

## NUOVI ORGANI COLLEGIALI

*Da un democraticismo senza poteri al governo delle scuole autonome*

Contributo dell'Apef al Forum delle associazioni presso il M.P.I.

### PERCHE' CAMBIARE

Nell'affrontare, è il caso di dirlo, ormai da *troppo* tempo la questione del rinnovo degli Organi collegiali delle Scuole, non possiamo fare a meno di ribadire alcuni concetti generali, per noi imprescindibili, rispetto alla *ratio* che questa legge deve avere alla luce dell'innovazione che deve realizzare. Una legge che parta dalla necessità di efficienza organizzativa ed efficacia didattica, per *poi* determinare le eventuali forme della partecipazione. Esattamente l'opposto di quanto si è praticato finora, visto che si sono rese logicamente e fattualmente prioritarie le forme della **partecipazione** delle varie componenti rispetto alle necessità del **governo** delle scuole.

Perché la "partecipazione coatta", quella partecipazione frutto non già della libera, consapevole scelta di artefici di una comunità educativa, ma delle prescrizioni legislative, dei riti assembleari, elettorali, cartacei e burocratici ormai ha fatto il suo tempo. Non serve più quanto ha caratterizzato l'esistenza degli Organi collegiali "partecipativi", la cui spinta democratica, indubbia negli anni '70, si è presto arenata di fronte al centralismo ministeriale e al principio di priorità procedurale rispetto a quello di funzionalità. Cosicché, nel corso degli anni, è risultato arduo ogni tentativo di far emergere energie umane ed intellettuali, di progettualità fondate sulle competenze, di possibili vere collaborazioni fra le diverse componenti della comunità scolastica, di voglia di fare gratificata dai risultati conseguiti. E valorizzazione della qualità, affidamento di responsabilità, valutazione dei risultati, sono stati sempre tenuti in subordine, in omaggio alle procedure partecipative.

Per anni sono stati chiamati al voto, ancorché sempre più stancamente, studenti, genitori, insegnanti, bidelli, per insediarsi in organismi apparentemente decisionali. Apparentemente, appunto, perché, in verità, non c'era quasi niente da decidere. Le decisioni erano tutte contenute nella pletora di circolari. Che erano solo da ratificare, scimmiettando modelli politici, costruendo parlamentini per passerelle sindacali, teatrini di "dibattito", liste e motti elettorali. C'era da mandare qualcuno a "rappresentare" visioni del mondo, non certo (salvo eccezioni peraltro destinate a incagliarsi nelle pastoie burocratiche) **a contribuire e a risolvere i problemi concreti delle scuole, degli alunni, dell'insegnamento, dell'apprendimento.**

## L'URGENZA

Non possiamo non ricordare che il Parlamento è stato investito della questione nel '97, anno in cui è stata varata la legge Bassanini (L. 59/97) e che ben due legislature si sono impegnate su questa questione senza successo. Le scuole non possono più aspettare. Non sfugge ormai più ad alcuno che il sistema istruzione si muove oggi in un quadro sociale e di riforme profondamente mutato da quello normato dai Decreti delegati del '74 che, pur avendo svolto la loro funzione storica, ormai esaurita, si sono dimostrati fallimentari sotto diversi aspetti. Troppi contenziosi, troppe disfunzioni si stanno verificando per l'evidente discrasia fra norme sull'autonomia, definizione delle competenze e dei poteri delle nuove figure dirigenziali e strutture vecchie di quasi trenta anni, quali sono quelle definite dai decreti delegati del '74 che rimangono ancora sullo sfondo a fungere da elemento contraddittorio tra un'autonomia che avanza ed un sistema di gestione e responsabilità incompleto.

E' dall'analisi di questo fallimento, imperniato nella **cogestione partecipativa** e nell'**assenza di strumenti reali ed efficaci di "governo"** dei suoi organi, che bisogna individuare i nuovi criteri che li rendano idonei alle esigenze dell'Autonomia, alla luce dei rapporti profondamente mutati tra funzioni dello Stato centrale e delle autonomie funzionali locali, quali sono appunto le istituzioni scolastiche. Va pertanto ridisegnato con chiarezza e congruità il quadro dei poteri, che deve vedere necessariamente rafforzati, ma prima di tutto ben individuati, le responsabilità e gli strumenti degli organi di governo della scuola rispetto al potere centrale. Per dirla con il compianto Piero Romei, è necessario sostituire al concetto di *collegialità* quello di *collettività* che implica un risvolto ben più sostanzioso in termini di responsabilità dei singoli.

## IL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE

Quella sugli Organi collegiali dovrà essere una legge **snella** che fissi solo le linee generali e il quadro complessivo di riferimento, così da consentire la più ampia capacità di "autodeterminazione" organizzativa alle singole istituzioni, nel pieno rispetto dell'Autonomia che solo così, da norma concessa, assume concretamente la valenza di un diritto giuridico e costituzionalmente riconosciuto. Infatti, l'Autonomia, giuridicamente intesa, non può che portare al riconoscimento del **principio di autodeterminazione** delle scuole. La Riforma del titolo V della Costituzione prevede, infatti, la clausola di tutela dell'Autonomia delle istituzioni scolastiche e non esaurisce la materia istruzione alla legislazione concorrente Stato-Regioni, proprio al fine di assicurare alle scuole, adeguati margini di intervento.

La responsabilizzazione professionale dei dirigenti e dei docenti e la distinzione degli ambiti di operatività sono quindi i cardini su cui poggiare il sistema decentrato dell'Autonomia.

## IL GOVERNO DELLE SCUOLE

Il soggetto dell'ultimo DDL parlamentare discusso nella precedente legislatura, era stato esplicitato come: **"Norme concernenti il governo delle istituzioni scolastiche"**. Il termine *governo*, opportunamente introdotto, trae la sua origine proprio dall'art. 21 della Legge 59/97 contrapponendosi naturalmente all'idea di collegialità partecipativa propria dei Decreti delegati.

Il senso è chiaro alla luce dell'Autonomia: nel momento in cui lo Stato riduce le sue funzioni di governo centrale (e quindi le responsabilità), queste necessariamente devono essere assunte dalle istituzioni scolastiche locali.

Questo in altre parole sta a significare che la "collegialità coatta" e la **partecipazione senza responsabilità e senza competenze** ha fatto il suo tempo ed è ormai improponibile. Vi è quindi una precisa necessità di "governare" le scuole, basata su un principio condiviso (come affermato anche da un parere del CNPI del 2004) di distinguere tra i poteri e le relative responsabilità di **gestione, indirizzo e controllo**.

## IL PRINCIPIO DI COMPETENZA

Se l'Autonomia didattica, di ricerca, organizzativa e finanziaria amplia il quadro delle decisioni da assumere, **va ridotta la cogestione con l'utenza**, che inevitabilmente confonde l'individuazione delle responsabilità per una gestione efficace delle istituzioni scolastiche. Non v'è dubbio che la scuola pubblica autonoma deve rispondere del pubblico denaro, è quindi conseguente che le responsabilità siano saldamente ancorate a chi le deve assumere **per legge** in omaggio ad un irrinunciabile **principio di competenza**, che è alla base del conferimento di qualsiasi responsabilità decisionale nella Pubblica Amministrazione (come è ad esempio negli organi di governo delle strutture sanitarie) affinché, di conseguenza, i cittadini, dentro e fuori le scuole, siano sempre in grado di capire chi e perché è responsabile, nel bene e nel male, di quel che accade.

La partecipazione dell'utenza, auspicata, condivisa e sollecitata, deve tuttavia limitarsi a funzioni di **proposta e di controllo** nell'ambito degli organi di cui farà parte.

La legge dovrà rendere la componente docente pienamente responsabile delle scelte di cui ha competenza; dovrà consentire l'emersione di quegli elementi di professionalità che fino ad oggi sono stati mortificati; dovrà contenere anche possibili strumenti che favoriscano l'introduzione di quelle funzioni diversificate per gli insegnanti, senza le quali il cammino dell'autonomia didattica, vero cuore dell'autonomia, sarà ancora una strada in salita.

A sostegno di questo dovrebbero essere sottratte alla contrattazione sindacale d'istituto, tutte quelle materie che sono di esclusiva competenza del Collegio, con l'obiettivo di un ridimensionamento forte delle RSU nella vita professionale dei docenti e dell'Istituzione scolastica.

Riteniamo importante sottolineare che, in un'ottica di competenze, la funzione di indirizzo didattico della scuola debba essere preservata da una deriva potenziale verso una didattica troppo dipendente dalle richieste dell'utenza, dal momento che prima di essere un servizio essa ha responsabilità *di istituzione formativa pubblica*.

## LE CARATTERISTICHE dei NUOVI ORGANI

Fatti salvi il Consiglio della scuola (di Istituto o di Amministrazione) che risponde del denaro pubblico e il Collegio dei Docenti, organo tecnico e luogo delle competenze professionali (e non più, si spera, degli scontri sindacali), la decisione su ogni altro organismo dovrebbe essere lasciata alle Scuole. Pochi e chiari articoli, quindi, per pochi e liberi organismi di governo. Liberi sia dallo Stato centrale che dalle smanie di controllo degli Enti Locali.

Una legge priva di rinvii a normative secondarie, fonti di infiniti contenziosi: una dirigenza, un organismo di indirizzo, un altro specificamente professionale e un organismo per assolvere quella che è una fondamentale funzione delle scuole autonome: **la valutazione**. E poi i luoghi di riunione di genitori e studenti, per un confronto propositivo.

Riteniamo, inoltre, che si dovrebbe evitare di entrare nel perverso meccanismo delle **"quote" di rappresentanza**: tanto ad una componente, tanto ad un'altra, per non riprodurre la logica delle fazioni, delle contrapposizioni.

### **Il Consiglio della scuola**

Riteniamo che, in futuro, debba essere il **Dirigente scolastico**, piuttosto un genitore, a presiedere il Consiglio della Scuola. Si applica così il principio di competenza piuttosto che di generica rappresentanza nel momento in cui sono sopraggiunti due fatti dirimenti dal '74: la gestione onerosa di un'autonomia finanziaria, e l'assunzione di responsabilità giuridica da parte dei capi d'istituto, diventati Dirigenti. Oggi, responsabilità decisionali e di programmazione dell'organo sono affidate a persone, nella stragrande maggioranza dei casi, impreparate ad esercitarle. Sugeriamo, inoltre, una clausola di esclusione della componente studentesca (se ancora in condizione di minore età) dall'approvazione dei documenti contabili fondamentali. Diversamente con quale tipo di responsabilità personale e patrimoniale parteciperebbero studenti minorenni a questo processo decisorio?

Ribadiamo che la funzione di genitori e studenti deve limitarsi a funzioni di indirizzo e di proposta e non di programmazione.

Siamo d'accordo all'apertura verso le componenti esterne, **ove la scuola lo ritenga opportuno**, e ove esistano esperti. La norma andrebbe flessibilizzata in favore di una presenza non rigidamente continua, ma legata alle esigenze contingenti.

Siamo parimenti favorevoli alla presenza del rappresentante della proprietà (chi ha fatto parte dei C.d.I. sa quanto sia appropriata e necessaria questa scelta).

## Il Collegio dei docenti

Riteniamo che, per il sopraccitato principio di competenza, l'organo tecnico-professionale dei docenti vada **presieduto da un docente**, che dovrà avere anche funzioni di **coordinatore della didattica**, tenuto conto del fatto che le competenze didattiche dei capi di Istituto, ormai con la loro collocazione verticale su tutto il percorso formativo, sono state di molto diluite, per allargarsi verso le altre complessità richieste dalla scuola dell'autonomia, rendendo il dirigente quindi sempre meno idoneo a presiedere l'organo tecnico della didattica. Per motivi di opportunità siamo favorevoli ad indicare una suddivisione del Collegio in **Dipartimenti per aree disciplinari** per una sua più efficace organizzazione, le cui modalità organizzative devono essere recepite nel Regolamento d'Istituto.

## Nucleo di valutazione

Riteniamo che questo sia un organo fondamentale per realizzare finalmente quella cultura della **valutazione e autovalutazione** senza la quale l'autonomia del sistema istruzione non può seriamente decollare. Va specificato che la funzione del Nucleo non dovrebbe essere quella di valutare persone ma solo aggregati funzionali (classi, gruppi di livello, la scuola nel suo complesso). Rimandando all'autodeterminazione delle scuole, ne devono far parte **soggetti tecnicamente qualificati**: un numero adeguato di docenti "esperti" nel campo della valutazione, con competenze formate e certificate, nonché esperti esterni nominati, con la dovuta flessibilità, dal consiglio della scuola. I risultati della valutazione e del periodico interfacciamento con l'INVALSI, dovrebbero essere resi pubblici per uscire finalmente dall'autoreferenzialità e realizzare quella **accountability** che l'Europa ci chiede.

## Consigli di classe

Gli attuali consigli di classe andrebbero trasformati nella funzione principale ed esclusiva di Organi di valutazione collegiale degli alunni, dove i docenti, nell'esercizio della propria responsabilità professionale, valutano in sede collegiale i livelli di apprendimento degli alunni, periodicamente ed alla fine dell'anno scolastico e ne certificano le competenze in uscita, in coerenza con i profili formativi relativi ai singoli percorsi di studio e secondo

modalità organizzative indicate dal regolamento di istituto.

**L'iter di questa legge, pena la sua inutilità sul piano dell'efficacia, dovrebbe andare di pari passo con quella che ridisegna lo stato giuridico degli insegnanti nell'ambito di quelle funzioni complesse di cui necessita la realizzazione dell'Autonomia e di cui c'è assoluto bisogno, alla luce dei principi che devono ispirare il nuovo assetto degli Organi di governo.**

Il Comitato tecnico, cui fa riferimento il testo del C.d.M. per il monitoraggio del P.O.F., dovrebbe essere costituito, infatti, da docenti "specializzati". Diversamente, la **sola** attribuzione della dirigenza ai capi d'istituto secondo il disposto dell'art. 21 della L.59/97 e non anche delle nuove figure professionali dei docenti, come indicato al comma.16 dello stesso articolo, ha finito per costruire un sistema di responsabilità piramidale e non **a rete, di responsabilità e leadership diffusa, come richiede l'Autonomia**. Lo stentato avvio del processo di "autonomizzazione" delle scuole ne è il palese risultato.

## **NOTE al testo del DDL presentato dal Consiglio dei Ministri**

Con la memoria storica delle difficoltà che ha incontrato, trasversalmente a tutte le legislature precedenti, il percorso di questa legge, si condivide il ricorso alla delega, però con due condizioni irrinunciabili:

1. I principi e criteri ispiratori siano meglio e più ampiamente definiti affinché la legge possa sottoporre, con sufficiente chiarezza, al dibattito parlamentare la "filosofia" che la sottende.
2. La successiva fase di ascolto delle Commissioni parlamentari di Camera e Senato, prevista per i relativi decreti legislativi, deve essere la più ampia possibile in termini di coinvolgimento delle associazioni e della rappresentanza reale della Scuola.

E' pleonastico sottolineare la necessità della più ampia e non ideologica condivisione di questa legge da parte della Scuola.

*Paola Tonna*

*Roma 28 febbraio 2007*