere pedagogico e didattico. La direzione di questi Centri è affidata con decreto ministeriale ad una persona competente scelta dal Ministro. Il direttore è coadiuvato da una consulta composta di 7 membri nominati dal Ministro, il quale tra essi designa il presidente. Ogni attività del Centro deve essere preventivamente autorizzata dal Ministero.

Il « *Centro nazionale per i sussidi audiovisivi* » è retto da un Consiglio di amministrazione composto da membri la cui nomina spetta al Ministro della P.I. il quale sceglie il presidente tra i sottosegretari di Stato. I Centri provinciali sono invece presieduti dal Provveditore.

I « *Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica* » promuovono lo sviluppo e il perfezionamento dell'istruzione tecnica nell'ambito della provincia. Fanno parte di diritto il Ministero della P.I., l'Istituto nazionale per la previdenza sociale, la Camera di commercio, le Associazioni professionali giuridicamente riconosciute e, quando contribuiscono in modo continuativo al funzionamento del Consorzio, la Provincia, i Comuni, gli istituti di previdenza e di risparmio ed altre istituzioni pubbliche, i privati. Anche per i Consorzi l'intervento del Ministro della P.I. è determinante, in quanto a lui compete la nomina del presidente e del consiglio di amministrazione del consorzio (23).

AUTONOMIA E AUTOGOVERNO

1) La burocratizzazione dell'Amministrazione scolastica. 10

Da questa sommaria e incompleta descrizione della struttura amministrativa della scuola appare subito come di fatto **il popolo non abbia alcun potere diretto sulle istituzioni scolastiche**. Esso può esercitare la sua volontà educativa solo attraverso le elezioni politiche che, creando determinate maggioranze parlamentari, gli permettono di influire, in qualche modo, e sulla politica scolastica generale e, in un senso molto largo, sulla designazione del Ministro della P.I. che, unico responsabile di fronte al Parlamento, dovrà gestire l'immenso apparato scolastico che si è andato creando.

Ciò potrebbe essere accettato come una conseguenza del metodo democratico, se il monopolio, da un lato, e il centralismo, dall'altro, non creassero una « **burocrazia di gestione** » che ci sembra contraddittoria alla natura stessa della vita democratica. 10

Indubbiamente la creazione di una scuola di massa suscita problemi gravissimi la cui soluzione può essere facilitata median-

(22) Riteniamo che ai Centri Didattici vada riconosciuta una grande importanza quali organi specifici per la ricerca e la sperimentazione pedagogica: v. quanto abbiamo già scritto su questo tema in *Aggiornamenti Sociali*, (settembre-ottobre) 1967, pp. 452 s.

(23) Cfr. *R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1946*, artt. 1, 3 e 4.

te una **organizzazione burocratica di tipo funzionale**, in cui cioè le funzioni siano definite in modo chiaro, impersonale e razionale, precisando i rapporti delle diverse funzioni secondo un ordine gerarchico. Nella utilizzazione razionale dei mezzi educativi disponibili si potrebbe, infatti, tener conto della realtà sociale, lasciando sufficiente ampiezza alle decisioni personali, e non preoccupandosi solo della efficienza tecnica del sistema (24).

L'**organizzazione burocratica** delle istituzioni scolastiche, anche quando i detentori del potere siano distinti dai funzionari della Amministrazione, incomincia a suscitare perplessità quando diventa di **tipo amministrativo**, quando cioè il sistema dei mezzi educativi acquista una sua indebita autonomia in relazione sia alle decisioni personali dell'educatore sia agli scopi per i quali il sistema viene creato. Quanto più l'organizzazione scolastica è centralizzata, tanto maggiore sarà la rigidità delle comunicazioni dal centro alla periferia e tanto minore sarà il potere di colui che deve prendere le decisioni personali nei confronti del singolo alunno. Conseguenza inevitabile è la perdita di efficacia educativa da parte della scuola (25).

Ma il nostro sistema scolastico, oltre ad essere centralizzato, è anche oggetto di monopolio da parte di un unico potere (26) che si identifica con l'Amministrazione. Ne nasce una **burocrazia di gestione** nella quale la conservazione del sistema dei mezzi diventa un fine per il potere che gestisce quei mezzi. In tal modo l'orga-

(24) Non intendiamo entrare qui nel merito di una definizione e della funzionalità di una organizzazione burocratica. Per un approfondimento di tale questione si veda: M. WEBER, *Economia e società*, edizioni di Comunità, Milano 1961, vol. I, pp. 212-220 (Il potere legale con apparato amministrativo burocratico) e vol. II, pp. 271-314 (Essenza, presupposti e svolgimento del potere burocratico). Per le distinzioni da noi qui adottate, si veda A. TOURAINE, *Entreprise et bureaucratie*, in *Sociologie du travail*, novembre-dicembre 1959, pp. 58-71.

(25) Nella « Tavola rotonda » organizzata a Roma dalle ACLI il 16 febbraio 1968, G. GOZZER ha potuto affermare: « *Esprimere insoddisfazione o dissenso non basta più; bisogna arrivare ad organizzare il dissenso: la famiglia italiana ha diritto di chiedersi perchè il sistema sia così vischioso, così inefficiente, desolatamente plumbeo* ».

(26) A parte il fatto che la scuola non statale in Italia rappresenta solo una esigua minoranza (circa il 9%), l'interpretazione restrittiva dell'art. 33, comma terzo, della Costituzione (« *Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato* »), impedisce che si possa seriamente parlare di libertà scolastica, in senso democratico, poiché è evidente che i cittadini privi di mezzi non possono istituire scuole ed istituti di educazione a proprie spese. Ed è per questo che, posta l'interpretazione restrittiva della norma costituzionale (interpretazione che noi riteniamo discriminatoria tra ricchi e poveri e quindi antidemocratica) ci sembra che il rapporto scuola-famiglia vada interpretato più in termini di contestazione che di collaborazione, poiché, di fatto, la famiglia non esercita alcun potere sulla scuola; né si può parlare di collaborazione là dove non esiste partecipazione alla gestione del potere. Ed è anche per questo che noi riteniamo che, oggi, ci si debba preoccupare piuttosto di separare il potere dalla Amministrazione che di rivendicare il diritto al pluralismo scolastico.

nizzazione dei mezzi educativi disponibili avviene in funzione di una certa strutturazione dell'istituzione scolastica, in cui sia assicurata anzitutto l'organizzazione della spesa e del personale. In queste condizioni non è più possibile contestare all'Amministrazione di allontanarsi dai fini educativi, poichè il potere di decisione al quale bisognerebbe riferirsi non è distinto dalla Amministrazione stessa.

E' bensì vero che a capo dell'Amministrazione scolastica si trova il **Ministro della P.I.**, il quale, nella sua qualità politica, è **distinto dalla Amministrazione**; tuttavia il fatto che il Ministro, a cui viene attribuito l'esercizio del potere a tutti i livelli, venga, in concreto, considerato piuttosto come organo supremo della Amministrazione invece che come organo di governo della comunità statale fa sì che tale distinzione sia puramente apparente.

D'altra parte la **comunità statale è una comunità naturale**, la cui funzione è precisamente quella di provvedere alle necessità dei singoli cittadini nella misura in cui le altre comunità naturali (la **comunità familiare**, la **comunità « religiosa »**, la **comunità professionale** e l'**autonomia locale**) non sono in grado di soddisfare a quelle necessità. In quanto poi la formazione della persona è un fatto globale che si attua con l'inserimento della persona nella società globale, la creazione del luogo in cui avvenga il coordinamento delle attività delle varie agenzie di educazione compete alla comunità statale, la quale eserciterà tale suo diritto e dovere in **funzione sussidiaria** rispetto alle altre comunità naturali, rispetto cioè alle dimensioni educative specifiche di cui queste comunità sono portatrici, riservando a sè, quale tutrice delle libertà civili, il controllo delle diverse attività di educazione e formazione.

Ci sembra cioè che la « **comunità educante** », se intesa come il luogo dove avviene il coordinamento delle attività delle varie agenzie di educazione, **non sia propriamente distinta dalla società globale**, in quanto essa non è altro che la società globale che educa i suoi membri; e quindi, nella misura in cui la comunità statale è la formula giuridica per il raggiungimento di quei fini comuni che la società globale si propone, **l'organizzazione della comunità educante compete alla comunità statale**.

Tuttavia questo non sarà monopolio scolastico dello Stato se la comunità statale, che si serve dell'apparato statale per la realizzazione del bene comune, organizzerà la comunità educante in modo che la **funzione educativa specifica delle altre comunità naturali** possa essere adeguatamente esercitata.

Nel nostro Paese, invece, si ha monopolio scolastico dello Stato appunto perchè le comunità naturali non sono sufficientemente rappresentate nell'interno della comunità educante.

2) La deburocratizzazione della Amministrazione scolastica.

A nostro parere, perciò, per quanto riguarda la burocrazia di gestione, il processo di deburocratizzazione, necessario per rendere più funzionale la nostra organizzazione scolastica, dovrà iniziare con la creazione di un **potere di gestione, distinto dalla Amministrazione**, che sia espressione della funzione educativa di tutte le comunità naturali e non solo di quella statale.

Nè vale dire che il Ministro della P.I., in quanto espressione politica della volontà educativa della comunità statale, è già la formulazione sintetica della volontà educativa delle altre comunità naturali, poichè le funzioni educative di queste comunità sono troppo complesse e importanti per essere lasciate alla libera interpretazione di un solo uomo. Ed abbiamo visto, infatti, che il Ministro trasferisce il suo potere alla Amministrazione e così sorge una burocrazia di gestione.

Per la deburocratizzazione di tipo amministrativo, poi, è necessario che il **potere di gestione si trovi ai vari livelli di operatività**, i quali sono quelli stessi in cui si articola la comunità statale: le Regioni, le Province, i Comuni, i singoli Cittadini. Le varie comunità naturali devono trovare modo di esprimere la loro funzione educativa a ciascuno di questi livelli.

A noi sembra cioè che il potere di gestione dei mezzi educativi debba risiedere in un « **Consiglio per la P.I.** » che sia espressione delle singole comunità naturali e abbia come suo capo naturale un delegato della comunità statale a ciascuno dei livelli nei quali essa si articola. Al livello del singolo cittadino, la **comunità educante** opererà sul piano della singola istituzione scolastica e sarà formata da due organi: da una parte, il **Consiglio per la P.I.**, che potrà essere costituito dai soli genitori in quanto essi possono sintetizzare in se stessi le varie comunità naturali e, dall'altra, il **Collegio dei docenti** ai quali le comunità naturali affidano l'esecuzione delle attività formative dell'alunno.

In tal modo l'organizzazione scolastica potrà essere ancora burocratica, ma si tratterà di una burocrazia di tipo funzionale, nel senso sopra precisato, e l'**autogoverno** della scuola si potrà realizzare non in una corporazione di docenti, ma in una comunità educante, autonoma da qualsiasi potere extrascolastico perchè **sintesi di tutte le comunità naturali e del corpo docente**.

Sarà questo il criterio che ci permetterà, in un prossimo articolo, di studiare la funzionalità o meno degli uffici scolastici regionali quale mezzo offerto dal Legislatore alla Amministrazione scolastica per liberarla dal peso di una eccessiva burocratizzazione, la quale obbliga i funzionari centrali ad occuparsi di materie che potrebbero essere lasciate alle comunità locali, e che, d'altra parte, impediscono loro di dedicarsi alla animazione e alla programmazione di nuove attività educative.

Mario Reguzzoni