

Dibattito in Aula : prime battute

Edscuola

07-03-2002

Il Dibattito alla Camera

Netto il contrasto tra maggioranza e minoranza già dalle prime battute del [dibattito in Aula](#)

Il dibattito in Aula, già previsto per l'11 marzo, viene anticipato al 4 marzo 2002:

"(04.03.02) GIOVANNA BIANCHI CLERICI, Relatore per la maggioranza. Onorevoli colleghi, il provvedimento che la Commissione cultura propone al voto dell'Assemblea è volto a rinnovare la disciplina relativa agli organi di governo delle istituzioni scolastiche, alla luce delle rilevanti innovazioni di carattere ordinamentale intervenute nel corso degli ultimi anni. Finalità preminente dell'intervento è quella di ridefinire la composizione, le funzioni e le responsabilità degli organi collegiali operanti in seno alle scuole, per consentire loro il pieno esercizio dell'autonomia amministrativa, didattica, organizzativa, di ricerca e di sviluppo introdotta dall'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successivamente disciplinata dal regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275. Allo stesso tempo, la revisione della disciplina sugli organi collegiali non può non tenere conto delle nuove responsabilità e dei nuovi compiti che sono stati attribuiti agli ex capi di istituto (divenuti dirigenti scolastici, ai sensi del medesimo articolo 21 della legge n. 59 del 1997, e dei successivi provvedimenti attuativi), compiti e responsabilità precisati e resi cogenti dal contratto recentemente siglato con le relative organizzazioni sindacali. Infine, imprescindibile elemento di contestualizzazione della nuova disciplina è il riassetto delle competenze costituzionali in materia di istruzione che, ai sensi del nuovo testo dell'articolo 117, da una parte ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva sulle norme generali in materia di istruzione e alle regioni una potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, dall'altra ha dato rilievo costituzionale all'autonomia delle istituzioni scolastiche già sancita a livello legislativo.

Anche tralasciando altri rilevanti interventi (come il riordino degli organi collegiali nazionali e periferici della scuola, disposto dal decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233) ed a prescindere dalle prospettive delle riforme in itinere, appare comunque evidente la necessità di procedere ad una profonda revisione delle norme vigenti in materia di organi collegiali, che risalgono sostanzialmente al decreto del Presidente della Repubblica n. 416 del 1974, e quindi ad una stagione, culturale e politica - quella dei cosiddetti decreti delegati -, assai distante dalla realtà e dalle esigenze di rappresentanza e di efficienza che emergono dal nuovo contesto. Sull'urgenza di una complessiva riforma della materia si è d'altronde registrato il più ampio consenso tra le forze politiche in Commissione. Passando all'esame degli aspetti procedurali che hanno condotto al testo oggi all'esame dell'Assemblea, va in primo luogo rilevato come tutte le

principali componenti politiche si siano fatte promotrici di proposte di legge di riforma degli organi collegiali: ricordo la proposta di legge n. 774 a firma dell'onorevole Angela Napoli, presentata all'inizio della legislatura, alla quale si sono successivamente aggiunte tre distinte proposte di legge di iniziativa dei rappresentanti dei principali gruppi di opposizione in Commissione (le proposte di legge Grignaffini ed altri n. 1186; Gambale ed altri n. 1954 e Titti De Simone n. 2221) ed una proposta di legge sottoscritta dal presidente della Commissione Adornato e da tutti i rappresentanti dei gruppi di maggioranza (la proposta di legge n. 2010). L'urgenza dell'intervento era d'altronde così avvertita dai gruppi di opposizione da spingerli a richiedere l'inserimento delle proposte di legge nel calendario dei lavori dell'Assemblea all'interno della riserva di tempi e argomenti garantiti alle minoranze dal regolamento.

Concluso l'esame preliminare delle abbinare proposte di legge, la Commissione ha proceduto alla costituzione di un Comitato ristretto cui è stato affidato il compito di svolgere i necessari approfondimenti conoscitivi e di definire il testo da assumere come testo base. Il Comitato ristretto in primo luogo ha proceduto allo svolgimento di un intenso programma di audizioni informali in cui sono state coinvolte tutte le principali organizzazioni sindacali della scuola, numerose associazioni professionali dei docenti e le più portanti associazioni di genitori e studenti, oltre ai rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

Concluso il ciclo di audizioni informali, in seno al Comitato ristretto si è aperto il confronto sulla definizione del testo da adottare come base. Nonostante l'emergere di alcuni significativi punti di convergenza e di mediazione, all'esito di tale confronto è prevalsa la considerazione della non conciliabilità delle posizioni della maggioranza e dell'opposizione su alcuni aspetti, limitati ma decisivi per l'intera impostazione della riforma (in primis il ruolo del dirigente scolastico all'interno del consiglio di istituto) e, quindi, si è dovuto prendere atto dell'impossibilità di giungere alla predisposizione di un testo unificato.

Pertanto, stante l'inserimento delle proposte di legge nel calendario dell'Assemblea su richiesta dei gruppi di opposizione, alla ripresa dell'esame in sede referente, in ossequio alle disposizioni degli articoli 23 e 24 del regolamento, e alle indicazioni fornite dal Presidente della Camera con lettera ai presidenti delle Commissioni permanenti del 10 febbraio 2000, la Commissione ha deliberato di adottare come testo base la proposta di legge sulla quale verteva la richiesta dei gruppi di opposizione, ovvero la proposta n. 1186. L'adozione di tale proposta come base per il seguito dell'esame è quindi avvenuta in applicazione delle norme poste a tutela del diritto delle minoranze a concorrere nella definizione degli argomenti da trattare in Commissione ed in Assemblea, e non corrispondeva ad un'indicazione di maggiore condivisione dei suoi contenuti rispetto alle proposte di legge abbinare.

Il vincolo relativo all'adozione del testo base non poneva d'altronde limiti formali al potere di emendazione del testo da parte della maggioranza, così com'è poi effettivamente avvenuto tramite l'approvazione di una serie di emendamenti che hanno profondamente modificato il testo della proposta di legge n. 1186 avvicinandolo sostanzialmente a quello della proposta n. 2010, benché permanga una serie di significative differenze scaturite a seguito del dibattito in seno al Comitato ristretto ed all'accoglimento di alcune

osservazioni, anche dei rappresentanti dei gruppi di opposizione.

Il testo emendato è stato quindi trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva per acquisirne il prescritto parere. La XI Commissione (Lavoro) e la XII Commissione (Affari sociali), nonché la Commissione parlamentare per le questioni regionali non hanno espresso il parere, mentre la V Commissione (Bilancio) ha espresso parere favorevole con una condizione recepita dalla Commissione (si veda l'articolo 10 del testo della Commissione stessa). La I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso parere favorevole con una condizione ed una osservazione. In particolare, la condizione - non recepita nel testo presentato in Assemblea - richiede di rendere meno puntuali e specifiche le disposizioni relative alla composizione ed alle modalità di convocazione del collegio della scuola e alle modalità di individuazione del garante dell'utenza, nonché le modalità di convocazione del collegio dei docenti, per non comprimere eccessivamente l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Il parere della I Commissione investe direttamente un nodo fondamentale della riforma proposta, in cui si confrontano la necessità di garantire l'autonomia delle istituzioni scolastiche con quella, altrettanto rilevante, di garantire regole certe ed omogenee su temi che, per la loro centralità ai fini della progettazione e dell'attuazione della nuova autonomia, non sembra possano essere lasciati a una regolamentazione disomogenea e potenzialmente arbitraria, in particolare per quanto riguarda le garanzie di rappresentanza. L'individuazione delle forme per il suo recepimento avrebbe, quindi, imposto la riapertura di un confronto generale sull'insieme del provvedimento e sugli equilibri tra i diversi organi. La maggioranza della Commissione ha ritenuto non opportuno comprimere tale confronto nell'ambito dei tempi ristretti tra l'espressione del parere e il termine ultimo utile per la conclusione dell'esame in sede referente, stante il suo inserimento nel programma dell'Assemblea a partire da oggi, 4 marzo.

Sulle questioni toccate dal parere della I Commissione, pertanto, ci si è riservati di operare una successiva riflessione ai fini della discussione in Assemblea, con l'impegno a valutare e promuovere opportune modifiche delle norme in oggetto, per accentuarne il carattere di principio.

Va, inoltre, segnalato il parere favorevole con condizioni e osservazioni del Comitato per la legislazione, che peraltro si era espresso sul testo base prima delle modifiche apportate dall'approvazione degli emendamenti. In particolare, va evidenziato che molte delle condizioni e osservazioni di tale parere non appaiono utilmente riferibili alla nuova formulazione del testo. Risulta, invece, riferibile anche alla nuova formulazione la richiesta di utilizzare la tecnica della novella al vigente testo unico delle disposizioni relative alle scuole di ogni ordine e grado. Sul punto, la Commissione ritiene di procedere ad un'ulteriore riflessione, per verificare la possibilità di conferire al Governo una delega per l'aggiornamento e il coordinamento delle norme del testo unico.

Al termine dell'iter sommariamente descritto, la Commissione ha licenziato per l'Assemblea il testo oggi in discussione.

Esso si basa sull'assunto di fondo che il nuovo assetto degli organi di governo delle istituzioni scolastiche debba valorizzare l'autonomia ad esse attribuita sulla base di un ristretto nucleo di disposizioni generali, valide sull'intero territorio nazionale e per tutti gli ordini e i gradi di scuole, cui si affiancano alcune disposizioni di principio che le regioni e

le singole scuole potranno attuare secondo le rispettive e differenziate esigenze e competenze.

Nell'impostazione proposta, la nuova disciplina ridefinisce la composizione, le funzioni e i poteri degli organi delle istituzioni scolastiche autonome sulla base dei criteri di libertà, semplicità e responsabilità, lasciando peraltro alle singole istituzioni ampio spazio per esercitare la propria autonomia tramite l'apposito regolamento della scuola e le altre competenze attribuite ai diversi organi.

L'articolo 1 stabilisce i principi generali cui si ispira l'intervento legislativo. Sono, in primo luogo, individuati i soggetti che concorrono al governo delle istituzioni scolastiche e il rapporto tra norme statali, potestà legislativa delle regioni e autonomia delle istituzioni scolastiche.

Assai rilevanti sono i principi fissati dal comma 4, che richiama, tra l'altro, la necessità di valorizzare la funzione educativa dei docenti, il diritto all'apprendimento e alla partecipazione degli studenti, la libertà di scelta dei genitori e il patto educativo tra famiglie e docenti.

L'articolo 2 individua gli organi di governo delle istituzioni scolastiche, oggetto dei successivi articoli, ivi compreso il dirigente scolastico, i cui compiti essenziali, definiti dalla legislazione vigente, sono richiamati all'articolo 3.

L'articolo 4 disciplina le competenze fondamentali del consiglio della scuola, che è organo di indirizzo e programmazione delle attività dell'istituzione scolastica. Tra i compiti più rilevanti ad esso attribuiti si possono segnalare, oltre all'approvazione del bilancio, la deliberazione del regolamento della scuola - cui è demandata la definizione della maggior parte degli aspetti attinenti al funzionamento dell'istituzione stessa - e l'approvazione di eventuali accordi tra la scuola e soggetti esterni. Il piano dell'offerta formativa è, invece, predisposto dal collegio dei docenti e sottoposto all'adozione del consiglio della scuola, al fine di verificarne la rispondenza agli indirizzi generali e alle compatibilità rispetto alle risorse umane e finanziarie disponibili.

La composizione del consiglio della scuola è oggetto dell'articolo 5, che fissa in undici il numero dei componenti. Oltre al dirigente scolastico ed al direttore dei servizi generali e amministrativi - che assumono la carica di presidente e di segretario del consiglio - ne fanno parte in primo luogo i rappresentanti dei docenti, dei genitori e, nella scuola secondaria superiore, degli studenti. Il numero di tali rappresentanti è di tre genitori, tre docenti e due studenti nelle secondarie superiori, cinque genitori e tre docenti nelle altre scuole. Si prevede, inoltre, che faccia parte del consiglio anche un rappresentante dell'ente locale tenuto per legge alla fornitura dell'edificio.

Con disposizione innovativa si prevede poi che il genitore che ha ottenuto più voti assuma la funzione di garante dell'utenza. Questi, tramite strumenti quali risoluzioni o documenti di altra natura, è chiamato a rappresentare in via continuativa il punto di vista e le esigenze degli utenti del servizio scolastico. Il garante, inoltre, presiede il nucleo di valutazione del servizio disciplinato dall'articolo 9.

L'articolo 6 definisce i compiti del collegio dei docenti, cui sono attribuite le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività didattiche ed educative, provvedendo in particolare all'elaborazione del piano dell'offerta formativa. Il collegio,

che è presieduto dal dirigente, potrà liberamente definire le forme di articolazione interna che parranno ad esso necessarie per il migliore svolgimento delle proprie funzioni.

L'articolo 7 demanda al regolamento della scuola la definizione delle sedi collegiali e delle modalità con cui i docenti procedono alla valutazione periodica e finale degli alunni.

L'articolo 8 stabilisce, in via di principio, che le istituzioni scolastiche debbono valorizzare la partecipazione degli studenti e dei genitori alle attività della scuola, demandando, ancora una volta, al regolamento della scuola le forme attraverso le quali tale partecipazione si realizza. È, inoltre, esteso ai genitori il diritto di riunione e di assemblea già previsto per gli studenti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 249 del 1998.

L'articolo 9 istituisce, presso ciascuna scuola, un nucleo di valutazione del funzionamento dell'istituto. Tale organismo, di cui fanno parte il garante dell'utenza, che lo presiede, un docente ed un esperto esterno, ha il compito di valutare l'efficienza e l'efficacia del servizio scolastico, anche alla luce delle priorità fissate dall'istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione.

L'articolo 10, inserito in recepimento del parere della Commissione bilancio, dispone che dall'attuazione della legge in discussione non debbano derivare oneri per il bilancio dello Stato.

Infine, l'articolo 11 reca l'abrogazione delle norme del testo unico relative ai previgenti organi collegiali delle scuole.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, in qualità di relatore del provvedimento vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sulle riflessioni politiche che hanno guidato l'azione della maggioranza parlamentare nel disegno dei nuovi organi di governo delle istituzioni scolastiche. Il modello immaginato prevede che accanto ad una figura caricata di importanti responsabilità di gestione e coordinamento (il dirigente scolastico) si collochi un organismo di indirizzo e programmazione altrettanto forte (il consiglio della scuola) al cui interno la componente dell'utenza, soprattutto quella di genitori e studenti, è significativamente valorizzata. Al loro fianco c'è il collegio dei docenti dotato delle prerogative, competenze didattiche ed articolazioni organizzative prima elencate. Il nucleo di valutazione del servizio e gli organi di valutazione collegiale degli alunni completano questo sistema orizzontale, ma diversificato nell'attribuzione delle responsabilità. Infatti, tutti gli organi di governo interagiscono e cooperano all'insegna di quell'obiettivo di riconduzione della responsabilità in capo al soggetto che la detiene, obiettivo tante volte invocato e raramente raggiunto nella vita della scuola e di ogni altra istituzione pubblica.

Peraltro, la scelta di assegnare la presidenza del consiglio al dirigente non smentisce, a nostro avviso, l'impostazione della proposta di legge stessa i cui principi ispiratori si riassumono nel tentativo di conciliare positivamente la riconduzione delle responsabilità e le garanzie di rappresentanza. Il garante dell'utenza, ossia di tutte le componenti della vita scolastica, rappresenta in questo senso una sorta di contraltare alla figura del dirigente scolastico e delle forti competenze che, come ricordato, la legislazione gli affida. Quella del garante è una figura, peraltro, del tutto innovativa nell'ordinamento scolastico e la scelta di

affidare questo ruolo delicato ad un genitore è un segnale, non solo simbolico, della volontà di superare l'ostacolo della fievole partecipazione delle famiglie alla vita della scuola.

Quanto alle preoccupazioni di tutela e di osservanza alle disposizioni costituzionali attualmente in vigore, ritengo che esse saranno accolte positivamente nel corso dell'esame in aula. D'altronde, è sempre stato intendimento del relatore e della maggioranza la proposizione di un modello di organi di governo che si limitasse ad indicare alcuni, pochi, principi fondamentali, demandando, poi, ai regolamenti della singola istituzione la disciplina di tutti gli aspetti che coinvolgono la quotidiana conduzione della scuola.

Mi sembra, peraltro, che sia salvaguardato anche lo spazio di un intervento legislativo per le regioni che rilevano la necessità di far valere la propria potestà concorrente. In conclusione, come relatore per la maggioranza ritengo che le soluzioni delineate nella proposta di legge oggi al nostro esame - così come modificata nel corso dei lavori in Commissione - raggiungano lo scopo di superare l'ordinamento vigente, ormai obsoleto nel contesto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, e di ridisegnare un moderno sistema di organi di governo in grado di restituire alla scuola un ruolo centrale nella formazione dei giovani e nello sviluppo sociale e culturale del paese (Applausi dei deputati dei gruppi della Lega nord Padania e di Forza Italia).

PIERA CAPITELLI, Relatore di minoranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, presidente della VII Commissione, la proposta di legge che ci stiamo accingendo ad esaminare si colloca nel quadro delle controriforme della scuola proposte dall'attuale maggioranza e si richiama unicamente al governo delle istruzioni scolastiche, omettendo ogni riferimento effettivo alla partecipazione e alla collegialità.

Vorrei fare qualche osservazione sul testo della Commissione, al fine di rendere conto delle ragioni che ci hanno indotto alla presentazione di un testo di minoranza. Al di là di marginali e confuse mascherature, il progetto di legge approvato dalla VII Commissione riporta la scuola italiana a prima del 1974, cioè a prima dei decreti delegati.

Con esso viene cancellata, come un fatto esclusivamente negativo, l'esperienza, sicuramente complessa e contraddittoria, della partecipazione democratica di genitori, studenti ed operatori scolastici al governo della scuola, per affermare in sua vece, in forme autoritarie mai sperimentate in precedenza, una gestione burocratica e verticistica del processo educativo. Un processo che per sua natura postula la partecipazione e la collegialità, viene isterilito e ingessato in forme e in procedure prioritariamente affidate alla responsabilità del dirigente scolastico. Ricordiamo che il dirigente scolastico, oltre ad assicurare, in base alle disposizioni legislative vigenti, la gestione unitaria dell'istituzione e la sua legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio, così come è anche titolare della contrattazione sindacale a livello di istituto.

Con la proposta della maggioranza, come se non bastassero tutti quei compiti, si propone che il dirigente scolastico presieda, non più soltanto il collegio dei docenti, ma anche il consiglio della scuola. Con il progetto di legge al nostro esame si vuol ridurre ad una finzione il consiglio della

scuola (ad esempio con l'esclusione degli ATA) ed anche ad un simulacro la partecipazione di genitori ed alunni. Si espungono di fatto gli organi di rappresentanza dei genitori e degli studenti, che potranno essere riproposti, non in virtù della loro previsione di legge, ma solo se le scuole (ricordiamo che i loro regolamenti sono approvati a maggioranza semplice) lo riterranno opportuno.

In questo quadro, appare puramente strumentale e diversiva la discussione che si è aperta nel centrodestra sulla maggioranza affidata alle componenti esterne del consiglio. Infatti, in quell'organismo - per come è stato congegnato, presieduto, attivato, riassunto e rappresentato dal dirigente scolastico - la rappresentanza dei genitori e degli studenti risulta totalmente svuotata.

Nessun ruolo viene assegnato agli studenti, che non vengono riconosciuti neppure come utenti: si tratta di un ruolo che, evidentemente, dovranno conquistare con le loro lotte, a cominciare da quella per la difesa e per l'applicazione del loro statuto.

Ma torniamo al dirigente. Esso viene indicato come titolare di funzioni di indirizzo e di programmazione e, contemporaneamente, di quelle di gestione e di coordinamento. Il progetto respinge, in tal modo, l'esigenza, universalmente avvertita, di distinguere e separare le funzioni, prospettando la più sfrenata sovrapposizione delle medesime ed evocando in tal modo scenari di conflittualità nelle scuole.

Non sappiamo come recepiranno i dirigenti scolastici la prospettazione del loro nuovo profilo professionale, male probabilmente! Siamo, infatti, convinti che la maggioranza di loro apprezzi il significato e il ruolo della partecipazione democratica come condizione unica per un governo efficace della complessità che caratterizza il funzionamento di ogni scuola. Inoltre, molti di loro hanno serie conoscenze in materia di organizzazione del lavoro. Conoscono, ad esempio, le applicazioni alla scuola delle teorie della qualità totale e sanno che certe forme di autoritarismo sono destinate a suscitare ingovernabilità e conflitti devastanti e, quindi, la più totale inefficienza. Ma, forse, ciò è quello che persegue l'attuale Governo.

Con la nostra proposta di legge, avendo la maggioranza in Commissione respinto ogni proposta sostanziale di modifica da noi avanzata, riproponiamo un'organica riforma della democrazia scolastica, coerente con le esigenze della recente autonomia e con la necessità di rafforzamento del sistema pubblico dell'istruzione.

La nostra proposta è rivolta innanzitutto al paese e alla scuola e vuole significare che l'alternativa all'annullamento della vita democratica delle istituzioni scolastiche è possibile. Essa, a partire dal dibattito che svolgeremo in quest'aula, dovrà crescere, dovrà essere discussa nelle scuole e dovrà affermarsi domani nel governo del paese.

Il testo che si sottopone all'esame della Camera dei deputati contiene le disposizioni relative agli organi collegiali per le istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica e di autonomia. Molti principi in esso contenuti potranno essere utilmente utilizzati nella definizione dei regolamenti a livello delle singole scuole.

Le norme che proponiamo sostituiscono le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 416 del 1974.

L'obiettivo è quello di attribuire funzioni, poteri e responsabilità ad organi non monocratici, che mettano in grado le istituzioni scolastiche di

esercitare, nell'ambito del sistema nazionale pubblico dell'istruzione, l'autonomia amministrativa, didattica, organizzativa, di ricerca e di sviluppo prevista dall'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

La nostra proposta si inserisce in un disegno di profonda riforma del sistema scolastico, che si collega inoltre al decreto legislativo 6 marzo 1998, n. 59, sulla dirigenza scolastica, e al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233, sulla riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, di recente congelati da un decreto-legge governativo. Ciò, peraltro, dopo che il Governo si era assunto la grave responsabilità istituzionale di non dare loro attuazione.

L'analisi dell'OCSE, compiuta per valutare l'insieme delle riforme avviate nel sistema scolastico italiano, mette in risalto la necessità di garantire, nel nostro paese, un processo di cooperazione tra tutte le componenti delle scuole - insistiamo sul termine «cooperazione» -, anche per affrontare le possibili situazioni di conflitto attraverso un processo decisionale democratico che permetta di risolverle nell'interesse degli studenti e della scuola.

D'altronde, l'esercizio dell'autonomia scolastica, previsto dall'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, richiede una legge che attribuisca funzioni, poteri, responsabilità agli organi dell'ente autonomo. È, quindi, necessario compiere alcune scelte, valide per tutto il territorio nazionale e previste in norme di carattere generale. Nell'ambito di tali scelte, le singole istituzioni avranno ampio spazio per esercitare la propria autonomia, discutendo e votando l'apposito regolamento.

Il testo della maggioranza tradisce tale esigenza perché, spazzando via tutta l'esperienza della partecipazione, affida ad una improbabile attività regolamentatrice delle scuole anche materie che, per loro natura, non possono che avere una valenza nazionale. Ad esempio, è possibile che in alcune scuole esista il comitato dei genitori e in alcune altre no? Oppure che in alcune scuole gli studenti possano ricorrere contro i provvedimenti disciplinari ed in altre no? Solo alcuni esempi per dimostrare la difficoltà di mettere in pratica le proposte confluite nel testo di maggioranza.

Nella nostra proposta, l'articolo 1, in attuazione delle norme generali che regolano il sistema nazionale di istruzione, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, stabilisce l'oggetto di applicazione delle norme e recepisce il principio della cooperazione tra le varie componenti, nel rispetto delle differenziate esigenze formative e della conseguita autonomia.

L'articolo 2 elenca gli organi delle istituzioni scolastiche e fissa il principio della separazione tra le funzioni di indirizzo e di controllo, da un lato, e le funzioni di gestione, dall'altro. Si tratta di un principio già previsto dalla normativa generale relativa all'organizzazione della pubblica amministrazione. Non è inopportuno ricordare a tale proposito che il decreto legislativo n. 165 del 2001 attribuisce le funzioni di indirizzo e di controllo ad organi di natura politica e le funzioni di gestione ai dirigenti. A tale riguardo, il testo governativo è solo foriero di conseguenze pesanti.

L'articolo 3 disciplina le competenze dell'organo di indirizzo e controllo per eccellenza: il consiglio dell'istituzione; l'articolo 4 ne stabilisce la composizione e la durata.

L'articolo 5 riguarda l'organo tecnico e professionale con competenze

generali in materia didattica: il collegio dei docenti; sono previste forme di articolazione che ne garantiscano il funzionamento rispetto alle fondamentali competenze di natura disciplinare, di programmazione didattica e di valutazione.

L'articolo 7 garantisce - ripeto: garantisce - la costituzione di organismi di partecipazione dei genitori e degli studenti lasciando le scelte delle forme e delle modalità al regolamento di istituto; ribadisce inoltre il diritto di riunione e di assemblea per gli studenti, stabilito dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, ed estende tale diritto ai genitori.

L'articolo 8 disciplina la funzione di verifica e di valutazione del collegio dei docenti per l'attività didattica; prevede, altresì, la costituzione di un'apposita commissione per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico.

L'articolo 9 stabilisce le modalità di adozione e modifica del regolamento dell'istituzione; si prevede per le decisioni la maggioranza dei componenti dell'organismo. La cosa è ignorata, invece, nel testo della maggioranza ove una qualsiasi maggioranza dei partecipanti alla riunione può assumere decisioni in materia.

L'articolo 10 contiene, infine, le disposizioni abrogative e l'indicazione di una delega per le necessarie modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.

Queste sono le nostre proposte, nella speranza che ci sia ancora qualche possibilità che il testo della maggioranza recepisca anche il lavoro svolto dalla minoranza nella quale ci sono persone, come ve ne sono nella maggioranza - questo non è da escludersi -, che conoscono profondamente il mondo della scuola e ne apprezzano la vita democratica (Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e Misto-Comunisti italiani).

TITTI DE SIMONE, Relatore di minoranza. Signor Presidente, il testo approvato dalla Commissione cultura in materia di organi collegiali, a nostro avviso, peggiora profondamente la normativa vigente. Già la scelta di modificare il titolo del testo base in discussione in Commissione con il titolo «Norme concernenti il governo delle istituzioni scolastiche» evidenzia, a nostro avviso, come, di fatto, si stia tentando di depotenziare il senso e il ruolo che gli organi collegiali hanno avuto in questi anni. Istituiti nel 1974, gli organi collegiali rappresentavano un obiettivo di un movimento che aveva contribuito alla democratizzazione della scuola. Certamente, non saranno stati perfetti e il loro funzionamento nella pratica avrebbe potuto essere migliorato, ma non certo nel senso indicato oggi dalla maggioranza con il testo che si è deciso di sottoporre all'esame dell'Assemblea.

Nelle istituzioni degli organi collegiali si era registrato un passo importante verso la democratizzazione della società e della scuola italiana.

I principi di partecipazione e responsabilità, l'uno contraltare dell'altro, rappresentavano una nuova stagione in cui il confronto e la dialettica avrebbero portato le varie componenti della scuola ad esercitare il diritto-dovere democratico di partecipare al governo della cosa pubblica.

Oggi, con questa proposta della maggioranza si devasta profondamente questa concezione democratica. Per tali ragioni, nel corso dei lavori della

Commissione, noi abbiamo ritenuto assolutamente inconciliabili le diverse posizioni espresse nella discussione sulle varie proposte di legge e, quindi, fin dall'inizio, abbiamo considerato che, viste queste filosofie così opposte, non si potesse arrivare alla definizione di un testo unico. Per questi motivi, noi riproporremo nella discussione di domani in Assemblea una nostra proposta di legge alternativa.

Nella proposta della maggioranza la scuola diventa a tutti gli effetti un'azienda e, come tutte le aziende, ha un padrone, che è il dirigente scolastico, con una concezione che mortifica profondamente tutte le altre componenti. Il dirigente scolastico assume su di sé tutti i poteri, ed è a sua volta ricattabile nel suo lavoro dal Governo centrale, dal punto di vista del posto di lavoro. Vi è un consiglio di scuola che non è altro che un consiglio di amministrazione, il quale, su proposta del dirigente scolastico, ha il compito di decidere i criteri per la partecipazione degli studenti e delle famiglie alle attività della scuola. Non vi è una rappresentanza di tutte le componenti della scuola, perché nel consiglio della scuola manca il personale ATA.

Nonostante il consistente movimento che si sta opponendo a una interpretazione della scuola dell'infanzia come istituzione assistenzialistica e priva di funzioni educative, nel testo del relatore si propone nuovamente la dizione di scuola materna. Abbiamo un dirigente scolastico che presiede tutto ciò che c'è da presiedere nella scuola, e addirittura si prevede anche l'esclusione di alcuni soggetti che vivono la scuola, a fronte dell'introduzione di soggetti esterni nel Consiglio della scuola, come il rappresentante dell'ente tenuto alla fornitura dei locali. C'è una iperrappresentanza dei genitori, che noi contestiamo profondamente, laddove nella scuola superiore diventa maggioritaria rispetto a quella degli studenti.

Il testo che noi intendiamo presentare in alternativa a quello del relatore per la maggioranza - che altro non è che la nostra proposta di legge - si pone l'obiettivo di disciplinare le modalità e l'organizzazione del governo delle istituzioni scolastiche al fine di garantire la gestione democratica e collegiale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e la libertà di insegnamento: a nostro avviso, quest'ultima nel testo della maggioranza può essere pericolosamente attaccata con la nascita di figure ambigue e, quindi, pericolose, come quella del garante dell'utenza. Al contrario, la nostra proposta si ispira ai principi di democrazia, di partecipazione e di trasparenza, e valorizza la partecipazione di tutte le realtà che contribuiscono a formare l'articolato mondo della scuola. In un momento in cui la scuola è sottoposta a continui e ripetuti interventi di controriforma che, oltre a generare confusione e incertezze, la spingono verso un aziendalismo che non condividiamo, noi intendiamo rilanciare una scuola finalizzata allo sviluppo della persona.

È necessario rilanciare l'unitarietà del sistema scolastico nazionale e la salvaguardia di tutte le scuole, in ogni luogo e di ogni ordine, e ricondurre l'autonomia all'autogoverno. L'autonomia, quindi, si deve rispecchiare nelle forme simboliche e organizzative della scuola, nell'idea e nei contenuti di una comunità di autogoverno. Ciò presuppone, fermo restando il carattere nazionale del sistema, una gestione partecipata, plurale e democratica dell'istituzione scolastica, intesa come una funzione fondamentale dello Stato laico e pluralista. Gli organi collegiali

rappresentano organismi preziosi, ma negli anni sono stati svuotati di funzioni reali e indeboliti. Crediamo, invece, che sia importante rilanciare la partecipazione e la facoltà decisionale dei soggetti che nella scuola vivono e operano, prevedendo forme di gestione non gerarchica e burocratica anche degli aspetti amministrativi delle scuole.

A nostro avviso, la scuola non può essere equiparata, nel suo funzionamento, ad un'azienda, ad una fabbrica, rendendola subalterna alle esigenze del mercato, anche nella sua organizzazione e nella sua gestione.

Per noi, la scuola è il luogo della conoscenza e della relazione, è uno spazio di cittadinanza che assolve al compito fondamentale di formare il cittadino, uomo o donna.

Gli alunni, sin dalla scuola dell'infanzia, devono imparare a incontrare gli altri e le altre, a decodificarne le modalità comunicative, a confrontarsi con le diversità e le uguaglianze, con i diversi punti di vista e le diverse esigenze dei singoli.

Gli organi collegiali sono, a nostro parere, il luogo dove le componenti delle diverse realtà scolastiche si incontrano, si ascoltano e insieme costruiscono, nella concretezza di ogni singola e specifica situazione, l'istituzione scolastica.

Il testo alternativo che proponiamo si compone di nove articoli e tende, tra l'altro, ad innovare e valorizzare il ruolo di alcuni istituti degli organi collegiali che, invece, nel testo di maggioranza vengono profondamente mortificati. Prime tra tutti, per le scuole superiori, sono l'assemblea degli studenti e l'assemblea dei genitori, che diventano, a tutti gli effetti, organi delle istituzioni scolastiche (l'assemblea degli studenti e dei genitori quali parti rilevanti della vita e della gestione democratica e collegiale della scuola).

All'articolo 1 si definiscono oggetto e finalità della proposta di legge che si ispira ai principi di democrazia e trasparenza per la definizione dei meccanismi di autogoverno delle istituzioni scolastiche.

Con l'articolo 2 si individuano gli organi di autogoverno e le funzioni del dirigente scolastico, che deve comunque agire nel rispetto della libertà di insegnamento e delle competenze degli altri organi collegiali. (...)

Domani esamineremo gli altri articoli, volevo solo rilevare che la Commissione (Affari costituzionali) ha espresso un parere favorevole con un'osservazione che ha un peso, che spero venga rilevato nel modo giusto dall'Assemblea. Infatti, si viene a toccare un nodo fondamentale relativo ad una esasperazione dell'autonomia che comprime la garanzia di rappresentanza, sostanzialmente mette in atto una regolamentazione disomogenea e potenzialmente arbitraria di questa rappresentanza e istituisce la figura del garante dell'utenza, che rischia di esercitare un'ingerenza profonda nella libertà di insegnamento.

Concludo dicendo che in Commissione abbiamo svolto 60 audizioni e da queste è emerso, in modo molto evidente, che, di fronte a questa vostra proposta di riforma, non vi è il consenso di coloro che nella scuola vivono e operano.

Di queste impressioni, di queste considerazioni il Governo e questa maggioranza, ancora una volta, non hanno voluto tenere conto. Noi, invece, pensiamo che sia il caso di opporsi alla vostra controriforma in Parlamento e nella società, perché crediamo, insieme al movimento che si sta mobilitando in queste settimane, che ci sia bisogno di aprire nel nostro paese un nuovo processo, per una scuola democratica laica, per il diritto

universale all'istruzione, per la libertà di insegnamento, per una scuola includente e non delle disuguaglianze, come volete voi. (...)

VALENTINA APREA, Sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca. Signor Presidente, colleghe e colleghi, il Governo ha deciso di intervenire soltanto in sede di replica perché stiamo discutendo un'iniziativa parlamentare e, quindi, ha ritenuto di dovere ascoltare e seguire il dibattito, così da prendere atto anche che il testo della Commissione, presentato e illustrato dall'onorevole Bianchi Clerici, sostanzialmente modifica la prima proposta Grignaffini.

Certamente stasera non entrerà nel dettaglio dell'articolato del testo della Commissione, ma vorrei soltanto ricordare che il Parlamento interviene in una materia, quella degli organi collegiali, con una riforma assolutamente urgente e necessaria. È stato ricordato come tale riforma sia stata oggetto di un lungo dibattito parlamentare, anche nella scorsa legislatura, e, dunque, il Governo ha tutto l'interesse a che il Parlamento decida in tempi rapidi e giunga all'approvazione della legge.

La partecipazione come criterio guida alla gestione della scuola pubblica oggi si iscrive - come è stato detto, ma lo crediamo anche noi - in un contesto profondamente cambiato, caratterizzato da più innovazioni: l'autonomia didattica e organizzativa, la dirigenza scolastica, il decentramento istituzionale. Ecco perché la riforma degli attuali organi collegiali, come è stata presentata dalla relatrice di maggioranza, tiene conto di questa cornice istituzionale e per questo il Governo esprime un parere ampiamente favorevole sul testo, ancorché siano stati annunciati emendamenti e modifiche che terranno conto anche dei pareri espressi dalle altre Commissioni.

In particolare, il Governo apprezza il fatto che si attribuisca ampio spazio all'autoregolamentazione delle scuole, in modo da riaffermare in senso sostanziale il principio dell'autonomia organizzativa. Il Governo apprezza altresì il fatto che il dirigente scolastico, figura di controllo e responsabile di gestione, presieda il consiglio della scuola, in modo da garantire allo Stato, di cui è funzionario, ai cittadini, verso i quali è responsabile dei risultati e agli insegnanti, di cui deve tutelare e valorizzare la libertà di insegnamento, cioè la capacità professionale e didattica, l'applicazione dei principi di efficacia e di efficienza all'organizzazione e al funzionamento della scuola.

Il Governo apprezza anche la significativa rappresentanza delle famiglie e l'istituzione della figura del garante per l'utenza che, in qualità di presidente del nucleo di valutazione, farà parte anche del consiglio della scuola. Il Governo apprezza ancora che il consiglio della scuola veda per la prima volta la presenza anche di rappresentanti esterni, in particolare del rappresentante degli enti locali, ai quali la Costituzione e la legge assegnano compiti sempre più incisivi nell'offerta formativa e nella predisposizione dei servizi di supporto alla sua attuazione.

Il Governo apprezza il fatto che l'intero impianto garantisca e rafforzi la libertà di insegnamento, intesa come capacità di interpretare i bisogni - è stato appena affermato anche dall'onorevole Garagnani - degli studenti e delle famiglie, all'interno delle finalità e degli obiettivi definiti dallo Stato.

Il Governo condivide anche l'opportunità di istituire un organo di

autovalutazione della qualità della scuola, in modo da rendere più evidente ed operativa la dimensione della responsabilità che, comunque, non può essere disgiunta dall'autonomia, sia organizzativa sia didattica e, in particolare, il raccordo con l'istituto nazionale della valutazione.

Il Governo condivide, infine, l'indicazione fornita dal provvedimento in riferimento ai diritti di partecipazione e di associazione delle componenti, dei genitori e degli studenti, ed il rimando all'autonomia regolamentare per l'indicazione, invece, delle modalità di partecipazione delle diverse componenti alla vita della scuola.

Esprimiamo, dunque, un giudizio estremamente positivo. Ci auguriamo di poter contribuire alla migliore elaborazione della legge, anche in quest'ultima fase di revisione emendativa. Seguiremo i lavori con attenzione; abbiamo tutto l'interesse a che questo ramo del Parlamento licenzi al più presto il provvedimento. Grazie, Presidente, grazie, onorevoli colleghi."