

IL FORO ITALIANO

FONDATAO NELL'ANNO 1876 DA ENRICO SCIALOJA
marzo 1990, V, 147 (estratto)

SABINO CASSESE

« Plaidoyer » per un'autentica autonomia
delle scuole

ROMA

SOCIETÀ EDITRICE DEL « FORO ITALIANO »

1990

EDIZIONI ITALEDI - ROMA

SABINO CASSESE

«Plaidoyer» per un'autentica autonomia
delle scuole

R O M A

SOCIETÀ EDITRICE DEL «FORO ITALIANO»

1990

EDIZIONI ITALEDI - ROMA

SABINO CASSESE

«Plaidoyer» per un'autentica autonomia delle scuole (*)

SOMMARIO: 1. *Conclusioni e sommario.* — 2. *Come si è andato formando l'ordinamento amministrativo della scuola.* — 3. *Quali sono le principali disfunzioni ed incongruenze.* — 4. *Idee-guida per un nuovo assetto: autonomia delle scuole e contrappesi statali.* — 5. *Proposte per l'organizzazione e il funzionamento degli istituti scolastici e per l'amministrazione delle scuole.* — 6. *Come arrivare al nuovo ordinamento.*

1. In questo scritto vengono esposte le tesi seguenti:

a) l'ordinamento amministrativo della scuola pubblica ha conservato l'architettura originaria, nonostante la rivoluzione quantitativa subita e molte modificazioni nei particolari;

b) il disegno attuale non è più soddisfacente per motivi di ordine generale e per lo stato di incompletezza in cui è rimasto.

Da un lato, l'istruzione non è più servizio collettivo di tipo statale, ma servizio collettivo pubblico, retto da professionisti la cui attività non è riducibile al modello amministrativo di tipo burocratico.

Dall'altro, i mutamenti intervenuti sono rimasti a metà: il ministero è un apparato in cerca di una funzione; i provveditorati sono divenuti ministeri provinciali; gli istituti scolastici sono per un terzo autonomi e per altri due terzi dipendenti.

(*) Relazione per la Conferenza nazionale sulla scuola, organizzata dal ministero della pubblica istruzione, Roma, 30 gennaio-3 febbraio 1990.

L'autore ringrazia Gaetano D'Auria e Marina Gigante per le osservazioni a una prima versione di questo scritto.

c) per uscire dall'*impasse*, si propongono queste linee di azione:
— riconoscere che l'istruzione, in quanto servizio collettivo pubblico, può essere erogata da istituti autonomi;

— attribuire agli istituti scolastici autonomia non soltanto didattica, organizzativa ed amministrativa, ma anche contabile e di gestione del personale;

— spogliare l'apparato centrale dei compiti gestionali, attribuendogli funzioni di determinazione di «standards» e di «guidelines» e funzioni di valutazione e di «audit»;

— sopprimere gli uffici provinciali (provveditorati agli studi) e sostituirli con organismi di «relais» tra gli istituti scolastici.

d) a un assetto del tipo esposto non si può giungere da un giorno all'altro: occorre una preparazione almeno quindicennale, per ordinarne il funzionamento, per disegnare le procedure e per formare il personale.

Queste conclusioni consentono agevolmente di comprendere perché non si sia ritenuto il titolo che era stato attribuito a questa relazione: il governo della scuola. Questo è doppiamente sbagliato: perché assume che vi sia un corpo unitario, denominabile scuola, oggetto di una disciplina generale ed uniforme. E perché dà per scontato che vi sia o vi debba essere un governo della scuola. Si noterà più avanti che non esiste la scuola, ma esistono le scuole. E che non dovrebbe esistere un governo della scuola ma l'autogoverno delle scuole.

L'analisi che segue perviene alle conclusioni su esposte attraverso queste parti: si esaminano dapprima le tappe principali del processo di formazione dell'ordinamento amministrativo della scuola pubblica; si ricapitolano, poi, le principali disfunzioni del sistema; si espongono, in terzo luogo, le idee — guida del nuovo assetto; in quarto luogo, partendo dalle proposte di riforma dell'ultimo decennio, si delinearono l'organizzazione e il funzionamento dell'apparato amministrativo scolastico; infine, si indica come arrivarci.

2. - Il ministero della pubblica istruzione deve consentire «la realizzazione di una piena unità d'indirizzo e un celere disbrigo degli affari». L'azione amministrativa deve «procedere con regolarità e uniformità di vedute», in modo che il ministro possa tutto vedere e a tutto provvedere. Così si esprimeva — quasi parafrasando un celebre ministro di Napoleone — Lanza, nel presentare, nel 1856, la legge che, a distanza di un decennio dalla istituzione del ministero della pubblica istruzione e di un quadriennio dalla legge Cavour sui ministeri, doveva dare un volto all'apparato amministrativo della scuola.

Nel 1859, la legge Casati confermerà l'ordinamento voluto dal Lanza. Nel terzo dei suoi trecentottanta articoli, si poteva leggere che il ministro «governa l'insegnamento pubblico in tutti i suoi

rami». «Dipendono da lui . . . tutte le scuole pubbliche e gli istituti pubblici di istruzione e d'educazione, e rispettivi stabilimenti».

Già i contemporanei compresero che, così, si dava luogo ad un ministero «governato con circolari», che era una «specie di frateria: c'è il pontefice, ci sono i cardinali, ci sono i monsignori, c'è il curato e c'è persino il sagrestano» (sono parole di Domenico Berti, allora — 1866 — all'opposizione). Ma prevalse l'idea, poi (1874) riassunta da De Sanctis in parlamento, per cui la missione dello Stato «è veramente di essere il capo, la guida, l'indirizzo dell'educazione e dell'intelligenza del paese»; per cui la decisione di «abbrancarsi allo Stato» fu considerata come il più grande progresso che si fosse fatto dagli uomini politici italiani dopo l'unificazione.

Le proposte di decentramento delle «anime belle», come Farini e Minghetti, rimasero lettera morta e lo stesso ordinamento Berti (1866) fu abbandonato da Coppino l'anno dopo. Come spiegherà Coppino qualche anno più tardi (1879), il decentramento poneva in dubbio tre punti fondamentali. In primo luogo, l'eguaglianza tra luoghi favoriti e luoghi sfavoriti. In secondo luogo, lo «spirito con cui l'istruzione sarebbe stata amministrata» (che non si informasse, cioè, «allo spirito delle nazionali istituzioni»). Infine, la sorte degli insegnanti. Tutto ciò dimostrava che gli autonomisti erano fuori del loro tempo: il loro modo di pensare era troppo puro per poter essere esposto senza andare perduto.

Il risultato della fase «costituente» fu un edificio grandioso, alla francese, ma di un grandioso di terz'ordine.

Questo fu, dunque, l'inizio. Seguirono, poi, due cicli con andamento uniforme, al centro del quale vi sono gli anni del fascismo, con caratteri propri. Il primo ciclo va dal 1881 al 1919. Il secondo dal 1962 al 1974. Ambedue i cicli sono caratterizzati da una forte crescita quantitativa, da una prima fase di gestione amministrativa centrale e da una successiva fase di attribuzione di compiti ad organi ministeriali periferici. Insomma, il centro fa il pieno, e, poi, scarica sulla periferia (ma conservando il controllo).

Il primo ciclo va dalla legge Baccelli del 1881 al decentramento burocratico del 1919. Prima, il ministero era articolato in ispettorati, ai quali si erano affiancate una decina di divisioni. La gestione centrale del personale, specialmente dei concorsi e dei trasferimenti, fu l'occasione del rafforzamento (1881) degli uffici amministrativi e dello scioglimento, operato nel 1895, dell'ispettorato e della istituzione di quattro direzioni generali, una per ogni grado di scuola, più una per scavi e musei. Soppresse nel 1901, queste furono ricostituite nel ventennio successivo. La legge Daneo Credaro (1911) e l'avocazione dell'insegnamento elementare allo Stato, costituirono definitivamente l'amministrazione centrale come

apparato di gestione diretta della scuola. La fase si conclude con la devoluzione alla periferia del ministero di compiti prima dell'amministrazione ministeriale centrale (1919).

Il periodo fascista è caratterizzato da due tendenze contrastanti. La prima prevalente negli anni della gestione Gentile, condurrà al rafforzamento del ministero della pubblica istruzione. La seconda, prevalente negli anni dominati da Bottai, vedrà l'affermarsi delle prime esperienze di policentrismo, con la costituzione di enti pubblici serventi.

La prima tendenza ha le sue tappe principali negli ordinamenti del 1923, del 1926 e del 1935. Nel 1923, le direzioni generali sono quattro. Più tardi, al ministero vengono trasferite l'istruzione tecnica e quella nautica, prima del ministero dell'economia e della marina mercantile. Aumenteranno, di conseguenza, le strutture centrali. Nel 1935, viene attuato un più stretto controllo sui provveditorati agli studi. Nel 1940, il ministero avrà ben sette direzioni generali.

Un primo segno di policentrismo è costituito dall'attribuzione di autonomia didattica e amministrativa e di personalità giuridica alle università (1923) e dall'autonomia conferita agli istituti tecnici (1931). Ma bisognerà aspettare Bottai (ministro dal 1936 al 1943) per vedere il moltiplicarsi di enti centrali: ente nazionale per l'educazione marinara (1933), ente nazionale per l'insegnamento medio, poi per l'insegnamento medio superiore (1938 e 1942), ente nazionale per la formazione e per l'addestramento dei lavoratori del commercio (1938), ente nazionale per l'addestramento dei lavoratori dell'industria (1939), ecc.

L'ultimo ciclo è quello che si apre con la scuola media dell'obbligo (1962) ed è seguito dai provvedimenti sull'edilizia scolastica (1967), sulla scuola materna (1968) e sulla liberalizzazione degli accessi all'università (1969). Questo ciclo si chiude con i provvedimenti del 1972, 1974 e 1976, di accollo di compiti ai provveditorati. Saranno attribuiti alla periferia i compiti di gestione del personale amministrativo e di quello docente della scuola materna ed elementare, mentre il centro conserverà l'amministrazione del restante personale docente.

L'ultimo quindicennio è caratterizzato da altri due importanti orientamenti. Il primo e più efficace è costituito dalle sottrazioni: edilizia scolastica, assistenza, e istruzione professionale (1972-1977, a seguito dell'istituzione delle regioni); beni culturali (1974-1975, a seguito dell'istituzione dell'omonimo ministero); università (1989, a seguito dell'istituzione del ministero dell'università e della ricerca scientifica). Grazie a queste sottrazioni, il ministero della pubblica istruzione, che, alla fine degli anni '60, aveva tredici direzioni generali, quattro ispettorati e un servizio centrale, perderà cinque direzioni generali.

Il secondo orientamento è quello che conduce, nel 1974, alla

soppressione delle note di qualifica e all'istituzione degli organi collegiali e degli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativo (ma questi nuovi uffici verranno ad affiancarsi alle strutture preesistenti, restando novità deboli ed ambigue).

3. - La ricapitolazione delle principali vicende dell'amministrazione pubblica della scuola consente di toccare con mano, da un lato, la continuità degli istituti (l'architettura generale del sistema è quella preunitaria) e, dall'altro, la loro persistenza (nuovi istituti si affiancano a quelli esistenti). Il risultato è che l'ordinamento attuale è superato ed incongruente.

Il suo primo difetto è la dimensione. Nel 1976, un direttore generale del ministero dichiarò che esso era «un'industria enorme con una struttura da bottegone artigiano». Quando un'industria diventa enorme, se ne rendono autonome singole parti, per rendere funzionale il tutto. Non sappiamo che cosa abbia fatto, in tal senso, quel direttore generale, per cui preferiamo rischiare un'eccessiva riconoscenza, piuttosto che tentare un resoconto detagliato di tutto quello che gli dobbiamo.

I fatti sono, comunque, noti. Alla metà del secolo, il ministero aveva trecentomila dipendenti. Quarant'anni dopo, sono quasi quadruplicati. Più della metà dei dipendenti statali lavora per il ministero della pubblica istruzione.

Il secondo inconveniente sta nelle funzioni. Prevale su tutte la gestione del personale. L'apparato amministrativo della scuola doveva gestire la scuola, si è ridotto a gestirne il personale.

Vi è stato un periodo, prima del 1974, durante il quale quasi ogni vicenda relativa al personale passava per il ministero. Poi — come si è visto —, una parte dei compiti è passata alla periferia, ma una periferia non autonoma, operante sotto stretto controllo centrale.

L'indagine del Formez, del 1981, ha posto in luce una situazione informe, che può riassumersi nel modo che segue.

Vi sono uffici centrali che cercano di crearsi nuove motivazioni d'intervento dopo le sottrazioni di compiti di cui si è detto. Gli uffici centrali che hanno trasferito la gestione di categorie di dipendenti ai provveditorati conservano, tuttavia, ancora funzioni attinenti al personale. A loro sono rimaste parti di compiti (ad esempio, i concorsi o i trasferimenti). Oppure è rimasta la gestione di categorie particolari di dipendenti (ad esempio, alla direzione dell'istruzione elementare il personale dei convitti e quello delle scuole all'estero; a quella dell'istruzione artistica, il personale ispettivo). Oppure è rimasto il controllo dell'attività gestionale svolta da altri (come nei casi dell'educazione fisica e sportiva, dell'istruzione professionale, della scuola materna).

Tutto questo gran da fare intorno al personale, che è solo uno dei mezzi dell'istruzione, è elemento costante dell'amministrazione pubblica italiana (basti pensare all'importanza che hanno le direzioni generali che se ne interessano, in tutti i ministeri), per l'influenza che ha il «comando di uomini» nella società. Ma, nel caso della pubblica istruzione, assume aspetti parossistici, per le sue dimensioni. Tuttavia, tante energie dedicate al problema non impediscono che il personale sia male utilizzato, che non si controllino prestazioni orarie e carichi di lavoro, che non si controlli l'assenteismo, che il reclutamento venga fatto casualmente, senza una programmazione, che non si ponga attenzione agli «standards» di allievi per docente, ecc.

Delle articolazioni organizzative s'è detto nel paragrafo precedente: la storia è servita per tramandare, non per creare. Ma non vi è soltanto, al centro, un insieme di ripartizioni (direzioni generali) per ordini e gradi di scuola, che risponde al concetto dell'organizzazione a piramide, per cui ogni categoria ha un suo referente ministeriale, che la governa (concetto superato dalle dimensioni stesse, che rendono impossibile questo governo centrale, oltre che dall'affermarsi di valori costituzionalmente garantiti, come quello della libertà dell'insegnamento).

Indagini accurate, come quella del Fornez (1981), hanno posto in luce ulteriori inconvenienti. All'interno delle direzioni generali, vi è una dilatazione organizzativa di fatto. Gran parte delle direzioni generali ha un'articolazione interna molto più complessa di quella prevista dalle norme, con una ragnatela di divisioni e sezioni. L'organizzazione di fatto supera di molto l'organizzazione formale e, in alcuni casi, la realtà organizzativa di fatto è totalmente diversa da quella di diritto. Basti ricordare, come esempio, quello di una divisione con circa trecento addetti. Si noti che nei testi di organizzazione aziendale si legge che da una persona possono dipendere altre otto al massimo.

Anche in aspetti più minuti, ma non per questo meno importanti, si riflette l'irrazionalità organizzativa dell'amministrazione centrale: il ministero ha sette sedi diverse, sparse dovunque, e una delle direzioni generali ha cinque diverse sedi. Per cui è stato osservato che raggiungere le ubicazioni dei vari uffici del ministero vuol dire visitare la città da un capo all'altro, con una puntata ai castelli romani.

Il personale, infine, è in relazione diretta al metodo di reclutamento. Quello selezionato mediante concorso si distingue nettamente da quello assunto in via precaria e, poi, passato nei ruoli con le varie «titularisations». Alcuni ordini di scuole forniscono un servizio molto povero perché il personale, più che reclutato, è stato raccolto sul mercato del lavoro. Ciò si nota ancora più quando — come sta avvenendo negli ultimi anni — le funzioni

si espandono: ad esempio, quando la scuola vuole offrire non solo l'insegnamento, ma anche orientamento, o ricerca, o un servizio di biblioteca, ecc.

Infine, l'incerta definizione dei rapporti tra centro e periferia e la circostanza che i procedimenti siano chiamati a gestire grandi numeri, dà loro un andamento disordinato e labirintico.

Gli gnostici affermavano che l'unico modo di evitare un peccato, era di commetterlo, e così liberarsene. L'amministrazione della scuola ha commesso tutti i peccati, ma non è riuscita a liberarsene.

4. - Esaminate le vicende storiche per comprendere la linea di sviluppo del corpo amministrativo della scuola, e le disfunzioni per capire da quale parte muoversi, si passa, ora, ad individuare i punti cardinali secondo i quali orientarsi nell'azione di riforma.

La scuola è stata sempre intesa come parte di un ente. Da un lato, la strenua difesa della scuola pubblica è stata concepita come affermazione della scuola statale. Dall'altro, il decentramento o l'autonomia sono stati quasi sempre sinonimo di provincializzazione o di comunalizzazione della scuola. Statale, provinciale o comunale, la scuola doveva appoggiarsi ad un ente, come un corpo incapace di reggersi senza stampelle.

Col mutare del rapporto tra Stato e società e di quello tra scuola e Stato, ci si è andati lentamente rendendo conto del fatto che lo Stato non può essere responsabile dell'istruzione. Lo è la scuola, in quanto corpo dotato di autonomia.

Questo vuol dire, da un lato, che la scuola è un servizio collettivo pubblico o nazionale, non statale, a rete. Dall'altro, che in essa è dominante un aspetto professionale e non burocratico, né burocratizzabile. Per parafrasare, rovesciandola, una frase notissima di Taine, nella quale si riassume il modello scolastico napoleonico, si può dire che fa parte della libertà di pensiero dell'insegnante e della libertà di insegnamento del docente, di stabilire quale brano di Virgilio o di Omero commentare in una certa ora del giorno di un certo anno (e, forse, anche se commentare Shakespeare o Racine, invece di Virgilio o di Omero).

Da questo punto di vista, la Costituzione repubblicana (art. 33) è in parte viva, in parte morta. È viva là dove dispone che sia la Repubblica e non lo Stato ad organizzare scuole; e dove prevede che la Repubblica istituisce e non gestisce scuole. È morta quando dispone che le scuole da istituire sia statali.

Fissato questo punto (che può riassumersi nell'affermazione che la scuola non serve allo Stato, non ne è organo, né può esser organo della regione, della provincia, del comune, ma serve a una funzione, quella dell'istruzione, di cui è responsabile), viene il tema successivo, indicato dal termine autonomia. Chi è titolare dell'autonomia? E che cosa essa comprende?

In una logica divisionale la responsabilità non si fa sentire; occorre scorporare, fissare ambiti operativi, confini e obiettivi e dare libertà di scegliere metodi e procedure; in una parola, dare autonomia. Ma autonomia non è la scuola, l'intero suo corpo, ma i singoli istituti scolastici. L'autonomia della scuola non è paragonabile all'autoregolazione di un corpo professionale, organizzato in un «ordine» (quello degli ingegneri, quello degli avvocati e procuratori, ecc.). L'autonomia scolastica è la conseguenza della libertà di insegnamento e dell'istruzione come processo che si svolge in una comunità di docenti ed allievi. Per cui è questa comunità ad essere la titolare dell'autonomia. Non, quindi, autonomia della scuola, ma autonomia delle scuole.

Quanto all'estensione dell'autonomia, non v'è studio recente che non sottolinei l'interrelazione tra i vari suoi aspetti. Non si può attribuire ad una comunità scolastica autonomia didattica, se non le si concede, in qualche misura, autonomia di organizzazione, di destinazione delle risorse (ed anche di ricerca di risorse finanziarie), di scelta del personale, ecc. Insomma, l'autonomia, nelle sue varie accezioni, tende a «fare sistema», per cui l'assenza di un elemento condiziona gli altri. Il ministro della pubblica istruzione Baccelli, nel presentare, nel 1899, per la terza volta, il disegno di legge sull'autonomia universitaria, parlava della necessità di una «triplice autonomia». Nel 1989, il disegno di legge del governo sull'università individua ben sei specie di autonomie.

Un potere autonomo, specialmente se così diffuso, sarebbe senza guida né controllo, se non avesse contrappesi (si noti, contrappesi, non controlli). Ecco la funzione dell'organo centrale. Da un lato, stabilire «standards» e «guidelines», determinando i livelli di prestazione. Dall'altro, tenere sotto esame, misurare, valutare. Il centro, in altre parole, dovrebbe fissare obiettivi e correggere, non governare, né gestire. E ciò non solo perché i singoli istituti dovrebbero provvedere ad autogovernarsi ed autogestirsi, ma anche per un altro, più profondo motivo: che una volta raggiunta l'autonomia, la scuola non sarebbe più un sistema unitario ed uniforme, governabile o gestibile dal centro.

5. - Negli ultimi dieci anni, almeno cinque dei ministri che si sono succeduti al ministero della pubblica istruzione hanno preparato proposte di riforma dell'amministrazione scolastica. Di alcuni di questi si può dire che l'ardire dei discorsi ha fatto dimenticare la debolezza delle azioni. Ma di tutti va apprezzata la buona volontà.

Le cronache segnalano una proposta Pedini del 1978, in due versioni, in cui si affacciava l'ipotesi di un ordinamento ministeriale per «funzioni» (organizzazione, finanza, personale, ricerca e sperimentazione, informatica, ecc.).

Poi, nel 1980, v'è una proposta Sarti (ma messa a punto dal sottosegretario Lenoci), che punta anch'essa principalmente sul ministero e si muove nella stessa direzione, con aggiunte, come quelle relative agli uffici per i rapporti con gli enti locali, agli uffici per gli organi collegiali, agli uffici per i rapporti con le altre scuole europee, ecc.

Segue, nel 1981, la proposta Bodrato, secondo la quale al ministero dovevano essere data autonomia amministrativa, mentre la gestione del personale doveva essere concentrata al livello regionale.

Si passa, tre anni dopo, alla proposta Falcucci, di cui si conoscono due versioni. La proposta rende meno grassa, ma più lunga l'organizzazione. Al vertice, tre dipartimenti, con tre-quattro direzioni generali a testa. Uffici regionali, per la gestione del personale. Poi, i provveditorati. Infine, nei grandi comuni, uffici amministrativi comunali.

La proposta più soddisfacente è l'ultima, quella proposta nel 1989 da Galloni: programmazione, coordinamento e promozione al centro; ampia autonomia agli istituti scolastici; attribuzione di compiti di valutazione agli istituti regionali di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativo.

Possono considerarsi acquisiti alcuni principi ripetuti nel dibattito parlamentare, svoltosi alla camera dei deputati, del luglio 1988, che darà luogo alla conferenza nazionale della scuola: «struttura ministeriale nuova», «autonomia delle unità scolastiche», «un sistema di valutazione dei risultati» (Tesini).

Passiamo in rassegna in punti più importanti dell'auspicato nuovo assetto.

Un istituto scolastico su sei conduce già attività sperimentali. La sperimentazione, a dimensione tanto diffusa, costituisce già il riconoscimento dell'autonomia didattica e organizzativa.

Ma questa potrebbe andare ancor oltre. L'attività didattica si svolge lungo programmi determinati centralmente, oltre che su materie stabilite dal ministero. La determinazione ministeriale di programmi è certamente da abbandonare, sostituendola con l'indicazione delle finalità, piuttosto che dei capitoli di ciascun insegnamento. E si potrebbe pensare anche all'indicazione orientativa di più programmi o percorsi formativi, tra i quali lasciare una scelta all'insegnante.

Meno facile, ma pur necessario, il passaggio dall'indicazione obbligatoria nazionale degli insegnamenti ad un ordinamento misto, con materie stabilite dal centro, uniformemente, e materie lasciate all'opzione delle scuole.

Non par dubbio che si debba giungere anche ad un'autonomia di spesa, nel senso che ogni scuola debba avere un'assegnazione o dotazione annuale e deciderne la destinazione. Altrettanto chiaro che a tale autonomia debbano accompagnarsi autonomia contabile (nel senso che non debbano esservi controlli atto per atto

sulle singole decisioni, ma relazioni generali *ex post*, collegate all'attività di valutazione del ministero) e autonomia di reperimento di risorse finanziarie aggiuntive, pubbliche e private.

Per consentire l'esercizio di queste forme di autonomia, occorre che ogni istituto abbia al vertice due organismi, contrapposti, il preside o direttore e l'amministratore, portatori ognuno di un interesse pubblico diverso.

Più problematica e complessa l'autonomia nella provvista e nella gestione del personale. Da un lato, va osservato che, senza di essa, non vi sarà autentica autonomia. Dall'altro, vanno ricordate le diffuse perplessità sugli abusi che si potrebbero fare di tale autonomia.

Si considerino, però, anche i seguenti aspetti. In primo luogo, l'amministrazione centralizzata o provincializzata del personale non ha impedito, finora, l'abuso del cosiddetto precariato, con conseguenti passaggi nei ruoli. In secondo luogo, la necessità di conciliare una gestione centrale, o centralmente stabilita, con le esigenze dei singoli istituti, ha condotto ad introdurre procedure faticose, lunghe e costosissime, che si snodano attraverso troppi uffici e impegnano troppo personale. In terzo luogo, un corpo minimo di regole essenziali, stabilito al centro, in via generale e in modo uniforme, basterebbe ad evitare gli inconvenienti maggiori di una gestione locale.

Viene, da ultima, la questione della personalità giuridica, che è, in larga misura, uno pseudo problema. La capacità di divenir proprietari di beni, o di stipulare contratti, o di accettare donazioni, non dipende, come tale, dall'attribuzione della personalità giuridica, ma dai limiti concreti che si pongono alla capacità negoziale degli istituti scolastici o alla disponibilità di beni. Il punto di vista qui esposto dovrebbe condurre all'attribuzione della personalità giuridica e al riconoscimento di una piena capacità, entro i limiti del rispetto dei fini.

Meno controverso il posto che dovrebbe avere l'amministrazione centrale in questo nuovo quadro. Liberata del peso della gestione, dovrebbe solo svolgere due attività, una preliminare, una successiva: stabilire «standards» e «guidelines» e seguire, misurare, valutare, segnalare difetti di sviluppo, correggere. Esperienze di valutazione non mancano: basti pensare al «comité d'évaluation des universités» francese o ai comitati di valutazione del servizio presso gli istituti e circoli, in Italia. Un «comité national d'évaluation», ordinato come «autorité administrative indépendante» è previsto dalla «loi d'orientation» Jospin, del 1989. Più difficile la prima attività: si può segnalare soltanto la breve e contestata esperienza del «national curriculum» inglese.

Il vero punto dolente è, invece, quello dei provveditorati, divenuti ministeri provinciali. Da un lato, essi hanno funzionato da

scarico del ministero, con la conseguenza che ciò che faceva ieri male il ministero, fa oggi male il provveditorato. L'affidamento ad essi di compiti prima centrali ha consentito al centro di sopravvivere, mantenendo tuttavia un controllo di ultima istanza sulle decisioni da prendere: è lo stesso martello che batte, se ne è solo accorciato il manico, come usano dire i francesi. In Francia, almeno, tutto ciò ha comportato soppressione di posti al centro: ad esempio, con la cura di «déconcentration et dégraissage», imposta dalla legge Monory del 1986.

D'altro lato, liberato il centro, si è spostata una massa di lavoro amministrativo su un livello provinciale che non rappresenta più una dimensione territoriale ottimale. Di qui le sovrintendenze e gli istituti regionali di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativo.

C'è una sola decisione saggia da prendere: sopprimere tutti i livelli amministrativi territoriali, in modo che, oltre al ministero della pubblica istruzione, vi siano solo istituti scolastici autonomi e, quindi, anche dotati del personale amministrativo necessario ad assicurarne la gestione.

In questo modo, si ottengono due vantaggi. Da un lato, si ristabilisce il giusto rapporto tra istruzione ed amministrazione, quello per cui la seconda è al servizio della prima, e non viceversa. Dall'altro, si semplificano i procedimenti, che oggi iniziano da una parte e finiscono da un'altra, muovendo di ufficio in ufficio, impegnando persone, giungendo sempre in ritardo. L'amministrazione sul piede di casa, nell'istituto scolastico, sarà nello stesso tempo, più semplice e più funzionale.

Il livello provinciale — o quello regionale — potrà essere conservato, ma non come ufficio di amministrazione, bensì come «relais» tra i vari istituti scolastici, per lo scambio di opinioni e di esperienze, per la valutazione delle esigenze formative e la preparazione delle richieste, in vista della preparazione dei piani scolastici, per la consultazione da parte del centro, ecc.

Certo, un assetto autonomistico di questo tipo richiede una notevole abilità organizzativa, improntata all'idea della parsimonia amministrativa, per non ripetere l'esperienza dell'elefantiasi burocratica di alcuni istituti tecnici e professionali, che funzionano come tanti piccoli provveditorati, a breve distanza l'uno dall'altro.

6. — Si può essere felici che molti dei tentativi di riordino dell'amministrazione delle scuole non abbiano avuto un esito. Per assenza di analisi, per debolezza di disegno o, semplicemente, per sciatteria di redazione, essi avrebbero fatto solo danni. Ma — come diceva Rivarol — non far nulla è un gran vantaggio, a patto di non abusarne.

Bisogna, allora, far presto. Ma con discernimento, non alla

carlona. Un ordinamento ha bisogno di essere preparato, non tanto legislativamente — ciò che è relativamente facile — quanto amministrativamente — ciò che è più difficile.

Lo strumento migliore per partire è quello della «loi d'orientation», come la recente legge francese Jospin. La legge dovrebbe predisporre l'organizzazione a grandi linee, lasciando l'attuazione alla procedura delegificata, ormai ampiamente adottata.

Ma la legge stessa dovrebbe anche indicare i tempi complessivi di attuazione e le tappe da seguire.

Quanto ai tempi, quindici anni è il minimo per far qualcosa di serio: si pensi che ci sono voluti sette anni per risanare la Fiat, che era un quarto, quanto a dimensioni, rispetto all'istruzione pubblica, che, poi, è sottoposta a un ordine molto maggiore di vincoli.

Quanto alle tappe, dovrebbe fissarsi una prima scadenza dopo un triennio. A quella scadenza, dovrebbero essere pronta la nuova organizzazione ministeriale e messi in opera gli uffici chiamati a preparare il personale, a diffondere l'innovazione alla periferia, a formare i capi di istituto, ecc. (in una parola, la direzione di cantiere). Nei successivi sei anni, si dovrebbe provvedere a rafforzare la struttura amministrativa degli istituti scolastici, portando dentro di essa il personale dei provveditorati. Negli ultimi sei anni, infine, si potrebbe passare alle varianti in corso d'opera, ai collaudi e al sistema a regime.