



## Verso la Conferenza di programma 2021

### Seminario di analisi, discussione e proposta sul tema

#### GOVERNANCE, DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE

La scuola ha subito negli ultimi anni cambiamenti profondi, corrispondenti ai cambiamenti nella società, a volte anche inconsapevoli.

Dal 1974 ai primi anni del 2000 sono stati creati grandi strumenti di partecipazione democratica all'interno della scuola che hanno modificato profondamente l'idea e l'organizzazione degli organi di governo interno. Ma è mancata una forte azione di manutenzione e di implementazione degli stessi, in corrispondenza a un forte calo della partecipazione ad ogni livello sociale e politico nella società.

I cambiamenti che avvengono all'esterno hanno forti ripercussioni all'interno della scuola: la carenza di opportunità di lavoro comporta spesso la scelta di lavorare a scuola perché questo è quello che il mercato offre, non per considerazioni o scelte professionali. Il grande numero di precari che si crea a causa della mancanza di programmazione nelle assunzioni e di una chiara visione dei bisogni della scuola, produce scarsa consapevolezza professionale del proprio ruolo e dei compiti all'interno delle scuole e degli organi che contribuiscono al complesso sistema della governance.

Esattamente come avviene nella società e nella politica; ci si confronta su temi specifici ma non sulla visione, si ratificano le decisioni, non si discutono le stesse. L'esercizio della democrazia si riduce all'esercizio della delega.

#### GOVERNANCE E DEMOCRAZIA

Negli anni si è dimostrato molto difficile realizzare una riforma degli OO.CC.. E' sempre mancata una visione politica e culturale della scuola, laica e autonoma dai partiti, che affronti in maniera organica la questione della governance.

Gli OO.CC. risalgono al 1974 e da allora non sono mai stati modificati e la Dirigenza Scolastica è stata inserita nello schema organizzativo della governance delle scuole senza armonizzare né i compiti né i rapporti con il Collegio Docenti e il Consiglio d'Istituto. I microinterventi effettuati negli anni hanno reso solo più confuso il quadro.

Il Ds, all'interno del rapporto con Organi equiordinati, si ritrova ad essere garante delle procedure in collegi nei quali non è sempre possibile discutere approfonditamente, dove si approva spesso all'unanimità perché non sempre c'è consapevolezza e conoscenza dei propri ruoli e, soprattutto non c'è responsabilità rispetto alle decisioni

prese. Una volta esperiti le formalità e gli adempimenti richiesti i comportamenti individuali sono liberi e autonomi. Mancando la responsabilità delle scelte, la democrazia diventa la ratifica delle decisioni.

C'è una notevole differenza tra democrazia di relazione, che dipende dai comportamenti e dalle scelte individuali e democrazia come luogo in cui si sceglie. E' quindi necessario riflettere su quali scelte siano possibili in questo momento e con questi organi di gestione. Deve essere chiaramente identificato cosa debba essere oggetto di decisione democratica e quali siano le competenze di ogni organo, nonché le modalità organizzative. Non basta che il Ds sia democratico perché lo sia anche la scuola.

Assistiamo ad un cambiamento anche nei compiti del Dirigente scolastico, sempre più spesso il terminale esecutivo di una serie di organi e organismi esterni alla scuola, non sempre legati direttamente alla scuola, ma che si inseriscono negativamente nella gestione e nei rapporti con gli OO.CC., non consentendo a volte nemmeno la normale condivisione con le figure dei collaboratori. Inoltre ci sono ormai enormi quantità di indicazioni ministeriali indirizzate esclusivamente al DS, senza alcun riferimento agli OOCC. Dato che non c'è il tempo di adempiere a tutte le richieste che provengono dagli Uffici centrali e periferici, questi compiti sono tutti delegati al DS. Compiti che comunque rimangono competenza del Collegio e il DS, anche per evitare di convocare una decina di Collegi straordinari l'anno con uno o due giorni di preavviso, si assume responsabilità decisionali che non gli competono e che poi potranno essere anche contestate in Collegio.

Non solo, ma il Ds non ha più la possibilità di occuparsi di tutta quella parte dei suoi compiti che riguarda la didattica, il benessere del personale e degli alunni nella scuola. Sarebbe necessario pensare a scuole meno numerose per avere ancora il tempo di occuparsi dello sviluppo culturale della scuola, fondamentale per lo sviluppo culturale del paese.

La democrazia scolastica è intaccata pesantemente da questo tipo di organizzazione e dalla situazione sempre più complessa che si è venuta a creare nel corso degli anni. La concezione aziendalistica della scuola secondo il modello neoliberista dell'organizzazione piramidale non funziona, è ampiamente superato. Bisogna trovare nuovi equilibri tra l'esigenza di una buona organizzazione e la partecipazione democratica alle scelte. Indispensabile individuare le strutture necessarie per implementare l'autonomia scolastica. Le norme esistenti non funzionano più perché ormai inadeguate alla gestione delle Istituzioni scolastiche attuali. E' necessario cominciare a riflettere in modo serio all'interno delle scuole con tutto il personale, sul ruolo e sul funzionamento degli Organi Collegiali. Dobbiamo pensare a costruire un sentimento collettivo con una ampia discussione nelle scuole e con il coinvolgimento di tutte le componenti interne e le associazioni, su come cambiare le regole, per ritrovare la vera democra-

zia, che si manifesta sia nelle procedure, ma soprattutto nella cultura della democrazia.

## PARTECIPAZIONE

La partecipazione dentro e fuori la scuola è indispensabile per avere una buona scuola. Al calo di partecipazione che si è verificato anche a livello sociale e politico va affiancato un esame accurato di come si siano modificati i canali e gli strumenti della partecipazione, modifiche su cui influisce molto l'età anagrafica di chi partecipa. Per questo riteniamo che un'analisi sulle possibilità che offrono i nuovi strumenti tecnologici di comunicazione vada affrontato senza pregiudizi, tenendo conto delle esperienze fatte nelle scuole e pensando ad una possibile integrazione. E' ormai diffuso in molte scuole un modello organizzativo che integra le attività in presenza con quelle a distanza e questo già prima del lungo periodo legato all'emergenza covid. Questo modello può consentire di ricreare nel tempo, partendo da gruppi di lavoro fino ad arrivare al Collegio, le modalità partecipative professionali e potenziarle nei vari campi della semplificazione della modalità di trasmissione delle comunicazioni, del coordinamento organizzativo, della discussione e riflessione diffusa e della condivisione. Anche l'esperienza della didattica a distanza andrà studiata e valutata con molta serenità e senza pregiudiziali.

Le esperienze dei gruppi di riflessione di alcuni docenti e Dirigenti scolastici in due istituti hanno confermato la difficoltà di gestione di Collegi Docenti molto numerosi, sottolineando l'impossibilità di una reale e approfondita discussione all'interno del Collegio e di fatto rendendo impossibile una partecipazione democratica e consapevole.

Uno dei gruppi di riflessione che ha lavorato all'interno di una scuola superiore, ha esaminato , quali interventi e con quali strumenti intervenire sull'organizzazione del Collegio per renderlo efficiente e partecipato.

Partendo dall'esame delle funzioni attribuite dal T.U. del 1994 si potrebbe distinguere tra quelle che necessitano del Collegio plenario, come la progettazione e la programmazione didattica ed educativa e quella parte di attività e procedure che potrebbero essere invece attribuite a parti di Collegio, a commissioni o dipartimenti. Non si ritiene però sufficiente normare con un Regolamento interno del Collegio di ogni scuola, che porterebbe comunque a comportamenti difforni sul territorio. E' invece necessario un intervento normativo nazionale.

Si è più volte sottolineato che le dimensioni delle scuole, l'alto numero dei docenti che fanno parte dei collegi contribuiscono a svuotare di senso la partecipazione democratica alla decisioni, oltre a rendere sempre più distante il lavoro del DS. E' ne-

cessario quindi ripensare il dimensionamento delle scuole che negli anni ha favorito la creazione di istituti scolastici enormi, con Collegi Docenti formati da un numero sempre più grande di Docenti, privando il Collegio stesso della possibilità di discutere e di confrontarsi, di fare in fondo scelte consapevoli.

Un altro gruppo di riflessione di un istituto comprensivo ha sottolineato la difficoltà di rendere organiche tra loro le varie componenti di un Collegio (infanzia, primaria, secondaria di primo grado) e di rendere partecipata la discussione di argomenti (vedi approvazione libri testo) che riguardano solo una parte dei docenti e non si ritiene siano di interesse o abbiano ricadute su tutto il Collegio.

La formazione del personale docente nel senso della costruzione di consapevolezza della responsabilità, dei diritti e dei doveri, diventa in questo quadro necessaria, sia rispetto alla formazione in ingresso, sia a quella universitaria. Così come si rende necessario un lavoro di chiarezza sulla definizione del significato di libertà di insegnamento e della sua interpretazione e declinazione all'interno della scuola.

Diversa la situazione dei Consigli di classe dove è più concreta la partecipazione e la discussione, pur con differenze sostanziali a seconda dei gradi di scuola. Evidente la curvatura diversa ad esempio alla primaria, dove la discussione si incentra preferibilmente sul benessere dei bambini, rispetto alla secondaria inferiore, ma anche superiore, dove la curvatura è più indirizzata sulla valutazione.

Indispensabile procedere all'eliminazione del precariato con un programma ministeriale di forti assunzioni. Il precariato, infatti, determina una grave mancanza di stabilità e di continuità nel lavoro e non facilita la conoscenza della realtà scolastica in cui si lavora, né la possibilità di dare un contributo di senso.

La situazione dei Consigli d'istituto è molto simile, ma essendo un organo elettivo, si presupporrebbe una consapevolezza e un interesse che invece, durante gli anni, è venuto meno. Alcune componenti faticano ad essere rappresentate. La componente genitori non sempre esprime comportamenti propositivi o di miglioramento, a volte si identifica con la lista elettorale in cui si viene eletti. Sempre più importante e pressante è diventata nel tempo la necessità di rivedere compiti e funzionamento dell'organo, ma soprattutto anche in questo caso è necessario e importante attribuire chiaramente la responsabilità che deve seguire alle decisioni prese dall'organo.

Di norma anche nei Consigli d'istituto ci si attendono dal DS proposte e soluzioni che il Consiglio poi si appresta a deliberare. Spesso il ruolo del Presidente, ricoperto per legge da un genitore, è di pura rappresentanza: ordine del giorno, convocazioni e conduzione del Consiglio sono ad esclusivo appannaggio del DS. Si è notato come in questo momento la componente più rivendicativa e più propositiva sia quella degli studenti.

Riteniamo che gli interventi debbano tenere conto di alcuni obiettivi fondamentali, come dare stabilità e senso al sistema delle rappresentanze, rendendo significativa-

mente vantaggiose le pratiche partecipative e questo sarà possibile solo se verrà ristabilito il principio che la voce di ognuno conta e la trasparenza delle scelte fatte.

Ogni discussione sulla riforma degli Organi di Governance delle scuole deve tener conto della giusta valorizzazione della professionalità docente, sia in rapporto al problema della carriera docente che nell'ambito dell'accertamento e del riconoscimento anche economico delle competenze utili allo svolgimento di alcune funzioni. Questo tema è di difficile soluzione perché potrebbe implicare una sorta di middle management, ma va affrontato e discusso senza preclusioni e superando la vecchia visione aziendalistica della scuola, perché è necessario avere persone formate e competenti e non soltanto persone di buona volontà.

## RAPPRESENTANZA TERRITORIALE DELLE SCUOLE AUTONOME

La mancanza di Organi territoriali di rappresentanza delle scuole autonome ha escluso le scuole dalla possibilità di partecipare alle decisioni che le coinvolgono e che vengono prese da organismi esterni senza possibilità di intervento o di condivisione. Basti pensare al dimensionamento scolastico, alla programmazione e gestione di interventi di edilizia scolastica, alla gestione dell'emergenza covid. Il Dirigente Scolastico si trova spesso ad agire in questa situazione come mero esecutore di decisioni prese da altri.

E' necessario quindi ripensare e riflettere sull'istituzione di rappresentanze territoriali delle scuole autonome per poter discutere e prendere parte alle decisioni di interesse delle Istituzioni Scolastiche.

La rappresentanza delle scuole autonome deve realizzarsi con modalità diverse, a seconda della tipologia e della finalità delle decisioni da prendere, degli interventi da effettuare e degli altri organi con cui condividere le decisioni.

Bisogna distinguere tra una rappresentanza istituzionale e una rappresentanza partecipata e democratica, tra la Rappresentanza delle scuole autonome in rapporto agli enti territoriali e dell'Amministrazione e la Rappresentanza delle componenti del mondo della scuola (Dirigenti scolastici, docenti, personale ATA, studenti genitori).

## CONCLUSIONI

La complessità di rapporti tra organi equiordinati fra loro è inizio e fine di un circolo che risulta vizioso, meglio contorto per una serie di sovrastrutture che derivano dalla sovrapposizione di norme e soprattutto dai mutati atteggiamenti che abbiamo modo di constatare quotidianamente all'interno della scuola.

La relativa capacità delle istituzioni nel dare risposte congrue e tempestive si manifesta nel crescente disorientamento del corpo docente; la scuola è legata ad adempimenti talvolta pesanti di cui gli addetti ai lavori spesso faticano a capire il senso.

Devono cambiare le norme e si deve ripensare il ruolo della scuola nella società, creare la sostanza della comunità educante dove la fiducia reciproca fra i vari organi funga da tessuto connettivo e sia foriero di buone pratiche da parte di tutte le componenti. Accoglienza e lungimiranza devono essere le parole chiave che ispirano le norme di una scuola che insiste su un territorio, raccogliendone le istanze e portando a compimento il percorso educativo di ogni bambino e ragazzo.

Approfondimento:

### **Un percorso storico**

**31 maggio 1974 il D.P.R. 416** istituiva e ordinava gli organi collegiali della scuola: sia quelli di circolo o di Istituto, che quelli territoriali (distrettuali, provinciali e nazionali).

**D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275** Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59. All'art 7 è prevista la possibilità per le scuole autonome di costituire delle reti.

**30 giugno 1999 DLGS 233** Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola a norma dell'art.21 della legge 59 del 15 marzo 1997"

Sciogliendo i consigli scolastici provinciali il decreto individua, quali organi collegiali territoriali: il consiglio superiore della pubblica istruzione, al posto del consiglio nazionale della pubblica istruzione; i nuovi consigli regionali dell'istruzione; i consigli scolastici locali in sostituzione dei distretti. Organi da costituire entro il 1° settembre 2001 ma mai costituiti tranne il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione eletto per la prima volta nel 2015.

Il primo comma dell'art.1 del decreto legislativo 233/99 chiarisce le funzioni degli organi scolastici territoriali: "Nel sistema Scolastico nazionale gli organi collegiali disciplinati dal presente decreto legislativo **assicurano a livello centrale, regionale e locale, rappresentanza e partecipazione alle componenti della scuola e ai diversi soggetti interessati alla sua vita, alla sua attività e ai suoi risultati.**

**8 novembre del 2001** entra in vigore la riforma del Titolo V della costituzione

**4 febbraio 2010 Proposta di legge** presentata alla Camera dei Deputati dalla De Pasquale con altri (mai approvata) " Disposizioni concernenti la rappresentatività delle

istituzioni scolastiche e la costituzione di reti istituzionali di scuole” i cui obiettivi sono i seguenti :

prevedere l’istituzionalizzazione delle reti territoriali di scuole, costituite secondo criteri di rappresentatività del territorio e delle diverse tipologie di scuola

prevedere la regolamentazione ministeriale dei modelli di partecipazione delle reti istituzionali all’attuazione delle politiche nazionali in materia di istruzione e formazione sul territorio regionale messa in atto dall’ufficio scolastico regionale

indirizzare l’azione delle regioni verso la regolarizzazione di modelli partecipativi delle scuole per la definizione e per l’attuazione delle politiche in materia di istruzione e formazione definite dalle regioni stesse

**Nota 2151 7 giugno 2016 linee guida per la costituzione delle reti scolastiche di ambito ai sensi della Legge107/2015 (art.1, commi 70, 71, 72 e 74) a firma del Capo Dipartimento De Pasquale.**

La nota prevede l’istituzione di due tipi di rete:

la **rete di ambito**, che riunisce stabilmente tutte le scuole statali, dell'ambito territoriale individuato dall'USR; e le scuole paritarie che partecipano alla rete d'ambito, in relazione alle azioni e alle attività che ne coinvolgono finalità e funzioni':

le **reti di scopo**, che si costituiscono spontaneamente tra le scuole, anche oltre l'ambito di appartenenza, per il perseguimento di precisi scopi che trovano riscontro nelle priorità individuate per il territorio dell'ambito o in più specifiche esigenze locali e/o nazionali.

La **rete di ambito** deve essere in grado di recepire le esigenze del territorio (formative, progettuali, amministrative), fornendo loro risposte concrete e rappresentandole presso l'USR e le sue articolazioni territoriali.

**La rete di ambito** deve individuare

- a. i criteri e le modalità per l'utilizzo dei docenti nella rete, nel rispetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di non discriminazione sul luogo di lavoro, nonché di assistenza e di integrazione sociale delle persone con disabilità, anche per insegnamenti opzionali, specialistici, di coordinamento e di progettazione funzionali ai piani triennali dell'offerta formativa di più istituzioni scolastiche inserite nella rete;
- b. i piani di formazione del personale scolastico;
- c. le risorse da destinare alla rete per il perseguimento delle proprie finalità;
- d. le forme e le modalità per la trasparenza e la pubblicità delle decisioni e dei rendiconti delle attività.

La rete di ambito, la cui governance è affidata alla conferenza di servizio dei Dirigenti Scolastici, **può** assumere compiti amministrativo in base a specifici accordi come:

1. cessazioni dal servizio,

2. pratiche in materia di contributi e pensioni,
3. progressioni e ricostruzioni di carriera,
4. trattamento di fine rapporto del personale della scuola,
5. (nonché) sugli ulteriori atti non strettamente connessi alla gestione della singola istituzione scolastica.

Le reti di ambito sono state organizzate territorialmente, almeno in Toscana, in base ai distretti ASL, non tenendo conto della viciniorietà e territorialità.

Diventa difficile per le scuole che hanno già un organico ATA sottodimensionato e spesso non formato ai nuovi adempimenti richiesti, di prevedere l'assunzione di specifici compiti da assegnare su base di ambito. Già la sola amministrazione della formazione e della sua rendicontazione, senza che ci siano integrazioni economiche e/o di personale, risulta un aggravio per la scuola capofila.

La FLC si è opposta a questa nota in quanto ritiene che quello di cui la scuola dell'autonomia ha invece bisogno sono le **associazioni di scuole**. Associazioni istituite attraverso una legge, come soggetti di diritto pubblico a cui riconoscere la rappresentanza delle scuole autonome perché connotate al loro interno da una pluralità di soggetti, tanti quanti sono le professioni e gli utenti delle scuole.

È infatti, secondo la FLC, una debolezza e non una forza, sul piano istituzionale e politico, che a rappresentare le reti siano solo i dirigenti scolastici; in quanto rappresentanti legali essi sono spesso costretti fra la dipendenza dall'amministrazione e la rappresentanza della scuola.

Secondo la FLC c'è la necessità di istituire una rappresentanza delle scuole autonome riconosciuta dalla legge, sulla base di principi generali definiti a livello nazionale con modalità organizzative individuate a livello regionale e territoriale.

Le istituzioni scolastiche devono essere rappresentate da genitori, studenti, docenti, ATA, dirigenti, con delegati di secondo livello ad ogni istanza.

Sono stati presentati alla Commissione Istruzione e Cultura del Senato un Disegno di legge di Iniziativa parlamentare a firma De Poli (FI) il 23 marzo 2018 e alla Commissione Istruzione e Cultura una proposta di legge di iniziativa dell'Apra il 6 giugno 2018 entrambe sulla governance delle scuole ridisegnando le competenze degli organi collegiali interni ma senza parlare degli organi collegiali territoriali.