

Il Governo della scuola autonoma¹

di Giorgio Allulli

Gli organi collegiali nella scuola 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 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 è venuto 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 *adhocratico*, 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.

Tuttavia 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 curricoli.

Neanche il varo formale della autonomia, che è stato realizzato con il DPR 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 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. Anche il Piano dell'Offerta formativa, che dovrebbe rappresentare il programma di gestione strategica dell'Istituto, è più che altro concepito come il luogo in cui vengono riportate le varie iniziative che intende condurre l'Istituto; nel Piano confluiscono progetti ed iniziative che sono il frutto della sensibilità di singoli docenti, o del Capo d'Istituto, o del Collegio docenti, 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, ecc.). 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

¹ Ripreso in parte dall'intervento per il seminario di Treille: *Il Governo della scuola autonoma: responsabilità ed accountability*

non viene verificato l'impatto di queste iniziative sul curriculum degli alunni. Il rischio è quello di favorire l'autoreferenzialità delle istituzioni scolastiche.

E' stato avviato dunque un processo di ridefinizione normativa degli organi collegiali della scuola, che dura ancora oggi; nel frattempo all'obiettivo iniziale, favorire la partecipazione dei cittadini al governo della scuola, 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 da una ricerca LUISS 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.

Recentemente il governo ha approvato una delega al ministro Fioroni che entro 12 mesi dovrà mettere mano alla riforma degli organi collegiali d'istituto, fermi alla versione del 1974. Sarà riformata la composizione del Consiglio d'istituto: in futuro, le scuole potranno prevedere "la possibilità di far partecipare agli organi collegiali e rappresentanti delle autonomie locali, delle università, delle associazioni, delle fondazioni, delle organizzazioni rappresentative del mondo economico, del terzo settore, del lavoro e delle realtà sociali e culturali presenti sul territorio". Le scuole potranno dotarsi di un Comitato tecnico che avrà il compito di supportare e monitorare la corretta attuazione del Piano dell'offerta formativa. Il governo sta inoltre introducendo attualmente alcuni emendamenti al c.d. disegno di legge "Bersani-ter".

Il dibattito sulla riforma degli Organi collegiali si snoda all'interno di un quadro dinamico e ancora notevolmente fluido di revisione istituzionale della *governance* del sistema scolastico. Dovrà tenere conto anche del ruolo che assumeranno le Regioni alla luce del nuovo titolo V della Costituzione. Va dunque allargata la discussione anche agli organi territoriali.

E' però del tutto evidente che il ruolo degli organi collegiali resterà condizionato dai margini di autonomia attribuiti alla scuola. Come si diceva in precedenza 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.

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. Qualche primo segnale è stato dato nella Legge finanziaria, che ha introdotto un fondo unico per la scuola, superando la precedente distinzione dettagliata per capitoli, e successivamente nel decreto Bersani, che concede la possibilità per le scuole di ricevere erogazioni liberali.

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.