

Il distretto scolastico

Aldo Visalberghi

con la collaborazione di

**Giorgio Ailulli
Luciano Benadusi
Giancarlo Ciullini
Giacomo Cives
Leslie Drew
Edmund J. King
Roberto Maragliano
Lucio Pagnoncelli
Donatella Palomba
A. Harry Passow
Umberto Pototschnig
Elena Sonnino Berio
Vittorio Telmon
Benedetto Vertecchi
ed altri**

LA NUOVA ITALIA

Indice

ALDO VISALBERGHI Potenzialità democratiche di un'innovazione	p. 1
I	
Genesi e problemi generali	
VITTORIO TELMON Cronache di una laboriosa gestazione	11
GIACOMO CIVES Scuola integrata, stato giuridico e distretto	65
UMBERTO POTOTSCHNIG Scuola-amministrazione: nuove prospettive	77
LUCIANO BENADUSI Distretto scolastico e servizi sociali	103
II	
Metodologia e funzioni	
GIORGIO ALLULLI Orientamenti nelle metodologie di distrettualizzazione	115
GIANCARLO CIULLINI Metodi di determinazione del distretto	125

LUCIO PAGNONCELLI

Il distretto scolastico e l'educazione permanente p. 137

ROBERTO MARAGLIANO e BENEDETTO VERTECCHI

Tecnologie educative e centri distrettuali 159

III

Esperienze straniere

EDMUND J. KING

Gestione statale e locale delle scuole degli Stati Uniti d'America 181

A. HARRY PASSOW

Problemi e tendenze evolutive del distretto scolastico statunitense 193

LESLIE DREW

Problemi e tendenze evolutive della gestione scolastica locale in Inghilterra 209

DONATELLA PALOMBA

Esempi di innovazione a livello comprensoriale 227

IV

Appendici

I. Il distretto secondo lo stato giuridico 245

II. Unità locale dei servizi 271

III. Apertura alle istanze sociali 274

IV. Bibliografia essenziale ragionata 280

Aldo Visalberghi

Potenzialità democratiche di un'innovazione

L'istituzione del distretto nell'ambito dei nuovi organi di governo scolastico è salutata da molti come l'innovazione più qualificante e la cerniera essenziale dell'intero sistema di democratizzazione della scuola previsto dalla legge delega sullo stato giuridico degli insegnanti. È anzi qualcosa di più, si osserva spesso, perché riguarda non solo gli insegnanti, ma l'intera società civile, e non investe solo la scuola di stato, ma una varietà di attività formative e culturali extra- e post-scolastiche.

Tuttavia provatevi a spiegare a una persona semplice, non addetta ai lavori, o a uno straniero che ne sappia poco delle nostre avventure verbali nel campo delle riforme educative, che cos'è il nuovo distretto scolastico in Italia. Vi troverete di fronte al paradosso che su di esso, sebbene non esista ancora, è più facile scrivere trattati, organizzare convegni e seminari, impostare grossi « numeri speciali » di riviste come il presente, che non dire in breve e chiaramente di che cosa si tratta.

Né questo dipende dal fatto che (al momento in cui scriviamo) il governo non ha ancora emanato le previste norme delegate, che dovrebbero dare anche al distretto fisionomia giuridica precisa. Non sono infatti ipotizzabili norme capaci di conferire una chiara struttura operativa a un istituto che la legge delega ha così programmaticamente svuotato di contenuto decisorio e responsabilità reali.

Secondo la legge, il distretto scolastico piuttosto che un

istituto nuovo, appare una larva di istituto: non ha poteri, non ha compiti gestionali (se non quelli che la Regione potrebbe affidargli in materia di assistenza), può solo fare proposte, stimolare, « promuovere ». Tutti gli altri organi collegiali previsti dalla stessa legge, dai Consigli di classe al Consiglio nazionale della pubblica istruzione, hanno poteri decisionali precisi almeno in qualche materia, il Consiglio di distretto invece non ne ha nessuno. Ma allora come mai se ne parla tanto e in tali termini? Forse perché, dopo averlo vagheggiato in ben diversa forma, molti di noi non vogliono riconoscerne il suo totale svuotamento, e preferiscono restare « prigionieri del sogno »?

Ma un secondo paradosso della situazione può enunciarsi così: che il distretto non sia « niente » nella rete degli organi dell'amministrazione scolastica statale, neanche un « sotto-provveditorato » (come pure da taluno è stato ironizzato) è un fatto positivo nella prospettiva di un suo auspicabile sviluppo in senso funzionale e democratico. Il distretto scolastico potrà in tal modo diventare qualcosa di ben reale nella rete delle autonomie locali. Questo, s'intende, nella misura in cui gli Enti locali, Comuni e Regioni particolarmente, vorranno muoversi in tale direzione.

Il distretto previsto dalla legge delega è un luogo dove si possono scambiare opinioni, elaborare proposte, progetti, programmi indirizzandoli a vari altri organi, dove dunque si possono almeno in teoria armonizzare istanze diverse, per le quali esso può d'altronde funzionare come cassa di resonanza. Piú di questo da solo non può fare, ma se gli Enti locali organizzeranno parallelamente e corrispondentemente, come già in alcuni casi stanno facendo, consorzi di Comuni o, nei Comuni maggiori, Consigli di circoscrizione o di quartiere investiti fra l'altro delle funzioni scolastiche che competono agli Enti locali (che non sono poche), allora il Consiglio di distretto potrà funzionare da commissione speciale *ad hoc* per tali funzioni. I suoi compiti propositivi e promozionali assumeranno almeno in quelle materie

efficacia e concretezza, e conseguentemente avrà maggiore autorevolezza anche la sua funzione di proposta e di stimolo nei confronti dell'amministrazione statale. In tal modo, e proprio in virtù di questa sua duplice natura, il distretto potrà giungere a costituire la sede ottimale di integrazione, sviluppo progettuale e gestione sociale di tutte o quasi tutte le attività formative e le iniziative culturali che si svolgono su di un territorio per iniziativa pubblica.

La legge 477 offre soltanto un *quadro di riferimento* per tali prospettive, né il relativo decreto delegato potrà offrire molto di più: i contenuti reali, l'azione concreta possono venire soltanto dalla volontà popolare, articolata nelle sue espressioni autonome di base.

Questa a noi sembra l'unica conclusione costruttiva cui si possa pervenire dopo un esame attento dello stato della questione, quale è reso possibile dalla lettura dei diversi contributi a questa silloge. È quanto tenteremo di dimostrare nel seguito di questo scritto introduttivo, passando rapidamente in rassegna sotto tale profilo le ragioni storiche e funzionali che hanno portato a ipotizzare prima, e poi a inserire, sia pur timidamente, nella legislazione scolastica, l'istituto del distretto.

Le esigenze donde è scaturita nel nostro paese la proposta del distretto scolastico sono apparentemente eterogenee, ma hanno un motivo comune che potremmo chiamare « dimensionale ». Si è trattato infatti di esigenze:

- a) di localizzazione e concentrazione (o « consolidamento ») delle istituzioni scolastiche;
- b) di trasporto di alunni, e di altri servizi di assistenza e sussidiari;
- c) di disponibilità di accesso per tutti ai diversi indirizzi di studio secondario superiore (fino al modello di scuola distrettuale « onnicomprensiva » a tale livello);
- d) di partecipazione popolare alla gestione o addirittura di gestione sociale dei servizi scolastici e formativi.

In tutti i casi si trattava di individuare le giuste

dimensioni territoriali e « umane » utili alla soluzione di problemi diversi, i cui collegamenti organici apparivano tuttavia sempre più chiari. Il distretto andava assumendo così fisionomia e dimensioni relativamente univoche pur in una serie di ipotizzazioni e progettazioni le più diverse, operate da Province, Regioni, Comuni, consorzi di Comuni, enti di ricerca e singoli studiosi.

Le esigenze in questione erano in massima parte specificamente connesse con le competenze degli Enti locali, tuttavia non ne veniva riproposto un semplice potenziamento delle responsabilità di questi nelle forme tradizionali, di quando, per esempio, i Comuni avevano la piena gestione dell'istruzione elementare. Il motivo « dimensionale » denotava anzi una crisi funzionale del vecchio sistema municipalistico estremamente frammentario ed eterogeneo, analoga a quella che esso incontrava nell'ambito sanitario, dei trasporti, dei servizi sociali.

Ma nello stesso tempo l'esigenza di una nuova unità gestionale giustamente dimensionata e tale da coinvolgere nel complesso dei sistemi formativi « la partecipazione studentesca, delle famiglie e della società civile organizzata » (punto nono del documento finale del Colloquio internazionale di Frascati OCSE-CERI del maggio '70 sulla riforma della scuola secondaria superiore) tendeva a creare un'indispensabile sede di integrazione fra le diverse competenze dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni. Allo Stato infatti compete l'istruzione generale, la cosiddetta assistenza scolastica « educativa » e la vecchia « educazione popolare », alla Regione l'istruzione professionale, l'assistenza scolastica « materiale », la programmazione territoriale e i servizi sanitari, alla Provincia aspetti dell'istruzione tecnica e connessi servizi d'orientamento, ai Comuni una parte preminente nell'edilizia scolastica e la medicina scolastica (trascuriamo competenze di minor rilievo e svariate sovrapposizioni di competenze). Esistono, è vero, possibilità di delega, ma difficilmente esse potrebbero fare defluire verso le unità minori tutte le competenze gestionali. Dunque, il complesso di tali

competenze deve trovare una sua armonica integrazione, e ciò è tanto più necessario quanto più ci si muove verso una concezione unitaria, anche se articolata, dei processi formativi.

Scuola, interscuola e doposcuola, orientamento scolastico ed opzioni curriculare, assistenza educativa e servizi medico-psico-pedagogici, formazione generale, formazione professionale e loro scaglionamento in forme di educazione permanente e ricorrente, sono tutti elementi che le moderne concezioni pedagogiche vogliono interagenti in modo sinergico.

Senza dubbio il distretto è potenzialmente la sede privilegiata di una siffatta integrazione. Esso si colloca a livello intermedio e ottimale perché le varie competenze vi si intreccino costruttivamente, e realizzino insieme l'educazione *pubblica* (e non soltanto *statale*: è in tal senso che noi recepiremmo l'esigenza di Pototschnig, che invece curiosamente suggerisce nella relazione qui pubblicata di rinunciare allo stesso aggettivo « pubblico »).

Ma il distretto configurato dalla legge delega è solo una circoscrizione territoriale e un consiglio con funzioni propulsive e consultive. Nelle norme delegate si potrà qualificare tali funzioni come compiti d'iniziativa e d'indirizzo in certe materie, ma non è possibile attribuirgli competenze decisionali e gestionali, ciò che d'altronde sarebbe superfluo e dannoso quando parallelamente ad esso si dia ed operi un ente territoriale autonomo dotato di poteri reali: il Comune nel caso di coincidenza territoriale, il Consiglio di circoscrizione nei grandi Comuni. È la via già spontaneamente imboccata in tante iniziative a livello locale o regionale. A tali enti, meglio che al distretto scolastico come tale, la Regione potrebbe delegare non solo l'assistenza, ma anche competenze in fatto di istruzione professionale, di assistenza sanitaria e di altri servizi sociali. Giacché non è detto che debba trattarsi di ente monofunzionale: non lo è certamente il Comune, non lo sono i Consigli di circoscrizione o di quartiere (a parte l'esigenza di rafforzarne in genere i poteri), non sarebbe necessario né forse oppor-

tuno che lo fossero neppure i consorzi distrettuali. In tutti i casi però sarebbe possibile realizzare una connessione stretta fra tali enti e i Consigli di distretto previsti: questi ultimi potrebbero avere compiti di consulenza tecnica continua e sistematica rispetto agli Enti locali (che sarebbe opportuno fosse espressamente prevista dai decreti delegati) e funzioni di coordinamento con le attività scolastiche di competenza statale, regionale e provinciale.

La soluzione è macchinosa solo in apparenza. In realtà, da un lato essa scaturisce dal modo stesso in cui si è andata sviluppando da noi l'idea di distretto, dall'altro presenta analogie rilevanti con la struttura delle L.E.A. (Local Education Authorities) britanniche, che non sono altro che gli Enti locali (contee o circoscrizioni di contea) che, in quanto agiscono in campo educativo, devono avvalersi di uno speciale *School Board* composto da consiglieri dello stesso Ente locale a ciò eletti e da una minoranza di membri cooptati.

Ma questa stessa analogia suggerisce che, perché il Consiglio di distretto possa funzionare come *School Board* di Comuni o consorzi di Comuni, esso dovrà riscuotere la loro fiducia. La sua composizione non dovrà essere troppo corporativa (come in certe bozze del decreto delegato relativo), il suo orientamento politico non dovrà essere troppo differente da quello espresso dalla popolazione in generale. Esso dovrà caratterizzarsi bensì per la competenza specifica dei suoi membri, ma una maggioranza almeno relativa vi dovrebbe essere assicurata ai rappresentanti del Comune o dei Comuni, i genitori dovrebbero essere eletti con democratica proporzionalità, le forze sociali rappresentate dovrebbero ricongegarsi a istanze socio-educative e non imprenditoriali.

Questa prospettiva tende però a escludere quella delega regionale dell'assistenza scolastica al distretto « statale », che è paradossalmente l'unica competenza gestionale per esso prevista, sia pure solo ipoteticamente, dalla legge delega. Ma escluderlo significa appunto evitare un paradosso, e insieme rispettare nella sostanza l'esigenza che fa auspicare una gestione dell'assistenza a livello di distretto piuttosto che di Comune troppo grande o troppo piccolo.

Il « doppio distretto » (statale ed ente autonomo) sarebbe probabilmente, come già accennato, la soluzione più efficace anche in ordine ai compiti di proposta e promozione che la legge assegna al Consiglio di distretto rispetto all'amministrazione statale. Quando il Consiglio esercitasse, sia pure indirettamente, poteri reali sul piano delle competenze degli Enti locali, sarebbe anche più ascoltato dal Provveditore e dal Ministero.

Altrimenti esso si ridurrà facilmente ad un organo burocratico di consulenza facoltativa, ad uno dei tanto relazionifici o programmifici che il nostro genio latino va inventando proprio perché allergico alla programmazione seria.

Non va sottaciuto il pericolo grave che è insito sempre nel creare organi democratici senza funzioni reali, a causa del senso di frustrazione che proviene dal troppo discutere senza poi poter decidere nulla. E il Consiglio di distretto è, fra tutti gli organi collegiali previsti, il più gravemente esposto a questo pericolo, con conseguenze che potrebbero riussire deleterie sullo stesso piano educativo più ampio.

Comunque noi non sosteniamo che vi debbano essere formule statiche e uniformi. Caldeggiamo un tipo di soluzione che ci sembra specialmente concreta ed efficace, e degna di essere sperimentata fra le altre, e più delle altre. In generale i distretti, oltre che *sede* di sperimentazioni di effettuarsi al loro interno, dovranno essere essi stessi *oggetto* di sperimentazione, sicché la massima varietà di (senate) soluzioni pratiche è la cosa più auspicabile, ed è prospettiva da tener presente nella stessa delimitazione territoriale (rispetto all'ampiezza, all'omogeneità o eterogeneità socio-economica, e così via).

Sicché il distretto scolastico a noi non appare solo come un'istituzione nata con la legge del 27 luglio 1973, n. 477, e che viene specificata in dettaglio da un decreto delegato. Il distretto « statale » è un momento formale, utile e necessario, di un più complesso e sostanziale processo di sviluppo della coscienza democratica e delle responsabilità di base in ordine ai problemi educativi, come anche ad altri problemi di crescita civile che esigono una riorganizzazione progressi-

va degli Enti locali, tale da creare circuiti di iniziativa, partecipazione e controllo al giusto livello (per servizi sanitari e sociali, trasporti, difesa ecologica, ecc.). Quest'ampiamento del discorso non riesce d'altronde evasivo rispetto alla tematica educativa. Al contrario, ne aumenta la concretezza e il significato. Il problema di istituire rapporti reali fra la scuola e la vita, e fra lo studio e il lavoro, non può trovare migliore soluzione di quella che coinvolga i giovani in attività di lavoro produttivo di servizio sociale direttamente utili alla comunità, e dalla comunità programmati e controllati (viabilità, difesa ecologica, servizi di assistenza di vario tipo, ecc.). Questa sarebbe altresì la via maestra verso un superamento della divisione sociale del lavoro che si sviluppi come generalizzazione dei compiti manuali e in sé meno gratificanti in forme di servizio obbligatorio anche a livello nazionale. Se di « città educativa » si deve parlare, secondo l'espressione di Edgar Faure, per rispondere in modo socialmente costruttivo alle tentazioni « descolarizzatrici », essa non può proporsi che nella dimensione umana di una comunità di lavoro e di servizio.

Ma già nel breve periodo il ruolo centrale e « rivoluzionario » del distretto non avrà concrete possibilità di profilarsi senza un impegno molto deciso e lungimirante da parte di Regioni, Province e Comuni, dal quale soltanto potrà iniziare un processo storico *reale* di riqualificazione democratica delle strutture educative.

* Il distretto « non esiste ancora » neppure all'atto di questa ripubblicazione in volume (ampliata con l'inserimento del contributo di L. Drew sulla situazione inglese e qualche aggiornamento), a quattro mesi di distanza, del numero monografico che « Scuola e Città » ha dedicato nell'aprile-maggio 1974 al distretto scolastico. I « decreti delegati » sullo stato giuridico degli insegnanti, fra i quali quello sugli organi collegiali e sul distretto, entreranno in vigore in novembre, ma non diverranno operativi prima della fine di questo anno solare. Per i distretti la procedura attuativa è ancora più complessa, giacché a stabilire la loro delibitazione territoriale devono democraticamente collaborare tutti gli enti locali di vario livello e i Provveditorati, prima della decretazione ministeriale. Il dibattito dovrà essere serio e impegnativo se il distretto dovrà essere, per iniziativa degli enti locali, un'occasione di nuova democrazia sostanziale, non una « larva di istituto ».

Scuola e educazione nel mondo 14

La prima parte di questo volume è di inquadramento generale, storico-sociale (Telmon), giuridico-pedagogico (Cives), politico-amministrativo (Pototschnig), politico-sociale (Benadusi).

La seconda parte verte sulla metodologia di formazione dei distretti (Allulli, Ciullini) e sulle loro potenziali funzioni più innovative, quali l'educazione permanente (Pagnoncelli) e l'impiego razionale e integrato delle tecnologie educative (Maragliano e Vertechi).

La terza parte è di carattere comparativo, e riguarda i distretti negli Stati Uniti d'America (King, Passow) e nell'Inghilterra (Leslie Drew), ed esperienze innovative attuate su base comprensoriale in Canada e nella Germania Federale (Palomba).

L'appendice riporta o riferisce i lavori di tre fra i più recenti convegni sul distretto, svoltisi due al Nord (Bologna e Abano Terme) e uno al Sud (Atella) quale documentazione esemplificativa del tipo di dibattito che va svolgendosi nel paese su questo tema, ed infine una bibliografia ragionata per il più possibile aggiornata ed esauriente (Allulli e Sonnino Berio).

Il tutto è preceduto da un'introduzione che non vuol essere una sintesi del vasto materiale qui raccolto, ma vuol fornire alcune indicazioni circa le prospettive di azione socio-educativa che a giudizio del curatore l'istituzione — sia pur fragile e formale — del distretto apre soprattutto all'iniziativa delle regioni e degli altri enti locali.