



Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

Profilo sintetico dell'Associazione

TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo - è una Associazione non profit e ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'Education (educazione, istruzione, formazione iniziale e permanente) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. Attraverso un'attività di ricerca, analisi, progettazione e diffusione degli elaborati offre un servizio all'opinione pubblica, alle forze sociali, alle istituzioni educative e ai decisori pubblici, a livello nazionale e locale. Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TreeLLLe si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi.

In particolare si pone come "ponte" per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.

L'Associazione è rigidamente apartitica e agovernativa: la peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno oggi bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche del presente. I Soci Fondatori sono garanti di questo impegno.

Il presidente, Attilio Oliva, è il promotore dell'iniziativa e il coordinatore delle attività e delle ricerche. Chairman del Forum degli esperti è Thomas J. Alexander, per dieci anni massimo responsabile dell'OCSE per Education e Sanità.

Il Forum delle personalità e degli esperti è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti e dei contributi di Eminent Advisor (politici, direttori di media, rappresentanti di enti e istituzioni nazionali e internazionali) che, peraltro, non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte elaborate da TreeLLLe.

Temi strategici

L'Associazione si propone di affrontare ogni anno uno o due temi strategici di grande respiro (i Quaderni) che rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si forniscono dati e informazioni, si elaborano proposte, si individuano questioni aperte, con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.

Temi di attualità

L'Associazione prevede inoltre attività dedicate a particolari temi di attualità. Su questi temi vengono organizzati Seminari internazionali, si producono Ricerche (anche in collaborazione con altri Enti), si organizzano confronti fra le personalità che compongono il Forum.

Diffusione degli elaborati

Per ogni tipo di attività si prevede la pubblicazione degli elaborati in specifiche collane dedicate ("Seminari", "Ricerche", "Dibattiti", etc.) diffuse gratuitamente (da 5.000 fino a 20.000 copie, sulla base di mailing lists "mirate" e/o su richiesta nei limiti delle disponibilità). Gli elaborati si trovano anche sul sito www.associazionetreelle.it.

Enti sostenitori

L'attività dell'Associazione è finanziariamente sostenuta da più Fondazioni italiane di origine bancaria che, coerentemente ai loro scopi istituzionali, decidono erogazioni a sostegno di progetti o dell'attività istituzionale: dalla sua costituzione ad oggi, l'Associazione ha ottenuto contributi dalla Compagnia di San Paolo di Torino, dalla Fondazione della Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, dalla Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna, dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena, dalla Fondazione Pietro Manodori di Reggio Emilia, Fondazione Cassa di Risparmio di Roma.

Chi fa parte dell'Associazione

Presidente

Attilio Oliva

Chairman del Forum

Thomas J. Alexander

Comitato Operativo del Forum

Thomas J. Alexander, Dario Antiseri, Carlo Callieri, Sabino Cassese, Carlo Dell'Aringa, Adriano De Maio, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Domenico Fisichella, Attilio Oliva, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo.

Forum delle personalità e degli esperti

Thomas J. Alexander, Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri, Federico Butera, Carlo Callieri, Aldo Casali, Lorenzo Caselli, Sabino Cassese, Elio Catania, Alessandro Cavalli, Innocenzo Cipolletta, Carlo Dell'Aringa, Adriano De Maio, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Umberto Eco, Luciano Guerzoni, Mario Lodi, Roberto Maragliano, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo, Sergio Romano, Domenico Siniscalco, Giuseppe Varchetta, Umberto Veronesi.

Eminent Advisor dell'Associazione

Tommaso Agasisti, Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Guido Barilla, Enzo Carra, Ferruccio De Bortoli, Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara, Domenico Fisichella, Silvio Fortuna, Franco Frattini, Stefania Fustagni, Lia Ghisani, Lucio Guasti, Ezio Mauro, Mario Mauro, Dario Missaglia, Luciano Modica, Gina Nieri, Andrea Ranieri, Giorgio Rembado, Gian Felice Rocca, Carlo Rossella, Fabio Roversi Monaco, Marcello Sorgi, Piero Tosi, Giovanni Trainito, Giuseppe Valditara, Benedetto Verrecchi, Vincenzo Zani.

Assemblea dei Soci fondatori e garanti

Fedele Confalonieri, Gian Carlo Lombardi, Luigi Maramotti, Pietro Marzotto, Attilio Oliva, Marco Tronchetti Provera
(*Segretario Assemblea*: Guido Alpa).

Collegio dei revisori

Giuseppe Lombardo (*presidente*), Vittorio Afferni, Michele Dassio.

Collaboratori e Assistenti

Paola Frezza, Osvaldo Pavese

Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo

Mission

La Fondazione per la Scuola è un ente strumentale della Compagnia di San Paolo, che opera con la finalità di sostenere gli istituti scolastici nella transizione all'autonomia scolastica. Attiva dal 2001, la Fondazione si propone pertanto come una struttura operativa specificamente dedicata a "lavorare con le scuole" per promuovere una migliore qualità dell'istruzione, con particolare attenzione ai cambiamenti introdotti dalla normativa sull'autonomia.

L'azione della Fondazione poggia sul convincimento che le riforme in atto costituiscono una sfida importante per il sistema scolastico italiano: esse richiedono alle scuole un confronto assiduo con le esigenze del territorio e delle giovani generazioni, per costruire sinergie con le famiglie, gli enti locali, le istituzioni, la comunità in senso lato.

Obiettivi

Secondo il proprio dettato statutario, la Fondazione persegue i seguenti obiettivi:

- facilitare la conoscenza e il trasferimento di valide esperienze innovative, italiane ed estere, anche attraverso una rete di scuole che si arricchisce di anno in anno per numero di istituti partecipanti e contenuto di attività. La Fondazione in tal senso si fa promotrice presso le scuole dell'innovazione dei processi di apprendimento a partire dalle migliori esperienze nazionali ed europee: assumere questo ruolo significa dare vita a circoli virtuosi che consentano agli istituti di conoscere, acquisire, adattare e utilizzare i metodi e le tecniche altrove sperimentate, individuando buone pratiche, facilitandone la contestualizzazione e promuovendone l'implementazione. La Fondazione per la Scuola intende quindi costituirsi come snodo tra esperienze straniere e italiane, favorendone la disseminazione sul territorio nazionale e sostenendo l'adeguamento del sistema di istruzione ai migliori parametri europei;
- diffondere cultura sull'Europa, le sue istituzioni, iniziative e progetti comunitari e favorire l'educazione alla democrazia e alla cittadinanza europea. Attraverso programmi di valorizzazione del patrimonio culturale, partecipazione attiva alla vita sociale e sensibilizzazione alle trasformazioni in atto a livello internazionale, la Fondazione sostiene l'impegno degli istituti a costruire negli allievi, cittadini del futuro, un senso identitario e di appartenenza;
- agire come fondazione al servizio del territorio e delle istituzioni locali e regionali, in particolar modo sui temi del diritto allo studio, dell'inclusione scolastica e del contrasto alla dispersione, soprattutto nelle aree in cui la Fondazione maggiormente opera. La Fondazione per la Scuola si prefigge di sostenere il sistema educativo nel suo compito primario di promuovere la crescita culturale, umana e sociale delle nuove generazioni, affinché ciascuno studente possa esprimere al meglio le proprie potenzialità.

Strategie operative

L'intervento della Fondazione si declina nell'affiancarsi al lavoro quotidiano degli istituti, impegnati nella transizione al nuovo contesto operativo. Attraverso concorsi, iniziative didattiche, interventi di informazione e formazione per i docenti, la Fondazione vuole stimolare la progettualità delle scuole e potenziare la professionalità degli operatori che in esse lavorano.

Parallelamente alla propria attività operativa, la Fondazione ha avviato un programma di ricerche con l'obiettivo di acquisire e diffondere conoscenza sulla realtà della scuola e dell'insegnamento nel nuovo contesto normativo.

Destinatari e interlocutori

Destinatarie degli interventi della Fondazione per la Scuola sono innanzitutto le istituzioni scolastiche: è infatti nella collaborazione assidua con dirigenti e insegnanti, impegnati e motivati a costruire un sistema educativo di qualità, che si concreta l'intervento della Fondazione. Gli attori del mondo scolastico sono quindi i beneficiari diretti dell'azione della Fondazione: far parte di una rete di scuole, essere inseriti in progetti che prevedono il coinvolgimento di più partner istituzionali, partecipare a eventi formativi e di aggiornamento professionale. Fruttori di queste iniziative, seppure in forma più indiretta, rimangono in ogni caso gli studenti.

Per favorire la collaborazione tra le istituzioni, la Fondazione guarda inoltre agli Uffici scolastici regionali come referenti privilegiati, per la loro funzione di "focal point" tra le scuole autonome, gli enti regionali e locali, il territorio con le sue istanze di modernizzazione e di sviluppo e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Pubblicazioni

La Fondazione per la Scuola pubblica nella sua collana "I Quaderni" i rapporti delle ricerche e degli studi condotti e i materiali di studio e lavoro più significativi, prodotti nell'ambito dei propri interventi operativi. Sono stati finora editi i seguenti titoli:

- SCUOLA E FORMAZIONE. Ipotesi, progetti, percorsi: il ruolo degli Enti Locali.
- LA DEFINIZIONE DEL POF. Il Piano dell'Offerta Formativa: le attività e i processi.
- LOTTA ALLA DISPERSIONE E ORIENTAMENTO. Che cosa c'è di nuovo nelle grandi città europee.
- L'ISTRUZIONE E FORMAZIONE TECNICA SUPERIORE (IFTS). L'esperienza di Liguria e Piemonte.
- GESTIRE L'AUTONOMIA SCOLASTICA. Idee e strumenti per realizzare il POF.
- L'EUROPA CHE VIVIAMO. La conoscenza e la percezione dell'Europa da parte degli studenti italiani.
- ESPERIENZE DI ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO. Interventi integrati per lo sviluppo locale.
- CRESCERE A SCUOLA. Il profilo degli studenti italiani.

La Fondazione predispone anche una newsletter elettronica, attraverso cui diffonde informazioni sulla propria attività e sul mondo della scuola. L'iscrizione alla newsletter può essere effettuata sul sito Internet www.fondazione scuola.it.

La Fondazione ha inoltre curato il volume "Insegnare la storia contemporanea in Europa", pubblicato nella collana "I percorsi" della casa editrice Il Mulino.

ASSOCIAZIONE TREEELLE
PER UNA SOCIETÀ
DELL' APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO
VIA INTERIANO, 1
16124 GENOVA
TEL. + 39 010 582 221
FAX + 39 010 5531 301
www.associazionetreelle.it
info@associazionetreelle.it

FONDAZIONE PER LA SCUOLA DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO

CORSO FERRUCCI 3
10138 TORINO
TEL. +39 011 4331937
FAX +39 011 4333135
www.fondazionescuola.it
fondazionescuola@compagnia.torino.it

PRIMA EDIZIONE: NOVEMBRE 2005
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA
STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

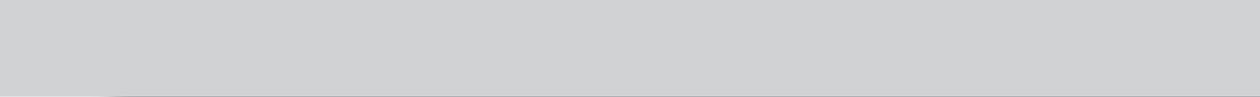
Seminario n. 5

Settembre 2005

Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability

FONDAZIONE PER LA SCUOLA
DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO

ASSOCIAZIONE TREEILLE



INDICE

PRESENTAZIONE	11
GUIDA ALLA LETTURA	12
IL SEMINARIO	
PRIMA PARTE	13
Introduzione	
<i>Lorenzo Caselli</i>	13
<i>Thomas J. Alexander</i>	16
RELAZIONI	
<i>Peter Matthews</i>	
Il governo delle scuole in Inghilterra	17
<i>Enja Riegel</i>	
Scuole autonome: un'esperienza di successo in Germania	27
<i>Giovanni Trainito</i>	
La normativa sul governo della scuola	37
<i>Giorgio Allulli</i>	
La riforma degli organi collegiali	42
<i>Marco Masuelli</i>	
La dirigenza	47
<i>Attilio Oliva</i>	
Una scuola autonoma e responsabile	57
Conclusioni	
<i>Ferdinando Adornato</i>	59

SECONDA PARTE

Dibattito e chiarimenti	65
-------------------------	----

ALLEGATI

1. Questionario sugli organi di governo	85
In Inghilterra: risposte di Peter Matthews	85
In Germania: risposte di Enja Riegel	92
2. I capi di istituto nel sistema scolastico italiano	99
A cura di Antonino Petrolino	
3. Disciplina degli organi interni nella scuola italiana	104
A cura di Giovanni Trainito e Barbara Daviero	
4. Testo del Comitato ristretto della VII Commissione della Camera dei Deputati - 23 febbraio 2005	121

PRESENTAZIONE

Nel XX secolo la scolarizzazione di massa è stata un obiettivo politico-sociale di grande rilevanza, ma si è persa la sfida della qualità di massa. Perché? Perché la scuola ha cambiato scala, ma non natura e organizzazione.

In proposito, va sottolineato l'intreccio ineluttabile tra persona e organizzazione (insegnanti e organizzazione scolastica). Se è necessario dedicare la massima attenzione al problema del personale scolastico (vedi Quaderno 4 di TreeLLLe, "Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?") è altrettanto essenziale dedicare analogha attenzione alle scuole, alla loro organizzazione e amministrazione, ai dispositivi che regolano l'insegnamento e alle condizioni concrete di lavoro (vedi "Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2004" del Centro "Vittorio Bachelet" della LUISS e della Fondazione per la Scuola). Se si vuole che i docenti possano effettivamente diventare agenti del cambiamento, bisogna cambiare l'organizzazione delle scuole e sciogliere i nodi burocratici che le paralizzano.

Con la L. 59/97 il Parlamento ha approvato il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dotandole di personalità giuridica.

Visti gli ostacoli e le difficoltà che si rilevano per il reale decollo dell'autonomia e il notevole grado di ambiguità e incertezza a livello di ingegneria istituzionale (federalismo, devolution, etc.) l'Associazione TreeLLLe e la Fondazione per la Scuola hanno deciso di collaborare e di mettere in cantiere nel corso del 2005 un ciclo di tre seminari internazionali di approfondimento, "Per una scuola autonoma e responsabile".

I seminari toccano tre nodi principali e precisamente:

- primo seminario, "Autonomia organizzativa e finanziaria";
- secondo seminario, "Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability";
- terzo seminario, "Stato, regioni, enti locali e scuola: chi deve fare cosa?".

I seminari si svolgono secondo il seguente schema:

- l'autonomia in alcuni paesi europei (con testimonial di paesi scelti ad hoc);
- cosa prevedono le nostre attuali norme;
- quali sono il grado di implementazione delle stesse e gli ostacoli;
- dibattito su alcune possibili opzioni.

Attilio Oliva

Presidente Associazione TreeLLLe

Lorenzo Caselli

Presidente Fondazione per la Scuola

GUIDA ALLA LETTURA

Questo volume raccoglie gli atti del secondo dei tre seminari internazionali sulla scuola dell'autonomia, dedicato al tema "Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability". Il seminario ha avuto luogo a Roma il 29 settembre 2005.

Nella *Prima parte*, dopo gli interventi introduttivi di Lorenzo Caselli, presidente della Fondazione per la Scuola, e di Thomas Alexander, chairman del Forum di TreeLLLe, sono pubblicate le relazioni dei due invitati, Peter Matthews, già direttore del servizio ispettivo dell'OFSTED (UK) e Enja Riegel, già preside della scuola che, in Germania, ha avuto i migliori risultati nell'indagine P.I.S.A. e autrice del volume "Come fare una scuola di successo", best seller nel settore scolastico.

Seguono le relazioni di Giorgio Allulli, dirigente di ricerca ISFOL; Marco Masuelli, dirigente scolastico; Attilio Oliva, presidente Associazione TreeLLLe; Giovanni Trainito, già presidente Invalsi, e infine le conclusioni di Ferdinando Adornato, presidente VII Commissione Cultura alla Camera dei Deputati.

Nella *Seconda parte* degli Atti è riportato il dibattito, coordinato da Attilio Oliva e Thomas Alexander, sui contenuti delle relazioni di Matthews e Riegel, con gli interventi e i quesiti dei partecipanti e le risposte dei due relatori stranieri.

Sono intervenuti Giorgio Allulli, dirigente di ricerca ISFOL; Antonio Coccozza, Osservatorio sulla Scuola dell'Autonomia, Istituto Bachelet (LUISS); Vittorio Cogliati Dezza, responsabile scuola di Legambiente; Gigliola Corduas, segretaria nazionale Federazione Nazionale Insegnanti; Giovanni Manzini, responsabile scuola della Margherita; Attilio Oliva, presidente Associazione TreeLLLe; Corrado Paracone, direttore Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo; Antonino Petrolino, presidente ESHA; Clotilde Pontecorvo, docente di Psicologia dell'Educazione, Università "La Sapienza", Roma; Giorgio Porrotto, Osservatorio sulla Scuola dell'Autonomia, Istituto Bachelet (LUISS); Daniela Silvestri, responsabile del dipartimento cultura dei Popolari UDEUR; Paola Tonna, presidente APEF.

Erano inoltre presenti al seminario Valentina Aprea, Sottosegretario all'Istruzione, e alcuni direttori del MIUR.

Nella sezione *Allegati* sono raccolti:

- un questionario con le risposte di Peter Matthews e Enja Riegel su vari aspetti dell'autonomia scolastica in Inghilterra e Germania;
- una scheda su "I capi di istituto nel sistema scolastico italiano";
- un'analisi commentata della "Disciplina degli organi interni nella scuola italiana";
- il testo del comitato ristretto della VII Commissione della Camera dei Deputati 23 febbraio 2005.

IL SEMINARIO

PRIMA PARTE

Lorenzo Caselli

Presidente Fondazione per la Scuola

Introduzione

Un saluto cordialissimo a tutti loro e un grazie per la partecipazione a questa seconda iniziativa seminariale, promossa dall'Associazione TreeLLLe e dalla Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, nell'ambito di un progetto di collaborazione che mette a fattor comune competenze, specificità, risorse, al servizio della scuola italiana.

Nel primo seminario, il 13 aprile scorso, abbiamo affrontato il tema dell'autonomia organizzativa e finanziaria; oggi approfondiamo la questione del governo interno degli istituti autonomi tra responsabilità e accountability. Il 30 novembre chiuderemo il nostro percorso cercando di rispondere alla domanda "chi deve fare cosa", mettendo quindi a fuoco i rapporti tra Stato, regioni, autonomie locali e scuole.

Come il precedente, anche questo seminario prende l'avvio dalla presentazione e da un confronto con esperienze di successo di altre realtà europee: nello specifico di questa occasione, l'Inghilterra e la Germania. Ci si sofferma quindi sulla situazione normativa e ordinamentale del nostro Paese, con l'intento di valutare punti di forza e di debolezza, per prospettare infine - attraverso il dibattito - possibili opzioni su cui lavorare. Conclude il nostro incontro l'on. Ferdinando Adornato, presidente della VII Commissione Cultura della Camera dei Deputati.

Le relazioni di Peter Matthews e di Enja Riegel si confrontano con una serie di interrogativi che abbiamo loro trasmesso, concernenti tra l'altro:

- il grado reale di autonomia nelle scuole del loro Paese;
- gli organi collegiali più significativi, con particolare attenzione al consiglio di istituto (da chi è composto e chi lo elegge);
- la presenza e il ruolo del capo di istituto (chi lo assume, chi lo valuta, chi lo può destituire);
- come viene esercitato e da chi il controllo sui risultati della scuola.

Dalle risposte che i relatori ci hanno preventivamente inviato emergono con chiarezza le differenziate esperienze di Paesi ove l'autonomia è un fatto "normale" ed è "normale" che funzioni. "Normale", come già avevo evidenziato in occasione del nostro primo incontro, sulla base di leggi, regolamenti, buone pratiche, atteggiamenti mentali e culturali. Mi trovo quindi a ribadire che ciò che altrove è normale, da noi è sempre eccezionale. Guardiamo con attenzione e interesse a quanto accade in casa d'altri, salvo poi dire: "Ma noi siamo diversi, il modello non è trasferibile". Ci creiamo l'alibi per lasciare tutto invariato.

Anche con riferimento al tema di questo seminario, come Fondazione per la Scuola - che lavora con le scuole e per le scuole - abbiamo riscontrato l'esistenza di istituti ove le cose funzionano, c'è creatività, intelligenza, voglia di autonomia. Come già ho segnalato in occasione del primo incontro, purtroppo tutto ciò è quasi sempre un fatto casuale, contingente, che dipende da circostanze fortunate. Come sistematizzare questo potenziale innovativo? Quali condizioni creare al contorno?

Poche riflessioni di merito da parte mia a introduzione del seminario. L'autonomia della scuola, nonostante tutto, resta una grande scommessa. Le potenzialità esistenti alla base, seppur squilibrate, ci dicono che la scuola italiana può esserne capace. La scuola può essere affidata a se stessa, affidata a docenti, dirigenti, studenti, famiglie, comunità locali, perché si modelli e si strutturi secondo i talenti di chi vi insegna e studia, secondo le risorse e le vocazioni del contesto ambientale, secondo le aspettative delle giovani generazioni, nell'ambito di un orizzonte condiviso. Questa è l'essenza dell'autonomia e della governance dell'autonomia, una governance innestata nella partecipazione. L'espressione è suggestiva ma carica di ambiguità. Agli interrogativi - chi partecipa, come, perché, per conto di chi, in vista di quali obiettivi e con quale potere - possono darsi risposte molto diverse con esiti opposti.

La creazione degli organi collegiali, a inizio anni '70, sembrò una risposta razionale alla domanda di partecipazione collettiva, cui si proponevano contenitori di democrazia ove tutti potevano ritrovarsi. Purtroppo i poteri reali si rivelarono prossimi allo zero e l'entusiasmo iniziale risultò ben presto frustrato dalla litigiosità, verbosità, inconcludenza, burocratizzazione dei collegi. La partecipazione dei genitori si affievolì di anno in anno fino a toccare tassi insignificanti. Anche per gli insegnanti la situazione non sembra migliore: un'indagine dell'Istituto IARD di qualche anno fa ci dice che tre insegnanti su quattro, nel loro vissuto di partecipazione ai collegi, hanno la sensazione di perdere tempo, per la confusione degli interventi e la scarsa capacità di giungere a conclusioni.

Occorre reimpostare il ragionamento. La costituzionalizzazione dell'autonomia delle scuole implica una valorizzazione delle energie interne, in una prospettiva di responsabilizzazione esplicita delle comunità scolastiche rispetto alla tradizionale dipendenza dalla piramide gerarchica. Responsabilizzazione in ordine ai bisogni di

ciascuna realtà sul piano della didattica, dell'organizzazione, della gestione. Responsabilizzazione in termini di qualità e di risultato. L'autonomia così concepita non rimanda a un modello autoreferenziale - e neppure aziendale - ma considera la scuola come realtà aperta e integrata sul territorio che, svolgendo la propria funzione educativa, si propone come agente di sviluppo economico e sociale, come promotrice di cittadinanza.

Ne consegue che un avanzamento nella realizzazione concreta dei principi di autonomia necessita di approcci non a compartimenti stagni. Occorre ragionare in termini di sistema e di processo, nell'ambito dei quali devono essere identificati chiari snodi tra i vari aspetti (tutto si tiene), ivi comprese le questioni che direttamente o indirettamente si collegano al tema della governance e del governo. Gli snodi, le connessioni sistemiche e processuali riguardano, sul fronte interno:

- l'ordinamento della funzione docente;
- la funzione e lo statuto del dirigente scolastico;
- gli ambiti e le garanzie dell'autonomia tecnica e amministrativa dell'istituzione scolastica in rapporto anche alla funzione di promozione e di supporto all'istituzione da parte del territorio;
- la determinazione delle forme di partecipazione al governo e alla governance delle scuole;
- la valutazione dell'attività scolastica rispetto a standard adeguati.

In ordine a tutto ciò, nel dibattito sono rinvenibili alcuni convincimenti abbastanza condivisi, presenti in parte anche nell'ultimo disegno di legge. Per quanto concerne l'organizzazione interna della scuola, questa dovrebbe poggiare:

- da un lato, sulla valorizzazione del ruolo e della funzione del dirigente scolastico (leader educativo - che deve acquisire il consenso e la fiducia dei colleghi, non essendo sufficiente il rapporto di direzione - e responsabile della gestione);
- dall'altro, la realizzazione di un equilibrio utile ed efficace tra decisionalità tecniche (didattica, insegnamento, ricerca), responsabilità del dirigente nella gestione e funzione di indirizzo generale e di controllo.

Con riferimento al primo aspetto, la legge n. 59 del 15 marzo 1997 innova figura e ruolo del dirigente scolastico, lasciando tuttavia un'ambiguità: il capo di istituto è, per certi aspetti, autonomo, per altri ancora radicato nell'apparato statale. Pur essendo titolare di una funzione amministrativa, è privo di accountability interna e non risponde in via diretta alla comunità, bensì alla filiera gerarchica del Ministero e dell'Ufficio scolastico regionale. Rispetto al secondo punto, l'assetto va ripensato a partire anche da alcuni nodi problematici. Non sempre è facile distinguere tra politica e amministrazione; indirizzo e gestione. Sconfinamenti e sovrapposizioni tra gli organi sono quanto mai presenti.

Ciò premesso, il riassetto del disegno di governo e di governance dovrebbe proporsi:

- da un lato, di porre rimedio a duplicazioni, dispersioni, frammentazioni di

- competenze, vuoti e ridondanze;
- dall'altro, di evitare - in nome dell'efficienza decisionale - verticalizzazioni eccessive, riconoscendo nella funzione di indirizzo e di governo politico uno spazio di democratizzazione e di partecipazione non disarmata degli *stakeholders*. Quali debbano essere i ruoli, e in special modo quale debba essere il peso di famiglie, studenti, comunità locali, rappresentanze dei lavoratori, non sono questioni semplicemente tecniche, ma soprattutto valoriali e politiche.

Jacques Delors, nel suo rapporto all'UNESCO di qualche anno fa, affermava: "Scegliere un modello di scuola significa scegliere anche un modello di società". Le forme di governo e di governance non sono neutrali e indifferenti. Con riferimento alla mappa valoriale della Fondazione per la Scuola, mi auguro che la responsabilità e l'accountability della scuola italiana siano valutate con lo sguardo rivolto anche alla riduzione delle disuguaglianze, alla valorizzazione delle differenze, alla sostenibilità, alla cooperazione tra gli attori e le parti sociali.

Thomas J. Alexander

Chairman Forum TreeLLLe

Grazie Presidente, per la sua eccellente introduzione e per aver sollevato tanti interrogativi che saremo in grado di esplorare e analizzare più nel dettaglio nel corso della mattina. Questo è il secondo di tre seminari nei quali analizziamo il discorso della responsabilità e della accountability della scuola autonoma. L'ultimo seminario, a fine novembre, considererà la governance a vari livelli, sia a livello nazionale sia a livello regionale e anche subregionale, cercando di contestualizzare tutte queste strutture per andare ad analizzare nel dettaglio le questioni dell'autonomia e dell'accountability, perché dobbiamo essere sicuri che tutti gli *stakeholder* siano in grado di capire a che livello può svilupparsi il loro ruolo. Sicuramente di questo tratteremo nel prossimo seminario di fine novembre. Abbiamo un programma molto fitto; vorrei cogliere l'occasione per ringraziarvi della vostra presenza a nome dell'Associazione TreeLLLe e della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo. Cominceremo con la presentazione dei due esperti stranieri. Come vedete dal programma, abbiamo Peter Matthews e Enja Riegel. Peter ormai molti di voi lo conoscono: è stato direttore dell'OFSTED, l'organizzazione che valuta le scuole britanniche. Enja è stata capo di istituto in Germania di una scuola di grande successo, e cercherà di dare una risposta ad alcuni interrogativi posti dal presidente Caselli.

RELAZIONI

Peter Matthews

Institute of Education, University of London

Il governo delle scuole in Inghilterra

La responsabilità di un'efficiente ed efficace gestione economica delle scuole inglesi compete per legge al governing body (Consiglio di Amministrazione). I suoi membri, i governors, vengono eletti o invitati in base alle regole che assicurano la rappresentanza del personale scolastico, dei genitori e delle autorità locali. I governors possono anche cooptare nel governing body altri membri della comunità. Il capo di istituto può decidere se fare parte del governing body. Di solito ne fa parte.

I governors partecipano a livello volontario, non sono pagati, e non sono tenuti ad avere una conoscenza a livello professionale del settore dell'Education. Il loro ruolo si è notevolmente ampliato con l'Education Reform Act del 1988, che ha attribuito loro una funzione chiave nella "gestione locale delle scuole", e con la legge del 1992, in base alla quale essi sono tenuti a studiare il rapporto del servizio ispettivo dell'OFSTED e produrre di conseguenza un piano d'azione.

La funzione di accountability (rendicontazione) pubblica da parte dei governors comporta un incontro annuale con i genitori - che vede spesso una scarsa partecipazione -, la pubblicazione dei risultati nel prospetto illustrativo della scuola, e la responsabilità della nomina del capo di istituto e del personale (docente e non). I governors hanno inoltre una serie di compiti: assicurare il rispetto di leggi e regole da parte della scuola; definire il piano strategico; definire il budget; garantire il buon funzionamento della scuola e verificare il lavoro del capo di istituto e del personale. Per svolgere tali compiti il governing body si avvale di diverse commissioni che si occupano, ad esempio, del curriculum, del personale, della gestione delle risorse, della sede scolastica e della sua manutenzione.

La nuova sfida per le scuole autonome

L'ampia autonomia introdotta nel 1988 ha avuto conseguenze di grande impatto sulla leadership e il governo delle scuole inglesi. Infatti le scuole, che prima di allora dipendevano dalle autorità locali, dovettero imparare a gestire la nuova libertà e le opportunità offerte dall'autonomia. È iniziata così una competizione - che dura tuttora - con le scuole vicine per attirare alunni, perché i finanziamenti dipendono appunto dal loro numero. Con il tempo i governors hanno imparato a gestire il bilancio e a preparare lo schema organizzativo, e poi a rispondere all'imperativo nazionale di elevare gli standard allo scopo di creare quelle che il governo definisce "scuole di livello mondiale".

L'introduzione di "scuole a gestione locale", favorita dal conferimento delle risorse finanziarie, è dovuta alla convinzione politica che può essere così sintetizzata: "Se affidiamo a voi, attori della scuola, il potere di decidere sulla vostra scuola e le risorse per tradurre in realtà le vostre decisioni, voi farete un lavoro migliore ed eleverete gli standard dei risultati educativi". La maggiore autonomia resa possibile dal conferimento delle risorse finanziarie e l'opportunità di uscire dal controllo dell'autorità locale avevano l'obiettivo di rendere le scuole

- più efficaci, delegando decisioni e risorse a chi ne aveva la responsabilità;
- meno burocratiche, riducendo i livelli di amministrazione;
- più responsabili verso le famiglie e la comunità;
- più flessibili, attraverso la libertà di assumere il personale e di organizzarsi adeguatamente;
- più motivate, grazie alle opportunità offerte dall'autonomia di gestione;
- di maggiore successo, incoraggiando la leadership e la vision che portano a conseguire risultati migliori.

Nel 2000, il Department for Education and Skills ha ridefinito poteri e compiti del governing body, il primo dei quali è "governare la scuola con l'obiettivo di raggiungere risultati educativi di alto livello" (DfEE, 2000). Le linee guida stabiliscono che "il governing body dovrà adottare una visione strategica per stabilire obiettivi adeguati; concordare politiche, programmi, finalità, monitorare e valutare i risultati, utilizzando il meccanismo fondamentale per il processo di programmazione strategica che deriva dal "Piano di sviluppo della scuola", dal Piano d'azione dell'OFSTED o dal Piano per il miglioramento della scuola.

Leadership strategica delle scuole autonome

È sempre più diffusa la consapevolezza che i governors hanno un ruolo importante nella leadership della scuola grazie alla collaborazione con il capo di istituto e con la "senior leadership team" (la sua squadra di stretti collaboratori). Attualmente c'è la tendenza a promuovere una "leadership diffusa" che coinvolge governors, capo di istituto e "senior leadership team" oltre ad altri leader chiave della scuola.

Il ruolo del governing body è stato ridefinito dall'Education Act del 2002, che ha

indicato tre compiti fondamentali:

- i. fornire una visione strategica;
- ii. fungere da “amico critico” (controllo e supporto a un tempo);
- iii. assicurare la “rendicontazione” attraverso la trasparenza dei risultati (accountability).

È fondamentale fornire una visione strategica (i), il che comporta: concordare le finalità, i valori e le politiche della scuola; definire obiettivi e migliorare i risultati educativi per il futuro, e stabilire cosa deve fare la scuola per conseguirli. Queste funzioni non possono essere svolte nell'isolamento. È necessaria una stretta collaborazione tra capo di istituto e lo staff, motivati da identità di obiettivi. Le scuole dell'autonomia hanno bisogno di questa direzione strategica per evitare di diventare vascelli privi di timone.

Fungere da “amico critico” (ii) è forse il compito più difficile per i governors. Una brochure del governo (DE/BIS/OFSTED, 1995) ne ha ampliato il ruolo spiegando che i governors possono offrire un prezioso contributo al miglioramento delle loro scuole assumendo la funzione di “amici critici” e promovendo un clima in cui vengano discusse apertamente e onestamente le questioni attinenti i risultati, compresi i loro. Per svolgere tale funzione, i governors devono essere in grado di monitorare i risultati della scuola e di valutarne i punti forti e i punti deboli a livello individuale e organizzativo. A questo scopo hanno bisogno di dati classificabili sulle performance e di una buona conoscenza del lavoro della scuola. Non devono basarsi soltanto sui rapporti e i dati forniti dal capo di istituto, ma anche sulle proprie percezioni, corroborate da visite occasionali alla scuola durante le lezioni. L'amicizia critica comporta non solo la comprensione e l'appoggio della leadership professionale della scuola, ma anche la possibilità di sollevare domande o esprimere preoccupazione sulla qualità degli standard educativi. È difficile equilibrare la pressione (il controllo) e il sostegno. Per operare efficacemente come amici critici, c'è bisogno di instaurare un clima di fiducia, di sensibilità e di apertura che spesso è difficile creare a causa dell'avvicendamento del personale. Come hanno sottolineato Creese e Early (1999), il governing body efficiente non è un club di fan del capo di istituto, e neppure abdicatario o avversario, ma partner o amico critico che “offre grande sostegno e propone grandi sfide” (Figura 1).

La accountability (iii) ha una dimensione interna e una esterna. Il meccanismo principale della rendicontazione interna è un sistema di management basato sui risultati (*performance management system*) che è compito statutario di ogni governing body. Ciò comporta stabilire annualmente gli obiettivi e di conseguenza verificare i risultati rispetto a tali obiettivi. I governors svolgono tale funzione insieme al capo di istituto, che a sua volta dirige il lavoro del personale della scuola, delegando, se è il caso, alcune responsabilità ai membri anziani. La verifica dei risultati può influire sullo stipendio, sullo sviluppo professionale e sui futuri programmi didattici del personale docente.

I governors sono responsabili anche verso i loro elettori (genitori e comunità) dei risultati della scuola: la sicurezza e il benessere degli allievi, la qualità dell'istruzione

offerta e i livelli di istruzione raggiunti dagli allievi nella scuola. Sono responsabili del denaro allocato alla scuola e della qualità e competenza del capo di istituto e degli insegnanti. I governors devono riferire ai genitori e dispongono di una procedura per indagare su eventuali lamentele.

Chi gestisce la scuola?

L'aumento delle responsabilità dei governors e delle aspettative sul loro operato solleva un'eterna domanda: dove sta il limite tra le funzioni *esecutive* del capo di istituto e le funzioni del governing body? La linea di demarcazione non è netta, ma le distinzioni sono illustrate nella **Tavola 1**. Le funzioni *strategiche* già descritte dovrebbero essere gestite congiuntamente dai governors e dalla senior leadership team della scuola.

Come funzionano i governing bodies?

Se alcune scuole possono funzionare bene anche con poco o nessun aiuto da parte dei governors, le ricerche e i dati dell'OFSTED indicano un rapporto diretto tra efficacia dell'azione della scuola e qualità della governance. È difficile determinare scientificamente l'esatto contributo che un governing body dà alla scuola. È possibile trovare scuole di successo dotate di un governing body inefficiente, tuttavia la scarsa collaborazione tra governors e capo di istituto di solito è associata a una scuola in difficoltà.

Un rapporto dell'OFSTED (2001) sull'azione dei governors delle scuole statali sottolineava quanto segue:

“In circa il 90% delle scuole i governors hanno una conoscenza soddisfacente o più che soddisfacente dei punti forti e dei punti deboli della loro scuola, mentre la loro azione risulta meno efficace nel plasmare la direzione della scuola... Laddove non contribuiscono efficacemente a plasmare la direzione della scuola, spesso i governors evidenziano scarsa conoscenza delle priorità per il miglioramento della qualità, concordano programmi e strategie senza discuterle, e fanno troppo affidamento sul capo di istituto per ottenere informazioni sull'andamento della scuola.”

In molte scuole sussiste ancora una differenza tra il ruolo che i governors *dovrebbero* svolgere nella leadership strategica della scuola e quello che *effettivamente* svolgono. È difficile identificare un concreto nesso causale tra governance efficace e qualità della scuola. Tuttavia l'OFSTED registra molte prove concrete del fatto che nelle scuole che destano preoccupazione spesso c'è un carente rapporto tra capo di istituto e governing body.

Nel 2004 l'OFSTED ha segnalato che *“nei due terzi delle scuole secondarie i governing bodies assolvono efficacemente il loro compito. Questo si riflette nel loro contributo all'organizzazione della scuola e nella loro comprensione dei suoi punti forti e dei suoi punti deboli”*.

Figura 1
Governing body



Tavola 1
Divisione dei compiti tra capo di istituto e governors

<i>Governing Body</i>	<i>Capo di istituto e personale della scuola</i>
<p>Responsabile di</p> <ul style="list-style-type: none"> - efficienza, efficacia e gestione economica e finanziaria - performance del capo di istituto - curriculum - personale - strategie - budget - standard educativi - funzioni particolari, ad esempio per bisogni educativi speciali <p>Deve svolgere la funzione di</p> <ul style="list-style-type: none"> - amico critico, fornendo controllo e supporto al tempo stesso 	<p>Responsabile di</p> <ul style="list-style-type: none"> - tutte le attività operative - organizzazione corrente - orario - ruoli e performance del personale didattico - valutazione - informazioni alle famiglie - disciplina - implementazione delle strategie - risultati degli alunni - rendicontazione dei risultati al governing body

Secondo Earley and Weindling (2004) l'azione dei governors, più che avere un impatto diretto sul miglioramento degli standard, crea le condizioni favorevoli perché tale miglioramento abbia luogo (OFSTED, 2003). Tra le ragioni, vengono citate: la difficoltà di scegliere governors adeguati, soprattutto in certe aree urbane; l'atteggiamento del capo di istituto verso il governing body - che talvolta ne ostacola l'operato; infine, la mancanza per i governors di informazioni adeguate su cui basare il proprio giudizio circa l'efficacia della loro scuola (Bird, 2002). Dato lo stretto rapporto tra una leadership efficace e una scuola di successo, si può affermare che il compito più importante del governing body è quello di nominare il capo di istituto.

Governors e miglioramento della qualità della scuola

La funzione di rendicontazione dei governors è tanto più significativa nelle scuole che destano preoccupazione. In Inghilterra, ogni scuola viene periodicamente ispezionata dall'OFSTED. Per la piccola percentuale (circa il 2%) che risulta inadeguata, viene richiesta l'adozione di "misure speciali" per favorire il miglioramento degli standard. A un altro gruppo di scuole che evidenzia carenze significative, dal settembre 2005 viene inviato l'"ordine di migliorare". Quando una scuola richiede misure speciali, il piano d'azione (post ispezione) dei governors deve illustrare come essi intendono migliorare la qualità della loro scuola. Questo piano viene preparato con l'aiuto dell'autorità locale e deve essere approvato dal ministro dell'Istruzione. In casi estremi, il ministro dell'Istruzione può sostituire i membri del governing body oppure nominare governors aggiuntivi. Matthews and Sammons (2004) hanno descritto lo stretto collegamento esistente tra leadership della scuola e cambiamento delle scuole poco efficaci. L'OFSTED (2001) ha illustrato i casi in cui i governors sono determinanti per il miglioramento della scuola:

- i governors hanno chiari gli obiettivi della scuola e i valori che intendono promuovere;
- il governing body e tutte le sue commissioni hanno termini di riferimento chiari e un programma bene integrato delle riunioni;
- i governors apportano un'ampia gamma di competenze e partecipano regolarmente alle riunioni;
- il presidente dei governors ha buone capacità di leadership;
- le riunioni sono presiedute con efficienza e vedono un'ampia partecipazione;
- esiste un progetto di istituto, condiviso da tutti, focalizzato sul miglioramento della scuola;
- i rapporti tra governors e personale sono aperti e franchi;
- la formazione dei governors è collegata alle priorità della scuola e al bisogno di particolari competenze;
- i singoli governors hanno una chiara visione del proprio ruolo;
- la documentazione della scuola viene controllata regolarmente;
- i governors hanno un sistema rigoroso per monitorare e controllare il lavoro della scuola.

Anche se attengono a un particolare gruppo di scuole, queste caratteristiche descrivono in che modo dovrebbe operare un governing body efficiente. Laddove i governing bodies sono meno efficienti, le ragioni possono essere una o più delle seguenti

(citare in Earley e Weindling, 2004):

- difficoltà di reclutare persone adeguate per rivestire il ruolo di governors, particolarmente in alcune aree urbane;
- alcuni governing bodies non attribuiscono la dovuta importanza all'obiettivo di migliorare gli standard qualitativi;
- l'atteggiamento del capo di istituto nei confronti dei governors ostacola la loro disponibilità a collaborare;
- i governors non hanno le informazioni necessarie sull'efficacia delle loro scuole;
- il presidente del governing body non fornisce una guida sicura e manca di capacità decisionale.

Queste sono alcune difficoltà naturali che i governors incontrano nell'adempimento dei compiti a loro attribuiti. A volte, ad esempio, possono non essere in grado di visitare la scuola durante l'orario di lezione. Inoltre, in alcune scuole c'è un avvicendamento continuo di governors, oppure nessuno si candida per ricoprire un posto vacante. I nuovi governors hanno bisogno di un po' di tempo per imparare a svolgere efficacemente il loro ruolo. Il governo non pare intenzionato a offrire riconoscimenti economici ai governors, o di compensarli per il tempo che sottraggono al loro lavoro. Earley e Weindling (2004) hanno concluso che i governors danno un contributo significativo nel creare il clima giusto nella scuola più che avere un impatto diretto sul miglioramento degli standard.

Formazione alla leadership di capi di istituto e governors

Con l'introduzione dell'autonomia nelle scuole inglesi si è verificato un aumento significativo della formazione sistematica per i capi di istituto. Tale formazione è stata effettuata soprattutto dal National College for School Leadership (NCSL), istituito dal primo ministro Tony Blair. Il College gestisce la National Professional Qualification for Headship (NPQH) che prepara i futuri capi di istituto su una serie di materie attinenti la leadership. Offre inoltre corsi di sviluppo professionale per quadri intermedi come i capi dipartimento attraverso programmi estremamente efficaci.

Il governo ha anche finanziato la formazione dei governors. In passato, questa formazione verteva soprattutto sulle conoscenze e le competenze che venivano ritenute necessarie per operare efficacemente - materie quali responsabilità legali, gestione del bilancio e così via. Come ha notato un presidente dei governors (citato da Weindling e Earley, 2004), "la formazione deve attenersi meno a procedure, politiche, processi e più a vision, leadership, efficiente lavoro di squadra, motivazione e cultura".

Di recente, la formazione dei governors si è concentrata sulle competenze necessarie per il lavoro di squadra più che su quelle individuali, come la gestione dei gruppi di lavoro, il miglioramento dei rapporti tra i governors, e tra i governors e il personale della scuola. È tuttora argomento dibattuto se tale formazione per governors ed educatori sia essenziale per le scuole dell'autonomia.

I genitori hanno voce in capitolo nella gestione della scuola?

La posizione dei genitori, in quanto fruitori del sistema educativo, è cambiata nel corso degli anni. Non c'è dubbio che i vari governi che si sono succeduti hanno sempre espresso la necessità che la scuola rifletta i bisogni dei genitori e che i genitori abbiano maggiore influenza sulla scuola. I delegati dei genitori, come pure i delegati degli insegnanti, fanno parte del governing body, ma non hanno un canale statutario separato per rappresentare le loro opinioni.

Il potere del genitore è sostanzialmente quello di scegliere o rifiutare una certa scuola per il proprio figlio. La legge del 1988 riflette l'impegno del governo per favorire la possibilità di scelta, la competizione e il mercato libero come leve per promuovere la accountability e il miglioramento dei servizi pubblici. La strategia della libera scelta della scuola aveva lo scopo di garantire ai genitori maggiore libertà, con conseguenti implicazioni sul flusso finanziario per le scuole. Quelle che attraevano alunni, e quindi finanziamenti, crescevano e prosperavano; le altre, in teoria, erano destinate ad atrofizzarsi. In pratica, la limitata capienza delle scuole più ambite ha costretto le autorità locali a porre "un tetto massimo alle iscrizioni", contenendo così la crescita e assicurando la sopravvivenza di scuole meno efficaci. In pratica, anche se la scelta dei genitori è aumentata con la possibilità di iscrivere il figlio a qualsiasi scuola, la porta è ben chiusa quando una scuola è piena. L'apertura delle iscrizioni ha avuto come risultato lo sviluppo di politiche di ammissione sempre più selettive nelle scuole che avevano un numero eccessivo di iscrizioni.

Ci sono stati altri tentativi di coinvolgere più pienamente i genitori nel miglioramento della scuola. Il sistema ispettivo, ad esempio, prevede che il governing body organizzi una pre-riunione con i genitori per sondare le loro opinioni sulla scuola. Vengono anche distribuiti questionari. Le risposte dimostrano che i genitori hanno in genere un'opinione positiva sulla scuola. Le risposte alle domande se la scuola secondaria dia informazioni adeguate ai genitori sui progressi dei figli, e in che grado la scuola dia l'impressione di tener conto delle opinioni dei genitori appaiono meno forti di altri aspetti, il che fa pensare che ci sia un ulteriore margine di miglioramento nella comunicazione tra le scuole e genitori.

Ai governors è richiesto per legge che mandino ai genitori copia della sintesi del rapporto dell'ispezione OFSTED e, di conseguenza, il loro piano di azione post-ispezione. I genitori sono membri di tutti i governing bodies e molti hanno contatti regolari con la scuola. Resta il fatto che il potere principale che i genitori hanno è quello di mandare il figlio in quella scuola o toglierlo.

Le nuove riforme, proposte nell'ottobre 2005, hanno lo scopo di rendere il sistema dell'istruzione secondario più aperto ai genitori. Sono stati proposti nuovi "Trusts" per gestire le scuole secondarie, che dovranno comprendere il consiglio dei genitori. Si pensa che tali consigli possano influenzare le decisioni della scuola su argomenti quali la disciplina, la divisa e la mensa. Più significativamente, i genitori avranno maggiore facilità a inoltrare reclami e sarà istituito un servizio nazionale reclami da parte dell'OFSTED. La legge già consente a gruppi di genitori di

richiedere l'ispezione di una scuola. Queste proposte comportano la semiprivatizzazione delle scuole e sollevano domande sul ruolo futuro dei governing bodies e dei consigli dei genitori. Il sistema dei governors ha funzionato molto bene per il momento, visto che gli interessi chiave sono stati tutti rappresentati nelle varie commissioni. La critica più concreta mossa agli organi di governo è che sono troppo benevoli e poco incisivi.

Conclusioni

Le scuole dell'autonomia devono disporre di commissioni di gestione che pongono sfide e al tempo stesso sostengono il personale insegnante, oltre a rappresentare e salvaguardare gli interessi degli studenti, dei genitori e di tutto il personale della scuola, del mondo del lavoro e della comunità. I loro compiti sono simili a quelli del board di un'organizzazione benefica. È auspicabile che i board scolastici possano avvalersi anche della consulenza di un professionista che non coincida con il capo di istituto della scuola stessa.

Il board scolastico riveste importanti funzioni esecutive relative alla nomina del capo di istituto e del personale, al controllo del budget e di altre risorse e responsabilità per fare sì che la scuola rispetti i suoi doveri statutari. Per risultare efficace, peraltro, il board deve avere un interesse diretto nella qualità dell'insegnamento impartito e dei risultati conseguiti dagli studenti. Dovrebbe avere una vision sullo sviluppo della scuola, porre obiettivi per migliorare gli standard e - in collaborazione con il personale della scuola - mettere a punto una strategia adeguata. Queste aspettative pongono una sfida importante per un board di non professionisti che operano su base volontaria.

È essenziale che i membri del board (governors) possano ricevere una formazione per meglio adempiere al loro compito. Tale formazione comporta un ulteriore investimento di tempo, ma, in Inghilterra, una ricerca effettuata dal governo nel 2001 ha evidenziato che il 95% dei governors erano stati formati per svolgere il loro ruolo. In genere i governors si dimostrano molto impegnati, e disponibili a cogliere le opportunità formative.

L'autonomia della scuola è vista in Inghilterra con molto favore. Sono pochissime, se ce ne sono, le scuole disposte a riportare indietro l'orologio per rinunciare a gestire in autonomia il budget e la libertà garantita dall'autonomia. Ciò malgrado, lo Stato deve disporre di dispositivi per intervenire nelle scuole che risultano inefficaci. In Inghilterra c'è stata una costante tensione tra devolution e centralizzazione, con il risultato di periodiche iniziative a livello centrale che si applicano a tutte le scuole o a gruppi di scuole. Per citare alcuni esempi, le strategie nazionali per la literacy e la numeracy, la creazione e la successiva cancellazione delle Education Action Zones, l'introduzione e poi l'abolizione delle scuole "sovvenzionate" ("*grant maintained*"), o superautonome, e vari altri progetti. Il governo è inoltre impegnato a diversificare l'offerta formativa a livello di secondaria attraverso la creazione di scuole di specializzazione e di istituti superiori in parte finanziati da privati. La confusione indotta

dal cambiamento è stata pesante per le scuole e per i governing bodies, che talvolta si lamentano per il carico di lavoro e di compiti burocratici.

Elemento trainante di queste strategie è stato, tra l'altro, l'impegno del governo per migliorare gli standard educativi, offrire ai genitori maggiore scelta e aumentare la percentuale di giovani che accedono all'educazione terziaria. Le scuole autonome di successo riescono ad adeguarsi alle richieste e alle strategie del governo, in continua evoluzione, perché hanno personale dotato di capacità di leadership e di organizzazione, oltre che governors in grado di gestire il cambiamento, pronti ad impegnarsi in quelle iniziative che completano o rafforzano i loro obiettivi strategici e i risultati accademici per poter controbattere alle critiche. Ma non tutte le scuole hanno queste caratteristiche. Il risultato è che in Inghilterra, mentre gli standard in genere stanno migliorando, ci sono segni di un delta crescente tra le scuole più efficienti e quelle meno efficienti.

Un'importante risposta strutturale è quella di adattare lo stipendio e le condizioni di lavoro degli insegnanti in modo da premiare i migliori e creare una struttura di posti di lavoro dirigenziali. La riforma del lavoro ha concesso alle scuole di nominare personale meno qualificato per ridurre il carico di compiti amministrativi e di altro genere degli insegnanti. Tutti i sindacati degli insegnanti e dei capi di istituto, tranne uno, hanno approvato questi cambiamenti, che prevedono l'uso di "assistenti insegnanti" all'interno della classe. I governors hanno un ruolo cruciale nel controllo di queste iniziative.

Infine, l'autonomia comporta necessariamente la diminuzione del ruolo e delle responsabilità delle autorità educative locali. In Inghilterra, il ruolo dell'autorità locale è cambiato e i suoi poteri sono andati riducendosi considerevolmente. Le scuole autonome possono acquistare alcuni servizi dalle autorità locali, oppure rivolgersi ad altri fornitori. Ma l'autorità locale ha sempre il ruolo di assicurare un'adeguata offerta formativa nella propria zona di competenza. Attualmente non si concentra più soltanto sull'istruzione, ma piuttosto su una serie di servizi per i ragazzi. Ma questo va oltre l'ambito della presente relazione.

Enja Riegel

Già capo di istituto della Helene-Lange-Schule, Wiesbaden - Germania

Scuole autonome: un'esperienza di successo in Germania

La situazione attuale

La Germania ha un sistema federale costituito da sedici Länder. Il governo federale non ha responsabilità sul sistema scolastico, che è di competenza dei singoli Länder. Ogni Land ha un proprio sistema educativo, con leggi e regole proprie, e in genere un modello centralizzato di governo della scuola.

All'interno dei sedici Länder vi sono alcune differenze nella struttura, nell'amministrazione e nello status delle singole scuole, nei curricoli, nell'influenza e nei poteri dei suoi protagonisti, ma molto più numerosi sono gli elementi comuni. I ministeri dell'Educazione dei Länder definiscono i principi generali dell'offerta educativa, stabiliscono obiettivi educativi (dal 2002), intervengono su valutazione e programmazione, decidono in materia di formazione e aggiornamento degli insegnanti. Ogni Land decide la struttura del sistema educativo e a quale età, dopo la scuola primaria (che dura di norma 4 anni), gli alunni accedano ai cinque diversi tipi di secondaria: *Gymnasium* (indirizzo classico, dai 10 ai 19 anni), *Gesamtschule* (scuole integrate, "comprehensive", dai 10 ai 16 anni), *Realschule* (scuole per i ragazzi di capacità medie, dai 10 ai 16 anni), *Hauptschule* (scuole per i ragazzi meno "capaci", dai 10 ai 16 anni), *Förderschule* (scuole per disabili fisici e mentali). Da notare che sono gli insegnanti che decidono a quale scuola i ragazzi debbano iscriversi sulla base del livello intellettuale e culturale. In alcuni Länder i vari tipi di scuola hanno nomi diversi. L'80-90% del curriculum è definito dai Länder a livello centrale. Peraltro, all'interno di questa struttura generale, le autorità scolastiche distrettuali dei Länder hanno il compito di assumere gli insegnanti e nominare i capi di istituto, i vicepresidi e quegli insegnanti che hanno responsabilità a diversi livelli. A partire dal 2002, le autorità distrettuali hanno avuto a disposizione un budget per retribuire gli insegnanti, il 90% dei quali ha lo stato giuridico di dipendente pubblico (*Beamter*). I Comuni hanno il compito di costruire, attrezzare gli edifici scolastici e provvedere alla loro manutenzione; si occupano anche di tutto ciò che concerne le istituzioni prescolastiche e l'assistenza sociale. Tradizionalmente le scuole tedesche sono a tempo parziale (dalle 8 alle 13) ma negli ultimi tempi in alcune scuole l'orario è esteso al pomeriggio.

In Germania, l'autonomia scolastica è ancora in fase iniziale. Solo un piccolo numero di scuole in alcuni Länder gode di un certo grado di autonomia (con curricula meno centralizzati, programmi scolastici propri, un suo budget, come pure valutazione interna ed esterna). Questo processo ha subito un'accelerazione dopo lo choc dei risultati di PISA 2002. La stragrande maggioranza degli insegnanti, dei capi di istituto e delle autorità distrettuali vede con timore l'autonomia e i sindacati degli insegnanti si oppongono alle leggi che puntano a realizzare l'autonomia sostenendo che essa comporterebbe un aggravio di lavoro.

Nelle scuole tedesche ci sono numerosi organi di governo.

Il Collegio dei docenti ("Gesamtkonferenz", costituito da tutti i docenti);

il Consiglio di classe ("Klassenkonferenz", costituito da tutti gli insegnanti di una classe);

l'Assemblea dei delegati dei genitori ("Schulelternbeirat", uno + un vice per classe);

l'Assemblea dei rappresentanti degli studenti ("Schülervertretung", uno + un vice per classe);

Il Consiglio d'istituto ("Schulkonferenz": delegati di insegnanti, genitori e studenti + il capo di istituto).

Ma nessuno di questi ha un vero potere. Le scuole tedesche dipendono esclusivamente dall'autorità locale che opera a nome del Ministero. Le scuole non hanno un loro budget, non possono scegliere gli insegnanti o licenziarli, e dal 2002 in quasi tutti i Länder sono stati introdotti test ed esami finali centralizzati.

La figura principale nelle scuole tedesche è il capo di istituto, anch'egli nominato dall'autorità locale. Viene scelto tra gli insegnanti abilitati che si candidano per un posto libero elencato su una pubblicazione mensile del Ministero di un certo Land. I candidati devono superare un esame. Il prescelto è incaricato per un periodo di prova di un anno, dopo di che, se confermato, ricopre il posto fino alla pensione. Non esistono specifici corsi di formazione per capi di istituto. È del tutto casuale se un capo di istituto si rivela in gamba, all'altezza del compito, oppure debole, come spesso si verifica.

Il capo di istituto è coadiuvato dal personale insegnante. C'è sempre un vice capo di istituto e due assistenti. Questa è la squadra che ha la leadership della scuola. Il capo di istituto è normalmente pagato circa il 50% in più di un normale insegnante.

Conclusione: l'Italia non può imparare molto dalla Germania.

Il sistema federale, in cui sono i Länder ad avere voce in capitolo in campo educativo, rende praticamente impossibile modificare il sistema nel suo complesso. Questo costituisce un problema soprattutto per quanto riguarda la rigida selezione degli studenti (oltre un terzo viene bocciato almeno una volta durante il percorso scolastico) e la mancanza di autonomia delle scuole: le due cause principali degli scarsi risultati della scuola tedesca e dell'enorme discriminazione nei confronti dei meno privilegiati.

L'esperienza di alcuni moderni istituti educativi

Malgrado la centralizzazione, esiste in ogni Land un certo numero di scuole che praticano ciò che definirei “una relativa autonomia”. Queste scuole hanno alcune caratteristiche comuni:

- si basano su idee, metodi e principi tipici dell'educazione progressista (Montessori, Steiner, Freinet);
- focalizzano l'attenzione sul singolo ragazzo, per cui adottano una didattica individualizzata, l'apprendimento su progetti, una combinazione di apprendimento teorico e pratico;
- la maggior parte di queste scuole forma reti o federazioni per imparare l'una dall'altra e sostenersi a vicenda. Spesso queste reti si formano tra scuole relativamente progredite e altre che hanno avviato processi di riforma radicali. Alcune note fondazioni, come la Bosch-Stiftung o la Bertelsmann-Stiftung, hanno preso l'iniziativa di costituire tali reti.

La Helene-Lange-Schule di Wiesbaden

Rappresenta l'esempio tipico di una scuola che gode di una certa autonomia nell'ambito di un sistema centralizzato. In Germania è diventata abbastanza nota per aver riportato ottimi risultati in PISA 2000, quando il resto della nazione ha evidenziato risultati al di sotto della media dei paesi OCSE.

Nel 1984 sono stata nominata capo di istituto della Helene-Lange-Schule (HLS), allora una scuola a indirizzo classico (grammar school), dalla quinta alla decima classe. Alcuni anni prima il livello superiore secondario era stato scorporato dalla scuola per diventare un istituto autonomo. Non c'erano abbastanza iscrizioni, quindi la scuola dovette essere riempita con alunni che non l'avevano scelta volontariamente. L'edificio era in cattive condizioni e il personale scontento. Quel che è peggio, la scuola rischiava di venire chiusa.

Tutte le speranze del personale si appuntavano su di me, il nuovo capo di istituto. Così, per scoprire che genere di scuola volevamo e avere una possibilità di sopravvivenza, io proposi di avviare una sorta di “turismo pedagogico”. Io e gruppi di insegnanti andammo a visitare le buone scuole esistenti in Germania, scuole pubbliche come pure private, scuole a indirizzo classico (grammar schools) come pure “comprehensive”. I rapporti dettagliati di queste spedizioni venivano comunicati al consiglio dei docenti e da questo studiati.

Cercammo allora di definire e condividere i nostri valori, i nostri obiettivi e il nostro ethos. L'elaborazione dettagliata di un progetto di nuova scuola fu affidata a un gruppo di quattro insegnanti che lavorò in collaborazione con l'équipe direttiva della scuola. Il progetto fu quindi approvato con il voto del collegio docenti e dei rappresentanti dei genitori.

Poi riuscimmo a ottenere dall'autorità locale e dal Comune il permesso di avviare una scuola “comprehensive”.

L'intero processo, dall'elaborazione del progetto per un possibile cambiamento fino all'effettivo avvio della nuova scuola, durò un anno e mezzo.

Le aree di cambiamento:

1. *Attraverso una riforma radicale, la HLS cambiò da scuola a indirizzo classico (grammar school) a scuola "comprehensive".*

Lo scopo era eliminare la rigida selezione. Ogni classe doveva essere rappresentativa della popolazione della città. Nessuno studente doveva essere perso per strada o costretto a ripetere l'anno. Nelle classi quinta e sesta (a dieci e undici anni) gli studenti non ricevono i normali voti ma invece feedback verbali di incoraggiamento. Ogni semestre sono invitati a scuola insieme ai genitori e in quella occasione gli insegnanti di classe li informano sui loro progressi nell'apprendimento e nelle capacità relazionali. Non vengono fatte divisioni a gruppi o selezioni sulla base del rendimento, e tutti gli studenti - i più in gamba come i più deboli - frequentano le stesse lezioni fino alla classe decima. Dopo tale classe, all'età di sedici anni, vengono separati in tre gruppi: quelli che proseguono a livello di secondaria superiore per poter accedere all'università (50%), quelli che iniziano l'apprendistato (20%) e quelli che vanno a una scuola professionale (30%). Le classi miste non selettive influiscono molto positivamente sull'"arte di insegnare" dei docenti.

2. *Le aule*

La scuola, che comprende gli anni di corso dalla quinta alla decima classe, con un totale di 600 studenti (quattro classi da circa 25 studenti ogni anno), è divisa in sei unità, o sei scuole più piccole, ognuna delle quali ha una squadra di insegnanti. Ogni classe dovrebbe avere una certa libertà e uno spazio adeguato. Al posto delle tradizionali sale insegnanti, abbiamo creato per ogni anno di corso delle aree: quattro aule, una piccola sala riunioni per gli incontri e il lavoro degli insegnanti, una grande sala comune che consente agli studenti sia di lavorare individualmente che di stare tutti insieme. Questa sala è stata ricavata abbattendo i muri di due ex aule. È uno spazio aperto flessibile che offre un ambiente speciale per facilitare l'apprendimento indipendente e autonomo. Contiene un piccolo palcoscenico, quattro computer, una piccola biblioteca, un laboratorio su ruote, tavoli per il lavoro di gruppo per rendere possibile l'apprendimento individualizzato. È anche possibile liberare completamente la sala per riunire i genitori e gli studenti.

L'area che appartiene agli studenti garantisce un'atmosfera calda e accogliente; è piena di piante, disegni e fotografie per fare sentire a casa i ragazzi.

I lavori fatti dagli studenti per i vari progetti vengono via via appesi alle pareti dei corridoi, delle scale e delle aule, dando alla scuola l'aspetto di un libro illustrato. Questo non solo è gratificante per i ragazzi, perché lasciano traccia del loro lavoro e ricevono un feedback dai visitatori, ma allo stesso tempo scoraggia atti vandalici sui muri. In questa scuola non esiste il vandalismo; gli studenti puliscono loro stessi la loro zona alla fine di ogni giorno di lezione diventando

così, in qualche modo, responsabili dei loro spazi.

La scuola usa il denaro risparmiato per le pulizie (27mila euro) per pagare gli artisti (attori, registi teatrali e cinematografici, pittori e ballerini) che collaborano per progetti extradidattici insieme agli insegnanti. Questo è un esempio di come risparmiare spese e finalizzare meglio le risorse. Questione economica a parte, pulire la scuola ha una funzione educativa perché aiuta i ragazzi a prendersi cura dell'edificio, dell'attrezzatura, dei libri e anche dei compagni.

3. *Il lavoro degli insegnanti*

Questo ha rappresentato il più importante cambiamento nella scuola e il fattore chiave del suo successo.

Gli insegnanti hanno rinunciato al loro ruolo di attori solitari per diventare i membri di una squadra della nuova scuola. Per ogni anno di corso, la squadra è costituita da 6-8 membri che lavorano nelle quattro classi (da 25 studenti). Tranne poche eccezioni (gli insegnanti di musica o francese) insegnano per quasi tutte le loro ore di lezione all'interno dello stesso corso (tutti i docenti tedeschi hanno un orario di lezione di 25 ore la settimana). Inoltre rimangono con la stessa squadra e con gli stessi studenti dalla classe quinta alla decima. Quindi un insegnante fa 12-16 ore nella sua classe, e il resto delle ore lavora in una classe parallela. Questo può realizzarsi soltanto se tutti gli insegnanti, oltre alle due materie in cui sono specialisti, sono disposti a insegnare due o tre materie in cui non sono esperti. Negli ultimi vent'anni i docenti hanno imparato nuove materie, come matematica, fisica o lingua tedesca non frequentando l'università ma sul lavoro. In ogni squadra ci sono esperti di ogni materia, da cui i non esperti apprendono. In questo modo tutti i docenti insegnano agli alunni e anche ai loro colleghi, e sono a loro volta studenti. Questo crea un'atmosfera di curiosità e di disponibilità ad apprendere che porta alla scuola continua innovazione. Lo spirito di innovazione influenza positivamente gli alunni e li porta a migliorare i loro risultati.

Ogni lunedì tutte le squadre della scuola hanno un incontro (di due o tre ore) nella sala riunioni. In quella occasione vengono discussi tutti i problemi relativi agli alunni, si preparano progetti o test, si scambiano esperienze. A volte vi partecipa anche il capo di istituto o il vice.

Nella squadra gli insegnanti si aiutano a vicenda nelle situazioni difficili con studenti o genitori. Si scambiano informazioni sui loro metodi e condividono il materiale didattico approntato. Fanno il piano di lavoro annuale e sono liberi di decidere i temi o i contenuti del curriculum su cui scelgono di concentrarsi nell'anno scolastico. Definiscono l'orario e, in caso di malattia di un collega, organizzano le sostituzioni. Ogni squadra dispone di un piccolo budget di circa 5000 euro, di cui risponde ai genitori della classe. La squadra è anche responsabile della valutazione interna. Due volte l'anno gli insegnanti hanno un giorno "libero" che passano a scuola o fuori per valutare cosa è andato bene, oppure cosa che è andato male e deve essere cambiato, e così formulare opportuni suggerimenti alle altre squadre. Questi rapporti sui seminari di valutazione vengono anche consegnati al capo di istituto. Ogni squadra elegge un chairman per due anni, che organizza gli incontri settimanali, mantiene i contatti con il capo

di istituto o il consiglio di classe dei genitori. Tutti i chairmen di squadra incontrano il capo di istituto a scadenze regolari.

Il fatto che gli insegnanti siano in grado di concentrarsi su un piccolo gruppo di studenti per sei anni crea un rapporto di grande fiducia, continuità e responsabilità tra insegnanti e studenti. Gli insegnanti conoscono molto bene gli alunni, i loro punti forti e i loro punti deboli. Soprattutto nella fase della pubertà questo è di grande aiuto. Gli insegnanti conoscono bene anche i genitori e i loro eventuali problemi familiari. Pertanto il ruolo degli insegnanti nella HLS è cambiato da quello di istruttore che insegna due materie a quello di educatore interessato allo studente come essere umano. E così gli studenti hanno sempre un adulto su cui fare affidamento, che li ascolta e li apprezza ma pone anche dei limiti, e dimostra loro che “vale la pena di crescere”. Questo riduce drasticamente i problemi disciplinari.

Gli insegnanti della nuova HLS lavorano di più, trascorrono più tempo a scuola, ma sono più soddisfatti perché condividono la responsabilità della loro scuola e ricevono molto da studenti e genitori. Un risultato? Le assenze per malattia degli insegnanti si sono ridotte del 50%.

4. *Le classi*

Rispetto alla precedente scuola a indirizzo classico (grammar school), gli studenti della nuova comprehensive school sono molto diversi tra loro sia rispetto alle performance, sia per l'ambiente socioeconomico di provenienza. Pertanto è stato necessario cambiare completamente i metodi didattici. L'insegnamento in classe, con la lezione frontale del docente che parla e spiega, e gli studenti che memorizzano e ripetono, non poteva più essere il metodo prevalente. Abbiamo quindi optato per una didattica molto individualizzata, un apprendimento indipendente e autonomo e l'introduzione di un insegnamento pratico per tutte le materie.

Per questo ci siamo impegnati a favorire un apprendimento interdisciplinare orientato su progetti. A metà di ogni semestre circa la metà delle lezioni fondamentali è stata utilizzata per progetti che di solito durano circa 6-8-settimane.

Ad esempio, le seguenti materie partecipano al progetto ACQUA nella settima classe: lingua tedesca, storia, geografia, scienze sociali, biologia, chimica, fisica, e talvolta anche arte, musica o religione. L'altra metà delle lezioni si svolge in modo tradizionale.

Al di là di alcune conoscenze e competenze di base che devono condividere, gli studenti sono liberi di scegliere un tema su cui svolgere la loro ricerca. Sono addestrati a usare la biblioteca, internet, a fare interviste ed esperimenti scientifici. Gli insegnanti non sono più solo istruttori, ma consigliano e aiutano gli studenti, fornendo una guida e organizzando il loro tempo in aula e fuori.

Nelle ultime due settimane di ogni progetto, si chiede agli studenti una presentazione scritta e orale dei risultati della loro ricerca. Di regola tali relazioni illustrano l'argomento con supporti audiovisivi perché sia meglio fruibile da

parte del pubblico. Tutti i genitori, i vicini e gli amici sono invitati alla presentazione, e i genitori vedono i loro figli fare teatro, effettuare esperimenti scientifici, spiegare il modello di un acquedotto romano costruito da loro stessi. Il risultato della ricerca e il feedback del pubblico gratificano gli studenti e rafforzano il loro desiderio di apprendere.

Le materie non insegnate sotto forma di progetto seguono gli stessi principi. Gli insegnanti riducono le lezioni frontali per praticare invece un insegnamento individualizzato e autonomo. Anche loro cercano di favorire un mix di apprendimento pratico e teorico.

Oltre all'apprendimento per progetti, tutti gli studenti partecipano a stage in realtà esterne:

Classe settima: due settimane in una scuola materna;

Classe ottava: quattro settimane in un'azienda;

Classe nona: cinque settimane a teatro, sotto la direzione di un attore o di un regista professionista;

Classe decima: quattro settimane in un'istituzione sociale.

Soprattutto la recitazione e gli stage rappresentano una sfida veramente stimolante per gli studenti. Dopo aver sperimentato la capacità di cavarsela su un palcoscenico, di essere impegnati a fondo e con successo, i ragazzi hanno, per così dire, acquisito il "coraggio per stare al mondo". Si convincono che qualsiasi cosa possa loro accadere nella scuola o in seguito, saranno in grado di gestirla. Tutto ciò li rende forti per affrontare futuri cambiamenti o difficoltà.

5. *Orario*

Cambiando radicalmente il lavoro degli insegnanti e i metodi didattici, abbiamo dovuto cambiare contestualmente anche la struttura oraria della nostra scuola per raggiungere gli obiettivi individuati. È impossibile praticare l'apprendimento individualizzato in unità di 45 minuti. Per questo nella HLS ci sono soltanto unità di 90 minuti, anche per matematica e lingue.

Per l'apprendimento pratico e per l'apprendimento su progetto sarebbero necessarie unità ancora più lunghe. Così, per un giorno alla settimana ogni insegnante dedica sei lezioni/unità soltanto alla propria classe. Ciò rende il lavoro estremamente flessibile ed elimina gran parte dello stress che in genere caratterizza la giornata scolastica.

Dagli attori e dai registi teatrali abbiamo imparato che è molto meglio dedicare cinque settimane piene a teatro anziché recitare una o due ore la settimana. Anche i gruppi volontari di teatro presenti nella nostra scuola, anch'essi diretti da professionisti, devono acconsentire a rimanere a scuola per tre settimane durante le vacanze, dopodiché sono esentati dalle lezioni in classe per altre quattro settimane. Dopo la "prima", fanno almeno 14-20 repliche serali per tutti gli studenti, i genitori e a volte per classi di altre scuole. E, il mattino successivo, ovviamente frequentano le lezioni normali.

Per iniziare l'anno scolastico, la HLS organizza una grande festa di benvenuto,

preparata dalla sesta classe, per i nuovi studenti, mentre l'anno si conclude con una festa di addio per i ragazzi che lasciano la scuola. Anche in estate e a Natale viene organizzata una festa. Ogni settimana inizia in tutte le classi con il "cerchio del lunedì mattina", condotto dagli insegnanti. In questa occasione, gli studenti più giovani raccontano come hanno trascorso il fine settimana, mentre gli studenti dalla classe settima in avanti discutono dei problemi politici di attualità. L'ultima ora della settimana è dedicata in tutte le classi a un dibattito (consiglio di classe) nel quale si discutono dei problemi emersi in classe durante la settimana tra studenti o tra studenti e insegnanti. Le discussioni sono guidate dagli stessi studenti, che imparano ad esprimere i loro problemi senza offendere gli altri, a trovare compromessi e fare proposte per lavorare e vivere in armonia all'interno della classe. In questo modo gli studenti si esercitano alla democrazia acquisendone il significato non dai libri ma dalla pratica, cioè attraverso la ricerca di soluzioni condivise a problemi concreti.

6. *Valutazione*

Dall'inizio della nuova scuola abbiamo enfatizzato molto la valutazione interna ed esterna per capire l'andamento della nostra scuola, per apprendere dai risultati e per migliorare.

Valutazione interna

Si tratta di una valutazione a squadre (*team organized evaluation*).

È costituita da due giornate a sfondo pedagogico per tutti gli insegnanti una volta l'anno. Il collegio dei docenti si concentra su un determinato tema e con l'aiuto di esperti esterni cerca il modo per migliorare. Le giornate a sfondo pedagogico sono preparate dal cosiddetto gruppo di programmazione, formato da tutti i membri della leadership team della scuola (capo di istituto, vice e due assistenti) e da un rappresentante di ogni altro gruppo. Questo gruppo di diciotto membri deve guidare il processo di valutazione interna e definire cambiamenti innovativi. Le proposte di innovazione sono presentate dai gruppi o dalla leadership team della scuola. In realtà i gruppi sono veri e propri gruppi di ricerca.

Abbiamo seguito l'evoluzione dei nostri studenti a livello di secondaria superiore fino all'esame di maturità e confrontato i voti che avevano ottenuto in tutte le materie alla fine della nostra classe decima con quelli delle classi undicesima, dodicesima e tredicesima in scuole diverse, successive alla nostra. I risultati sono stati estremamente incoraggianti, visto che il 95% degli studenti ha conseguito risultati migliori nel 95% delle materie. Per noi è stato un grande conforto poiché la secondaria superiore non è gestita da noi e i nostri studenti si sono trovati a competere con compagni di altre venti scuole di Wiesbaden. Sono sempre stati e ancora sono tra i migliori.

Valutazione esterna

1. La Helene-Lange-Schule ha partecipato a PISA 2000 e prima ancora a TIMMS. I risultati in entrambe le ricerche mondiali sono stati estremamente positivi, tanto che il Max-Planck-Institut, che aveva condotto il processo di valutazione, ha concluso che tra tutti gli studenti esaminati, i nostri erano

“un anno avanti” rispetto agli altri.

2. Ispezioni sono state effettuate dall'università di Jena e dall'università di Kassel, che hanno dato un giudizio estremamente positivo della nostra scuola.
3. Un amico critico. Un pedagogo, già capo di un prestigioso istituto educativo, ha visitato con regolarità la nostra scuola per un lavoro di supervisione con relativo feedback di valutazione sui differenti livelli del nostro lavoro.

7. *Leadership della scuola*

La HLS ha un capo di istituto, un vice e due assistenti. Insieme formano la leadership team della scuola. Ci siamo divisi i compiti in base alle nostre capacità e ai bisogni della scuola. La leadership team si incontra una volta la settimana per 2-3 ore ed è convocata dal capo di istituto che stabilisce l'ordine del giorno. È stato l'elemento propulsivo della nostra scuola. Il gruppo ha concordato di discutere anche in modo animato all'interno, ma di presentarsi sempre unito all'esterno, il che ci ha dato molta forza. La figura più importante della scuola è il capo di istituto. Anche se per legge sono il consiglio dei docenti e il consiglio di istituto ad avere l'ultima parola, nessuna decisione è mai stata presa senza l'accordo del capo di istituto. In realtà io non avevo alcun potere, ma ne avevo molto nella considerazione del personale.

Come già illustrato, la scuola è stata divisa in sei unità con sei diverse squadre di insegnanti. Ogni squadra aveva un certo potere, che peraltro non ha indebolito la leadership della scuola. Al contrario, l'ha addirittura rafforzata, e ha creato un ampio consenso rispetto ai nostri obiettivi e ai nostri metodi didattici.

8. *Lo status della scuola*

Per circa dieci anni tutte le nostre decisioni sono state prese senza consultare il Ministero o l'autorità locale per evitare tensioni e non costringerli a rispondere “no” alle nostre richieste. Per gestire la situazione in questo modo, era necessario che gli insegnanti si identificassero con la scuola e fossero assolutamente leali e che i genitori apprezzassero il lavoro degli insegnanti. Operavo come se la scuola fosse una mia impresa; ero io a gestire il denaro come pure il personale, e ne ero responsabile verso l'esterno. All'interno della scuola chiedevo che gli insegnanti lavorassero molto di più e meglio di quanto si pretende normalmente nelle altre scuole.

Nel 1995 la HLS insieme ad altre tre scuole dell'Assia ha ottenuto dal ministero dell'Istruzione lo status di “scuola sperimentale”. A partire da quel momento è diventato lecito tutto quello che avevamo fatto di nascosto. Anzi, avevamo il dovere di rendere pubblici i nostri risultati e formare reti con altre scuole per mettere a disposizione la nostra esperienza nel nostro Land e altrove. Numerose esperienze risultate positive all'interno della nostra scuola sono state integrate nella nuova legge sulla scuola dell'Assia e molte scuole, anche al di fuori dell'Assia, hanno adottato i metodi della Helene-Lange-Schule.

Poiché in Germania sembra quasi impossibile cambiare il sistema scolastico nel

suo complesso, la creazione di scuole pilota dotate di maggiore autonomia e di maggiore libertà d'azione potrebbe rappresentare una “terza via” verso il cambiamento.

Giovanni Trainito

Già presidente INVALSI

La normativa sul governo della scuola

Il tema del seminario odierno sul governo della scuola è particolarmente rilevante al fine di misurare il grado di attuazione e funzionalità dell'autonomia nel quadro riformato della scuola italiana.

Nel nostro Paese, i problemi di gestione della scuola si sono imposti all'attenzione dell'opinione pubblica all'inizio della seconda metà del XX secolo. Ciò anche a seguito dell'attuazione dei principi di democrazia contenuti nella Costituzione repubblicana, che induceva l'opinione pubblica ad interessarsi del funzionamento delle istituzioni e quindi anche della vita della scuola nel rapporto costante con la comunità e le sue esigenze.

All'epoca si ponevano, da una parte, il mondo della scuola e i suoi operatori, con una forte tensione verso l'esercizio delle proprie competenze professionali e dei connessi poteri decisionali (al punto tale da operare spesso in una situazione di isolamento aristocratico e di autoreferenzialità), dall'altra, la comunità sociale e civile, interessata a "entrare dentro la scuola", per attivare un dialogo che consentisse di portare un contributo esterno di esperienza al momento formativo delle giovani generazioni.

Questo contrasto di posizioni e di esigenze trovava origine nell'assetto ordinamentale della scuola italiana, nata come istituzione organizzata e amministrata dallo Stato mediante organi centrali e periferici di tipo burocratico-amministrativo, articolati in una rigida gerarchia che poneva al vertice e alla base della piramide rispettivamente il ministro e il docente.

In tale assetto amministrativo le istituzioni scolastiche si configuravano quali strutture organizzate secondo il modello dell'ufficio pubblico e il personale direttivo e docente quali pubblici ufficiali giuridicamente sottoposti al ministro attraverso il suo rappresentante locale, ovvero il provveditore agli studi.

In sostanza, al pari di quanto avveniva nelle altre amministrazioni statali, non si concepiva che la società civile potesse partecipare alla vita della scuola, nella considerazione, del tutto ovvia, che questa dovesse operare sulla base dei tempi e dei modi dettati dai responsabili di vertice dell'amministrazione scolastica.

Tale assetto istituzionale ha caratterizzato - e caratterizza in parte ancora adesso - la scuola italiana sin dalla nascita, che, come è noto, risale alla legge piemontese 13 novembre 1859, n. 3725 ("legge Casati"). Dopo l'unificazione nazionale, questa legge venne estesa alle altre province del Regno a mano a mano che queste venivano annesse al Piemonte. Realizzavano così una unificazione ed omologazione del sistema educativo del Paese a quello dello Stato piemontese, facendo venir meno in

tal modo le caratteristiche dei diversi sistemi educativi delle Regioni annesse.

Nei quasi 150 anni trascorsi, i numerosi provvedimenti legislativi intervenuti (fra cui di particolare rilievo la “riforma Gentile” e le innovazioni conseguenti all’introduzione della Costituzione repubblicana) non hanno modificato le linee fondamentali della legge originaria, che sono rimaste sostanzialmente immutate sino alla riforma della pubblica amministrazione introdotta, negli anni Novanta del secolo passato, con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (“legge Bassanini”).

Appare opportuno ricordare che, per disposizione della “legge Casati”, nelle scuole elementari la gestione era affidata al direttore didattico, che aveva il compito di coordinare, dirigere e sorvegliare l’attività dei singoli insegnanti, mentre nelle scuole secondarie spettava al preside il governo dell’istituto e la responsabilità del suo andamento. Quest’ultimo era coadiuvato da:

- a) il consiglio di presidenza, con funzioni consultive, composto da due o quattro professori, a seconda che la popolazione scolastica dell’istituto fosse inferiore o superiore ai 250 allievi;
- b) il consiglio dei professori, con funzioni deliberative sulla disciplina degli studenti e sull’indirizzo didattico generale della scuola, formato da tutti gli insegnanti dell’istituto;
- c) i consigli di classe, con funzioni deliberative sugli scrutini e sulle punizioni disciplinari meno gravi, composti dagli insegnanti della classe.

Un primo scossone a tale impianto istituzionale fu provocato dai decreti delegati del 1974, emanati in attuazione della legge delega 30 luglio 1973, n. 477, decreti che introdussero importanti innovazioni nell’organizzazione della scuola, prevedendo la partecipazione degli operatori, delle famiglie e degli studenti ad alcuni momenti decisionali della vita scolastica.

Il D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416 modificava, infatti, l’assetto organizzativo di istituti e scuole di istruzione elementare e secondaria, con l’attribuzione dell’autonomia amministrativa e l’istituzione degli organi collegiali. In tal modo, come tutti ricorderanno, il legislatore intendeva perseguire una maggiore partecipazione della società alla gestione della scuola, “dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica” (art. 1). Ciò, precisa la norma, “nel rispetto degli ordinamenti della scuola dello Stato e delle competenze e delle responsabilità proprie del personale ispettivo, direttivo e docente”.

Così, un secolo dopo la nascita del sistema scolastico italiano, si è assistito a un limitato trasferimento della gestione della scuola dagli organi tecnico-burocratici a quelli collegiali, in gran parte elettivi: un passaggio, però, particolarmente traumatico e che ha generato notevoli problemi, posto che si è inserito in un immutato impianto complessivo dell’amministrazione, cui erano connessi i poteri gestionali.

A partire da quella riforma, la scuola, unità di base del sistema, si configura quale comunità operante per l’esercizio della funzione educativa e formativa dei giovani e si presenta come istituzione dotata di autonomia amministrativa nei limiti previsti dall’ordinamento giuridico dello Stato, in particolare da quello scolastico. La scuola costituisce quindi propri organi collegiali, espressione di forme partecipative dirette, che si differenziano in relazione alla prevalente funzione didattica o di gestione che sono chiamati a svolgere:

- 1) il consiglio di circolo o di istituto;
- 2) la giunta esecutiva;

- 3) il collegio dei docenti;
- 4) i consigli di interclasse e di classe;
- 5) il consiglio di disciplina (organo soppresso dalla legge 11 ottobre 1977, n. 748, che ne ha trasferito le competenze ai consigli di classe e alla giunta esecutiva);
- 6) il comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti.

Unitamente agli organi collegiali interni della scuola - proprio per la stretta connessione fra la complessa azione educativa e formativa e la più vasta comunità in cui essa si svolge, e la conseguente diversa dimensione, natura e portata che i relativi problemi rivestono in sede locale e nazionale - il legislatore si è inoltre preoccupato di istituire, a diversi livelli, altre strutture partecipative, e precisamente i distretti scolastici, il consiglio scolastico provinciale e il consiglio nazionale della pubblica istruzione.

Gli organi collegiali interni e territoriali non si pongono in un sistema gerarchicamente ordinato. Ognuno, nella propria sfera di competenza e nel rispetto dell'autonomia dell'istituzione di base, coopera a realizzare l'obiettivo di fondo: la gestione della scuola in una visione in cui le responsabilità politiche, amministrative e didattiche si attuano a più livelli.

Le innovazioni contenute nei decreti delegati del 1974 volevano rappresentare una risposta alle proteste studentesche della fine degli anni '60, una risposta democratica che rompesse l'isolamento della scuola italiana e avviasse un dialogo proficuo tra la comunità scolastica, le famiglie e gli studenti.

Un tentativo, questo, che non ha dato i risultati sperati, perché le soluzioni adottate rispondevano a compromessi tra spinte divergenti. Le scuole venivano dotate di autonomia amministrativa, ma non di autonomia didattica e organizzativa; rimaneva un forte potere decisionale esterno sugli aspetti più rilevanti della vita scolastica, quali gli ordinamenti degli studi, la provvista e la gestione del personale, l'entità e l'utilizzazione dei finanziamenti.

In sostanza, l'impianto centralistico del sistema educativo italiano imbrigliava e mortificava l'innovazione della partecipazione democratica alla gestione della scuola, relegando gli interventi degli organi collegiali ad aspetti marginali della vita scolastica, che quasi sempre non riguardavano la didattica e i momenti fondamentali della formazione degli alunni. Fu così che, dopo un momento iniziale di partecipazione entusiastica alle elezioni, subentrò una fase di delusione, generata dalla consapevolezza da parte dei genitori e degli alunni di essere chiamati a rivestire cariche in realtà vuote di contenuto.

Ciò ha reso necessario ricercare una soluzione più radicale, che attribuisse alla scuola più ampi e definiti spazi di autonomia didattica, organizzativa e gestionale. Si è avviato così negli anni Ottanta, anche sulla linea di quanto avveniva negli altri Paesi più sviluppati, un cammino di ricerca che ha avuto una risposta nella legge 59/97 con l'avvio di una riforma organica dell'assetto dello Stato e delle amministrazioni pubbliche nelle diverse articolazioni.

In questo contesto riformatore ha trovato adeguata e coerente disciplina l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei cui contenuti e limiti si è ampiamente discusso nel precedente seminario del 13 aprile 2005 dedicato all'autonomia organizzativa e finanziaria.

Uno dei meriti dell'impianto riformatore contenuto nell'art. 21 della legge 59/97 è quello di aver collegato l'introduzione dell'autonomia scolastica all'attribuzione

della dirigenza ai capi di istituto: è stata quindi colta la necessità di dotare le scuole di una direzione forte, in grado di assumere le decisioni gestionali e le relative responsabilità.

Il legislatore ha però scelto di inquadrare la dirigenza scolastica nell'ambito della dirigenza statale, scelta che ha suscitato perplessità rispetto ad alcune caratteristiche specifiche dei dirigenti scolastici non generalmente rinvenibili in altre figure dirigenziali pubbliche.

Si tratta di peculiarità che impongono al dirigente scolastico l'assunzione di una posizione di leadership nella scuola e il possesso di competenze di natura sia amministrativo-gestionale che educativo-organizzativa, e di capacità strategiche e di pianificazione.

Senza voler trasferire nella scuola figure proprie del settore privato, è diffusamente riconosciuto che, per svolgere in maniera adeguata il proprio compito istituzionale, il dirigente scolastico deve assimilare alcune metodologie di conduzione gestionale che attengono alla programmazione, progettazione, organizzazione, realizzazione e controllo delle attività. Deve, quindi, possedere alcune caratteristiche proprie dei manager, anche se l'istituzione educativa che si trova a dirigere, diversamente da un'azienda, produce beni immateriali di valore non facilmente misurabile.

Questi elementi della professionalità del dirigente, da più parti evidenziati, devono essere però calati nella realtà della scuola, al fine di verificarne l'effettiva valenza operativa. La dirigenza scolastica svolge la propria attività in un sistema di governo dell'istituzione ancora disciplinato dai decreti delegati e, quindi, centrato sulla partecipazione degli operatori, delle famiglie e degli studenti alla gestione della scuola. È utile ricordare che nel 1974 molti ritennero che la funzione direttiva avesse perso spessore e autorevolezza a causa del condizionamento determinato dalla più massiccia presenza della componente utenziale negli organi di governo e dalle più forti interferenze esterne. Questo condizionamento permane ancora, nel suo complesso, perché permane l'assetto degli organi collegiali che ne sono portatori. Infatti, se l'attribuzione della dirigenza ai capi di istituto può essere considerata un merito per il legislatore del 1997, il mantenimento dell'assetto degli organi collegiali del 1974 (all'epoca un compromesso politico finalizzato ad evitare una paralizzante contrapposizione delle parti) ne rappresenta un demerito.

È pur vero che l'incoerenza normativa che si è così venuta a creare non appare agevolmente risolvibile, perché si tratta di disegnare un sistema di gestione appropriato per un organismo complesso con compiti di natura educativa, obiettivo di certo non perseguibile senza il consenso e la partecipazione intellettuale degli operatori.

In tale contesto se, per un verso, si rende necessaria una revisione dei rapporti che intercorrono tra i diversi organi individuali e collegiali della scuola, per altro verso, occorre acquisire consapevolezza che la soluzione non può essere quella di introdurre logiche gestionali di tipo meramente manageriale. Non si tratta, infatti, di far valere nel rapporto interno la forza dei poteri dirigenziali, ma di costruire collaborazione e consenso da parte degli operatori attraverso una leadership esercitata all'interno della scuola, anche nell'ambito degli organi collegiali. Nel contempo è necessario favorire la dialettica dentro l'istituzione scolastica in una chiara differenziazione dei ruoli e delle funzioni.

Una soluzione che sembra condivisa da tutti è quella di ricorrere alla distinzione dei compiti di indirizzo e programmazione da quelli di gestione, compiti che dovranno

essere attribuiti distintamente a organi diversi, senza sovrapposizioni e interferenze. È, questa, una soluzione da condividere, purché attuata in maniera coerente e completa, evitando compromessi e deroghe vistose.

Certamente, in questo momento, lo stato di incertezza in cui si trova a operare la dirigenza scolastica è un elemento che rende difficoltosa la piena attuazione dell'autonomia, ragione per cui non appare più procrastinabile il riordino degli organi collegiali interni della scuola. Ciò, a meno che non si vogliano avere ancora organi collegiali provvisori in una scuola anch'essa provvisoria che opera in un Paese fortemente caratterizzato dalla provvisorietà, come scriveva alcuni giorni fa Ilvo Diamanti su "La Repubblica".

Giorgio Allulli

Dirigente di Ricerca ISFOL

La riforma degli organi collegiali

Gli organi collegiali nella scuola vennero introdotti con i decreti delegati varati nel 1974 dal ministro Malfatti, e vennero salutati come un importante passo di partecipazione democratica; i meno giovani tra noi potranno ricordare il clima di grande entusiasmo che si era creato con le prime elezioni, che videro il grande interesse di milioni di genitori, che per la prima volta venivano chiamati ad esprimersi in modo formale sulle vicende che riguardavano la scuola dei loro figli.

Vennero organizzate in quella occasione migliaia di riunioni e di assemblee, si crearono per la prima volta migliaia di liste di scuola. La prima tornata elettorale fu contrassegnata da una partecipazione elevatissima, con percentuali che toccavano l'80% dei genitori, nella scuola elementare, il 70% nella scuola media, il 60% nella scuola secondaria. Molti videro in quelle elezioni l'inizio di un sistema gestito dal basso, dal livello locale, anche con il coinvolgimento delle rappresentanze del territorio, che si ritrovavano nel governo del distretto scolastico. Un'esperienza che rafforzava dunque il sistema democratico del nostro Paese.

Con il passare degli anni l'entusiasmo iniziale è rapidamente scemato; la presa di coscienza della scarsa incidenza di alcuni organi collegiali sulla vita della scuola ed il distacco tra eletti ed elettori hanno progressivamente disaffezionato i genitori, che si sono sempre più distaccati dalle pratiche partecipative.

Probabilmente l'introduzione degli organi collegiali è stata una felice innovazione che però, rispetto all'assetto istituzionale della scuola italiana, ha precorso i tempi. Infatti gli organi collegiali vennero introdotti in un sistema ancora fortemente centralizzato, nel quale le uniche decisioni da prendere sembravano riguardare l'organizzazione delle gite scolastiche o la gestione minuta della struttura edilizia.

Inoltre, nonostante l'introduzione degli organi collegiali, e delle altre innovazioni contenute nei decreti delegati del ministro Malfatti, la comunità scolastica conservava sempre i caratteri tipici di una burocrazia professionale, ovvero di un sistema nel quale l'individualità degli insegnanti-liberi professionisti prevaleva rispetto all'identità collettiva dell'istituto. Lo stesso capo d'istituto era visto più come una figura di presidio dell'indipendenza dell'attività di insegnamento che come una figura di governo della scuola.

Rispetto ad allora la situazione è cambiata dal punto di vista sia culturale che normativo; per quanto riguarda l'aspetto normativo l'introduzione della autonomia scolastica, l'attribuzione della dirigenza ai capi d'istituto e l'accresciuto dimensionamento della unità scolastiche hanno dato maggiore spessore alle incombenze di governo e di gestione della scuola.

Dal punto di vista culturale sta venendo progressivamente a delinearsi un nuovo modo di essere e di operare dentro l'istituzione scolastica, con una maggiore consapevolezza della sua identità specifica. La comunità scolastica tende a perdere i caratteri tipici della burocrazia professionale per divenire sistema *ad hoc*, ovvero un organismo che non è più la semplice somma di tante individualità, ma che si riconosce come organizzazione che persegue degli obiettivi precisi, visibili, concordati collettivamente, il cui raggiungimento dà senso complessivo al lavoro svolto dentro la scuola dai singoli docenti e non docenti. In una ricerca condotta dal Censis all'inizio degli anni '90, *Norma e progetto*, emerse il fenomeno della *criptoautonomia*, nel senso che una quota significativa di istituti si comportava di fatto come organismo autonomo senza darlo a vedere, in quanto l'autonomia era, dal punto di vista normativo, allo stadio virtuale.

L'introduzione del piano dell'offerta formativa, se correttamente inteso, ovvero non come una semplice presentazione delle attività dell'istituto, ma come formalizzazione del proprio impianto progettuale, che viene specificato attraverso l'indicazione di obiettivi precisi, il cui raggiungimento viene monitorato e valutato, così da riorientare la successiva programmazione, dovrebbe rafforzare la dimensione della scuola come organizzazione complessa, che si orienta sulla base delle sue finalità e dei suoi obiettivi esplicitamente dichiarati, e non sulla base delle procedure formali.

Tuttavia, come emerge sia dai monitoraggi condotti dall'Indire, sia dal Rapporto LUISS 2002 sulla scuola dell'autonomia, il Piano dell'offerta formativa è spesso concepito come il luogo in cui vengono riportate le varie iniziative che conduce o intende condurre l'istituto, in mancanza però di un vero programma di gestione strategica dell'istituto, che parta dalla valutazione della situazione esistente, individui gli aspetti di debolezza da sviluppare e migliorare, definisca le azioni conseguenti, e ne valuti infine i risultati, onde procedere alla riprogrammazione delle attività.

Nel Piano confluiscono progetti ed iniziative che sono il frutto della sensibilità di singoli docenti, o del capo d'istituto, o del collegio docenti (progetti che possono riguardare l'orientamento, o l'introduzione di insegnamenti integrativi, o l'adattamento del calendario scolastico), ma raramente si percepisce il modo in cui questi progetti si relazionano con gli obiettivi generali assegnati all'istituto scolastico (elevare il livello degli apprendimenti, combattere la dispersione, favorire l'eguaglianza delle opportunità, etc.). Ancora più raramente i risultati di questi progetti vengono valutati tenendo conto di questi obiettivi più generali. La valutazione, quando c'è, è tutta interna, e non viene verificato l'impatto di queste iniziative sul curriculum degli alunni.

Il rischio è quello di favorire l'autoreferenzialità delle istituzioni scolastiche, le quali adottano e sviluppano tutta una serie di iniziative sicuramente interessanti e benemerite, che però perdono di vista le priorità dell'attività scolastica. Per questa ragione, nell'attività di autovalutazione promossa dal Comitato di Valutazione di Trento, chiediamo alle scuole di collegare l'autovalutazione a standard precisi, rappresentati dagli indicatori fondamentali sugli esiti della loro attività, che devono poi servire da bussola per orientare la programmazione dell'istituto.

Attualmente il processo di autonomia della scuola, che si intreccia tra l'altro con il più vasto processo di riordino delle responsabilità istituzionali del sistema educativo e formativo previsto dalla riforma costituzionale, è ancora a metà del suo percorso. Se si concepisce l'autonomia come la piena capacità attribuita alla scuola di

organizzare la sua offerta formativa per raggiungere gli obiettivi assegnati sulla base delle risorse disponibili, si può vedere quanto la realtà delle nostre scuole sia lontana da questa definizione. Ancora molto forti sono i condizionamenti sull'organizzazione della scuola rappresentati dalle modalità di reclutamento e di gestione del personale, che lasciano ben poco spazio alle autonome scelte degli istituti per organizzare la propria offerta formativa. Ugualmente ridotti sono i margini di flessibilità che vengono lasciati dalla tradizionale strutturazione dei curricula.

Pertanto neanche il varo formale dell'autonomia, che è stato realizzato con il D.P.R. n. 275 del 1999, ed il nuovo dimensionamento delle unità scolastiche, che ha portato alla creazione di istituzioni di più ampie dimensioni, hanno risvegliato l'interesse da parte delle famiglie e della comunità locale nei confronti degli organismi collegiali della scuola, almeno sotto l'aspetto partecipativo. Anzi la pratica dei nuovi spazi di autonomia concessi dalla legge, seppure con i limiti sopra richiamati, ha reso più evidenti le insufficienze di questi organismi.

È stato avviato dunque un processo di ridefinizione normativa degli organi collegiali della scuola, che dura ancora oggi. Il disegno di legge di riforma, dopo un dibattito politico e parlamentare che dura ormai da due legislature, si trova ancora presso la competente Commissione parlamentare.

Nel frattempo il dibattito su questi organismi ha cambiato fisionomia; all'obiettivo iniziale, favorire la partecipazione dei cittadini al governo della scuola, oggi, sulla base del cambiamento culturale di cui si parlava in precedenza, che porta l'istituzione scolastica a percepirsi sempre di più come una organizzazione complessa che deve gestire al meglio le risorse a disposizione in una logica di quasi mercato, oggi si unisce l'obiettivo di assicurare, attraverso la riforma degli organi collegiali, l'efficacia e l'efficienza della sua attività. Talvolta l'esigenza di rafforzare l'efficienza dell'Istituto e di individuare chiare responsabilità di governo, di gestione, di programmazione, viene percepita come volontà di gerarchizzare il processo decisionale; anzi il dibattito tra le varie componenti scolastiche si è spesso avvitato su questo aspetto. Tuttavia è da notare a tale riguardo che dalla stessa ricerca LUISS citata in precedenza è emerso, con il 70,9% delle risposte, che l'aspetto più funzionale ad un ruolo proficuo degli organi collegiali di istituto è soprattutto la capacità organizzativa e manageriale del capo di istituto; seguono, nelle indicazioni delle scuole rispondenti, il buon livello di rapporti tra il personale scolastico e l'utenza (55,6% di risposte) e la qualificazione culturale degli insegnanti (52,3% di risposte). Dunque, secondo la ricerca LUISS, una buona capacità organizzativa e manageriale del capo d'istituto non espropria il ruolo degli organi collegiali, ma al contrario ne esalterebbe la proficua attività.

Sarebbe però un errore restringere il dibattito sugli organi collegiali ad una contrapposizione tra categorie e componenti scolastiche, trascurando che autonomia non significa autoreferenzialità; anzi l'autonomia rappresenta la cornice normativa che assicura all'istituzione scolastica la flessibilità necessaria per rafforzare l'interazione con il territorio e con la comunità locale di riferimento. Gli organi collegiali, in particolare, rappresentano lo strumento per rendere organica la presenza dell'utenza e della comunità locale nel governo della scuola.

La riforma degli organi collegiali deve dunque rispondere a diversi obiettivi:

- assicurare il governo efficace ed efficiente dell'istituto, individuando chiare e precise responsabilità riguardo ai diversi processi;

- promuovere la partecipazione dell'utenza e della comunità locale;
- garantire la rappresentanza equilibrata dei diversi interessi.

La partecipazione, per essere efficace, dovrà basarsi sulla reciproca distinzione dei ruoli, sulla chiarezza, sulla trasparenza, sulla valutazione dei risultati e dunque sulla responsabilità. La scommessa della riforma degli organi collegiali sta nel coniugare l'efficienza con la capacità di creare interazione, dal momento che la crescita complessiva è legata alla qualità della crescita delle singole parti, con un mix di fattori strutturali e relazionali.

Gli organi dovranno essere flessibili, per rispondere ad esigenze continuamente mutevoli e la collegialità integrativa dovrebbe essere lasciata alla normazione delle singole istituzioni autonome.

L'attuale disegno di legge unificato prevede una semplificazione degli organismi collegiali e della relativa regolamentazione. In particolare non vengono più previsti i consigli di classe, mentre le funzioni di valutazione degli alunni vengono attribuite ai neo costituiti "Organi di valutazione collegiale degli alunni".

Tutti gli altri organismi restano in piedi, con alcune modifiche nella denominazione (il consiglio di circolo o di istituto diventa "consiglio della scuola"). Vengono inoltre indicati, mantenendo tutto sommato la *ratio* della esistente normativa, compiti e composizione dei nuovi organismi. La definizione dei compiti è meno puntuale rispetto alla normativa attuale; si lascia maggiore spazio alle scuole autonome per precisare meglio funzioni, compiti e rapporti tra i diversi organi, ferma restando la distinzione tra le funzioni di indirizzo e programmazione, che spettano al consiglio di scuola ed al collegio docenti, ed i compiti di gestione e coordinamento, che spettano al dirigente scolastico. Non viene menzionata la giunta esecutiva, che nell'attuale ordinamento deve dare esecutività alle delibere del consiglio di istituto.

Altra novità significativa è l'introduzione dell'organo di autovalutazione dell'attività di istituto, che opera "nel quadro del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione..., tenendo conto delle indicazioni dell'Invalsi". Questo organismo è composto dal dirigente scolastico, che lo presiede, da un genitore e da un docente, e da un esperto esterno.

Nel complesso, senza voler entrare in una analisi puntuale del disegno di legge, sembra di poter affermare che sarebbe opportuno lasciare alla scuola autonoma maggiori margini di flessibilità per regolamentare le modalità della partecipazione; si potrebbe consentire alla scuola di individuare a livello locale ulteriori organismi dell'istituto, oltre a quelli previsti a livello nazionale in base alla riforma, oppure di aggiungere anche altre rappresentanze al consiglio di scuola; potrebbe ad esempio essere utile la presenza dell'ente territoriale più vicino alla scuola (il Municipio, la Circoscrizione, il Comune, la Comunità montana, etc.); oppure un istituto tecnico o professionale o il futuro liceo tecnologico potrebbero ritenere utile la presenza di esponenti locali del mondo del lavoro.

Andrebbero inoltre superate alcune ambiguità per quanto riguarda i ruoli delle diverse componenti:

- al dirigente andrebbe riconosciuta piena responsabilità operativa, nell'ambito delle decisioni prese dai vari organismi, con la possibilità di individuare i propri collaboratori; dall'altra parte al dirigente, in quanto principale responsabile dell'attività scolastica, non dovrebbero essere attribuite funzioni nell'ambito dell'or-

- ganismo incaricato di valutare la scuola stessa;
- al consiglio di scuola andrebbe riconosciuta piena responsabilità di indirizzo, evitando sovrapposizioni con il collegio docenti, titolare della programmazione e del coordinamento dell'attività didattica.

Ancora non sappiamo se il tormentato iter della riforma degli organi collegiali della scuola troverà finalmente la sua conclusione entro la presente legislatura.

Tra l'altro il dibattito su questa riforma si snoda all'interno di un quadro dinamico e ancora notevolmente fluido di revisione istituzionale della governance del sistema scolastico. Non si sa ad esempio, anche se la recente sentenza della Corte Costituzionale lascia pochi dubbi in proposito, quando e con quali modalità le Regioni assumeranno la responsabilità relativa alla gestione degli organici e delle strutture scolastiche.

È però del tutto evidente che il ruolo degli organi collegiali resterà condizionato dai margini di autonomia attribuiti alla scuola. Come dicevamo all'inizio, il processo di autonomia della scuola è ancora a metà del suo percorso, ed i poteri reali di autogoverno della scuola e delle sue risorse, finanziarie e umane, sono ancora limitati. In questa situazione, per quanti sforzi si possano fare, è inevitabile che gli organi responsabili del governo complessivo dell'istituto rimangano in secondo piano e non suscitino grande interesse tra le famiglie. Allora, per rafforzare il significato della discussione sugli organi collegiali, è necessario allargare il dibattito sulle prospettive dell'autonomia della scuola. Il *Board of Governors* delle scuole inglesi svolge un ruolo centrale perché centrali sono i compiti che gli vengono attribuiti, e che arrivano alla nomina e revoca del capo d'istituto, il quale a sua volta ha il potere di nomina e di revoca del personale docente. Finché gli spazi dell'autonomia delle scuole italiane resteranno quelli attuali, si continuerà a discutere in modo un po' bizantino sulle varie terminologie e sulla loro interpretazione, in funzione della ripartizione delle competenze tra i diversi organi, ma la sostanza rimarrà sempre più o meno la stessa.

L'altro elemento su cui occorre puntare per rafforzare l'identità dell'istituto è quello della valutazione. Il concetto di valutazione è strettamente associato a quello di gestione strategica; se manca l'una manca necessariamente anche l'altra. La gestione strategica richiede l'intervento della valutazione come fase fondamentale del suo sviluppo, e la valutazione riveste uno scarso significato se non si inserisce in un processo di gestione strategica. Introdurre sistemi di valutazione dell'unità scolastica, interni ed esterni, significa rafforzare l'idea della scuola come organismo complesso, coeso e finalizzato, rivolto al perseguimento di obiettivi trasparenti e condivisi. La valutazione aiuta il governo dell'unità scolastica ed esalta il ruolo strategico del dirigente e degli organi collegiali.

Queste ultime considerazioni, che ampliano il quadro della discussione agli aspetti contestuali e strumentali della gestione della scuola, che sono ancora in divenire, rafforzano la necessità di un allargamento della flessibilità del quadro normativo sugli organi collegiali in favore della autonomia decisionale della scuola, che avrà così la possibilità di adattarsi ai profondi cambiamenti istituzionali che la coinvolgeranno nei prossimi anni.

La dirigenza

Il profilo materiale del dirigente scolastico e la sua evoluzione

Una riflessione sulla dirigenza delle scuole in regime di autonomia non può limitarsi all'approfondimento del profilo del capo di istituto riscritto in funzione del conferimento della qualifica dirigenziale (D.P.R. 165/01 art. 25). Essa deve tentare di procedere oltre sul piano dell'interpretazione di compiti di cui il profilo enuncia l'aspetto puramente formale, che a sua volta viene sostanziato con atti, decisioni, relazioni, comportamenti, a partire da quelli relativi al più importante compito, precisato in apertura del testo normativo: "Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione".

Per la verità, nei fatti, questa funzione - come, del resto, le altre descritte nel profilo - è nata prima dell'autonomia: la sua definizione e identificazione, come ben sa chi è stato dentro la scuola, hanno attraversato gli ultimi due decenni in modo via via più visibile (all'interno di quel fenomeno di "criptoautonomia", evidenziato in una ricerca Censis). Vale la pena ricordare in sintesi il senso di un processo che, se ha il suo punto focale nell'avvio dell'autonomia e nel conferimento della qualifica dirigenziale ai capi di istituto, è nato molto tempo prima ed è tuttora in corso.

Le trasformazioni più evidenti del ruolo "in situazione" dei capi di istituto, negli ultimi due decenni, sono costituite da tre fasi che hanno fortemente investito le scuole e lo svolgimento della loro missione di istruzione.

1. La prima fase è stata caratterizzata dall'esigenza di affrontare il grande sviluppo della domanda di istruzione, che è durata fino alla seconda metà degli anni Ottanta, e di dare ad essa una risposta in termini di efficienza, di organizzazione di base adeguata alle esigenze della "quantità".
2. La seconda fase, connessa al bisogno di una riforma strutturale degli ordinamenti e dei corsi di studio, per adeguare le conoscenze degli studenti ai nuovi saperi e all'uso delle nuove tecnologie, e per qualificare l'insegnamento in funzione di un migliore apprendimento degli alunni, ha occupato almeno tutto il decennio successivo. In questa fase, l'azione direttiva ha puntato prevalentemente sul cambiamento dei curricula e delle metodologie didattiche, sia per effetto di nuove disposizioni normative (scuola elementare e media) sia delle sperimentazioni "assistite" (scuola secondaria di II grado).
3. La terza fase, iniziata da quasi due lustri, e tuttora in corso, è centrata sulla riforma dell'autonomia delle scuole ed è connotata da un diffuso sviluppo delle progettualità a livello della singola istituzione scolastica, anche in relazione a nuove

importanti esigenze che, per fare solo qualche esempio, vanno dall'inserimento di un numero sempre maggiore di bambini e ragazzi di origine straniera, ad un rapporto più intenso con il territorio per caratterizzare l'offerta di formazione, al contrasto della dispersione e dell'abbandono, alla gestione delle iniziative di alternanza scuola-lavoro, all'avvio e consolidamento delle iniziative di formazione continua per gli adulti. Tutto quanto, insomma, dovrebbe essere scritto nel Piano dell'offerta formativa.

Di fronte a queste trasformazioni, sono via via mutate anche le funzioni e il ruolo del capo di istituto come, del resto, dei docenti. L'assunzione del ruolo dirigenziale, realizzato con l'avvio formale dell'autonomia delle scuole è stato dunque l'aspetto più visibile di un processo già da tempo in atto nel quale le funzioni reali sono state rifondate su nuove basi culturali e professionali.

L'elemento più visibile del cambiamento di ruolo del capo di istituto consiste essenzialmente nell'incremento delle responsabilità, non solo di gestione dell'istituzione scolastica, ma soprattutto di *governo dell'insieme di strategie e di azioni che definiscono l'offerta di formazione, la sua organizzazione in rapporto ai bisogni molteplici, diversi e complessi degli utenti delle scuole, anche rispetto al contesto sociale ed economico in cui le scuole stesse operano.*

Mentre un tempo la sua azione poteva legittimamente limitarsi all'applicazione delle disposizioni impartite dall'autorità gerarchica, nel rispetto delle compatibilità con l'ambiente ma con margini abbastanza modesti di discrezionalità e di iniziativa, ora, al contrario, le funzioni fondamentali assumono il carattere di una forte imprenditorialità su molteplici versanti. In particolare su quelli che incidono più profondamente nella missione della scuola rispetto ai compiti di istruzione e di educazione degli allievi, in una società sempre più complessa, disorientata di fronte ai grandi problemi di oggi.

Le funzioni fondamentali del profilo

Nel guidare la scuola per lo svolgimento di tali compiti, l'iniziativa del dirigente è tanto più incisiva, per un buono sviluppo della scuola, quanto più è condivisa nelle decisioni e nei comportamenti dei singoli, fatta oggetto, quindi, di partecipazione effettiva da parte delle altre componenti, soprattutto dai docenti. Dirigere le scuole, infatti, è oggi funzione assai complessa perché implica un governo forte del sistema di interazioni interne, alla base di molte decisioni che devono essere assunte collegialmente. Inoltre, l'incremento dei compiti e delle responsabilità delle scuole conseguente all'autonomia ha comportato anche delle modificazioni notevoli dell'organizzazione, con un aumento sensibile delle funzioni intermedie svolte dai docenti, con cui occorre una condivisione della leadership da parte del capo di istituto. Condividere nel senso etimologico di "dividere con altri", "far parte ad altri".

La prospettiva ed i campi di azione in cui maggiormente si sta concretizzando la direzione delle scuole in regime autonomistico, alla luce dell'esperienza degli anni di sperimentazione nei fatti, prima, e di applicazione dell'autonomia, poi, vanno fondamentalmente ricondotte ai seguenti campi.

1. *La promozione delle strategie formative e del loro rinnovamento* relativamente ai curricoli ed alle attività ad essi collaterali, non solo nella parte cosiddetta locale (ora

attestata sul 15% del monte ore annuale) ma soprattutto in quella comune, su base nazionale, che non è più definita dall'alto in termini di contenuti da insegnare, ma di obiettivi formativi da raggiungere: in tal senso occorre, infatti, realizzare un lavoro complesso di progettazione e programmazione delle attività di insegnamento/apprendimento. In tale ambito si collocano la lotta contro la dispersione, l'orientamento, la promozione delle eccellenze, etc.

2. *La guida dell'ambiente formativo*, inteso come “luogo” - non solo spazio fisico, ma ambito culturale, contesto - al quale vanno riferiti i valori educativi comuni che danno senso all'attività professionale dei docenti e degli altri operatori. In questa dimensione dell'attività di direzione trovano spazio le iniziative e le strategie volte all'arricchimento, alla formazione e allo sviluppo professionale dei docenti e del restante personale, all'informazione diffusa, alla gestione del clima di scuola e di classe, delle modalità di interazione e collaborazione fra gli operatori, di riconoscimento reciproco delle diverse responsabilità e dei molteplici ruoli rivestiti. L'ambiente formativo è il vero motore della progettualità scolastica anche perché esso comprende la ricerca didattico-disciplinare come momento fondante della progettazione e gestione dei curricula; esso include, inoltre, le riflessioni per lo sviluppo della scuola finalizzato alla realizzazione di un servizio alla comunità locale sempre più adeguato.

Questo è anche il “luogo” dove è più difficile l'azione di guida del capo di istituto, il quale, in tale ambito, non potendo imporre nulla è però in qualche modo il promotore di tutto. Autorevolezza, determinazione, decisione, capacità di convincimento sono le doti necessarie; qui si coniugano tre metacompetenze indispensabili per questo mestiere: 1) una buona cultura professionale; 2) visione; 3) senso di una forte leadership.

3. *La guida dell'apparato organizzativo della scuola*, che con l'autonomia ha visto anche un notevole sviluppo delle funzioni intermedie, a vari livelli di responsabilità, sia per la gestione delle iniziative stabilite nel Piano dell'offerta formativa, sia per il coordinamento dei gruppi di lavoro (dipartimenti, consigli di classe, commissioni di lavoro), sia, ancora, nei rapporti con l'esterno (mondo del lavoro, comunità locali, associazioni, etc.). L'attività di tali funzioni va sostenuta, orientata, razionalizzata, monitorata, rimodellata rispetto ad esigenze via via insorgenti, poiché diversamente esse inaridiscono perdendo utilità e valore.

Appartengono a questo ambito di attività le funzioni amministrative in materia di gestione del programma annuale e delle risorse finanziarie. Inoltre, in esso si collocano anche funzioni assai importanti sul piano formale proprie del dirigente scolastico in materia di sicurezza, privacy, ed altre; funzioni che stanno diventando sempre più assorbenti ed ingombranti, con grave danno per altre funzioni, meno cogenti sul piano formale eppure più vitali per la missione della scuola.

4. *La promozione di processi autovalutativi*, correlati alla valutazione di sistema e reinterpretati ai fini della riprogettazione delle strategie e dei curricula formativi. Non v'è dubbio che sia questo il campo di azione, allo stato attuale, più indefinito e incerto per i ritardi culturali ed operativi che caratterizzano il sistema scolastico italiano su questo specifico versante.

Il campo di riferimento dell'azione del dirigente sommariamente presentato occupa dunque l'intero ambito del Piano dell'offerta formativa, senza neppure esaurirsi in esso. Infatti, l'elaborazione del POF ha (o dovrebbe avere) un carattere fondativo

dell'organizzazione scolastica in regime autonomistico. Nel quadro dei suoi obiettivi, seppur con diversi livelli di responsabilità e con ruoli differenti, si muove l'intera comunità di operatori: dirigente, docenti, personale amministrativo, tecnico e ausiliario. In un certo senso, dunque, la centralità del POF, l'insieme delle strategie e delle azioni connesse con la sua attuazione rendono meno "gerarchico" il ruolo del capo di istituto come *dirigente* di quanto lo fosse prima come *direttivo*, cioè come funzionario interprete ed esecutore della volontà dell'amministrazione scolastica. Meno gerarchico eppure notevolmente più importante rispetto all'influenza e alla determinazione delle strategie della scuola, del comportamento professionale degli operatori, dell'azione della scuola in ambito territoriale.

Su queste basi si fonda una prospettiva chiara di ricerca sulla managerialità scolastica, al di là delle pur indispensabili, ma forzatamente generiche, indicazioni di profilo disegnato sul piano normativo, sia per il dirigente sia per le altre figure.

Dirigere come e a quali condizioni?

Ci si chiederà quanti dirigenti scolastici sono preparati allo svolgimento di questi compiti e li svolgono effettivamente. La domanda non solo non è oziosa ma è anche pienamente legittima. Tuttavia essa va fatta senza alcuna retrointenzione maliziosa e insieme ad altre due domande che le sono strettamente coordinate; diversamente il ragionamento sarebbe incompleto. La prima: quali strumenti ha a disposizione il dirigente scolastico, secondo la normativa vigente, perché egli possa svolgere al meglio i compiti che sono stati sommariamente descritti? Seconda domanda: quale politica di indirizzo, di supporto e di formazione in questa direzione svolge il sovra-sistema nei confronti dei dirigenti scolastici? Queste ultime due questioni devono essere affrontate prima di rispondere a quella iniziale.

Il tema degli strumenti di direzione delle scuole, com'è noto, rappresenta in Italia una questione di primario rilievo nel dibattito sul ruolo del dirigente scolastico in regime di autonomia. La norma ne evoca l'esistenza senza enunciarne espressamente i contenuti (art. 25, D. Lgs 165/01) affermando, assai pudicamente, che "nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane", quindi nel cuore della vita della scuola. Quali poteri, viene da chiedersi, posto che la norma non dice altro? A coloro che, come chi scrive, hanno esercitato il mestiere per lungo tempo seguendo le evoluzioni del ruolo (o anche, nel piccolo, cercando di anticiparle) viene da rispondere in un modo solo: tutti e nessuno. Tutti, nel senso che per un dirigente con una forte leadership, buona visione delle cose, grande capacità di coinvolgimento e di influenzamento, cultura professionale aggiornata, senso della decisione, il "potere di direzione, coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane", richiamato dalla norma, consegue in modo apparentemente naturale, anche se in realtà è il frutto di un investimento faticoso di autoformazione nell'esercizio del mestiere.

In concreto, tuttavia, non sembrano esserci nessuno strumento e nessun potere. O meglio, gli strumenti sono del tutto "immateriali" e del tutto iscritti solo nella per-

sonalità del dirigente. A partire da quel potere *di iniziativa e di proposta* che è diventato lo strumento principe, nel senso in cui s'è detto, della funzione.

È anche vero che, in genere, il contesto scolastico rende possibile l'esplicazione di questi poteri, anzi in qualche modo la esige, ne pretende l'esistenza come un bisogno vitale per l'identità e per la stessa sopravvivenza dell'istituzione. Non c'è scuola con molti docenti bravi o bravissimi, che credono effettivamente nella missione unitaria del loro lavoro, in cui essi abbiano la pretesa di autogovernarsi, o che vorrebbero un dirigente debole piuttosto che un dirigente forte. Non c'è scuola in cui gli organi collegiali, anche quelli che funzionano nel modo migliore, possano o vogliano supplire alla mancanza di un dirigente adeguato. Ma la verità/paradosso è questa: quelle scuole, in genere, hanno già un dirigente forte e preparato!

Ciò significa che nella scuola c'è un rapporto di causalità, non deterministica ma altamente probabilistica, fra un dirigente capace ed autorevole e docenti preparati e coinvolti nella sua missione. Ma se è così, non sarebbe il caso di immaginare l'attribuzione ai dirigenti di qualche strumento concreto perché il potere di iniziativa e di proposta, di orientamento e di persuasione, di guida e di supporto possa sostanzarsi in una linea di direzione meno precaria ed instabile di quella oggi praticabile, dei cui effetti i dirigenti rispondano e sulla quale siano valutati? Quali strumenti? Ne cito tre che mi sembrano essenziali: 1) un potere di scelta, anche non assoluto ma diretto, delle figure professionali che operano nell'orizzonte della gestione del POF; 2) un potere di gestione autonoma dell'organico funzionale del personale; 3) un potere di valutazione, anche condiviso con altri soggetti, delle prestazioni professionali degli operatori.

Il primo, per uscire dall'attuale pasticcio di latente contrapposizione dei poteri fra dirigente e collegio dei docenti, che mentre confina i collaboratori del dirigente in una sorta di "riserva indiana" non dà alle altre figure intermedie (funzioni strumentali) la visibilità e l'accreditamento professionale che invece meriterebbero. Il secondo, per predisporre l'offerta di formazione in condizioni di autonomia didattica effettiva e non nominale, come in buona parte è ora, e per rendere meno burocratica e più finalizzata al servizio l'attività professionale dei docenti. Il terzo, per dare agli operatori, in particolare ai docenti, quei segnali di senso rispetto al loro lavoro che sono alla base di qualunque ipotesi di miglioramento qualitativo per un lavoro ad un tempo così impegnativo e privo di "ritorni" diretti quale è quello dei docenti. È una pratica che applicata agli studenti prende nome di "valutazione formativa".

Ora, per venire alla seconda questione (quale politica di indirizzo e supporto svolge il sovrasisistema nei confronti dei dirigenti scolastici), il problema è questo: un'impotenza siffatta, che mentre assegna al dirigente responsabilità elevate gli riconosce solo un potere alquanto astratto, anche se non puramente virtuale, di proposta, di iniziativa, di orientamento alla decisione rispetto a moltissime materie (forse, quasi tutte), ma priva il dirigente stesso di strumenti concreti di decisione e di gestione, esigerebbe anche una politica molto esplicita di valorizzazione delle risorse professionali, di accreditamento, di coinvolgimento nei riguardi degli obiettivi più generali di sistema, perché le persone possano crescere, maturare, migliorarsi.

Possiamo tranquillamente affermare che le cose non sono propriamente orientate in questa direzione. Anzi, è difficile capire che cosa l'amministrazione scolastica da qualche anno a questa parte chieda ai dirigenti scolastici; l'impressione che si percepisce, dopo il grande investimento di risorse anche finanziarie effettuato per i corsi di formazione per la qualifica dirigenziale, è che, a seconda delle materie, prevalga la politica dell'abbandono o della delega a svolgere compiti non graditi, in nome dell'autonomia e, insieme, del richiamo coatto alle antiche funzioni di dipendenza funzionale attraverso infiniti artifici di controllo formale e procedurale. Dirò di più: l'impressione è che all'amministrazione, nel suo complesso di apparato che si autoriproduce per compiti che molto spesso non sono di servizio ma di semplice passaggio delle pratiche, l'esistenza di dirigenti scolastici molto autonomi e molto preparati, o dotati di maggiori poteri (soprattutto in materia di gestione del personale), in fondo dia assai fastidio, perché essi ne diminuiscono di fatto il ruolo.

È difficile astenersi dal fare una semplice osservazione: l'attribuzione alle scuole dell'istruttoria delle pratiche di pensione del personale, l'attribuzione al dirigente delle responsabilità proprie del datore di lavoro in materia di sicurezza e la contestuale negazione di strumenti indispensabili di governo non solo nella scelta ma anche nella gestione del personale docente e non, sono il segno della clamorosa confusione che si è volutamente generata fra decentramento e autonomia per circoscrivere i confini di quest'ultima in un territorio asettico, non più strategico per il sistema di istruzione, al fine di poter esercitare le stesse funzioni di prima in termini di controllo gerarchico. Un'intera enciclopedia ormai potrebbe essere scritta sul tema dell'autonomia tradita!

Analogamente, anche la dirigenza scolastica, dall'amministrazione, è stata relegata ad un rango inferiore. Priva, di per sé, di uno specifico contenuto specialistico di settore (che è proprio di tutte le dirigenze tecniche), nonché di quella esclusiva componente della competenza amministrativa - che nella cultura diffusa della nostra amministrazione costituisce per antonomasia "il" sapere proprio ed unico, quasi sacrale, per l'idoneità alla funzione dirigenziale, marginalizzando il valore di altri saperi e di altre competenze - la dirigenza scolastica, nell'opinione corrente all'interno dell'amministrazione, continua a essere considerata come figlia di un dio minore, ad onta di quella specificità che la identifica e che è un insieme ad ampio spettro di saperi educativi, cultura organizzativa, competenze relazionali e di leadership, abilità strategiche, capacità di coordinamento di situazioni complesse e fortemente diversificate, gestione di squilibri sempre insorgenti. Una dirigenza che ha la sua caratteristica propria in un ossimoro: la "specializzazione del generale".

Probabilmente anche i dirigenti scolastici si sono resi responsabili di questa forzata *diminutio* del loro ruolo dirigenziale per la modesta forza di accreditamento di sé come categoria che è capace di interpretare originalmente l'esigenza di una cultura manageriale nella scuola e di tradurla nel perseguimento degli obiettivi dell'istituzione. In questo senso, sarebbe stato più opportuno per la categoria, ad esempio, accettare da subito o addirittura forzare i tempi di messa in onda della valutazione dopo la stipula del primo contratto della dirigenza scolastica, anziché limitarsi a guardare la sua applicazione confinata nel limbo attuale di una sperimentazione, a ben vedere

abbastanza discutibile per come è costruita. Accettare la valutazione, per sottrarsi al rischio, sempre incombente in particolare per chi svolge funzioni apicali, dell'autoreferenzialità, ponendo due sole condizioni, assolutamente dirimenti e del tutto ragionevoli: che gli interlocutori (i valutatori di prima istanza) siano all'altezza del compito e che le regole del gioco siano chiare evitando le ridondanze e le inutili produzioni cartacee. La sperimentazione finora attuata ha invece dimostrato un notevole vuoto di competenza rispetto alla prima condizione ed una scarsa chiarezza di idee rispetto alla seconda.

Alcuni dati di ricerca sui dirigenti scolastici italiani

Altri osservano, assai malignamente, che la dirigenza scolastica è trattata con subalternità in quanto sarebbero gli stessi dirigenti a manifestare, alla prova dei fatti, l'inadeguatezza dei comportamenti rispetto al ruolo rivestito. Su quali dati di fatto, non solo impressionistici ed estemporanei, si basano queste insinuazioni? Nella recente ricerca sui dirigenti scolastici in Italia¹ si dimostra che le cose non stanno propriamente in questo modo. Mi limiterò alla presentazione di una tipologia, scientificamente fondata rispetto ai dati di realtà, che ci permette di riconoscere fra i dirigenti scolastici, dopo l'autonomia, l'esistenza non virtuale ma effettiva di tipi di capi di istituto abbastanza diversi fra di loro.

La tipologia, realizzata in base ai dati della ricerca, è stata costruita centrando l'attenzione sulle caratteristiche specifiche del nuovo ruolo del dirigente scolastico: promozione dello sviluppo e della qualità del servizio educativo, leadership culturale e "pedagogica", capacità di governo dei processi organizzativi. Vengono individuati quattro tipi fondamentali, che rappresentano diverse modalità di interpretazione del ruolo professionale nell'esercizio delle funzioni proprie nelle scuole autonome.

Il primo tipo, definito dei "*leader innovatori*", domina pienamente le opportunità fornite dall'autonomia scolastica e fonda il proprio comportamento professionale su di una leadership determinata e sicura quale elemento caratterizzante (34% degli intervistati).

Il secondo tipo, definito dei "*leader moderati*", è simile al precedente per quanto riguarda le caratteristiche di leadership professionale, ma denota una visione meno ampia dell'autonomia scolastica ed un minore orientamento all'innovazione dell'attività didattico-educativa (29,6% degli intervistati).

Il terzo tipo, definito degli "*indecisi*", invece, è formato da dirigenti che pur avendo raggiunto una buona consapevolezza dei fondamenti dell'autonomia e della dimensione dell'innovazione educativa, sono carenti nell'assumersi le proprie responsabilità in tal senso e quindi nel rendere effettivo il nuovo ruolo dirigenziale (23,3% degli intervistati).

¹ L. Fischer, M.G. Fischer, M. Masuelli, *I dirigenti nella scuola dell'autonomia*, il Mulino, Bologna, 2002.

Il quarto tipo, definito degli “*immobilisti*”, raggruppa i capi d'istituto rimasti fermi ad una concezione, del tutto tradizionale, di un ruolo che rimane debole e marginale, nel quadro di una negazione complessiva dell'autonomia scolastica (13,1% degli intervistati).

Di tale tipologia fornisco anche una lettura grafica, con l'aggiunta di informazioni, in altri due successivi grafici, rispetto alla ripartizione dei tipi di dirigente secondo i gradi di scuola e secondo il genere.

Dunque, per quasi i due terzi della categoria (i *leader innovatori* e i *leader moderati*, un po' meno gli uomini, un po' più le donne), la leadership, l'abilità di *governance*, sono acquisiti come elementi essenziali del profilo professionale e si traducono in comportamenti concreti di guida e valorizzazione, orientamento e promozione professionale dei docenti, rispetto alle strategie decise, interpretando un modello di dirigente efficace, credibile e perciò apprezzato, perché capace di produrre un ambiente professionale qualificato.

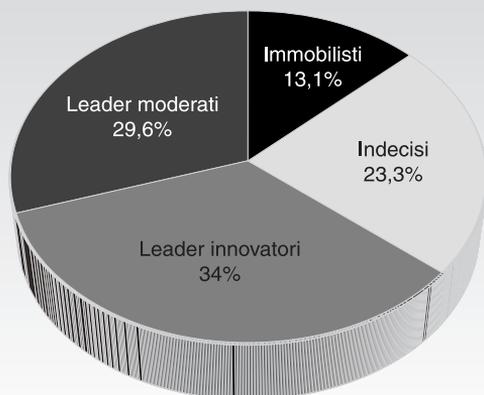
Perché l'amministrazione per lo più li ignora e non li valorizza adeguatamente per la crescita professionale dell'intera categoria?

Qualche indicazione di prospettiva

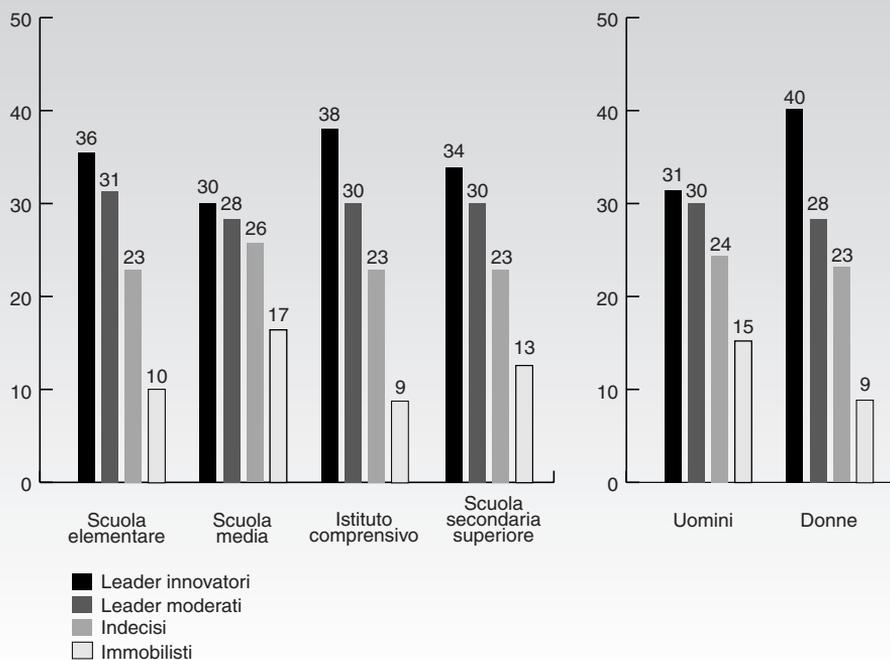
Se così è, e se questa è la direzione verso cui dovrebbe procedere una dirigenza scolastica ampiamente all'altezza dei compiti, quali possono essere gli strumenti utili per innalzare la soglia delle competenze, la capacità di leadership, la capacità di indurre azioni e iniziative che qualificano il servizio, da parte di un numero sempre maggiore di capi di istituto? Ne indico tre, al di là di quanto già osservato sulla valutazione, presentandoli per sommi capi:

1. Un reclutamento ed una formazione di base coerenti con queste premesse. La politica di reclutamento dei dirigenti scolastici è stata negli ultimi quindici anni a dir poco dissennata. Ora sembra che si voglia porre riparo, tra l'altro mettendo fine all'istituto degli incarichi che è stato portatore di precariato, costantemente da sanare ex post. Non sarà inutile ricordare che il turn over nei prossimi anni è destinato a crescere per un fenomeno di invecchiamento costante della categoria, la cui età media, rispetto ai dati del 2002, sarebbe oggi di 58 anni.
2. Una formazione in servizio dei dirigenti che valorizzi competenze professionali interne al sistema e favorisca sinergie con l'esterno portatrici di potenzialità di sviluppo. Ricordo che all'inizio degli anni '90 era stata avviata dal Ministero, su proposta dell'ANP e d'intesa con Confindustria ed altri soggetti, una iniziativa di “formazione fra pari”, guidata attraverso strumenti multimediali, che ha riscosso in tutta Italia un grande successo; altre iniziative analoghe messe in cantiere, sempre negli anni '90, dalle stesse direzioni generali del Ministero, dalle università o da agenzie di formazione con il coinvolgimento diretto di dirigenti scolastici esperti e formatori, non sono state meno importanti. Quello che è seguito, in questi ultimi anni, è stata cosa di gran lunga più modesta e assai poco incisiva.
3. Favorire la creazione di reti di collaborazione su specifici progetti, in cui sia anche

Ripartizione dei quattro tipi di dirigente scolastico



La ripartizione dei tipi di dirigente secondo i gradi di scuola e secondo il genere



possibile attuare una sorta di “competizione virtuosa” fra i partecipanti. In genere le esperienze avviate in questa direzione, spesso su iniziativa delle unioni industriali locali, delle singole scuole, degli enti locali, delle Camere di commercio hanno dato esiti interessanti oltre che per il “prodotto”, anche per i benefici indiretti del processo, tra cui l’apprendimento a fare cose nuove. E l’apprendimento migliore che si realizza in un lungo percorso di lavoro come dirigente scolastico è quello che avviene tramite i colleghi più bravi.

Il tutto insieme con la proposizione di modelli, riferimenti accessibili, luoghi di consulenza e di confronto. Siamo sicuri che la soppressione, nell’autunno del 2001, dei costituendi Centri intermedi di servizio, che avrebbero ereditato l’esperienza di varie strutture di supporto all’autonomia sorte nel periodo precedente, e il contestuale mantenimento dei provveditorati agli studi, ancorché figurativamente depotenziati e ribattezzati in CSA, sia stata una scelta intelligente? Credo che sussistano molti dubbi al riguardo.

Ciò che più conta ora, dunque, sarebbe di avviare una politica che indichi una linea stabile, chiara, propositiva di indirizzo da parte del Ministero e delle direzioni regionali, linea che, tra l’altro, essi avrebbero da perseguire proprio rispetto a compiti - quelli di indirizzo generale -, che per quanto si legge nelle disposizioni di riforma della pubblica amministrazione sono stati identificati, per essi stessi, come la funzione principe.

Attilio Oliva

Presidente Associazione TreeLLLe

Una scuola autonoma e responsabile

Io voglio ricordare che a questo secondo seminario, che tratta il tema del governo della scuola, farà seguito un terzo e ultimo seminario che verterà su “chi deve fare cosa tra Stato, regioni, enti locali e scuole”. Se non ci sarà chiarezza su questo tema, andremo incontro a nuovi problemi di governo, a un sistema decisionale molto confuso e inefficiente. Per cui credo che le istituzioni e i decisori pubblici abbiano invece bisogno di grande chiarezza quando dovranno prendere decisioni. Bisognerà anche chiarire i limiti dell'autonomia, i poteri reali, i controlli necessari. Questo seminario sarà tenuto il 30 novembre; ci saranno prestigiosi relatori e rappresenterà la chiusura del ciclo di tre seminari che abbiamo fatto quest'anno sul tema dell'autonomia della scuola. Tutto questo lavoro sarà una buona base per un quaderno di TreeLLLe che sarà presentato nella primavera del 2006, con le proposte che la nostra Associazione d'abitudine fa per alimentare il dibattito nazionale, per dare un contributo ai decisori pubblici di destra e di sinistra che siano, cercando di documentare bene le proposte anche alla luce di quanto avviene in Europa e nei Paesi che hanno innovato di più.

Voglio chiarire un aspetto: noi oggi abbiamo parlato quasi esclusivamente di dirigenti scolastici, organi collegiali, governo della scuola. È chiaro che questo problema ha senso e le soluzioni hanno senso solo all'interno di una visione sistemica. È evidente che il governo della scuola deve essere improntato a una certa quadratura di bilanciamenti e di equilibri di potere tra docenti, capo di istituto, organi di governo, il tutto all'interno dei poteri che alla scuola si danno: se la scuola non ha soldi da gestire, non ha margine sui curricoli, non può scegliersi i docenti, questa autonomia è un flatus vocis, e se è un flatus vocis è inutile parlarne, così come è impossibile modificare gli organi collegiali, continuare a fare cose inutili, come quelle che sono state fatte dal 1974 in avanti, perché quel tipo di partecipazione è stata una partecipazione fasulla, di poco contenuto.

Voglio ricordare che i Paesi che hanno maggiormente innovato in Europa sono Paesi che si sono ispirati a un principio guida: quello della sussidiarietà, con l'obiettivo di portare la soluzione dei problemi vicino a dove essi nascono, e questo è e diventa essenziale nella società di oggi che è di una complessità crescente e difficilissima da gestire. Basta pensare all'aumento della scolarizzazione, per cui ormai il 70-80% dei giovani arriva al diploma e allora arrivano nuove fasce sociali che una volta erano escluse dalla scolarizzazione, con problemi di apprendimento ben più complessi dei ragazzi a cui gli insegnanti erano abituati a insegnare fino a vent'anni fa, figli di borghesi o della media borghesia.

Inoltre, c'è il problema dell'immigrazione: ormai in Italia abbiamo in classe già il 7-8% di giovani che non parlano l'italiano o lo parlano con fatica. Poi, c'è il problema del cambiamento esterno della società: il mondo del lavoro, la sua domanda, l'offerta di cultura generale da altre fonti. La scuola deve tenerne conto e camminare con la velocità di adattamento necessaria.

Da ultimo c'è il problema delle risorse, di cui - e mi rivolgo soprattutto ai due politici presenti - nessuno parla e che invece è fondamentale, perché la scuola italiana costa una quantità di soldi inimmaginabile. Noi, con la Svezia, abbiamo un "costo per studente" che è il più alto d'Europa: si parla infatti troppo spesso della percentuale del PIL, che è un indice che ha poco senso, perché bisogna rapportarlo al numero degli studenti; noi, per lo sbom boom demografico, abbiamo molti meno studenti della Germania e di altri, però spendiamo di più. Se si ricava il costo per studente, in Italia tale costo è più alto di oltre il 20% rispetto a quello medio dei Paesi europei. E siccome il nostro bilancio statale è in deficit cronico, credo che il tema del costo della scuola e più in generale delle risorse pubbliche da spendere bene sia fondamentale per il nostro Paese. Di questo nessuno parla, perché c'è una convenienza generale ad occultare la verità da parte degli insegnanti, dei sindacati, delle forze politiche. Ma quando si vanno a cercare i soldi, anziché fare i condoni, che sono veramente immorali perché penalizzano i cittadini che si comportano bene, bisognerebbe lavorare su queste aree di spreco, su questa spesa di tipo assistenziale - diciamo la verità, si è protetta l'occupazione di oltre un milione di insegnanti (800mila più 300mila precari) e 250mila ATA. Allora, qui non si vuole attaccare gli insegnanti, si vuole piuttosto averne il numero giusto, formarli e pagarli meglio. Questo è l'obiettivo che dovremmo perseguire. Ma un problema di questa complessità lo si affronta solo se si riduce il ruolo dello Stato gestore: non è pensabile che uno Stato gestisca dal centro oltre un milione di persone, 50.000 sedi scolastiche, che hanno problemi molto diversificati, tra centro, periferia, montagna; è evidente che bisogna dare potere ai protagonisti della scuola, presidi e insegnanti, che da vicino, con la loro maturità, sapranno meglio affrontare i problemi. Questa è la filosofia di TreeLLLe, quantomeno quella che portiamo avanti, e questo ci suggeriscono le analisi e i confronti internazionali.

Quindi il governo della scuola è un pezzo di un quadro, ma se il quadro non c'è, se si è privi di una condivisa visione sistemica non ha senso nemmeno modificare gli organi. Allora vorrei dire al senatore Adornato: la normativa che si sta discutendo è discreta, ma non serve, nel senso che se alla scuola non si danno poteri di gestione autonoma non si capisce che cosa debba fare il dirigente e cosa debbano fare gli altri organi. Queste persone si ritroveranno nella situazione di oggi in cui i docenti di fatto hanno il maggior potere con il collegio dei docenti perché la scuola oggi è didattica, non è altro che didattica, e non ha soldi, non può scegliere gli insegnanti, non può decidere l'organico, cioè non può fare le cose essenziali di una scuola autonoma, per cui si parla solo di didattica e la didattica la fanno i docenti e allora gli altri organi di governo non servono a niente, non serve il consiglio d'istituto e il dirigente serve a poco. È il quadro da realizzare che bisogna avere chiaro, perché a mio avviso se non c'è chiarezza sul quadro, su un sistema da realizzare che possiede tutta una serie di coerenze interne, è persino meglio rinunciare a fare piccole riforme, inutili come questa.

Conclusioni

Ferdinando Adornato

Presidente VII Commissione Cultura della Camera dei Deputati

Un ringraziamento a Attilio Oliva, alla TreeLLE, alla Fondazione per la Scuola per l'invito che mi è stato rivolto. Il ruolo di questi seminari che ormai da tempo TreeLLe svolge è preziosissimo per tutti gli addetti ai lavori, per la classe dirigente, per gli intellettuali, per la cultura pubblica.

Prima di tracciare il quadro per il quale ho predisposto qualche appunto, vorrei fare due riflessioni generali. La prima è che credo che stia venendo il tempo di porsi tutti insieme una domanda che negli scorsi anni e negli scorsi mesi era solo strisciante. Io ho la sensazione che oggi essa diventi assolutamente centrale: la scuola italiana è riformabile? O meglio, in Italia è riformabile quella cosa che chiamiamo scuola? Il riformismo in Italia non ha mai avuto grande peso; siamo in via Turati, ma nella storia italiana, soprattutto nel secondo Dopoguerra, le grandi riforme proposte nel Paese si contano sulle dita di una mano. Questo dipende da una lunga storia italiana, una debolezza della classe politica, delle élite intellettuali, della borghesia e dell'imprenditoria. Ma anche da una propensione antiriformista dell'insieme della società italiana. Non voglio arrischiarmi in un'analisi sul corporativismo e mi limito a una valutazione più generica: nel nostro Paese c'è una diffusa propensione antiriformistica per cui le riforme vanno bene solo per gli altri e mai per il settore in cui ciascuno di noi opera.

Questo pesa e io non posso non osservare - più che altro da analista, da storico, se volete, più che da politico - che abbiamo avuto una legislatura di centro-sinistra in cui uno dei punti qualificanti era la riforma della scuola. Abbiamo avuto manifestazioni di piazza, forse non così pesanti come quelle riservate al centro-destra, ma certamente un malessere diffuso e una protesta assai chiara ed esplicita. Non entro nel merito della riforma Berlinguer, sto solo facendo un'osservazione. Cosa che si è ripetuta con un governo di centro-destra, con una riforma che aveva in parte cose che si somigliavano e in grande parte cose completamente diverse perché nasceva dal presupposto di negare la riforma precedente. Abbiamo avuto lo stesso tipo di proteste e di mobilitazioni, con altri contenuti ovviamente, e quindi un'atmosfera di quasi paralisi, perché il Parlamento e il Governo non possono operare restando impermeabili al clima che si determina nel Paese.

Allora la domanda si pone. Il nostro Paese, in cui la situazione politica che finalmente abbiamo raggiunto implica un sistema di alternanza, non assomiglia ancora per cultura e maturità ad altri paesi occidentali: qui l'alternanza produce lacerazioni di tipo ideologico, non solo di tipo politico programmatico, e ne consegue che forse quella della scuola è una di quelle riforme che vanno considerate in modo bipartisan. Perché è evidente che con forti lacerazioni ideologiche non si produce alcuna riforma. E allora forse sulla scuola dovrebbe esserci una *union sacrée* tra i settori riformisti dei due schieramenti.

Non nascondo la mia simpatia per la riforma proposta dal ministro Moratti e non vorrei fosse rinviata sine die, confermando anche per questa via il senso dell'impotenza e della mancanza di credibilità dei processi riformatori.

Se è vero che bisogna mutare la filosofia del sistema - obiettivo centrale della riforma Berlinguer come pure della riforma Moratti -, bisogna mutare l'ordine dei cicli, il tipo di messaggio formativo, il rapporto tra studente e docente. La domanda è se non debba rintracciarsi dietro a questo principio uno sforzo sovrumano che si scontra troppo duramente con la realtà della scuola italiana.

Forse allora bisogna aggredire il problema dal punto di vista dell'organizzazione del sistema, più che della filosofia del sistema. Se così è, e io sono completamente d'accordo con quello che diceva Oliva, ecco che il tema dell'autonomia della scuola diventerebbe centrale se risultasse prevalente il bisogno di riforma dell'organizzazione del sistema più che della filosofia del sistema. Anche qui, non possiamo che riconoscere che l'autonomia a parole è condivisa da tutti - su questo non c'è protesta, non c'è barricata, non c'è sobillazione né propaganda ideologica -, però l'autonomia scolastica di fatto non esiste. Vogliamo essere più prudenti? Diciamo che il processo di autonomia è in crisi. Sono passati ormai otto anni dal suo esordio, dalla sperimentazione. Perché? Io voglio dire come la penso e spero che possa essere un contributo anche per chi non condivide il mio punto di vista. Innanzitutto perché essa è fortemente invisibile a buona parte della nostra amministrazione pubblica. E a dispetto dei santi non si fa messa. Secondariamente, perché è invisibile o difficile da capire per una buona parte della categoria docente, che nel corso del tempo si è dovuta appiattare sul ruolo impiegatizio, burocratico, perdendo via via, non per colpa dei singoli docenti ma del sistema, quella filosofia della missione educatrice che presiede la scelta di fare l'insegnante.

Terzo punto, perché non è finanziata. Qui le parole di Oliva sono l'ovvio che è rivoluzionario. Ritorno però alla prima osservazione: le riforme costano. E se nessuno vuole affrontare i costi di una riforma, se il Paese non intende affrontare i costi di una riforma, le riforme si fanno sulla carta e restano lettera morta. Caro Oliva, se bisogna rovesciare il rapporto che tu dicevi tra il costo di un insegnante e il numero degli studenti rispetto agli altri Paesi europei, sicuramente bisogna fare una dieta, e fare una dieta implica un costo, per persone, per ceti, e devi trovare una chiave di volta che ti risolva il problema. Quando una cosa costa, ci sono persone, ceti, sindacati - perché questa è la democrazia - che si mobilitano, allora devi avere un tale livello di decisione politica e di condivisione politica da spezzare le resistenze. Che il nostro Paese, e sono soldi nostri, spenda troppo e dia poco in relazione ai dati

europei, è una cosa che non si può contestare. Allora, come si fa a fare la dieta, come si fa a ridurre i costi? Se si elude questa domanda, non si va da nessuna parte. Anche l'autonomia non è finanziata. L'autonomia italiana è incompiuta, è ingessata, è impoverita sul piano progettuale perché di essa si sono perse le tracce ispiratrici. Viceversa, è stato qui ricordato, le riforme che abbiamo avuto negli ultimi venti anni in Europa hanno esattamente puntato a sostituire o a tentare di superare in primo luogo il vecchio modello centralistico, gerarchico, burocratizzato, con un modello a responsabilità diffusa. Cioè un modello che redistribuisce tra enti locali, scuole e territorio responsabilità di ordine finanziario, gestionale, didattico e quant'altro. Che cosa è stato fatto, se posso arbitrariamente trarre una sintesi, in altri Paesi europei? Si è ridimensionato il ruolo dell'apparato centrale, si sono redistribute le responsabilità in sede locale, si è immaginata un'incentivazione finanziaria delle eccellenze, sia intese in quanto scuole, sia intese in quanto insegnanti, si è promossa una certa concorrenza tra le varie scuole. Infine si sono studiati strumenti di verifica e di controllo della qualità e dell'efficacia dell'offerta formativa. E si è cominciato a indirizzare tendenzialmente il sistema verso forme che favoriscano la libertà di scelta delle scuole da parte delle famiglie.

Ora, il punto centrale è questo: è evidente che in un sistema pubblico dell'istruzione non è concepibile una scuola completamente autonoma. Ma se vogliamo l'autonomia è pure evidente che le scuole devono essere lasciate libere di prendere decisioni importanti, come quelle che sono state prima richiamate: l'organizzazione della didattica, l'allocazione delle risorse finanziarie - sia che esse derivino da una allocazione centrale sia che esse vengano acquisite autonomamente sul territorio -, e infine la scelta del personale, in particolare degli insegnanti. E, almeno in parte, la retribuzione, anche differenziata in base al merito.

Uno può dire "sono contrario all'autonomia", e questo è legittimo, ma non può negare che se deve esserci l'autonomia, questi ne sono i requisiti.

Ci vuole un dibattito trasparente nel Paese, in cui tutti rispondano alla domanda: siete favorevoli all'autonomia e siete d'accordo che l'autonomia significa questo e quest'altro? Dopo di che, verificando l'esistenza di una maggioranza tra i vari attori coinvolti, si procede a passi spediti verso il traguardo, se si ritiene che sia quello atto a mettere la scuola italiana all'altezza di competere con la concorrenza formativa che oggi è necessaria.

Io qui espongo un mio punto di vista, che in qualche modo può far riferimento a recenti misure annunciate dal governo Blair con la destinazione di fondi pubblici alle scuole istituite dai genitori, dalle aziende o da organismi di volontariato e di carità. Ma è chiaro che il finto unanimità sull'autonomia nasconde il dibattito reale che è quello a cui ho fatto riferimento: il problema dell'autonomia scolastica con il superamento del monopolio statale. E qui sappiamo che nel Paese esistono molti pregiudizi.

Al contrario di quanto si ritiene e basandomi anche su una recente ricerca dell'Eurispes, io penso che la maggioranza degli italiani non vedrebbe con sfavore il superamento del monopolio statale. Ma sullo strumento del finanziamento della

scuola autonoma vi è ancora una forte divisione. Lo dimostra il fatto che è rimasta lettera morta un'altra legge, quella sulla parità, perché non è finanziata. Ecco allora sollevarsi le varie voci: il buono scuola, il credito d'imposta, i finanziamenti dati in ragione del numero degli alunni o in ragione del numero degli insegnanti. Affrontando queste quattro proposte sul finanziamento di un sistema dell'istruzione pubblico misto, faccio riferimento anche a forze politiche e culturali che non fanno parte dell'attuale maggioranza, posizioni che sono presenti anche nell'opposizione attuale. Io non credo che, per innalzare la qualità, gli uomini abbiano trovato un sistema migliore di quello della concorrenza, dell'emulazione - termine che preferirei usare parlando di scuola - assegnando la parola finale alle famiglie nella scelta della scuola più adatta ai loro figli. Io sono per realizzare veramente un sistema pubblico - integrato, statale e privato. Perché un bene non cessa di essere pubblico anche se è gestito da genitori, da categorie, da sindacati, da imprese, da famiglie, da fondazioni. Questo, lungi dall'introdurre elementi di discriminazione sociale, li risolve, perché la grande ondata degli anni Sessanta che voleva raggiungere un'alphabetizzazione di massa, nei decenni successivi si è poi scontrata con il problema della qualità, per cui oggi il figlio di chi ha i soldi può frequentare scuole private di eccellenza e invece ai figli di famiglie meno abbienti è negata questa opportunità.

Infine, ai fini dell'innalzamento della qualità del nostro sistema istruzione, la possibilità di selezionare autonomamente i propri insegnanti e fare veramente un Piano dell'offerta formativa che corrisponda alle necessità delle famiglie e del territorio e all'autonomia dell'istituto. Allora, libertà di scelta per le famiglie, autonomia finanziaria della scuola, reclutamento e gestione autonoma degli insegnanti, flessibilità nelle indicazioni nazionali costituiscono il nucleo attorno al quale può ruotare una reale autonomia scolastica.

Finisco citando alcuni aggiustamenti necessari. Primo: l'introduzione di una vera autonomia di bilancio, caratterizzata dalla totale gestione finanziaria dell'istituto, incluso, come ho detto, il pagamento del personale con la completa delega sulla formazione del budget. Secondo: una diversa caratterizzazione degli organi dell'istruzione scolastica, perché aumentano i loro poteri e le loro responsabilità. È evidente che con l'autonomia entra fortemente in gioco la capacità di gestione ma non è vero che per questa via la scuola diventa un'impresa. Certo c'è un criterio di emulazione, però l'unico profitto che vedo è quello dell'innalzamento dei livelli di apprendimento degli studenti. Non c'è guadagno. Non c'è un sistema imprenditoriale. C'è un profitto che aumenta perché aumenta la qualità. Si tratta di una cura pesante per il nostro sistema educativo, ma a mio modo di vedere è una cura esaltante, e comunque autonomia significa esattamente questo.

Dobbiamo dunque richiamarci tutti ad un principio di coerenza: nella commissione che presiedo, per esempio, se si presenta un provvedimento che modifica lo stato giuridico degli insegnanti introducendo elementi che favoriscono una carriera e quindi retribuzioni di merito, anche coloro che sono favorevoli all'autonomia si oppongono. Mi viene dunque un sospetto: siamo o no d'accordo sull'autonomia? Vogliamo o no trarre le conseguenze di tutto quello che da tempo diciamo, e cioè che la scuola italiana va riformata? Vogliamo farlo avendo a cuore l'interesse degli

studenti e non i giochi politici di questa e quella coalizione, di questo o quel governatore, per cui le cose cambiano a seconda di chi governa il Paese e per cui a ogni legislatura abbiamo una diversa riforma della scuola? Qui però il rischio vero è che a ogni legislatura non si realizzi nessuna riforma se non si arriva alla determinazione di far seguire alle parole i fatti.

SECONDA PARTE

Dibattito e chiarimenti

Il dibattito è stato coordinato da Attilio Oliva, presidente TreeLLLe, e sono intervenuti:

Giorgio Allulli, dirigente di ricerca ISFOL;

Antonio Cocozza, Osservatorio sulla Scuola dell'Autonomia, Istituto Bachelet (LUISS);

Vittorio Cogliati Dezza, responsabile scuola di Legambiente;

Gigliola Corduas, segretaria nazionale Federazione Nazionale Insegnanti;

Giovanni Manzini, responsabile scuola della Margherita;

Corrado Paracone, direttore Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo;

Antonino Petrolino, presidente ESHA;

Clotilde Pontecorvo, docente di Psicologia dell'Educazione, Università "La Sapienza", Roma;

Giorgio Porrotto, Osservatorio sulla Scuola dell'Autonomia, Istituto Bachelet (LUISS);

Daniela Silvestri, responsabile del dipartimento cultura dei Popolari UDEUR;

Paola Tonna, presidente APEF.

OLIVA - Dalle relazioni di questa mattina abbiamo capito bene che quello inglese è un modello dove l'autonomia è spinta e piena. Il modello tedesco, invece, è sostanzialmente simile a quello italiano, seppur distribuito su 14 Länder, con 14 ministeri; il governo federale conta poco o niente. Il problema è che ci sono Länder a orientamento social-democratico, Länder a orientamento cristiano-sociale, quindi più o meno conservatori, più o meno innovatori sui temi dell'autonomia. Credo che sarà interessante approfondire sia l'uno sia l'altro modello.

Il modello tedesco è interessante per noi perché parte da una situazione simile alla nostra, quindi possiamo cercare di capire come, in che misura e con quali strategie in quel loro Paese si stia avviando una sperimentazione crescente sull'autonomia. Per quanto riguarda il modello inglese, invece, ciò che ci ha spiegato Matthews credo sia fin troppo razionale e, apparentemente, privo di smagliature. Sarà interessante capire - e se non glielo domanderete voi glielo chiederò io - quali siano in realtà i problemi che ancora sussistono, dal momento che quando si passa da un modello all'altro si sa che cosa si supera, ma non si sa quali saranno le difficoltà che si prospetteranno col nuovo *modello*.

COCOZZA - La signora Riegel ci ha detto: abbiamo preso sul serio i risultati PISA. In Italia non è stato fatto. Se noi andiamo a osservare i risultati PISA, scopriamo che i sistemi scolastici che hanno le performance migliori sono quelli orientati all'autonomia scolastica e non quelli centralizzati. Seconda considerazione: quella scuola si presenta come un caso interessante che però possiamo ritrovare anche in molte esperienze italiane.

Una affermazione rilevante è quella che sostiene che l'interesse all'apprendimento dei docenti stimola quello degli studenti. Bisogna quindi passare dalla logica di "insegnanti" a quella di "educatori".

I docenti italiani studiano poco, gli stessi professori universitari non sempre studiano e non sono portati ad aggiornarsi. Quindi questa scarsa attenzione al processo di apprendimento da parte dei docenti porta ad un scarso interesse degli studenti ad apprendere o ad apprendere in un ambiente, come è stato detto, caldo.

Vengo al secondo caso, quello inglese, dove l'autonomia è strutturale. Matthews dice che non si può realizzare l'autonomia a metà e la vera cartina di tornasole è l'affidamento delle risorse, quelle che l'istituzione scolastica deve avere, e la possibilità di decidere sul personale, elementi cioè che sono correlati ai poteri reali che l'istituzione scolastica, e non solo il dirigente scolastico, deve avere.

Quali sono, allora, le criticità che io vedo nel contesto italiano? La prima criticità è storica, perché è quella che riguarda il ruolo e le competenze degli organi collegiali, del dirigente scolastico e degli organi di rappresentanza. Infine abbiamo anche una rappresentanza sindacale unitaria.

Sulla prima criticità chiederei a Riegel e Matthews che peso hanno nelle decisioni il collegio dei docenti e la rappresentanza sindacale.

La seconda criticità è quella che nelle slides di Matthews, stamattina, è stata definita "condizioni di contorno", che io chiamerei condizioni di contesto, e che sono fondamentali. Senza quelle condizioni di contesto è impossibile attivare la normativa, quand'anche ci fosse la norma. Esse vanno dalla promozione della leadership, alla capacità di gestione dei cambiamenti, della formazione, delle risorse.

Ci è stato detto che le scuole gestiscono il 95% del budget, mentre il 5% è lasciato alle autorità locali. Ma se qualcuno fa parte del board of governors deve sapere di che si tratta. Non possiamo prendere un genitore qualsiasi o un amministratore locale qualsiasi e metterlo in un'amministrazione di questo tipo senza dargli un minimo di informazione e poi di formazione. A questo punto chiederei quali problemi di formazione si sono presentati, per i dirigenti scolastici, per i docenti, per il personale ATA, ma anche per i genitori e gli amministratori locali.

Infine, le iniziative per migliorare le scuole, cioè le aree di miglioramento. L'ultima parte della presentazione di Matthews, quella riguardante il rapporto tra scuola e impresa, tra scuola e territorio, è rimasta un po' nebulosa, non credo per questioni di tempo, ma per le stesse ultime indicazioni del governo Blair che spinge per una maggiore attenzione e interscambio tra scuola e mondo del lavoro e mondo delle imprese. Infine, vi sono casi concreti in cui scuole o reti di scuole hanno costruito progetti congiunti, con casi di successo presentati e esportabili?

PARACONE - Il professor Matthews nella sua brillante introduzione di stamane ha parlato dell'effetto big bang e dell'amministrazione della donna dal pugno di ferro. Ma è anche vero che la strada per l'autonomia gestionale delle scuole in Gran Bretagna è costellata da una lunga storia di esperienze; in Italia una simile strategia di scontro per introdurre l'autonomia scolastica è alquanto improponibile, e si sarà piuttosto obbligati a fare come i giapponesi, cioè aggirare l'ostacolo. Vorrei concentrare la mia attenzione su quello che invece ha detto la signora Riegel, date le analogie esistenti tra Germania e Italia. La signora Riegel ha sottolineato il cambiamento interno della sua scuola, ma la mia domanda è: senza dividere la scuola in sei

microscuole è possibile ottenere buoni risultati nell'ambito della valutazione PISA? Suppongo che esistano anche profondi miglioramenti didattici per raggiungere questi risultati che non siano lo stravolgimento delle mura scolastiche. Non sono pessimista sui risultati del rapporto PISA del 2003 ottenuti da grandi Paesi come l'Italia, perché in Europa i migliori risultati si sono avuti in piccoli Paesi o meglio in grandi Paesi con una popolazione ridotta, come Finlandia, Svezia e così via. E quindi le chiederei: cosa è accaduto all'interno della scuola, cosa è stato fatto per migliorare la capacità di scrittura, lettura e di far di conto degli studenti?

In secondo luogo, all'inizio della sua introduzione, lei ha citato la lunga e lenta marcia verso una sorta di autogoverno, di autogestione della scuola, anche in Germania, per quanto riguarda reti che sono sostenute da grandi fondazioni, e lei ne ha nominato un paio, come la Bertelsmann: qual è questo tipo di supporto e qual è la composizione di queste reti di scuole?

La terza domanda è la seguente: per quanto riguarda altre forme di coinvolgimento dei genitori, mi sembra che sia stata la sua scuola a stabilire i rapporti con i genitori e gli enti locali senza un percorso formalizzato e istituzionalizzato, come potrebbe accadere attraverso organi collegiali sul modello inglese. È così?

RIEGEL - Inizio dalla domanda che riguarda la rete. Esistono reti di cui io faccio parte che lavorano su base volontaria, e intorno alla mia scuola ci sono altre scuole che lavorano nella stessa direzione. Ci incontriamo regolarmente sia a livello di capi d'istituto sia a livello di docenti. Ci si riunisce per imparare gli uni dagli altri e sostenerci a vicenda e direi che questo sicuramente ci aiuta molto e ci rafforza, all'interno e all'esterno della scuola. Si sono inoltre tenute conferenze e dibattiti in cui le scuole si sono incontrate, è stato aperto un sito web in cui è possibile pubblicare le migliori pratiche e quindi si è creata una rete tra scuole che si scambiano le migliori esperienze.

Per quanto riguarda le fondazioni, io sono particolarmente legata alla Fondazione Bosch e alla Bertelsmann, che ha fornito alla scuola le attrezzature. La fondazione Bertelsmann, più che risorse finanziarie, fornisce una sorta di supporto a livello di sponsorizzazione, ma è soprattutto la Fondazione Bosch a finanziarci. Hanno avviato un progetto nuovo nel Land del Brandeburgo, a Berlino, identificando trenta scuole che già sono sulla strada del cambiamento e che stanno migliorando.

La prima condizione posta dalla Fondazione era che le scuole fossero d'accordo sulla creazione di team di docenti, formati da dirigenti scolastici da docenti e anche da consulenti retribuiti dalla Fondazione. Inoltre ci sono fondi per visitare altre scuole modello, le scuole più avanzate, quale quella dove lavoravo io: queste scuole sono meta di visite e la mia scuola riceve finanziamenti perché abbiamo un lavoro da svolgere per coloro che ci vengono a visitare. Sicuramente questo è di grande interesse in Germania, non soltanto per il mondo delle associazioni e delle fondazioni, ma anche per il mondo dell'impresa, perché ci si è resi conto che l'istruzione deve cambiare, non può più essere come prima. Questa era la seconda domanda, la terza riguardava invece gli organi collegiali. Ovviamente, è stato necessario lavorare in stretta collaborazione con i genitori, perché nel nostro contesto in Germania, e soprattutto nelle condizioni in cui abbiamo iniziato a lavorare come scuola relativamente autonoma, non avremmo potuto sopravvivere senza il sostegno e l'appoggio dei genitori. Quindi abbiamo tenuto informati approfonditamente i genitori sul

fatto che la nostra scuola sarebbe stata abbastanza diversa dall'esperienza che magari potevano attendersi.

Poi, quando hanno mandato i loro figli alla nostra scuola, io e i docenti abbiamo dedicato molto tempo a informare i genitori sul fatto che avremmo voluto essere seguiti da loro perché nulla sarebbe mai potuto accadere nella nostra scuola senza la loro collaborazione, senza la presenza dei rappresentanti dei genitori. Inoltre, dal punto di vista legale, dobbiamo avere l'avallo dei genitori per qualsiasi tipo di decisione. Quindi non è possibile organizzare un'assemblea senza preparare in anticipo i genitori. Io ho lavorato tantissimo per cercare di convincere i genitori sulla necessità di innovare. Ogni volta che c'è stata una votazione non è mai accaduto che i genitori abbiano votato contro, ogni volta hanno sempre in qualche modo sostenuto le nostre decisioni. Questo significa che erano pronti a partecipare all'innovazione una volta che questa innovazione era stata loro spiegata. Inoltre noi ci siamo avvalsi dell'aiuto di professionisti.

Quanto all'indagine PISA, è chiaro che non è semplicemente separando la scuola in tante unità che si migliorano i risultati. In effetti è un pacchetto di misure che porta a ottimi risultati; le squadre, le équipes di docenti a livello di classi individuali, docenti che rimanevano sempre con gli stessi alunni, lo spirito dell'innovazione dell'apprendimento all'interno della scuola, e quindi l'apprendimento progettuale, che hanno permesso ai ragazzi di capire che erano capaci e di esserne orgogliosi. Il banco di prova è stata proprio l'indagine PISA, perché PISA ha chiesto ai ragazzi di applicare ciò che avevano appreso, non si chiedeva soltanto di memorizzare nozioni.

MATTHEWS - Credo che lei abbia sollevato una questione molto importante, quella relativa ai docenti e ai sindacati degli insegnanti. Ebbene, tra il governo e gli insegnanti questo rapporto è cambiato. Un tempo, fino a quindici anni fa, c'era un approccio piuttosto aggressivo da parte dei sindacati; adesso invece prevale un atteggiamento di dialogo tra i rappresentanti nazionali dei sindacati degli insegnanti, il governo e altri enti e organismi come l'OFSTED. Si dà molta importanza alla consultazione e invece di mettere le persone di fronte ad una sorpresa si spiega loro ciò che si ha in mente. Ovviamente gli insegnanti sono molto importanti perché sono i veri e propri agenti del cambiamento ed è fondamentale negoziare con loro ogni cambiamento.

Anch'io sono stato un rappresentante sindacale e c'è sempre una contropartita che si chiede, ma se ne può discutere, si può arrivare a un accordo, ma sempre avendo chiari gli obiettivi.

A livello scolastico, almeno in base a quanto conosco del vostro sistema, direi che il collegio dei docenti è sicuramente un organo molto potente. In Inghilterra invece c'è un unico organo collegiale che ingloba tutti gli altri, all'interno del quale c'è un minimo di tre rappresentanti dei docenti, che vengono eletti da tutti i docenti della scuola. Non c'è automaticamente un rappresentante sindacale degli insegnanti in ogni scuola, perché alcuni docenti preferiscono avere il rappresentante sindacale per tutte quante le questioni sindacali, le richieste, le rivendicazioni, altri invece preferiscono che si eleggano rappresentanti sindacali per questioni specifiche. In un certo senso abbiamo entrambe le cose, abbiamo sia delegati negli organi collegiali sia rappresentanti sindacali.

Nella gestione scolastica non è possibile avere sempre l'avallo di tutti i rappresentanti,

altrimenti si rischia di giocare al rimpallo tra un organo collegiale e l'altro. Per quanto riguarda il modello di cui abbiamo sentito parlare stamattina, sicuramente è cruciale per poter portare avanti la riforma in Italia, perché la piena autonomia finanziaria in Inghilterra è stata preceduta da esperimenti.

Diciamo che non sempre si può iniziare con qualcosa di grandioso: si inizia con un esperimento, a livello di regione, di provincia, e a cercare a livello di enti locali eventuali sostegni. Ci sono sempre all'interno delle scuole persone desiderose di sperimentare, di innovare. Ci sono sempre strade e modi per fare qualcosa, e una volta che si crea un'esperienza positiva, questa diventa un esempio, un modello da mostrare agli altri, può rappresentare una sorta di incentivo per convincere i politici, per dire loro: "vedete, vale la pena diffondere questo modello perché abbiamo esempi positivi".

Quello che hanno fatto moltissimi organi di governo a livello di finanziamento è stato di invitare le persone residenti sul territorio a entrare nell'ambito di questi organi di governo. Alcuni non erano eletti, però magari erano l'architetto locale, il commercialista locale, persone che potevano essere utili per apportare esperienze o competenze all'interno dell'organo di governo della scuola o per fornire materiale per la formazione. Per esempio, una serie di materiali è stata fornita ai nostri organi di governo per i vari corsi di formazione, soprattutto per quanto riguarda la gestione finanziaria e del budget.

L'organo di governo, per legge, deve organizzare un incontro annuale con i genitori per rendere conto delle performance della scuola. Questa legge verrà riformata perché in molte scuole i genitori non partecipano a queste riunioni, perché non sono interessati, vengono a scuola solo per parlare dei loro figli con i docenti. Sono sicuro che se vogliamo mostrare loro i risultati della scuola e così via, possiamo convincerli a partecipare soltanto se adottiamo incentivi per attirarli, per esempio mettendo a disposizione bevande o un buffet! Le scuole devono cercare di attirare i genitori con qualsiasi mezzo possibile!

Per ogni tipo di modifica o di cambiamento, gli organi di governo devono consultare i genitori e i genitori di solito eleggono tre loro rappresentanti: ma nelle zone più svantaggiate è difficile coinvolgere i genitori nelle riunioni degli organi di governo. Ci sono parecchi posti vacanti. Quello che si può fare è andare da questi genitori invitandoli a parlare con i loro amici per convincerli a presentarsi alle elezioni, ed entrare a far parte dell'organo di governo. Bisogna invitarli direttamente. In altre scuole, invece, i genitori farebbero di tutto per essere eletti membri degli organi di rappresentanza. Debbono esserci inoltre collegi dei docenti, consigli di classe in cui sono rappresentati sia i docenti sia i genitori, e ci sono genitori che aiutano la scuola, forniscono alcune attrezzature, materiali, e sono molto bravi, ma non fanno parte del sistema di gestione della scuola né della direzione. I ragazzi poi eleggono i propri rappresentanti e questo è un ottimo modo per educare i bambini alla cittadinanza. Quando il consiglio di classe lavora molto bene, allora si premia il ragazzo, e se il consiglio di classe risulta essere modello, allora la scuola riesce a presentare il proprio esempio positivo e a ottenere i finanziamenti. Ci sono conquiste che si possono fare, sono come fiori che sbocciano, è un processo democratico, ma la cosa più importante è quella di avere un organo collegiale ben coordinato, mentre in altre scuole, soprattutto nelle secondarie, ci sono più organi di governo. Alcuni di questi talvolta cercano di coinvolgere i ragazzi anche nelle lezioni dei docenti

stessi: spesso nelle scuole secondarie i ragazzi intervistano i docenti considerati esemplari. C'è un coinvolgimento continuo di docenti e studenti.

MANZINI - Io credo che l'obiettivo di questi incontri sia quello di approfondire alcuni temi con la speranza che essi poi aiutino la politica a compiere passi avanti. Io sono convinto che da noi, dopo qualche secolo di centralismo forte, la scelta dell'autonomia anche sul piano culturale e politico sia una scelta faticosa: non sono molto convinto che da noi si possa fare il big bang. Sono più per un cammino progressivo, tenendo presente che qualunque proposta noi vogliamo portare avanti su questo versante, bisogna, almeno da parte della politica, valutare se la proposta ha una qualche praticabilità, una qualche fattibilità.

Penso che il terzo seminario previsto su "Stato, regioni, enti locali e scuola autonoma" forse avrebbe dovuto essere il primo. Nel senso che noi ad esempio dovremmo definire con chiarezza che cosa significano gli indirizzi generali, cosa significa la parte riservata allo stato centrale. L'ultimo braccio di ferro tra governo e regioni sta a significare che in questo senso c'è qualcosa che non va.

Allora, per esempio, io ritengo che i controlli e le valutazioni debbano essere centralizzati; quanto allo stato giuridico degli insegnanti, io non so se in questo Paese c'è qualcuno che può pensare di trasformare il pubblico impiego dei docenti in qualcosa di diverso. Credo che se non l'ha fatto il ministro Moratti, non lo farà nessuno, perché lei aveva alle spalle un presidente che le concedeva piena fiducia, e su questo versante c'è stato addirittura un maggiore accentramento rispetto a prima. Credo invece che si debbano esplorare tutte le forme per dire che "pubblico" non è solo uguale a "statale" e per questo la flessibilità dei singoli istituti deve essere forte. Quando sentivo la signora Riegel che ci raccontava quel suo bell'esperimento, mi chiedevo chi sceglie gli insegnanti, se li ha scelti lei, se glieli ha assegnati il Land, e come faceva a tenerli per il quinquennio o per il decennio.

Abbiamo visto che PISA evidenzia che, in Italia - dove chi dice scuola pensa soprattutto al liceo classico - siamo in ritardo soprattutto sulla scienza, sulla matematica. Allora vuol dire che dobbiamo studiare un sistema molto più articolato, e non si può dire che ci sia un secondo canale di pari dignità quando non si è stabilito nulla di questo percorso.

In Germania questo problema è stato risolto a monte, e mi pare di aver letto che stanno cercando di correggerlo, nel senso che questo orientamento così precoce mi pare che anche in Germania non sia più ritenuto così utile. Credo che dovremmo tentare di capire quali sono i livelli essenziali che i due sistemi debbono poter fornire. Qui nasce di nuovo il problema istituzionale: chi è che decide questo? E non solo perché ci sono le regioni, ma perché il problema è europeo. Il discorso dei titoli, dei diplomi e delle qualifiche non può essere un problema solo regionale. Vorrei sentire qualche parere in proposito.

Infine, una domanda: nel dibattito mondiale sta emergendo il problema se ci sia ancora un futuro per la scuola. Gli *homeschoolers* pare che in America siano due milioni e mezzo, in Nuova Zelanda hanno fatto tutta una serie di nuove esperienze. I giovani europei tra quindici o vent'anni continueranno ad andare a scuola, intesa come luogo fisico, dove tutti convivono, si incontrano? O è più probabile, come qualcuno sostiene che i ragazzi non faranno più questo percorso?

SILVESTRI - Anch'io, come il collega senatore Manzini, sono interessata alla struttura del consenso quando si parla di scuola, anzi, venendo dalla scuola come docente sono ancor più interessata alla cultura dei risultati, ma in politica - non solo nel nostro Paese, ma nell'Europa tutta - è importante il consenso. Quindi in Italia oggi è difficile pensare a una riforma che parta da zero. Si parte da quello che è stato e questi otto anni ci hanno dato l'idea di quanto sia difficile cambiare le cose. L'autonomia è faticosa ma è una scelta sulla quale non si potrà tornare indietro. Bisognerà verificare quanto e come potremo andare avanti e, se servizio pubblico non significa necessariamente statale, bisognerà partire da qui e verificare quanto si deve garantire alle istituzioni scolastiche e quanto potremo innovare.

Partendo da questo, alcune domande sono di tipo generale. Riguardano TreeLLLe, che ha il merito di portare avanti convegni di questo spessore e anche l'onere di trovare la strada per continuare un dialogo così difficile. È importante il livello di governo istituzionale e quindi il terzo seminario previsto, ma è importante anche il convegno di oggi. Per questo mi permetto di rivolgere alcune domande specifiche ai due relatori, più da tecnico che da politico, in particolare alla signora Riegel. Esse riguardano la struttura del consenso e la cultura dei risultati. Cominciando dal consenso: come è stato possibile portare avanti una pattuglia di docenti che potesse seguire in modo così impegnativo una sperimentazione senza dubbio entusiasmante ma pure faticosa, anche in termini di incentivi professionali e di retribuzioni? È stato possibile per l'istituto offrire di più ai docenti che davano di più, non solo ai sei collaboratori di staff, non solo ai presidenti coordinatori dei team, ma anche ai docenti comunque impegnati in questo lavoro di sperimentazione, con più discipline da seguire? Con più studio, aggiornamento e formazione da fare? Con più ore di permanenza nell'istituto scolastico? In quale percentuale si è mantenuta veramente la stabilizzazione dei docenti nell'istituto? La signora Riegel ha mantenuto alcune ore di insegnamento oppure, per vent'anni, ha operato soltanto come dirigente scolastico? Si sono perduti dei ragazzi per strada, e nel caso in quale misura? L'istituto ha seguito questi ragazzi in uscita? Hanno proseguito tutti quanti gli studi e verso quali canali: formazione professionale, apprendistato o altro?

E poi una domanda generale, che riguarda anche i sistemi di valutazione: professor Matthews, le scuole, che non sono state brave, quelle chiuse, hanno evidenziato al loro interno differenze tra docente e docente, tra classe e classe? Come è stata considerata questa differenza all'interno delle scuole? E una volta che le scuole sono state chiuse, si sono fatte queste differenze oppure no? La scuola che falliva trascinava con sé tutti?

Infine, due domande più politiche. La ricerca del consenso ha bisogno di tempi lunghi, non è facile cambiare idea da un giorno all'altro: secondo Kuhn c'è bisogno del cambiamento di un paradigma per cambiare la mentalità rispetto a una riforma. Le riforme implicano qualcosa di più faticoso anche riguardo a un'idea semplice, non sono un esperimento scientifico che permette di avere subito un sì o un no. Però una cosa è certa, l'Europa ha scelto una strada faticosa, quella della società della conoscenza, più saperi. Che cosa significa "più saperi"? Parliamo dei saperi essenziali o di un saper fare generale, di una cultura del lavoro generica? E i saperi essenziali a una cultura del lavoro sono totalmente omogenei?

E poi, una delle cose più interessanti che questa mattina sottolineava la signora Riegel: è possibile che una scuola dell'eccellenza porti avanti tutti, i ragazzi svan-

taggiati, quelli devianti, gli eccellenti? Oppure una certa selezione va comunque fatta? E allora, a quanti anni è possibile selezionare i ragazzi? In Italia circola uno studio misterioso, di cui c'è scarsissima informazione; il CNR, in una proiezione al 2030, pensa ad una società dove ci vuole più sapere, più scuola, dove i ragazzi restino a scuola più a lungo e comunque si operi un certo accentramento degli indirizzi generali, limitando l'autonomia scolastica. Tutto questo può essere oggetto di un approfondimento o in questo modo si determinerebbe un rallentamento delle decisioni tale da superare perfino il paradigma kuhniano e da impedire alla nostra generazione di cambiare le regole nell'istruzione, nella scuola, nell'università?

RIEGEL - Posso rispondere alla domanda se siamo stati noi a scegliere gli insegnanti. Noi non possiamo scegliere i docenti; in Germania sono le autorità locali che assegnano i docenti nelle scuole. Noi segnaliamo le cattedre vacanti alle autorità locali e poi accettiamo quello che ci viene inviato. In occasione di conferenze o visite ad altre scuole, spesso incontro insegnanti che venivano a chiedermi di poter lavorare nel mio istituto scolastico. Allora io e il vicepresidente li contattavamo per valutarli, chiedevamo quali fossero i loro obiettivi, e soprattutto che cosa sapessero fare veramente molto bene, a prescindere dagli studi che avevano fatto. L'altra domanda importante che rivolgevamo loro era quale materia erano disposti a insegnare oltre a quella che già insegnavano e avevano studiato. Le persone che non erano in grado di rispondere a queste domande per noi non andavano bene. Ho raccolto in un dossier tutte le osservazioni e le valutazioni su questi insegnanti, e quando si rendeva vacante una cattedra consultavo questo dossier, contattavo il docente per dirgli che avevamo un posto libero e chiedergli se era ancora interessato. Dopo di che segnalavo alle autorità locali che un insegnante se ne andava, oppure andava in pensione, ma anche che ne avevo già trovato un altro interessato a insegnare nella nostra scuola. A volte le autorità locali accettavano la mia proposta proprio perché io stavo cercando di creare posti di lavoro. A livello istituzionale noi presidi non possiamo scegliere ma in realtà io lo facevo e ne informavo le autorità locali.

MATTHEWS - In merito alla domanda sull'apprendimento nel futuro, se esso si può fare a distanza, sicuramente si può apprendere moltissimo con la formazione a distanza. Non c'è bisogno di far altro che seguire le istruzioni: avete i vostri sistemi informatici, la televisione, i computer e probabilmente potete apprendere meglio e di più. Ma per noi questo non è l'atto di docenza e sicuramente la signora Riegel sarà d'accordo con me, la scuola di cui parla lei è un ambiente favorevole all'apprendimento, dove gli allievi imparano vicendevolmente gli uni dagli altri, dallo scambio reciproco. Quindi, si possono fare cose interessanti con la formazione a distanza, ma per me un buon insegnamento non può prescindere dallo scambio interpersonale. Per quanto riguarda i cambiamenti che si sono verificati in Gran Bretagna, anche prima della grande autonomia e delega finanziaria, è stato il governo precedente, un governo di laburisti, ad avviare questo grande dibattito per cercare di migliorare gli standard dell'istruzione. La Thatcher e Callaghan avevano avviato questo processo, anzi era stato avviato tre o quattro anni prima che la Thatcher arrivasse al governo, lanciando un dibattito nazionale sul curriculum, su come migliorare l'istruzione. Sicuramente il processo della delega finanziaria e dell'autonomia scolastica è stato aiutato moltissimo da questo dibattito pubblico.

Parlerò ora delle risorse. La prima domanda è: chi deve essere responsabile di cosa nell'istruzione pubblica? Sicuramente il problema fondamentale è quello dei costi. La scuola è il livello di governo migliore per capire quello di cui hanno bisogno i docenti, e perciò la cosa migliore è accordare i fondi e le risorse finanziarie per rispondere alle esigenze dei docenti. Il nostro sistema di esami è disciplinato a livello nazionale e anche questo ha bisogno di risorse. Nell'interesse di una migliore istruzione possibile bisogna allora identificare a chi spettano le varie responsabilità e poi quali sono i costi di ciascuna di queste responsabilità.

Quanto alle scuole che non hanno successo o che hanno conseguito risultati negativi, noi non le chiamiamo in realtà scuole che falliscono, utilizziamo altre definizioni. Le scuole non vengono chiuse dall'oggi al domani; sono pochissime quelle che vengono chiuse in questo modo, solo quelle dove i genitori decidono di portare via i bambini. Normalmente il processo non è così repentino. Le scuole impiegano un paio d'anni per mostrare miglioramenti e uscire dalla categoria di scuola negativa; a queste scuole viene fornita la possibilità di migliorare: vengono messi a loro disposizione consulenti, fondi, risorse, monitoraggio, formazione.

La maggior parte delle scuole effettivamente migliora e molte di esse sono migliorate al punto da diventare scuole buone o esemplari. Il motivo per cui alcune scuole falliscono è perché il capo d'istituto ha deciso che non voleva più fare quel lavoro o è andato in pensione anticipatamente, e in un certo senso la scuola si è trovata abbandonata; peraltro direi che con qualche incentivo e qualche incoraggiamento molte di queste scuole sono state rimesse in piedi. Molti ragazzi di queste scuole che in precedenza avevano riportato risultati negativi sono poi andati avanti con buoni risultati e hanno ottenuto una buona istruzione. Gli insegnanti sono dipendenti pubblici, ma ogni docente viene valutato regolarmente e se ci si rende conto che sta occupando la posizione sbagliata, si cerca di aiutarlo, magari migliorandone le capacità relazionali o d'interazione. Sicuramente nessuno viene mandato via dall'oggi al domani, a meno che non abbia fatto qualcosa di davvero grave. Viene effettuata una valutazione degli insegnanti, si inviano consulenti speciali ed è raro che venga chiesto a un docente di lasciare la scuola: deve risultare davvero incompetente.

È importante cercare di allontanare dalla professione quei docenti che occupano semplicemente il posto sbagliato, che non sono tagliati per quel lavoro. Molto raramente accade che ci siano docenti del genere, direi che si tratta di casi estremi.

RIEGEL - Un'altra domanda è se noi abbiamo premi per gli insegnanti che rimangono a scuola oltre l'orario lavorativo. In realtà no, non li abbiamo. Non li avevamo e ancora non li abbiamo. Innanzitutto i docenti stessi volevano la sopravvivenza e il successo della scuola e sono stati loro, volontariamente, a rimanere oltre l'orario lavorativo. Coloro che hanno trainato la scuola, ossia l'équipe pilota, la prima, era davvero ansiosa di fare un buon lavoro, voleva il successo della scuola e voleva che i ragazzi imparassero molto. Questa è stata per loro la vera ricompensa. Durante i primi cinque anni, gli insegnanti altamente coinvolti nella programmazione e nel miglioramento di questa scuola dovevano insegnare ventiquattro ore la settimana anziché venticinque, quindi un'ora in meno degli altri docenti, e questa è stata una forma di ricompensa. Un'altra forma di ricompensa per questi insegnanti tanto impegnati è stata l'approvazione dei genitori. Erano orgogliosi del loro lavoro, e questo non è normale in Germania, perché molti si vergognano di essere insegnanti.

Noi godiamo di un'ottima reputazione, appariamo sui giornali, in televisione; il nostro istituto è stato oggetto di molte visite, e anche questa è stata una forma di premio, di ricompensa per i nostri docenti. Gli veniva chiesto del loro lavoro, dei metodi adottati, e i visitatori ringraziavano questi docenti perché non avevano mai avuto un'esperienza simile prima.

Poi abbiamo organizzato due giornate di valutazione di tutto il personale, una volta all'anno, e talvolta invitavamo esperti, consulenti esterni, che ovviamente si facevano pagare cari. Avrei voluto avere più denaro per dare incentivi ai miei docenti, ma devo dire che anch'io avevo sì la mia paga più alta del 50% degli insegnanti normali, ma sicuramente ero pagata molto meno dei capi d'istituto di altre scuole, più tradizionali della mia.

Un'altra domanda era se io insegnavo. Ebbene sì, ma poiché le ore di insegnamento dipendono dalla dimensione della scuola, io dovevo insegnare circa otto ore a settimana; di solito un capo d'istituto deve insegnare circa venti ore mentre il capo d'istituto di un ginnasio, di un liceo classico, ne deve insegnare quattro.

Per quando riguarda il tasso di abbandono, noi non abbiamo avuto alcun abbandono scolastico. Ci sono stati alcuni ragazzi che magari non sono più tornati perché non sono riusciti a passare l'esame finale; ovviamente non tutti i ragazzi erano brillanti, peraltro il nostro obiettivo non era che tutti passassero l'esame finale ma che ogni singolo alunno conseguisse i massimi risultati per le proprie capacità. In questo credo che siamo riusciti. Circa il 50% dei ragazzi cambia dopo la decima classe e passa alla scuola secondaria superiore e poi all'università. Circa il 50% passa all'apprendistato, in istituti tecnico-professionali o in scuole commerciali.

Mi è stato chiesto se io ritengo giusta la selezione. Io non credo che la selezione sia necessaria in una scuola *comprehensive* fino alla fine della decima classe. E poi c'è una legge di natura: alcuni vanno alla scuola superiore, altri agli istituti tecnico-professionali. Secondo me non è necessario fare una preselezione.

OLIVA - Abbiamo capito che il sistema tedesco assomiglia per molti aspetti al nostro: la sperimentazione di più alti livelli di autonomia è recente e la sua scuola in particolare l'ha sviluppata al massimo. Al di là dell'esperienza straordinaria della sua scuola - che penso vada riferita più ad un impegno personale, di persone con una motivazione molto forte, sua e della sua squadra - io vorrei capire in termini di Paese, e cioè del suo Land, qual è la percentuale delle scuole che ha avviato un processo del genere. Il 3%, il 10%, il 20%?

Seconda domanda: questo movimento è spontaneo e nasce dal basso, da voi capi di istituto e insegnanti impegnati, o è favorito da qualche altra forza sociale? Le imprese, le famiglie, gli enti locali sono a favore o sono indifferenti? Siete voi pochi eroi o c'è una pubblica opinione favorevole, che può far pensare che i vostri esempi si moltiplichino e non restino casi isolati?

Terza domanda per la signora Riegel: nelle risposte che avete dato al nostro questionario avete anche precisato che fino a poco tempo fa, fino allo choc di PISA che nel vostro Paese ha sortito effetti importanti, la valutazione esterna, le ispezioni delle scuole erano scarse o nulle. Cosa sta succedendo adesso? L'autonomia non può essere selvaggia, dove ogni scuola fa quel che vuole a seconda del preside o degli insegnanti che ha, perché ci potrebbero essere molti casi positivi, ma anche negativi. Un alto grado di autonomia responsabilizza, crea energie, emulazione, tutte cose

positive in cui noi crediamo, ma ha bisogno di essere valutata da qualcuno. Da chi è valutata nel vostro Paese? Da istituzioni come una Agenzia o da ispezioni? Che cosa si sta pensando che fare?

Invece a Matthews vorrei chiedere: ho letto nelle risposte al vostro questionario che ogni scuola ha un *board of governors*, cioè un consiglio di amministrazione. Ma, anche le scuole piccole hanno un consiglio di amministrazione di 10-12 persone? Non so qual è la dimensione media o standard delle scuole che voi avete, ma noi in Italia abbiamo 8.000 comuni, e la distribuzione logistica delle sedi è molto dispersa: piccoli paesi, tante piccole città, e ci risulterebbe abbastanza strano che in ogni scuola ci fosse un consiglio di amministrazione. Vorrei sapere se accorpate le scuole più piccole. Noi abbiamo più di 10.000 capi di istituto, quanti ne avete voi in forza? Quante scuole? 20.000, 30.000, 40.000, con i relativi consigli di amministrazione? Perché se i numeri fossero così grandi, bisognerebbe moltiplicare questi numeri di scuole per dieci o quindici amministratori, e allora il problema della formazione dei *governors* diventerebbe un problema grosso, e in continua evoluzione, perché quando un ragazzo finisce un percorso se ne va anche il genitore e allora bisogna ricominciare a formare nuovi *governors*. È un problema di dimensioni molto imponenti. Vorrei capire come lo affrontate.

L'ultima domanda, sempre a Matthews. Di fatto dite che l'autonomia della scuola è forte ma ha i suoi limiti, e i limiti ci sono quando la scuola non va bene. Voi dite che l'intervento delle autorità governative può essere quello di chiudere la scuola, di licenziare il dirigente, di cambiare i *governors* quando ispezioni o rilevazioni dell'OFSTED oppure lamentele della comunità evidenziano gravi carenze. Questo concettualmente va bene, ma io vorrei sapere in concreto: quante scuole sono state chiuse di fatto negli ultimi 3-5 anni? Quanti presidi di fatto sono stati licenziati? Quanti consigli d'amministrazione sono stati sciolti? Sono numeri marginali, piccolissimi, che salvano il principio ma non incidono in realtà o sono numeri che effettivamente fanno sì che sia i dirigenti sia i *governors* siano spinti a fare bene perché altrimenti rischiano di perdere il loro lavoro?

RIEGEL - La prima domanda riguarda l'effetto moltiplicatore. Sicuramente molto è dovuto all'impegno personale, molto spesso oggi abbiamo sentito parlare del fatto che il capo d'istituto rappresenta la figura chiave, quella che svolge un ruolo determinante nel cambiamento di un istituto. Conosco diverse scuole che hanno introdotto cambiamenti, e lo hanno fatto molto, molto bene, con capi d'istituto molto in gamba, non necessariamente uguali a me.

Per quanto riguarda i collaboratori, devo dire che i miei erano nella media, i tipici docenti di una scuola tradizionale. Secondo me, se un insegnante vuole davvero fare questo lavoro - e come Matthews ci ha detto, ci sono persone che non dovrebbero fare gli insegnanti -, ebbene, anche se non ha una personalità carismatica, tiene comunque ad essere considerato un bravo insegnante. Sono profondamente convinta che si potranno cambiare molte scuole se ci saranno capi d'istituto determinati a perseguire il cambiamento. Nella nostra comunità abbiamo circa una ventina di scuole superiori, sette licei classici e altri istituti come scuole medie o scuole polivalenti; dieci di queste negli ultimi vent'anni hanno cambiato e hanno emulato la scuola che noi abbiamo lanciato. Tutte quante le scuole polivalenti si sono in qualche modo rifatte al nostro modello e sono diventate sicuramente migliori. I licei

classici invece non sono cambiati, non volevano cambiare, anche perché non c'erano genitori consenzienti; erano scuole abbastanza tradizionali e tali sono rimaste. Credo che sarebbe molto facile per uno Stato dire che in una prima fase si prefigge un cambiamento nel 10-20% delle scuole e che le aiuterà. Credo che sia possibile e sono certa che potrebbero diventare un modello per altre, che poi seguiranno. Nessuno vuole rimanere indietro, nessuno vuole essere tacciato di insuccesso. Direi che per ora le mie idee hanno ottenuto il sostegno del mondo imprenditoriale, ma non sempre dei partiti politici. In Germania l'opinione pubblica e il mondo economico sanno che l'istruzione è sicuramente la cosa più importante per il futuro. Quindi credono che la scuola debba cambiare.

Per quanto riguarda le ispezioni e la valutazione esterna sono d'accordo con il professor Matthews. Quando si è del tutto autonomi, lo Stato ha il dovere di sapere cosa se ne fa del denaro e quali sono i risultati, quindi io sono sicuramente a favore delle ispezioni nelle scuole. Ma dovrebbero, in primo luogo, aiutare la scuola e la scuola a sua volta deve aver un feedback per capire cos'è che funziona bene e quali sono gli ambiti di miglioramento. E sono anche d'accordo sull'idea di chiudere le scuole che non funzionano. In Germania non si chiudono le scuole, è un crimine chiudere una scuola. Anche se una scuola funziona in maniera pessima, anche se non ci sono abbastanza studenti; nel momento in cui qualcuno dice: "chiodiamo la scuola", tutti quanti i genitori si rivoltano. È un vero tabù chiudere una scuola in Germania. Nella mia città ci hanno provato due volte ed entrambe le volte non ci sono riusciti. Secondo me, invece, le scuole e gli ospedali che non funzionano vanno chiusi, come i negozi, le attività commerciali che se non hanno più clienti falliscono e vengono chiusi. Per quanto riguarda la Germania, la valutazione esterna, le ispezioni, inizia ora e c'è ancora molta incertezza.

MATTHEWS - Per riprendere la domanda posta da Oliva, in Inghilterra abbiamo circa 24.000 scuole: 18.000 scuole primarie, elementari, e 6000 secondarie o specialistiche. Delle 18.000 primarie, un terzo, 6.000 circa, sono scuole piccole, con cinque o sei insegnanti, in cui il capo d'istituto insegna a tempo pieno. Fino a un anno e mezzo fa, tutte le 24.000 scuole avevano un consiglio d'istituto; ci sono scuole nei villaggi rurali che hanno due équipes di insegnanti e un piccolo consiglio d'istituto, di piccole dimensioni ma comunque presente. È questo il sistema, e la scuola viene sempre gestita dall'organo collegiale. Ma la legge è stata modificata per fare in modo che le scuole piccole possano federarsi con un solo consiglio d'istituto. Quindi quattro o cinque scuole che si trovano in un villaggio rurale hanno spesso un unico consiglio d'istituto, a volte con un solo capo d'istituto come unico responsabile. Gli organi di governo di queste scuole federate hanno gli stessi poteri che avevano in precedenza quando c'era un consiglio d'istituto per ogni singola scuola. È un sistema che può funzionare fino a 2.000-3.000 studenti. Per quanto riguarda le scuole che sono state chiuse a seguito delle ispezioni degli ultimi dieci anni, fino all'anno scorso erano 240-250, e quindi intorno all'1%. Nel tempo, è stato necessario adottare misure particolari per circa il 3-4% di scuole, perché erano quelle con maggiori difficoltà, mentre un altro 4% aveva punti strutturali di debolezza. Questa percentuale sta scendendo ed è interessante notare che molte delle scuole che hanno evidenziato grosse lacune hanno aggravato le loro debolezze, non sono state in grado di adottare la leadership necessaria, l'autonomia necessaria e sono diventate scuole

fallimentari. Però quelle per cui sono state adottate misure speciali hanno realizzato miglioramenti, sono riuscite ad emergere, e questo grazie al *capital building* che si è realizzato nelle scuole. Più che dire che c'è un 10% di scuole fallimentari preferisco dire che il 90% delle scuole sta facendo un lavoro eccellente.

TONNA - Mi ha colpito molto favorevolmente l'esperienza della signora Riegel, un esempio eccezionale di leadership. Lei ci ha rappresentato l'esempio di una scuola, di un microsistema, che è riuscito a migliorare le prestazioni e a raggiungere certi risultati. La situazione della Germania è abbastanza analoga alla nostra, non c'è autonomia, c'è un curriculum fisso, gli insegnanti non vengono scelti dalle scuole. Ci sono differenze di base tra la situazione della Germania e la nostra, e la signora Riegel ce le ha illustrate, per esempio il fatto che in Germania ci sia stato uno choc per i risultati dell'indagine PISA al quale è seguito un grande dibattito. Purtroppo, da noi in Italia, per motivi difficili da riassumere, non è stato così: come ha scritto il professor Petrolino, giocando sul nome della città, sembra che PISA non sia in Italia. Da noi, risultati veramente non equi sul territorio nazionale e comunque disastrosi nella media rispetto alla situazione globale internazionale non hanno scomposto nessuno e non hanno determinato ripensamenti, non hanno favorito un dibattito nella società. Questo è un fatto grave e denota una differenza nelle capacità di crescita di un Paese. L'altro esempio che mi ha favorevolmente stupito è che le scuole tedesche si rifanno molto al metodo Montessori. Da noi questo metodo è assolutamente osteggiato. A Roma c'è un'unica scuola statale Montessori. Di fatto questo tipo di didattica individualizzata, per una serie di preconcetti, non si è assolutamente sviluppato. In Italia e in Germania ci sono situazioni normative di partenza abbastanza simili, però il terreno su cui si sviluppano è decisamente diverso. Allora io vorrei chiedere, facendo riferimento al discorso dell'importanza del valore che è stato dato all'indagine PISA, come è stata accolta nelle scuole tedesche la valutazione esterna?

Altro elemento che mi porta ad essere pessimista è che alcuni tentativi di valutazione di sistema introdotti da noi sono stati accolti da chi opera nella scuola - docenti, sindacati, etc. - molto male. Sembra che la valutazione sia una cosa che non ci appartiene e che non viene vista nella sua valenza di supporto.

Altra questione: l'autonomia si basa su una leadership diffusa, quindi è molto importante la scelta del team di docenti. Indubbiamente le sue capacità e il suo carisma sono stati in grado di far convergere nella sua scuola gli insegnanti migliori, quindi, anche se non istituzionalizzata, c'è stata comunque una scelta di docenti e lei ha potuto raggiungere i risultati che ha raggiunto. Secondo lei, dovendo fare una scelta di politica scolastica generale, come si può portare a sistema questo tipo di esperienza per far migliorare i risultati della scuola? Non ritiene che sarebbe il caso di pensare per gli insegnanti a forme di selezione, di valorizzazione professionale che favoriscano l'emergere di leader educativi in grado di assumersi reali responsabilità? L'autonomia è una delocalizzazione di responsabilità per i vari iter che bisogna percorrere - autovalutazione, monitoraggio, programmazione, etc. - ed è necessario che ci siano responsabili. Partendo dalla sua esperienza, come pensa si possa realizzare questo processo di cambiamento in modo che sia più sistematico?

PORROTTO - Lei ha fuso più percorsi distinti sul piano istituzionale e però ha personalizzato gli insegnamenti. Questa è stata, se non ho capito male, la sua grande

operazione. Sappia che in Italia questo non accade e la differenza sta qui: in Italia abbiamo la legge per fare tutto questo nella scuola media - la personalizzazione è prevista dalla legge 517/77 - ma non siamo mai riusciti a osservarla.

L'altra informazione che desidero darle è questa: lei, per il codice scolastico italiano, ha quasi bestemmiato quando ha affermato di aver messo i suoi insegnanti nelle condizioni di prepararsi su materie diverse da quelle per cui avevano titolo. In Italia questo non sarebbe assolutamente possibile! Allora, io pongo il problema: perché lei ce l'ha fatta? Evidentemente perché ha potuto contare su una preparazione degli insegnanti molto diversa dalla nostra; la partita si gioca sulla preparazione degli insegnanti. Ci può quindi dire brevemente come si sostanzia la formazione iniziale e la formazione in servizio degli insegnanti tedeschi?

A Matthews invece vorrei chiedere notizie sul curriculum nazionale introdotto dalla Thatcher e sull'evoluzione che questo curriculum ha avuto con i successivi governi laburisti. In particolare mi interessa sapere la dimensione quantitativa in percentuale del curriculum nazionale. Vorrei sapere qual è la situazione in Inghilterra, quanto del curriculum nazionale è prescrittivo e quanto invece è interpretabile in termini di flessibilità da parte delle scuole e degli insegnanti. La strutturazione generale del curriculum locale - quello sul quale le scuole hanno potere - qual è? E come sono assistite le scuole dalle istituzioni, o dalle LEA, le Local Education Authority, o dal livello centrale?

RIEGEL - Lei ha sottolineato le differenze tra la Germania e l'Italia e i contesti diversi. Ha domandato se questo esperimento portato avanti da una scuola, trasferito in Italia, funzionerebbe. Io sono assolutamente convinta che non si possa cambiare il sistema italiano dall'oggi al domani, perché dall'oggi al domani non si può diventare autonomi né cambiare il modo di insegnare degli insegnanti. Ma se il vostro governo dicesse: sto cercando venti scuole che vogliano maggiore autonomia, libertà, indipendenza, margine di manovra, interessate a lavorare sul curriculum in maniera più consona alle esigenze degli allievi, sono convinta che riuscirebbe a trovare queste venti scuole disposte a farlo. Ovviamente il prerequisito essenziale è che devono avere capi d'istituto all'altezza. Vorrei sottolineare che io non avevo uno staff di collaboratori particolarmente impegnati, facevano un lavoro di routine, insegnavano le loro materie abituali e scappavano dalla scuola finite le lezioni. Con me c'è stato un gruppo di cinque o sei docenti che veramente usciva dalla norma, davvero eccellente, determinato a cambiare la situazione in cui la scuola si trovava. Bastano cinque o sei docenti e un capo d'istituto con una *vision* per cambiare la scuola. Una nave va avanti se ha al timone qualcuno capace di governarla. Bisogna puntare su quelle quattro o cinque persone che vogliono uscire della norma, che vogliono stare su una barca che va. Sono persuasa che l'Italia debba partire da queste venti scuole sperimentali, dando loro quattro o cinque anni di tempo, dopo di che, dopo la riuscita dell'esperimento in queste venti scuole, sicuramente altre duecento seguirebbero l'esempio, perché i genitori vogliono una scuola al passo con i tempi. Dopo il nostro esperimento, altre cinque scuole hanno seguito il nostro esempio. Questo vi dimostra che una volta avviato il processo c'è poi chi viene dietro.

Lei mi ha detto che nelle scuole italiane i docenti insegnano soltanto le loro materie: ebbene, in Germania i docenti che hanno imparato la loro materia all'università non sono buoni docenti perché non hanno acquisito sufficienti capacità didatti-

che, sono magari scienziati, estremamente specializzati nel loro campo, ma poi quando arrivano a scuola si trovano persi, disorientati; non sono in grado di fare una lezione, non sono in grado di rendere fruibile per i loro studenti quello che hanno appreso. Le conoscenze che i docenti devono avere per la scuola secondaria, almeno fino all'ottava classe, cioè fino ai 14 anni, sono le conoscenze che secondo me voi tutti avete. Io dico sempre ai docenti: secondo le statistiche, in Germania, tutti cambiano lavoro, la propria professione, sette volte nella vita, soltanto voi insegnanti pensate di potervi addormentare sugli allori, su quello che avete imparato quando avevate vent'anni: questo è impensabile, adesso dovete iniziare ad imparare. Ho sentito ripetere migliaia di volte, nei licei classici, che queste erano cose impossibili, che ciò avrebbe influito sulla qualità dell'apprendimento, dell'insegnamento, e invece non è così, perché i risultati delle scuole dove ci sono stati insegnanti che insegnavano materie in cui non erano specializzati, oltre alle loro materie specialistiche, hanno dimostrato che invece si è creata un'ottima collaborazione tra gli insegnanti specializzati in certe materie, pronti a condividere le loro conoscenze con i colleghi, e gli altri che non lo erano, e che erano comunque aperti ad imparare. Sono assolutamente convinta che anche in Italia ci siano scuole in cui gli insegnanti vogliono veramente essere insegnanti degli studenti e non insegnanti di materie.

OLIVA - Noi sappiamo che anche in Italia ci sono straordinari esempi del suo genere. Ci sono presidi di straordinaria qualità e scuole di straordinaria qualità. Però quello che la signora Tonna ha posto come problema mi pare non abbia ancora avuto risposta. Siccome in Italia i presidi sono 10mila e gli insegnanti sono 800mila, noi ci domandiamo come far sì che i casi eccezionali diventino sistema. Quali sono le condizioni perché il suo modello di comportamento, la sua filosofia, la sua esperienza diventino sistema e si diffondano in un numero elevato e significativo di scuole?

RIEGEL - Se vogliamo che questa esperienza felice si diffonda, diventando sistematica, ovviamente è necessario l'apporto del governo, dello Stato con tutti i suoi mezzi e soprattutto è necessario che gli insegnanti apprendano la propria materia di specializzazione all'università, ma che siano al tempo stesso disposti ad insegnare almeno altre tre materie aggiuntive. Bisogna creare un'istituzione che insegni al capo d'istituto per almeno uno o due anni cosa deve fare e soprattutto come selezionare docenti motivati alla professione, che si sentano a loro agio nel loro lavoro e non improvvisino.

Nel Land dell'Assia, prima delle elezioni, noi avevamo un contratto col nostro governo per iniziare con cento scuole. Dovevano seguire il mio modello e questa sarebbe stata la piattaforma di lancio. Poi il governo del Land avrebbe creato le condizioni per diffondere questo modello. Il governo oggi è cambiato e quindi non posso assicurare che quel progetto vada avanti.

MATTHEWS - Risponderò alla domanda sui curricula nazionali in Inghilterra. I curricula nazionali sono stati diffusi con la legge sull'autonomia. Ma il curriculum nazionale non è prescrittivo, è una sorta di cornice di concetti, competenze, capacità, per i ragazzi dai 5 ai 17 anni, ovvero la scuola dell'obbligo. Il programma nazionale è organizzato ed articolato argomento per argomento, matematica, scienze e altre sette materie, oltre all'educazione religiosa che rientra nell'ambito del pro-

gramma di base anche se non in quello nazionale.

Il programma nazionale viene descritto per materie come programma di studi e all'età di 7, 11, 14 e 16 anni si stabiliscono quelli che sono i traguardi delle diverse fasi dell'istruzione, cioè le quattro fasi chiave del ciclo educativo. I ragazzi devono passare l'esame di matematica e scienze nelle prime tre fasi (7, 11 e 14 anni) e poi si fa un esame per tutte le materie a 16 anni. Questo era il programma di studi nazionali stabilito nel 1988. Recentemente, sotto il governo Blair, il curriculum nazionale è stato modificato in tre principali direzioni. La prima modifica è stata quella di rendere il programma più flessibile dopo i 14 anni, perché come molte altre nazioni avevamo il problema dell'abbandono scolastico soprattutto nell'età adolescenziale, con un aggravio tra i 14 e i 16 anni. Questo perché il programma di studi non attirava l'interesse degli adolescenti, quindi il programma nazionale è stato flessibilizzato proprio tra i 14 e i 16 anni: ci sono alcune materie centrali, che in questa fase sono inglese, matematica, scienze e ovviamente anche tecnologie dell'informazione e della comunicazione, poi ci sono alcune materie facoltative, come ad esempio educazione commerciale.

Questo curriculum nazionale va dai 5 ai 14 anni, poi dai 14 ai 18 anni c'è un altro programma più flessibile, per cui c'è tutta una serie di corsi aggiuntivi accanto a quelli obbligatori. Negli ultimi mesi c'è stata una estensione del curriculum nazionale, che include il cosiddetto *foundation stage*, cioè il curriculum per i bambini dai tre ai cinque anni che si basa su sei aree di apprendimento: capacità linguistiche e di comunicazione, sviluppo matematico, educazione fisica, comprensione generica del mondo, sviluppo emotivo, sviluppo sociale e sviluppo estetico-artistico. Queste sono le aree di insegnamento per i bambini dai tre ai cinque anni. Gli obiettivi si chiamano obiettivi di apprendimento preliminare. Infine è in corso di preparazione il curriculum da zero a tre anni.

Questo è il curriculum nazionale, obbligatorio. C'è comunque un margine di manovra per le scuole, che possono insegnare questo curriculum nazionale nel modo che vogliono; non ci sono programmi prescritti da seguire, non ci sono libri di testo obbligatori, le scuole hanno un'ampia gamma di scelta tra varie case editrici e d'altra parte c'è un mercato veramente competitivo nel settore dei libri di testo, di informatica e così via. Ultimamente c'è anche una tendenza ai libri elettronici perché l'accesso ad internet è piuttosto diffuso. Non c'è una prescrizione a livello centralizzato della modalità di applicazione del curriculum nazionale. Il curriculum nazionale, comunque sia, garantisce una sorta di diritto di base per ogni ragazzo. L'autonomia va salvaguardata, il governo deve proteggerla e questo avviene attraverso il curriculum nazionale e i programmi di valutazione nazionali.

PONTECORVO - Il tema che a me sembra fondamentale nell'autonomia della scuola è la qualità del personale. Mi pare che le soluzioni che voi rappresentate siano quelle di scegliere il capo di istituto. Noi già sappiamo che in Italia si sono fatti e si continuano a fare concorsi nazionali, quindi la scelta è basata su un esame nazionale. Questo d'altra parte riguarda anche gli insegnanti. Io vedo questo problema: immaginare che il nostro sistema cambi con la scelta dei dirigenti e con la successiva scelta degli insegnanti mi pare difficilmente proponibile al momento. Bisognerà arrivarci, e forse, come ha detto il senatore Manzini, non dobbiamo pensare di cambiare con un atto d'autorità ma delineare un percorso di cambiamento. D'altra parte

io vedo questo problema strettamente legato al problema della valutazione degli esiti di apprendimento degli allievi. Forse i nostri interlocutori non sanno che in un altro seminario, due autorevoli rappresentanti dell'autorità governativa, Aprea e Moratti, sottosegretario e ministro, hanno detto di aver secretato i risultati PISA. Non solo non ne hanno tenuto conto, ma li hanno nascosti. C'è un certo timore in Italia a dire la verità. Mi pare che la scelta degli insegnanti così come ce l'ha descritta la signora Riegel sia strettamente legata alla valutazione del successo degli insegnanti. Allora come si fa a introdurre questi elementi di valutazione? A me pare che questo sia il punto da cui cominciare.

PETROLINO - Una domanda per la signora Riegel. Abbiamo sentito che in Germania ogni Land ha un suo sistema e un suo ministro e che i sistemi sono anche molto diversi tra di loro, ma io credo che ci debba essere una base comune minima, nazionale, garantita a tutti i cittadini, indipendentemente dal Land in cui abitano. Vorrei sapere se questo è vero e, nel caso, quali sono gli standard minimi nazionali che tutti i Länder devono rispettare nell'organizzare il sistema educativo.

La domanda per Matthews è la seguente: mi capita abbastanza spesso, per ragioni di lavoro, di parlare con colleghi del suo Paese, e li sento formulare questa lamentela: le scuole sono autonome, hanno tutte le libertà che abbiamo udito, ma poi sono strette in una morsa, di cui un braccio sono i test nazionali che costringono le scuole a preparare gli alunni per determinati tipi di competenze predefinite che loro non possono in alcun modo scegliere, e l'altro l'OFSTED, che costringe ad organizzarsi secondo modalità e procedure anch'esse predefinite. Quindi le scuole sono autonome ma hanno prescrizioni esterne relative sia al come sia al cosa, e di fatto l'autonomia è fortemente compressa. Cosa ne pensa? Sono lamentele fondate oppure no?

CORDUAS - La mia domanda riguarda gli insegnanti. Nell'esperienza riportata dalla signora Riegel si dà molta importanza al clima, alla capacità di coinvolgimento degli insegnanti, del piccolo gruppo di insegnanti che diventa a sua volta promotore, mettendo in moto meccanismi nuovi e creando organismi anche abbastanza complessi come il gruppo di programmazione. Nel nostro Paese noi siamo alle prese con un'autonomia ormai costituzionalizzata, normata, che però non trova riscontro in un rilancio di entusiasmo, di partecipazione, di disponibilità da parte degli insegnanti. Il problema è quello di favorire un comportamento nuovo, il che implica anche il rimettersi in discussione dal punto di vista della riflessione sulla professionalità, di una ricostruzione del proprio essere insegnanti in una scuola diversa da quella per cui si è stati formati. Allora, per dare seguito all'autonomia, per trasformarla in comportamenti, fino a che punto è importante andare a definire la normativa sull'autonomia, e fino a che punto è importante creare contesti di sperimentazione, anche diversi, laddove però siano chiare le finalità generali, ci sia un sistema di valutazione forte, che permetta anche il controllo, ma il protagonismo degli insegnanti possa trovare spazio?

COGLIATI DEZZA - Una domanda per la signora Riegel: qual è il rapporto tra numero di insegnanti e numero di allievi? Che cosa secondo lei ha creato motivazione e spirito di gruppo all'interno della sua scuola?

Una domanda per Matthews: rispetto alle cose dette, dovendo scegliere una condi-

zione principale, di cosa hanno soprattutto bisogno le scuole per lavorare meglio, in base all'esperienza inglese dell'autonomia? Quale elemento fra quelli individuati questa mattina può consentire alle scuole di lavorare meglio?

ALLULLI - Nella risposta al questionario si dice che nel Regno Unito non esiste il consiglio dei docenti di classe. Esistono valutazioni mensili, bimestrali: durante l'anno l'alunno viene valutato? E questa valutazione la fanno solo i docenti della classe o i docenti insieme, collegialmente, oppure singolarmente? La valutazione avviene solo dall'esterno, con i test ministeriali, con valutazioni periodiche? E poi, la scuola ai fini del raggiungimento dei risultati, si avvale di metodologie di autovalutazione, di monitoraggio delle attività, in maniera che poi alla fine il risultato possa essere raggiunto, oppure si prosegue e poi arrivano le valutazioni definitive?

RIEGEL - Differenze tra i vari Länder ne esistono, e anche grandi, ad esempio per quanto riguarda le selezioni: c'è una selezione molto più rigida in Baviera che ad Amburgo.

Ma ci sono più somiglianze che differenze, e la Conferenza dei Ministri dell'Istruzione è chiamata a convenire su una serie di questioni relative alla scuola e all'istruzione di tutta la Germania, per esempio sui requisiti per accedere all'università. Ovviamente i curricula variano molto da un Land all'altro. L'autonomia è lavoro degli insegnanti? No. Il Parlamento ha varato una legge che ha conferito agli istituti scolastici una certa autonomia, non l'autonomia delineata da Matthews per la Gran Bretagna, ma maggiore di quella che avevamo precedentemente in Germania. I sindacati si sono opposti in maniera furiosa, non solo quelli di sinistra ma anche quelli più a destra, con l'argomentazione che avrebbe implicato troppo lavoro. Se chiedete agli insegnanti delle scuole se vogliono l'autonomia, vi diranno di no, ma per esempio alla mia scuola non è stato chiesto se avrebbe voluto più autonomia. Abbiamo sviluppato noi stessi la nostra autonomia.

Se il governo non vi dice "d'ora in poi tutte le scuole sono autonome", il processo è molto lento. Dipende dal capo d'istituto se una scuola è pronta ad esercitare o meno l'autonomia, perché i docenti in generale sono piuttosto restii, esitanti, hanno paura di sbagliare, di commettere errori. Non sanno se il loro punto di vista sarà accettato, e invece con l'autonomia devono agire senza chiedersi: è ammesso questo o non è ammesso? È previsto dalla legge o meno? Ed è per questo che l'autonomia era temuta dagli insegnanti, era considerata una minaccia. Il capo d'istituto deve cercare di fare uscire in maniera maieutica questi sentimenti dagli insegnanti. È lui che deve proiettare le sue idee, i suoi desideri negli insegnanti, lui deve considerare la scuola come scuola sua, è lui il responsabile e deve far capire al corpo docenti che lui li tutelerà nei confronti dei genitori, delle famiglie, ma deve anche sottolineare che vuole che si lavori per l'eccellenza, e se si lavora per l'eccellenza i risultati saranno certamente positivi; dovrà rassicurare in questo senso gli insegnanti.

Per quanto concerne il rapporto tra numero di insegnanti e numero di studenti, noi abbiamo un insegnante ogni trenta studenti.

MATTHEWS - Nell'arco di vent'anni si è sviluppata l'idea della valutazione dei docenti e di concerto con i sindacati si è sviluppata una metodologia di valutazione dell'operato degli insegnanti. Negli ultimi tre anni questa valutazione si è spinta

oltre e ogni consiglio d'istituto deve mettere a punto un programma per la valutazione del corpo docente. Il capo d'istituto stabilisce insieme agli insegnanti obiettivi che vengono rivisti annualmente. Nelle scuole c'è un sistema di gestione dei risultati molto simile a quello che abbiamo anche per il pubblico impiego. Per molte fasce del pubblico impiego è stata adottata questa valutazione e gli insegnanti non fanno eccezione. Mi avete posto una domanda sull'autonomia delle scuole da un lato e sull'interferenza o ingerenza da parte dello Stato. Il fatto che le scuole siano autonome non significa che il governo se ne disinteressi: Blair diceva che le sue priorità sono l'istruzione, l'istruzione e poi ancora l'istruzione. C'è stato un professore, un grande innovatore, che ha portato avanti una iniziativa nazionale e invitato anche le imprese a stanziare fondi per il miglioramento delle scuole; le strategie nazionali per l'alfabetizzazione fanno parte di questa iniziativa: sono tutte cose a cui le scuole non possono sottrarsi malgrado siano scuole autonome. Quindi l'obiettivo è quello di migliorare gli standard e i risultati dello studio come PISA ha sottolineato. Ci sono vari gradi di autonomia, nei quali lo Stato non deve interferire.

Sicuramente i servizi ispettivi non tengono conto di quelli che sono gli obiettivi pedagogici, perché il sistema ispettivo deve vedere se la scuola risponde ai suoi obiettivi in termini di didattica e in termini educativi, e molto spesso le ispezioni sono state vissute come un elemento di stress dagli insegnanti. Bisogna dar conto alla comunità di quello che le scuole fanno e questi soldi possono essere usati bene o male. La cosa più importante per la scuola dell'autonomia è la leadership. Quindi se le cose non vanno bene, una delle soluzioni può essere la sostituzione del capo d'istituto. Molte ricerche hanno evidenziato l'importanza del capo d'istituto.

Per quanto riguarda la valutazione degli studenti, ogni insegnante è responsabile della valutazione della propria classe. Questa non viene fatta da un consiglio di classe, ma da ogni singolo professore. Ci sono test, compiti scritti ogni mese, e soprattutto la valutazione deve aiutare, coinvolgere gli stessi allievi nella valutazione del proprio lavoro.

Quindi, sicuramente le valutazioni formali sono quelle messe a punto a livello nazionale - esami di stato, test stabiliti a livello centrale - però poi la valutazione fatta da ogni singolo insegnante sicuramente tiene conto di tutta una serie di altri fattori. La valutazione è stata introdotta nelle scuole ormai da tempo, ma deve essere una valutazione che porta al miglioramento, una "valutazione formativa" insomma. Ed infine, mi è stato chiesto se le scuole si autovalutano in relazione agli obiettivi prefissati. Sì, certo. Questo avviene sempre. Le nostre scuole sono ormai inondate da tutta una serie di dati sul valore aggiunto, sui progressi realizzati dagli studenti, se sono concorrenziali con altre scuole della stessa area geografica, se fanno meglio o peggio delle altre scuole della stessa area geografica. I dati vengono analizzati e monitorati con grande attenzione annualmente da ogni istituto scolastico, perché ogni istituto vuole migliorare, ma anche perché tutti i dati relativi ai test e agli esami vengono pubblicati ogni anno a livello nazionale, in un bollettino nazionale e i risultati vengono resi noti a chiunque voglia vedere qual è l'andamento delle nostre scuole. Vengono anche pubblicati su un sito web.

ALLEGATI

Allegato 1

Questionario sugli organi di governo

In Inghilterra: risposte di Peter Matthews

Autonomia delle scuole

1. *Qual è il grado reale di autonomia delle scuole? Da quanto tempo è stato avviato questo processo? Quali sono le principali difficoltà che si incontrano?*

Le scuole hanno un alto grado di autonomia finanziaria e organizzativa. Sono relativamente libere dal controllo delle autorità locali. Possono, ad esempio, decidere la dimensione dell'organico; nominare capo di istituto e insegnanti; organizzare la giornata scolastica, scegliere e acquistare i libri di testo, l'attrezzatura e altro; pagare i costi di riparazioni, manutenzione dell'edificio e quelli energetici. Ricevono uno stanziamento basato su una formula fissa con cui coprono tutte queste spese, formula che tiene conto del numero degli studenti. Il processo è iniziato subito dopo l'approvazione dell'Education Reform Act del 1988, che prevedeva la delega della gestione finanziaria al *board of governors* della scuola e concedeva alle scuole l'autonomia operativa rispetto al controllo dell'autorità locale.

Le principali difficoltà incontrate furono le seguenti: preparare e addestrare i *governors* della scuola e i capi di istituto a gestire grossi budget; stabilire i costi reali delle singole scuole; ripartire equamente i fondi alle scuole, tenendo conto anche di situazioni particolari; inoltre, si è dimostrato difficile per le autorità locali rinunciare al controllo delle scuole.

Organi di governo della scuola

2. *Quali sono gli organi collegiali più significativi delle scuole autonome (in Italia, il consiglio di istituto, il collegio dei docenti, il consiglio dei docenti classe)? Quali sono i principali poteri e le funzioni attribuiti ad ognuno di essi?*

Ogni scuola ha un proprio organo di governo (Board of Governors, o Governing Body) i cui membri sono legalmente responsabili dell'efficace ed efficiente

funzionamento della scuola. Dell'organo di governo fanno parte i rappresentanti eletti dei genitori, del personale della scuola e delle autorità locali; altri membri della comunità possono essere cooptati.

Gli studenti non sono rappresentati all'interno dell'organo di governo, ma in molte scuole fanno parte di consigli scolastici privi di potere esecutivo.

Nelle scuole non esiste il collegio dei docenti, ma i docenti sono membri dei sindacati e hanno rappresentanti sindacali all'interno della scuola.

3. *Quali sono gli organi individuali più significativi delle scuole autonome (capi di istituto, vice e altri collaboratori del capo di istituto, dirigente amministrativo...)?*

Una figura importante è quella del presidente del board of governors. Costituisce il principale anello di collegamento tra capo di istituto e governors. Il capo di istituto è un professionista (chief executive) nominato dal board of governors; è responsabile della direzione, dell'organizzazione e della gestione della scuola.

Il capo di istituto è coadiuvato dal personale insegnante e non insegnante (amministrativo). Parte del personale insegnante è pagato per assistere il capo di istituto e svolgere funzioni vicarie. Insieme formano il "management" della scuola. Altri insegnanti svolgono specifici compiti organizzativi per i quali ricevono compensi aggiuntivi.

Le scuole più grandi spesso decidono di nominare un economo (o tesoriere) per amministrare denaro e altre risorse.

Capo di istituto

4. *Quali sono i suoi compiti e poteri principali in merito a:*

- *gestione delle risorse finanziarie*
- *piani orari per gli studenti*
- *orari di servizio degli insegnanti*
- *definizione del piano di offerta formativa della scuola*
- *altro*

La gestione delle risorse finanziarie è decisa dal board of governors, che di solito forma una commissione ad hoc. La gestione corrente delle risorse finanziarie è effettuata dal personale amministrativo sotto la supervisione del capo di istituto. L'organizzazione dell'orario di studenti e docenti è normalmente delegata dal capo di istituto ad altro personale scolastico.

La definizione del piano di offerta formativa è approvata dal board of governors. Compete al capo di istituto e agli insegnanti definire i programmi dettagliati. I coordinatori per materia o i capi dipartimento hanno la responsabilità di definire i programmi per materia.

I principali compiti del capo di istituto sono i seguenti: definire un piano programmatico per la scuola, dirigere la scuola e puntare al miglioramento dei risultati degli studenti.

5. *Chi assume, valuta e può destituire il Capo di Istituto? È un organo esterno (il Ministero, il Comune...) oppure un organo della scuola (consiglio di istituto)? È assunto tramite concorso pubblico o scelto tra gli abilitati attraverso un bando?*

I capi di istituto vengono assunti dal board of governors attraverso annunci economici in un regime di libera concorrenza. I capi di istituto, per ricevere l'incarico, devono essere in possesso di una qualifica, la National Professional Qualification for Headship (NPQH). Il capo di istituto può essere destituito dal board of governors.

6. *I capi di istituto devono frequentare specifici corsi di formazione? Di che durata? Danno luogo a un titolo spendibile sul mercato?*

La NPQH (vedi sopra) dura da sei mesi a due anni, a seconda della competenza, delle qualifiche e dell'esperienza dell'insegnante.

7. *Di fatto, in che percentuale sono ex insegnanti, dirigenti di altre amministrazioni pubbliche, professionisti privati? Se insegnante, mantiene compiti di insegnamento, e in che misura?*

Quasi il 100% dei capi di istituto è costituito da insegnanti abilitati. Nelle scuole secondarie possono mantenere compiti di insegnamento, che di solito non superano 1-3 ore la settimana. Questo viene deciso dal capo di istituto, non da regolamenti esterni. I capi di istituto di scuole primarie molto piccole di solito svolgono attività didattica a tempo pieno. In scuole primarie di dimensioni più grandi, i capi di istituto svolgono un numero molto inferiore di ore di lezione.

I collaboratori del capo di istituto

8. *Chi li nomina? Il capo di istituto a sua discrezione o sono eletti dagli insegnanti (collegio dei docenti)? Sono scelti in base a concorso?*

Il board of governors è responsabile di tutte le nomine, ma di solito ne delega alcune al capo di istituto.

9. *Sono incaricati a tempo determinato o indeterminato? Acquisiscono una posizione giuridica e contrattuale diversa da quella dei docenti? Fatta cento la remunerazione degli insegnanti, qual è mediamente quella del capo di istituto e dei suoi collaboratori?*

Nella grande maggioranza dei casi, capi di istituto e insegnanti hanno contratti a tempo indeterminato, talvolta part-time. Fatta cento la remunerazione media degli insegnanti, quella del capo di istituto è in genere superiore del 150/200, a seconda della dimensione della scuola.

Dirigente amministrativo

10. *Cbi assume, valuta e può destituire il dirigente amministrativo (il Ministero, il Comune, il capo di istituto, il consiglio di istituto...)?*

La figura del dirigente amministrativo non esiste. Il personale addetto alle funzioni amministrative è nominato direttamente dalla scuola, di solito dal capo di istituto.

11. *Il dirigente amministrativo gestisce una sola scuola o può gestire più scuole di piccole dimensioni?*

Come già detto, nelle scuole inglesi non esiste il dirigente amministrativo.

Consiglio di istituto

12. *Quali sono i suoi compiti e il suo potere reale (rispetto al capo di istituto e al collegio dei docenti)?*

Il board of governors è legalmente responsabile dell'andamento della scuola (efficienza ed efficacia). Ha il compito di gestire il budget, nominare tutto il personale, gestire il curriculum, le strategie della scuola, lo schema organizzativo, gli obiettivi educativi, gli obiettivi di performance del capo di istituto, la comunicazione con i genitori e il miglioramento dei risultati della scuola. Fra gli altri compiti, deve anche provvedere alla manutenzione dell'edificio scolastico e ai costi energetici.

13. *C'è un consiglio in ogni scuola o un consiglio può controllare più scuole di piccole dimensioni?*

Ogni scuola ha un proprio board of governors, tranne un limitato numero di scuole che si federano sotto uno stesso board.

14. *In una scuola di medie dimensioni quanti membri sono previsti nel Consiglio di istituto? Sono tutti componenti della scuola (docenti, personale amministrativo, genitori, studenti...)? È prefissato un rapporto percentuale tra loro?*

In una scuola primaria di medie dimensioni il board è formato da dodici membri, di cui tre genitori, tre rappresentanti del personale, tre membri della comunità, un rappresentante della comunità locale, il capo di istituto e un impiegato che non ha diritto di voto. Scuole di maggiori dimensioni possono avere un board più allargato.

15. *È prevista la presenza di soggetti esterni (esperti, rappresentanti politici locali, rappresentanti del mondo imprenditoriale o sindacale)? In questo caso, qual è il rapporto tra rappresentanti interni ed esterni della scuola?*

I membri esterni sono quelli nominati dalla comunità, e non possono superare un terzo dei membri totali del consiglio.

16. *Tutti questi membri sono elettivi o nominati, e da chi? Quanto durano in carica? Sono remunerati? Chi valuta e controlla il loro operato? Hanno responsabilità perseguibili legalmente nel caso di gravi disfunzioni della scuola?*

I governors rappresentanti di genitori e personale sono eletti. Il governor rappresentante dell'autorità locale è nominato dall'autorità locale. I governors rappresentanti della comunità sono nominati dagli altri governors.

17. *Il consiglio di istituto è presieduto dal capo di istituto o da un genitore o da altri? Chi lo elegge o lo nomina? Chi convoca il consiglio e stabilisce l'ordine del giorno?*

Il board of governors non può essere presieduto dal capo di istituto. È uno degli altri governors a venire eletto alla presidenza del board.

Collegio dei docenti

18. *Quali sono i suoi reali poteri e compiti? Ha poteri decisionali su alcune aree o soprattutto consultivi?*

Nelle scuole inglesi di solito non esiste il collegio dei docenti.

19. *È un organo assembleare o una rappresentanza eletta dei docenti? Chi lo presiede, lo convoca e stabilisce l'ordine del giorno?*

Vedi risposta alla domanda 18.

20. *In particolare per le attività didattiche, da chi sono assunte le decisioni sullo svolgimento e la programmazione delle attività didattiche? Dal capo di istituto? Dal consiglio di istituto? Dal collegio dei docenti? Con quali rapporti tra loro? Quale è il soggetto che prevale per la decisione finale?*

Questo genere di decisioni viene assunto dal capo di istituto, coadiuvato da altro personale.

Consiglio dei docenti di classe

21. *La valutazione degli studenti viene effettuata anche collegialmente?*

Non esiste il consiglio dei docenti di classe.

22. *Il consiglio dei docenti di classe ha altri compiti specifici?*

Vedi risposta precedente.

Valutazione della scuola

23. *Il controllo sui risultati della scuola è esercitato dal governo centrale (ispezioni), da una autorità indipendente, dalla municipalità? I risultati sono resi pubblici o noti solo agli organi della scuola?*

Le scuole devono stabilire annualmente i loro obiettivi educativi anche in accordo con l'autorità locale. È l'autorità locale a controllare i risultati.

L'Office for Standards in Education (OFSTED) effettua ispezioni periodiche in ogni scuola; in futuro, tali valutazioni verranno effettuate ogni tre anni.

Tutti i risultati di test ed esami della scuola primaria e secondaria vengono resi pubblici annualmente.

24. *Esiste un organo di valutazione interno? Da chi è composto? Da chi è nominato? Che cosa valuta (i risultati degli studenti o anche le prestazioni dei docenti, o l'efficienza dell'organizzazione scolastica)?*

Ogni scuola ha il compito di effettuare la valutazione interna, che comprende la valutazione annuale degli insegnanti e il controllo dei loro risultati. Gli insegnanti devono dimostrare i progressi compiuti dai loro studenti. Ogni anno tutti gli insegnanti devono definire i propri obiettivi educativi.

25. *Quali sono, se ci sono, le conseguenze di una valutazione negativa (dell'ente esterno e dell'organo interno)?*

È responsabilità del board of governors assicurare il miglioramento delle performance della scuola. Se necessario, può licenziare un insegnante o un capo di istituto incompetente.

Budget e bilanci consuntivi

26. *Chi decide e approva l'utilizzo delle risorse finanziarie (Ministero, Comune, capo di istituto, consiglio di istituto, altri)?*

Il finanziamento alle scuole è deciso dal governo. Le scuole sono finanziate sulla base di una formula fissa generale.

Il board of governors è interamente responsabile dell'utilizzo delle risorse.

27. *Quale soggetto controlla i bilanci consuntivi (ispettori ministeriali, Comuni, revisori esterni)?*

I bilanci consuntivi vengono controllati dal board of governors, e verificati dall'autorità locale.

Gestione del personale docente e non

28. *Chi decide l'organico del personale docente e non (Ministero, Comune, organi collegiali, capo di istituto)?*

Il board of governors decide quanto personale, docente e non, può permettersi di assumere.

29. *Chi opera la scelta del personale docente (Ministero, Comune, capo di istituto o consiglio di istituto)? Con quale modalità si assume il personale docente (concorsi pubblici? Bandi con libera scelta tra gli abilitati)?*

Il Board of Governors sceglie gli insegnanti attraverso procedure selettive.

30. *Chi decide i miglioramenti retributivi (incentivi, premi) del personale docente al di là di quanto previsto dai contratti nazionali? Il capo di istituto o il consiglio di istituto?*

È sempre il board of governors a decidere, seguendo le linee guida stabilite a livello nazionale. Tutto questo rientra nell'autonomia scolastica.

31. *E per il personale non docente?*

Vedi risposta alla domanda 29.

Rappresentanza sindacale

32. *Esiste un tavolo di relazioni sindacali nella scuola e per quali materie?*

Capo di istituto e governors consultano i delegati sindacali in materia di stipendi e condizioni di lavoro. Ma l'accordo dei sindacati non è necessario. Anche se la maggior parte del personale appartiene a un sindacato, le scuole non sono fortemente sindacalizzate.

33. *Chi rappresenta i lavoratori (docenti e non)? Chi rappresenta l'amministrazione della scuola (il solo capo di istituto, il capo di istituto insieme ad altri)?*

Esistono sei sindacati per i lavoratori della scuola, due dei quali rappresentano i capi di istituto. C'è inoltre un grande sindacato per il personale non docente.

In Germania: risposte di Enja Riegel

Premessa

La Germania ha un sistema federale, e il governo federale/centrale ha un ruolo assolutamente marginale nel sistema dell'istruzione professionale e continua: definisce i principi generali per l'istruzione superiore e l'accesso alle professioni legali, gli stipendi e le pensioni dei dipendenti pubblici quali gli insegnanti. Il governo federale non regola il sistema scolastico, ma su alcuni temi, ad esempio il finanziamento di modelli scolastici innovativi (scuole sperimentali), collabora con i sedici "Länder". Il sistema educativo è regolato dai singoli Länder. Ogni Land ha un suo sistema educativo con leggi e regole proprie, e in genere un modello centralizzato di governo della scuola.

Poiché i sedici Länder hanno sistemi scolastici diversi, queste risposte si riferiscono al sistema dell'Assia. Negli altri quindici Länder ci sono differenze in entrambe le direzioni, maggiore o minore centralizzazione, maggiori o minori progressi nell'evoluzione delle scuole, nella valutazione e così via.

Autonomia delle scuole

1. *Qual è il grado reale di autonomia delle scuole? Da quanto tempo è stato avviato questo processo? Quali sono le principali difficoltà che si incontrano?*
In Germania l'autonomia scolastica è ancora in fase iniziale. L'idea esiste da quindici anni, ma solo alcuni Länder hanno regole in proposito e, soprattutto, solo un piccolo numero di scuole in alcuni Länder esercita un certo grado di autonomia (con curricoli meno centralizzati, programmi scolastici propri, un proprio budget oltre a valutazione interna ed esterna). Questo processo ha subito un'accelerazione dopo lo choc dei risultati di PISA 2002. La stragrande maggioranza degli insegnanti, dei capi di istituto e delle autorità distrettuali vede con timore l'autonomia e i sindacati degli insegnanti si oppongono alle leggi che puntano a realizzare l'autonomia sostenendo che essa comporterebbe un aggravio di lavoro.

Organi di governo della scuola

2. *Quali sono gli organi collegiali più significativi delle scuole autonome (in Italia, il consiglio di istituto, il collegio dei docenti, il consiglio dei docenti classe)?*
Collegio dei docenti ("Gesamtkonferenz", costituito da tutti i docenti);
consiglio di classe ("Klassenkonferenz", costituito da tutti gli insegnanti di una classe);
assemblea dei delegati dei genitori ("Schulelternbeirat", uno per classe + un vice);

assemblea dei rappresentanti degli studenti (“Schülervertretung”, uno per classe + un vice);
consiglio d’istituto (“Schulkonferenz”, delegati di insegnanti, genitori e studenti + il capo di istituto).

3. *Quali sono gli organi individuali più significativi delle scuole autonome (Capi di Istituto, vice e altri collaboratori del capo di istituto, dirigente amministrativo...).*

Il capo di istituto e i suoi collaboratori (da uno a quattro, a secondo del tipo e delle dimensioni della scuola).

Capo di istituto

4. *Quali sono i suoi compiti e poteri principali in merito a:*

- gestione delle risorse finanziarie
- piani orari per gli studenti
- orari di servizio degli insegnanti
- definizione del piano di offerta formativa della scuola
- altro

Il capo di istituto

- gestisce le risorse finanziarie (garantite dal Comune e dal Ministero dell’Educazione per quanto riguarda libri scolastici e dotazioni quali computer e strumenti per le scienze naturali) in accordo con il collegio dei docenti e il consiglio d’istituto;
- gestisce il piano orario per gli studenti;
- gestisce l’orario di servizio degli insegnanti;
- presiede il collegio dei docenti e il consiglio d’istituto;
- rappresenta la scuola all’esterno (nei confronti delle autorità municipali e distrettuali e della comunità);
- esercita un certo potere disciplinare;
- valuta i risultati degli insegnanti (che però non può licenziare);
- decide l’ammissione degli studenti che fanno domanda di iscrizione.

5. *Chi assume, valuta e può destituire il capo di istituto? È un organo esterno? (il Ministero, il Comune...) oppure un organo della scuola (consiglio di istituto)? È assunto tramite concorso pubblico o scelto tra gli abilitati attraverso un bando?*

Il capo di istituto è nominato da un organo esterno (autorità distrettuale o Ministero). È scelto tra gli insegnanti abilitati che hanno fatto domanda per un posto libero elencato su una pubblicazione mensile del Ministero di un certo Land. Chi fa domanda deve superare un esame. Il prescelto è incaricato per un periodo di prova di un anno, dopo di che ricopre il posto fino alla pensione.

6. *I capi di istituto devono frequentare specifici corsi di formazione? E di che durata? Danno luogo a un titolo spendibile sul mercato?*

No, ma alcuni Länder offrono corsi specifici, la cui frequenza è il prerequisito per fare domanda di incarico.

7. *Di fatto, in che percentuale sono ex insegnanti, dirigenti di altre amministrazioni pubbliche, professionisti privati? Se insegnante, mantiene compiti di insegnamento, e in che misura?*

Sono tutti, senza eccezioni, ex insegnanti (a volte ex vice capi di istituto). A seconda del tipo di scuola, devono insegnare tra le 5 e le 18 ore settimanali.

I collaboratori del capo di istituto

8. *Chi li nomina? Il capo di istituto a sua discrezione o sono eletti dagli insegnanti (collegio dei docenti)? Sono scelti in base a concorso?*

Sono scelti e nominati dalle autorità distrettuali in base a concorso.

9. *Hanno incarichi a tempo determinato o indeterminato? Acquisiscono una posizione giuridica e contrattuale diversa da quella dei docenti? Fatta cento la remunerazione degli insegnanti, qual è mediamente quella del capo di istituto e dei suoi collaboratori?*

Hanno contratti a tempo indeterminato. Gli stipendi degli insegnanti dipendono dal tipo di scuola (elementare, secondaria inferiore o superiore), dallo stato civile e dal numero di figli, nonché dall'anzianità di servizio. Fatta cento la remunerazione media degli insegnanti, quella del capo di istituto è di circa 150, ma dipende comunque da vari fattori.

Dirigente amministrativo

10. *Chi assume, valuta e può destituire il dirigente amministrativo (il Ministero, il Comune, il capo di istituto, il consiglio di istituto...)?*

La funzione di dirigente amministrativo non esiste nelle scuole tedesche. Di solito, è il vice capo di istituto il responsabile dell'organizzazione della scuola (orario, gestione bilancio, cura dell'edificio e dell'attrezzatura) per conto del capo di istituto. Come tutti gli insegnanti e il capo di istituto, non può essere licenziato.

11. *Il dirigente amministrativo gestisce una sola scuola o può gestire più scuole di piccole dimensioni?*

Il capo di istituto e il suo vice possono gestire unicamente la loro scuola.

Consiglio di istituto

12. *Quali sono i suoi compiti e il suo potere reale (rispetto al capo di istituto e al collegio dei docenti)?*

Nella maggior parte dei Länder ogni scuola ha un consiglio di istituto o un consiglio di scuola con un ruolo diverso rispetto a quello di altri Paesi. Per legge i suoi compiti sono:

- dare indicazioni per il miglioramento della scuola;
- votare le decisioni del capo di istituto e del collegio docenti;
- controllare il piano economico (budget e bilancio);
- riunirsi due volte l'anno.

In realtà il consiglio di istituto non ha grandi poteri. Tutto dipende dal grado

di collaborazione del capo di istituto e dall'atmosfera che regna nella scuola. Se nella scuola c'è un clima positivo, con una buona collaborazione tra capo di istituto, personale e genitori, il consiglio di istituto è superfluo. In caso contrario, il consiglio di istituto può bloccare le decisioni del capo di istituto o prendere decisioni proprie che possono essere bloccate dal personale docente e dal capo di istituto.

13. *C'è un consiglio in ogni scuola o un consiglio può controllare più scuole di piccole dimensioni?*

Uno in ogni scuola.

14. *In una scuola di medie dimensioni quanti membri sono previsti nel consiglio di istituto? Sono tutti componenti della scuola (docenti, personale amministrativo, genitori, studenti...)? È prefissato un rapporto percentuale tra loro?*

C'è un rapporto fisso percentuale per ogni gruppo, a seconda delle dimensioni della scuola. Gli insegnanti insieme al capo di istituto hanno la maggioranza dei voti (ad esempio, 6 insegnanti, 3 genitori, 3 studenti e il capo di istituto).

15. *È prevista la presenza di soggetti esterni (esperti, rappresentanti politici locali, rappresentanti del mondo imprenditoriale o sindacale)? In questo caso, qual è il rapporto tra rappresentanti interni ed esterni della scuola?*

Non ci sono membri esterni.

16. *Tutti questi membri sono elettivi o nominati, e da chi? Sono pagati? Quanto durano in carica? Chi valuta e controlla il loro operato? Sono previste sanzioni in caso di malfunzionamento della scuola?*

Gli insegnanti sono eletti dal collegio docenti, i genitori dai delegati dei genitori, gli studenti dai delegati degli studenti.

17. *Il consiglio di istituto è presieduto dal capo di istituto, da un genitore o da altri? Chi lo elegge o lo nomina? Chi convoca il consiglio e stabilisce l'ordine del giorno?*

Il capo di istituto presiede, convoca il consiglio e stabilisce l'ordine del giorno. Altri membri del consiglio possono proporre temi da mettere all'ordine del giorno.

Collegio dei docenti

18. *Quali sono i suoi reali poteri e compiti? Ha poteri decisionali su alcune aree o soprattutto consultivi?*

Per legge, è il massimo organo decisionale della scuola (insieme al consiglio di istituto). Vota tutte le decisioni relative allo sviluppo, al programma didattico, all'organizzazione, alla gestione economica e ad ulteriori compiti della scuola.

19. *È un organo assembleare o una rappresentanza eletta dei docenti? Chi lo presiede, lo convoca e stabilisce l'ordine del giorno?*

È un organo assembleare, presieduto e convocato dal capo di istituto che ne stabilisce l'ordine del giorno.

20. *In particolare per le attività didattiche, da chi sono assunte le decisioni sullo svolgimento e la programmazione delle attività didattiche? Dal capo di istituto? Dal consiglio di istituto? Dal collegio dei docenti? Con quali rapporti tra loro? Quale è il soggetto che prevale per la decisione finale?*

Le decisioni sono assunte dal collegio dei docenti, ma devono essere approvate dal consiglio d'istituto.

Consiglio dei docenti di classe

21. *La valutazione degli studenti viene effettuata anche collegialmente?*

Ogni sei mesi ha luogo una riunione nella quale gli insegnanti della classe discutono i risultati di ogni loro studente per decidere la pagella semestrale e se sia il caso di fargli ripetere la classe o di rinviare il diploma.

22. *Il consiglio dei docenti di classe ha altri compiti specifici?*

Ha un certo potere disciplinare in caso di assenze ingiustificate o di atteggiamento inadeguato da parte di uno studente.

Valutazione della scuola

23. *Il controllo sui risultati della scuola è esercitato dal governo centrale (ispezioni), da una autorità indipendente, dalla municipalità? I risultati sono resi pubblici o noti solo agli organi della scuola?*

In Assia e nella maggior parte delle scuole, fino a PISA 2000 non esisteva la valutazione interna né quella esterna. Da allora, la Conferenza dei Ministri dell'Educazione e degli Affari Culturali dei sedici Länder ha deciso di introdurre standard per le principali materie (lingue, matematica e scienze), negli esami delle classi quarta, sesta e nona e nelle valutazioni alla fine delle classi nona/decima (esami di maturità, detti "Abitur"). Nella maggioranza dei Länder si inizia ora ad avviare un sistema di ispezioni scolastiche o analogo sistema di valutazione esterna.

24. *Esiste un organo di valutazione interna? Da chi è composto? Da chi è nominato? Che cosa valuta (i risultati degli studenti o anche le prestazioni dei docenti, o l'efficienza dell'organizzazione scolastica)?*

Fino ad ora non esiste un sistema di valutazione interna. Tuttavia è compito del capo di istituto monitorare la qualità del lavoro degli insegnanti, ma sta a lui decidere come svolgere tale compito. Nessuno dei capi di istituto è stato formato per svolgere tale compito.

25. *Quali sono, se ci sono, le conseguenze di una valutazione negativa (dell'ente esterno e dell'organo interno)?*

In certi casi, riprovazione se i risultati della valutazione vengono resi pubblici.

Budget e bilanci consuntivi

26. *Chi decide e approva l'utilizzo delle risorse finanziarie (Ministero, Comune, capo di istituto, consiglio di istituto, altri)?*

Le risorse finanziarie sono fornite dal Ministero e dal Comune.

La stragrande maggioranza delle scuole tedesche dispone di un budget molto limitato, il cui uso è controllato dalle autorità distrettuali e dal Comune.

27. *Quale soggetto controlla i bilanci consuntivi (ispettori ministeriali, Comuni, revisori esterni)?*

Il consiglio di istituto riceve il rapporto sul bilancio dal capo di istituto e lo controlla.

Gestione del personale docente e non

28. *Chi decide l'organico del personale docente e non (Ministero, Comune, organi collegiali, capo di istituto)?*

I Ministeri decidono le dimensioni dell'organico del personale docente del loro Stato, le autorità distrettuali quello di ogni singola scuola, il Comune quello del personale non docente (bidelli, segretario, addetti alla pulizia, a volte personale di mensa e molto raramente un tecnico).

29. *Chi opera la scelta del personale docente (Ministero, Comune, capo di istituto o consiglio di istituto)? Con quale modalità si assume il personale docente (concorsi pubblici? Bandi con libera scelta tra gli abilitati)?*

Di solito gli insegnanti sono scelti dalle autorità distrettuali. In qualche caso le scuole possono pubblicizzare un posto libero nella pubblicazione mensile del Ministero.

30. *Come viene assunto il personale docente (attraverso concorso? Attraverso annunci economici con libera scelta tra gli abilitati)?*

Ogni insegnante deve superare un esame, lo "Staatsexamen", simile a un Master's Degree (a cui si accede dopo 3 + 2 anni di università + 1 anno e mezzo di tirocinio). Migliore è la votazione conseguita, migliori sono le possibilità di ottenere un posto permanente come dipendente pubblico (Beamter). Le scuole non hanno libera scelta, e neppure gli insegnanti che fanno domanda possono scegliere la scuola cui essere assegnati. Dipende dai risultati conseguiti all'esame e dalle richieste delle scuole se l'insegnante che ha superato l'esame otterrà l'incarico.

31. *Chi decide i miglioramenti retributivi (incentivi, premi) del personale docente al di là di quanto previsto dai contratti nazionali? Il capo di istituto o il consiglio di istituto?*

Fino ad oggi non sono previsti in Assia né nella maggior parte dei Länder. Soltanto la Sassonia dispone di una piccola cifra per gli incentivi ai “bravi insegnanti”.

32. *E per il personale non docente?*

Non sono previsti incentivi neppure per il personale non docente.

Rappresentanza sindacale

33. *Esiste un tavolo di relazioni sindacali nella scuola e per quali materie?*

In ogni scuola c'è un consiglio dei lavoratori (3-5 membri) che rappresenta gli insegnanti e controlla le condizioni di lavoro degli insegnanti, mentre a livello municipale c'è un consiglio del lavoro per il personale non docente.

34. *Chi rappresenta i lavoratori (docenti e non)? Chi rappresenta l'amministrazione della scuola (il solo capo di istituto, il capo di istituto insieme ad altri)?*

Gli insegnanti sono rappresentati dal loro sindacato (se iscritti), il personale non insegnante fa riferimento a un altro sindacato che rappresenta i lavoratori del settore dei servizi (il personale non docente non può diventare membro del sindacato degli insegnanti).

Allegato 2

I capi di istituto nel sistema scolastico italiano

A cura di Antonino Petrolino

Il profilo professionale, ieri e oggi

Il profilo professionale è cambiato nel 2000. Fino a quel momento i capi di istituto erano:

- personale direttivo (cioè quadri), con discreti margini di autonomia organizzativa nella gestione quotidiana, ma nessun ambito di autonomia decisionale quanto ai fini ed ai contenuti della loro attività, e con risorse tutte assegnate e controllate dall'esterno;
- assunti con concorsi separati per tipo di scuola. L'accesso ai diversi concorsi era limitato in funzione della materia insegnata. I concorsi erano nazionali e venivano banditi ogni tre anni circa;
- titolari di un rapporto di impiego simile a quello degli insegnanti, a prevalente impronta pubblica (funzionari).

A partire dal settembre 2000, per effetto della legge 59/1997 (Bassanini 1^a) ed in coincidenza con l'autonomia giuridica per le scuole, sono state introdotte alcune novità:

- viene attribuita la qualifica di dirigente, che comporta (almeno in teoria) un rapporto fiduciario con l'Amministrazione e un più ampio margine di autonomia decisionale;
- viene attribuita la titolarità delle relazioni sindacali di istituto e la responsabilità per i risultati di gestione (previa valutazione - vedi oltre);
- l'assunzione avviene non più per tipo di scuola, ma per *settore formativo* (scuola di base, fino alla scuola media inclusa / scuola secondaria superiore / istituzioni educative, cioè convitti);
- i concorsi sono regionali anziché nazionali. Il periodo minimo di insegnamento per parteciparvi è elevato da cinque a sette anni;
- non esiste più la titolarità di una sede a tempo indeterminato, ma solo un incarico temporaneo, della durata massima di cinque anni (di solito, tre) rinnovabile;
- la rappresentanza legale di una scuola autonoma comporta (almeno in teoria) un ruolo attivo nella definizione dell'offerta formativa;
- poiché tutte le scuole sono state dotate di personalità giuridica, il dirigente può sottoscrivere contratti, convenzioni e accordi di rete con terzi.

Quanti dovrebbero essere e quanti sono

I dirigenti dovrebbero essere 10.770, tanti quante sono le scuole autonome.

Di fatto, sono molti di meno: nel 2004-2005 erano 8.079. Tale numero diminuisce rapidamente (circa 700 unità l'anno) per effetto dei pensionamenti, non compensati dalle nuove assunzioni.

Una stima approssimativa, relativa all'anno appena iniziato (2005-2006), fa ritenere che il numero dei dirigenti si collochi intorno alle 7.600 unità.

Tutte le altre scuole sono rette da presidi incaricati, cioè da docenti che presentano annualmente domanda per un incarico di direzione, vengono collocati in apposite graduatorie provinciali, basate unicamente sui servizi svolti e nominati per scorrimento. L'incarico dura un anno. Non è previsto alcun accertamento delle competenze prima del conferimento, né valutazione dei risultati di gestione a conclusione di esso.

Dal prossimo anno, non potranno essere conferiti nuovi incarichi di presidenza a chi non li abbia già ricoperti in passato.

Le sedi che si renderanno vacanti (altre 700 circa) dovranno essere affidate per reggenza a dirigenti di altre scuole.

Come sono diventati dirigenti

I dirigenti in servizio sono circa 7.600. Di essi:

- circa 1.500 sono stati assunti nell'ultimo anno attraverso un concorso, bandito nel 2002 e riservato a coloro che avevano svolto almeno tre anni di incarico di presidenza;
- tutti gli altri (poco più di 6.000) erano presidi o direttori didattici (scuole elementari), assunti per concorso nell'arco di tempo compreso fra il 1979 ed il 1992 (1995 per i direttori);
- circa la metà di questi erano vincitori di concorsi riservati a coloro che avessero ricoperto per almeno due anni un incarico di presidenza. Gli altri (circa 3.000) avevano vinto concorsi ordinari;
- il passaggio dal precedente ruolo a quello di dirigenti è avvenuto nel 2000, a seguito della legge 59/97. Tutti hanno dovuto seguire un corso di formazione in servizio di 300 ore (con frequenza obbligatoria, ma senza esame finale);
- in conseguenza di ciò, il passaggio alla nuova qualifica è stato avvertito da un certo numero di loro come una *promozione interna* e non come l'assunzione di un ruolo diverso da quello precedentemente ricoperto, che richiedesse mentalità e responsabilità nuove.

Come sono pagati

La retribuzione dei dirigenti delle scuole si compone di tre quote (tutti gli importi che seguono si intendono annui lordi):

- lo stipendio, uguale per tutti, che non varia con l'anzianità o il carico di lavoro

- ed è pari a € 36.152;
- la *retribuzione di posizione*, stabilita in base ad una contrattazione regionale, ed il cui importo può andare da un minimo di € 2.840 ad un massimo di € 10.329. In ciascuna regione, le scuole sono classificate in “fasce”, secondo parametri di complessità prevalentemente dimensionali. Al dirigente spetta una retribuzione di posizione - compresa fra il minimo ed il massimo sopra indicati - dipendente dalla fascia in cui si colloca la scuola che gli è affidata. In media, si può stimare tale quota come compresa fra i 6.000 ed i 7.000 euro;
 - il *premio di risultato*, che spetta solo a seguito di positiva valutazione circa il conseguimento degli obiettivi assegnati. Fino ad oggi, tali obiettivi non sono mai stati definiti con chiarezza ed anche il procedimento di valutazione è stato solo sperimentale. Per tale motivo, il premio di risultato è stato attribuito a tutti in misura uguale. Il suo importo è pari al 15% della retribuzione di posizione: quindi, mediamente, altri 900-1000 euro;
 - la somma delle tre voci è compresa fra i 40.000 ed i 48.000 euro, a seconda della regione di servizio e delle dimensioni della scuola;
 - coloro che erano in precedenza presidi o direttori didattici (e sono divenuti dirigenti nel 2000) conservano, come assegno personale, un'ulteriore somma (legata all'anzianità maturata nel precedente ruolo), che può andare da 5.000 a 13.000 euro annui e non è rivalutabile. Tale assegno non spetta ai dirigenti assunti dopo il 2000;
 - per coloro che percepiscono tale indennità, il totale effettivo annuo lordo può quindi andare da un minimo di 45.000 ad un massimo di circa 60.000 euro. La maggioranza si colloca fra i 50.000 ed i 55.000 euro.

La percezione soggettiva del ruolo

La qualifica di dirigente ha rappresentato un obiettivo di elevato valore simbolico per almeno venti anni. Una volta raggiunta, è lecito chiedersi come venga vissuta *dall'interno*.

Per un numero consistente di capi di istituto, si tratta di un'occasione mancata. Il conferimento del titolo si è infatti accompagnato con un incremento rilevante delle responsabilità e dei vincoli, non adeguatamente compensato dal miglioramento economico e non sostenuto da un insieme di poteri effettivi di gestione, tali da consentire di rispondere alle attese, esplicite ed implicite, che vengono riversate su di loro. In tale percezione ci sono molti elementi di verità: l'amministrazione scolastica, da sempre *domina* del governo dell'istruzione, non ha gradito di doverlo trasferire in parte alle scuole ed ai loro dirigenti. Così, l'autonomia è rimasta un principio normativo più che l'apertura di un effettivo spazio decisionale: risorse economiche, nomina e gestione dei docenti, procedure, anche minuziose, per la conduzione delle scuole: tutto continua a formare oggetto di circolari ed ordinanze, come se nulla fosse mutato. Anzi, il numero delle indicazioni da attuare è addirittura cresciuto, complice la rete telematica che permette di moltiplicare all'infinito le comunicazioni dirette dal centro alla periferia, senza neppure il limite fisico della carta da riprodurre e spedire.

C'è però un momento in cui gli uffici scolastici sembrano ricordarsi che le scuole sono autonome ed affidate a dirigenti: quando si tratta di assumere decisioni rischiose o di sciogliere nodi controversi, che vengono sistematicamente rimessi alla responsabilità dei capi di istituto.

Non c'è da stupirsi se più d'uno comincia a chiedersi se i suoi margini operativi non fossero in definitiva più ampi quando ancora non era un dirigente e quando comunque l'Amministrazione, oltre a prescrivere comportamenti, non si sottraeva all'obbligo di assumere responsabilità.

Naturalmente, nessuno vuole realmente tornare indietro; ma sono in molti ad auspicare che la dirigenza cessi di essere un nome (quasi) vuoto per trasformarsi in un ruolo che consenta l'effettivo esercizio di poteri di guida e gestione delle scuole.

Come vengono valutati

La norma generale prevede che i dirigenti vengano valutati annualmente sulla base dei risultati ottenuti: risultati che dovrebbero essere preventivamente individuati da una direttiva dell'Amministrazione sotto forma di obiettivi.

La realtà è molto diversa. Finora, nessun ufficio regionale è stato in grado di indicare al singolo dirigente scolastico gli obiettivi da raggiungere nella sua scuola. Così, l'atto di incarico si limita a riportare i doveri del capo di istituto come sono scritti nella normativa generale: validi per tutte le scuole e quindi per nessuna in particolare.

Ciò rende impossibile la valutazione sui risultati individualmente raggiunti: ed infatti, da tre anni, la valutazione è *sperimentale e volontaria*. Cioè si fa valutare chi vuole, sulla base di *obiettivi di miglioramento per la sua scuola, che egli stesso individua e segnala al dirigente incaricato di valutarlo*.

Di fatto, il numero di coloro che hanno accettato questo modello si è andato riducendo di anno in anno, dato che esso comporta la produzione di un consistente fascicolo cartaceo e documentale, senza arrecare alcun beneficio economico o di carriera a chi vi si impegna. Si può solo rischiare in immagine, ma non vi sono altre conseguenze.

Il nodo principale del problema risiede nel fatto che l'Amministrazione non è stata in grado di elaborare una *cultura dell'autonomia*: cioè di individuare cosa si aspetta da una scuola autonoma in termini di risultati. Da sempre, il centro ha fissato gli obiettivi e le procedure, demandando ai capi di istituto l'attuazione. Nonostante i mutamenti normativi intervenuti, non riesce tuttora a pensare in termini diversi e quindi ad affidare la scelta dei percorsi ai propri dirigenti sul campo.

Da qui la soluzione - singolare quanto poco efficace - di chiamarli ad individuare essi stessi gli obiettivi (che invece spetterebbero all'Amministrazione) e di riservarsi la valutazione sulle procedure (che invece spetterebbero ai dirigenti). Con il corollario di rinunciare ad utilizzare i risultati di questa bizantina esercitazione per qualunque azione di governo del personale in termini di riconoscimento di meriti o demeriti individuali.

Come vengono gestiti i dirigenti delle scuole

Sotto questo profilo, la loro condizione non è molto diversa da quella degli altri pubblici dipendenti: l'amministrazione in realtà non *gestisce* il proprio personale, si limita ad *amministrarlo*.

Se si considera la *formazione*, essa viene di fatto trascurata. Ogni anno, viene varata una direttiva ministeriale, che fissa alcune linee prioritarie: ma i fondi assegnati sono sempre modesti, dell'ordine di poche decine di euro pro capite. Questi fondi sono poi frazionati in tre diverse direzioni: corsi organizzati direttamente dal Ministero, corsi organizzati dagli uffici scolastici regionali, iniziative di autoformazione, che i singoli dirigenti possono scegliere per proprio conto, per poi chiedere il rimborso delle spese sostenute. Di fatto, il rimborso non arriva quasi mai, o per carenza di risorse o perché le priorità ministeriali non corrispondono alle iniziative di fatto disponibili.

Se si parla di *incentivi*, non ce ne sono. La retribuzione - come quella di tutti i dirigenti - è *omnicomprensiva*, cioè esclude ogni integrazione. Il compenso per eventuali incarichi aggiuntivi viene versato ai fondi regionali, da cui - in teoria - una percentuale oscillante fra il 30% e l'80% dovrebbe essere in seguito retrocessa all'interessato. In teoria: perché, a tre anni dall'avvio del nuovo sistema, nessuno di loro ha finora recuperato alcunché.

In pratica, si tratta di un incentivo al contrario, perché chi non svolge incarichi aggiuntivi fruisce comunque di una quota (per quanto modesta) dei compensi conseguiti dagli altri.

Allegato 3

Disciplina degli organi interni nella scuola italiana

A cura di Giovanni Trainito, già presidente INVALSI
e Barbara Daviero, responsabile di progetto, Fondazione per la Scuola

Dall'Unità d'Italia sino ai decreti delegati del 1974

Istruzione elementare

Per scuola elementare si intende la singola classe assegnata al maestro. Egli ha il compito di impartire l'istruzione e l'educazione a un numero determinato di allievi e di esercitare su questi la disciplina scolastica.

Le scuole o classi elementari sono raggruppate in circoli didattici a capo dei quali è un direttore che coordina, dirige e sorveglia l'attività dei singoli insegnanti.

Le scuole elementari costituiscono istituti pubblici dell'amministrazione dello Stato.

Istruzione secondaria

L'istruzione secondaria si articola in primo e secondo grado. Le scuole secondarie sono istituti pubblici dell'amministrazione dello Stato. L'organizzazione delle scuole secondarie prevede i seguenti organi: il capo dell'istituto, il consiglio di presidenza, il collegio dei professori e i consigli di classe. Il *capo dell'istituto* prende il nome di preside. A lui spetta il governo dell'istituto e la responsabilità del suo andamento.

Il *consiglio di presidenza* ha funzioni consultive rispetto all'attività del preside. Ad esso spetta, inoltre, prendere tutte le deliberazioni di urgenza in affari di competenza del collegio dei professori, salvo ratifica. In base all'art. 23 del R.D. 30 aprile 1924, n. 965, è costituito soltanto negli istituti con più di 250 alunni. Successivamente, in virtù dell'art. 9 del D.L.C.P.S. 21 aprile 1947, n. 629, è costituito in tutti gli istituti di istruzione secondaria. È presieduto dal preside e si compone di quattro o due professori, a seconda che la popolazione scolastica dell'istituto superi o meno i 250 alunni. I membri sono eletti annualmente dal collegio dei professori; fra gli eletti il preside sceglie ogni anno un vice preside perché lo coadiuvi nelle sue funzioni e lo sostituisca in caso di impedimento e di assenza temporanea (art. 11 del D.L.C.P.S. 629/47).

Il *collegio dei professori*, formato da tutti gli insegnanti dell'istituto, delibera sull'elezione dei membri del consiglio di presidenza, sulle punizioni disciplinari più gravi, sui problemi riguardanti l'indirizzo didattico generale dell'istituto.

I *consigli di classe* sono formati, ciascuno, dai professori che insegnano in una determinata classe; sono presieduti dal preside o da un professore da lui designato. I consigli deliberano sugli scrutini trimestrali, sulle punizioni disciplinari meno gravi (non oltre 15 giorni di sospensione) e, in casi particolari, sulle domande di iscrizione e di trasferimento degli alunni.

Negli istituti dotati di personalità giuridica (istituti tecnici, scuole tecniche, scuole professionali femminili, scuole di magistero professionale per la donna, istituti professionali - L. 15 giugno 1931, n. 889 - e istituti di istruzione artistica - L. 9 aprile 1962, n. 163; L. 2 marzo 1963, n. 262) è costituito un *consiglio di amministrazione*. Ha funzioni limitate all'amministrazione del patrimonio e alla contabilità ed è composto da vari membri nominati dal ministro, con proprio decreto, su designazione degli enti che contribuiscono al mantenimento dell'istituto. Il preside ne è segretario di diritto.

	Denominazione	Composizione e durata	Funzioni
<i>Scuola elementare</i>	Direttore	-	Coordinamento, dirigenza e sorveglianza dell'attività dei singoli insegnanti
<i>Scuola secondaria</i>	Capo d'istituto (preside)	-	Governo dell'istituto e responsabilità del suo andamento
	Consiglio di presidenza	Due professori (quattro se la popolazione scolastica supera i 250 alunni) eletti dal collegio dei professori Presieduto dal preside Vice preside, scelto dal preside fra i membri Durata: un anno	Funzioni consultive rispetto all'attività del preside Tutte le deliberazioni di urgenza in affari di competenza del collegio dei professori, salvo ratifica Il vice preside coadiuva il preside e lo sostituisce in caso di impedimento o di assenza temporanea
	Collegio dei professori	Tutti gli insegnanti dell'istituto	Elezione dei membri del consiglio di presidenza Punizioni disciplinari più gravi Deliberazioni sull'indirizzo didattico generale dell'istituto
	Consigli di classe	Professori che insegnano in una determinata classe Presieduti dal preside o da un professore da lui designato	Scrutini trimestrali Deliberazioni sulle punizioni disciplinari meno gravi In casi particolari, deliberazione sulle domande di iscrizione e di trasferimento degli alunni
<i>- solo negli istituti secondari dotati di personalità giuridica</i>	Consiglio di amministrazione	Vari membri nominati con decreto ministeriale su designazione degli enti che contribuiscono al mantenimento dell'istituto Segretario di diritto il preside	Amministrazione del patrimonio Contabilità

Dai decreti delegati della scuola del 1974 al 1997

L'organizzazione di scuole elementari e istituti e scuole di istruzione secondaria è unificata dai decreti delegati emanati in attuazione della legge delega 30 luglio 1973, n. 477 (DD.PP.RR. 31 maggio 1974, nn. 416, 417, 418, 419 e 420). I circoli didattici e gli istituti scolastici sono istituzioni dotate di autonomia amministrativa e di propri organi, ma sono prive di personalità giuridica, con esclusione di quelle che già ne erano dotate in forza del precedente ordinamento.

L'istituzione scolastica ha organi individuali e collegiali.

L'*organo individuale* è il *direttore didattico* per le scuole elementari e il *preside* per gli istituti e scuole di istruzione secondaria di primo e secondo grado. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, questi assolvono alla funzione di promozione e di coordinamento delle attività di circolo o di istituto; a tal fine presiedono alla gestione unitaria dell'istituzione, assicurano l'esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali ed esercitano le specifiche funzioni di ordine amministrativo - escluse le competenze di carattere contabile, di ragioneria e di economato che non implicino assunzione di responsabilità. Il secondo comma dell'art. 3 specifica in particolare che il direttore didattico o il preside ha la rappresentanza del circolo o dell'istituto, presiede tutti gli organi collegiali della scuola con la sola esclusione del consiglio di circolo o di istituto, cura l'esecuzione delle deliberazioni prese dagli organi collegiali della scuola e svolge altri compiti inerenti il funzionamento dell'istituzione.

Gli *organi collegiali* sono istituiti e disciplinati dal D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, nella composizione, nelle competenze e nel funzionamento. In relazione al contenuto delle competenze a ciascuno spettanti, gli organi possono essere così raggruppati:

- a) organi a prevalente funzione didattica: consiglio di intersezione, di interclasse e di classe; collegio dei docenti;
- b) organi a prevalente funzione di gestione: consiglio di circolo o di istituto; giunta esecutiva;
- c) organi con funzione garantista: consiglio di disciplina degli alunni; comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti.

La disciplina degli organi collegiali, originariamente prevista dal D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, e poi modificata o integrata dalla successiva legislazione, è stata inserita nel Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con il D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, cui occorre fare riferimento per una precisa consultazione.

Consiglio di intersezione, di interclasse e di classe
(art. 5 del T.U.)

Il *consiglio di intersezione* nella scuola materna è composto dai docenti delle sezioni dello stesso plesso e, per ciascuna sezione, da un rappresentante eletto dai genitori degli alunni iscritti, nonché dai docenti di sostegno che sono contitolari della sezione. Il *consiglio di interclasse* nella scuola elementare è composto dai docenti dei gruppi di classi parallele (ad esempio, tutte le prime o tutte le terze classi) o dello stesso ciclo

(prima e seconda classe oppure terza, quarta e quinta classe) o dello stesso plesso (tutte le classi funzionanti nel plesso scolastico) e, per ciascuna classe, da un rappresentante eletto dai genitori degli alunni iscritti, nonché dai docenti di sostegno che sono contitolari della classe.

Il *consiglio di classe* nella scuola secondaria è composto da tutti i docenti della classe, compresi i docenti di sostegno. A essi si aggiungono, nella scuola media, quattro rappresentanti eletti dai genitori degli alunni iscritti alla classe e, nella scuola superiore, due rappresentanti eletti dai genitori degli alunni iscritti alla classe e due rappresentanti degli studenti, eletti dagli allievi della classe.

I consigli di intersezione e di interclasse sono presieduti dal direttore didattico e i consigli di classe dal preside. Il direttore didattico e il preside possono delegare a presiedere un docente membro del consiglio.

Le competenze dei consigli sono:

- formulare al collegio dei docenti proposte in ordine all'azione educativa e didattica e a iniziative di sperimentazione;
- agevolare ed estendere i rapporti reciproci tra docenti, genitori e alunni;
- esercitare i compiti previsti in materia di programmazione, valutazione e sperimentazione;
- adottare i provvedimenti disciplinari di propria competenza.

Nell'esercizio delle competenze in materia di didattica e valutazione i consigli si riuniscono con la sola presenza dei docenti.

Collegio dei docenti

(art. 7 del T.U.)

Il *collegio dei docenti* è composto dai docenti di ruolo e non di ruolo in servizio nel circolo didattico o nell'istituto, compresi i docenti di sostegno, ed è presieduto dal direttore didattico o dal preside.

Il collegio ha poteri deliberanti principalmente in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto. Il comma 2 dell'art. 7 del T.U. elenca le relative competenze, che possono raggrupparsi come segue:

- programmazione dell'azione educativa (anche al fine di adeguare, nell'ambito degli ordinamenti della scuola stabiliti dallo Stato, i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali e di favorire il coordinamento interdisciplinare), sperimentazioni e altro;
- organizzazione della didattica (formazione delle classi, assegnazione ad esse dei docenti, formulazione dell'orario delle lezioni e delle altre attività, tenuto conto dei criteri generali indicati dal consiglio di circolo o di istituto; ripartizione dell'anno scolastico per la valutazione degli alunni; adozione dei libri di testo; individuazione dei mezzi per il recupero degli alunni in difficoltà);
- valutazione dell'andamento complessivo dell'azione didattica;
- elezione dei propri rappresentanti negli altri organi collegiali della scuola e dei docenti incaricati di collaborare col direttore didattico o col preside.

Consiglio di circolo o di istituto e Giunta esecutiva
(artt. 8, 9 e 10 del T.U.)

Il *consiglio di circolo o di istituto* è costituito da 14 o da 19 componenti a seconda che la popolazione scolastica sia, rispettivamente, inferiore o pari a 500 alunni oppure superiore a 500 alunni. Esso è composto da:

- rappresentanti eletti del personale docente (sei oppure otto);
- rappresentanti eletti dei genitori (sei oppure otto);
- rappresentanti eletti del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (uno oppure due);
- il direttore didattico o il preside.

Negli istituti di istruzione secondaria superiore i rappresentanti dei genitori sono ridotti della metà; in tal caso sono chiamati a far parte del consiglio altrettanti rappresentanti eletti dagli studenti.

Il consiglio dura in carica per tre anni scolastici.

Il consiglio è presieduto da uno dei propri membri, eletto tra i rappresentanti dei genitori. L'elezione avviene a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio in prima votazione e a maggioranza relativa dei votanti nelle successive votazioni. Può essere eletto un vice presidente, scelto tra i rappresentanti dei genitori, per eventuale sostituzione del presidente in caso di assenza o impedimento. Le funzioni di segretario sono affidate dal presidente a un membro del consiglio.

Il consiglio elabora e adotta gli indirizzi generali, delibera il bilancio preventivo e il conto consuntivo e dispone in ordine all'impiego dei mezzi finanziari per quanto concerne il funzionamento amministrativo e didattico del circolo o dell'istituto.

Le competenze del consiglio concernono l'organizzazione e la programmazione della vita e dell'attività della scuola e possono così riepilogarsi:

- regolamentazione del funzionamento dei servizi della scuola;
- gestione patrimoniale dell'istituzione scolastica e delle attività assistenziali che questa può assumere;
- poteri che attengono all'organizzazione della vita della scuola, quali l'adattamento del calendario scolastico alle specifiche esigenze ambientali, le iniziative per mantenere e sviluppare il contatto con le altre istituzioni scolastiche e per favorire la partecipazione della scuola ad attività di particolare interesse educativo, il coordinamento del consiglio di interclasse o di classe;
- indirizzo e programmazione in materia di attività parascolastiche ed extrascolastiche;
- autoregolamentazione del proprio funzionamento.

Il consiglio formula pareri sull'andamento generale, didattico e amministrativo dell'istituzione scolastica e invia una relazione annuale al provveditore agli studi e al consiglio scolastico provinciale.

Gli studenti membri del consiglio che non abbiano raggiunto la maggiore età non hanno voto deliberativo per le materie concernenti il bilancio e l'attività patrimoniale dell'istituzione scolastica.

La *giunta esecutiva* è eletta dal consiglio di circolo o di istituto nel suo seno ed è composta da un docente, un impiegato amministrativo o tecnico o ausiliario, due

genitori e, in qualità di membri di diritto, dal direttore didattico o dal preside e dal capo dei servizi di segreteria. Negli istituti di istruzione secondaria superiore la rappresentanza dei genitori è ridotta di una unità; in tal caso è chiamato a far parte della giunta esecutiva un rappresentante eletto dagli studenti.

La giunta dura in carica per tre anni scolastici.

Le funzioni di presidente sono svolte dal direttore didattico o dal preside e quelle di segretario dal capo dei servizi di segreteria.

La giunta esecutiva non ha poteri deliberanti diretti, ma è l'organo di propulsione dell'attività del consiglio - che in alcune materie non può deliberare in assenza della proposta della giunta - e di esecuzione delle delibere adottate dal consiglio medesimo.

La giunta esecutiva predispose il bilancio preventivo e il conto consuntivo, prepara i lavori del consiglio di circolo o di istituto e cura l'esecuzione delle relative delibere. Ha altresì competenza per i provvedimenti disciplinari da adottare su proposta del consiglio di classe.

Consiglio di disciplina degli alunni nelle scuole secondarie

(art. 7 del D.P.R. 416/74, norma abrogata

dall'art. 6, comma 1, della legge 11 ottobre 1977, n. 748)

Il consiglio di disciplina degli alunni è presieduto dal preside ed è composto da quattro membri di cui due eletti dal collegio dei docenti nel suo seno e due eletti dai genitori degli alunni. Negli istituti di istruzione secondaria superiore, un solo membro è eletto dai genitori e si aggiunge un membro eletto dagli studenti della scuola di età non inferiore a 16 anni. Per ciascuna categoria sono eletti altresì altrettanti membri supplenti.

Il consiglio dura in carica un anno.

Il consiglio di disciplina degli alunni è organo deliberante in materia disciplinare per l'irrogazione agli studenti delle punizioni che dal regolamento siano attribuite alla competenza degli organi collegiali.

Il consiglio di disciplina degli alunni è stato soppresso dall'art. 6 della legge 11 ottobre 1977, n. 748, che ne ha trasferito le competenze al consiglio di classe e alla giunta esecutiva.

Comitato per la valutazione del servizio dei docenti

(art. 11 del T.U.)

Il comitato per la valutazione del servizio dei docenti è istituito presso ogni circolo didattico o istituto scolastico. Esso è presieduto dal direttore didattico o dal preside ed è composto da due o quattro docenti quali membri effettivi e da uno o due docenti quali membri supplenti, a seconda che l'istituto abbia sino a 50 oppure più di 50 docenti. I membri del comitato sono eletti dal collegio dei docenti nel suo seno.

Il comitato dura in carica un anno scolastico.

Il comitato ha il compito di valutare il servizio ai docenti che ne facciano richiesta, previa relazione del direttore didattico o del preside. Esso ha altresì alcune competenze in materia di anno di formazione dei docenti nominati in ruolo e di riabilitazione del personale docente.

Denominazione	Composizione e durata	Funzioni
<i>Scuola elementare</i> Direttore didattico <i>Scuola secondaria</i> Preside	-	Promozione e coordinamento delle attività di circolo o di istituto: - presiedere alla gestione unitaria dell'istituzione - esercitare specifiche funzioni di ordine amministrativo - rappresentare il circolo o l'istituto - presiedere tutti gli organi collegiali della scuola (escluso il consiglio di circolo o di istituto) - curare l'esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali - altri compiti inerenti il funzionamento dell'istituzione
<i>Scuola materna</i> Consigli di intersezione <i>Scuola elementare</i> Consigli di interclasse <i>Scuola secondaria</i> Consigli di classe	<i>Consigli di intersezione</i> Docenti delle sezioni dello stesso plesso e, per ciascuna sezione, un rappresentante eletto dai genitori Presieduti dal direttore didattico o docente membro del consiglio da lui delegato <i>Consigli di interclasse</i> Docenti dei gruppi di classi parallele o dello stesso ciclo o dello stesso plesso e, per ciascuna classe, un rappresentante eletto dai genitori Presieduti dal direttore didattico o docente membro del consiglio da lui delegato <i>Consiglio di classe</i> Docenti della classe; nella scuola media, quattro rappresentanti eletti dai genitori; nella scuola superiore, due rappresentanti eletti dai genitori e due rappresentanti degli studenti Presieduti dal preside o da docente membro del consiglio da lui delegato <i>Nell'esercizio delle competenze in materia di didattica e valutazione i consigli si riuniscono con la sola presenza dei docenti</i>	Formulare al collegio dei docenti proposte in ordine all'azione educativa e didattica e a iniziative di sperimentazione Agevolare ed estendere i rapporti reciproci tra docenti, genitori e alunni Esercitare i compiti previsti in materia di programmazione, valutazione e sperimentazione Adottare i provvedimenti disciplinari di competenza
Collegio dei docenti	Docenti di ruolo e non di ruolo in servizio	Poteri deliberanti in materia di funzionamento didattico: - programmazione dell'azione educativa, sperimentazioni e altro - organizzazione della didattica - valutazione dell'andamento complessivo dell'azione didattica - elezione dei rappresentanti negli altri organi collegiali e dei docenti incaricati di collaborare col direttore didattico o col preside

Denominazione	Composizione e durata	Funzioni
Consiglio di circolo o di istituto	<p>14 componenti (19 se la popolazione scolastica supera i 500 alunni):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 rappresentanti del personale docente (8 con più di 500 alunni) - 6 rappresentanti dei genitori (8 con più di 500 alunni) - 1 rappresentante del personale ATA (2 con più di 500 alunni) - il direttore didattico o il preside <p>Negli istituti superiori i rappresentanti dei genitori sono ridotti della metà e sostituiti da altrettanti rappresentanti degli studenti</p> <p>Presieduto da uno dei membri eletti tra i genitori</p> <p>Eventualmente, un vice presidente, eletto tra i genitori</p> <p>Segretario un membro del consiglio indicato dal presidente</p> <p><i>Gli studenti minorenni non hanno voto deliberativo per le materie concernenti il bilancio e l'attività patrimoniale</i></p> <p>Durata: tre anni scolastici</p>	<p>Organizzazione e programmazione dell'attività della scuola:</p> <ul style="list-style-type: none"> - elaborazione e adozione degli indirizzi generali - indirizzo e programmazione in materia di attività parascolastiche ed extrascolastiche - poteri attinenti l'organizzazione della vita della scuola - regolamentazione del funzionamento dei servizi - gestione patrimoniale dell'istituzione scolastica e delle sue attività assistenziali - deliberazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo - disposizioni in ordine all'impiego dei mezzi finanziari per il funzionamento amministrativo e didattico della scuola - formulazione di pareri sull'andamento generale, didattico e amministrativo dell'istituzione scolastica, con invio di relazione annuale al provveditore agli studi e al consiglio scolastico provinciale - autoregolamentazione del proprio funzionamento
Giunta esecutiva	<p>Membri di diritto il direttore didattico o il preside (presidente della giunta) e il capo dei servizi di segreteria (segretario della giunta)</p> <p>Un docente, un impiegato ATA, due genitori; tutti eletti dal consiglio di circolo o di istituto nel suo seno</p> <p>Negli istituti di istruzione secondaria superiore un genitore è sostituito da un rappresentante degli studenti</p> <p>Durata: tre anni scolastici</p>	<p>Organo di propulsione dell'attività del consiglio, senza poteri deliberanti diretti: prepara i lavori del consiglio di circolo o di istituto (che in alcune materie non può deliberare in assenza della proposta della giunta) e cura l'esecuzione delle delibere</p> <p>Predisporre il bilancio preventivo e il conto consuntivo</p> <p>Ha competenza per i provvedimenti disciplinari da adottare su proposta del consiglio di classe</p>
Consiglio di disciplina degli alunni nelle scuole secondarie	<p>Due eletti dal collegio dei docenti nel suo seno e due eletti dai genitori degli alunni</p> <p>Presieduto dal preside</p> <p>Negli istituti superiori, un genitore è sostituito da un eletto dagli studenti di età non inferiore a 16 anni</p> <p>Per ciascuna categoria sono eletti altrettanti membri supplenti</p> <p>Durata: un anno scolastico</p>	<p>Deliberante in materia disciplinare per l'irrogazione agli studenti delle punizioni attribuite dal regolamento alla competenza degli organi collegiali</p>
Comitato per la valutazione del servizio dei docenti	<p>2 docenti membri effettivi e un docente membro supplente (4 e 2 se l'istituto ha più di 50 docenti), eletti dal collegio dei docenti nel suo seno</p> <p>Presieduto dal direttore didattico o dal preside</p> <p>Durata: un anno scolastico</p>	<p>Valutare il servizio ai docenti che ne facciano richiesta, previa relazione del direttore didattico o del preside</p> <p>Competenze in materia di anno di formazione dei docenti nominati in ruolo e di riabilitazione del personale docente</p>

Modifiche conseguenti all'autonomia scolastica introdotta dalla legge 59/97 e ai nuovi ordinamenti adottati in attuazione della legge 28 marzo 2003, n. 53 (dal 1997 al 2005)

L'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, attribuisce alle istituzioni scolastiche personalità giuridica e autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, di sperimentazione e di ricerca educativa. Contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e dell'autonomia, il comma 16 del citato art. 21 prevede l'attribuzione ai capi d'istituto della dirigenza.

Non è invece prevista una revisione organica della disciplina degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche, con la conseguenza di rendere difficoltosa la compartecipazione alla gestione della scuola del dirigente scolastico, dotato di specifici poteri e responsabilità gestionali, e degli attuali organi collegiali, espressione della partecipazione delle diverse componenti della comunità scolastica alla vita dell'istituto.

Si registrano soltanto alcune specifiche modifiche delle competenze degli organi individuali e collegiali, modifiche che hanno in alcuni casi reso più complessi i rapporti interni all'istituzione scolastica.

Dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche

In attuazione dell'art. 21 della legge 59/97, le istituzioni scolastiche sono state rideeterminate nelle loro dimensioni sulla base di specifici parametri. In assenza dei requisiti prescritti, si è proceduto alla costituzione di istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, o di istituti comprensivi di scuole di ogni ordine e grado, e all'unificazione di istituti di istruzione secondaria superiore di diverso ordine o tipo che non raggiungessero, separatamente, le dimensioni ottimali. Queste fusioni hanno determinato varie conseguenze sulla costituzione e sul funzionamento dei relativi organi collegiali. La materia è disciplinata dal D.P.R. 2 marzo 1998, n. 157, per l'aggregazione degli istituti di istruzione secondaria superiore, dal D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, nonché dalla C.M. 4 agosto 1995, n. 267, per quanto concerne gli organi collegiali negli istituti comprensivi. Le soluzioni adottate, sia negli istituti comprensivi, sia negli istituti aggregati, si ispirano all'esigenza di assicurare l'unitarietà della gestione, pur mantenendo, nei limiti del possibile, la distinzione degli istituti di origine: si prevedono quindi un unico consiglio di istituto, nel cui ambito si riserva almeno un seggio ai rappresentanti dei docenti e dei genitori di ciascuna istituzione originaria, e un unico collegio dei docenti, articolato in tante sezioni quante sono le scuole presenti nella nuova istituzione.

Attribuzione della dirigenza ai capi di istituto

Il comma 16 dell'art. 21 della legge 59/97 conferisce la dirigenza ai capi di istituto contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e dell'autonomia da parte delle singole istituzioni scolastiche. Gli artt. 25 e 29 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, disciplinano i contenuti e le specificità della qualifica dirigenziale conferita

ai capi di istituto. In particolare si richiama l'attenzione sul testo dell'art. 25 che si riporta integralmente:

Art. 25 (Dirigenti delle istituzioni scolastiche)
(Art. 25-bis del D.Lgs. 29/1993, aggiunto dall'art. 1 del D.Lgs. 59/1998;
art 25-ter del D.Lgs. 29/1993, aggiunto dall'art. 1 del D.Lgs. 59/1998)

1. Nell'ambito dell'amministrazione scolastica è istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica e autonomia a norma dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni e integrazioni. I dirigenti scolastici sono inquadrati in ruoli di dimensioni regionale e rispondono, agli effetti dell'art. 21, in ordine ai risultati, che sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa.
2. Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare, il dirigente scolastico organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative ed è titolare delle relazioni sindacali.
3. Nell'esercizio delle competenze di cui al comma 2, il dirigente scolastico promuove gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio, per l'esercizio della libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica, per l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie e per l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni.
4. Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, spetta al dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale.
5. Nello svolgimento delle proprie funzioni organizzative e amministrative il dirigente può avvalersi di docenti da lui individuati, ai quali possono essere delegati specifici compiti, ed è coadiuvato dal responsabile amministrativo, che sovrintende, con autonomia operativa, nell'ambito delle direttive di massima impartite e degli obiettivi assegnati, ai servizi amministrativi e ai servizi generali dell'istituzione scolastica, coordinando il relativo personale.
6. Il dirigente presenta periodicamente al consiglio di circolo o al consiglio di istituto motivata relazione sulla direzione e il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l'esercizio delle competenze degli organi della istituzione scolastica.

È di tutta evidenza che l'attribuzione al dirigente scolastico dei compiti gestionali con le connesse responsabilità, da operare, come recita il comma 2, "nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici", mal si concilia con il sistema di partecipazione alla gestione della scuola prevista dai decreti delegati del 1974. I poteri attribuiti al dirigente scolastico si scontrano spesso con le competenze gestionali del consiglio di istituto, con l'attività di natura esecutiva delle delibere del consiglio di istituto da parte della giunta esecutiva, con i compiti deliberativi e di coordinamento del collegio dei docenti, con la valutazione dei docenti svolta dall'apposito comitato e via dicendo.

Una conferma significativa in tale quadro si ricava dalla complessa procedura per la

redazione e approvazione del piano dell'offerta formativa della scuola prevista dall'art. 3, comma 3, del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275. Essa prevede che "il piano è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione definiti dal consiglio di circolo e di istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, dagli studenti. Il piano è adottato dal consiglio di circolo o di istituto". Dalla complessa procedura non si rileva infatti la partecipazione del dirigente scolastico, che in ogni caso deve rispondere dei risultati del servizio della scuola, ai sensi del comma 1 del citato art. 25 del D.Lgs. 165/01. Inoltre, non si comprende la distinzione tra i compiti attribuiti al collegio dei docenti (elabora il piano) e quelli del consiglio di circolo e di istituto (adotta il piano).

Un evidente contrasto si evidenzia tra dirigente scolastico e consiglio di istituto nell'impiego dei mezzi finanziari, in quanto la competenza a decidere in merito è attribuita dalle vigenti disposizioni a entrambi gli organi. Infatti, l'art. 25, comma 4, del D.Lgs. 165/01 prevede che "spetta al dirigente scolastico l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale" e l'art. 10, comma 2, del T.U. 297/94 stabilisce che il consiglio di circolo o di istituto "dispone in ordine all'impiego dei mezzi finanziari".

Altra incongruenza emerge dal disposto dell'art. 33 del D.M. 1 febbraio 2001, n. 44 (relativo alla disciplina regolamentare dell'attività finanziaria delle scuole), che sottopone alla previa deliberazione del consiglio di istituto l'esercizio di quelle competenze gestionali del dirigente scolastico che maggiormente condizionano l'attività di indirizzo e di programmazione. Ne consegue un'inevitabile situazione di confusione tra attività di indirizzo e di gestione.

Anche nei rapporti con il collegio dei docenti si rileva un problema di compatibilità fra l'art. 7 del T.U. 297/94, secondo cui spetta al collegio eleggere i docenti vicari del capo d'istituto, e il già citato art. 25 del D.Lgs. 165/01, che consente al dirigente "di avvalersi di docenti da lui individuati". Analogo problema si pone per la scelta degli insegnanti impegnati nelle funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa. L'art. 30 del C.C.N.L. 24 luglio 2003, che riprende quasi integralmente l'art. 28 del precedente contratto del 1999 e l'art. 37 del C.C.N.I. 31 agosto 1999, attribuiscono al collegio dei docenti il compito di individuare le funzioni strumentali da conferire e di designare i docenti cui assegnare le funzioni medesime tra coloro i quali ne abbiano fatto domanda.

Valutazione degli apprendimenti degli alunni

Un problema interpretativo si è posto a seguito delle disposizioni emanate in attuazione della legge 28 marzo 2003, n. 53, riportante le norme generali sul sistema educativo di istruzione e di formazione. Infatti gli artt. 8 e 11 del D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, relativi, rispettivamente, alla scuola primaria e alla scuola secondaria di primo grado, dispongono che la valutazione, periodica e annuale, degli apprendimenti e del comportamento degli alunni, sia nell'ambito sia alla fine del

biennio, sia affidata alla competenza dei docenti dell'équipe pedagogica (docenti responsabili delle attività educative e didattiche previste dai piani di studio). Tale disposizione ha fatto supporre che non sussistessero più le competenze del consiglio di interclasse e di classe in materia di valutazione degli alunni e, quindi, venisse meno la funzione di presidente del consiglio stesso del dirigente scolastico. Con la nota ministeriale del 9 maggio 2005, prot. n. 4212, è stato chiarito che gli organi collegiali in questione non sono stati aboliti e che a loro spetta esercitare le competenze in materia di valutazione degli apprendimenti degli studenti.

Provvedimenti disciplinari a carico degli alunni

La materia della disciplina degli alunni è stata interamente modificata dagli artt. 4 e 5 del D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 (regolamento recante lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria). Questi prevedono che i regolamenti delle singole istituzioni scolastiche individuino i comportamenti che configurano mancanze disciplinari, le relative sanzioni, gli organi competenti a irrogarle e il relativo procedimento.

Da tale disposizione conseguono due importanti abrogazioni di norme: una, contenuta nell'art. 6 del D.P.R. 249/98, relativa al capo III del R.D. 4 maggio 1925, n. 653, che elencava le fattispecie di mancanze disciplinari; l'altra, prevista nell'art. 17 del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, relativa agli organi competenti a irrogare le sanzioni, indicati nei commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 328 del T.U. 297/94. Pertanto, il consiglio di classe e la giunta esecutiva non hanno più competenza a irrogare sanzioni disciplinari agli alunni, salvo che non venga loro attribuita dal regolamento di istituto.

L'art. 5 del D.P.R. 249/98 prevede altresì che il regolamento dell'istituto possa istituire un apposito organo di garanzia interno alla scuola a cui ricorrere avverso le sanzioni disciplinari diverse dall'allontanamento dalla scuola per periodi non superiori a 15 giorni.

Riordino degli organi collegiali territoriali

In attuazione della delega contenuta nel comma 15 della legge 15 marzo 1997, n. 59, è stato emanato il D.Lgs. 30 giugno 1999, n. 233, che ha riordinato gli organi collegiali della pubblica istruzione di livello nazionale e periferico. In esso è prevista la costituzione di consigli scolastici locali, con funzioni di raccordo con l'amministrazione scolastica periferica, gli enti locali e le istituzioni scolastiche, al fine di meglio rappresentare le esigenze formative del territorio e di proporre gli interventi più idonei. Anche se i suddetti organi non sono stati ancora posti in essere, essi sono chiamati a svolgere un ruolo importante nella programmazione dell'offerta formativa sul territorio e nelle singole istituzioni.

Denominazione	Composizione e durata	Funzioni
Dirigente di istituto	-	Assicurare la gestione unitaria dell'istituzione Detenere la legale rappresentanza dell'istituzione Responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali, autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane Organizzazione dell'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative Titolarità delle relazioni sindacali Promozione degli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse del territorio per l'esercizio della libertà di insegnamento e di scelta educativa delle famiglie e per l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni Adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale Periodicamente, presentazione di motivata relazione sulla direzione e il coordinamento dell'attività al consiglio di circolo o al consiglio di istituto <i>Il dirigente può avvalersi di docenti da lui individuati, ai quali possono essere delegati specifici compiti</i> <i>Coadiuvato dal responsabile amministrativo</i>
Responsabile amministrativo	-	Sovrintende, con autonomia operativa, nell'ambito delle direttive di massima impartite e degli obiettivi assegnati, ai servizi amministrativi e ai servizi generali dell'istituzione scolastica Coordina il relativo personale
Collegio dei docenti	Negli istituti comprensivi e aggregati, organo unico in cui almeno un seggio deve essere riservato a rappresentanti di docenti e genitori di ciascuna delle scuole unite in unica istituzione per effetto del dimensionamento <i>ex lege 59/97</i>	Elabora il piano dell'offerta formativa
Consiglio di circolo o di istituto	Negli istituti comprensivi e aggregati, organo unico articolato in tante sezioni quante sono le scuole unite in unica istituzione per effetto del dimensionamento <i>ex lege 59/97</i>	Adotta il piano dell'offerta formativa
Consigli di intersezione, interclasse e classe	-	Non più competenti a irrogare sanzioni disciplinari se non così previsto dal regolamento di istituto
Giunta esecutiva	-	Non più competente a irrogare sanzioni disciplinari se non così previsto dal regolamento di istituto
Organo di garanzia degli studenti	-	Costituibile ai sensi del D.P.R. 249/98; gli studenti vi possono ricorrere avverso le sanzioni disciplinari ricevute diverse dall'allontanamento per periodi non superiori a 15 giorni

Proposte di modifica alla disciplina degli organi collegiali della scuola

La VII Commissione permanente della Camera dei Deputati è da tempo impegnata nell'esame delle varie proposte di legge presentate nel corso dell'attuale legislatura in materia di riforma degli organi collegiali della scuola. Nel dicembre 2004, a seguito dei lavori svolti da un apposito comitato ristretto, è stato presentato in Commissione un testo unificato ("Norme concernenti il governo delle istituzioni scolastiche"; Atto C. 774), che costituisce il documento di base su cui si svolgerà il prosieguo dell'esame parlamentare.

Si segnalano gli aspetti più significativi del testo:

- le norme proposte sono configurate come norme generali sull'istruzione ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera n), della Costituzione. Le istituzioni scolastiche costituiscono i propri organi e ne disciplinano il funzionamento mediante apposito regolamento da adottare nel rispetto delle norme generali;
- le istituzioni scolastiche sono organizzate sulla base del principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e programmazione, spettanti agli organi collegiali, e compiti di gestione e coordinamento, spettanti al dirigente scolastico;
- gli organi delle istituzioni scolastiche sono: il dirigente scolastico; il consiglio della scuola; il collegio dei docenti; gli organi di valutazione collegiale degli alunni; il nucleo di valutazione. Ad essi va aggiunto il comitato per la valutazione del servizio dei docenti previsto dall'art. 10;
- il dirigente scolastico mantiene i compiti e le funzioni previsti dall'art. 25 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e, pertanto, assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza ed è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio;
- il consiglio della scuola ha compiti di indirizzo e programmazione delle attività dell'istituzione scolastica, nel rispetto delle scelte didattiche definite dal collegio dei docenti e nei limiti delle disponibilità di bilancio. Il consiglio, tra l'altro, delibera, su proposta del dirigente scolastico, il regolamento della scuola, il bilancio annuale e il conto consuntivo e adotta il piano dell'offerta formativa, elaborato dal collegio dei docenti, verificandone la rispondenza agli indirizzi generali e la compatibilità rispetto alle risorse umane e finanziarie disponibili. Il consiglio è composto da undici membri: il dirigente scolastico, quattro docenti, quattro genitori (negli istituti del secondo ciclo, due genitori e due studenti), il direttore dei servizi generali e amministrativi (con funzioni di segretario del consiglio) e un rappresentante dell'ente tenuto per legge alla fornitura dei locali della scuola. In relazione alla dimensione e alla complessità dell'istituzione, il regolamento della scuola può aumentare i componenti di quattro unità da suddividere in modo paritetico tra i docenti e i genitori e, nel secondo ciclo, i genitori e gli studenti insieme. La presidenza del consiglio spetta a uno dei genitori membri del consiglio medesimo. Alle sedute del consiglio possono partecipare, senza diritto di voto, soggetti esterni scelti in ambito educativo, sportivo, culturale, sociale ed

- economico;
- il collegio dei docenti ha compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività didattiche ed educative. Esso provvede altresì all'elaborazione del piano dell'offerta formativa, tenuto conto delle prevalenti richieste delle famiglie e delle diverse opzioni eventualmente espresse da singoli o da gruppi di insegnanti nell'ambito della libertà di insegnamento. Il collegio è composto da tutti i docenti, di ruolo e non di ruolo, nonché dai docenti a contratto e dagli esperti. Il presidente del collegio è il dirigente scolastico, che è coadiuvato da un vice presidente da lui scelto tra i docenti di ruolo. Il collegio può deliberare le forme di articolazione interna ritenute più idonee allo svolgimento dei propri compiti;
 - gli organi di valutazione collegiale degli alunni: la valutazione degli apprendimenti degli studenti, da effettuare periodicamente e alla fine dell'anno scolastico, spetta ai docenti, nell'esercizio della responsabilità professionale. Essi vi provvedono in sedi collegiali e secondo le modalità organizzative indicate nel regolamento della scuola. In sostanza, permangono i consigli di classe con la sola componente dei docenti e - sembra dedursi - senza la presidenza del dirigente scolastico;
 - il nucleo di valutazione del funzionamento dell'istituto è costituito in ogni istituzione scolastica per valutare l'efficienza e l'efficacia del servizio. Esso opera anche tenendo conto delle finalità fissate dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione in ordine alla qualità complessiva dell'offerta formativa. È composto dal dirigente scolastico, che lo presiede, da un genitore e da un docente diversi da quelli che fanno parte del consiglio della scuola, nonché da un soggetto esterno all'istituzione scolastica, membri tutti nominati dal consiglio della scuola;
 - il comitato per la valutazione del servizio dei docenti previsto dall'art. 11 del T.U. 297/94 è confermato sia nella composizione sia nelle competenze, alle quali si aggiunge anche la valutazione dell'attività di insegnamento svolta sulla base dei contratti di formazione e lavoro di cui all'art. 5, comma 1, lettera e) della legge 53/03;
 - la partecipazione alle attività della scuola da parte degli studenti e delle famiglie, con i diritti di riunione e di associazione, è valorizzata dalle istituzioni scolastiche e si realizza nelle forme già vigenti o in altre stabilite dal regolamento della scuola;
 - nel caso di persistenti e gravi irregolarità di funzionamento o di continuata inattività del consiglio della scuola, il dirigente regionale provvede al suo scioglimento, nominando un commissario straordinario che resta in carica fino alla costituzione del nuovo consiglio.

Le novità di maggiore rilievo contenute nel testo unificato attengono principalmente proprio la più netta distinzione tra compiti di indirizzo e programmazione, da una parte, e compiti di gestione, dall'altra. Sono da annoverare tra gli aspetti che favoriscono questa distinzione: il mantenimento dei compiti e delle responsabilità del dirigente scolastico; la soppressione della giunta esecutiva; i compiti di indirizzo e pro-

grammazione del consiglio della scuola e del collegio dei docenti; l'adozione mediante regolamento della scuola della disciplina sul funzionamento degli organi collegiali e sulla partecipazione delle famiglie e degli studenti. Non appaiono coerenti con tale distinzione i seguenti punti critici:

- l'attività deliberativa del consiglio della scuola è subordinata alla proposta del dirigente scolastico;
- il dirigente scolastico è membro del consiglio della scuola e presidente del collegio dei docenti, inserendosi così negli organi chiamati a dettare gli indirizzi della sua attività;
- la procedura di definizione del piano dell'offerta formativa, secondo cui il collegio dei docenti lo elabora, il dirigente scolastico lo propone al consiglio della scuola e il consiglio della scuola lo adotta;
- l'autonomia del nucleo di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, insufficiente per assicurare una valutazione dei risultati non autoreferenziale, e la configurazione del nucleo stesso come struttura periferica dell'INVALSI, ente deputato ai sensi del D.Lgs 19 novembre 2004, n. 286, ad assicurare un'indipendente valutazione esterna del sistema scolastico.

Sul testo unificato si è pronunciato il 21 dicembre 2004 il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, osservando:

- che, per il collegio dei docenti, "vada prevista, in modo inequivocabile, la sovranità deliberativa e la responsabilità delle scelte didattiche e organizzative costituenti i contenuti, gli obiettivi, l'articolazione e la diversificazione dell'offerta formativa"; che dell'organismo deve far parte esclusivamente il personale docente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato; che risulta inopportuna la previsione di un vice presidente; che nel caso di articolazione dell'organo devono essere individuate con precisione le competenze specifiche;
- che per il consiglio della scuola la rappresentanza dei docenti deve essere paritetica a quella dei genitori nel primo ciclo e a quella dei genitori e degli studenti nel secondo ciclo; che deve essere assicurata la presenza elettiva di un rappresentante del personale ATA; che la potestà deliberativa non deve esclusivamente esercitarsi su proposta del dirigente scolastico; che deve essere garantita la capacità di iniziativa dell'organo, sia mediante il potere di autoconvocazione, sia mediante la possibilità di integrare l'ordine del giorno; che in sede di adozione del piano dell'offerta formativa la competenza del consiglio della scuola deve essere limitata agli aspetti organizzativi e finanziari, senza mettere in discussione le scelte educativo-didattiche del collegio dei docenti;
- che non è condivisibile l'istituzione di un organo per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, stante i compiti affidati in materia di valutazione di sistema all'INVALSI.

Di recente il Partito dei Democratici di Sinistra ha elaborato alcune proposte in materia di organi interni alle autonomie scolastiche, rese pubbliche in incontri seminari. Gli aspetti di maggiore rilievo delle proposte presentate possono così

riassumersi:

- organi interni della scuola sono il consiglio di scuola, il collegio dei docenti, il comitato tecnico-scientifico, la struttura esecutiva del piano dell'offerta formativa, la struttura per la valutazione interna, i consigli di classe;
- il consiglio di scuola si configura come l'organo di indirizzo responsabile di portare a sintesi gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione, le esigenze e le attese degli enti locali e delle realtà sociali, economiche e culturali del territorio, le esigenze e le attese delle famiglie e degli studenti e i bisogni formativi concretamente rilevati;
- la composizione del consiglio di scuola mantiene l'attuale configurazione del consiglio di istituto, con la presenza delle componenti docenti, genitori e studenti;
- la presidenza dell'organo è affidata a un genitore, per ridurre al minimo la sovrapposizione tra organo di indirizzo e di gestione;
- il collegio dei docenti rappresenta l'organo tecnico che ha il compito di elaborare il piano dell'offerta formativa e di partecipare responsabilmente alla sua attuazione per i profili di carattere pedagogico-didattico. Di conseguenza, si prevede che esso abbia al suo interno un comitato tecnico-scientifico e si articoli in dipartimenti e commissioni;
- l'attuazione del piano dell'offerta formativa nei suoi aspetti didattici, organizzativi e amministrativi è seguita da un'apposita struttura esecutiva, presieduta dal dirigente scolastico e composta dai docenti del comitato tecnico-scientifico, dai docenti con specifici incarichi organizzativi e dal direttore dei servizi generali e amministrativi;
- una struttura per la valutazione interna, costituita per migliorare la qualità dei processi formativi attraverso l'analisi dei punti di forza e delle situazioni di difficoltà della realtà scolastica di riferimento.

Allegato 4

Testo del Comitato ristretto della VII Commissione della Camera dei Deputati - 23 febbraio 2005

Norme concernenti il governo delle istituzioni scolastiche

ART. 1

(Governo delle istituzioni scolastiche)

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n), della Costituzione.
2. Al governo delle istituzioni scolastiche concorrono il dirigente scolastico, i docenti, i genitori, gli alunni e gli enti locali secondo i principi della presente legge.
3. Le istituzioni scolastiche, nella loro autonomia, costituiscono i loro organi di governo e ne disciplinano il funzionamento secondo le norme generali della presente legge.
4. Restano ferme le disposizioni legislative in vigore concernenti le funzioni dei dirigenti scolastici.
5. Gli organi di governo concorrono alla definizione e realizzazione degli obiettivi educativi e formativi, attraverso percorsi articolati e flessibili coerenti con le disposizioni adottate in attuazione della legge 28 marzo 2003, n. 53, che trovano compiuta espressione nel piano dell'offerta formativa. Il piano tiene conto delle richieste delle famiglie ed è comprensivo delle diverse opzioni eventualmente espresse da singoli o da gruppi di insegnanti nell'ambito della libertà di insegnamento. Gli organi di governo valorizzano la funzione educativa dei docenti, il diritto all'apprendimento e alla partecipazione degli alunni alla vita della scuola, la libertà di scelta dei genitori ed il patto educativo tra famiglie e docenti.
6. Le istituzioni scolastiche sono organizzate sulla base del principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e programmazione, spettanti agli organi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), e compiti di gestione e coordinamento, spettanti al dirigente scolastico.
7. Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle scuole interne alle istituzioni educative e alle scuole paritarie, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali. Nelle scuole paritarie la responsabilità amministrativa appartiene all'ente gestore, il cui rappresentante, o persona dal medesimo delegata, presiede il consiglio della scuola. Nelle scuole paritarie resta salva la responsabilità propria del soggetto gestore, secondo le disposizioni del codice civile, nonché l'applicazione dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge 10 marzo

2000, n. 62.

8. Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano le competenze ad esse spettanti in materia di istruzione ai sensi degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

ART. 2

(Organi delle istituzioni scolastiche)

1. Gli organi delle istituzioni scolastiche sono:
 - a) il dirigente scolastico;
 - b) il consiglio della scuola di cui agli articoli 4 e 5;
 - c) il collegio dei docenti di cui all'articolo 6;
 - d) gli organi di valutazione collegiale degli alunni di cui all'articolo 7;
 - e) il nucleo di valutazione di cui all'articolo 9;
 - f) il comitato di cui all'articolo 10.
2. Negli istituti comprensivi di scuole dell'infanzia e di scuole del primo e del secondo ciclo dell'istruzione e negli istituti del secondo ciclo dell'istruzione comprensivi di scuole di diverso tipo, ivi incluse le scuole interne alle istituzioni educative, si costituisce uno solo di ciascuno degli organi di cui al comma 1, lettere b), c), e) ed f).

ART. 3

(Dirigente scolastico)

1. Il dirigente scolastico, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e delle altre disposizioni legislative vigenti, assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza ed è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio.

ART. 4

(Consiglio della scuola)

1. Il consiglio della scuola ha compiti di indirizzo e programmazione delle attività dell'istituzione scolastica, nel rispetto delle scelte didattiche definite dal collegio dei docenti e nei limiti delle disponibilità di bilancio. Esso, in particolare, su proposta del dirigente scolastico:
 - a) delibera il regolamento relativo al proprio funzionamento;
 - b) adotta il piano dell'offerta formativa, elaborato dal collegio dei docenti, verificandone la rispondenza agli indirizzi generali e alle compatibilità rispetto alle risorse umane e finanziarie disponibili;
 - c) approva i documenti contabili di previsione e rendicontazione delle spese;
 - d) delibera il regolamento della scuola, che definisce i criteri per l'organizzazione e il funzionamento dell'istituzione, per la partecipazione degli studenti e delle famiglie alle attività della scuola, nonché per la designazione dei responsabili dei servizi;
 - e) approva l'adesione della scuola ad accordi e progetti coerenti con il piano del-

l'offerta formativa.

2. Il consiglio della scuola dura in carica tre anni scolastici ed è rinnovato entro il 31 ottobre successivo alla sua scadenza.
3. In sede di prima attuazione della presente legge, il regolamento di cui al comma 1, lettera a), è deliberato dal consiglio di circolo o di istituto uscenti. Decorsi sei mesi dal suo insediamento, il consiglio della scuola può adottare modifiche ed integrazioni al regolamento deliberato ai sensi del presente comma.
4. Nel caso di persistenti e gravi irregolarità o di impossibilità di funzionamento o di continuata inattività del consiglio della scuola, il direttore dell'ufficio scolastico regionale provvede al suo scioglimento, nominando un commissario straordinario che resta in carica fino alla costituzione del nuovo consiglio, che deve avvenire non oltre 60 giorni dalla data di scioglimento.

ART. 5

(Composizione del consiglio della scuola)

1. Il consiglio della scuola è composto da undici membri. Di esso fanno parte il dirigente scolastico, quattro docenti, quattro genitori, il direttore dei servizi generali e amministrativi e un rappresentante dell'ente tenuto per legge alla fornitura dei locali della scuola. Negli istituti del secondo ciclo dell'istruzione i rappresentanti dei genitori sono due, e sono chiamati a far parte del consiglio altrettanti rappresentanti degli studenti. Il regolamento della scuola può prevedere, in relazione alle dimensioni e alla complessità dell'istituzione, l'aumento dei componenti fino a un massimo di quattro unità suddivise, in modo paritetico tra genitori e docenti negli istituti del primo ciclo dell'istruzione, ed in misura pari ad un genitore, uno studente e due docenti negli istituti del secondo ciclo dell'istruzione. Nel caso degli istituti comprensivi di cui all'articolo 2, comma 2, ivi incluse le scuole interne alle istituzioni educative, il regolamento prevede l'aumento dei componenti del consiglio secondo i criteri indicati nel precedente periodo assicurando, per quanto possibile, eventualmente anche a rotazione, la rappresentanza di ciascuna tipologia scolastica presente nell'istituto.
2. Le modalità di elezione delle rappresentanze dei docenti, dei genitori e degli studenti sono stabilite dal regolamento della scuola, prevedendo che ciascuna di tali categorie elegga esclusivamente i propri rappresentanti.
3. Il consiglio della scuola è presieduto da uno dei genitori di cui al comma 1. Il presidente, d'intesa con il dirigente scolastico convoca il consiglio e ne fissa l'ordine del giorno. Il consiglio si riunisce altresì su richiesta di almeno la metà più uno dei suoi componenti.
4. Il direttore dei servizi generali e amministrativi svolge anche le funzioni di segretario del consiglio della scuola. Non ha diritto di voto per le delibere riguardanti il bilancio e il conto consuntivo. Per le medesime delibere, non hanno altresì diritto di voto gli studenti minorenni che fanno parte del consiglio della scuola.
5. Il consiglio della scuola può decidere che alle sue sedute partecipino, senza dirit-

to di voto, soggetti esterni scelti in ambito educativo, sportivo, culturale, sociale ed economico.

ART. 6

(Collegio dei docenti)

1. Il collegio dei docenti è composto da tutti i docenti, di ruolo e non di ruolo, in servizio nella scuola, nonché dai docenti a contratto e dagli esperti che svolgono incarichi per gli insegnamenti facoltativi ed opzionali secondo quanto previsto dalle norme in vigore. Nel caso degli istituti comprensivi, di cui all'articolo 2, comma 2, ivi incluse le scuole interne alle istituzioni educative, il collegio è articolato in sezioni, per ciascun tipo di scuola presente nell'istituto.
2. Il collegio dei docenti ha compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività didattiche ed educative. Esso provvede, in particolare, alla elaborazione, secondo i principi di cui all'articolo 1, comma 5, del piano dell'offerta formativa, comprensivo delle attività educative e didattiche, sia obbligatorie che facoltative ed opzionali, sulla base dell'orario per esse previsto dalle norme emanate in attuazione della legge 28 marzo 2003, n. 53.
3. Sono rimesse all'autonomia del collegio dei docenti le forme di articolazione interna ritenute idonee allo svolgimento dei propri compiti. Tale organizzazione del collegio è recepita dal regolamento della scuola.
4. Il collegio dei docenti è presieduto e convocato dal dirigente scolastico, che stabilisce l'ordine del giorno dei lavori. Il collegio si riunisce altresì su richiesta di almeno un terzo dei suoi componenti. Il presidente del collegio è coadiuvato da un vice presidente, da lui scelto tra i docenti di ruolo, al quale può delegare specifici compiti.

ART. 7

(Organi di valutazione collegiale degli alunni)

1. I docenti, nell'esercizio della propria responsabilità professionale, valutano gli alunni, periodicamente ed alla fine dell'anno scolastico, in sedi collegiali e secondo modalità organizzative coerenti con i percorsi formativi degli alunni stessi indicate dal regolamento della scuola.

ART. 8

(Partecipazione e diritti degli studenti e delle famiglie)

1. Le istituzioni scolastiche, nell'ambito dell'autonomia organizzativa e didattica riconosciute dalla legge, valorizzano la partecipazione alle attività della scuola degli studenti e delle famiglie. Sono garantiti i diritti di riunione e di associazione.
2. Salvo quanto previsto dall'articolo 5, il regolamento della scuola può stabilire altre forme di partecipazione dei genitori e degli studenti. Si applica anche ai genitori quanto previsto per gli studenti dall'articolo 2, commi 9 e 10, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249.

ART. 9

(Organi di autovalutazione dell'attività di istituto)

1. In ogni istituzione scolastica è istituito un organo di autovalutazione dell'attività di istituto, che opera nel quadro del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, tenendo conto delle indicazioni dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) di cui all'articolo 2 del medesimo decreto legislativo. Il predetto organo, su indicazione del consiglio della scuola, si collega a rete con i corrispondenti organi di altri istituti. L'organo di autovalutazione è costituito con delibera del consiglio della scuola ed è composto dal dirigente scolastico, che lo presiede, da un genitore e da un docente, diversi da quelli che fanno parte del consiglio della scuola, nonché da un soggetto esterno all'istituzione scolastica esperto nel campo della valutazione.

ART. 10

(Comitato per la valutazione del servizio dei docenti)

1. Resta fermo, anche ai fini della valutazione dell'attività di insegnamento svolta sulla base degli appositi contratti di formazione e lavoro previsti dall'articolo 5, comma 1, lettera e), della legge 28 marzo 2003, n. 53, il comitato per la valutazione del servizio dei docenti, di cui all'articolo 11 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297. Nel caso degli istituti comprensivi, di cui all'articolo 2, comma 2, ivi incluse le scuole interne alle istituzioni educative, deve essere comunque assicurata la presenza di docenti di ciascuna delle tipologie di scuola comprese nell'istituto.

ART. 11

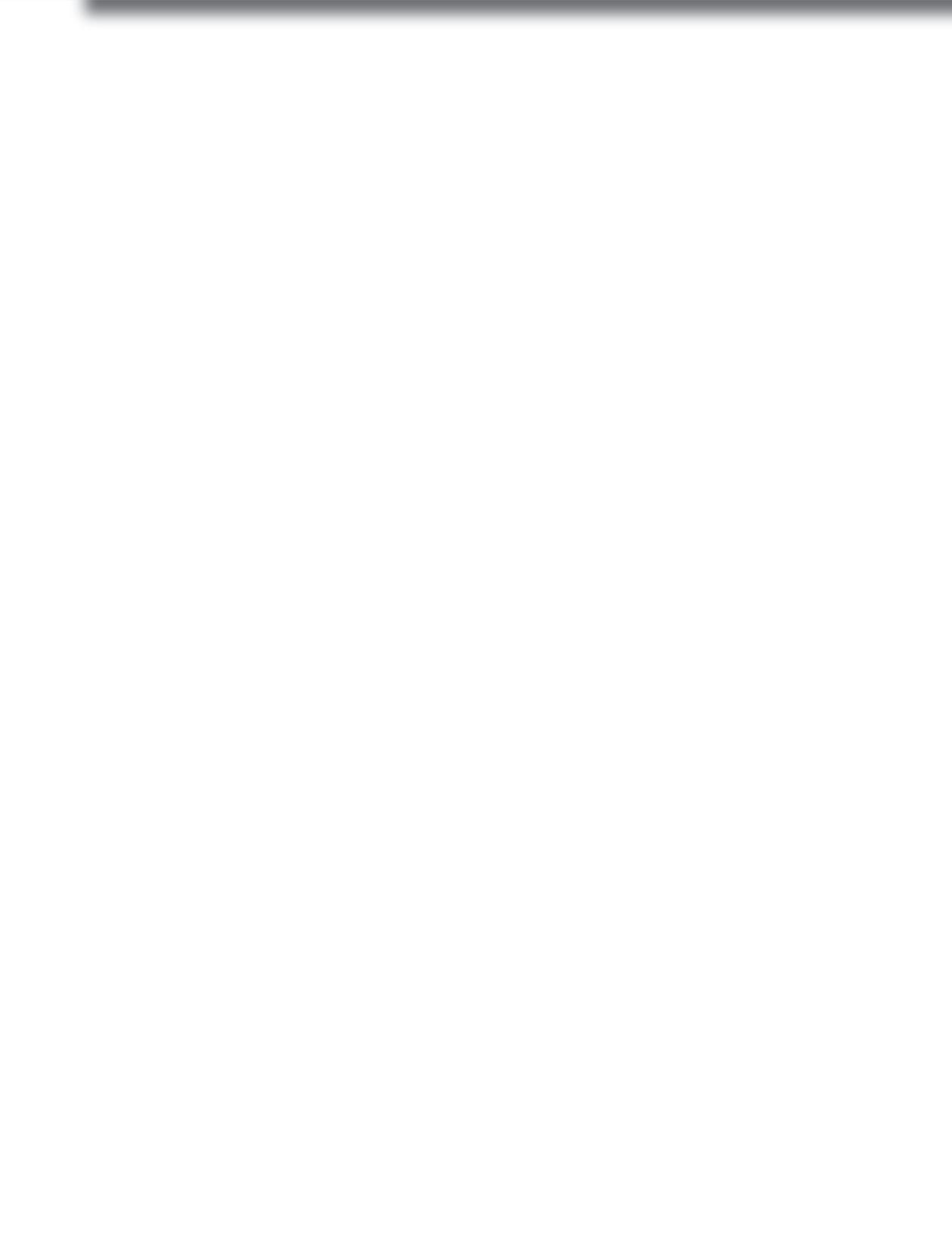
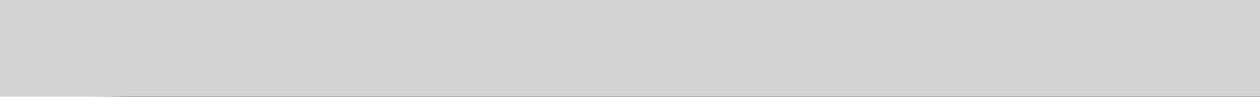
(Disposizioni finanziarie)

1. La partecipazione agli organi collegiali previsti dalla presente legge non comporta la corresponsione di compensi o gettoni di presenza. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definite le modalità per consentire ai genitori e agli studenti lavoratori di fruire di permessi lavorativi per la partecipazione ai lavori degli organi collegiali di cui fanno parte.
2. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

ART. 12

(Abrogazioni)

1. Sono abrogate le disposizioni di cui alla parte I, titolo I, capi I, V, VI e VII, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e successive modificazioni, incompatibili con la presente legge.



- Quaderno n. 1** Scuola italiana, scuola europea?
Dati, confronti e questioni aperte
Prima edizione maggio 2002; seconda edizione dicembre 2002; terza edizione marzo 2003
- Quaderno n. 2** L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?
Un sistema nazionale di valutazione
per una scuola autonoma e responsabile
Prima edizione novembre 2002; seconda edizione settembre 2003; terza edizione ottobre 2005
- Quaderno n. 3** Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Prima edizione settembre 2003; seconda edizione dicembre 2003
- Sintesi Q. n. 3** Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Prima edizione settembre 2003
- Quaderno n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Prima edizione maggio 2004
- Sintesi Q. n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Prima edizione giugno 2004

- Seminario n. 1** Moratti-Morris
Due Ministri commentano la presentazione
dell'indagine P.I.S.A.
Prima edizione gennaio 2003
- Seminario n. 2** La scuola in Finlandia
Un'esperienza di successo formativo
Prima edizione gennaio 2005
- Seminario n. 3** Il futuro della scuola in Francia
Rapporto della Commissione Thélot
Atti del seminario internazionale di TreeLLLe
Prima edizione maggio 2005
- Seminario n. 4** L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola
Atti del primo seminario del ciclo:
"Per una scuola autonoma e responsabile"
Prima edizione luglio 2005
- Seminario n. 5** Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability
Atti del primo seminario del ciclo:
"Per una scuola autonoma e responsabile"
Prima edizione novembre 2005

- Ricerca n. 1** La scuola vista dai cittadini
Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti del sistema scolastico
Prima edizione maggio 2004; seconda edizione ottobre 2005

GRAFICA E STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

PRIMA EDIZIONE

GENOVA - NOVEMBRE 2005