QUADERNI
DELLA SEGRETERIA
GENERALE CEI

Anno III • n. 25
Agosto 1999

UFFICIO NAZIONALE PER L'EDUCAZIONE, LA SCUOLA E L'UNIVERSITÀ

Notiziario n. 1 - 1999/2000 - Anno XXV

SCUOLA DI FORMAZIONE PER DIRETTORI E COLLABORATORI DEGLI UFFICI DIOCESANI PER LA PASTORALE DELLA SCUOLA

LORETO, 14-17 MARZO 1999

22

Circonvallazione Aurelia, 50 • 00165 ROMA • Tel. 06/663981 • Fax 06/6623037

Indice

Notiziario - Ufficio Nazionale per l'educazione, la scuola e l'università
n. 1 - 1999/2000 - Anno XXV

La parola del Papa

Il futuro dell'umanità dipende dalla qualità della scuola
S. S. Giovanni Paolo II . . . . . pag. 3

La scuola: uno degli impegni della Chiesa in Italia alla vigilia del terzo Millennio
S. S. Giovanni Paolo II . . . . . pag. 6

Presentazione
mons. A. Vincenzo Zani . . . . . pag. 7

Scuola di formazione per direttori e collaboratori degli Uffici diocesani di pastorale della scuola
Loreto, 14-17 marzo 1999

Autonomia scolastica e nuovo ruolo degli Enti locali
dott. Sergio Govi . . . . . pag. 10

Per una nuova metodologia pastorale
mons. Renato Tomasi . . . . . pag. 24

Comunicazione e multimedialità nella prospettiva dell'autonomia scolastica
prof. Pier Cesare Rivoltella . . . . . pag. 31

Tempo libero e sport nella scuola dell'autonomia
dott. Leo Leone . . . . . pag. 37

I soggetti collettivi come forme educative. Aspetti socio-culturali
prof. Stefano Martelli . . . . . pag. 41

I soggetti collettivi come forme educative. Aspetti pedagogici
prof. Luigi Pati . . . . . pag. 68

Il compito dei docenti
dott. Bruno Forte . . . . . pag. 81

Il ruolo dei genitori. La famiglia nel sistema educativo integrato
prof. Giuseppe Richiedei. . . . . pag. 86

Lo «Statuto delle studentesse e degli studenti» come opportunità e come rischio
prof. Luciano Corradini. . . . . pag. 97

L'educazione implicita nei luoghi di ritrovo
mons. Domenico Sigalini . . . . . pag. 103

Le nuove figure di operatori educativi
mons. Mario Operti . . . . . pag. 109

Conclusioni
mons. A. Vincenzo Zani . . . . . pag. 114

Ufficio Nazionale
Consulta Nazionale di Pastorale della Scuola.
Verbale della Riunione 4 giugno 1999 . . . . . pag. 121

Informazioni e cronache
Conferenza Episcopale Triveneta.
Commissione pastorale scuola, educazione e università pag. 125

soggetti collettivi come forme educative. Aspetti socio-culturali

prof. Stefano Martelli

Introduzione

Due eventi ravvicinati hanno contribuito a rendere quanto mai attuale il tema di questa Scuola di formazione. A fine febbraio il Presidente della Repubblica, con notevole celerità e a conclusione di un iter consultivo piuttosto rapido[1], ha firmato lo schema di regolamento *Autonomia delle istituzioni scolastiche*; pochi giorni dopo, il 9 marzo, il Governo, su proposta del Ministro per le Riforme istituzionali, on. Giuliano Amato, ha approvato il disegno di legge sul nuovo ordinamento delle competenze di regioni, province e comuni, nella prospettiva del riordino dello Stato in senso «federalista» o, meglio, autonomista[2]. Sembra così riprendere slancio, dentro e fuori la scuola, quel moto di auto-riforma dell'apparato statale, iniziato ormai quasi due anni fa dal Parlamento con l'approvazione della prima delle quattro leggi "Bassanini"[3], ma rimasto ancora largamente incompiuto[4].

[1] La decretazione è avvenuta lo stesso giorno dell'approvazione data dal Consiglio dei Ministri (25.02.1999) al testo, già varato dal Governo il 31.10.1998 e poi passato per l'*iter* dei pareri prescritti (Commissioni parlamentari, Conferenza Stato-regioni, Consiglio di Stato).

[2] Cfr. il comunicato-stampa del 09.03.1999 diffuso da Palazzo Chigi (reperibile nel sito Internet: http.//www.palazzochigi.it).

[3] Mi riferisco alla legge 15 marzo 1997, n. 59, dal titolo *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, supplemento ordinario alla "Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana" n. 63 del 17 marzo 1997, e alla L. 127/97 dal titolo *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*, pubblicata nel suppl. ord. alla G.U. n. 113 del 17 maggio 1997. Tali leggi per comodità sono sbrigativamente indicate col cognome dell'allora Ministro per la funzione pubblica, on. Franco Bassanini, però distinte per numero ordinale.

Queste due leggi continuano e coronano un impegno riformista dello Stato italiano, iniziato da almeno un decennio. Si potrebbe ricordare la L.400/88 sulla delegificazione di molti adempimenti; la L. 241/90 sulla trasparenza degli atti amministrativi; il D.lgs. 29/93 sulla riforma del pubblico impiego; la L. 273/95 riguardante la *Carta dei servizi per i cittadini* che le amministrazioni pubbliche devono adottare.

Un'altra tappa fondamentale nella restituzione alle regioni e agli enti locali di funzioni finora avocate a sé dallo Stato è il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, dal titolo: *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 92 del 21 aprile 1998 - Supplemento Ordinario n. 77. Il decreto

Resta peraltro una domanda, che può sorgere dalla lettura del *Regolamento* suddetto, riguardante la *possibilità pratica che l'autonomia della scuola possa divenire rapidamente realtà*, stante la situazione frammentata del Paese e la persistenza di squilibri sociali ed economici specie tra Centro-Nord e Sud Italia. A questo livello non è in questione la lucidità del disegno autonomistico della scuola, che appare anzi ricco di spunti e di proposte, bensì la sua *realizzabilità sociale*, almeno entro tempi brevi e secondo modalità di diffusione sostanzialmente omogenee nel territorio nazionale.

In questa sede cercherò di portare dati e riflessioni, al fine di poter rispondere alla domanda di cui sopra, riguardante le *condizioni socio-culturali di realizzabilità dell'autonomia scolastica*. Intendo infatti interrogarmi sul contributo che può venire dai soggetti collettivi chiamati a cooperare con la scuola al fine di raggiungere l'obiettivo generale e socialmente rilevante previsto, quello di delineare un'offerta formativa complessiva capace di sviluppare la persona umana e di rispondere con successo alle domande delle famiglie. Poiché mi pongo dal punto di vista della scienza sociologica e non di quella giuridica, intendo compiere qui non un'analisi del *testo* del Regolamento, che pure terrò presente assieme al quadro più ampio del disegno riformatore dello Stato in senso autonomistico [cfr. § 1], quanto del *contesto* sociale italiano. La parte centrale maggiore del mio contributo, infatti, mira a delineare – con una metodologia necessariamente congetturale e induttiva – qual è la consistenza della società civile, e quali soggetti collettivi siano attivi e determinati a supportare lo sforzo di rinnovamento della scuola italiana e dell'intero Paese [cfr. § 2].

Infine, non potrò trascurare l'impatto che l'autonomia ha *all'interno* della scuola. Accennerò brevemente alle difficoltà e resistenze che le principali categorie – capi d'istituto, docenti e genitori – possono opporre al processo di de-statalizzazione; non potrò neppure passare sotto silenzio il fatto che – al momento in cui scrivo – il testo in discussione alla Camera di riforma degli organi collegiali non prevede alcuna forma di presenza dei soggetti collettivi nel consiglio del-

porta la data del 10 febbraio 1998, pertanto è stato emanato entro il termine (un anno) previsto dalla legge stessa; l'autonomia delle scuole è disciplinata agli artt.130-134.
A sua volta, il Regolamento *Autonomia delle istituzioni scolastiche* di cui sopra detta le norme per l'attuazione pratica di tale D.lgs. 112/98, peraltro completato dal D.lgs. 164/98, «recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti».
Su tali normative, cfr. la relazione di Sergio Govi, *Le nuove disposizioni legislative in riferimento all'autonomia scolastica e al ruolo degli enti locali in materia di formazione*, a questa Scuola.

[4] Com'è noto, il fallimento della Commissione Bicamerale (giugno 1998) presieduta dall'on. Massimo D'Alema rende incompleto questo disegno riformatore ed incerto il suo esito, nella misura in cui non viene a fondarsi sui necessari sviluppi della parte II della Costituzione della Repubblica Italiana.

l'istituzione scolastica. Tale grave lacuna appare in stridente contraddizione con quanto asserito dalla normativa sull'autonomia e può costituire una sorta di "cavallo di Troia" per quanti ancora si oppongono al disegno di auto-riforma dello Stato e della scuola italiana, per inconfessabili fini di conservazione del proprio potere burocratico e centralistico. Queste resistenze, del resto, non sono le uniche contraddizioni che è dato riscontrare nella scuola italiana, oggi come sospesa tra le "sicurezze" date dal modello burocratico e l'attrattiva per il "nuovo" rappresentato dall'autonomia [cfr. § 3].

In breve, la mia tesi è che *l'autonomia della scuola avrà successo solo se troverà nel contesto sociale e culturale italiano dei soggetti collettivi e delle forze associative in grado di cooperare a tale sforzo di rinnovamento*; al contrario, essa avrà una istituzionalizzazione debole o, addirittura, fallirà se tali forze saranno troppo scarse o poco determinate a vincere il controllo esercitato sul territorio da corporativismi pubblici o da centralismi occulti. Il processo di autonomia della scuola non potrà pertanto riuscire – almeno nei tempi brevi e con pienezza –, se non nel quadro della più generale crescita delle autonomie sociali, locali, regionali; a sua volta, la scuola può contribuire alla fuoriuscita dallo statalismo e al potenziamento delle soggettività collettive presenti nella società italiana.

1. Autonomia della scuola e autonomia della società intorno alla scuola: due aspetti sinergici

1.1. La volontà del legislatore. Il testo *dell'autonomia della scuola*

I. È convinzione comune che il nostro Paese stia vivendo un momento eccezionale, sia per la gravità della sua crisi, sia per le opportunità di cambiamento che di giorno in giorno si vanno profilando.

Una di queste occasioni è certamente il disegno generale di riforma delle istituzioni repubblicane e, in particolare, della pubblica amministrazione all'insegna del principio di autonomia, iniziato quasi due anni fa con la legge 59/97, detta "Bassanini 1", e proseguito da numerosi altri provvedimenti e regolamenti. Tale disegno, infatti, riguarda molti e diversi aspetti del rapporto tra amministrazione statale e realtà sociali, tra cui la scuola. L'autonomia scolastica è affermata nel quadro di una legge, la 59/97, che:

* conferisce alle regioni e agli altri enti locali (province, comuni, comunità montane) funzioni e compiti attualmente svolti dallo Stato e dalle sue amministrazioni (capo I);
* riforma le amministrazioni statali in senso coerente, da un lato, con l'aumento dei poteri delle autonomie locali e, dall'altro, con il criterio del decentramento amministrativo (capo II);
* semplifica l'azione amministrativa, delegificandola sotto molti aspetti, al fine di aumentarne l'efficacia e l'efficienza (capo III).

In altri termini la riforma generale dell'apparato statale, avviato dalle "Bassanini", costituisce l'inizio di un *processo di de-statalizzazione* del nostro Paese, tale da costituire una grande occasione di trasformazione. Questo ampio disegno di riforma dello Stato va nella direzione indicata dallo spirito e dalla lettera della Costituzione repubblicana, la quale riconosce e promuove le autonomie locali e l'autonomia delle formazioni sociali in genere, tra cui la comunità scolastica (artt. 2 e 5). Ciò legittima ampiamente la scelta del legislatore non solo in direzione di uno Stato "più snello", ma soprattutto evidenzia il passaggio della titolarità e della responsabilità dell'azione sociale in molte materie ai cittadini.

In breve, *la L. 59/97 non si limita semplicemente a delineare un decentramento* di competenze dello Stato italiano ad enti di livello inferiore, però mantenendo invariata la concezione centralistica, con la sola variante che i centri diventano molteplici; la legge *decreta invece una reale autonomia*, ovvero ridisegna il rapporto tra Stato e cittadini, riconoscendo loro la titolarità dell'iniziativa sociale, al fine di soddisfare i propri molteplici bisogni. Ciò può avvenire sia a livello individuale, sia collettivo, ovvero mediante le aggregazioni sociali che si costituiscono a vari livelli e in settori sociali differenti: enti locali, università, Chiese e confessioni religiose, partiti politici, sindacati, imprese, associazioni, cooperative, ecc.

Ai fini del presente intervento bastino questi cenni, in quanto non è mio intenzione svolgere in questa sede un'analisi della L. 59/97, specie dell'art.21 che stabilisce l'autonomia delle scuole [cfr. Pajno, Chiosso e Bertagna, 1997], né, tantomeno, del d.leg. 112/98, peraltro ben analizzati dalla relazione Giovi precedente. Qui mi limito a ricordare soltanto che la legge articola l'autonomia delle scuole italiane sotto quattro aspetti:

* come autonomia *finanziaria*, la quale trova il suo aspetto più qualificante nel conferimento della personalità giuridica alle scuole, previa la razionalizzazione dell'offerta scolastica su base locale (commi 5, 6 e 10);
* come autonomia *organizzativa* (commi 7, 8 e 10);
* come autonomia *didattica* (commi 7 e 9);
* come autonomia di *ricerca, sperimentazione* e *sviluppo* (comma 10).

II. Le quattro autonomie della scuola sono riprese puntualmente dal Capo II del Regolamento attuativo *Autonomia delle istituzioni scolastiche* (25.02.1999). Rispetto alla "Bassanini 1", il Regolamento sembra accentuare il legame col territorio e coi soggetti collettivi in esso presenti. Mi limiterò in questa sede a ricordare solo qualcuno tra i punti più significativi dell'articolato di legge:

1) fin dall'art. 1, che precisa natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, il Regolamento precisa che gli interventi educativi sono «adeguati ai diversi contesti»;

2) l'art. 6 precisa che «Le istituzioni scolastiche, singolarmente o tra loro associate, esercitano l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo tenendo conto delle *esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali*»;
3) il comma 8 dell'art. 7, dedicato alle *reti di scuole* – uno degli aspetti forse più innovativi di organizzazione scolastica offerti dall'autonomia – afferma che «Le scuole, sia singolarmente che collegate in rete, possono stipulare convenzioni con università statali o private, ovvero con istituzioni, enti, associazioni o agenzie *operanti sul territorio* che intendono dare il loro apporto alla realizzazione di specifici obiettivi»;
4) l'art.9 (ampliamento dell'offerta formativa) afferma testualmente al comma 1: «Le istituzioni scolastiche, singolarmente, collegate in rete o tra loro consorziate, realizzano ampliamenti dell'offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali. I predetti ampliamenti consistono in ogni iniziativa coerente con le proprie finalità, in favore dei propri alunni e, coordinandosi con eventuali iniziative promosse dagli enti locali, in favore della popolazione giovanile e degli adulti».

Potrei portare altri esempi, ma è difficile affermare che il contesto locale sia stato trascurato dal legislatore. Lo stesso potrebbe dirsi dei *soggetti collettivi*, che vengono ricordati dal Regolamento in più occasioni. Non solo è previsto il rapporto con le Università e gli Irrsae ai fini dello «scambio di documentazione e di informazioni» (art. 6, comma 3), ma si prevede pure un rapporto organico con una molteplicità di soggetti collettivi: «Le scuole, sia singolarmente che collegate in rete, possono stipulare convenzioni con università statali o private, ovvero con istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio che intendono dare il loro apporto alla realizzazione di specifici obiettivi» (art.7, comma 8).

III. In breve, con il *Regolamento* recentemente firmato dal Presidente della Repubblica diviene finalmente operante la possibilità di aprire la scuola al territorio e ai soggetti collettivi in esso attivi, al fine di realizzare iniziative formative calibrate sui bisogni reali della cittadinanza. Non è dunque in discussione la validità né, tantomeno, la coerenza del disegno autonomistico della scuola italiana tracciato dal legislatore, quanto la sua realizzabilità pratica. La questione che si pone sul piano sociologico è invece quella della *praticabilità effettiva* di tale disegno riformatore.

La mia tesi, infatti, è che *l'autonomia delle scuole*, proprio in ragione del carattere profondamente innovativo tracciato dalle leggi "Bassanini", *reggerà o cadrà solo se sarà accompagnata da un movimento duplice* – tale cioè da avvenire contemporaneamente a livello intra- ed extra-scolastico –, *mirante all'innovazione dell'intera società*

italiana in prospettiva autonomistica. Ciò significa assegnare ai *soggetti collettivi* un'importante duplice funzione, quella di *assecondare l'autonomia della scuola e quella di promuovere l'autonomia della società civile che contorna la scuola.*

La prima funzione appare di appoggio al moto di riforma autonomamente promosso dalle scuole presenti in un dato territorio. L'istituzione scolastica è invitata a darsi una *configurazione a rete* ed a configurarsi come *sistema di autonomie,* cioè come articolazione di scuole funzionalmente differenziate e interdipendenti, capaci di autocoordinarsi e di sviluppare proposte formative adatte a rispondere ai bisogni molteplici di comunità che possono essere sia locali, sia socioculturali, nel quadro del sistema scolastico integrato nazionale.

Al tempo stesso, sul versante extra-scolastico, deve svilupparsi una *nuova qualità del sociale,* ovvero delinearsi con forza l'autonoma capacità d'iniziativa di soggetti, siano essi individuali o collettivi, i quali non solo sappiano porsi come interlocutori del sistema delle autonomie scolastiche appena dette, bensì divengano protagonisti ed artefici di quel più generale ed ampio processo di crescita delle autonomie, che è in atto nella società civile.

Entrambi questi versanti sono decisivi affinché quel rovesciamento di prospettiva, delineato sul piano legislativo dalle "Bassanini", diventi vera opportunità di innovazione sociale, anziché semplice mutamento di forma giuridica nella fondamentale ripetività di una società e di una scuola che restano "amministrate" dai vari centri di potere, manifesti od occulti che siano, operanti da tempo nella società italiana.

1.2. La de-statalizzazione della società italiana. Il contesto dell'autonomia della scuola

Si può allora affermare che le "Bassanini" e i decreti e i regolamenti collegati sono riusciti a de-strutturare ed a liquidare quelle superfetazioni burocratiche, le quali hanno finora frenato lo sviluppo della scuola e del Paese? Si è davvero avviata la morfogenesi della società italiana?

Sarebbe ingenuo, dal punto di vista sociologico, credere che bastino leggi e regolamenti chiari e dettagliati per avviare realmente la morfogenesi della società italiana. Troppo a lungo una burocrazia "cattiva" – in quanto molto lontana dal modello di razionalità efficiente descritto da Max Weber [1961], perché postasi al servizio non dei cittadini ma dei centri di potere invisibili, eppur reali, e di se stessa – ha svolto una funzione frenante lo sviluppo del nostro Paese. Pertanto, rettificare il rapporto distorto tra centro/periferia – finora vissuto in modo centralistico e burocratico, sia nella scuola sia nell'intera società civile – può venire solo da un "circolo virtuoso" che si inneschi fra tutti i sottosistemi della società italiana: l'economico, il

politico-amministrativo, i soggetti collettivi del "terzo settore" prosociale ed associazionistico, le realtà culturali ed educative (famiglie, scuole, Chiesa, ecc.).

In questa sede intendo svolgere alcune considerazioni sulle condizioni di realizzabilità di questo "circolo virtuoso", dedicando particolare attenzione alle relazioni emergenti tra le autonomie scolastiche e le autonomie sociali. Qui ci si interroga se esistano, nel nostro Paese, soggetti collettivi in quantità e di qualità sufficienti ad orientare il processo di de-statalizzazione in atto verso uno sbocco positivo, ovvero se esista in Italia una *società civile* in grado di costituire effettivamente il "terzo settore" fra Stato e mercato. Tralascio pertanto intenzionalmente di considerare gli Enti locali e le Università come soggetti collettivi con cui le scuole dell'autonomia possono e debbono confrontarsi e collegarsi; ciò perché altre relazioni – specie quella di Luigi Pati – tratteranno il tema dei rapporti fra il sotto-sistema politico-amministrativo e quello scolastico.

I. Per Donati e gli altri autori del *Rapporto Mondadori sulla società civile*, tale realtà appare ancora poco sviluppata e – per di più – incerta sulla propria legittimità. Il *Rapporto* muove «dalla convinzione che la crisi della società italiana, in quanto espressione della crisi della modernità, si manifesti oggi, e sempre più si manifesterà nel prossimo futuro, come problema di *deficit* della società civile... intesa come consenso universalistico su valori di civiltà condivisi fra i diversi gruppi sociali e fra le culture che essi esprimono» [Donati, a cura di, 1997: 4-5].

Il nostro Paese risente negativamente sia dei problemi propri delle società occidentali, sia di quelli già emersi nell'Europa orientale (paesi ex comunisti). In Italia vi è individualismo come nelle altre società occidentali, senza che tuttavia sia presente, come in queste, un tessuto sociale auto-organizzato, capace di agire da contrappreso alle spinte anomiche; però vi è pure una forte presenza della burocrazia statale – caso pressoché unico in Occidente –, la quale ha qualcosa di "orientale" (nel senso in cui Marx parlava di un «modo di produzione asiatico»[5]).

[5] Del «modo di produzione asiatico» Karl Marx accenna nella *Prefazione* a *Per la critica dell'economia politica* (1859) e, più estesamente, nei *Grundrisse*, inediti pubblicati a Mosca solo negli anni '40 di questo secolo; ma il concetto non è ben precisato e ha dato origine a controversie tra i pensatori marxisti. Spesso il termine viene impiegato come sinonimo di società centralizzata e rigidamente controllata. Ad esempio Luciano Gallino sostiene che l'Italia, come altre nazioni occidentali, è una società "a sequenza mista", ovvero che in essa convivono più formazioni economico-sociali, alcune risalenti molto indietro, come la formazione contadina, altre più recenti, come la formazione capitalistica industriale e quella capitalistico-oligopolistica; tuttavia, in Italia domina la formazione statuale dirigista, e ciò rende il nostro Paese simile ad altre società in cui lo Stato è organizzato in maniera totalizzante (pur non coincidendo, ovviamente, con la formazione statuale collettivista) [cfr. Gallino L. (dir.), *Manuale di sociologia*, Utet, Torino 1994, c. IX, specie: 263 ss].

La conseguenza di questo singolare *mix* è presto detto: «Per quanto molti parlino della necessità di dare più spazio alla società civile, ai cittadini come soggetti attivi e come "arbitri", e non pochi condividano, a parole, il principio europeo della sussidiarietà, nella prassi quotidiana questi orientamenti sono totalmente ignorati o usati in modo strumentale per altri obiettivi meno confessabili... In breve, l'Italia non riesce meglio dei paesi ex-comunisti nel tentativo di individuare e promuovere una nuova società che sia espressione delle realtà civili anziché dello stato. Quando si cerca di uscire dalle maglie strette di una oppressiva burocrazia statale e ci si appella alla società civile, ciò che emerge è un mercato affaristico, privo di capacità autoregolative e di sufficienti garanzie nella tutela dei diritti umani e sociali *erga omnes*» [*ibidem*: 7; corsivo nel testo].

Donati e gli altri autori del *Rapporto Mondadori* rifiutano una concezione della realtà sociale basata sulla contrapposizione tra stato e mercato, ma, riprendendo e aggiornando il pensiero liberal-democratico di Tocqueville [1968], intendono valorizzare le formazioni sociali intermedie e l'arte dell'associazionismo come salvaguardia di una democrazia liberale; ciò significa dar priorità all'*ethos* della società rispetto all'esercizio del potere politico. «In breve: non lo stato "sopra" la società, ma una organizzazione politica che tuteli e promuova le autonomie sociali valorizzando il perseguimento dei diritti umani e di cittadinanza in tutte le sfere di vita e di lavoro come compito di queste autonomie, secondo il criterio di massimizzazione del nesso libertà-responsabilità di ogni soggetto, personale e collettivo» [*ibidem*: 14; corsivo mio].

In altre parole, e riferendomi espressamente alla novità costituita dalle "leggi Bassanini" – peraltro ancora in fieri mentre gli Autori del *Rapporto Mondadori* scrivevano e pertanto da essi ignorate –, una riforma istituzionale in Italia è necessaria, però non ci si deve illudere che da sola essa possa produrre un incremento di civiltà nel nostro paese. Pertanto sia la "Bassanini" ed i regolamenti applicativi già emanati, sia le riforme istituzionali ancora da compiere, dovranno essere giudicate in base alla capacità di valorizzare le autonomie locali e sociali e, soprattutto, dovranno essere tradotte in pratica quotidiana. «In breve: creare una nuova società civile attraverso il sistema politico-amministrativo, con riforme che riguardano la struttura dello stato e dei suoi poteri, può rivelarsi una pia illusione, perché il problema sta nei meccanismi (criteri etici e norme) che regolano gli scambi dei cittadini fra loro, e fra i cittadini e le istituzioni, mediati dalle formazioni sociali intermedie» [*ibidem*: 36].

In una parola si tratta, per Donati, di «*de-statalizzare la società*. Questo compito non può essere assolto dallo stato, che è strutturalmente impossibilitato a compierlo da sé, ma dev'essere svolto da quelle nuove soggettività sociali che sono portatrici di un'etica civile, quale si esprime in un agire associativo orientato a fini di equità, soli-

darietà e utilità sociale. Si tratta di sostenere, e regolare in modo promozionale, *l'emergere di quelle relazioni sociali* in cui i soggetti liberi e rendicontabili, agendo su basi di uguaglianza e solidarietà, si orientano ed agiscono reciprocamente *per la realizzazione di valori universalistici in contesti concreti* quali sono, appunto, le sfere associative prosociali» [*ibidem*: 37; corsivo mio].

II. L'autentico rinnovamento – in termini sociologici, la «morfogenesi» [Archer, 1998] – della società italiana non può iniziare quindi solo mediante un moto riformatore "dall'alto"; questo è una pre-condizione necessaria, però non sufficiente: occorre che le riforme siano sorrette da un forte dinamismo proveniente "dal basso". La questione, allora, diventa *come potenziare e rinvigorire la società civile*, affinché la riforma avviata sul piano legislativo e normativo si traduca in realtà effettuale.

Secondo Donati, «dovremmo fare almeno due cose: primo, accrescere l'autonomia delle sfere non politiche organizzate da parte dei liberi cittadini (singoli e associati), favorendo la capacità di iniziativa e di imprenditorialità sociale di tali soggetti, che avrebbero anche un ruolo di controllo verso tutto il sistema politico-amministrativo; secondo, favorire il diffondersi di una cultura politica e sociale che, anziché reggersi su relazioni antagonistiche o viceversa compromissorie fra le parti in gioco, sia capace di elaborare regole basate sul principio del bilanciamento ottimale fra maggiore libertà personale e maggiore responsabilità dei singoli attori, individuali e collettivi» [*ivi*].

In altre parole, si tratta di de-statalizzare la società italiana. La morfogenesi delle strutture sociali, infatti, per riuscire dovrà valorizzare le autonomie locali e culturali, al tempo stesso mantenendole connesse, nonostante le attuali spinte alla frammentazione, mediante il principio di sussidiarietà. Ma, nel nostro Paese esistono soggetti sociali in grado di realizzare questa nuova concezione – la società italiana de-statalizzata? Se sì, sono in numero sufficiente a questo compito immenso? La seconda tappa del presente lavoro cercherà di dare una risposta almeno sul piano quantitativo a tale interrogativo, il quale resta di portata cruciale per l'esito positivo dell'autonomia scolastica.

2. Quante e quali sono le nuove soggettività sociali che compongono il sistema delle autonomie "Italia"?

2.1. Il "terzo settore" e la comunità civile in Italia

I. Rispondere a tale interrogativo significa, in termini sociologici, chiedersi se esista o meno una società civile, oggi, in Italia.

È una domanda, questa, che da alcuni decenni i sociologi si pongono nello studiare l'identità nazionale. Almeno a partire dagli studi di comunità nel Meridione, svolti nei primi anni '50 da Banfield [1976] e da altri studiosi nord-americani, a lungo ci si è interrogati

sulle ragioni socio-culturali del persistere nel nostro Paese di comportamenti individualistici od orientati ad un egoismo familiare o di piccolo gruppo, che si oppongono a quella che i sociologi politici statunitensi Almond e Verba [1965] da tempo hanno chiamato *civic culture* e che oggi Ivo Colozzi [1997: 123], uno degli autori del *Rapporto Mondadori*, preferisce chiamare «comunità civile». Questa «si può definire in linea teorica come quell'ambiente sociale in cui l'interesse personale dei cittadini è "bene inteso", che non significa posposto a quello degli altri – condizione che richiederebbe il ricorso all'ipotesi irrealistica di un atteggiamento generalizzato di altruismo – ma, piuttosto, valutato nel contesto di un interesse più globale» [*ibidem*: 123-124].

Per rispondere alla domanda iniziale, Colozzi propone di guardare alla diffusione in Italia delle associazioni di "terzo settore", ovvero a quel particolare tipo di gruppi, tra loro spesso collegati in reticoli sociali, i quali non sono né statali né operano sul mercato. Si tratta di associazioni sociali o volontarie, le quali producono un tipo particolare di beni, che Donati [a cura di, 1996] ha definito «relazionali», in quanto la loro produzione e il loro consumo implicano necessariamente la collaborazione e il coinvolgimento diretto di chi le produce e di chi ne usufruisce. Maggiore sarà la diffusione di tali associazioni, più sviluppata secondo Colozzi sarà la comunità civile e, indirettamente, il giudizio sulle sue capacità di influire in senso autonomistico sul sistema di governo sarà positivo.

II. Basandosi sulle ricerche disponibili, cercherò di delineare il quadro empirico del "terzo settore", inteso quale indice indiretto dell'esistenza di una comunità civica nel nostro paese. Il «terzo settore in Italia – precisa opportunamente Colozzi [1997: 128-129] – è costituito oggi da: organizzazioni di volontariato (entro le quali comprendiamo anche i gruppi di *self-help* e di mutuo aiuto); cooperative sociali o di solidarietà sociale; enti di promozione sportiva e le residue fattispecie di associazionismo sociale che non rientrano nelle altre tipologie organizzative». Si tratta di un fenomeno socialmente assai rilevante, come dimostrano i dati relativi alla consistenza numerica di queste realtà della società civile:

a) le *organizzazioni di volontariato*: secondo l'indagine condotta per conto della Fondazione Italiana per il Volontariato nel 1997 [Iref 1998], sono quasi 13mila le organizzazioni di volontariato operanti nel nostro Paese[6]. I volontari in Italia sono circa 5 milioni e 398 mila, pari al 12,2% della popolazione. Si tratta di persone che svolgono una o più attività prosociali non retribuite, da sole o in gruppi organizzati,

[6] Sono state individuate 12.909 associazioni, anche se hanno risposto alle domande dell'intervistatore solo 10.516, le quali risultano essere o meno iscritte ai Registri regionali del volontariato previsti dalla legge (n. 266/1991). Occorre tener presente – come ha fatto l'IREF – questa duplice possibilità, altrimenti si cade nella valutazione erronea, data ad esempio dal Rapporto predisposto per la Terza Conferenza nazionale

associazioni, cooperative, parrocchie, oltre che per sindacati e partiti. Solo nelle parrocchie, certamente non iscritte nel registro nazionale delle associazioni volontarie, s'impegnano oltre 1 milione e 800 mila persone, pari al 34% di tutti i volontari.

L'operosità di questo civilissimo esercito si manifesta in vari campi: l'assistenziale e il socio-sanitario; l'educativo; il culturale; la solidarietà a paesi o a iniziative attuate in paesi del Terzo mondo o a immigrati provenienti da queste zone; la protezione civile; la difesa dell'ambiente; l'orientamento e la formazione al lavoro; la difesa dei consumatori; ed altro ancora.

Degno di nota è il tempo dedicato regolarmente all'attività volontaria. In media, ogni volontario dedica 5 ore e 41 minuti la settimana all'attività prescelta. Qualora si voglia stimare la quantità di tempo dedicata complessivamente ad attività volontarie in Italia, e accettando l'ipotesi che in media ogni volontario non si impegni per più di 40 settimane all'anno, si può stimare un monte-ore di oltre 1 miliardo 227 milioni e 145 mila ore[7]. Qualora poi si voglia quantificare in termini monetari questo impegno, nell'ipotesi che improvvisamente questo esercito di volontari non sia più disposto ad operare gratuitamente e anzi voglia essere retribuito – supponiamo a 25 mila lire orarie –, si arriverebbe alla stima di 30mila miliardi e 679 milioni [*ibidem*: 18, col. II]. In altre parole, se lo Stato italiano dovesse retribuire i volontari, dovrebbe sborsare una cifra paragonabile ad una legge "finanziaria" tra le più esose degli ultimi anni.

Occorre notare, infine, che la distribuzione nel Paese delle associazioni di volontariato non è omogenea. Oltre la metà delle organizzazioni opera nelle regioni settentrionali del Paese, mentre nel Mezzogiorno è presente soltanto il 29% dei gruppi. Se rapportiamo il numero delle organizzazioni alle dimensioni della popolazione, la differenza emerge con ancora maggiore evidenza: nelle regioni settentrionali e centrali si registra un numero di organizzazioni per 100.000 abitanti addirittura doppio di quello esistente nelle regioni meridionali. In altre parole, il volontariato è un fenomeno consolidato e distribuito su tutto il territorio nazionale, che riflette tuttavia le differenze nello sviluppo e le disuguaglianze sociali esistenti nel nostro Paese [cfr. tab. 1].

sul Volontariato, svoltasi a Foligno (11-13 dicembre 1998), il quale teneva presente solo le organizzazioni "registrate", trascurando le restanti. Ne derivava una duplice distorsione: la sottostima della quantità dei volontari effettivamente all'opera in Italia – 3,6 milioni anziché i 5,4 milioni stimati dall'IREF – e una sovrastima degli appartenenti alle organizzazioni "laiche", erroneamente considerate la maggioranza, mentre tutti sanno che i volontari sono in grande maggioranza ispirati da motivi religiosi [cfr. G.C. 1999: 17, col. I].

[7] La stima è di G.C. (Gabriele Calvi) (1999), *Si assottiglia l'esercito civile del volontariato in Italia*, "Social Trends", inserto al n. 83, gennaio: 17, col. II].

Tab. 1. Organizzazioni, volontari e ore di volontariato per 100.000 abitanti

Regioni	% Assoc. Volontarie sul tot. Organizzazioni	N. di Volontari su 100mila abitanti	Ore di volontariato per 100mila abitanti
Piemonte	14.0	503	3.579
Valle d'Aosta	52.8	2.144	11.257
Lombardia	20.3	7.069	5.324
Liguria	30.5	11.735	8.950
Trentino-Alto Adige	30.8	1.791	14.114
Veneto	11.4	380	2.809
Friuli-Venezia Giulia	20.5	645	4.467
Emilia-Romagna	31.8	1.175	8.448
Toscana	26.4	1.295	10.926
Umbria	22.9	476	3.622
Marche	30.7	1.029	5.961
Lazio	12.2	315	2.422
Abruzzo	12.3	304	1.958
Molise	15.7	452	2.649
Campania	7.4	271	2.002
Puglia	15.8	329	2.869
Basilicata	10.5	303	2.543
Calabria	3.7	123	1.268
Sicilia	14.6	398	3.237
Sardegna	52.4	175	12.418
Italia	**18.3**	**632**	**4.769**

Fonte: Iref, *6° Rapporto sull'associazionismo sociale.*

In breve, pure il volontariato riproduce la distribuzione geografica fortemente sbilanciata a sfavore delle regioni tradizionalmente meno sviluppate del Paese. Ciò costituisce un primo indicatore importante a favore della mia tesi, che il diverso contesto sociale, ovvero il differente sviluppo della società civile, influirà in modo diverso sulla positiva realizzazione del processo di autonomia della scuola. Dal punto di vista socio-culturale, infatti, la minore densità di volontari e di associazioni di volontariato nel Sud, rispetto alle regioni del Centro e soprattutto del Nord, fa supporre un'analoga differenza nello sviluppo della società civile.

b) Un secondo indicatore di sviluppo della società civile è la tendenza ad associarsi al fine di erogare determinati servizi sociali che il *Welfare State* non offre.

Nel 1994 *le cooperative sociali* in Italia erano 2.312 [Colozzi 1997: 139], di cui quasi i tre quinti erano concentrate al Nord (58,8%), un sesto al Centro (15,8%) ed il restante al Sud (14,1%) e nelle Isole (11,3%). La gran parte delle cooperative sociali (58,4%) fornisce servizi socio-sanitari ed educativi a favore di una fascia di

utenti molto ampia, in prevalenza però portatori di *handicap*, anziani e minori. Un terzo (33,1%), invece, mira all'inserimento lavorativo di soci ed utenti, tra cui soprattutto tossicodipendenti, carcerati e stranieri; il decile restante (8,5%) persegue entrambe le finalità. Notiamo che il secondo tipo è pressoché assente al Sud, forse anche per le note maggiori difficoltà che presenta il mercato del lavoro, cosa che rende assai più arduo svolgere attività di inserimento lavorativo.

Il Centro studi del Cgm (Consorzio "Gino Mattarelli" di Brescia) ha stimato che nel 1992 l'utenza complessiva delle cooperative sociali era stata di oltre 40.000 persone (41.928) e la loro clientela di circa 72.000 persone; sempre al 31 dicembre 1992, la base sociale di tali cooperative superava le 37 mila persone (37.495) [cfr. *ibidem* 140]. Una estrapolazione consente di stimare a circa 40.000 le persone occupate con una retribuzione e in circa 15.000 i volontari; si tratta di occupati che si aggiungono, anziché sostituire i lavoratori esistenti. Ciò consente di affermare che le cooperative sociali consentono l'accesso al mercato del lavoro di "fasce deboli" come i giovani, le donne e i disoccupati di lungo periodo; purtroppo ciò si verifica in maniera squilibrata territorialmente (per il 70,9% al Nord e solo per il 6,4% nel Sud e per il 7,1% nelle Isole). Per quanto riguarda gli aspetti economici, il fatturato consolidato è passato dai 360 miliardi del 1990 ai 474 del 1991 e ai 560 del 1992, denotando una crescita che non dipende solo dall'inflazione [cfr. *ibidem:* 140-143].

c) In Italia sono circa 80.000 *le società sportive* aderenti al Coni tramite uno dei 13 enti di promozione sportiva da questo riconosciuti; esse raccolgono oltre 3,6 milioni di aderenti (nel 1993 erano 3.622.988, cifra superiore di circa mezzo milione di iscritti a quella registrata dieci anni prima, anche se inferiore al massimo di 4.153.397 iscritti registrato nel 1990). In realtà, dopo le verifiche effettuate dal Coni stesso a seguito di vicende poco trasparenti, i tesserati certificati da 11 dei 13 enti suddetti sono risultati in realtà 2.182.790, pari a due terzi della cifra nominale, e le società sportive esistenti solo 29.005, cioè il 52,5% [cfr. *ibidem:* 144-145]. Anche dopo questa verifica si tratta, comunque, di un bacino d'utenti di grande dimensione.

Le società sportive non si limitano a favorire l'attività sportiva in senso stretto, ma promuovono anche attività ricreative, culturali, formative, ambientali, di promozione civile e di socializzazione e integrazione delle persone svantaggiate o marginali nello sport, come anziani, handicappati, donne. Legittimamente, pertanto, molte associazioni sportive possono essere considerate appartenenti al "terzo settore" o comunque svolgono attività prosociali [Cattarinussi, 1994], che possono rientrare nelle finalità educative.

d) *Associazioni culturali e del tempo libero.* Si colloca in quest'ultima classe un insieme molto eterogeneo e diversificato di associazioni, che si occupano di attività culturali, formative, ricreative, turistiche e che, in genere, sono orientate all'impiego del tempo libero; tali associazioni, pertanto, non si rivolgono a categorie o a gruppi svantaggiati, bensì alla generalità dei cittadini. Tra queste associazioni troviamo anche i gruppi e le associazioni religiose [Colozzi e Martelli, 1988; Martelli e Ripamonti, a cura di, 1995[2]], così come le associazioni di genitori operanti nella scuola.

Secondo l'Iref [1995], gli iscritti a queste associazioni sono in continua crescita. Nel 1994 erano quasi un quarto della popolazione italiana (23,2%), pari a circa 10 milioni di persone (9.373.000), con un significativo incremento nell'ultimo decennio (18,9%).

2.2. Altre soggettività sociali che nascono dal mix pubblico-privato

I. Oltre alle associazioni di "terzo settore", oggi nuovi protagonisti e forze sociali stanno chiedendo un riconoscimento, in quanto portatori di interessi collettivi e diffusi che, in quanto tali, non possono essere concettualizzati in base alla semplice distinzione tra pubblico e privato. Anzi, i due tradizionali generi del diritto, quello pubblico e quello privato, tendono a fondersi – ha osservato acutamente Gianfranco Garancini [1997: 220] nel *Rapporto Mondadori* –, al fine di dare risposta alle istanze provenienti da interi settori della società, come quello familiare e scolastico. Più precisamente, oltre all'associazionismo, al volontariato e alle cooperative sociali, le nuove soggettività sociali che premono per essere riconosciute dalla legislazione italiana come sostenitori di beni e valori collettivi sono:

a) Le *Autorità amministrative indipendenti:* esse svolgono funzioni diverse (di vigilanza, di regolamentazione, di sanzione, di relazione, ecc.), seguendo un criterio di interesse pubblico ed evitando condizionamenti politici, economici o burocratici. Ne sono esempi la Consob, il Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria, il difensore civico, l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, e altre che si vanno delineando: il diritto, infatti, è sempre "in fieri". Ciò che qui preme sottolineare è che «L'affermazione, prima in dottrina e poi nella legislazione, delle amministrazioni indipendenti è chiaro indice dell'esigenza di autonomia da quelli che spesso sono divenuti autonomi centri di potere senza alcun legame con la società, ma ben radicati nello Stato e nei suoi apparati» [*ibidem:* 226]. Ad esempio, sul piano scolastico si potrebbe e dovrebbe istituire una *Authority* in grado di valutare l'efficacia e l'efficienza dell'offerta formativa realizzata dalle varie scuole; essa dovrà essere imparziale, cioè assoggettare al proprio controllo tutte le scuole, senza distinguere tra «pubbliche» o

«private», né tantomeno favorire le scuole statali anche solo con un complice silenzio[8].

b) Gli *organi a composizione mista pubblico-privata:* sono esempi ancora più evidenti della crescente presenza della società civile nelle istituzioni. Si tratta di consulte, commissioni, coordinamenti, osservatori, fondazioni bancarie, e altre ancora, nei quali realtà sociali, spesso di tipo associativo, hanno trovato rappresentanza istituzionale con un reale potere di incidere sulle decisioni adottate:

* si pensi alla Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna (istituita in base alla L. 215/92: in applicazione di questa legge è poi sorto pure il Comitato per l'imprenditoria femminile);
* si pensi, in altra materia, al Consiglio consultivo degli utenti televisivi, che coopera col Garante per la Radiodiffusione e per l'Editoria; la stessa composizione dell'organo rispecchia il suo fondamento "sociale": infatti prevede rappresentanti del "Telefono Azzurro", dell'Associazione Genitori, dell'Unione nazionale consumatori, del Sindacato delle famiglie, e di numerose altre associazioni;
* si pensi alle Consulte per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, previste dalle leggi regionali di Liguria (n. 7/1990) e Piemonte (64/1989), e altre ancora;
* si pensi alle fondazioni bancarie, alcune delle quali interagiscono con gli enti e le istituzioni locali, anche scolastiche, contribuendo a creare e/o ad attivare iniziative che producono quei "beni relazionali" [Donati, a cura di, 1996], che sono essenziali alla crescita civile e sociale del territorio.

c) Altri esempi di collaborazione pubblico-privata sono il fondo istituito per soccorrere le vittime di richieste estorsive (L. 419/1991), e la legittimità, riconosciuta ad organizzazioni di cittadini, di agire davanti all'autorità nei casi di messaggi pubblicitari ingannevoli (D.lgs. 74/1992, che attua la direttiva Cee 84/450 sulla pubblicità ingannevole). Infine la L. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, ha attribuito alcuni poteri ad alcune associazioni aventi precisi requisiti, quali uno statuto particolare, un ordinamento interno democratico, la continuità della loro azione ai fini della tutela dell'ambiente e la loro rilevanza sociale. In questa prospettiva, ad esempio, la regione Liguria ha istituito le Guardie ecologiche volontarie (L.r. 8/1989).

[8] Per riprendere le parole di Giuseppe Bertagna [1998: 12], il previsto SNV (Servizio nazionale di valutazione) «dev'essere indipendente dal Ministero della Pubblica Istruzione ed espressione del potere di valutazione e controllo che compete, nelle democrazie adulte, al Parlamento (bisogna, infatti, valutare e controllare non solo i risultati del sistema di istruzione e di formazione, ma anche le capacità di indirizzo, di governo e di "consulenza" del Ministero, cioè del governo stesso)».

II. Allargando poi lo sguardo oltre i confini nazionali – ciò non per esterofilia, ma per necessaria comprensione dei processi in atto nella società globale e pertanto sempre più interdipendente –, dobbiamo tener presente che il *Trattato dell'Unione Europea*, firmato dall'Italia a Maastricht nel 1993 assieme ad altri 11 paesi (altri 3, nel frattempo, l'hanno sottoscritto), al punto 3B enuncia il *principio di sussidiarietà* come chiave di volta dell'architettura dell'Unione. Il principio, com'è noto, affida (o, meglio, restituisce) ampie autonomie e vaste responsabilità gestionali alla società civile; al tempo stesso, il *Trattato* attribuisce compiti precisi ad ogni singolo Stato, imponendogli di favorire l'autonoma attività delle comunità di ordine inferiore[9]. Tuttavia, solo con le quattro "leggi Bassanini" ed i regolamenti attuativi si può dire che è cominciata per il nostro Paese la fase di concreta ed efficace attuazione di tale principio e della *Carta europea delle autonomie locali*, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e introdotta nel nostro ordinamento con legge 30 novembre 1989, n. 439.

Più in generale, il dibattito politico in corso sul federalismo può costituire l'occasione per recuperare una concezione non statalistica dello Stato italiano, la quale può effettivamente favorire lo sviluppo autentico delle autonomie sociali e locali. Ciò potrà accadere, tuttavia, se l'autonomia delle scuole – assieme a quella delle università, dei musei e di altre realtà culturali – sarà ancorata al principio di sussidiarietà, l'unica garanzia di risposta efficace a ciò che, in prospettiva statalista, può apparire una minaccia o un dilemma insolubile: quello di restituire libertà di scelta a livello locale, senza che ciò risulti essere un fattore di instabilità ulteriore e di ostacolo al governo del Paese.

2.3. Forza e debolezza della società civile in Italia

I. Questa panoramica, che peraltro non ha pretese di costituire una mappatura esaustiva delle nuove soggettività sociali in Italia (ad esempio, si dovrebbero ricordare anche le organizzazioni di cooperazione internazionale, i gruppi ecologici, i centri sociali autogestiti, i collettivi femministi, ecc., su cui peraltro mancano censimenti seri recenti), già ci consente di valutare l'ampia consistenza numerica del

[9] Così prescrive il *Trattato di Maastricht*: «Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario». Per una prima ricezione del dettato euro-comunitario nella legislazione italiana, cfr. la Proposta di legge n. 2665, presentata alla Camera dei Deputati l'8 novembre 1996, primi firmatari Acciarini, Bracco e Capitelli, specie all'art. 3, commi 1 e 4.

"terzo settore", la cui diffusione nel nostro Paese può essere interpretata come indice indiretto di presenza di una società civile. Da tali soggetti collettivi ci si può attendere anche un impegno o impulso all'autonomia della scuola.

Prima però di poter concludere con un giudizio ottimistico sulla presenza in Italia di una quantità sufficiente di soggetti sociali che siano altrettanti indicatori di vitalità della società civile e potenziali promotori di autonomie sociali – in grado di realizzare effettivamente il processo di de-statalizzazione avviato dalle "leggi Bassanini" –, si deve porre attezione a due limiti "macro-sociologici", ovvero collocati a livello di sistema sociale:

a) Il primo limite "macro" è la *persistenza di un forte divario tra Nord e Sud del Paese* nella diffusione di questi soggetti collettivi. Tale vincolo strutturale non è di recente formazione; anzi, secondo David R. Putnam [e coll. 1993], esso è il risultato ultimo di un processo di lungo periodo, lo sbocco di differenti percorsi evolutivi delle istituzioni e delle forme politiche, quali si sono realizzati nel nostro Paese a partire dal sec. XIII. Non è soltanto questione di sviluppo materiale o di livelli di industrializzazione differenti, ma è una questione di consistenza diversa della "comunità civile", ovvero di orientamenti di valore differenti: nel Mezzogiorno, ad esempio, persiste una minore propensione ad associarsi per risolvere i problemi collettivi.

I dati sulla densità dei volontari per 100mila abitanti nelle diverse regioni italiane a metà degli anni '90 mostrano che il fenomeno è massimo in Val d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna e Marche, mentre Veneto e Lazio si collocano sotto la media nazionale insieme a tutte le regioni meridionali. Nel decennio precedente il *gap* tra Nord e Sud si è ridotto solo in un caso, la Sardegna: questa regione, in base al sistema di calcolo impiegato da Colozzi [1997: 154], si può collocare ora a fianco della Toscana e dell'Emilia-Romagna, ovvero di regioni a tasso elevato di associazionismo, almeno sotto l'aspetto del tasso di crescita di associazioni di volontariato sociale.

Anche i dati sulla distribuzione territoriale dei comportamenti pro-sociali, resi noti dall'Iref [1998], confermano che il Mezzogiorno d'Italia presenta percentuali sulla presenza di membri di associazioni, di volontari e di donatori, significativamente inferiori alla media nazionale. Rispetto alla media nazionale, Sud e Isole presentano circa 10 punti percentuali in meno di persone associate (25,5% contro il 35% dell'Italia), 4 punti in meno di volontari (8% rispetto a 12%) e 7 punti in meno come donatori (38,8% rispetto al 46%). Il quadro che emerge dal *6° rapporto* Iref è quello di una nazione solcata da profonde differenze in termini di partecipazione civica, di impegno volontario e di ricchezza disponibile. Riprendendo un'immagine nota in campo economico [Bagnasco, 1977], si può affermare che esistono almeno *tre Italie*, caratterizzate da altrettanti livelli di sviluppo della

società civile: l'Italia di antica solidarietà e partecipazione civile (Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana); l'Italia di solidarietà e partecipazione emergente (Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Sardegna) e l'Italia di solidarietà e partecipazione stagnante (dal Lazio al Meridione). Al tempo stesso, anche all'interno del Meridione vanno distinte zone a più intensa partecipazione sociale e politica, così come sono diverse – lo mostra un'indagine recente [Pizzuti e al., 1998] – le forme di religiosità.

Come fare per incrementare l'associazionismo e il volontariato in queste regioni, e per rinvigorirlo in quelle in cui è già diffuso? Non dobbiamo dimenticare, infatti, che l'impegno volontario non è una risorsa "fissa" su cui poter contare per "puntellare" il *Welfare State* o le inadempienze dei servizi statali. Al contrario, secondo i dati del 6° *rapporto* Iref la dinamica del volontariato, ad esempio, tende a rallentare: paradossalmente, mentre cresce il numero delle organizzazioni e lo Stato ne sostiene l'attività, si nota nell'ultimo decennio il calo dei volontari. Confrontando le ricerche campionarie svolte dall'Iref sul settore, infatti, si nota il calo della percentuale di volontari sul totale della popolazione: dal 15,4% del 1989, infatti, si passa al 13,3% nel 1994 e al 12,2% al termine del 1997. «Anche l'impegno nel volontariato – commenta Gabriele Calvi [1999: 19, col. II] – sembra soggetto ad un logoramento lento, ma costante, come altre forme della partecipazione sociale e politica».

b) Il secondo *limite "macro"* del "terzo settore" è di tipo *culturale* e *qualitativo*: Colozzi [1997: 155] ritiene che si tratti di un associazionismo "debole" sotto più profili. In primo luogo, perché molte associazioni volontarie appaiono ancora dipendenti dal sistema politico/partitico e dai sindacati, quindi tale fenomeno «non [è] autonomo nella definizione dei propri obiettivi, nella selezione della classe dirigente, nell'elaborazione della propria cultura. Questa debolezza è imputabile in larga misura non al terzo settore stesso, ma alla relazione perversa che il sistema politico direttamente e il mercato indirettamente, cioè sfruttando la propria capacità di pressione e di condizionamento, tendono a costruire con esso attraverso la legislazione, che in molti casi sembra finalizzata non a garantire l'autonomia del terzo settore entro un processo di maggiore differenziazione del sistema societario, ma a renderlo funzionale al recupero delle carenze o dei buchi del sistema dei servizi, sia pubblici sia privati» [*ibidem*: 156].

II. In conclusione, la crescita del numero dei soggetti collettivi, pur essendo un fatto di per sé positivo, da solo non costituisce prova certa della proporzionale crescita della comunità civile nel nostro Paese. Affinché si possa affermare ciò, occorre – precisa Colozzi

[*ibidem:* 158] – che si realizzino quattro condizioni vincolanti, e precisamente:

* che le associazioni di volontariato e le organizzazioni a finalità sociale siano realmente autonome dal sistema politico/partitico;
* che tali associazioni nascano da, e a loro volta riproducano ed allarghino quella cultura sociale che si caratterizza per un maggior senso di responsabilità verso le dimensioni "macro" della vita sociale, un maggior senso di responsabilità e di solidarietà verso le persone in situazione di bisogno, un livello di fiducia mediamente più elevato;
* che condividano un nucleo di valori che comprende: la tolleranza, l'onestà, la coerenza, l'integrità morale, il rispetto dell'altro, la comprensione e l'equità. Tali valori orientano ad assumere un atteggiamento tale per cui, di fronte all'insorgere di un problema che riguarda la comunità, la prima risposta è "associarsi", cioè mettersi insieme ad altre persone per tentare di risolverlo;
* che si muovano all'interno di un contesto istituzionale, il quale «non solo consenta l'autonomia dei soggetti che costituiscono la comunità civile, ma la promuova in quanto diritto di cittadinanza».

Queste precisazioni sono quanto mai opportune, al fine di comprendere che il processo di de-statalizzazione della società italiana richiede come condizione necessaria, però non sufficiente, l'ampio disegno di riforma tracciato dalle leggi "Bassanini". La trasformazione dello Stato italiano in un "sistema delle autonomie" richiede tuttavia soggetti sociali in quantità e di qualità tali, da farsene portatori nella società civile.

3. La scuola italiana tra modello burocratico e modello dell'autonomia

I. Oltre all'azione dei soggetti sociali, il processo di autonomia della scuola richiede il superamento di alcuni ostacoli *interni* alla scuola stessa. Quello che il legislatore ha delineato nei provvedimenti sopra descritti [cfr. § 1] non è, infatti, un semplice mutamento nella scuola, tale da lasciar invariata la struttura organizzativa dell'istruzione italiana, bensì una vera e propria *trasformazione di sistema*, caratterizzata da almeno tre aspetti di fondo:

a) dal punto di vista delle *dinamiche macrosociali:* la scuola italiana, da istituzione che in condizioni di monopolio svolge una funzione formativa per conto e sotto il controllo dello Stato, è avviata a divenire un sistema integrato di agenzie che rispondono ai bisogni formativi posti da un'utenza familiare e sociale presente su un territorio definito;
b) dal punto di vista *dell'organizzazione:* da un modello centralistico, gerarchico e burocratizzato, la scuola è avviata a divenire una forma policentrica, composta da unità scolastiche autonome che operano all'interno di regole condivise e fissate dal centro, ma direttamente responsabili della qualità del servizio che erogano;

c) dal punto di vista *funzionale:* dall'assolvere compiti orientati al soddisfacimento degli interessi del "gestore" (lo Stato) e degli "addetti" (docenti ed altro personale), la scuola italiana passa al porre attenzione sistematica ai bisogni dell'utenza: «in primo luogo gli studenti e le loro famiglie, ma in senso più vasto la comunità che ha delegato il compito di formare i suoi giovani membri, e i gruppi che la compongono» [Ribolzi, 1997: 170].

In breve, oggi la scuola italiana è posta di fronte alla grande opportunità di passare dal modello *burocratico* di scuola a quello *autonomo*. Il primo viene spesso accusato di essere disfunzionale, e ciò è sicuramente vero, se si assume il presupposto che la scuola debba soddisfare le esigenze degli utenti; invece, come acutamente suggerisce Luisa Ribolzi, esso è assai funzionale ai propri fini specifici, in particolare «il mantenimento della struttura e l'allineamento ad una politica centralistica» [*ibidem:* 89]. Pertanto la sociologa dell'educazione milanese conclude che «non si può affatto parlare di cattivo funzionamento del sistema attuale, che anzi funziona "alla grande" per conseguire i suoi obiettivi, che sono quelli di mantenere una scuola che è parte del sistema statale, controllata dall'alto, soggetta al controllo gerarchico della burocrazia, parzialmente indipendente perfino dai politici» [*ivi*].

II. La sociologia ha da tempo mostrato che ogni innovazione sociale – nella misura in cui è veramente tale e non si limita a un'operazione d'immagine, ovvero a cambiare nomi o procedure gestionali –, intacca posizioni di potere e di privilegio. Come ha dimostrato un'ampia serie di ricerche avviate negli Usa a partire dalle riforme introdotte dal documento *The Nation responds* (1984), una vera riforma della scuola è destinata ad incidere sul modello organizzativo di base, ne cambia le funzioni e modifica i ruoli ad esso interni, ed inoltre attiva una serie di relazioni intra- ed extra-scolastiche. Pertanto, un cambiamento di tale ampiezza non può non incontrare resistenze, sia di tipo sociale, sia culturale, tra chi fa della conservazione dell'esistente una ragione di vita o di potere.

Come hanno mostrato Dworkin e Towsend [1992], una riforma della scuola di grande portata accentua le tensioni nelle relazioni interne a tre tipi di attori corporativi: i capi di istituto, i genitori e gli insegnanti [cfr. Ribolzi, 1997: 172-173]. Qualcosa di simile potrebbe avvenire pure in Italia con la riforma della scuola in senso autonomistico; ad esempio è possibile prevedere che:

a) *i capi d'istituto* potrebbero trovarsi in difficoltà ad assumere le responsabilità decisionali che comporta per loro l'attribuzione della personalità giuridica alle proprie scuole. Da ciò deriverebbe uno *stress* decisionale, tanto maggiore se ad affrontarlo non fossero sostenuti dalla grande maggioranza dei docenti. Però anche questi, a loro volta, potrebbero rifiutare l'assunzione di nuove responsabilità, rite-

nendole un aggravio rispetto ai normali compiti di insegnamento, se non – addirittura – una forma di controllo ulteriore. In ogni caso, la figura del dirigente scolastico e la sua preparazione ai nuovi compiti assumono una valenza strategica in ordine alla buona riuscita della riforma in senso autonomistico della scuola [cfr. pure Scurati, a cura di, 1996; Ribolzi, 1996];

b) una parte ragguardevole del *corpo docente* potrebbe non trovare ragioni sufficienti per appoggiare la prospettata riforma della scuola. Se cambiano i contenuti dell'insegnamento, vengono a mancare i riferimenti noti nei programmi e nella gerarchia delle materie, aumenta la competizione tra colleghi, mentre appaiono del tutto incerti i promessi benefici: in breve, agli occhi degli insegnanti già in servizio, specie se in ruolo da anni, le riforme sono invise, perché sono sempre fattore perturbante l'equilibrio raggiunto e fonte di competitività e di *stress* elevato. Pertanto, chi vuole la riforma della scuola deve tener conto di queste dinamiche potenzialmente negative, e far leva su argomenti convincenti a vari livelli, al fine di aumentare la quantità di "innovatori", rispetto ai "conservatori";

c) una strategia praticabile, ad esempio, può far leva sulla stratificazione per età: è noto che le coorti più giovani di docenti tendono ad appoggiare l'innovazione nella scuola. Inoltre, l'area degli "innovatori" tende ad allargarsi qualora la riforma della scuola comporti benefici per i docenti, come nuove assunzioni, incentivi economici, progressioni di carriera, ecc. Al contrario, l'area dei "conservatori" può aumentare, se i docenti percepiscono i cambiamenti come minacciosi per il proprio ruolo; gli insegnanti non considerano la loro professione una "carriera" di tipo competitivo: pertanto, se qualcuno li mette in competizione tra loro, essi tendono ad assumere atteggiamenti rinunciatari e crolla la collaborazione; ma ciò è letale per la riuscita delle innovazioni;

d) nella gestione dell'autonomia delle scuole si può cercare inoltre di attribuire un maggior peso alla *componente genitori* e alle *parti sociali* (rappresentanti di enti locali ed altri soggetti collettivi operanti nel territorio). La loro presenza, tuttavia, può costituire un'ulteriore fonte di tensioni intra-scolastiche: se la passività e il disinteresse dei genitori e delle forze sociali sono criticabili, anche il loro super-attivismo, al contrario, può dare ai docenti l'impressione di «non contare più nulla».

I genitori, oggi, non sono più solo casalinghe illetterate o agricoltori poco istruiti: una buona parte di essi ha almeno un diploma, e ciò li porta ad avere maggiori capacità riflessive e critiche nei confronti dell'operato del corpo docente. Questo non ha più il monopolio della cultura e, pertanto, oggi è costretto ad acquisire "sul campo" la propria legittimazione, senza più potersi trincerare dietro l'autorità conferita al docente dal monopolio del sapere. Peraltro, gli insegnanti non amano essere criticati dai "non addetti ai lavori", come invece

avviene quasi inevitabilmente, allorché si realizza una gestione allargata della scuola: essi sentono messa in discussione la propria autorità e si ribellano, o apertamente (ricorrono alla *voice*, direbbe Hirschmann [1983]), oppure si disimpegnano silenziosamente (*exit*): in entrambi i casi, tuttavia, la loro opposizione può avviare ad un esito debole o, addirittura, fallimentare la riforma della scuola italiana in senso autonomistico.

Altri ostacoli al processo di de-statalizzazione della scuola possono poi venire dal mancato raccordo tra testi legislativi diversi, su aspetti vitali per l'autonomia scolastica.

Ad esempio, la L. 59/97, com'è noto, non dice nulla della riforma degli organi collegiali d'istituto, rinviandola ad altro provvedimento legislativo; questo, dopo lunga elaborazione, è attualmente in via di discussione alla Camera[10]. La lettura del testo attuale riserva però più di una sorpresa: esso non prevede alcuna presenza nella scuola di soggetti collettivi operanti nel territorio. Il *Consiglio dell'Istituzione scolastica*, cui spetterebbe secondo l'art. 3 di tale testo unificato, le funzioni di indirizzo e di controllo dell'offerta formativa, lo stabilire accordi per la loro realizzazione e determinare i criteri per utilizzare le risorse finanziarie disponibili, *appare un organo strettamente endogeno*, composto di dirigenti scolastici, rappresentanze di docenti, di genitori e – solo alle superiori – di alunni.

In altri termini, il testo unificato in discussione prefigura una scuola come una sorta di «monade», un'istituzione «senza porte né finestre» sul territorio, al quale peraltro rivolge la propria offerta formativa. Tale "endogamia" progettuale però appare in contraddizione con quanto l'autonomia prescrive – l'apertura ai bisogni formativi del territorio – e con quanto prevede lo stesso schema di Regolamento di recente decretato dal Presidente della Repubblica. Neppure gli «organi collegiali di rete», previsti all'art. 12 del TU 2226 suddetto, ammettono rappresentanze di soggetti collettivi: francamente, tale lacuna appare inspiegabile, anche tenendo presente il risultato poco brillante ottenuto dalle rappresentanze sindacali e partitiche nei precedenti consigli scolastici provinciali. C'è da chiedersi perché mai il legislatore non preveda altre figure, ad esempio i rappresentanti degli uffici-scuola di Enti locali e di associazioni educative e di genitori.

È del tutto ragionevole che una scuola, che voglia soddisfare i bisogni educativi di una comunità, locale o sociale – ovvero che si configuri, come ha detto molto bene Luigi Pati nella sua relazione, come una «comunità educante » –, abbia non solo il dovere, ma anche

[10] *Disposizioni in materia di organi collegiali della scuola dell'autonomia* (TU 2226 e abb.), VII Commissione, testo unificato pubblicato in "Scuola e Formazione", a. II, n. 8, 19 febbraio 1999: 10-11.

tutto l'interesse a stabilire un dialogo diretto con le associazioni di genitori, di famiglie, di volontariato, e con gli altri soggetti socio-culturali attivi sul territorio, come le fondazioni, le cooperative prosociali, e altre ancora – per non parlare dell'ente locale. È auspicabile, pertanto, che nel prosieguo della discussione alla Camera questo TU 2226 venga armonizzato col *corpus* ormai definito di provvedimenti riguardanti l'autonomia della scuola, inserenendo peraltro modalità di gestione di situazioni difficili e di tensioni ideologiche[11].

In breve solo il consenso degli attori, ovvero la disponibilità di tutti coloro che svolgono un ruolo nella scuola italiana a collaborare al disegno riformatore delle "Bassanini", può garantire un affidabile livello di riuscita non solo della riforma delle scuole in senso autonomistico, ma anche del più ampio processo di de-statalizzazione dell'intera società italiana. Occorre però che non solo venga destrutturato "dall'alto" il modello burocratico-accentratore finora prevalente, ma che pure "dal basso" si dismettano le pratiche sociali da esso ispirate, le quali inevitabilmente ne riproducono la logica «centro-periferia», propria della dipendenza statalistica. Il diffondersi dell'autonomia sociale ad entrambi questi livelli (quello delle strutture e quello dell'agire) è decisivo per avviare a buon fine la morfogenesi della società italiana.

Conclusioni

Anche per la scuola, la fine del millennio coincide con l'inizio di una nuova stagione. Infatti dal 1° settembre 2000, come precisa il comma 2° dell'art. 2 del Regolamento *Autonomia delle istituzioni scolastiche*, nel nostro Paese avrà piena realizzazione giuridica quella "rivoluzione silenziosa" nei rapporti tra Stato e cittadini, promossa dalle leggi "Bassanini". Ma forse che basterà decretare l'autonomia della scuola per vederla realizzata in pratica?

Le riflessioni qui svolte hanno cercato di mostrare l'interdipendenza esistente tra l'autonomia della scuola e le autonomie sociali più ampie. La «morfogenesi della società» [Archer, 1998] prevede che le innovazioni in un settore della società abbiano adeguate probabilità di riuscita solo a patto di essere sostenute da un parallelo rinnovamento in atto in altri settori. In questo senso, il successo dell'autonomia della scuola è già prefigurato dallo sviluppo raggiunto dalla

[11] Tale apertura della scuola ai soggetti collettivi non dev'essere, tuttavia, acritica. In alcuni casi – come l'esistenza sul territorio di forme di criminalità organizzata, oppure di attività di enti locali fortemente connotate in senso ideologico (ad esempio su temi come l'educazione sessuale o l'educazione civica) – occorre prudenza e capacità di configurare l'offerta formativa secondo precisi valori. La presenza di rappresentanti di associazioni connotate in senso camorristico o mafioso, oppure di esperti del Comune a ideologia anti-religiosa possono provocare infatti tensioni ed incertezze nella programmazione educativa.

società civile: là dove questa è sviluppata (regioni del Centro-Nord, aree metropolitane ed economicamente centrali, ecc.), anche le scuole realizzeranno quegli obiettivi elevati che il legislatore prevede; al contrario, là dove la società civile è insufficientemente sviluppata (regioni del Sud, aree periferiche o economicamente depresse, ecc.), anche l'autonomia della scuola stenterà ad affermarsi.

Vi è però un ulteriore fattore che può impedire l'autonomia della scuola e quella della società più ampia, e che è rappresentato dalle resistenze corporative interne al ceto politico e a quello amministrativo a concedere *davvero* l'autonomia, per inconfessabili motivi di interesse privato e di potere. Quanto sia ardua l'impresa, lo mostrano *ad abundantiam* le cronache recenti. Chi infatti voglia confrontare il testo dei provvedimenti di legge sull'autonomia o anche solo le notizie che ne riportano i giornali, con quanto sui medesimi si può leggere su altri fatti e vicende, ad esempio sulla questione della parità scolastica e sulle ragioni della ricusazione da parte del Governo stesso della «legge Rivola» sul diritto allo studio in Emilia-Romagna, non può trattenersi dall'esprimere un moto di stupore e dal porsi almeno una domanda.

Il moto di stupore nasce dall'evidente contrasto esistente fra l'impostazione giuridicamente rigorosa e politicamente orientata in senso autonomistico del Regolamento sull'autonomia della scuola, che riprende e conclude coerentemente per l'ambito scolastico la riforma dello Stato italiano tracciata dalle leggi "Bassanini" e dai numerosi decreti applicativi, e la cronaca politica, a tutt'oggi impregnata di ideologismi e ispirata a contrapposizioni faziose [12].

Alla luce di questi fatti avvilenti di cronaca, il Regolamento appare quasi un "manifesto utopico", l'auspicio di un'Italia possibile ma – ahimé – ancora lontana. È una carta animata da un afflato riformistico che proviene "dall'alto", da intellettuali e da ingegneri sociali "illuminati", che però non è ancora stato ben compreso da una parte del Paese – o che, al contrario, è stato così ben compreso da ingene-

[12] Basti pensare alla dicotomia «pubblico/privato», che oscura e distorce la corretta coppia concettuale "statale/non statale». La forza di questa contrapposizione ideologica è tale, che a Bologna docenti e studenti delle scuole fondate dal Comune ormai da cent'anni, come le "Aldini Valeriani" (Itis) e le "Sirani" (Itp) – le quali per il diritto pubblico sono «scuole private» allo stesso modo di quelle fondate autonomamente da congregazioni religiose o da associazioni educative –, scendono in corteo contro la "legge Rivola" accusata di finanziare le scuole "private", senza accorgersi di farne essi stessi parte. In tal modo però impediscono a se stessi o comunque alle famiglie di alunni bisognosi che frequentano i propri istituti di usufruire di quegli aiuti economici, che la legge regionale – ora tornata al legislatore regionale con rilievi del Governo – ha predisposto. A mio avviso, l'uso ideologico della coppia concettuale «scuola pubblica/privata» ha successo nella misura in cui esprime il rifiuto di ceti amministrativi e scolastici, e delle forze sociali ad essi collegati, di avviare un autentico rinnovamento della scuola e, più in generale, della società civile italiana – ciò al fine di difendere interessi esistenti e poteri costituiti.

rare, in alcuni strati corporativi ed in alcune forze partitiche avvezze a coltivare lo statalismo come ideologia conservatrice del proprio potere, il fondato timore di perdere comode rendite derivanti dalle posizioni centralistiche e monopolistiche; da ciò la loro violenta opposizione a questo disegno riformatore della scuola e, più in generale, dell'intero Paese.

Come fare, allora, per sviluppare la morfogenesi della società italiana? Credo che sia questo un tema di grande rilevanza agli occhi di tutti i cittadini italiani, desiderosi di realizzare il bene comune. Con saggia preveggenza la Chiesa in Italia ha scelto come tema della 43ª Settimana Sociale dei Cattolici Italiani, prevista per il 16-20 novembre 1999, a Napoli, il seguente argomento: «Quale società civile per l'Italia di domani?». La Chiesa intende sottolineare l'urgenza dell'impegno sociale e politico per il bene comune – la dimensione etica della vita politica.

Ho cercato di sostenere in questa sede che il processo di autonomia della scuola non potrà riuscire, se non nel quadro della più generale crescita delle autonomie sociali, locali, regionali; a sua volta, una scuola veramente autonoma potrà contribuire alla riuscita delle autonomie locali, alla fuoriuscita dal centralismo e dallo statalismo che finora hanno soffocato tante energie sociali ed economiche, e a potenziare i soggetti collettivi presenti – anche se con diversa intensità – nella società italiana.

Si delinea così una situazione in movimento, il cui sbocco, tuttavia, è tutt'altro che scontato: è possibile, infatti, che si vada verso un dinamismo virtuoso o che, al contrario, si inneschi un circuito vizioso. In altri termini, l'autonomia della scuola costituisce un aspetto di quel delicato mutamento in atto nella società italiana, che potrà portare o ad una riuscita morfogenesi sociale, oppure ad un'avvilente morfostasi. L'ambivalenza degli esiti – solo la fede modernista poteva ingenuamente sostenere che il *nuovo* fosse necessariamente *migliore* e che il *processo* sia necessariamente *progresso*[13] – mi pare cenno sufficiente per comprendere quale sia la posta in gioco per l'avvenire del nostro Paese, in questo tormentato passaggio di millennio.

Riferimenti bibliografici

Almond G.A. e Verba S. (1965), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton U.P., Princeton.

Archer M. (1997), *La morfogenesi della società. Una teoria sociale realista*, F.Angeli, Milano.

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.

Banfield E.C. (1976), *Le basi morali di una società arretrata. Nuova edizione di "Una comunità nel Mezzogiorno"* (1958), seguita dagli interventi di Aa.Vv., a cura di D.De Masi, Il Mulino, Bologna.

[13] Su ciò mi si consenta di rinviare al mio *Sociologia dei processi culturali. Lineamenti e prospettive*, La Scuola, Brescia, specie al cap.I della Parte Prima.

Bassi A. (a cura di) (1995), *Organizzazioni di successo. Studi di caso di organizzazioni nonprofit in Italia e in Europa*, con una *Prefazione* di I. Colozzi, F. Angeli, Milano.
Bertagna G. (1997a), *L'autonomia delle scuole finalmente in porto*, "Scuola e Didattica", a. XLII, n.15, 15 aprile: 9-16.
– (1997b), Autonomia delle scuole e rinnovamento della società. Per un'autonomia non dimezzata, "Scuola e Didattica", a. XLII, n. 17, 15 maggio: 8-10.
– (1998), *L'autonomia senza centro?*, "Scuola e Didattica", a. XLIII, n. 15, 15 settembre: 10-16.
Chiti Battelli A. (1984), *Dimensione europea delle autonomie e l'Italia. Regione, ente intermedio, autonomie nella* Colozzi I. (1997), *Società civile e terzo settore*, in Donati (a cura di), *La società civile in Italia*, cit.: 123-156.
– e Martelli S. (1988), *L'arcipelago cattolico. Analisi sociologica dell'associazionismo ecclesiale a Bologna*, Cic e Ipsser, Bologna.
Comte A. (1967), *Corso di filosofia positiva*, Utet, Torino.
Conze E. (1955), *Il buddhismo*, Mondadori, Milano.
Corbetta P.G. e Parisi A. M.L. (a cura di) (1997), *A domanda risponde. Il cambiamento del voto degli italiani nelle elezioni del 1994 e del 1996*, Il Mulino, Bologna.
Coser L.A. (1967), *Le funzioni del conflitto sociale*, Feltrinelli, Milano.
– (1997²), *I maestri del pensiero sociologico*, Il Mulino, Bologna.
Donati P. (1991), *Teoria relazionale della società*, F. Angeli, Milano.
– (1993), *La cittadinanza societaria*, Laterza, Bari-Roma.
– (1997), *Pensiero sociale cristiano e società post-moderna*, Ave, Roma.
– (1998), *Le autonomie sociali dopo la modernità: modelli di una cittadinanza societaria*, La Città del Sole, Napoli.
– (a cura di) (1996), *Sociologia del terzo settore*, La Nuova Italia Scientifica, Firenze.
– (a cura di) (1997), *La società civile in Italia*, Mondadori, Milano.
Dworkin A.G. e Towsend M.L. (1992), *Teaching Burn-out in the Face of reform: Some Caveats ion Breaking the Mold*, in Jones B.A. e Borman K.M. (eds.), *Breaking the Mold: Alternative Structures for American Schools*, Ablex, Norwood (New Jersey).
Fivol (Fondazione Italiana per il Volontariato) (1994), *Annuario del volontariato sociale italiano*, Roma.
Garancini G. (1997), *Le istituzioni giuridiche della società civile*, in Donati, La società civile in Italia, cit.: 217-235.
G.C. (Gabriele Calvi) (1999), *Si assottiglia l'esercito civile del volontariato in Italia*, "Social Trends", inserto al n.83, gennaio: 17-20.
Governari E. (1997), *Scuole e autonomie. Il ruolo degli Irrsae nelle regioni a statuto speciale*, Irrsae Sicilia, Palermo.
Gubert R., Dalle Fratte G. e Scaglioso C. (1988), *L'altra faccia della scuola. Comunità e autonomia: un modello di gestione*, Armando, Roma.
Iref (Istituto di Ricerche Educative e Formative) (1995), *5° Rapporto sull'associazionismo sociale*, Cens, Cernusco sul Naviglio (MI).
– con il patrocinio del Cnel (1998), *6° Rapporto sull'associazionismo sociale*, vol.I: La società civile italiana, Ed. Lavoro, Roma.
Lieberman M. (1989), *Privatisation and Educational Choice*, McMillan, London.
Martelli S. (1990), *La religione nella società post-moderna tra secolarizzazione e de-secolarizzazione*, Dehoniane, Bologna.
– (1993), *La secolarizzazione della secolarizzazione*, in Burgalassi S., Prandi C. e Id. (a cura di), *Immagini della religiosità in Italia*, F. Angeli, Milano: 157-183.

– (1996), *Il potere dei mass media sul potere. Quali sono gli effetti della Tv sul sistema politico e sulla chiesa?*, "La Società", a. VI, n. 4, ott.-dic.: 807-833.
– (1997), *Teoria multidimensionale e ricerca empirica: il caso della religiosità*, in Petrillo A. (a cura di), *Senza scudo. Cultura, valori e comunicazioni nella società contemporanea*, Città del Sole, Napoli: 177-205.
– (1998), *La religiosità nel prisma della teoria multidimensionale*, in Pizzuti e al., *La religiosità nel Mezzogiorno*, cit.: 77-104.
– (a cura di) (1998²), *Videosocializzazione. Processi educativi e nuovi media*, F.Angeli, Milano.
– e Ripamonti E. (1995²), *Scout: per sempre? Indagine nazionale sul turn-over nell'Agesci*, F. Angeli, Milano.
Pajno A., Chiosso G. e Bertagna G. (1997), *L'autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, La Scuola, Brescia.
Pazzaglia L. (a cura di) (1988), *Uguaglianza autonomia riforme*, La Scuola, Brescia.
Pizzuti D., Sarnataro C., Di Gennaro G. e Martelli S. (a cura di) (1998), *La religiosità nel Mezzogiorno. Persistenza e differenziazione della religione in un'area in trasformazione*, F. Angeli, Milano.
Putnam R.D. (coll. Leonardi R. e Nanetti R.Y.) (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
Ribolzi L. (1993), *Sociologia e processi formativi*, La Scuola, Brescia.
– (1996), *Scuola nuova, presidi e direttori vecchi?*, "Dirigenti Scuola", a. XVII, n. 1, sett.-ott.: 13-17.
– (1997), *Il sistema ingessato. Autonomia, scelte e qualità nella scuola italiana*, La Scuola, Brescia.
Scurati C. (1989), *Punteggiature e discorsi. Fra esperienza educativa e riflessione pedagogica*, La Scuola, Brescia.
– (a cura di) (1996), *Volti dell'educazione. Dal bisogno sociale alla professionalità pedagogica*, La Scuola, Brescia.
– e Ceriani A. (1997), *La dirigenza scolastica: vicende, sviluppi e prospettive*, La Scuola, Brescia.
Tocqueville A. de (1968), *Sulla democrazia in America*, Utet, Torino.
Weber M. (1961), *Economia e società*, Ed. di Comunità, Milano.

soggetti collettivi come forme educative. Aspetti pedagogici

prof. Luigi PATI

Svilupperò l'argomento, prendendo in considerazione i temi dell'autonomia scolastica e dei soggetti collettivi per riferirli al nodo, secondo me centrale, dell'ente locale. L'intera questione può essere riassunta dal seguente interrogativo: è possibile dare concretamento alla scuola dell'autonomia e al fattivo coinvolgimento in essa dei soggetti collettivi, prescindendo da un diretta, precisa e corretta determinazione del ruolo dell'ente locale? In riferimento a ciò, il mio argomentare si articolerà secondo i seguenti cinque punti: 1. Autonomia scolastica e rapporti interistituzionali, 2. La dimensione pedagogico-educativa dei soggetti collettivi extrascolastici, 3. Condizioni per la collaborazione tra scuola e soggetti collettivi, 4. L'attenzione dell'ente locale verso l'istituzione scolastica e i soggetti collettivi, 5. L'esigenza di una politica educativa del territorio.

1. Autonomia scolastica e rapporti interistituzionali

L'ormai ricca normativa sull'autonomia scolastica è da tempo e da più parti correlata alla modificazione dello stile di funzionamento della scuola. Si osserva che quest'ultima è tenuta a correggere la propria impostazione socio-psico-pedagogica tradizionale, centrata sui temi della chiusura esperienziale e dell'autosufficienza operativa, per aprirsi al territorio, intrecciando rapporti di fattiva collaborazione con l'ambiente circostante.

In verità, il comma 8 dell'art. 21 della legge 59/1997 (la quale, com'è noto, ha specificato, insieme a successivi Decreti e Circolari Ministeriali, l'enunciato dall'art. 4 della legge n. 537 del 1993), precisa che "L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie educative e al coordinamento con il contesto territoriale". Si ha a che fare, pertanto, con una scuola la cui identità è data anche e soprattutto dal modo d'interagire e di collaborare al proprio interno e con l'ambiente esterno.

Conferme e ulteriori precisazioni del su citato comma si hanno nel recente Regolamento su *Autonomia delle istituzioni scolastiche*,

approvato dal governo in prima lettura il 30/10/1998 e, con alcune modificazioni e integrazioni, emanato dal Presidente della Repubblica il 26 febbraio 1999. Nella fattispecie, l'art.1 così recita: "Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomie funzionali e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine interagiscono tra loro e con gli enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione".

Il Regolamento in questione sembra ampliare le competenze dell'istituzione scolastica, assegnando ad essa compiti di promozione e di sollecitazione ambientale. Infatti, al comma 4 dell'art. 3, dopo aver chiarito nei precedenti tre commi le modalità e le competenze per l'elaborazione del Piano dell'offerta formativa, si asserisce: *"... il dirigente scolastico attiva i necessari rapporti con gli enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio"*. D'altro canto, l'art. 6, al punto g) del comma 1, rileva che le istituzioni scolastiche curano, tra l'altro, "l'integrazione fra le diverse articolazioni del sistema scolastico e, d'intesa con i soggetti istituzionali competenti, fra i diversi sistemi formativi, ivi compresa la formazione professionale". L'art. 9, infine, al comma 1, indica che "Le istituzioni scolastiche, singolarmente, collegate in rete o tra loro consorziate, realizzano ampliamenti dell'offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali. I predetti ampliamenti consistono in ogni iniziativa coerente con le proprie finalità, in favore dei propri alunni e, coordinandosi con eventuali iniziative promosse dagli enti locali, in favore della popolazione giovanile e degli adulti".

Nel complesso, gli elementi emergenti dal regolamento che importa sottolineare sono tre: a) La scuola è tenuta ad interagire con l'ente locale; b) La scuola, ai fini dello stabilirsi di rapporti con l'ente locale, è sollecitata a prendere l'iniziativa; c) La scuola può ampliare la propria offerta formativa, coordinandosi con le iniziative avviate dall'ente locale. Tutto ciò invita ad asserire che la scuola dell'autonomia non può sottostimare l'istanza del suo diretto e attivo coinvolgimento partecipativo alla vita della comunità locale.

Vale la pena notare, a questo punto, che la normativa sull'autonomia scolastica ha suscitato e continua a richiamare l'attenzione di studiosi e osservatori, attenti alle problematiche pedagogico-educative, non soltanto per le modificazioni introdotte nell'organizzazione del generale sistema scolastico ma anche e soprattutto per le possibilità offerte circa la determinazione della singola unità scolastica come *scuola della comunità*, creativamente inserita nel contesto socio-politico ed economico-culturale circostante, idonea a sollecitare la collaborazione di tutte le componenti in e da essa coinvolte e ad

essa interessate. Dagli articoli del Regolamento citato emerge in maniera inequivocabile, tra le altre cose, un'immagine di scuola che, radicata nella comunità locale, è tesa a perseguire traguardi di qualità sempre più articolati e raffinati, nella costante attenzione a quanto la circonda e nel continuo rapporto con le istituzioni territoriali. Si spiega così perché anche la gran parte delle associazioni familiari valuti con soddisfazione l'istanza dell'autonomia della scuola, intesa come elemento indispensabile per rafforzare i rapporti tra insegnanti, genitori, studenti, nella prospettiva della corresponsabilità e dell'autogoverno scolastici.

Sotto l'aspetto pedagogico la scuola della comunità è la scuola che, alla luce dell'autonomia, mira al concretamento di tre obiettivi primari: l'autogoverno, la progettualità educativa, il protagonismo partecipativo. In quanto tale, essa si mostra come reale conquista democratica atta a giovare al corretto procedere dell'educazione.

In verità, *l'autogoverno* è strettamente vincolato alla responsabilità del personale della scuola nella definizione di criteri organizzativi all'insegna dell'efficienza e dell'efficacia educativa.

La *progettualità* si connette direttamente con la preoccupazione di insegnanti e genitori di determinare itinerari di crescita rispettosi della globalità della persona e del primato educativo della famiglia.

La *partecipazione*, alimentando i primi due obiettivi, si lega con la diffusa (più di quanto si creda) esigenza di radicare la scuola nel contesto umano sociale e civile in cui è situata, di coinvolgere nel suo procedere le varie istituzioni e la famiglia specialmente, di diventare fattore di promozione sociale e civile della popolazione. Ciò è da sottolineare con forza, valutata l'odierna inclinazione a trascurare l'aspetto in questione, a tutto vantaggio dell'efficienza organizzativa.

Conseguenza diretta di quanto asserito è che la scuola della comunità non si uniforma a modelli aziendali; privilegia invece la costante articolazione del fattore relazionale con quello razionale. Le motivazioni di natura socio-economica e di efficienza organizzativa, così come il riferimento agli "standard educativi europei", non sono sufficienti a giustificare il tramonto o a offuscare l'idea della scuola della comunità. Questa va oltre di essi, trovando sostegni in motivi che fanno appello alla persona, al primato educativo della famiglia, all'istanza democratica della scelta di un servizio educativo, da parte dei genitori, secondo i dettami del principio di sussidiarietà.

Nel complesso, la scuola della comunità chiama in causa precise preoccupazioni pedagogiche, perciò morali, e soltanto mediante il loro filtro è dato sostenere eventuali modificazioni logistiche, strutturali, contenutistiche, professionali. Essa, lungo la linea del sistema formativo integrato e della comunità educante, può svolgere una non trascurabile funzione di promozione. Infatti, se è elemento idoneo a far percepire la scuola come *scuola dei cittadini*, è altresì un modo preciso attraverso il quale sollecitare le famiglie e le varie realtà organiz-

zate ad assumere consapevolezza delle proprie responsabilità educative, ma anche socio-civico-politiche, e ad impegnarsi per assolverle.

Acquistano particolare significato, nel contesto della scuola della comunità, anche i così detti *soggetti collettivi*, quindi le varie *forme associative*, che contraddistinguono la vita di un determinato territorio. L'educazione dell'uomo, da attuare nella prospettiva dell'educazione permanente, non può essere assegnata a una sola istituzione: postula il coinvolgimento di molteplici enti educativi, a ciascuno dei quali va attribuita dignità, responsabilità e competenza originale. Essi sono tenuti ad agire con specificità contenutistica e metodologica, mentre tendono all'unità del progetto educativo attraverso il costante confronto con quelli settorialmente elaborati. Si pensi, a tale riguardo, all'esigenza del raccordo formativo tra scuola, famiglia, mass-media, associazioni ludico-ricreative, Chiesa. Oltre a ciò, i vari organismi della realtà territoriale, anche quelli economico-politico-sindacali, sono chiamati ad assumere piena responsabilità circa l'influsso da essi stessi esercitato sul corretto procedere delle nuove generazioni.

In riferimento al tema dell'autonomia, si pone nel complesso la necessità di delineare la scuola come vera comunità ove concretare inedite forme di corresponsabilità educativa e di co-gestione delle iniziative, tutelando le competenze, i diritti e i doveri delle molteplici componenti coinvolte[1].

Lungo la linea tracciata si comprende meglio l'assunto intorno al quale ruota l'iniziativa promossa dall'Ufficio Nazionale per l'educazione, la scuola e l'università della CEI, alla quale stiamo partecipando. Esso (l'assunto) è il seguente: "Le comunità cristiane devono sentirsi maggiormente interessate a questo evento [la normativa sull'autonomia scolastica] e la pastorale dovrà necessariamente individuare nuove metodologie di presenza, di mediazione e di testimonianza dei credenti dentro il mondo della scuola e nell'orizzonte delle iniziative che le pubbliche autorità assumeranno".

2. La dimensione pedagogico-educativa dei soggetti collettivi extrascolastici

Poiché con il Regolamento sull'Autonomia delle istituzioni scolastiche acquistano particolare peso i soggetti collettivi presenti sul territorio "abilitati ad intervenire nella scuola e nell'extrascuola", appare necessario, a questo punto, tentare di chiarire cosa intendiamo, sotto l'aspetto pedagogico, con l'espressione di *soggetti collettivi*.

In via preliminare possiamo dire che i soggetti collettivi chiamano in causa la dimensione dell'autonomia politica e amministra-

[1] L. Pati, *La politica familiare nella prospettiva dell'educazione*, La Scuola, Brescia, 1995, pp. 338-339. Cfr. altresì R. Monnier, J.-P- Pourtois, *Relations école-famille. Formation des maîtres*, Labor, Bruxelles, 1987, pp. 47-76.

tiva dell'ente locale, secondo le indicazioni contenute nell'art. 5 della Carta Costituzionale, là dove si afferma la necessità di concretare "nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo". Detto articolo costituisce un principio essenziale dell'ordinamento politico italiano, poiché non si limita a razionalizzare settoriali esigenze di carattere tecnico bensì correla la natura democratica dello Stato al processo di divisione orizzontale della sovranità del medesimo. Pertanto, l'ente locale va visto come centro di elaborazione di piani di sviluppo che, sulla scorta di criteri generali (nazionali), devono poter rispondere alle esigenze della comunità locale. Tale nuova fisionomia dell'ente locale, secondo il mio modo di valutare le cose, ha cominciato a prendere corpo soprattutto in virtù del DPR 616 del 1977, che, attuativo dell'art. 117 della Costituzione della Repubblica Italiana riguardante le funzioni socio-assistenziali dell'Amministrazione Pubblica, ha innescato un processo organico di decentramento amministrativo e di autonomia politica in materia di assistenza e servizi sociali per famiglie e minori in condizione di bisogno. Esso ha attribuito agli enti locali responsabilità dirette ed esclusive, con limitati vincoli di soggezione gerarchica nei confronti degli organi centrali, i quali assumono un'esclusiva funzione di legislazione, pianificazione e coordinamento nazionali. Com'è noto, la legge Bassanini del 15 marzo 1997 n. 59, mentre con l'art. 21 introduce l'autonomia didattica e organizzativa della scuola, pone altresì i principi di riferimento affinché, con delega al governo, si emanino specifici decreti legislativi tesi a conferire a regioni ed enti locali alcuni compiti e funzioni amministrativi finora di competenza dell'amministrazione centrale.

Nella direzione tracciata, ben si comprende che l'ente locale non può né deve fare tutto in ordine agli interventi a favore di varie fasce della popolazione. Dei soggetti collettivi l'ente locale ha bisogno per perseguire un certo piano di sviluppo; essi, d'altro canto, sono espressione della capacità di autonomia e di organizzazione della popolazione. C'è urgenza che l'uno e gli altri s'ispirino a una nuova cultura delle istituzioni, che giovi al compimento di quella sorta di slogan pedagogico elaborato dal Gruppo europeo consultivo per i problemi sociali dell'infanzia e dell'adolescenza riunitosi a Oslo nel 1975: *To enable people to help each-other*, ovvero mettere in condizione le persone di aiutarsi reciprocamente. Oggi esso è idoneo a significare il nuovo ruolo inerente agli enti politico-amministrativi territoriali, ai quali si chiede di predisporre le condizioni atte a favorire la piena umanizzazione dell'assetto societario, quindi a coinvolgere le forze vive della comunità locale nel procedere della medesima lungo la direzione della corresponsabilità interumana.

C'è bisogno di un profondo mutamento qualitativo delle istituzioni, non soltanto di una riorganizzazione strutturale delle stesse, in modo da indurre inusitate modalità relazionali tra singolo e comu-

nità socio-civico-politica. Ovvero, c'è urgenza di un rinnovamento culturale delle istituzioni, in forza del quale predisporre piani operativi coinvolgenti le molteplici risorse della comunità sociale. Si tratta di capire che *i vari problemi, per essere risolti, non esigono semplicemente una legislazione progredita: questa deve diventare spinta per l'ideazione e il concretamento di una rete di progetti educativi differenziati e integrati.* In siffatto contesto si giustifica il parere di chi valuta gli enti locali come gli interlocutori privilegiati della riflessione pedagogica contemporanea. Le regioni, ma soprattutto i comuni sono "i nuovi soggetti storici", destinati a più contraddistinguersi come "strumenti" formativi della comunità educante. La dimensione comunitaria dell'educazione smette di essere un ideale utopico per farsi prassi. All'impostazione gerarchico-centralizzata viene opposta la programmazione educativa locale, in conformità a un piano di sviluppo generale organico e integrato, lungo l'asse dell'educazione permanente. Di questa, la programmazione educativa locale si mostra essere fattore costitutivo, il quale ora si sostanzia per di più del sostegno politico.

In via particolare, occorre cercare di precisare a quali soggetti collettivi possono essere riconosciute forme educative. L'esigenza in questione implica la rilevazione di un aspetto specifico, che, almeno nella prospettiva pedagogica, è dato dal tema dell'*intenzionalità*, cioè dalla preoccupazione strutturale e programmatica dei vari soggetti collettivi di concretare con la loro attività la seguente finalità principale: raggiungere traguardi di crescita e di promozione personale e comunitaria. Alla luce di questa notazione, va subito detto che i soggetti collettivi (extrascolastici) maggiormente rispondenti alla forma educativa possono essere identificati nei seguenti:

- *Le Associazioni Familiari.* La loro organizzazione ubbidisce in linea generale a precise esigenza educative, conformemente al dettato costituzionale che, con l'art. 30, assegna ai genitori il diritto-dovere di "istruire, mantenere, educare i figli". Esse vanno sempre più diffondendosi e secondo qualche osservatore dovrebbero radicarsi anche presso i comuni dei piccoli paesi o presso i comitati di quartiere delle maggiori città, in modo da raccogliere la viva voce delle famiglie facenti parte di una data realtà geografica e culturale. Si auspica che le associazioni familiari diventino un fattore costitutivo della comunità locale, di cui prendere in carico l'esame delle molteplici iniziative politiche alla luce della dimensione educativa familiare, dalla scuola al verde pubblico, all'organizzazione dei servizi socio-educativo-assistenziali, ai trasporti e così via[2].
- *Le Cooperative di solidarietà sociale.* Esse non si risolvono in enti erogatori di un certo servizio con lo scopo di trarre benefici economici. All'opposto, pongono alla radice della loro attività il principio

[2] L. Pati, *La politica familiare nella prospettiva dell'educazione*, p. 83.

dell'aiuto sociale. Ciò, se per un verso può far parlare di perseguimento dell'istanza pedagogica della società educante, per altro verso sprona a esigere per esse la tutela, anche giuridica, di modo che siano riconosciute come soggetti pienamente responsabili degli interventi effettuati e non già semplici risorse a basso costo di cui l'ente pubblico può giovarsi con discrezionalità.[3]

- *Le Associazioni ecclesiali.* Fanno parte del patrimonio socio-culturale italiano e con la loro azione spesso hanno anticipato le risposte istituzionali a determinati bisogni emergenti sul territorio. Oratori, gruppi ludico-ricreativi guidati, gruppi di aggregazione minorili, movimenti giovanili di volontariato e d'impegno sociale: questo e altro ancora ha contribuito in misura rilevante ad animare e vivificare la comunità locale, pur se spesso sono stati percepiti come presenze indebite e alternative ai sistemi d'intervento pubblici. La loro presenza sul territorio è più che mai vivace e non può essere sottaciuto il fatto che con la loro azione concorrono in misura rilevante all'attuazione dell'ideale della comunità educante.

Tra i soggetti collettivi menzionati, spiccano soprattutto le Associazioni Familiari, anche perché si presentano come elementi che hanno caratteristiche di trasversalità nei confronti degli altri due soggetti collettivi citati.

Pur se non rispondono in pieno al criterio pedagogico dell'intenzionalità, possono essere messi in luce altri soggetti collettivi, di cui l'ente locale può profittare per svolgere la propria azione. Essi sono i seguenti: Associazioni studentesche, Associazioni culturali, Associazioni ludico-ricreative, Associazioni di volontariato.

L'enfasi posta sull'intenzionalità dell'educare dei soggetti collettivi spinge a sottolineare alcuni aspetti educativo-formativi ancor più specifici dei medesimi:

a) necessità di partecipare all'elaborazione del piano di sviluppo della comunità elaborato dall'ente locale;
b) necessità di partecipare alla definizione di linee d'integrazione istituzionale, contro la gerarchizzazione e la marginalità degli enti e delle associazioni.

Ciò detto, approfondendo il tema emergono le seguenti esigenze:

a) Riconoscimento delle specificità propositive e operative dei vari soggetti collettivi, in virtù delle quali esaltare i singoli contributi arrecati, contro la logica del ricorso ai suddetti soggetti collettivi per sanare scompensi e mitigare inconvenienti che l'ente locale non riesce ad assolvere. Un esempio può essere quello delle associazioni ecclesiali, che sono da avvalorare nella prospettiva dell'offerta di contributi ai fini della corretta pianificazione/programmazione delle politiche giovanili e scolastiche.

[3] L. Pati, *L'educazione nella comunità locale. Strutture educative per minori in condizione di disagio esistenziale*, La Scuola, Brescia, 1996, pp.187-188.

b) Definizione, pubblicizzazione e confronto dei singoli progetti d'intervento da parte dei vari soggetti collettivi, nella logica dell'integrazione delle competenze e delle finalità. Un esempio può essere quello delle associazioni familiari, che dalla scuola sono da considerare interlocutori privilegiati: l'offerta formativa d'istituto, nella fattispecie, va vista come risultato del processo di partecipazione di docenti, genitori e altri soggetti sociali.
c) Professionalizzazione degli operatori, contro il semplice voler fare e la mera e aleatoria disponibilità a impegnarsi. Un esempio può essere quello del personale delle cooperative di solidarietà sociale e delle persone impegnate in attività di volontariato, che vanno professionalizzate e rese competenti

3. Condizioni per la collaborazione tra scuola e soggetti collettivi

Il discorso ora svolto, se riferito al tema che ci è stato affidato, fa emergere un interrogativo particolare: la nuova scuola dell'autonomia è pronta ad interloquire con i soggetti collettivi della comunità locale e soprattutto con i soggetti collettivi che la nuova normativa sollecita a diventare sempre più protagonisti?

Per rispondere alla domanda, conviene in via introduttiva considerare la legge n. 285 del 28 agosto 1997 riguardante le *"Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"*. Si tratta di una legge la quale, se per un verso tende ad avvalorare le risorse progettuali e associative della comunità locale, per altro verso mira anch'essa a favorire il raccordo tra ente locale e istituzioni territoriali. Tra queste, sono esplicitamente menzionati i provveditorati agli studi, i quali, insieme alle aziende sanitarie locali e ai centri per la giustizia minorile, al comma 2 dell'art. 2, partecipano con l'ente locale agli "accordi di programma", necessari per l'approvazione di "piani territoriali d'intervento della durata massima di un triennio, articolati in progetti immediatamente esecutivi". I Provveditorati agli studi, quindi le scuole, sono coinvolti formalmente in attività di squisita programmazione educativa territoriale, le quali, a loro volta, interpellano direttamente i soggetti collettivi.

Va altresì notato come, conformemente a quanto abbiamo già asserito circa la necessità generale che l'ente locale medesimo esalti i soggetti collettivi, anche nel citato comma 2 dell'art. 2 si precisi che "Gli enti locali assicurano la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento". Si ricava netta l'impressione di un'enfasi posta sulla capacità organizzativa e progettuale dei cittadini in generale, dei soggetti collettivi in ispecie. Tale capacità è vista anche nella prospettiva dell'ideazione di nuove forme di aggregazione e della creazione di nuovi servizi socio-educativo-assistenziali. Infatti, al comma 2 dell'art. 5, riguardante i suggerimenti attraverso cui perseguire la finalità dell'"innovazione e

sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia", è precisato che i servizi precedentemente suggeriti per bambini da 0 a 3 anni "non sono sostitutivi degli asili nido (...) e possono essere anche autorganizzati dalle famiglie, dalle associazioni e dai gruppi". Nel complesso, occorre dire che dall'ente locale i soggetti collettivi non sono relegati in una sorta di zona dello spontaneismo aggregativo: sono valutati per il contributo formale arrecato nel campo delle iniziative educative istituzionali. Tutto questo è da tenere in debita considerazione dalla scuola, se essa intende ampliare convenientemente la propria offerta formativa.

Non è arbitrario asserire che siamo dinanzi a normative, che prospettano una nuova articolazione tra pubblico e privato, tra capacità propositivo-gestionale dei cittadini organizzati e compartecipazione politico-amministrativa dell'ente locale. Proprio per queste ragioni si rende indispensabile, anche sotto il profilo legislativo, la chiarificazione delle modalità di rapporto tra ente pubblico ed ente privato, in modo da procedere lungo la via della sempre migliore specificazione delle convenzioni stipulate. Dal tema, come è facile dedurre, emerge l'idea della *collaborazione controllata*, idonea a sostenere la riqualificazione dell'intervento pubblico mentre promuove originali schemi di programmazione nel campo della politica sociale. L'avvaloramento del privato sociale permette al pubblico di rispondere in maniera adeguata e flessibile ai bisogni emergenti nel territorio, evitando di ridurre il problema a una questione semplice di costi e di perpetuare la logica dell'accentramento, a sua volta gravata da inadeguatezza operativa, dispendio economico, elefantiasi di funzionamento.

Ciò detto, acquista ulteriore significato l'interrogativo poc'anzi posto, vale a dire il domandarsi se la scuola dell'autonomia è pronta ad interloquire con i nuovi soggetti collettivi che nella comunità locale possono trovare origine e consistenza. La risposta a tale interrogativo può essere senz'altro positiva, a patto che la nuova scuola dell'autonomia coltivi di più la propria preoccupazione educativa. Nella fattispecie, occorre che la scuola dell'autonomia:

a) non finalizzi la propria apertura all'ambiente circostante soltanto in riferimento al processo d'insegnamento-apprendimento, a tutto vantaggio del divenire armonico dei soggetti ad essa affidati;
b) si riscopra come scuola della comunità, di là da qualsiasi enfasi posta sul perseguimento dei parametri europei e dalla tendenza al predominio interistituzionale e dall'inclinazione a separare la propria azione da quella tipica del settore extrascolastico.

Il fatto che la legge 285/97 collochi il Provveditorato agli Studi tra gli enti principali attraverso i quali l'ente locale stabilisce *"accordi di programma"*, in riferimento ai piani territoriali d'intervento e a progetti immediatamente esecutivi, lascia intendere che *il raccordo tra scolastico ed extrascolastico è da far uscire dal limbo delle buone inten-*

zioni, a tutto vantaggio di stretti rapporti di collaborazione e di cogestione delle iniziative.

In conclusione, il Regolamento sull'autonomia scolastica e la legge 285/1997 chiamano in causa l'ente locale come elemento atto ad avvalorare il contributo della scuola e dei soggetti collettivi per la costruzione della comunità locale.

4. L'attenzione dell'Ente locale verso l'istituzione scolastica e i soggetti collettivi

A questo punto, però, si tratta di valutare se i soggetti collettivi e la scuola sono percepiti anche da parte dell'ente locale come interlocutori significativi.

L'analisi di alcuni progetti elaborati in conformità alla legge 285/1997 manifesta come l'ente locale tenda a ripercorre vie tradizionali, senza tentare di avvalorare in modo originale il contributo della scuola e delle istituzioni extrascolastiche in ordine alle problematiche poste dai soggetti in via di accrescimento e dalle loro famiglie. La tendenza è quella di delegare settori dei progetti a soggetti associati (cooperative, associazioni, ecc.); di fare riferimento alla scuola in termini parziali e frammentari, non emergendo in modo chiaro il tipo di coinvolgimento attivo ad essa richiesto. Siamo giunti a questa conclusione, prendendo in considerazione dieci progetti elaborati nella provincia di Brescia, conformemente alle indicazioni della legge 285/1997. La griglia di valutazione costruita ha permesso di rilevare quanto segue:

1) *Finalità dei progetti.* Riguardano soprattutto le lettere a, c, d dell'art. 3 della legge n. 285 del 1997. Esse recitano quanto segue:
   * *lettera a)* - "realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri";
   * *lettera c)* - "realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche";
   * *lettera d)* - "realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche".

   I dieci progetti esaminati non prendono in considerazione sia *"l'innovazione e la sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia"*, secondo quanto asserito alla lettera b), sia le

"azioni per il sostegno economico ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con handicap al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia ed evitare qualunque forma di emarginazione e di istituzionalizzazione", come è precisato alla lettera e). Con molta probabilità, il trascurare le suddette due finalità dipende dal fatto che la loro assunzione avrebbe significato intraprendere una serie di iniziative, che avrebbero comportato un consistente impiego di risorse economiche. È ben vero, tuttavia, che l'omissione in parola inibisce la capacità di progettazione di nuove strutture educative e l'attenzione verso le famiglie con figli portatori d'*handicap*.

2) *Tipologia degli interventi.* È soprattutto di natura preventivo-promozionale e ludico-ricreativa. Spicca la scarsa attenzione per gli interventi riparatori, di ricupero delle situazioni di disagio esistenziale. Ciò suscita qualche perplessità, se lo si riferisce al fatto che la fascia d'età maggiormente considerata dai progetti esaminati è l'adolescenza/giovinezza.
3) *Destinatari.* Secondo quanto indicato dalla legge 285/1997, sono adolescenti e giovani, bambini in età d'infanzia/fanciullezza, famiglie "particolari" (inclini all'affidamento familiare, monoparentali, problematiche). È pressoché assente l'attenzione per i minori stranieri e per le loro famiglie, anche se il territorio bresciano è contraddistinto da un alto tasso d'immigrazione. Colpisce, d'altro canto, che il rapporto con l'istituzione scolastica, nei casi in cui è preso in considerazione, si risolva in iniziative di mero doposcuola, esaurendo in ciò "il potenziamento (...) di sostegno alla frequenza scolastica" (comma1, lettera c), art.4).
4) *Obiettivi perseguiti.* Riguardano soprattutto l'aggregazione/socializzazione, la prevenzione del disagio, il sostegno alla famiglia. La loro formulazione in linea di massima è generica. Con molta probabilità ciò è dovuto al fatto che quasi tutti i progetti presi in esame hanno trascurato di procedere alla rilevazione dei bisogni a cui intendono rispondere. Si ha l'impressione che il progetto d'intervento sia stato elaborato sulla scorta di suggestioni personali e di rilevazioni epidermiche, di là dall'impiego di adeguati strumenti di osservazione e di analisi del contesto ambiente. Vale allora la pena segnalare che per l'ente locale rilevare e soddisfare i bisogni dei soggetti-gruppi di una parte della popolazione vuol dire superare la logica di una politica dei servizi socio-educativi fondata sullo sterile intervento economico-assistenziale, a pro dell'ampliamento del proprio raggio percettivo e organizzativo, nella prospettiva del perseguimento di traguardi squisitamente axiologici. Tutti i bisogni settoriali, da quelli d'istruzione a quelli di assistenza economica, celano un'esigenza di formazione, da assumere come schema interpretativo. Tocca all'ente locale rilevare e appagare i bisogni, con una costante preoccupazione educativa. Ciò gli per-

metterebbe di guardare con occhio nuovo anche alla componente "educazionale", giacché lo solleciterebbe a pianificare in maniera sistemica e integrata le varie iniziative di settore, fino ad ora funzionanti in modo disarticolato e frammentario. L'attenzione alla dimensione educativa sottostante ai vari bisogni permetterebbe che i servizi e le iniziative nel campo della formazione, pur nella differenziazione degli àmbiti e della conduzione, perseguissero un obiettivo comune: l'educazione del singolo e della comunità cui questi appartiene.

5) *Strutture per l'attuazione del progetto.* Il riferimento principale è alla scuola, ai centri di aggregazione giovanile, agli oratori o ad altre realtà ecclesiali. Tuttavia, si tratta quasi sempre di un riferimento nominale o formale, non essendo chiarito il contributo che dalle istituzioni identificate ci si attende né tanto meno sono precisate le modalità e i tempi attraverso cui svolgere il rapporto di collaborazione. È da notare che alcuni progetti, essendo di per sé stessi alquanto generici, non chiariscono attraverso quali strutture intendono perseguire gli obiettivi fissati. L'accenno ad esse è disarticolato e spesso discutibile.
6) *Realtà associative coinvolte.* Sono in prevalenza le cooperative particolarmente attente ai temi dell'animazione, del tempo libero e dell'intervento socio-educativo. Ad esse si accompagna il riferimento generico agli oratori e alle scuole. Di entrambe queste ultime realtà, tuttavia, non sono identificati i referenti diretti, i responsabili, gli operatori (educatori, insegnanti). In alcuni casi, le realtà associative che s'intendono coinvolgere non sono specificate; così com'è arbitrario il collegamento tra obiettivi perseguiti e realtà associative identificate. L'intenzione di coinvolgere l'associazionismo familiare o gruppi di genitori è pressoché assente.
7) *Luogo specifico di coordinamento.* In genere è collocato presso l'ente locale (il Comune) o un assessorato. In alcuni casi è dichiarata l'intenzione di costituire un comitato, mediante il coinvolgimento dei rappresentanti delle realtà associative coinvolte o dei referenti politici dei Comuni.
8) *Attività svolte.* Prevalgono quelle ludico-ricreative, con l'organizzazione di giochi e di laboratori espressivi (musica, teatro, cineforum, ...). Seguono poi le attività per il sostegno scolastico ai minori, i corsi di formazione per genitori ed educatori. L'impressione che si ricava, in molti casi, è che si tenda a istituire sul territorio una serie di iniziative per lo svolgimento di attività, senza valutare se le medesime sono già svolte da altre istituzioni già operanti e con le quali avviare una vera e propria strategia di rete.
9) *Figure professionali coinvolte.* Prevalgono gli educatori professionali; seguono gli psicologi, gli assistenti e gli operatori sociali, gli esperti e i consulenti di varia natura, gli allenatori sportivi, gli inse-

gnanti e i responsabili degli istituti scolastici, i tecnici degli enti locali. Non è chiaro, tuttavia, il tipo di coinvolgimento delle suddette figure professionali, il loro àmbito d'azione, quindi il loro livello di responsabilità nell'attuazione e nella valutazione in *itinere* e finale dei vari progetti.

5. L'esigenza di una politica educativa del territorio

In fase conclusiva, è opportuno rilevare l'importanza che viene ad assumere, circa il rapporto tra scuola e soggetti collettivi di una certa comunità locale, la definizione di una politica educativa del territorio, elaborata secondo precisi valori atti a tutelare la specificità dei vari interventi nella strategia di rete interistituzionale, nella costante attenzione prestata al perseguimento di traguardi di crescita personale e comunitaria. Nel fare ciò, l'ente locale non può prescindere dalle varie forze sociali. Famiglie, scuole, sindacati, comunità religiose, centri culturali, partiti politici: tutti vanno coinvolti e motivati nell'elaborazione di una politica educativa, attraverso la metodologia della partecipazione.

C'è bisogno di dare spazio alla definizione comunitaria dei valori educativi, cui l'ente locale è tenuto a ispirarsi per poi trasformarli in piano d'azione. Tutto questo può costituire anche un momento significativo di educazione permanente, se sprona i singoli cittadini tanto all'accorta riflessione sull'essere persona, in un definito contesto storico, quanto alla disponibilità a confrontarsi e a collaborare. Diventa per essi occasione per riflettere sul senso del divenire personale e sociale.

Per il tramite della politica educativa del territorio è indispensabile che la scuola e i soggetti collettivi extrascolastici mettano a fuoco le possibilità di collaborazione e d'integrazione degli interventi. Attraverso l'elaborazione di una politica educativa partecipata, l'ente locale può veramente seguire una strategia, che integri le varie iniziative di settore e sostenga i singoli cittadini nel loro procedere quotidiano.

Nel complesso, è possibile dire che l'avvaloramento pedagogico-educativo dell'autonomia scolastica e dei soggetti collettivi può subire forti limitazioni, se da parte dell'ente locale non è avvertita l'esigenza di una profonda modificazione della propria logica di funzionamento.