

Edizioni Conoscenza

# Articolo 33

N. 10 OTTOBRE 2024



## **I CINQUANT'ANNI DEGLI ORGANI COLLEGIALI TRA RIFORMA E CONTRORIFORME**

**Convegno Nazionale organizzato  
dalla FLC CGIL e Proteo Fare Sapere  
per i 50 anni degli organi collegiali**



**SOMMARIO****I CINQUANT'ANNI DEGLI ORGANI COLLEGIALI  
TRA RIFORMA E CONTRORIFORME**

Convegno Nazionale organizzato dalla FLC CGIL e Proteo Fare Sapere  
per i 50 anni degli organi collegiali

## INTRODUZIONE

**DALL'EREDITARIETÀ DEI DECRETI DELEGATI  
A UNA NUOVA PARTECIPAZIONE**

Massimo Baldacci

Presidente nazionale Proteo Fare Sapere, pag. 5

**PER UNA RIFORMA DEGLI ORGANI COLLEGIALI DI SCUOLA**

Armando Catalano, centro nazionale FLC CGIL, pag. 8

## INTERVENTI

**ORGANI COLLEGIALI E SCUOLA:  
QUALE FORMA DI GOVERNO NELLA POST-EDUCAZIONE?**

Roberto Serpieri, docente Università Federico II di Napoli, pag. 17

**MODELLI DI PARTECIPAZIONE SOCIALE E ORGANI DI SCUOLA**

Bruna Zani, docente Alma Mater Università di Bologna, pag. 28

**SINDACATI, CONTRATTAZIONE,  
E ORGANI COLLEGIALI DELLA SCUOLA**

Mario Ricciardi, docente Alma Mater Università di Bologna, pag. 37

**PROPOSTE PER UNA NUOVA FUNZIONALITÀ  
DEL COLLEGIO DOCENTI**

Enrico Panini, ex segretario generale FLC CGIL, pag. 45

**COLLEGIALITÀ E LAVORO COOPERATIVO**

Dario Missaglia, comitato tecnico-scientifico nazionale Proteo Fare Sapere, pag. 50

## OPINIONI

**DIRITTO ALLO STUDIO E PARTECIPAZIONE**

Martina Lembo Fazio, Unione degli studenti, pag. 55

**LA SCUOLA PUBBLICA È UNA COMUNITÀ, NON UN SERVIZIO**

Paolo Notarnicola, Rete degli studenti, pag. 57

**LA PRESENZA DEI GENITORI,  
OLTRE IL FAMILISMO INDIVIDUALISTICO**

Angela Nava, presidente Coordinamento Genitori Democratici, pag. 59

CONCLUSIONI

**ORGANI COLLEGIALI, LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO,  
IDENTITÀ CULTURALE**

Gianna Fracassi, segretaria generale FLC CGIL, pag. 63

**DALLA SCUOLA ALLA SOCIETÀ,  
IL RILANCIO DI UN PROGETTO DEMOCRATICO**

Christian Ferrari, segretario confederale CGIL, pag. 66

## INTRODUZIONE



INTRODUZIONE

# DALL'EREDITARIETÀ DEI DECRETI DELEGATI A UNA NUOVA PARTECIPAZIONE

**Massimo Baldacci**, Presidente nazionale Proteo Fare Sapere

I Decreti delegati che hanno istituito gli organi collegiali appartengono a una stagione molto diversa dall'attuale. A una fase – quella degli anni Settanta – in cui il clima politico-culturale era ancora favorevole alle forze progressiste, che venivano da importanti conquiste sociali. Sul piano scolastico si possono ricordare la scuola media unificata, la scuola materna statale, il tempo pieno. Su un piano più generale il divorzio, lo Statuto dei lavoratori, le 150 ore (il cui spirito era intrinsecamente connesso ai DDL: in entrambi i casi si trattava di superare la divisione tra scuola e mondo del lavoro).

Il tema della *partecipazione sociale alla gestione della scuola* s'innestava in questo orizzonte di riforma democratica della vita sociale e politica del Paese, e ne rappresentava una coerente prosecuzione nella direzione dell'attuazione dello spirito della Costituzione. Esperienze come quella dei *comitati scuola-città*, voluti da Bruno Ciari a Bologna nella seconda parte degli anni Sessanta, sull'onda della sperimentazione dei Consigli di quartiere, avevano mostrato le potenzialità pedagogiche e democratiche della partecipazione sociale alla gestione delle problematiche scolastiche.

Tuttavia, per quanto concerne i DDL, la carica trasformativa delle forze progressiste fu imbrigliata dal governo nella rete di una vera e propria *rivoluzione passiva*, che produsse un mutamento-restaurazione molto inferiore alle attese. In particolare, erano esigui gli spazi realmente aperti alla gestione sociale. Era grave il limite di un'apertura ristretta ai soli genitori, anziché a un arco più ampio di forze sociali come era nell'ispirazione originaria. Ma era contraddittoria anche una partecipazione ristretta in forme rappresentative sin dai gradi più bassi (i consigli di classe), anziché prevedere per questi la forma assembleare (l'assemblea di classe).

Si pensò però che si aprissero comunque degli spazi di cambiamento democratico, mettendo in conto che questo avrebbe richiesto un lavoro di lunga lena per formare i docenti, i genitori e gli studenti a una partecipazione attiva e consapevole. Ci sarebbe, cioè, stato da pagare un prezzo storico prima di arrivare a un'autentica gestione democratica della scuola. La parola d'ordine era che *la tigre della riforma andava cavalcata*, pur con i limiti e le contraddizioni che la caratterizzavano. E fu sviluppato un lavoro generoso in questa direzione. Tale lavoro si scontrò però con almeno tre ostacoli: la predominanza di genitori di estrazione borghese negli organi collegiali; la permanenza di dirigenti e di insegnanti di orientamento conservatore; la viscosità della burocrazia scolastica.

Con gli anni Ottanta sopravvenne poi un progressivo raffreddamento del clima politico-culturale, e con esso delle condizioni per il cambiamento, che depotenziò la carica delle forze democratiche. Su questo influi certamente anche l'esiguità

degli effettivi spazi di manovra aperti dai DDL, e la loro gestione burocratica da parte dell'istituzione. Ma soprattutto aveva iniziato a muoversi la *controrivoluzione neoliberista*, che alle conquiste democratiche sostituiva le preoccupazioni per la produttività e la competitività del sistema economico. E concepiva così la scuola come subalterna a quest'ultimo. Dagli anni Novanta l'attenzione si è poi spostata sull'autonomia scolastica, che però ha progressivamente subito una curvatura funzionalista, secondo il modello della scuola azienda e delle filosofie manageriali coerenti con l'ideologia neoliberista, per poi irretirsi a sua volta in forma burocratiche.

Gli organi collegiali sono così il lascito di una stagione di riforme democratiche che è declinata, e non di rado sopravvivono in forme burocratiche, svuotate in buona parte del loro spirito originario. Tuttavia, essi racchiudono ancora potenzialità democratiche che non devono essere trascurate, e sarebbe perciò discutibile decretare un loro fallimento senza appello o il loro anacronismo, prevedendone così l'abolizione. Forse il loro fuoco non è del tutto spento. Forse, sotto la cenere cova ancora qualche brace in grado di riaccendere il loro spirito originario.

## Rilanciare gli organi collegiali, rilanciare il ruolo dei docenti

Certamente, la fase odierna è molto diversa, e vede ancora – nonostante la sua crisi – l'egemonia del neoliberismo e delle forze conservatrici, quando non apertamente reazionarie. Oggi rilanciare gli organi collegiali significa riattivare la battaglia per la democratizzazione della scuola. Tuttavia, non si può nascondere che tale rilancio si colloca in un quadro politico-sociale problematico. Se ne devono perciò ponderare attentamente le forme e le direzioni.

Considerato il clima sociopolitico – il predominio di concezioni che vedono la scuola come subalterna al mondo delle imprese e i rapporti di forza sfavorevoli alle forze progressiste –, riformare gli organi collegiali in maniera diretta potrebbe innescare vari pericoli. Per esempio, il tentativo di aprirli a una più ampia partecipazione sociale potrebbe presentare il rischio che tale apertura sia orientata in senso unilaterale ed economicista (con l'ingresso di *stakeholder* imprenditoriali, come è avvenuto per l'università). Si potrebbe rischiare, così, di inasprire la subalternità della scuola al mondo economico, e di produrre una ulteriore compromissione degli spazi di democrazia scolastica.

Il rilancio degli organi collegiali e della gestione democratica della scuola, forse, potrebbe evitare di avventurarsi immediatamente verso una riforma (ossia, verso una "guerra di movimento"), per passare preliminarmente da una gramsciana *guerra di posizione*. Si tratterebbe, cioè, di dare vita a una battaglia culturale volta a risvegliare le sensibilità democratiche e a riattivare le forze progressiste rispetto al tema della partecipazione scolastica.

In questo quadro, si potrebbe pensare a definire obiettivi intermedi, quali: valorizzare comunque le potenzialità democratiche degli organi collegiali; imprimere una curvatura democratica all'autonomia scolastica, e al rapporto docenti-dirigenza, superando l'attuale modello funzionalista e manageriale; stimolare il mutamento d'atteggiamento dei genitori e il rilancio del loro associazionismo democratico; sensibilizzare le forze politico-sindacali (la CGIL); et al.

La priorità potrebbe essere quella di rilanciare il ruolo dei docenti nella gestione democratica della scuola, rispetto al concorso delle forze esterne. Tale priorità non discende da un'ottica corporativa, ma da una precisa valutazione politico-pedagogica. Se si vuole che gli insegnanti possano attuare una educazione democratica e formare le cittadine e i cittadini di domani, essi non possono essere soggetti a un rapporto autoritario con l'amministrazione scolastica

e con la dirigenza (sarebbe una contraddizione, che Dewey aveva segnalato). È necessario che gli insegnanti siano agenti a pieno titolo della gestione democratica della scuola. Solo autoeducandosi in senso democratico si possono educare gli altri alla democrazia.

Una determinazione attenta e ponderata delle strategie per rilanciare la partecipazione alla gestione scolastica non ci deve però impedire di riaffermare con forza il quadro dei valori etico-politici entro cui si collocava tale partecipazione. Dobbiamo sempre ricordare questo nesso e vedere gli organi collegiali in questa cornice. Tali valori sono quelli democratici, che la partecipazione era originariamente pensata da realizzare nella concreta vita scolastica. Valori che sono iscritti nella Costituzione, che rappresenta il nostro riferimento ideale. Valori che non dobbiamo stancarci di ribadire con forza e di promuovere con decisione.

La realizzazione di una *Scuola della Costituzione* deve rappresentare la stella polare per orientare il rilancio degli organi collegiali e della partecipazione scolastica, riattivandone prima di tutto lo spirito democratico e costituzionale.

INTRODUZIONE

# PER UNA RIFORMA DEGLI ORGANI COLLEGIALI DI SCUOLA

**Armando Catalano**, centro nazionale FLC CGIL

## La situazione storica in cui nacquero gli organi collegiali

Non crediamo esista qualcuno che non condivida l'analisi secondo cui gli organi collegiali di scuola sono figli di una stagione di grandi avanzamenti in termini di diritti civili e sociali quale fu quella che va comunemente sotto la categoria, ormai divenuta storica, di sessantotto italiano. Fu solo grazie al movimento di quegli anni, nato come studentesco ma tramutatosi presto in operaio e di classe, che storiche rivendicazioni, che agitavano la politica del secondo dopoguerra senza riuscire a passare, bucarono finalmente la resistenza conservatrice che aveva resistito per decenni: parliamo del divorzio e dell'aborto, bandiere radicali e socialiste, ma divenute realizzabili solo grazie a quel vento di svecchiamento delle strutture civili e sociali che il sessantotto italiano innescò.

E di innovazioni ne seguirono altre: l'apertura dei manicomi, lo statuto dei lavoratori, le 150 ore, la magistratura democratica, la salute in fabbrica, la riforma sanitaria, il nuovo giornalismo, non più ritagliato sulle veline fornite dagli uffici governativi.

La denuncia *milaniana* della scuola di classe divenne cosa viva e operante solo dopo il '68, che si appropriò di *Lettera ad una professoressa* per farne una sua bandiera e un suo programma.

Fra questi avanzamenti non possiamo non annoverare anche i Decreti delegati e gli organi collegiali. La scuola veniva contestata come scuola di classe, alla scuola si chiedeva di abbandonare le sue procedure selettive per aprirsi al sociale, al territorio.

## La nascita del movimento e le reazioni

I ceti dominanti si spaventarono. Furono colti impreparati da qualcosa di inedito, che peraltro, stranamente, si innestava su una crescita ininterrotta del Paese che usciva dalle sue radici contadine per entrare definitivamente nella modernità industriale.

Dopo il '45 la Repubblica aveva conosciuto un poderoso sviluppo delle forze produttive e dei rapporti sociali tali da stravolgere ogni assetto che fino ad allora aveva dominato le relazioni umane nel nostro Paese. Nessun aspetto delle relazioni sociali poteva rimanere immutato se mutava la sua base produttiva. Lo stesso movimento delle donne, autonomo nella sua nascita e nel suo procedere, tuttavia nella ventata del '68 trovò un clima favorevole per emergere e svilupparsi. Il '68 fu questo: l'irruzione delle classi subalterne nello scenario sociale politico e la richiesta di appropriarsi di parte di quella ricchezza e di quelle opportunità sociali

che lo sviluppo aveva creato. E nel contesto dell'epoca la veste politica non poteva non assumere la veste dello scontro di classi che uscivano dal guscio e di classi che pensavano di poter perpetuare il proprio dominio mantenendo intatti i valori rurali e tardo borghesi quali erano prevalenti nella prima parte del novecento (liberale poi fascista).

Non siamo qui per fare storia ma sappiamo che la reazione delle classi dominanti fu terribile. Gli equilibri internazionali non consentivano che l'Italia uscisse dal suo guscio di subalternità al cosiddetto schieramento del mondo libero e la paura allora era proprio quella. La DC, che aveva condotto le masse a cultura fascista dentro l'alveo democratico – altro che il MSI di Almirante sempre rimasto fascista al contrario di quel che tenta di accreditare l'attuale Presidente del Consiglio – veniva ritenuta non più in grado di garantire lo schieramento militare Nato: da ciò il terrorismo stragista a cui risposero gruppi di sedicenti comunisti, estranei alla cultura del movimento operaio, che era nato proprio sulle macerie della tattica terroristica ottocentesca per indicare nell'iniziativa di massa delle classi lavoratrici l'unico strumento di avanzamento nelle condizioni date di volta in volta di paese in paese.

Inevitabilmente e oggettivamente le stragi fasciste e il delirio terrorista furono convergenti nell'indebolire tutto il movimento innescato dal '68.

## **La situazione attuale e le possibilità di riforma degli organi collegiali**

Oggi la situazione si presenta quasi a parti invertite. Basta dare uno sguardo allo scenario politico che altro non è che lo specchio di un rivolgimento epocale, punto di approdo provvisorio di ulteriori rivolgimenti che si sono verificati nell'ambito delle strutture materiali delle società avanzate e meno avanzate del pianeta nel corso degli anni novanta e dei primi decenni del nuovo secolo.

L'estrazione del plusvalore si è impossessata di ogni interstizio del nostro vivere quotidiano e la natura non è più al sicuro perché il meccanismo intrinseco della auto-valorizzazione del capitale è tale da non conoscere limite e condizionamento.

La natura intesa come elemento in cui si svolge la vita umana e l'umanità intesa come elemento della natura, sono aggredite e rischiano di perdersi.

L'intelligenza artificiale è l'ultima frontiera. È l'ultimo stadio della penetrazione della scienza nella produzione e, come sono state pervasive nell'intera vita del genere umano le industrie dell'800 e l'informatica del novecento, ancora di più lo sono le applicazioni dell'intelligenza artificiale.

Intendiamoci, tali rivolgimenti sono da salutare positivamente perché l'umano, da quando ha dato vita a sé stesso attraverso il lavoro, cosa che lo distingue dal vivente non umano, ha creato la natura umana che altro non è che la cultura. E questa non può essere arrestata. Non esistono frontiere, oltre le quali per l'uomo c'è il vuoto.

Il fatto è che tali incessanti rivolgimenti, che sono intrinseci al modo di produzione che ha fatto penetrare la scienza dentro la produzione stessa, non sono guidati da un interesse generale e comune al genere umano, piuttosto dall'interesse di una sola parte, quella proprietaria, della società.

Allora l'innovazione non è subordinata immediatamente all'interesse dei produttori ma è subordinata a un meccanismo astratto di estrazione di valore da distribuire in maniera diseguale, sempre più diseguale fra le società e all'interno delle società.

Siamo in epoca liberista dove il sociale è sullo sfondo, il profitto è nell'immediato e le correzioni avvengono solo a tragedie avvenute non pianificando ma guidando e rallentando, se necessario, lo sviluppo.

## La dialettica apertura/chiusura della scuola

Confrontiamo, dunque, ora le due epoche: quella in cui sorsero gli organi collegiali e quella presente in cui ci proponiamo di cambiarli.

In verità, degli anni '70 del novecento abbiamo detto: un poderoso processo di democratizzazione e di svecchiamento dell'*Italiotta* clerico-fascista metteva in questione il rapporto fra le classi e reclamava più spazi di libertà: libertà nel lavoro e libertà nella società. E le riforme che diedero vita al welfare le abbiamo elencate, anche se incompletamente, sopra.

La scuola e l'università furono nell'occhio del ciclone. La nuova intellettualità di massa che nasceva dalla richiesta di più scuola e di più cultura – basti ricordare la scuola media unica, il tempo pieno, le riforme della scuola dell'infanzia e della scuola elementare – non poteva sottostare a procedure superate e inadatte all'irruzione delle masse subalterne nello scenario politico-sociale.

Ma la scuola era *gentiliana*, ritagliata sulle esigenze di classe e rispondente a una base ristretta dello sviluppo delle forze produttive relegate al nord del Paese.

E l'Italia non era più quella del boom economico e dell'unificazione del Paese con lo sviluppo delle reti ferroviarie e autostradali. La scuola era chiusa alla società e occorreva aprirla alla società e fare appropriare il sapere alle classi subalterne.

La risposta contro-egemonica a questa istanza di appropriazione di massa del sapere fu nella scuola il varo dei decreti delegati e l'introduzione degli organi collegiali.

### Gli organi collegiali da strumento di spolticizzazione a strumento di resistenza

Gli organi collegiali nacquero con grandi speranze. L'irruzione del sociale nelle strutture scolastiche assunse un aspetto mediato. A scuola entravano solo i genitori e si dava spazio alla rappresentanza studentesca, ma altri soggetti venivano confinati in organismi territoriali, i Distretti scolastici e i Consigli scolastici provinciali (CSPI) che ben presto divennero delle scatole vuote abbandonate al loro destino perché prive di poteri incisivi sulle politiche pubbliche dell'istruzione.

*Gli organi territoriali.* Distretti e Consigli provinciali mobilitavano a ogni scadenza ancora per un decennio i partiti per la costituzione delle liste, ma poi li si lasciava vivacchiare sapendo che il loro potere consultivo valeva sempre meno se non proprio meno di zero.

Al contrario, a livello nazionale il CNPI (Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione) mobilitava in forze i Sindacati della scuola che trovavano il modo, prima che subentrassero le RSU, anche di misurare la loro rappresentatività, al di là del tesseramento, per ogni segmento scolastico, personale ATA, docenti dell'infanzia, elementare, media, media superiore e presidi.

E c'è da dire che se i Distretti venivano rapidamente a deperimento per mancanza di *ubi consistam*, tuttavia i CSPI e i CNPI a lungo mantennero una loro vitalità almeno per una funzione assai significativa che essi assolvevano, cioè quella di esprimersi sulle sanzioni disciplinari costituendo un luogo di esame della liceità dei provvedimenti a garanzia della libertà di insegnamento (per la scuola di base nei Consigli scolastici provinciali, per la secondaria e i presidi nel CNPI).

Distretti, Consigli provinciali, Consiglio nazionale furono lasciati sparire anche perché si pensava di sostituirli a breve con Organismi locali (dell'ampiezza di una ASL) e Organismi regionali, mentre a livello nazionale si sarebbe insediato un CSPI (Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione).

Ebbene, di questo disegno riformulatore e riformatore degli organi collegiali territoriali, previsto dalle leggi Berlinguer del '98 e '99, nulla è rimasto se non la rinascita del CSPI, grazie a una tenace battaglia della FLC CGIL che, tramite un ricorso, impose la re-istituzione del CNPI come CSPI le cui prime e, finora ultime, elezioni si svolsero nel 2015.

Attualmente quel CSPI del 2015 che avrebbe dovuto durare cinque anni in realtà è stato di anno in anno prorogato e ancora oggi vive. Le nuove elezioni si sono svolte il 7 maggio di quest'anno (2024).

E tuttavia qualcosa si è persa per strada: precisamente la funzione di tutela della professione docente che il Consiglio provinciale e il vecchio CNPI assicuravano, sicché essa è sparita per le scuole di base con la scomparsa del CSPI, ma è sparita anche per i docenti delle superiori con la scomparsa del vecchio CNPI dal momento che non è transitata al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione.

Vi è da aggiungere anche che la scomparsa di questi organi territoriali, non sostituiti da quelli pensati dalla riforma Berlinguer del '99, lasciarono la scuola nell'isolamento: non vi erano più agganci territoriali, quali, pur nella loro sterilizzazione, rappresentavano i Consigli Distrettuali e Provinciali, e anche gli IRRSAE, gli Istituti regionali di ricerca e aggiornamento, venivano cancellati per centralizzare anche questo aspetto fino all'attuale Scuola di alta formazione la cui efficacia è tutta da dimostrare. Per non parlare anche della scomparsa, di fatto, di un altro importante supporto per le scuole, che, comunque la si pensi, era rappresentato dal corpo degli ispettori oggi ridicolmente ridotto a poche decine di unità di *nomina regia* senza concorso e senza aggancio alla didattica, ma solo come occhio amministrativo/punitivo del superiore ministero.

*Gli organi di scuola.* Sorte analoga ma diversa subivano gli organi collegiali di scuola. Se è vero che, già dieci anni dopo, la partecipazione genitoriale era asfittica e occorreva faticare per trovare persone di buona volontà a comporre le liste per il Consiglio di Circolo e di Istituto, tuttavia la vita di questo organo ha continuato ad avere un suo senso, e sulla gestione concreta dell'istituto, su più svariate materie, ha avuto e, a nostro parere, continua ad avere un discreto anche se puntiforme e sporadico protagonismo: dalla protesta contro i tagli alle supplenze nel triennio 2010-2011 alla resistenza contro le invadenze "padane" al rigetto delle ingerenze del potere politico<sup>1</sup>. Ci ha colpito qualche mese fa la presa di posizione di un istituto romano che rifiuta il finanziamento per le aule innovative previste dal PNRR in quanto portatrici di una didattica trasmissiva ed etero-imposta: si può discutere il contenuto della posizione del Consiglio di Istituto, ma non si può negare una forza intrinseca che tuttavia questo organo esprime.

Ma dobbiamo essere consapevoli che gli organi collegiali di scuola hanno ricevuto, se non linfa, certamente veste di organi non comprimibili nei loro poteri dalla riforma del Titolo V e dalla riforma autonomistica.

Le scuole sono diventate dal 2001 istituzioni autonome, ma non di una semplice autonomia, concessa per legge e in quanto tale revocabile in ogni

<sup>1</sup> Ricordiamo i casi più recenti di Palermo e Firenze: nel 2019 una professoressa dell'*IT Vittorio Emanuele terzo* di Palermo, Rosa Maria Dell'Aria, 63 anni, docente di Italiano da circa 40 anni, è stata sospesa per 15 giorni dall'ufficio scolastico provinciale dopo che i suoi studenti hanno realizzato un video in cui hanno accostato il decreto sicurezza del ministro Salvini alle leggi razziali del 1938. Nel 2020 il giudice ha annullato la sanzione; nel febbraio 2023 la Dirigente Scolastica Annalisa Savino del *Liceo Da Vinci* di Firenze con una lettera stigmatizza l'aggressione fascista ai danni degli studenti dell'Istituto Michelangelo avvenuta qualche giorno prima. Il Ministro Valditara dichiara «Sono iniziative strumentali che esprimono una politicizzazione che auspico che non abbia più posto nelle scuole. Se l'atteggiamento dovesse persistere vedremo se sarà necessario prendere misure». Immediate le reazioni: «Si vergogni», «grave censura». La rete studenti medi: «Si dimetta». La mobilitazione delle scuole, la presa di posizione degli istituti, le manifestazioni degli studenti e dei Docenti hanno bloccato ogni iniziativa del Ministro che non ha fatto più nessun passo. Nell'uno e nell'altro caso gli organi collegiali hanno reagito fermamente contro i due Ministri.

momento dalle maggioranze di turno, bensì di un'autonomia costituzionalizzata. L'autonomia delle scuole è intangibile in quanto autonomia funzionale della Repubblica. E allora gli organi collegiali sono asfittici, poco partecipati, ma comunque, seppur risalgono al 1974, sono l'effettività dell'autonomia scolastica. Qualcuno può sanzionare un Consiglio di Istituto che prende posizione contro Salvini, Valditara o una legge che non condivide e anzi rigetta? Nessuno può.

Non dobbiamo dimenticare che per una lunga stagione la formula rituale, "nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche" ha avuto l'equivalenza o addirittura la sua traduzione nella corrispondente formula "nel rispetto delle competenze degli organi collegiali". Vi è stata come una identità di salvaguardia democratica che solo l'esistenza degli organi collegiali ha assicurato.

La stagione a cui ci riferiamo è stata una lunga stagione che va dal 2001 al 2011 con un intervallo di due anni dal 2006-2008, anni in cui solo la presenza degli organi collegiali, traduzione effettuale possibile dell'autonomia scolastica nel frattempo intervenuta, ha potuto costituire punto di non di arroccamento ma di resistenza a stagioni sciagurate per la nostra povera scuola.

Grembiulini, corsi padani, port/fovia, voti, minacce, ingerenze hanno trovato un antemurale negli organi collegiali come strumenti storici, radicati e presenti dell'autonomia scolastica.

Ancor di più questo discorso si attaglia agli organismi organizzativi didattici degli organi collegiali: i consigli di intersezione, interclasse di classe, i dipartimenti, i gruppi di lavoro, il Collegio dei docenti.

Anch'essi hanno vissuto e vivono di vita grama. Ma si può immaginare una scuola senza di essi?

## Cosa non è andato, cosa non va?

Necessariamente su questo ci dobbiamo interrogare. Vi è certamente uno spartiacque in questo cinquantennio che dobbiamo tenere in gran conto: l'autonomia scolastica.

Anche in quel tornante della scuola italiana sorsero grandi aspettative, grandi speranze. Anche perché, a nostro parere, si era partiti con il piede giusto.

L'autonomia si poteva pensare, non affidando alla scuola così come si trovava, *tout court*, la gestione del personale, tant'è che ci si proponeva di accompagnare il processo di autonomizzazione delle scuole con alcuni provvedimenti allora ritenuti indispensabili.

Un organico funzionale era il primo, ma poi anche l'istituzione dei CAS e dei CSI: i primi, Centri di Servizio Amministrativo, prefiguravano un potenziamento degli allora Provveditori sul piano del supporto alle scuole nella dimensione amministrativa; i secondi, Centri di Iniziativa Scolastica, erano pensati per supportare le scuole nella dimensione didattica. Inoltre era prevista la riforma complessiva degli organi collegiali a livello scolastico e territoriale.

Nessuno di questi propositi ha trovato attuazione.

Degli organi territoriali abbiamo detto. Si è ancora in attesa di una loro rinascita e istituzione.

Ma per quanto riguarda gli organi di scuola, essendo essi ancora vivi e operanti, almeno sulla carta, dobbiamo fare un'attenta riflessione sul loro funzionamento.

Hanno funzionato nella scuola primaria con le due ore di programmazione settimanale affidate interamente alla professionalità docente? Non hanno funzionato negli altri segmenti scolastici per la presenza di non professionisti (genitori e studenti)?

Si è fatta confusione fra organi di gestione e organi tecnici?

Rimane una domanda di fondo. Quanto gli organi collegiali restituiscono, in termini di produttività, di soddisfazione professionale, di appagamento lavorativo al singolo docente, al Dirigente scolastico, al personale ATA, ai genitori, agli studenti? È domanda ineludibile a cui occorre dare una risposta plausibile. Perché, un ente, un organo, un soggetto – in questo caso un soggetto istituzionale – o restituisce qualcosa di sé alla comunità oppure viene vissuto come un orpello, un ramo secco di cui ci si deve magari liberare.

## **Gli interventi delle forze politiche nel cinquantennio**

Istituita l'autonomia scolastica, mai davvero decollata, le forze politiche hanno tentato a più riprese interventi, più che riformatori, "de-formatori". Per fortuna nessuno di essi è andato in porto. Ricordiamo.

La riforma Aprea (anni 2001- 2006) con la sua gerarchizzazione della funzione docente e con il suo sostrato aziendalistico (Consiglio di amministrazione, estromissione degli ATA dagli organismi, presenza di esterni nei consigli, presidenza al dirigente scolastico anche dei Consigli di circolo e di istituto, staff dirigenziale).

Il tentativo del Governo Monti (2011/13) con gli statuti alle scuole, l'estromissione degli ATA dai Consigli, l'istituzione degli organismi locali e regionali.

La controriforma della legge 107/2015 con la sua chiamata diretta dei docenti, i bonus premiali previa valutazione dei docenti da parte del Comitato di valutazione con la presenza di esterni e non professionisti, lo spostamento degli indirizzi del PTOF in capo al DS (era in capo al Consiglio di Istituto), la facoltà del DS di nominare il 10% dei docenti come suo collaboratore. Di tutto ciò nei fatti è rimasto solo lo spostamento in capo al DS della determinazione degli indirizzi per la formulazione del PTOF. E non è poca cosa, sul piano dei principi, dal momento che l'individuale, anzi addirittura il monocratico, viene fatto prevalere sul collegiale. Il resto di quella legge, che autodefiniva buona scuola, è stato smantellato dall'azione sindacale.

## **Quali proposte**

Quali proposte per rivitalizzare gli organi collegiali possiamo avanzare?

La FLC CGIL nel dibattito, che si è fermato ormai a 10 anni fa al tentativo riformatore del governo Monti, ha elaborato e avanzato proposte che possiamo riprendere e aggiornare.

*Consiglio di istituto.* Innanzitutto ci chiediamo: quale rapporto con l'esterno in questa fase di imperante liberismo? Non possiamo nascondere il fatto che, che in questa fase di trionfante pensiero che riduce tutto a merce fino a farne il vero feticcio del nostro vivere quotidiano, la fase in cui la scuola subisce una vera e propria aggressione da cui difficilmente si può difendere come, bene o male, ha fatto finora, la presenza di esterni nei Consigli di istituto a noi, oggi, pare assai problematica. Ma non può essere esclusa nella misura in cui è la medesima scuola a scegliere gli interlocutori nella durata e nella dimensione.

Una ristrutturazione degli organi collegiali, poi, non può fare a meno di approfondire quello che è un principio basilare della efficienza delle organizzazioni, e cioè la distinzione delle competenze. Noi pensiamo che gli organismi ibridi, dove la confusione delle competenze regna sovrana, perdano verticalmente la loro funzionalità.

*Consigli di intersezione, di interclasse e di classe.* In questi organi la presenza di non professionisti non ne abbatte l'efficacia e l'efficienza: secondo noi questi sono organismi di carattere professionale che devono essere a disposizione esclusivamente dei professionisti dell'insegnamento e della didattica, dei soli docenti.

Ma ciò non può non accompagnarsi a una ristrutturazione tale da costruire sedi dedicate ai non professionisti con poteri consultivi e di proposta, obbligatoria ma non vincolante. Le assemblee o comitati di genitori e studenti, strutturati, eletti e fatti funzionare con un raccordo stretto con i docenti in sedute specifiche potrebbero dare respiro a una partecipazione che oggi non c'è e che, quando c'è, solo al momento elettorale, assume la forma delle delega e della contestazione dei medesimi eletti a cui tutto è stato delegato e a cui su tutto ci si rimette pretendendo soluzioni personali e non collettive.

*Collegio dei docenti.* Soprattutto oggi, in presenza di quelle che efficacemente Massimo Baldacci ha definito scuole alveari, con numerosissime sedi e con una verticalizzazione di più ordini e di più indirizzi, la funzionalità è saltata. E, parimenti, la stessa professionalità del Dirigente come leader educativo e dei docenti, come membro eminente di collettivi professionali è saltata.

Secondo noi occorrerebbe una sua articolazione in dipartimenti, sezioni, consigli di classe, gruppi di ricerca, sperimentazione e sviluppo, gruppi territoriali incardinati sui plessi e sulle succursali, lavorando preferibilmente per sessioni (due/tre all'anno).

In questa trasformazione il sindacato può avere un ruolo tramite la contrattazione come già, all'indomani del varo dell'autonomia scolastica, esso ebbe insieme all'ARAN, con i contratti del 1999, 2003 e 2007, un ruolo cruciale nel finanziare istituti e attività che altrimenti mai avrebbero visto la luce (commissioni, funzioni obiettivo poi diventate funzioni strumentali, aree a rischio e molto altro).

*La costituzione delle Associazioni territoriali di scuola a rappresentanza plurale.* Noi siamo favorevoli alla costruzione di specifiche Associazioni di scuola. Dobbiamo dirci con chiarezza che le reti di scuola, come concepite dal Decreto sull'autonomia scolastica, possono avere una loro funzionalità come reti di scopo, vocate ad affrontare singole questioni e destinate a scomparire una volta assolto lo scopo per cui sono state costituite. In questo quadro ha anche un senso che esse siano rappresentate dal DS. Ma se si vuole dare un respiro più ampio, una finalizzazione di rappresentanza in un determinato territorio alle scuole di quella zona, occorre procedere alla formazione di associazioni di scuole a rappresentanza plurale con l'obiettivo di esprimere proprie elaborazioni, proposte, rivendicazioni e pareri alle istituzioni corrispondenti. Se poi si costituiscono gli organismi di zona, come prefigurati dalla riforma Berlinguer, le associazioni potrebbero rappresentare il luogo della rappresentanza e dell'interfaccia di quelle medesime istituzioni.

Con elezioni di secondo livello si dovrebbe arrivare alle rappresentanze regionali e nazionale.

## **La nostra iniziativa memorialistico/politica**

La nostra iniziativa non si propone di fare semplicemente rievocazione e memoria di un tempo che fu, anche perché quel tempo ci parla ancora oggi con i suoi lasciti e, banalmente, con questi organi collegiali senza i quali, noi almeno,

non sappiamo più immaginare la scuola, ma vuole avere questo intento: stare in campo ricordando sì, ma stimolando e proponendo.

Ma, attenzione! Noi pensiamo che nessuna proposta, nessuna legge, nessun buon proposito possa avere reale praticabilità se non si creano le condizioni di una partecipazione vissuta e realizzata al fine di rivitalizzare gli organi collegiali. Ci vuole movimento, ci vuole confronto di massa, dibattito, coinvolgimento di tutte le componenti.

È necessario riprendere un discorso sull'autonomia, tornare ai fondamentali di essa, come architettura istituzionale supportata dagli organismi esterni ma lasciata libera nelle sue espressioni di percorso professionale – cosa che oggi è negata da continui e inutili interventi autoritativi e centrali che non spostano di un millimetro la realtà difficile della scuola.

La scuola deve circoscrivere e ritrovare i suoi confini oggi slabbrati da una invadenza di funzioni che non le sono propri, deve essere forte della sua missione di istruzione e perciò capace di essere aperta. Perché quanto più essa si sente invasa tanto più essa si chiude, ma quanto più le viene restituito in termini di prestigio e precisione di compito tanto più essa potrà aprirsi.

Potrà aprirsi e dare ancora più spazio ai genitori che devono ritrovare il protagonismo del collettivo, della visione generale, tramite le associazioni e le autorganizzazioni, piuttosto che ridursi e permanere al solo, pur necessario, interessamento familistico. Necessario ma angusto se non attinge l'altezza del bene/scuola come bene comune.

Può avere negli studenti una forza vitale che in un ritrovato protagonismo e una accresciuta consapevolezza fa fare passi avanti a una comunità educante basata sulla partecipazione democratica. Ci sentiremmo di dire che fra la caterva di temi che vengono strumentalmente scaricati sulla scuola da una società smarrita, invecchiata e in crisi di identità, la componente studentesca oggi sembra essere l'unico mondo vitale che porta dentro la scuola i temi veri della nuova antropologia del presente: l'ecologia, la natura, la vivibilità, i diritti della persona, la valorizzazione individuale, l'inclusione, l'identità sessuale, la liberazione della donna...

E può aprirsi anche alle forze sociali, in maniera regolata e confacente ai fini della formazione del cittadino e non solo del produttore.

Tale apertura, regolata e non sporadica, è tanto più necessaria quanto più oggi assistiamo all'avanzare di un'idea di scuola funzionalista, cioè funzionale ad altro e non all'istruzione come base e percorso di crescita culturale di formazione ed educazione. È un processo, questo, dell'invadenza e della torsione funzionalista che, se non fermato e regolato, finirà per travolgere le ultime resistenze di una scuola autodeterminata e non eterodiretta.

Ciò richiederà un di più di analisi sui cambiamenti avvenuti dentro e fuori della scuola per approntare gli strumenti utili a una istituzione che oggi resiste, vista la situazione, ma che nel resistere pensa al dopo.

In questo percorso chiarirsi le idee sugli organi collegiali e sul loro ruolo può aiutarci a ricostruire i lineamenti fondamentali della nostra idea di istruzione e del destino della nostra scuola.

Questo è il nostro intento: lavoriamo per gli organi collegiali, per promuoverne una rinascita basata sulla partecipazione, e lavoriamoci con tenacia e non abbandoniamo più l'argomento che langue ed è come dileguato dall'ultima volta che se ne è parlato, ben 10 anni fa, nel 2013. E non abbandoniamolo fino a che non avremo ottenuto risultati.

Non è una esortazione, o meglio, non è solo un'esortazione, è una necessità, una necessità vitale per preparare i tempi in cui ciò potrà trovare realizzazione.

## INTERVENTI



# ORGANI COLLEGIALI E SCUOLA: QUALE FORMA DI GOVERNO NELLA POST-EDUCAZIONE?

Spunti di riflessione e qualche ipotesi verso “rinnovati” organi collegiali.

**Roberto Serpieri**<sup>1</sup>, docente Università Federico II di Napoli

## Una palestra formativa o un'arena decisionale svuotata?

L'interesse per gli organi collegiali nella scuola, ma in genere anche nell'università, ha sempre caratterizzato il mio approccio agli studi e ricerche che ho condotto sulle politiche educative e, in particolare, quelle relative alla governance e alla dirigenza, a partire dalla mia prima ricerca sulle scuole. Svoltata nei primi anni '90 sulla attuazione della riforma della scuola elementare, protrattasi come studio di caso per circa un decennio in una scuola elementare napoletana (Serpieri 2002), partì da una prima ricognizione in quattro scuole (oltre che a Napoli a Roma e Milano e in un più piccolo centro nel Meridione) sulle “micropolitiche” realizzate dalle/gli allora direttrici/ori didattiche/i, concentrandosi sulle modalità di gestione e di governo del collegio docenti, per un intero anno scolastico (Lipari, Serpieri 1994).

Richiamo qui solo i principali risultati che hanno riguardato le pratiche di leadership messe in atto nella conduzione dei collegi e una concezione molto adeguata di come un collegio di professionisti possa e debba funzionare non solo e non tanto per il disbrigo delle, pur complesse e talvolta conflittuali, routine gestionali, quanto come luogo di confronto culturale e, pertanto, anche di formazione professionale.

In altri termini, le decisioni riguardanti, ad esempio, la composizione del team docente per moduli, la riprogettazione delle attività e delle metodologie, anche di valutazione (in quella scuola napoletana c'erano due plessi che funzionavano, per così dire, in modo tradizionale e un altro che sperimentava da anni il tempo pieno e con ampio ricorso a metodologie innovative), venivano prese attraverso l'organizzazione del collegio per gruppi di lavoro e sessioni seminariali. Solo dopo un confronto intenso, anche su visioni e posizioni non coincidenti, la direttrice voleva addivenire a una ipotesi privilegiata di implementazione e, sempre e comunque, in forma sperimentale e sottoposta a verifica. La riflessività collettiva, non solo del singolo professionista, dava luogo a una modalità di organizzazione del collegio docenti in una sorta di modalità *adhocratica*, contraddistinta dalla sospensione, per certi versi, sia delle rigidità burocratiche che delle autonomie professionali (secondo il classico ossimoro della burocrazia-professionale, come si riprenderà più avanti). L'obiettivo era la condivisione professionale di una strategia attraverso adattamenti reciproci e aggiustamenti nel tempo. In definitiva, il collegio dei docenti era praticato e vissuto come una vera e propria palestra formativa e, allo stesso tempo come arena democratica.

<sup>1</sup> Si ringraziano Armando Catalano, Elena De Filippis ed Enrico Panini per i suggerimenti che mi hanno accompagnato nella stesura di questo contributo, fatte salve le mie esclusive responsabilità per le ipotesi qui presentate.

Questo incipit su una ricerca empirica volta a mostrare il funzionamento, per così dire, dal vivo degli organi collegiali (in particolare, il collegio dei docenti che affronta una riforma), ha lo scopo di sottolineare come non solo il disegno istituzionale e organizzativo, ma anche la declinazione in senso più o meno democratico rimandi alla messa in pratica di modalità di governo della collegialità professionale. Posto che, almeno nel nostro Paese, sembrerebbe di poter riscontrare una paradossale scarsa presenza di ricerche esplicitamente focalizzate sugli organi collegiali, per il governo della e nella scuola del pre e post-autonomia (cfr. Martinelli 2022), rimane una costante percezione, che aleggia ormai da decenni nel dibattito professionale e sindacale, scientifico e politico: ovvero, che dalla loro introduzione si sia assistito a un progressivo svuotamento democratico di questa arena decisionale. Non si può qui, naturalmente, generalizzare e considerare attentamente i diversi livelli di rappresentanza espressi da tali organi, non solo riguardanti l'interno delle "mura" scolastiche, ma anche la loro capacità di travalicare tali confini, per ammettere la partecipazione sociale e territoriale di altri attori e altre istanze. Nel senso che perfino la reiterata "lamentela" sollevata da più voci sulla trasformazione delle scuole in "progettifici" in base alla sempre più ampia disponibilità di fondi nazionali e europei con finalità *ad hoc* (ad es., dalle povertà educative alle tecnologie digitali), finisce con l'offrire una fotografia degli organi collegiali visti più come luogo di un frettoloso, per quanto necessario, passaggio di legittimazione di decisioni prese altrove; spesso, peraltro, vissute come calate dall'alto sul concreto esercizio delle competenze professionali e oltre la condivisione delle istanze di partecipazione democratica. E ciò, ancor più paradossalmente, perché troppo spesso i risultati e gli impatti dei progetti finirebbero per non venire adeguatamente utilizzati nelle e dalle scuole attraverso esperienze di valutazione (tras)formativa per il governo del cambiamento; ma resterebbero, piuttosto, anch'essi confinati in un passaggio prevalentemente amministrativo per una sorta di rendicontazione meramente burocratica, anche in barba ai proclami e dettami di una *accountability* di matrice manageriale.

In questa pressoché totale assenza di documentazione e ricerca, quelle che qui si presentano sono alcune riflessioni, talvolta un pizzico provocatorie, da offrire al dibattito sui futuri destini degli organi collegiali attraverso due passaggi:

1. una presentazione di modelli di scuola letti attraverso una matrice che rinuncia a una pretesa neutralità scientificistica, per individuare, invece, i presupposti paradigmatici e, in definitiva, politici dei saperi organizzativi che si confrontano nel campo accademico e istituzionale del governo sulle e nelle scuole (e, più generalmente, delle organizzazioni educative come anche la stessa università);
2. una discussione in termini non tanto di ipotesi modellistica degli organi collegiali rinnovati, quanto, piuttosto, di visione culturale e politica del futuro ruolo della stessa scuola aperta, insieme e tra le altre agenzie formative e territoriali. Laddove l'apertura non è da intendersi solo come *oltre le mura* scolastiche, ma anche come *oltre la materialità* in una combinazione di luoghi sociali, fisici e virtuali, vere e proprie "eterotopie" (Serpieri 2018a), che distinguono quella sorta di *post-educazione* (Serpieri 2018b; 2020) da frequentare, ma anche temere, per la democrazia formativa a divenire.

## Una tipologia di organizzazioni scolastiche: tra contesto e governo

Per comprendere in quale misura gli organi collegiali siano compatibili con una comunità educante democratica, possiamo esaminare una tipologia di organizzazioni scolastiche derivante dall'intersezione di due principali dimensioni analitiche (Tab. 1):

1. il rapporto chiuso/aperto con il contesto;
2. la forma mono/democratica di governo.

Questa tipologia, come è facilmente comprensibile, non ha pretesa di esaustività teorica/empirica poiché da un lato, i paradigmi, le teorie e i quadri concettuali dell'analisi organizzativa offrono un'ampia gamma di scenari interpretativi; dall'altro, comporta in qualche misura una semplificazione della realtà, forzata entro l'astrazione di tipi ideali di weberiana memoria. Cionondimeno, queste due dimensioni ci riportano a due rilevanti problematiche con cui tanto il dibattito scientifico quanto le politiche educative si confrontano in modo sempre più attuale (e per certi versi conflittuale) da almeno mezzo secolo a questa parte. Ovvero, almeno da quando gli assetti istituzionali e gli obiettivi della scuola, che ha caratterizzato l'*età d'oro del welfare* post-bellico, hanno iniziato a subire critiche e attacchi e poi ristrutturazioni e ridefinizioni di stampo neoliberale e neoconservatore, a partire dagli anni '70 nei paesi anglofoni, per poi investire altri sistemi scolastici europei e quello italiano dai '90 in poi (Gunter et al. 2016).

**Tab. 1 - Tipi di scuole tra contesto e governo**

<b>Governo</b>	<b>Monocratico</b>	<b>Democratico</b>
<b>Contesto</b>	<b>Gerarchia</b> <b>Legame forte</b>	<b>Collegio dei pari</b> <b>Legame debole</b>
<b>Sistema chiuso-meccanico</b>	Burocrazia meccanica Scuola monastero-prigione Regola-procedura	Burocrazia professionale Scuola clan-autoreferenziale Fiducia-reputazione
<b>Sistema aperto-organico</b>	Soluzione divisionale Scuola-impresa Prezzo-Standard	Ad-hocrazia Scuola-rete-arcipelago Collaborazione-partnership

La prima dimensione, infatti, per riprendere l'efficace invito "prendere il contesto sul serio" (Ball et al. 2012), riguarda sia una adeguata problematizzazione dei risultati delle scuole in termini di equità e qualità, che la opportunità che le stesse scuole debbano essere ricollocate in un quasi-mercato se non di mercato vero e proprio. L'altra dimensione, poi, della leadership educativa, presentata vuoi come "soluzione" per riformare le scuole secondo i sostenitori delle politiche neoliberali e avversata, invece, come "problema" dai critici di tali riforme, rimanda allo scivolamento da una figura professionale di *primus inter pares* verso un profilo marcatamente manageriale per il governo delle scuole<sup>2</sup>.

Partendo, dunque, per l'esame della tipologia dalla prima casella in alto a sinistra, troviamo quelle organizzazioni che si (rin)chiudono rispetto al contesto esterno, alla comunità sociale più ampia utilizzando sia confini simbolici come codici, linguaggi, procedure per certi versi incomprensibili dagli esterni, sia erigendo vere e proprie barriere all'ingresso, per impedire non solo la penetrazione dal di fuori, ma anche la fuga verso l'esterno. Questo è il regno anche del leader monocratico (o al limite di una élite oligarchica) che sovrintende a una rigida scala gerarchica e che governa mediante l'applicazione e la uniformazione di/una rigorosa disciplina. Gli spazi sono architettati in modo che il controllo sia pervasivo persino sui corpi e i loro movimenti. La scansione di tempi predefiniti e l'applicazione della *regola* rimanda a quei caratteri della standardizzazione dei processi che troverà nella "burocrazia meccanica" dei tempi e metodi la sua più classica configurazione moderna, dalla fabbrica all'amministrazione statale (Min-

<sup>2</sup> Per una sintesi dell'ampia letteratura internazionale su tale questione mi si permetta di rinviare a Serpieri 2008, 2012.

tzberg 1983). Ma che permette di risalire fino a istituzioni educative premoderne come i monasteri, le accademie militari e financo le prigioni dove l'autorità e il potere del leader, l'abate, il comandante, il capo-carceriere, non lascia spazio alcuno a linee orizzontali di governo. È questo, potremmo dire, un caso estremo e non più rintracciabile nella contemporaneità. Ma è davvero così? Quanto, infatti, per conformità disciplinari, costrizioni temporale e spaziali e, talvolta, perfino per derive autoritarie, le nostre scuole si siano effettivamente e definitivamente distanziate da tali logiche risulta, a mio parere, ancora un interrogativo necessitante di più puntuali risposte in termini di ricerche rigorose.

Nel passaggio alla casella in alto a destra, poi, rintracciamo quelle caratteristiche della burocrazia professionale (Mintzberg 1983) che, mentre esaltano l'autonomia decisionale dei professionisti (docenti, ricercatori, medici, ecc.), sono finite nel mirino delle politiche neoliberali accusando le scuole (ma anche le università) di autoreferenzialità, come nella famosa metafora del "secret garden" degli insegnanti brandita nell'Inghilterra del 1960 dall'allora Ministro dell'educazione, Sir David Eccles. Aspetti questi che, peraltro, nel nostro Paese hanno spesso portato ad attacchi più o meno espliciti verso la libertà di insegnamento dei docenti scolastici, e anche universitari, verso cui si è tentato e si tenta di imporre sempre più forme di standardizzazione dei risultati (come attraverso i test Invalsi) per limitarne la discrezionalità professionale. È attraverso quest'ultima, infatti, che si esprime(rebbe) l'auto-governo dei professionisti dell'istruzione, della ricerca, come della sanità, ecc., ovvero quell'autonomia decisionale da applicare a vantaggio degli utenti che si fonda su solide basi di competenza, così come di deontologia, apprese mediante un prolungato e certificato percorso formativo che porta alla standardizzazione delle (loro) capacità. In questo caso, ritroviamo anche la forma "clan" che si costituisce intorno ai criteri della reputazione, della *fiducia*, che solo il collegio dei pari può praticare, condividendo le chiavi dei saperi ma anche i simboli, i rituali, delle professioni e che legittima le transazioni verso l'esterno non potendosi applicare il prezzo (come nel mercato) o la regola (come nella gerarchia). È proprio questa peculiarità organizzativa che nel caso delle università ha rimandato anche alla metafora dell'"anarchia organizzata", che si ritrova spesso anche nelle critiche verso le organizzazioni scolastiche e universitarie; imputandola al fatto che il collegio professionale, per quanto governo (almeno) più democratico, spesso fallisce per il rischio di chiusura della comunità professionale in se stessa, come si è già accennato. Così, dunque, si sono via via ridotte nei sistemi scolastici – mentre sono ancora prevalenti in quelli universitari e del resto anche in Italia – le modalità di elezione democratiche da parte del collegio dei pari per figure di leader apicali e/o intermedi e per ruoli di coordinamento su basi di *expertise* (come per progetti di innovazione, sperimentazione, formazione, ecc.)<sup>3</sup>.

Dedicandoci ora alle caselle in basso, quelle che raccolgono i tipi di organizzazione che si aprono (o sono costrette ad aprirsi) all'ambiente esterno, a sinistra riconosciamo la tipica impresa che si confronta sul mercato per competere e il cui fine principale è il "valore aggiunto" rispetto agli investimenti in termini di profitto. La logica di impresa spinge, infatti, a fare evolvere l'organizzazione da una configurazione (definibile anch'essa) di burocrazia meccanica, laddove i tempi e i metodi della fabbrica rappresentano l'analogo della regola procedurale verso dimensioni più ampie e, soprattutto, verso diversificazioni (verticali-orizzontali)

<sup>3</sup> Si pensi nel nostro Paese alla storia delle figure vicarie, delle figure di funzioni obiettivo/strumentali, ecc. Come in uno scambio di riflessioni Armando Catalano mi ricordava, lo spazio decisionale e di manovra tra collegio professionale e ruolo dirigenziale è stato da sempre un terreno di lotta anche sindacale. Nonostante la presenza di alcune ricerche sui dirigenti svolte nel nostro paese soprattutto nell'epoca dell'autonomia scolastica (Barzanò 2008; Cavalli, Fischer 2012; Cerulo 2015; Fischer, Masuelli 1998; Fischer, Fischer, Masuelli 2002; Serpieri 2012), purtroppo, come per gli organi collegiali, questa dinamica di conflitto è stata poco o per nulla testimoniata.

più adatte alla competizione in un ambiente complesso e turbolento. Sempre nell'ambito di una schematizzazione tipologica, un esempio di scuola che si diversifica verticalmente potrebbe essere rintracciata nell'istituto comprensivo, così come l'adozione di più indirizzi da parte di un liceo potrebbe essere vista come una spinta verso divisioni orizzontali. Naturalmente, visto che il meccanismo regolativo ultimo della forma impresa è il *prezzo*, determinato dall'incontro di domanda e offerta, c'è da chiedersi cosa avviene nei sistemi di istruzione pubblica, dove questo incontro viene "aggiustato" attraverso la spesa statale e/o dei governi locali. La logica privata del successo economico, che è poi quella che permette di coordinare e controllare, ad es., le performance delle divisioni aziendali, così come dei reparti produttivi, ecc., deve essere riversata in un equivalente della mercedenaro, espresso in termini quantitativi, onde giungere a una standardizzazione dell'output anche nel pubblico: il confronto si svolge, in questo caso, attraverso la formula del raffronto tra risultati e costi. La valutazione mediante i test Invalsi (ma anche quella dell'Anvur per le università), ad es., va in questa direzione, permettendo di comparare le scuole con migliori performance con quelle peggiori, pur con le complessità di una "misurazione" solo, per così dire, surrogata del profitto. Così, mentre la scuola-impresa privata deve necessariamente aprirsi alle richieste del mercato, quella pubblica è spinta verso la competizione in un quasi-mercato, per catturare la soddisfazione di utenti – famiglie e studenti – trasformati in clienti. Per questa casella rimane, inoltre, da esplorare la dimensione della forma di governo che, anche per quelle private, ha visto pian piano accostarsi, per poi di fatto sostituirla, la gerarchia manageriale a quella della proprietà; così come anche nel pubblico ha finito con l'introdurre principi, metodi e tecniche gestionali che hanno trasformato il weberiano dirigente-servitore dello Stato, paludandolo sotto la veste del *public management*. E, non da ultimo, richiedendo una maggiore incidenza dimensionale e funzionale delle diverse figure di "middle-management" che sono state sempre più sganciate dal corpo docente col passaggio da formule elettive e/o di rotazione tra i professionisti mediante il ricorso a una cooptazione verticistica (cfr. nota 2).

Il quarto tipo, infine, si configura come un compromesso tra la logica democratica del collegio dei pari – in questo caso non più con quella di sovra-ordinazione, come per la burocrazia meccanica – e quella dell'apertura dei confini organizzativi verso un mercato o quasi-mercato e verso il territorio di riferimento e le sue forme varie di espressione: istituzionale, sociale, pubblica, privata, filantropica, di terzo settore, ecc., e financo locale-globale. È questo il caso della scolarete, che fa della logica della partnership e della collaborazione tra enti e attori diversi la sua principale ragione di essere. In fondo, se nelle due caselle della burocrazia meccanica e della burocrazia professionale risulta vincente la tensione "autarchica" alla chiusura verso l'ambiente esterno, nelle due caselle inferiori la tensione prevalente è verso una qualche forma di "eterarchia" che vede la logica competitiva ridimensionata, se non destituita (Grimaldi, Serpieri 2014). La rete tra partner si regge, infatti, attraverso un insieme complesso di transazioni miste dove ritorna in gioco, oltre il prezzo e la regola, il fondamento fiduciario tra agenzie che non possono e non vogliono predominare le une sulle altre, pena il venir meno del collante principale che le mette in relazione. Per usare una metafora è come se, in presenza di un arcipelago costituito da isole di diversa dimensione e vocazione (ad es., turistica, logistica, estrattivistica, ecc.), il mare che le collega rischiasse di venire prosciugato, man mano che la fiducia e, persino, la lealtà di condivisione venisse posta a repentaglio da una volontà di predominio. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, il tipo della scuola eterarchica, aperta alle partnership e guidata da uno spirito di collaborazione e condivisione in rete, può essere interpretato tradendo questa principale ispirazione democratica. È quanto avviene

nella politica della *system-leadership* di ispirazione neoliberale che ha promosso, invece, una forma organizzativa di rete di scuole che vede, comunque, una linea gerarchica con una sorta di super-leader che esercita il governo del sistema-rete e, quindi, delle altre scuole e dei relativi dirigenti<sup>4</sup>. Insomma, come nella burocrazia professionale, che dovrebbe reggersi principalmente sul coordinamento di equi-ordinazione tra professionisti, il rischio che venga immessa una logica gerarchica di sovra-ordinazione (il leader educativo che da *primus inter pares*, magari eletto, si trasforma in dirigente-manager per salto di carriera) può presentarsi anche in quest'ultimo tipo, ove si incoraggi e/o addirittura si istituzionalizzi una qualche supremazia all'interno della rete eterarchica depotenziandone le potenzialità democratiche. Si pensi a quei progetti espressi nella forma di patti educativi di comunità, dove quest'ultima non può che configurarsi necessariamente come una comunità educativa democratica.

In sintesi, riprendendo la considerazione sulla schematicità della tipologia qui presentata – che può servire come una sorta di modellistica per orientarsi tra scelte di politica scolastica ben diverse nei loro presupposti rispetto a una riattualizzazione degli organi collegiali – si vuole sottolineare come la logica tipologica possa giovare anche di una complementare lettura processuale. Innanzitutto, nel passaggio da un governo monocratico a uno democratico e in quello da una struttura autarchica e confinata a una rete eterarchica le forme organizzative tendono, naturalmente, a propendere verso quella logica dei “legami deboli” contrapposta a quella dei “forti” che si sposa proprio nella direzione dell'incoraggiamento delle forme di innovazione, ricerca e sperimentazione propria di una scuola governata nella forma di un organismo vivente e non come dispositivo meccanico. E, pertanto, un secondo processo organizzativo molto interessante e, anzi, precipuo per il governo democratico e co-partecipato della scuola dovrebbe puntare su quelle forme di coordinamento intra-professionale e tra i professionisti della scuola e gli “altri” significativi (da diverse *expertise* agli utenti, dai decisori politici ai movimenti sociale e financo agli emarginati, ecc.) in grado di adattarsi, modellarsi in modo flessibile e creativo alle contingenze e alle emergenze delle scoperte della comunità educante democratica in rete. Quest'ultima, infatti, non può fare affidamento solo su processi di standardizzazione – sia procedurali, che di risultato, nonché di capacità professionali – ma deve trovare nell'adattamento reciproco su base fiduciaria e di lealtà reciproca tra gli attori in campo, la risorsa prima per assumere la forma di una scuola eterarchica e quindi democratica. E, allo stesso tempo, capace di vestire, quando richiesto, i panni della *ad-hocrazia*<sup>5</sup>, anche per frazioni di essa e/o della rete in cui è inclusa e finalizzata secondo tempi congrui alla sedimentazione ed eventuale nuova istituzionalizzazione degli esiti della ricerca-innovazione.

## **Per non-concludere: quali “rinnovati” organi collegiali per la scuola?**

La tipologia fin qui presentata potrebbe essere letta come il risultato, per così dire “neutrale”, di saperi disciplinari che si rifanno alle cosiddette scienze dell'organizzazione (dall'economia alla sociologia, dalla psicologia sociale ad altre che contribuiscono a definire i tratti del management efficace). A partire dalla foucaultiana coppia concettuale sapere-potere, risulterebbe in ogni caso impensabile non vedere, oltre questa lettura, anche il legame intrinseco che queste teorie, me-

<sup>4</sup> Anche per una presentazione della *system-leadership* si permetta di rinviare a Serpieri 2008.

<sup>5</sup> Per una discussione dei vantaggi del governo attraverso legami deboli e la promozione della *adhocrazia* si veda Benadusi, Serpieri 2000.

todologie e tecniche organizzative stabiliscono con diverse e spesso confliggenti agenzie che scendono in campo per affermare il proprio dominio. Anzi, proprio seguendo Foucault quando suggerisce un “oltre” le dimensioni del sapere e potere nella direzione scaturente dall’interazione tra regimi di verità e tecniche di governamentalità, dobbiamo calarci nella critica della stessa tipologia proposta.

In questo senso, non essendo possibile in questa sede sviluppare l’analisi critica in modo estensivo, basta richiamare proprio la questione della scuola eterarchica che, come già accennato citando il caso del dispositivo della *system leadership*, può essere appropriato in chiave esplicitamente neoliberale. Così le scuole sono pressate all’adozione di logiche di imprenditorialità e competizione, dove la discesa in campo di imprese private (non solo la classica editoria, ad es., ma sempre di più le piattaforme) e di agenzie filantropiche (le fondazioni, ad es.) e di consulenza (e non solo come esperti individuali, ad es.), spesso combinandosi con agenzie pubbliche (in Italia a livello nazionale dall’Invalsi all’Indire, ad es., senza dimenticare quelle di taluni governi locali), creano coalizioni per attingere a risorse economiche, tecnologiche e infrastrutturali, spesso anche di istituzioni sovranazionali (europee, ad es.). Finiscono, così, col dare vita a vere e proprie *egemonie di reti educative* che, in una sorta di circolo virtuoso, rischiano di riprodurre strutture di disuguaglianza col dotare di vantaggi e privilegi taluni territori e comunità locali, a danno di quelli che rimangono confinati in circoli viziosi e in un’area di svantaggio e di povertà educativa allargata. Qui, ovviamente, le “solite” dicotomie nord-sud, aree costiere-interne, aree urbanizzate-rurali, centro urbano-periferie si ibridano e si intersezionano, per così dire, con altre dimensioni sociali come quelle di genere e di etnia.

Per queste reti “vincenti”, pertanto, risulta difficile parlare di comunità educante democratica, così come si potrebbe fare, invece, da una prospettiva che rivitalizzi le ragioni ideologiche, politiche e culturali della partecipazione e della collaborazione sociale contrapposte alla competizione e alla performatività neoliberale che, non si può non ricordare, anche nel nostro paese hanno spesso segnato con grave continuità le politiche educative dei governi e partiti di centro-sinistra con quelle di centro-destra.

È in tale spazio di non-neutralità e di consapevolezza *critica* di come gli stessi modelli istituzionali e organizzativi di scuola possano essere disegnati per fini politici distinti e, anzi confliggenti (del resto la stessa scuola – e anche l’università – della burocrazia professionale sembrava poter funzionare tanto in chiave welfarista quanto in quella neoliberale, attraverso i correttivi di *public management*) che bisogna trovare una collocazione per organi collegiali, in qualche misura, necessariamente “rinnovati” rispetto al trentennio della stagione d’oro della scuola del welfare dopo-guerra.

Qui la partita è, naturalmente, complessa e si può tentare perlomeno di individuare delle linee strategiche, distinguendo tra tre forme di collegialità, a iniziare da quella strettamente professionale del collegio dei docenti. Innanzitutto, le complessità dimensionali e funzionali impongono, in questo caso, un ripensamento in forma, appunto, decisamente, ad-hocratica: l’arena professionale, per così dire, deve rimodellarsi, ma anche riabituarsi a funzionare, in modalità flessibili, specializzate e, però, anche in grado di pervenire a momenti consultivi e decisionali di sintesi. In tal caso, l’organo collegiale può, anzi dovrebbe, suddividersi su base progettuale e di composizione variabile, secondo una temporalità ritmata in base alla risoluzione delle contingenze e finalità cui questi gruppi/task-force ad-hocratici sono chiamati e delegati a dedicarsi. Per funzionare in modo adeguato e, soprattutto, per contribuire alla sintesi nel collegio complessivo dei docenti, non si può negare che occorrerebbero delle competenze professionali, anche queste ad-hoc: facilitatori, coach, expertise più consolidate, ecc. Perché, non prevedere at-

traverso la normativa e lo spazio contrattuale la possibilità di individuare queste figure, senza trascurare la modalità elettiva e, soprattutto, anche di rotazione nei ruoli, per interpretare tali competenze di coordinamento professionale, che sono, inoltre, anche specifiche responsabilità? In tal senso, ci sarebbero interessanti spazi di collaborazione intra e extra scolastici per la formazione in questa direzione e anche – perché no? – per individuare modalità di incentivazione retributiva legati alla messa a regime del funzionamento delle sub-strutture di coordinamento del collegio. Ci si troverebbe dinanzi a un modello di leadership educativa distribuita grazie a una collegialità professionale garantita innanzitutto attraverso processi di attribuzione di ruoli e responsabilità su base sostanzialmente democratica.

In secondo luogo, per gli organi collegiali dove è prevista una rappresentanza anche degli utenti, famiglie e studenti in special modo, bisogna considerare che, nel bene e nel male, una logica valutativa di quasi-mercato, di promozione della scelta in materia di istruzione, ha favorito una adozione di uno scivolamento culturale da logiche di utenza a logiche di clientela. Quanto ciò abbia inciso nella direzione di un progressivo disinteressamento verso la partecipazione democratica è difficile da determinarsi, così come sul progressivo disincantamento, in genere, dalle forme di rappresentanza politica e non solo. E, peraltro, nel caso delle nuove generazioni studentesche, più in particolare, è ancora da comprendere fino in fondo in quale misura quella che propongo di chiamare la *socializzazione 4.0*<sup>6</sup>, quella delle piattaforme social per intenderci, abbia sottratto e possa continuare a sottrarre interesse alla partecipazione studentesca nelle forme istituzionali tradizionali. Oppure, come stanno facendo scoprire le nuove forme di movimento e protesta studentesche e giovanili, in quale misura la partecipazione *via social* possa, invece, anche contribuire alla riattivazione della partecipazione sociale e democratica, in forme che richiedono, molto probabilmente, un ripensamento delle rappresentanze istituzionalizzate. Davvero, per tale direzione non è il caso di pensare e trovare ricette e soluzioni facili: molti spazi di sperimentazione potrebbero aprirsi sulla base di sempre più emergenti esperienze, spesso informali o perlomeno poco istituzionalizzate, di rappresentanza e consultazione sociale e civica, che in vari ambiti dei servizi e del territorio sembrano manifestarsi nonostante la costrizione a una partecipazione “consumeristica”<sup>7</sup> che impongono le agende delle politiche neoliberali.

Insomma, qui entrerebbe di nuovo in gioco il rapporto con il territorio se è vero che tra le ragioni che portarono all’innovazione istituzionale degli organi collegiali si annoverava una visione della scuola tra la «maggior parte degli addetti ai lavori – [come] da riformare profondamente. [Indicando sui] banchi degli imputati, il verticismo gestionale, colpevole di isolare istituti e licei dalla comunità circostante e di trasformare professori e studenti in ‘oggetti’ subordinati alle decisioni di provveditori e presidi» (Martinelli 2021, 41). E così, sull’inserimento di “voci” provenienti dagli Enti Locali e dalla società civile, il territorio avrebbe dovuto garantire quella “gestione sociale della scuola” tanto nei consigli d’istituto, quanto nei distretti scolastici, non a caso questi ultimi visti come un «primo esperimento alternativo alla burocrazia e un modo diverso di essere nella società» (ivi, 42). Insieme coi destini del consiglio provinciale dell’istruzione, tuttavia, questi organi collegiali con una base di rappresentanza territoriale diventano la terza questione: ovvero potremmo dire che qui la partita si fa da un lato, più complessa e, dall’altro, decisamente più politica.

<sup>6</sup> Dopo la socializzazione primaria delle famiglie, quella secondaria delle scuole sono intervenute una terza socializzazione, quella dei media tradizionali, radio, cinema e televisione e ora la quarta con le piattaforme.

<sup>7</sup> Secondo Cristina Grieco, attuale Presidente dell’INDIRE, i genitori pressati dalla performatività imperante passerebbero «da un controllo ossessivo con le chat di classe a una scarsa partecipazione propositiva, perché ognuno pensa più al rendimento del figlio che a far crescere la comunità» (cit. in Cristina Lacava: organi collegiali chi li ha visti?, IO DONNA, 30 marzo 2024).

Intanto, in maniera estremamente schematica, sappiamo che questa partita nei decenni successivi e, paradossalmente, ancor più con la riforma dell'autonomia, è stata decisamente compromessa sempre più a favore di un centralismo burocratico che si è ammantato delle vesti di una governance neoliberale sotto diversi aspetti: dalla figura managerializzata del dirigente scolastico; al progressivo svuotamento – se non addirittura alla sparizione – dei supporti tecnici alla componente professionale, ovvero si parla del corpo degli ispettori anch'essi sempre più destinati a questo tipo di governance gestionale e della mai avvenuta istituzione dei centri di servizio per la sperimentazione, innovazione e formazione. Nel mentre, come sappiamo, si rafforzava la logica di valutazione centralistica con l'Invalsi dei test nazionali e si affidava all'Indire, anche qui come unica agenzia nazionale, la missione di innovazione. Queste mosse, tuttavia, paradossalmente non avvenivano nella prospettiva di un centralismo della burocrazia statale, ma piuttosto in quella di una rivitalizzazione della stessa in termini di *new public management* funzionale alla riconfigurazione progressiva del sistema scolastico in termini di quasi-mercato, finendo col dare luogo «all'attuale predominio di rapporti competitivi e conflittuali fra [scuole e altre] agenzie e all'interno di esse» (Baldacci 2023, 148).

In tal senso, le riflessioni di Baldacci nell'articolo appena citato sul rapporto col territorio appaiono senz'altro decisive anche per i destini di rinnovati organi collegiali, se è vero che «occorre tornare a fare della scuola una comunità democratica collocata in una più ampia comunità sociale improntata a legami di solidarietà e cooperazione» (ivi, 149). La sua proposta si spinge nella direzione “baricentrica” di un riposizionamento per così dire “forte” della scuola nelle reti di agenzie e attori finalizzati a una missione educativa e, giustamente, evidenzia come per operare una tale ripresa di egemonia culturale alle scuole si dovrebbero concedere ben altre risorse, economiche, tecnologiche, edilizie e, naturalmente, di investimento nel corpo professionale. Appare ovvio, infatti, che una collegialità rinnovata potrebbe più adeguatamente indirizzare una missione consona a una scuola intesa come comunità educante *purché* democratica e, pertanto, a garantire una logica eterarchica prevalentemente paritaria e collegiale tra i soggetti delle partnership.

Qui, però mi permetto di inserire più di un dubbio che implica un ridimensionamento del timore verso il “disordine creativo” secondo lo stesso Baldacci (ivi, 147) che, in qualche misura, risuonano di quella «tendenza centrifuga tanto caotica quanto poco funzionale» richiamate da Martinelli (2021, 39) che avrebbero caratterizzato le sperimentazioni e la partecipazione dal basso nella stagione movimentista che ha trovato sbocco nei decreti delegati. Si tratta, a mio avviso, di prendere atto che la *post-educazione* (Serpieri 2018b; 2020) è già qui e ciò implica guardare a ciò che avviene oltre i confini fisici, istituzionali e organizzativi, anche delle stesse reti tra agenzie educative, grazie innanzitutto alle tecnologie dei nuovi media e delle piattaforme social. Oltre, cioè, le stesse letture securitaria e di sorveglianza della governamentalità algoritmica (Terranova 2015; Zubof 2019), non si può non considerare come ivi si danno e si presentano nuovi *non-luoghi educativi*, vere e proprie “eterotopie” foucaultiane (Serpieri 2018a), laddove emergono potenzialità di auto-governo di soggetti, movimenti portatori di etiche resistenti al regime di verità e di governo neoliberale.

L'ipotesi su cui sostenere una riconfigurazione della collegialità educativa e dei suoi organi, pertanto, è che non solo sia estremamente sfidante e problematica una nuova egemonia della scuola in chiave eterarchica, ma che questa non sia nemmeno praticabile e vincente se la scuola non si apre al “fuori” da sé stessa. Interessanti alleanze, probabilmente, potrebbero venire rintracciate grazie alle emergenze dei nuovi movimenti giovanili e studenteschi, da un lato, che rappresentano un collante vitale tra scuola e università, e, dall'altro, proprio verso quest'ultima

agenzia formativa che anche deve ricercare un riposizionamento oltre e fuori dalle politiche neoliberali. E la scuola, se intesa proprio come apportatrice di un punto di vista critico nel senso di riguadagnare la propria egemonia rispetto alle altre agenzie educative, comprese le piattaforme, non può farlo da sola anche perché il suo stesso corpo docente, la sua risorsa professionale deve essere messa in grado di rigenerarsi attraverso un altro potente alleato, quello su base professionale con la stessa università da cui proviene e in cui è formata. Contro il funzionalismo neoliberale che intende stringere scuole e università nell'asse del dominio delle imprese, spazi di ri-formazione delle professionalità docenti, scolastica e universitaria insieme, potrebbero e dovrebbero trovare un sostegno attraverso organi collegiali ridisegnati in modo da garantire questa rinnovata alleanza tra scuola e università, purché sia in grado di intercettare le domande sociali e democratiche dei movimenti studenteschi e non solo. Altrimenti, la possibilità di una soccombenza piena di entrambi i due pilastri istituzionali del sistema di istruzione pubblica al regime di verità e di governo neoliberali saranno ineludibili.

Naturalmente, queste considerazioni finali sono da intendersi come *non* conclusive, ma solo come spunti di riflessione, ipotesi di ipotesi che rimandano a un denso dibattito culturale, scientifico e sociale per sciogliere nodi molto complessi, anche in questo futuro incerto per le attuali sfide politico-sindacali da affrontare. La progettazione, il design istituzionale e organizzativo di rinnovati organi collegiali per la scuola, ma anche per altre agenzie educative, in primis l'università, non potrà non tenere tali sfide in debito conto.

## Riferimenti bibliografici

Baldacci, M., (2023), Per una nuova filosofia del rapporto tra scuola e territorio, in *Paideutika*, E-ISSN 2785-566X.

Ball, S.J., Maguire, M., Braun, A., (2012), *How schools do policy. Policy enactments in secondary schools*, Routledge, London.

Barzanò, G., (2008), *Leadership per l'educazione. Riflessioni e prospettive dal dibattito globale*, Armando, Roma.

Benadusi, L., Serpieri, R., 2000 (a cura di), *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma.

Cavalli A., Fischer, L., (a cura di) (2012), *Dirigere la scuola oggi*, Il Mulino, Bologna.

Cerulo, M., (2015), *Gli equilibristi. La vita quotidiana del dirigente scolastico*, Rubettino, Soveria Mannelli.

Fischer, L, Masuelli M., (1998), *I dirigenti e l'autonomia delle scuole*, Franco Angeli, Milano.

Fischer, L., Fischer M.G., Masuelli M., (2002), *I dirigenti nella scuola dell'autonomia*, Il Mulino, Bologna.

Grimaldi, E., Serpieri, R., (2014), Italian education beyond hierarchy: governance, evaluation and headship, in *Educational Management, Administration and Leadership*, 42(4), pp. 120-139, ISSN 1741- 1432,

Gunter,H.M., Grimaldi,E., Hall,D., Serpieri,R.,(2016) (eds.), *New Public Management and the Reform of Education. European lessons for policy and practice*, Routledge, London.

Lipari, D., Serpieri, R., 1994, Dopo la decisione politica. Una ricerca sull'attuazione della riforma della scuola elementare, *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1(1), pp. 59-87, ISSN 0391- 190X.

Martinelli, C., (2021), Rivoluzioni silenziose. La riforma degli organi collegiali nella storia della scuola, in *Rivista di Storia dell'Educazione*, 8(1): 37-48.

Mintzberg H., (1983), *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, t.i, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1985.

Serpieri, R., 2002, *Leadership senza gerarchia. Riflessioni sul management scolastico*, Li guori, Napoli.

Serpieri, R., 2008, *Senza leadership. Un discorso democratico per la scuola. Discorsi e contesti della leadership educativa*, Franco Angeli, Milano.

Serpieri, R., (2012), *Senza leadership. La costruzione del dirigente scolastico*, Milano, Franco Angeli.

Serpieri, R., (2018a), 'Eterotopie, Esclusioni ed Epidemie. Gli Im-possibili dell'Educazione nel Capitalismo Bio-Cognitivo', in Serpieri, R., Tota, A.L. (a cura di), *Quali culture per altre educazioni possibili?*, Milano: Franco Angeli, ISBN 9788891773890.

Serpieri, R. (2018b), Post-Education and Ethical Government, *Materiali Foucaultiani*, VII, n. 13-14, 149-187. ISSN:2239-5962.

Serpieri, R., (2020), Tras-formazione dei sé: soggettivazioni social nella post-education, in *Sociologia della Comunicazione*, n. 16, pp. 207-222.

Terranova T. (2015), Securing the Social: Foucault and Social Networks, in Fuggle S., Lanci Y., Tazzioli M. (eds.), *Foucault and the History of Our Present*, Palgrave Macmillan, New York.

Zuboff S. (2019), *The Age of Surveillance Capitalism*, PublicAffairs, New York; trad. it. (2019), *Il capitalismo della Sorveglianza*, Luiss, Roma.

# MODELLI DI PARTECIPAZIONE SOCIALE E ORGANI DI SCUOLA

Dalla disaffezione alla scoperta di un nuovo modello di partecipazione: il ruolo della scuola, degli adulti e della comunità.

**Bruna Zani**, docente Alma Mater Università di Bologna

## Gli anni settanta: "Il coraggio di cambiare"

Con la Legge 477 del 30 luglio 1973, *Riforma del sistema di governo scolastico*, si avviò un forte processo di decentramento che prevedeva la gestione collegiale della scuola da parte di operatori scolastici, genitori, territorio. Da questa legge nacque il corpus dei Decreti Delegati emanati il 31 maggio 1974 e si articolò il distretto scolastico. La legge segna il passaggio dalla scuola di Stato alla scuola come *comunità educante*, che si apre alla più ampia *comunità sociale*.

Questa legge va collocata nel più ampio contesto caratterizzato da un generale fermento normativo che contraddistinse gli anni settanta, in cui fu evidente quello che in un recente convegno-mostra a Bologna, abbiamo chiamato "Il coraggio di cambiare": basti ricordare l'istituzione delle Regioni e lo Statuto dei diritti dei lavoratori nel 1970, l'istituzione della scuola a tempo pieno nel 1971, la legge sull'aborto nel 1970, quelle sul divorzio nel 1971, sui consultori e il nuovo diritto di famiglia nel 1975, la legge 180 (la cosiddetta legge Basaglia) poi inglobata nella legge sulla istituzione del Servizio Sanitario Nazionale nel 1978.

Ci sono tre parole chiave che aiutano a capire il clima di quel decennio:

- *partecipazione*: il coinvolgimento partecipativo era ritenuto requisito necessario da parte di tutti i movimenti culturali e politici per garantire efficienza ed efficacia dei servizi alla persona;
- *programmazione*: intesa come metodo ordinario di governo, a qualsiasi livello, ma anche come metodo di lavoro in ciascun servizio e richiedeva di essere sostenuta da una capillare diffusione dell'informazione sui bisogni delle persone, sui servizi e sui processi decisionali a essi relativi;
- *integrazione tra servizi* sociali, sanitari, educativi garantiti dalla programmazione: era avvertita fortemente la necessità di un diverso assetto istituzionale e organizzativo per portare i servizi vicino ai cittadini. L'idea guida di decentramento fu perciò il "filo rosso" di tutto il processo di trasformazione.

Mi piace qui riportare una testimonianza:

«Ricordo il coinvolgimento del movimento femminista nella cogestione dei Consultori. Ricordo anche semplicemente la partecipazione dei genitori all'interno delle scuole per l'infanzia (eravamo negli anni '70) con grande nostalgia. Ci si confrontava sulla quotidianità della organizzazione del servizio, ma anche sul modello pedagogico. I genitori erano coinvolti anche nelle iniziative del "febbraio pedagogico" che il Comune (di Bologna) organizzava ogni anno per confrontare diverse esperienze cittadine. Mi è capitato di parlare dal palco come genitore insieme ad una maestra, una esperta

e una dada (Si era investito molto anche sulla valorizzazione delle dade!). Bisogna ricordare che le maestre dei miei figli erano state formate da Bruno Ciari». <sup>1</sup>

Va ricordato che nella scuola l'onda del cambiamento ha attraversato nel tempo diverse tappe culturali, in quanto lo sviluppo e la crisi della partecipazione procedono per andamenti ciclici, governati da processi endogeni: l'impegno nella partecipazione sociale (tipico degli anni '70) fu attivato dalla delusione maturata nel precedente impegno nel privato (tipico degli anni '50-'60) e venne seguito dal "riflusso" (tipico degli anni '80) nella sfera dei consumi, del successo personale e dei sentimenti privati.

A partire dagli anni '90 cambia il clima politico, sociale e culturale: diventa prioritaria l'efficienza rispetto alla partecipazione. Viene introdotta l'autonomia scolastica (legge 59/1997, cosiddetta Legge Bassanini, seguita dal DPR 275/1999): ogni scuola ha una propria autonomia amministrativa, didattica e organizzativa, pur facendo parte del sistema scolastico nazionale e operando nel rispetto delle norme generali sull'istruzione emanate dallo Stato (sugli esiti di questa riforma, i pareri sono diversi, ma non è questa la sede per un approfondimento del tema).

## Il concetto di partecipazione nella letteratura psicosociale

Per la psicologia sociale di comunità il concetto di partecipazione è pre-condizione e mezzo per promuovere l'*empowerment* di individui, gruppi, organizzazioni e favorire lo sviluppo di comunità (Mannarini, 2023).

Esistono molteplici modelli che hanno cercato di dare conto delle motivazioni e dei fattori che promuovono, oppure ostacolano, l'azione del partecipare, così come molteplici e in trasformazione sono anche le forme della partecipazione (alcune in declino, altre emergenti). È ormai noto che parlare di partecipazione implica andare oltre le tradizionali forme di partecipazione *politica* per includere le modalità di partecipazione *civica e sociale* (si pensi al volontariato, al variegato mondo delle associazioni) e di partecipazione *pubblica* (le forme di interlocuzione tra cittadini e amministrazioni locali) (Zani, Cicognani, Albanesi, 2011).

Numerose ricerche hanno individuato e analizzato alcune "interfacce" psicologiche tra le persone e le comunità, e il ruolo che giocano nell'attivare l'azione e la spinta partecipativa, facendo riferimento in particolare ai seguenti elementi:

- l'attaccamento e l'identificazione con i luoghi che si abitano (tra cui la scuola);
- il senso di appartenenza alla comunità (scolastica);
- la capacità di relazionarsi ad essa in chiave trasformativa e di *empowerment*.

### *I livelli di partecipazione*

Diverse quindi sono le modalità, e le intenzioni, nel coinvolgimento delle persone, quindi sarà diverso anche il loro ruolo e il loro "potere decisionale".

Un contributo fondamentale è stato fornito da una sociologa americana, Sherry Arnstein, che nel saggio *Una scala della partecipazione dei cittadini* (1969) ha identificato otto diversi possibili livelli di partecipazione, visti come gradini di una scala della democrazia partecipata dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni, più o meno disponibili a 'cedere' potere. Partendo dal basso, ogni li-

<sup>1</sup> Brano tratto da un'intervista a Flavia Franzoni, progetto "Memorie vive", Istituzione Minguzzi città metropolitana Bologna) [https://minguzzi.cittametropolitana.bo.it/Progetto\\_Memorie\\_Vive](https://minguzzi.cittametropolitana.bo.it/Progetto_Memorie_Vive)

vello corrisponde a un “grado” sempre più alto di partecipazione, che si può riunire in tre gruppi: non-partecipazione, partecipazione simbolica, partecipazione attiva (v. Fig. 1).

Figura 1 - Scala della partecipazione (Cittadini, elettori, azionisti, pazienti, studenti, utenti, consumatori, ecc.)



I gradini più bassi della scala (8 e 7: manipolazione e “decorazione”, cioè una finta partecipazione) possono essere considerati come livelli di “non partecipazione”, azioni messe in atto da chi detiene il potere per sostituire la partecipazione genuina: l’obiettivo è usare la mobilitazione dei cittadini per acquisire un potere ancora più alto nei confronti degli attori politici concorrenti.

I gradini mediani (6 e 5: informazione e consultazione), descrivono la “partecipazione simbolica”: i cittadini ricevono informazioni sulla situazione dei programmi politici e hanno la possibilità di iniziare a far sentire la propria voce, senza però poter imporre i propri punti di vista.

Il livello 4 (pacificazione o cooptazione) consente l’inserimento di propri rappresentanti nei luoghi decisionali, ma si tratta di una concessione pro-forma che lascia tutto il potere decisionale nelle mani di chi già lo deteneva.

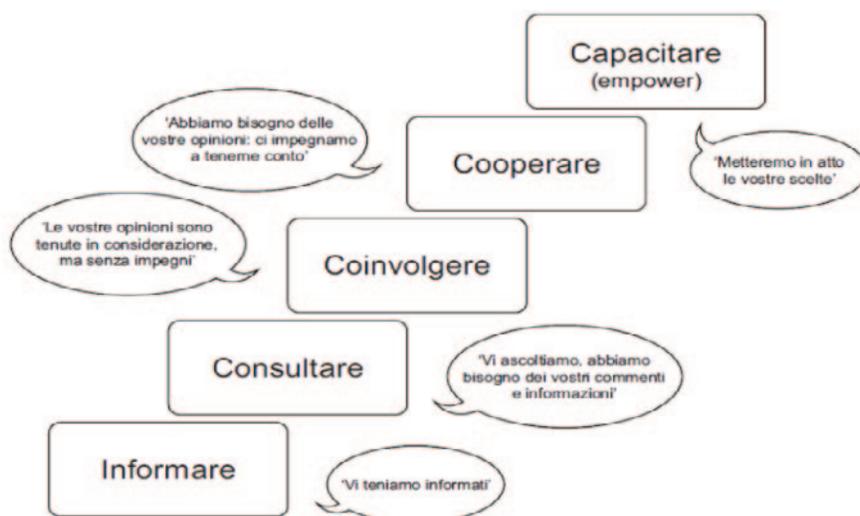
I gradini superiori appartengono al livello della “partecipazione attiva” (3, 2 e 1: condivisione, delega e controllo) e caratterizzano vari gradi di potere nelle mani dei cittadini, con capacità decisionali crescenti. Ad esempio, nel gradino 3 i cittadini possono fare delle *partnership* con i detentori del potere negoziando le modalità decisionali. Nei livelli 2 e 1 i cittadini ottengono la maggioranza degli incarichi decisionali.

Può essere interessante soffermarsi ad analizzare una applicazione della scala della partecipazione nel contesto scuola, in specifico relativamente ai più piccoli, in cui si procede dal livello più basso (1. manipolazione) verso il livello più alto (8. progettazione condivisa) (Cadei, Deluigi, Pourtois, 2016) (v. Fig. 2).

**Figura 2- Grado di partecipazione**

1. Manipolazione: <i>(Manipulation)</i>	quando gli adulti o gli ideatori di un'azione "utilizzano" i destinatari-bambini (ad es. facendo protestare gli alunni in corteo su problemi degli insegnanti contro un politico o una situazione di crisi di una scuola).
2. Decorazione: <i>(Decoration)</i>	quando gli adulti "utilizzano" bambini e ragazzi per rafforzare l'idea (ad es. vengono riprese immagini di persone sofferenti o di situazioni di disagio senza che se ne spieghino le ragioni ai diretti interessati e si utilizzano tali immagini per "dare più forza" al messaggio).
3. Partecipazione simbolica: <i>(Tokenism)</i>	quando bambini e ragazzi vengono chiamati come "testimoni" in seminari o incontri pubblici per dare un messaggio o fare richieste che rafforzano il tema dell'incontro, ma non sono finalizzate a ricevere una risposta concreta.
4. Investiti di ruolo e informati: <i>(Assigned but informed)</i>	quando i veri attori (bambini e ragazzi) sono informati degli obiettivi del progetto loro rivolto e rivestono un ruolo attivo nella fase di realizzazione.
5. Consultati e informati: <i>(Consulted and informed)</i>	quando gli obiettivi dei progetti vengono costruiti anche consultando i bambini e i ragazzi.
6. Condivisione operativa: <i>(Adult initiated shared decision with children)</i>	quando vengono definiti obiettivi generali da parte di chi propone il progetto (gli adulti), ma le decisioni operative vengono definite assieme a tutti i destinatari (si veda di seguito l'esperienza di Harlem, New York).
7. Progettazione in proprio da parte dei destinatari: <i>(Child initiated and directed)</i>	quando gli adulti esercitano un ruolo di sola facilitazione e forniscono gli strumenti per realizzare obiettivi pensati dai destinatari (i bambini e i ragazzi).
8. Progettazione in proprio e condivisione operativa: <i>(Child initiated, shared decision with adults)</i>	quando i destinatari dei progetti (i bambini e i ragazzi) definiscono inizialmente gli obiettivi e le decisioni operative vengono prese e messe in atto insieme agli adulti, anche con variazioni in itinere.

Una rappresentazione ancora più sintetica e chiara la possiamo trovare nella figura sottostante, che esprime in modo efficace le varie modalità con cui gli adulti considerano la partecipazione dei ragazzi. Qui viene chiamato fortemente in causa il comportamento degli adulti, che per arrivare a una condivisione e assunzione di impegno nel “mettere in atto le scelte dei ragazzi” devono affrontare diversi step, dalla semplice “informazione”, a una consultazione, al coinvolgimento e alla cooperazione (v. Fig. 3 ripresa da Cadei, Deluigi, Pourtois, 2016).



## Le sfide

Come è evidente, ci si muove in un contesto molto delicato e numerose sono le sfide da affrontare a diversi livelli. A livello *politico* si assiste da tempo a una crisi di legittimità della democrazia rappresentativa, per cui diventa urgente favorire una cultura civica e rintracciare nuovi spazi pubblici. A livello *sociale* occorre essere consapevoli che trasformare le relazioni interpersonali attraverso la partecipazione implica promuovere il capitale sociale degli “esclusi” e il loro *empowerment*. C'è poi anche un livello *manageriale e gestionale*: la critica dell'inefficienza dell'azione amministrativa tradizionale, chiamando in causa il sapere degli utenti, comporta riconoscere il controllo che essi possono esercitare (tramite l'attuazione di modalità di co-programmazione e di co-progettazione).

Mettere in movimento la partecipazione con ragazze/i presenta anche aspetti “insidiosi”: ad esempio, occorre fare attenzione alla «retorica della partecipazione» (Blondiaux, 2001) e assumere una posizione di *correttezza*, cioè astenersi dall'avviare il processo “dall'alto” (*top down*). Per fare questo, occorre uno sforzo di posizionamento importante, soprattutto quando ci si relaziona coi minori e, più in generale, con persone considerate di livello inferiore.

Assumere, al contrario, una posizione dal basso (*bottom up*) è sicuramente un processo più lungo e faticoso, ma coerente con il modello dello sviluppo delle capacità (o capacitàzioni) (*capability approach*), (Nussbaum, 2011), secondo cui il grado di libertà effettiva di “poter essere” e di “poter agire” di cui un soggetto dispone, e che si esprime nell'acquisizione di funzionamenti e di capacità, determina il benessere reale di un individuo. Questo approccio intreccia due motivi fondamentali per l'argomentazione pedagogica: il tema dell'educabilità umana e il tema dello sviluppo e della crescita come autorealizzazione. L'elemento centrale è costituito dalle domande relative al come valorizzare il potenziale delle persone (ovvero le *capabilities*) e al perché queste azioni di sostegno possono offrire maggiori garanzie di giustizia, equità e solidarietà.

## Dalla disaffezione ai «patti educativi di comunità»

È diffuso il sentimento di disaffezione rispetto alle forme tradizionali di partecipazione in vari contesti (a scuola, ma anche all'università: si pensi a quanto è faticoso trovare i rappresentanti di classe, di istituto, etc.). Uno dei motivi che emerge da diverse ricerche a livello regionale e nazionale (confermato anche da dati europei) ha a che fare con la percezione dei giovani (ma anche di adulti, quali i genitori e i docenti) di non essere ascoltati, di non avere spazi decisionali veri, di non avere diritto di parola.

Per questo ora si lavora molto – in tutti gli ordini di scuola – sulla costruzione dei “Patti educativi di comunità”, introdotti con il Piano Scuola 2020-2021, che consentono agli istituti scolastici di ampliare l'offerta formativa, valorizzando le risorse presenti nel territorio in cui le scuole si inseriscono. La collaborazione fra gli attori della comunità educante oggi è diventata fondamentale. La chiave di un'alleanza educativa è data dal confronto e dalla progettazione condivisa e partecipata, capace di coinvolgere tutti gli stakeholder: le istituzioni, l'associazionismo, la cittadinanza, le famiglie e i ragazzi stessi, anche attraverso la valorizzazione della *peer education* e del sostegno tra pari.

Questa è la nuova frontiera su cui impegnarsi, tenendo conto che esistono ancora oggi diverse difficoltà che gli attori sociali coinvolti (docenti, genitori, ragazze/i) si trovano ad affrontare.

## *Gli adulti a scuola*

Sul fronte scuola, il problema è quello di docenti sempre meno preparati a presidiare le regole, il senso del limite o a costruire un dialogo significativo.

L'intesa tra adulti non è più scontata né più semplice da raggiungere, poiché implica la costruzione di un'interazione tra scuola e famiglia che parta da una posizione di accoglienza e fiducia.

Nell'analisi di un dirigente scolastico, occorre più attenzione al mondo adulto che realizza la scuola nel quotidiano: docenti, dirigenti, personale amministrativo e tecnico, collaboratori scolastici, e genitori che sono determinanti per curare il terreno educativo e portatori nella scuola di cultura esperienziale (Versari, 2021)

È molto efficace la testimonianza di una docente, presente nella scuola dagli anni '90 ad oggi:

«Dall'istituzione degli organi collegiali l'ansia partecipativa dei genitori è andata via via scemando, e credo la causa vada ricercata nei mutamenti dei paradigmi sociali... La famiglia è passata dall'idea di essere co-protagonista del percorso educativo dei propri figli alla concezione di sé come utente-cliente. La perdita del ruolo di protagonista ha accentuato la conflittualità con la scuola, vista, quest'ultima, come un'azienda che fornisce un servizio pagato al pari dell'acqua o della luce. L'affermarsi dell'individualismo antiautoritario ha portato i genitori alla difesa, sempre più preconstituita, dei propri figli contro i docenti, quando questi ultimi devono far valere quel patto educativo che già all'atto dell'iscrizione i genitori hanno approvato ma mai interiorizzato. Tale atteggiamento ha fatto nascere un nuovo tipo di conflittualità scolastica non di tipo collettivo movimentista ma di tipo contenzioso = quella dei ricorsi individuali amministrativi o giudiziari».

## *Le parole dei genitori*

Esistono forme di rappresentanza consolidate nei territori, anche se non ovunque considerata la realtà frammentata a livello nazionale. Nella regione Emilia-Romagna alcune modalità di partecipazione sembrano funzionare, come ci ha raccontato una rappresentante dei genitori a un convegno a Bologna nel 2021, sugli sportelli d'ascolto a scuola:

«Rappresento il Coordinamento dei Presidenti dei CdI (Consigli di istituto) di Bologna Città Metropolitana, una realtà che esiste sul territorio bolognese da oltre dieci anni e poi pian piano è arrivata a dar vita a un ben più ampio Coordinamento fino alla creazione di un gruppo regionale e nazionale. Rappresentiamo i genitori all'interno di uno degli organi collegiali della scuola e attraverso questa rete di Presidenti ci confrontiamo spesso su differenti tematiche che riguardano la vita della scuola e dei nostri figli alimentando a vicenda le nostre competenze e la nostra esperienza» (nov. 2021, R.G.)

Viene espressa incertezza e fatica nel compito di educare i figli e un sentimento di solitudine, di scarso appoggio:

«Anni fa i genitori potevano contare su una rete che si sviluppava attorno al proprio ambito familiare ristretto, di grande supporto e valore nella gestione ed educazione dei figli. Oggi i genitori sono molto spesso da soli, inconsapevoli, impreparati, soffocati dalla quantità di informazioni che "aiutano ad educare i figli" o al proliferare di scambi fra genitori in chat che spesso possono diventare deflagranti».<sup>2</sup>

<sup>2</sup> <https://www.festivalculturatecnica.it/sala-virtuale-lascolto-in-presenza-e-a-distanza-dad-didattica-a-distanza-una-nessuna-o-centomila/>

## *Gli studenti nella governance scolastica*

Il Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione per le scuole di ogni ordine e grado (TU 297/94) regola anche la composizione e le competenze dei diversi organi collegiali presenti all'interno della scuola. All'art. 3 si precisa che gli organi collegiali sono istituiti «al fine di realizzare [...] la partecipazione alla gestione della scuola dando a essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica». Oltre al Testo Unico, al Regolamento (DPR ottobre 1996, n. 567 e successive modifiche) troviamo lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria (DPR 24 giugno 1998, n. 249).

Nonostante la normativa preveda una serie di spazi e strumenti di partecipazione degli studenti e garantisca dei margini di auto-organizzazione, a livello di effettiva applicazione si riscontrano ancora una serie di ostacoli alla reale (e non manipolata) partecipazione di studenti e studentesse.

Gli studiosi fanno riferimento a diversi quadri teorici e paradigmi nel definire il diritto di partecipazione dei minori, sottolineando l'importanza della presenza di alcuni aspetti, ritenuti cruciali:

- avere voce ed essere ascoltati (convenzione ONU, 1989),
- avere competenza e *agency* (prospettiva sociologica),
- essere coinvolti e prendere decisioni,
- sperimentare la cittadinanza democratica (prospettiva democratica).

Una critica molto penetrante sottolinea tuttavia che la maggior parte degli studi descrive *idee* sulla partecipazione e, in misura minore, *pratiche* volte a promuovere la partecipazione (Correia et al., 2019): si rimane cioè quasi sempre su un livello teorico.

Un interessante modello di riferimento sulla *partecipazione degli studenti* è quello proposto da Laura Lundy (2007), secondo cui gli elementi fondamentali di un processo partecipativo sono quattro:

- *lo spazio*: ai minori deve essere garantito uno spazio sicuro (sia in termini fisici, sia figurativi), in cui sia tutelata e incoraggiata la possibilità di far valere i propri punti di vista. Uno spazio inclusivo per tutte e tutti;
- *la voce*: i/le giovani devono veder garantito il diritto all'espressione, a prescindere dal livello di maturità e tramite diverse modalità (vocale, cartacea, digitale), anche a seconda delle proprie predisposizioni e attitudini personali;
- *l'audience*: occorre che sia definita e chiara sin da subito la presenza dei *decision-makers* che ascolteranno l'opinione di ragazze/i;
- *l'influenza*: la voce di ragazze/i deve avere un peso realmente politico e non essere soltanto ascoltata, rientrando così ufficialmente nei processi decisionali e di *governance* (Piccioli e Reier, 2022).

È quindi cruciale andare oltre la semplice "voce", come recita il titolo dell'articolo di Lundy (2007): "*Voice is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child*".

Un altro modello, che vale la pena menzionare fa riferimento al concetto di educazione civica inclusiva e democrazia a scuola (ICES, "Inclusive Citizenship Education and School Democracy"), composto da tre dimensioni, la cui interazione crea un circolo virtuoso tra educazione inclusiva, educazione civica e clima scolastico positivo. Vale la pena evidenziare uno degli esiti di questo processo: l'esercizio della democrazia a scuola migliora la qualità dell'apprendimento della cittadinanza (Bartlett & Schugurensky, 2023)

A testimonianza possiamo riportare l'intervento a un convegno sulla DAD (didattica a distanza) nel 2021 del segretario Consulte Provinciali degli Studenti – membro del coordinamento regionale consulte studentesche Emilia-Romagna:

«Occorre un cambiamento di priorità, occorrono spazi e momenti per i giovani. Servono maggiori investimenti umani ed economici per superare l'emergenza, ma va tenuto conto anche della voglia di tornare a scuola (impensabile prima, ma "è solo quando perdi una cosa che ne capisci il valore").

Cosa hanno fatto gli studenti nonostante le difficoltà (stanchezza, incertezza e preoccupazione vissute da ragazze/i durante la pandemia, con aumento del rischio di abbandono scolastico). Il sapersi re-inventare, creare opportunità nonostante la pandemia ha portato a un utilizzo alternativo dei social per migliorare l'interazione (es. rappresentanti di classe hanno organizzato sfide social tra gli studenti, assemblee online, momenti di confronto/cultura/riflessione), al dialogo con le istituzioni (tavoli prefettizi sulle problematiche studentesche), a progetti realizzati tra Consulte, scuole e studenti (agire costruttivo creando alleanza docenti-studenti-famiglia-comunità). Una rivalutazione del ruolo dei giovani, spesso denigrati sui media per mancanza di senso civico, quando invece la maggioranza di loro silenziosamente ha fatto il suo dovere rispettando le linee guida ricevute senza chiedere nulla in cambio. *Siamo una generazione traghettatrice di idee e modalità*».<sup>3</sup>

E per concludere, vorrei ricordare il contributo che i giovani hanno saputo offrire, spontaneamente, in situazioni particolari, fornendo un chiaro messaggio che va contro lo stereotipo diffuso sull'indifferenza giovanile:

- 1966, Firenze: «Eppure all'improvviso, in mezzo al fiume di fango, arrivarono tantissimi giovani e iniziarono a scavare libri dalle biblioteche sommerse, documenti infradiciati da preziosissimi archivi, opere d'arte ridotte a grumi di sporcizia. Furono denominati "gli angeli del fango"» (Versari, 20121);
- 2023, l'alluvione in Romagna. *I burdél int e' paciug* (= i ragazzi nel fango) erano accorsi ad aiutare, in tantissimi, autoconvocati, da ogni parte di Italia, e spalando fango cantavano "Romagna mia". E alcuni sono stati nominati Alfieri della Repubblica, dal Presidente Mattarella, per «il coraggio esemplare e una dedizione incrollabile mostrati durante le alluvioni del 2023».

<sup>3</sup> <https://www.festivalculturatecnica.it/sala-virtuale-giovani-generazioni-pioniere-e-traghettatrici-dad-didattica-a-distanza-una-nessuna-o-centomila/>

## Riferimenti bibliografici

Arnstein S. (1969) «A ladder of citizen participation», JAIP, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224.

Bartlett T., Schugurensky D. (2023) Inclusive civic education and school democracy through participatory budgeting. *Education, Citizenship and Social Justice*, 1-19.

Blondiaux L. (2001). *Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège*, Mouvements, vol. no18, no. 5, pp. 44-51.

Cadei L., Deluigi R., Pourtois J.P. (2016) *Fare per, fare con, fare insieme. Progetti di cittadinanza tra scuole e famiglie*. Edizioni Junior.

Correia N. et al. (2019) Children's right to participate in early childhood education settings: A systematic review. *Children and Youth Services Review*, 100, 76-88.

Lundy L. (2007). 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927-942.

Mannarini T. (2023). *Comunità e partecipazione. Prospettive psicosociali*. FrancoAngeli.

Nussbaum M.C. (2011) *Creating capabilities. The human development approach*. Belknap Press.

Piccioli M.S., Reier C. (2022) Partecipazione di studenti e studentesse: una sfida nell'ambito della governance scolastica, IUL Research | Open Journal of IUL University, Vol. 3 num. 5, 1-17.

Versari, S. (2021) *La scuola della nostra fiducia. Materiali per il tempo Covid e oltre*. Tecnodid editrice.

Zani B., Cicognani E., Albanesi C. (2011). *La partecipazione civica e politica dei giovani. Discorsi, esperienze, significati*. Clueb.

# SINDACATI, CONTRATTAZIONE E ORGANI COLLEGIALI DELLA SCUOLA

Una riflessione sugli ultimi venticinque anni di contrattazione: un percorso di collaborazione e sviluppo nell'era dell'autonomia.

**Mario Ricciardi**, docente Alma Mater Università di Bologna

Il rapporto tra la contrattazione e gli organi collegiali della scuola è un argomento complesso. Contrattazione e organi collegiali non agiscono soltanto nello stesso ambito, quello delle istituzioni scolastiche, ma si occupano di materie strettamente confinanti. La domanda da cui partire è, dunque, se e quanto la contrattazione abbia contribuito a sostenere l'attività degli organi collegiali nel loro lungo e difficile percorso. Per fare questo, può essere utile ripercorrere, almeno nelle grandi linee, le vicende della contrattazione nell'ultimo quarto di secolo, negli anni successivi, cioè, a due importanti riforme che hanno caratterizzato la fine del secolo scorso, la riforma del lavoro pubblico nota come riforma Bassanini e l'entrata in vigore dell'autonomia scolastica. Lo farò servendomi anche di qualche ricordo che nasce da un'esperienza personale ormai piuttosto lontana nel tempo, scusandomi fin d'ora per le approssimazioni e le semplificazioni che comporta trattare in breve tempo un tema così vasto e difficile.

## L'autonomia scolastica e le sue declinazioni

Quando, durante il primo decennio di questo secolo ci si sedeva al tavolo delle trattative per stipulare i contratti (allora) del comparto scuola, vi era tra le parti una sorta di intesa tacita, quella di non invadere per quanto possibile con le norme del contratto le competenze degli organi collegiali. Questa intesa non era motivata da ragioni "burocratiche", non nasceva cioè da un'esigenza puramente formale, ma traeva origine piuttosto dalla volontà di fornire attraverso la contrattazione ulteriori strumenti per raggiungere un obiettivo comune, quello di dare un'impronta democratica e partecipativa alla scuola e in particolare all'autonomia scolastica che nasceva in quegli anni. Contrattazione e organi collegiali non erano considerati insomma come due rette parallele ma piuttosto come due colonne che avevano il compito di contribuire a sostenere e delineare assieme la fisionomia dello stesso edificio, il sistema dell'istruzione del nostro Paese.

Il fatto è che quell'edificio, negli anni della nascita e del decollo dell'autonomia scolastica, era un cantiere in costruzione. L'avvento dell'autonomia scolastica fu veramente un fatto rivoluzionario che si proponeva di cambiare radicalmente la fisionomia della scuola: ma proprio per l'importanza e l'ambizione del disegno complessivo l'autonomia si prestava ad avere diversi sviluppi, si trovava per certi aspetti davanti a un bivio. Da un lato poteva essere – come era nell'intenzione dei suoi autori – lo strumento attraverso il quale tutti i soggetti della comunità scolastica partecipano in uno spirito di feconda collaborazione, ma poteva anche essere, all'opposto, l'inizio di una deriva delle istituzioni scolastiche in senso aziendalista e verticistico. Non bisogna dimenticare il contesto generale in cui prese

avvio l'autonomia scolastica. Gli anni tra la fine del secolo scorso e i primissimi di questo secolo furono anni in cui in Italia si respirava ancora l'atmosfera del cosiddetto "compromesso socialdemocratico", di cui la concertazione sociale fu una componente fondamentale, ma cominciavano ad avvertirsi anche i segnali della sua crisi e del soppravvenire di un vento neoliberalista che iniziava a soffiare anche nella sinistra politica.

È in questo contesto che si aprì in quegli anni la contrattazione, che si svolgeva peraltro in uno scenario anch'esso cambiato a causa dell'entrata in vigore della cosiddetta riforma Bassanini. Quale fu dunque lo spirito che pervase i contratti immediatamente successivi all'avvento dell'autonomia? Da un lato, vi era certamente l'esigenza dei sindacati di creare un nuovo sistema di tutele per i lavoratori nel nuovo assetto determinato dalla riforma, nel quale si aprivano molti spazi per l'innovazione e la creatività, ma si introducevano anche compiti nuovi per il personale e si intensificava l'impegno lavorativo. C'era poi la novità dell'introduzione della dirigenza scolastica, che nasceva con la duplice natura di *leadership* educativa e di dirigenza organizzativa, ponendo il problema di distinguere tra le competenze del dirigente, il ruolo degli organi collegiali, la salvaguardia della libertà d'insegnamento garantita dalla Costituzione. Vi era insomma l'esigenza di aprire un nuovo fronte, in parte diverso anche se fortemente intrecciato con quello professionale, quello della definizione e della tutela dei diritti e dei doveri dei lavoratori della scuola, e degli insegnanti in particolare, non solo come professionisti, ma come lavoratori dipendenti. Accanto a questo, e trasversalmente, vi era nella contrattazione di quegli anni l'intento di orientare il percorso dell'autonomia, di dare cioè un indirizzo partecipativo e democratico alla sua implementazione, aprendo ulteriori canali di interlocuzione e di partecipazione che andassero a completare e a sostenere quelli resi già disponibili, in una dimensione più specificamente professionale, dagli organi collegiali.

## Un contratto innovativo

Può essere perfino superfluo ricordare i principali istituti contrattuali introdotti in quegli anni perché sono ben noti a chi mi ascolta, o almeno alle generazioni meno giovani. Nel contratto del quadriennio che sta a cavallo tra la fine del secolo scorso e l'inizio di questo, ma ancora più decisamente nel contratto del 2003, che è il primo inserito decisamente nella stagione dell'autonomia, si introdussero in realtà tutti i principali istituti contrattuali che oggi conosciamo. Ne ricordo in estrema sintesi alcuni. Intanto si prefigurava un sistema di relazioni sindacali integrative del contratto nazionale che si articolava in tre livelli, nazionale, regionale e d'istituto. Per quanto riguarda il personale docente si definiva il profilo professionale, e se ne delineavano i compiti, articolandoli in attività d'insegnamento, attività funzionali all'insegnamento e attività aggiuntive. Si introducevano le funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa, quelle "funzioni obiettivo" necessarie per far funzionare al meglio, nel nuovo contesto dell'autonomia, le istituzioni scolastiche sia dal punto di vista didattico che organizzativo. Si tentava di aprire nuovi spazi al rapporto tra istituzioni e ambiente circostante, dando la possibilità alle scuole di offrire attività formative per il territorio. Un particolare rilievo aveva il sostegno, finanziario e in termini di formazione del personale, alle scuole collocate nelle zone cosiddette "a rischio". Venivano regolamentati il rapporto individuale di lavoro, in materie come i permessi, le assenze, i rapporti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale, le interazioni tra scuole e università. Veniva disciplinata in modo nuovo la formazione, in particolare per quanto riguarda la ripartizione delle risorse finanziarie e la scelta dei soggetti abilitati a

proporre la formazione. Veniva infine completamente ridisegnato il rapporto di lavoro del personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Un'importanza particolare assunse, in quel contesto, la creazione del sistema di relazioni sindacali ai vari livelli, e in particolare a livello d'istituto, attraverso il quale i sindacati incominciavano a esercitare le funzioni di autorità salariale che la legge attribuiva loro attraverso la contrattazione, sfiorando certamente in più punti le competenze degli organi collegiali, ma moltiplicando anche la trasparenza e la partecipazione dei lavoratori, attraverso le rappresentanze sindacali unitarie elettive, alle principali scelte organizzative all'interno delle istituzioni scolastiche.

Ma la lettura del contratto del 2003 colpisce anche per i numerosi richiami alle competenze degli organi collegiali che vi sono contenute. Ne ricordo qui soltanto alcuni. Nella definizione della natura e dei compiti della funzione docente il contratto sottolineava che l'elaborazione, l'attuazione e la verifica del piano per l'offerta formativa avviene nelle attività collegiali. Si sottolineava altresì che i competenti organi delle istituzioni scolastiche regolano lo svolgimento delle attività didattiche nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni. Si richiamava il fatto che il piano annuale delle attività è predisposto dal dirigente scolastico sulla base delle eventuali proposte degli organi collegiali. Il contratto definiva in modo articolato le attività funzionali all'insegnamento, tra cui elencava innanzitutto la partecipazione ai collegi dei docenti e alle attività dei consigli di classe, interclasse e intersezione. Il contratto assegnava poi al collegio dei docenti l'identificazione delle neo istituite funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa, e assegnava ai competenti organi collegiali le deliberazioni in materia di ampliamento dell'offerta formativa. Ci si può chiedere perché nei testi contrattuali vi fosse questo insistente richiamo alle competenze degli organi collegiali, un richiamo che potrebbe apparire perfino superfluo visto che alcune tra le competenze richiamate nel contratto erano già scritte nei testi di legge. Si può rispondere che se, da un lato, vi era l'esigenza di coordinare le nuove competenze contrattuali con quelle degli organi collegiali stessi, il richiamo alle competenze degli organi collegiali serviva anche a sostenerne e valorizzarne il ruolo di fronte alle tendenze allo svuotamento dell'autonomia o comunque alla sua torsione in senso verticistico e aziendalista che stavano rapidamente prendendo piede a opera dei governi di centro-destra nei primi anni del secolo. Il bivio tra una scuola democratica e partecipativa e una scuola aziendale/verticistica cui abbiamo accennato all'inizio era infatti di nuovo davanti alla scuola italiana, e il disegno dei governi era quello di imboccare la direzione opposta rispetto a quella percorsa nel periodo immediatamente precedente. Chi vi parla ricorda perfettamente i tentativi dell'allora ministra dell'istruzione Letizia Moratti per azzerare il sistema di relazioni sindacali delineato dai contratti, tentativi ai quali il sindacato si oppose con successo, ricordo anche con un qualche "aiutino" da parte dell'Aran di allora.

## **Le politiche neoliberaliste e il calo della partecipazione**

Questa involuzione verticistica incideva sicuramente anche sul lavoro e sulla vitalità degli organi collegiali, i quali risentivano non solo della crisi dei partiti e del calo della partecipazione politica, che già allora si cominciavano ad avvertire, ma anche del logorio e della rapida implosione delle forme di partecipazione e di mobilitazione dal basso alla vita politica e sociale che avevano caratterizzato una parte dell'ultimo decennio del secolo. Il nesso tra gli organi collegiali e la crisi della politica potrà forse sembrare improprio, ma chi vi parla ricorda che i partiti avevano per un periodo non breve guardato con attenzione alla vita degli organi collegiali, al punto che vi fu un periodo in cui, almeno nelle zone più politicizzate

del paese, i risultati delle elezioni degli organi collegiali, in particolare di quelli territoriali, erano visti perfino come un indicatore abbastanza attendibile delle tendenze dell'elettorato. Naturalmente non è mia intenzione far discendere meccanicamente le ragioni di un certo declino della vitalità degli organi collegiali da motivazioni d'ordine generale, poiché le ragioni sono complesse e di origini diverse. D'altra parte, però, non si può non sottolineare che l'affermarsi delle politiche neoliberiste, sia pure nelle forme peculiari che esse hanno assunto nel nostro paese, non poteva non determinare il ridursi degli spazi di quella che Norberto Bobbio ha definito la "democrazia sociale".

In effetti, la storia dei sindacati e della contrattazione nel comparto scuola nella prima metà del primo decennio del secolo può essere divisa grosso modo in due fasi: la prima, caratterizzata dall'intento di introdurre strumenti capaci di aumentare la partecipazione democratica nella scuola, la seconda dalla resistenza ai tentativi sempre più ripetuti e insistenti del governo per spostare il baricentro della scuola verso una gestione tesa a reintrodurre la priorità della legge su quella della contrattazione, la priorità delle circolari su quella delle decisioni degli organi collegiali, per disegnare una scuola subalterna alle esigenze di breve periodo del mercato del lavoro piuttosto che rivolta alla formazione integrale della persona, non senza qualche rimpianto per la "vecchia buona scuola di un tempo" rispetto a quella delle innovazioni e dell'autonomia.

## **Un rapporto virtuoso tra contrattazione e organi collegiali**

In questo contesto la contrattazione riuscì a mantenere, tuttavia, spazi aperti alla partecipazione e al coinvolgimento dei lavoratori della scuola e delle loro rappresentanze nella gestione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione scolastica. Il contratto stipulato nel novembre del 2007 non solo ribadiva i contenuti dei precedenti contratti, ma ampliava alcuni spazi delle materie contrattuali. Li ampliava su aspetti di notevole rilievo, collocando ad esempio la formazione nell'elenco delle materie soggette a contrattazione integrativa a livello nazionale, in aggiunta alla mobilità, ma anche con ritocchi che accrescevano le materie su cui la contrattazione ribadiva la competenza degli organi collegiali, stabilendo ad esempio che spettasse al collegio docenti stabilire le modalità attraverso cui informare le famiglie sul grado di raggiungimento degli obiettivi di apprendimento di ciascuna classe. Si tratta di ritocchi rispetto a una normativa contrattuale che, come abbiamo già detto, aveva già dimostrato, nei contratti precedenti, di essere particolarmente sensibile a riconoscere e promuovere le competenze degli organi collegiali: ma si tratta di ritocchi importanti, perché ribadivano e rafforzavano una linea di resistenza rispetto all'offensiva neoliberista che era già ampiamente in atto.

Con il contratto del 2007 si sarebbe tuttavia conclusa una stagione che, pur con tutte le difficoltà cui abbiamo fatto cenno, può essere ricordata come una stagione complessivamente positiva per la contrattazione collettiva del comparto scuola e più in generale del pubblico impiego. Una stagione nella quale i contratti venivano rinnovati in tempi ragionevoli, e la struttura stessa della contrattazione collettiva, con la cadenza quadriennale per la parte normativa e biennale per quella economica consentiva di mantenere almeno il potere d'acquisto delle retribuzioni.

## **Uno spartiacque: la legge 150/09**

Poco dopo si è aperta invece un'altra stagione, quando nel 2008 la crisi ha messo la parola fine agli entusiasmi della globalizzazione inasprando le contrad-

dizioni delle politiche neoliberiste, provocando il deciso ridimensionamento dello stato sociale, la penalizzazione del lavoro dipendente e dei ceti più deboli, restringendo gli spazi della democrazia pluralista e colpendo e cercando di emarginare quei corpi intermedi che rappresentano le persone e gli interessi che vengono penalizzati.

Nel lavoro pubblico questa politica ha avuto, come è ben noto, due aspetti, uno più subdolo, l'altro più brutale. Quello più subdolo è stato la legge 150 del 2009, nota anche come riforma Brunetta, che ha riformato (o per meglio dire controriformato) il decreto 165 del 2001, che, riprendendo e sistematizzando i decreti emanati sul finire degli anni '90 dalla cosiddetta riforma Bassanini del pubblico impiego, regolamentava in un testo unico tutto il sistema del lavoro pubblico nel nostro paese. La legge Brunetta manteneva, in apparenza immutato il testo unico, ma ne rovesciava in realtà completamente il senso e la direzione. Ciò avveniva per molti aspetti, tre dei quali sono tuttavia fondamentali. Sotto l'apparenza di modifiche tecniche veniva nei fatti stravolto l'assetto della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, e il disegno politico ben evidente era quello di restringere gli spazi di contrattazione e di partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori, a livello sia nazionale che delle singole amministrazioni, escludendole dalle decisioni organizzative aventi riflessi sul rapporto di lavoro e rovesciando il rapporto tra contrattazione e legge a favore di quest'ultima. L'idea che aveva guidato la legislazione di fine secolo e la successiva contrattazione, quella cioè che il buon funzionamento della pubblica amministrazione, scuola compresa, dipendesse anche e soprattutto dall'attivo e consapevole coinvolgimento dei lavoratori, veniva rovesciata in una logica di sanzioni, di controlli, di generalizzazioni sulla caccia ai "fannulloni" e ai "furbetti del cartellino".

L'aspetto più brutale della politica neoliberista di fronte alla crisi del 2008 è stato però il blocco della contrattazione nel settore pubblico, che avrebbe dovuto durare un triennio ed è durato invece ben dieci anni, concludendosi soltanto davanti a una famosa sentenza della Corte costituzionale. Bisogna peraltro ricordare che nel forzato silenzio della contrattazione si è insinuato un neo interventismo legislativo con ambizioni di riforma generale, ma soprattutto, ancora una volta, nella stessa logica delle politiche neoliberiste dei governi precedenti: il trasferimento di poteri dalla periferia verso il centro, lo svuotamento delle competenze degli organi collegiali a favore di una gestione centralistica e autoritaria delle scuole, la marginalizzazione della contrattazione e del ruolo del sindacato, lo scippo di competenze contrattuali perfino in materia salariale: il riferimento è ovviamente alla legge 107 del 2015, emblema di quanto le logiche della destra siano penetrate, a un certo punto, anche in quella che avrebbe dovuto essere la maggiore forza della sinistra politica.

Dieci anni dopo è arrivata la ripresa delle relazioni contrattuali, grazie anche a una sentenza della Corte costituzionale, ma in un quadro mutato: i rinnovi con scadenze triennali mai rispettate, i comparti ridotti di numero con tematiche sempre più complesse, le risorse economiche concesse con il contagocce, le intese "politiche" sottoscritte dai governi che si sono succeduti mai rispettate. Basti ricordare, solo per fare due esempi, l'intesa dell'aprile 2019 con il governo Conte e il "patto per la scuola al centro del Paese" del governo Draghi. E il susseguirsi di politiche sempre più unilateralmente rivolte a mettere il "timbro" dei governi che si sono succeduti a ritmo incalzante su più o meno cervellotiche riforme della scuola, senza alcun rispetto per le competenze che le leggi stesse attribuiscono alla contrattazione. L'ultima, prima dell'avvento del governo attualmente in carica, quella dal governo Draghi.

Tutto questo ha determinato quella che è, a mio parere, una delle caratteristiche recenti della contrattazione collettiva di tutto il pubblico impiego, quella cioè di

doversi impegnare non solo a introdurre innovazioni normative importanti (come le numerose novità del recente contratto dell'istruzione e ricerca a partire da quelle riguardanti il personale ATA), ma anche a dover "rimediare", per dir così, alle numerose e sempre più frequenti intromissioni della legge in materie di competenza contrattuale. Si tratta di un contesto nel quale è evidentemente sempre più difficile mantenere aperti, attraverso lo strumento contrattuale, gli spazi della democrazia e della partecipazione.

Tuttavia non si può non registrare che nell'ipotesi di accordo firmata il 14 luglio 2023 (*poi diventato il 18 gennaio 2024 Ccnl Istruzione e Ricerca 2019-2021, ndr*) si introducono ulteriori materie che si aggiungono a quelle già inserite tra le materie della contrattazione e del confronto. È evidente, in particolare, il tentativo di riportare dentro una logica di controllo e confronto con il personale provvedimenti assunti in maniera unilaterale come i fondi per il "bravo docente", l'introduzione del tutor e dell'orientatore, figure contro le quali si sono espressi anche diversi collegi dei docenti.

A ciò si deve aggiungere il consolidamento e il potenziamento degli articoli del contratto nei quali si richiamano il principio della collegialità e il ruolo degli organi collegiali. Provo qui a ricordarne alcuni.

Nell'articolo 32, che definisce composizione e competenze della "comunità educante e democratica", si richiama il fatto che la progettazione educativa e didattica è definita con il piano triennale dell'offerta formativa elaborato dal collegio dei docenti e approvato dal consiglio d'istituto. All'articolo 36 che disciplina le attività formative si afferma, al comma 3 che «In via prioritaria si dovranno assicurare alle istituzioni scolastiche opportuni finanziamenti per la partecipazione del personale in servizio a iniziative di formazione deliberate dal collegio dei docenti o programmate dal DSGA, sentito il personale ATA, necessarie per una qualificata risposta alle esigenze derivanti dal piano dell'offerta formativa». All'articolo 40 si ribadisce che i docenti nelle attività collegiali e attraverso le modalità di confronto ritenute più utili e idonee elaborano attuano e verificano il piano triennale dell'offerta formativa, adattandone l'articolazione alle differenziate esigenze degli alunni e tenendo conto del contesto socio-economico di riferimento. All'articolo 43 si stabilisce, nel rispetto della libertà d'insegnamento, che i competenti organi delle istituzioni scolastiche regolano lo svolgimento delle attività didattiche nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni. Nello stesso articolo si prevede poi che, prima dell'inizio delle lezioni, il dirigente scolastico predisponde, sulla base delle eventuali proposte degli organi collegiali, il piano annuale delle attività, comprensivo degli impegni di lavoro, poi deliberato dal collegio dei docenti nel quadro della programmazione dell'azione didattico-educativa; il piano, con la stessa procedura, è modificato, nel corso dell'anno scolastico, per far fronte a nuove esigenze. All'art 44 si stabilisce che le attività di carattere collegiale riguardanti tutti i docenti sono costituite da:

a) «la partecipazione alle riunioni del Collegio dei docenti, ivi compresa l'attività di programmazione e verifica di inizio e fine anno e l'informazione alle famiglie sui risultati degli scrutini trimestrali, quadrimestrali e finali e sull'andamento delle attività educative nelle scuole dell'infanzia e nelle istituzioni educative, fino a 40 ore annue;»

b) la partecipazione alle attività collegiali dei consigli di classe, di interclasse, di intersezione, inclusi i gruppi di lavoro operativo per l'inclusione. «Gli obblighi relativi a queste attività sono programmati secondo criteri stabiliti dal collegio dei docenti». Nello stesso articolo 44 si prevede che «per assicurare un rapporto efficace con le famiglie e gli studenti, in relazione alle diverse modalità organizzative del servizio, il consiglio d'istituto sulla base delle proposte del collegio dei docenti definisce le modalità e i criteri per lo svolgimento dei rapporti con le famiglie e gli studenti», e che con regolamento d'Istituto

è possibile prevedere «lo svolgimento a distanza delle due ore di programmazione didattica collegiale prevista per i docenti della scuola primaria [...] che non rivestano carattere deliberativo; con il medesimo strumento è possibile estendere lo svolgimento a distanza alle attività di cui al comma 3, lett. a) e b) che rivestono carattere deliberativo sulla base dei criteri definiti dal MIM, previo confronto».

## Considerazioni conclusive

Mi appresto, a questo punto, a proporre alcune considerazioni conclusive, senza la presunzione di indicare soluzioni, con la piena consapevolezza della complessità dei problemi e del fatto che l'elencazione che sto per fare è assolutamente parziale e insufficiente.

Dicevamo all'inizio che, fin alle sue origini, l'autonomia scolastica si è trovata davanti a un bivio: da un lato, seguire la via della partecipazione attiva di tutte le componenti della comunità educante e della scuola della Costituzione, dall'altro, imboccare la strada del verticismo e dell'aziendalizzazione. Si può dire che i governi degli ultimi vent'anni abbiano fatto di tutto per seguire la seconda strada, sia pure con poche meritevoli eccezioni. L'hanno fatto, a mio parere, all'insegna di quello che potremmo definire un neoliberismo avaro e pasticciatore, ma non per questo meno inquietante e pericoloso. Così l'aziendalizzazione è consistita soprattutto nel rovesciare sulle scuole un'ondata di competenze e di oneri spesso impropri, senza dotarle, peraltro, degli strumenti e delle risorse per farvi fronte. Il verticismo è consistito nel cercare di spostare la dirigenza scolastica sempre più verso un destino di capo burocratico anziché di leader educativo e nel creare dal nulla una serie di figure (dal bravo docente di Renzi al docente stabilmente incentivato di Draghi, fino al tutor e all'orientatore di Valditara) spacciate per valorizzazione della figura docente, ma in realtà finalizzate a creare un'approssimativa gerarchizzazione senza tener conto delle dinamiche e delle prassi effettivamente esistenti nelle scuole, e dell'esigenza che non da oggi richiede forme di reale e condivisa valorizzazione dei ruoli e delle competenze necessarie per fare funzionare al meglio le istituzioni scolastiche. Tutto questo si inserisce in una deriva più generale che da tempo ritiene i cittadini, che dovrebbero essere al centro della democrazia, nient'altro che un fastidioso inciampo e un ostacolo per il suo funzionamento, e punta a dimostrare l'inutilità dei processi di partecipazione e mobilitazione sociale, in sostanza l'inutilità della stessa democrazia.

Guardando alla storia della contrattazione nazionale di comparto dell'ultimo quarto di secolo vi si legge, come abbiamo visto, una costante tensione verso la valorizzazione della partecipazione delle diverse componenti scolastiche al raggiungimento di obiettivi comuni, anche sostenendo nel tempo il ruolo degli organi collegiali. Alla domanda che ci siamo posti all'inizio, se e quanto la contrattazione collettiva abbia contribuito a sostenere l'attività degli organi collegiali credo che si debba rispondere in senso complessivamente positivo. Detto questo, bisogna poi ricordare la frase di un famoso giuslavorista, Federico Mancini: la contrattazione può molto ma non può tutto. Attraverso i contratti si possono ampliare gli spazi di democrazia, si può contrastare e qualche volta riparare ai guasti prodotti dai tentativi di andare nella direzione contraria, ma la contrattazione non può essere lasciata sola, tanto più di fronte a tentativi di cambiare l'impianto stesso dell'istruzione nel nostro paese, come sta tentando di fare l'attuale governo, in una sorta di "matrimonio" tra neoliberismo e populismo sovranista per ora frammentario e approssimativo, ma in prospettiva assai pericoloso. Per dirlo in maniera fin troppo sintetica, il dimensionamento corrisponde alla miope volontà di sottrarre continuamente risorse alla scuola, e più in generale alle istituzioni dello stato sociale, lasciando sempre più spazio alla frattura tra chi

può permettersi di pagare i servizi e chi deve accontentarsi di un sistema pubblico impoverito; l'istituzione del liceo del made in Italy soddisfa pulsioni prevalentemente propagandistiche; la riforma degli istituti tecnici è un omaggio scomposto e subalterno alle presunte esigenze di breve periodo delle imprese. Per contrastare tutto questo occorre un'iniziativa forte nelle sedi adatte, a partire da quelle parlamentari, e un'iniziativa diffusa, che passa anche attraverso il rafforzamento degli organi collegiali della scuola.

A questo punto dovrei fermarmi, perché la mia competenza di studioso della contrattazione collettiva non mi abilita a entrare in argomenti come lo "stato" e la vitalità dei diversi luoghi in cui devono manifestarsi la collegialità e la partecipazione nelle scuole e i modi per rivitalizzarli, argomenti su cui vi sono competenze ben più sperimentate della mia. Posso tuttavia aggiungere un paio di brevi considerazioni.

La prima è che il potenziamento degli organi collegiali non è soltanto una questione di ingegneria istituzionale o legislativa, ma semmai il punto di arrivo di un forte incremento e consolidamento della partecipazione dentro e intorno all'ambiente scolastico, di cui non possono non essere protagonisti i sindacati e tutta la rete di associazioni e movimenti che si muovono dentro e intorno alla scuola, utilizzando tutti gli strumenti, tradizionali e moderni, a loro disposizione.

La seconda considerazione è che, certamente, nella vita quotidiana delle scuole non si possono escludere possibili sovrapposizioni e qualche volta forse perfino conflitti di competenze tra organi collegiali e contrattazione collettiva, che agiscono nello stesso ambiente e con competenze talvolta confinanti tra loro. Un dato che occorre tuttavia tener presente è che la partecipazione democratica è certamente più complessa, faticosa e caotica del suo contrario, ma, come ha detto quel famoso statista inglese, la democrazia è la peggior forma di governo, fatta eccezione per tutte le altre sperimentate finora. Come è ben noto la vita e le relazioni all'interno delle istituzioni scolastiche non sono tutte rose e fiori, ed è naturale che sia così. Spetta all'iniziativa e al buon senso dei soggetti che agiscono nella scuola (i dirigenti, gli organi collegiali, le RSU) cercare di comporre le proprie azioni in maniera armonica per far sì che la contrattazione e l'attività degli organi collegiali lavorino assieme per potenziare la dimensione collegiale e democratica, perché il vero obiettivo comune è quello di agire insieme per il bene della scuola.

Un'ultima brevissima annotazione, che forse esula dai temi di cui ci stiamo occupando, ma che mi permetto di fare come studioso della contrattazione collettiva, riguarda l'esigenza di porre grande attenzione allo stato di salute delle relazioni contrattuali nel nostro paese, oggi. Uno degli aspetti più evidenti e pericolosi nel neoliberismo populista e semiautoritario che si sta instaurando in Italia è lo stato di salute non certo ottimale del sistema di relazioni sindacali e contrattuali, una difficoltà che riguarda con diverse accentuazioni un po' tutto il sistema, ma che ha una particolare gravità nei settori pubblici, e in particolare in quello dell'istruzione e ricerca dove il datore di lavoro, e non solo da oggi, adotta una stile di relazioni sindacali e contrattuali per tanti aspetti molto simile a quello dei "padroni" degli anni cinquanta del secolo scorso ed ha come evidente obiettivo quello di depotenziare il ruolo della contrattazione e dei sindacati. Quello dello stato di salute del sistema contrattuale, della sua manutenzione e della sua riforma è un tema complesso che non può certo essere esaurito in poche battute. Credo però che sia utile anche in questa occasione sottolineare l'importanza di mantenere e valorizzare il ruolo della contrattazione non soltanto, come abbiamo visto, per difendere e migliorare le condizioni di lavoro, ma anche per mantenere aperti gli spazi del pluralismo e della democrazia nel nostro Paese.

# PROPOSTE PER UNA NUOVA FUNZIONALITÀ DEL COLLEGIO DOCENTI

Il ruolo del sindacato all'interno della grande emergenza democratica e della crisi dei processi partecipativi nella scuola di oggi.

**Enrico Panini**, ex segretario generale FLC CGIL

Era di maggio, il maggio 1974. Nei giorni 12 e 13 viene sconfitta la Democrazia Cristiana, impegnata nel referendum abrogativo della legge sul divorzio, affondata da un voto straordinario. Poi, dal 23 al 26 si svolge ad Ariccia il secondo Congresso nazionale della CGIL Scuola con le conclusioni di Agostino Marianetti, segretario generale aggiunto della CGIL, e un intervento nel dibattito di Luciano Lama, segretario generale della CGIL. Annoto, per chi non conosce il Sindacato, che la presenza del segretario generale e del segretario aggiunto della CGIL allo stesso Congresso di categoria non era affatto abituale, anzi. Nel documento conclusivo si affronta anche il tema degli organi collegiali, oggetto di una lunga e complicata vertenza con il Governo e il Ministero iniziata grazie alla minaccia di uno sciopero generale a sostegno della scuola lanciata dalle Confederazioni. In quel documento si afferma che tutto sommato il DPR 417<sup>1</sup> può andare, perché sancisce con puntualità lo stato giuridico del personale docente contro gli arbitri dei presidi che usavano trasferire d'ufficio, da una parte all'altra del Paese, i docenti sospetti di non essere ligi nell'interpretare le loro direttive e quelle del Ministero. Si esprime grande soddisfazione per il 420 perché si stabiliscono finalmente, per la prima volta, per i "non docenti" – l'unico lavoro chiamato con la negazione di un altro – uno stato giuridico e una disciplina a partire dallo specifico del loro lavoro. Si esprime soddisfazione anche per il 419, per le sperimentazioni previste dagli articoli 2 e 3. Ma è sul DPR 416, ovvero sugli organi collegiali di scuola e territorio, che si concentra la denuncia dei limiti sia per il modello familistico imposto dal Ministro per gli organi di scuola, sia per la composizione escludente il sociale per gli organi territoriali.

Proseguendo, arriviamo al 28 maggio del 1974, 50 anni fa, il giorno della strage di Piazza della Loggia a Brescia: muoiono otto persone per lo scoppio di una bomba destinata a colpire il movimento sindacale; cinque di essi sono insegnanti, nostri compagni, che non potevano che essere lì, in quella piazza. La sfortuna ha voluto che si trovassero vicini a quel maledetto cestino ma non potevano che essere in quella piazza, in una manifestazione antifascista convocata dalle Confederazioni bresciane, perché essere insegnanti significava vivere quel lavoro con una forte dimensione politica volta al cambiamento e alla coerente difesa dei valori democratici affermati nella Costituzione.

<sup>1</sup> Il DPR 417 del 31 maggio 1974 è uno dei 5 decreti delegati che discendono dalla Legge delega 477 del 1973. Il 416 istituisce gli organi collegiali; il 417 si occupa dello stato giuridico di docenti, direttivi e ispettori; il 418 riguarda i compensi per il lavoro straordinario, il 419 si occupa di sperimentazione e ricerca educativa, e di aggiornamento professionale; il 420 dello stato giuridico del personale non docente.

## **Gli archivi e la memoria**

Sui decreti delegati cosa troviamo negli archivi, a partire dal bell'archivio nazionale della FLC CGIL?

Si possono trovare dei documenti molto interessanti. Fra questi vi è uno studio sugli organi collegiali e sulla loro nascita che mostra la fibra straordinaria di queste strutture se si pensa che esse governano da 50 anni, bene o male, il sistema di istruzione.

La ricerca di una valente ricercatrice fiorentina, l'unico studio scientifico disponibile (!) sulle origini degli organi collegiali, ne ha ricostruito il percorso segnalando, tra l'altro, che negli anni '70 Francia, Germania dell'Ovest, Finlandia e Belgio sperimentavano strade molto più avanzate relativamente alla partecipazione dei genitori.

Non esiste invece una documentazione scritta, quindi non si trova nulla negli archivi, della crisi politica del 2001, quella che portò alle elezioni del maggio con la vittoria della "Casa delle Libertà".

Sul finale dell'attività parlamentare, quando si decide quali siano le poche leggi che, per la loro importanza, devono essere discusse e approvate prima dello scioglimento delle Camere, i Sindacati scuola confederali ottengono un incontro con il Presidente della Camera, on. Violante, nel quale chiedono che fra queste vi fosse la riforma degli organi collegiali. Eravamo preoccupati di un'autonomia delle istituzioni scolastiche (in attuazione dall'anno 2000) senza una connessa riforma degli organi collegiali. Il Presidente Violante convenne con noi e si impegnò in tale direzione, ma una serie di pressioni esterne, a partire da Confindustria, impedirono il concretizzarsi di quella volontà da noi espressa scrivendo così la parola "fine" a ogni ipotesi riformatrice dell'impianto del 1974.

## **L'autonomia differenziata**

Veniamo a una terza questione, che intendo trattare in premessa, quella che va sotto il nome di "autonomia differenziata". FLC CGIL ha promosso un camper attorno al quale, in tutte le città del nostro Paese, sono organizzate iniziative di varia natura con al centro di ognuna il tema dell'"Unità del Paese".

All'indomani dell'approvazione in Senato del DdL Calderoli è evidente a chiunque che il piatto "ricco" di questa secessione, oltre all'accaparramento delle risorse, altro non è che l'istruzione, con tutto il rispetto per materie fondamentali come l'ambiente, la sicurezza e altre ancora. Il pezzo grosso è l'istruzione, sono i programmi di insegnamento (dopo che tanti presidenti di Regione sono diventati virologi, potete forse pensare che non si sentano letterati, filosofi, storici, ecc.?), il controllo della professione docente, della libertà di insegnamento, dei programmi delle istituzioni, dei dirigenti scolastici.

Ora il fatto è che di fronte a noi abbiamo persone che non giocano di fioretto ma sono usi a giocare di mazza, come facevano tanto tempo fa. Nella battaglia contro la riduzione dell'Italia a un album filatelico, il ruolo degli organi collegiali è fondamentale.

## **Partecipazione e dimensionamento**

Finito con le premesse, la mia convinzione è che siamo in presenza di una grande emergenza democratica nella scuola rispetto alla quale il Sindacato può intervenire con tutti gli strumenti che gli sono propri. Pur consapevoli, come afferma il prof. Mario Ricciardi, che ci sono delle questioni che sfuggono alla con-

trattazione e alle sue prerogative e che su di esse deve intervenire la politica, augurandomi che la sinistra, tutta, faccia la sinistra interessandosi di scuola (I care!) e non limitandosi solo a dire che la scuola è importante come accade con poche meritorie eccezioni.

Ma ora intendo soffermarmi sulla crisi dei processi partecipativi affrontando il funzionamento degli organi collegiali di scuola a seguito del forte processo di dimensionamento economicista delle unità scolastiche.

Il dimensionamento in corso da anni sta agendo come una bomba sulla vita concreta di ogni scuola e muta radicalmente la scansione del tempo e delle relazioni in ogni istituto. È indubbio, infatti, che quando le scuole con oltre 200 insegnanti e/o con decine di plessi sparsi nel territorio diventano la norma, l'approvazione di ogni atto si trasforma in una muta approvazione (una presa d'atto) e che ogni discussione diventa proibitiva: non bastano certo tre minuti a intervento (pari a circa 10 ore di discussione) per produrre in tale consesso qualcosa di partecipato.

Tutto ciò porta a far sì che il Collegio diventi un luogo di approvazione perché non ci sono le condizioni organizzative che consentano un percorso partecipativo e un confronto con il dirigente e il suo staff. Dirigente che, a sua volta, si ritrova sempre più schiacciato e compresso su un profilo esecutivo-amministrativo per il quale, per altro, molto spesso non ha un curriculum professionale di competenze e non ha una preparazione adeguata.

In questo quadro il lavoro collegiale, inteso come lavoro cooperativo, diventa – sempre più spesso – una “varia ed eventuale” che si colloca dopo i processi assertivi degli organi di scuola e dopo l'attività del singolo docente. Con la crescente messa in discussione del lavoro cooperativo, già complesso nella realtà che abbiamo alle spalle, si incentiva una dimensione del profilo docente come quello interpretato dal prof. John Keating ne *L'attimo fuggente*: entro in classe, affascino i ragazzi e la mia dimensione professionale termina lì.

Invece – com'è noto – il lavoro va programmato con attenzione, c'è un confronto e un'attività condivisa con i miei colleghi perché gestiamo un progetto di vita, la realizzazione di un sogno per dirla con Danilo Dolci, un investimento su quel bambino o su quella bambina, insieme costruiamo un percorso e abbiamo bisogno del tempo per poterlo discutere.

Dentro tutto ciò si iscrive non solo l'elemento della democrazia, che è fondamentale, e della partecipazione, che è altrettanto fondamentale, ma si iscrive la natura stessa del nostro sistema scolastico che è sancita dal secondo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Per concludere su questo aspetto, non sfugge che la “comprensività”, in assenza di qualsiasi discussione e decisione democratica relativamente alla politica scolastica sul territorio e alla conseguente definizione della nuova rete scolastica in una fase nella quale calano i nati ma crescono i bisogni anche in fasce fino ad ora poco o nulla coinvolte da processi di istruzione generalizzati (gli adulti), è passata da modalità “eccezionale” – finalizzata a preservare la presenza della scuola in aree territoriali difficili perché scarsamente urbanizzate e popolate – a modalità ordinaria di ristrutturazione della rete scolastica a fronte della riduzione degli alunni.

La quantità del personale in servizio nelle scuole comprensive o accorpate e degli alunni/studenti è lievitata rapidamente verso l'alto fino a raggiungere – mediamente – dimensioni che di fatto modificano la natura stessa degli organi collegiali di scuola.

## L'azione del sindacato in difesa del Collegio docenti

La democrazia e la partecipazione negli istituti scolastici oggi è, quindi, una grande questione aperta.

Al riguardo c'è, a mio avviso, una questione che non voglio sottacere e che rappresenta un motivo di orgoglio per noi tutte e tutti e che riguarda la contrattazione.

Essa è stata, con tutte le sue difficoltà dovute a controparti fortemente ostili, un argine contro le derive autoritarie e individualistiche. È bene averne piena consapevolezza, perché è un dato inconfutabile. È, inoltre, un elemento di orgoglio per il sindacato aver operato, talora in perfetta solitudine, a difesa dei processi di partecipazione democratica, l'aver difeso, ampliato e valorizzato la democrazia e la partecipazione nella scuola contro ogni deformazione aziendalistica.

L'azione del sindacato si è sviluppata su due fronti.

Il primo è relativo alla riforma del rapporto di lavoro pubblico, che ha determinato nei fatti un legame stretto tra attuazione dell'autonomia scolastica e rafforzamento del ruolo degli organi collegiali di scuola con l'ingresso di un nuovo soggetto, la RSU.

Essa è diventata protagonista nelle relazioni all'interno della scuola, mai in conflitto con le competenze degli organi collegiali, che la FLC CGIL ha sempre difeso, ma a loro supporto su materie che per legge non sono mai state di competenza degli organi collegiali: si pensi, ad esempio, all'organizzazione del lavoro o ai temi relativi al salario accessorio.

Il secondo fronte riguarda i contratti nazionali che, grazie all'iniziativa costante della FLC, si sono fatti carico di supplire all'assenza di un ridisegno della democrazia e della partecipazione nella scuola dopo l'introduzione dell'autonomia scolastica.

Di più, è stato difeso e valorizzato il ruolo degli organi collegiali evitando derive autoritarie di ogni sorta.

Alcuni esempi:

- l'introduzione delle funzioni obiettivo con il CCNL del 1999 (poi diventate funzioni strumentali nei contratti successivi);
- i finanziamenti previsti dal contratto per progetti riguardanti le aree a rischio e a forte processo immigratorio;
- il ruolo che il contratto ha riservato al Collegio docenti nell'attivazione delle funzioni
- obiettivo (oggi strumentali) per quanto riguarda le attività da svolgere;
- l'attribuzione al Collegio dell'individuazione dei docenti destinatari dell'incarico riconoscendo alla contrattazione competenza in merito al compenso da riconoscere;
- il ruolo del Collegio docenti in merito alle scelte riguardanti il Piano annuale di formazione del personale.

L'ultimo contratto, quello 2019-2021, infine, opera una forte valorizzazione del ruolo degli organi collegiali e delle loro competenze nell'intento, fra l'altro, di porre un argine democratico alle decisioni autoreferenziali del Ministero.

### Alcune proposte

Ebbene, a fronte dell'analisi che ho proposto, suggerirei le seguenti piste di lavoro in preparazione della nuova piattaforma contrattuale fermo restando, dico un'ovvietà, che non ci sono, oggi, le condizioni perché si possa realizzare una fase riformatrice nella scuola tale da modificare, in avanti, l'impianto del 1974.

Anzi, siamo di fronte a una vera e propria strategia di limitazione delle decisioni

spettanti al Collegio docenti ed al Consiglio di istituto e ad azioni di vera e propria intimidazione ogni qual volta l'autonomia decisionale (autonomia di rango costituzionale, vorrei ricordare) entra in campo, come sta avvenendo – ad esempio – verso quelle scuole che hanno respinto l'introduzione del docente tutor considerandola non coerente con il proprio Piano Triennale dell'offerta formativa.

Vediamole:

1. l'organizzazione del lavoro, per quanto riguarda l'articolazione funzionale all'assunzione delle decisioni all'interno di ogni scuola (ognuna di esse diversa dall'altra – per sedi e quantità di personale e alunni – come effetto del dimensionamento per via amministrativa), deve diventare competenza della contrattazione che ne può promuovere la costituzione a opera del Collegio docenti a livello di singola istituzione scolastica perché aspetto strettamente legato all'efficacia di ogni specifica offerta formativa;

2. le competenze definite dalla Legge per ogni singolo organo collegiale non sono modificabili ma è anche evidente, ugualmente, che i processi di riorganizzazione della rete scolastica non possono riversarsi automaticamente sulle condizioni di lavoro e minare la collegialità (componente essenziale dell'azione educativa e dell'incisività dell'azione individuale e collettiva), magari ridotta a stancanti riunioni on line convocate per ogni esigenza.

Ciò significa che la contrattazione di scuola dovrà definire:

- l'articolazione delle sedi decisionali relativamente ai docenti (es.: strutture dipartimentali, commissioni, gruppi di lavoro) con particolare attenzione ai luoghi nei quali le condizioni organizzative sono tali da renderne difficile l'esercizio;
- l'individuazione di figure emanazione del Collegio docenti con compiti di facilitatori dei processi collegiali (es.: coordinatori, referenti, responsabili, componenti di team, ecc.);
- i tempi, retribuiti, per le attività collegiali eccedenti perché determinate da una maggiore complessità dell'attività preparatoria;
- la possibilità di definire strutture decisionali ex novo comunque di competenza del Collegio docenti (Dipartimenti, Commissioni, articolazioni del Collegio docenti rispondenti ai cicli di istruzione confluiti, ecc.) utili per migliorare l'efficacia del lavoro cooperativo e della collegialità.

Concludo con un'ultima considerazione.

Si chiuderanno a maggio 2024 le iniziative nazionali legate ai cento anni dalla nascita di don Lorenzo Milani. Di lui vorrei ricordare una frase che considero più attuale oggi di quando venne scritta. «Spesso gli amici mi chiedono come faccio a far scuola [...] Sbagliano la domanda, non dovrebbero preoccuparsi di *come bisogna fare scuola* ma solo di *come bisogna essere* per poter fare scuola [...]».

Più attuale oggi che allora perché ritengo il tema della professione docente (a fronte dei massicci pensionamenti di questi anni e dell'immissione di centinaia di migliaia di docenti nati negli anni '90) sia di straordinaria attualità. E per dire come la penso ricorro a quanto disse un gruppo di ragazzi di una classe di scuola media della loro professoressa morta in piazza della Loggia: «La professoressa ci diceva che tutto è politica, in particolare è politica la scuola e che i suoi colleghi che non capivano che l'essere insegnante è politica non avevano capito nulla».

Io credo che quelle parole ci dicano con chiarezza ciò che serve anche ora, cioè che bisogna sempre «Avere il coraggio di dire ai giovani che essi sono tutti sovrani, per cui l'obbedienza non è ormai più una virtù, ma la più subdola delle tentazioni, che non credano di potersene far scudo né davanti agli uomini né davanti a Dio, che bisogna che si sentano ognuno l'unico responsabile di tutto» (don Lorenzo Milani, *Lettera ai giudici*).

# COLLEGIALITÀ E LAVORO COOPERATIVO

Riflessioni su partecipazione, innovazione e cultura professionale.

**Dario Missaglia**, comitato tecnico-scientifico nazionale Proteo Fare Sapere.

## Il contesto

Le prime elezioni scolastiche si svolsero nel febbraio del 1975, nell'intervallo tra il contratto dei metalmeccanici con la conquista delle 150 ore (aprile 1973), il referendum sul divorzio del 1974, la strage di piazza della Loggia a Brescia (28 maggio 1974) e le elezioni amministrative del 1975. Eventi storici utili per ricordare e comprendere il contesto storico in cui si realizzò quell'evento.

Non inspiegabilmente dunque parteciparono a quelle consultazioni elettorali scolastiche, 10.843.000 genitori, cioè il 70% degli aventi diritto; oltre il 90% dei docenti, 87% del personale ATA, il 67% degli studenti.

Nella tornata del 1977, mentre reggono bene le componenti del personale della scuola e degli studenti, la percentuale dei genitori scende sotto il 50%. In larga parte questa flessione è dovuta all'offensiva delle parrocchie, timorose di una svolta a sinistra di larghi strati popolari. Avanza inoltre la stanchezza per una partecipazione che stronca motivazioni e passioni dietro una coltre burocratica in cui nuota bene solo chi conosce a fondo quella cultura. Iniziava tuttavia a consolidarsi nella classe dirigente democristiana la consapevolezza che l'irrompere nella scuola pubblica di centinaia di migliaia di giovani – che, senza la legge del 1962 sull'obbligo scolastico, non avrebbero mai frequentato la scuola – avrebbe modificato profondamente la condizione della scuola italiana e di chi vi lavora.

Il decennio 1962-1972 fu pertanto decisivo per una trasformazione profonda della scuola italiana. Infatti, dopo la relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Istruzione in Italia (1964) e il varo del “piano Gui” per lo sviluppo della scuola, compare il distretto scolastico come ambito per la programmazione edilizia, l'insediamento in tutte le scuole di un Collegio docenti, rappresentanti di famiglie ed Enti locali nei consigli di amministrazione degli istituti tecnici e professionali. E poi l'annuncio della costituzione dei consigli scolastici provinciali e degli Uffici regionali del ministero.

Tra il 1970-73, il clima è segnato dalla protesta studentesca, partita dalle università, e dalle grandi lotte sociali sostenute dalle Confederazioni sindacali. Un clima incandescente per l'acutezza dello scontro di classe e il deflagrare della strategia della tensione nel Paese.

La Democrazia Cristiana cerca di reggere lo scontro, avallando l'appoggio elettorale del MSI. Il Ministro Scalfaro propone l'attuazione del distretto scolastico per cancellare la richiesta che sindacato ed Enti locali entrino nei consigli di istituto. Di fronte a questi diversivi, le Confederazioni CGIL, CISL e UIL annunciano uno sciopero generale. Il governo porta allora in Parlamento una proposta di legge delega che viene approvata nel 1973. Ci vorrà ancora

un anno perché vengano emanati i decreti delegati. Un lungo anno nel corso del quale il mostro burocratico cerca di smussare tutte le parti più innovative dei provvedimenti in essere, Alla fine questa ambiguità apparirà tutta; viene introdotto un modello sospeso tra una rinnovata centralità del potere ministeriale e le istanze di partecipazione sociale che solleciteranno l'apertura della scuola verso il territorio e persino la richiesta di elettività del capo d'istituto (Aldo Capitini è in prima fila per questa innovazione). A sinistra si apre un dibattito che durerà molti anni. Mario Lodi, Bruno Ciari, Gianni Rodari e altri, pur non sottovalutando i rischi involutivi insiti nella normativa, furono protagonisti di un movimento per la partecipazione attiva negli organi collegiali. Una parte della sinistra restò molto scettica se non addirittura contraria, Mario Gattullo, vedrà nei decreti delegati un rinnovato centralismo ministeriale e un rischio acuto di corporativizzazione della categoria docente; Aldo Visalberghi, pur denunciando tanti limiti, vedrà nei neonati organismi partecipativi l'avvio di un nuovo modello di scuola più orientato alla cultura anglosassone e di impronta deweyana.

Il dibattito storico è ancora aperto. A me preme sottolineare tre punti che talvolta sono sottovalutati.

## **Una nuova stagione nella scuola**

L'introduzione degli organi collegiali nella scuola determinò un esodo imponente di capi di istituto e docenti. Bisogna ricordare che prima del '75 non c'erano né capi di istituto né docenti con un minimo di esperienza di gestione della discussione in gruppo. Un'intera categoria professionale, smarrita, intimorita, impaurita anche dai toni del dibattito politico e dai quotidiani del tempo. La cultura conservatrice gridò all'arrivo dei "carri armati di Occhetto" (Achille Occhetto era allora il responsabile scuola del PCI), al sovversivismo al potere. L'esodo che si produsse favorì l'indizione di nuovi concorsi nella scuola che si realizzarono nel corso degli anni '70-'80. Migliaia di nuovi docenti entrarono nella scuola e molti capi di istituto vennero sostituiti da docenti di orientamento progressista che avrebbero determinato effetti rilevanti nella evoluzione della figura professionale del dirigente scolastico e promosso le prime forme associative di questa categoria (i collegi dei dirigenti e le associazioni di categoria) e un rilancio forte del tema dell'autonomia scolastica che troverà sviluppi determinanti alla fine degli anni '90.

Ma soprattutto la stagione degli organi collegiali ebbe un effetto profondo nel sensibilizzare le forze politiche e sociali (la CGIL Scuola nasce nel 1967) sulla crescente importanza per il Paese e il mondo del lavoro della scuola pubblica e del diritto al sapere come fondamento di un nuovo modello sociale.

Questo ci consente una considerazione di fondo importante in questa fase di percezione della debolezza della democrazia. La democrazia è anche un percorso carsico, a volte sembra scomparire, poi riemerge. Le esperienze di democrazia partecipativa stanno dentro processi molecolari di lungo periodo. Per questo non bisogna mai recedere dai livelli di democrazia partecipativa conquistati e mai dimenticare che la democrazia va curata con la cultura e la capacità di progetto per il cambiamento.

Negli anni '70, un contesto molto intenso, complesso ma ricco di sollecitazioni al cambiamento, consentì il realizzarsi di biografie che hanno segnato la storia di tanti anni. Oggi sono le biografie del presente che debbono avvertire la necessità di produrre contesti capaci di energia trasformativa.

## Alla ricerca della collegialità

La collegialità emerge dai decreti delegati, e soprattutto dall'avvio dell'autonomia scolastica, come conseguenza di un auspicato processo di cambiamento della scuola: *dalla cultura dell'adempimento* (procedura individuale e formalismo) *alla cultura del processo* (del fare didattica, della scuola come comunità professionale, del risultato).

Una scuola dunque che supera la dimensione individualistica del lavoro e si orienta verso una cultura della scuola come organizzazione, come gestione di un delicato processo in cui tutti concorrono a raggiungere un obiettivo discusso insieme. Collegialità è dunque il processo che realizza l'efficacia dell'autonomia (concetto di responsabilità); un processo in cui svolge un compito delicato e rilevante il dirigente scolastico che è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e dei risultati del servizio.

Se e quanto questo processo si sia innervato negli attuali organi collegiali di scuola, potrebbe essere un interessante filone di ricerca. Vediamo i due "luoghi" principali in cui si svolgono i processi.

*Il Consiglio di istituto* è il luogo del contratto formativo con il territorio, il luogo che deve definire come meglio utilizzare le risorse disponibili e in cui realizzare l'autovalutazione di istituto. Dall'esperienza, nel corso del tempo, è emersa una riserva crescente sulla presidenza affidata "formalmente" a un genitore, quasi a compensarne un ruolo marginale e generico. Si avverte la mancanza di una formazione dei membri del Consiglio (saper lavorare insieme su obiettivi scelti e discussi e su materie, come il bilancio, che richiedono formazione e aggiornamento). Resta complicata anche la presenza degli studenti e il loro alternarsi ogni anno. Indiscutibile la centralità del dirigente scolastico.

*Il Collegio docenti.* È del tutto evidente che un gruppo di 100 persone (e oramai sempre più spesso ben più vasto) non può decidere un bel nulla e non potrà mai avere un significativo rapporto di forza con il dirigente. Occorre dunque lavorare a ipotesi per predisporre le condizioni organizzative in grado di dare efficacia certa alla componente docente. Molte scuole si cimentano con l'organizzazione in dipartimenti e commissioni, chiamati a predisporre i materiali da sottoporre al voto collegiale. Nei collegi più numerosi si affacciano proposte di elezione di una giunta (con compiti di predisposizione delle delibere) formata dai coordinatori eletti da commissioni e dipartimenti. Alcuni si spingono fino alla proposta di eleggere un docente come vicepresidente del Collegio, in grado di tenere in permanenza il rapporto con i docenti.

Tutti segnali, più o meno incerti, che segnalano le priorità che dovrebbero essere messe sotto la lente della riflessione e della sperimentazione sul campo. Una sperimentazione libera, senza vincoli dall'alto, documentata con cura.

## La cultura del lavorare insieme

La premessa è che il lavoro collegiale richiede una cultura del lavorare insieme. Una cultura che ha a che fare con la capacità di ascolto, di proposta, di dissenso costruttivo, fedeltà ai patti e agli impegni co-decisi, autovalutazione stringente. "Collegialità" non è pertanto un espediente organizzativo e se dovesse ridursi a questo vorrebbe dire una sola cosa: aver consegnato tutto il potere decisionale al dirigente scolastico e ai suoi fiduciari.

Collegialità è dunque trasformare in profondità il lavoro docente. Definire ruoli e impegni precisi di ciascuno; far emergere in tal modo le differenze e i carichi di lavoro da rappresentare poi nella contrattazione di istituto, senza precipitare tutto in figure rigide e fisse. Sarà poi la sperimentazione sul campo a indicare eventuali ipotesi di modifiche strutturali, evitando soprattutto che, in uno scenario che dovesse rimanere indifferenziato e generico, siano poi altri, il dirigente scolastico o il ministro di turno, a decidere il futuro della professionalità dei docenti.

È tempo di mettere mano a una cultura, professionale e sindacale, capace di realizzare questo obiettivo fondamentale per realizzare un processo di cambiamento. E questa cultura deve nascere e svilupparsi dentro la scuola, avendo lo sguardo largo sulla società in trasformazione. Possono le RSU essere lo strumento capace di ricostruire un senso alle relazioni nella scuola, fino ad avere l'ambizione di essere in grado di proporre esperienze concrete di modifiche all'organizzazione della scuola?

Una riflessione preliminare sui limiti e le potenzialità di questa importante innovazione, sarebbe di grande aiuto.

**OPINIONI**



# DIRITTO ALLO STUDIO E PARTECIPAZIONE

Proposte per un nuovo protagonismo nelle nostre scuole e nelle nostre città nell'orizzonte di inclusività e partecipazione.

**Martina Lembo Fazio**, Unione degli studenti

L'UDS è stato fondato nel 1994 e oggi compie trent'anni. Come studenti ci siamo interrogati a lungo su cosa significhi oggi parlare di "crisi della partecipazione studentesca e giovanile", e su come mobilitare e organizzare gli studenti di questo Paese, che tutti i giorni vedono i loro bisogni invisibilizzati e la loro voce zittita.

La deriva graduale del sistema scolastico pubblico si manifesta con tagli continui ai fondi per la scuola pubblica con un aumento esponenziale delle disuguaglianze, con riforme che mirano a ripristinare un modello di didattica autoritario, repressivo e piegato unicamente alle richieste del mondo del lavoro.

Insomma, una complessiva e graduale abdicazione della scuola al suo ruolo educativo: oggi, sintetizzando, l'istruzione non è più lo strumento che permette l'emancipazione collettiva, ma il mezzo attraverso cui le disuguaglianze si rafforzano, tanto da avere scuole senza rappresentanti e senza la minima consapevolezza dei diritti che si possiedono in quanto studenti.

## Il senso e il ruolo della scuola pubblica

In questa fase i diritti fondamentali non ci vengono in alcun modo né riconosciuti né garantiti: al contrario vengono visti e narrati dal Ministro come accessori che vengono concessi agli studenti o conquistati solo da chi è meritevole. Tuttavia, l'istruzione non è un servizio, ma un diritto fondamentale di ciascuna persona. È necessario che nel nostro Paese venga ripristinata l'idea della scuola come comunità e luogo di emancipazione, crescita e formazione collettive, che non lasci indietro nessuno, esule da ogni logica di competizione, discriminazione ed emarginazione. Vogliamo dei luoghi della formazione liberi dalle dinamiche di distinzione netta tra vincitori e perdenti, privilegiati e poveri, meritevoli e non, che sappiano veramente essere strumento di sviluppo di ogni individuo e del suo pensiero critico.

La vera scuola pubblica garantisce il diritto allo studio a tutti e ciò significa rendere l'istruzione realmente gratuita, costruire una scuola libera dal ricatto delle imprese, immaginare un modello di didattica e valutazione alternativo e orizzontale, rendere le scuole sicure e dotate di spazi adeguati, assicurare la rappresentanza e la partecipazione dal basso alla vita scolastica per ogni studente. Il diritto allo studio significa questo e molto altro: indica la possibilità di formarsi e crescere in maniera libera, per poter scegliere sul proprio presente e sul proprio futuro. Rivendichiamo la garanzia dei diritti attualmente previsti ma riteniamo improrogabile la conquista di nuovi per riavviare un nuovo protagonismo nelle nostre scuole e nelle nostre città, e per rendere le scuole vere e proprie palestre di democrazia.

## La campagna «Possiamo tutto»

Per questo, come UDS, abbiamo promosso una campagna nazionale sulla partecipazione e la rappresentanza studentesca con il nome di “Possiamo tutto”. Crediamo che la partecipazione sia un diritto di tutte e tutti, oltre a essere uno strumento per la crescita di cittadini consapevoli, un modo per migliorare l'apprendimento e contrastare le differenze.

Negli ultimi due anni ci siamo adoperati per riprenderci la voce e chiedere:

- il raddoppio del numero di rappresentanti degli studenti nel Consiglio d'istituto, per sopperire all'enorme squilibrio di rappresentanza presente in tali organi, in cui gli studenti non hanno modo di fare sentire la propria voce;
- l'istituzione in ogni scuola di una commissione paritetica docenti-studenti, che lavori su tematiche quali la didattica, la valutazione e il rapporto istruzione-lavoro;
- l'introduzione di ore curricolari obbligatorie, per studiare i principi della partecipazione e il funzionamento degli organi collegiali e per dare maggiore spazio all'educazione civica;
- l'attribuzione e il rafforzamento di potere decisionale alle consulte studentesche e agli organi nazionali di rappresentanza nell'ambito del Ministero dell'istruzione e ampliare lo statuto delle studentesse e degli studenti su tutto il territorio nazionale.

La campagna “Possiamo tutto” è stata fondamentale per iniziare a combattere la crisi della democrazia e della rappresentanza studentesca nel nostro paese, e dare una risposta alla depoliticizzazione della nostra generazione e della nostra società, che sentiamo in modo dilagante, e per combattere la sensazione di non poter cambiare la realtà attorno a noi.

In ogni scuola e in ogni aula abbiamo messo in campo strumenti come vertenze, assemblee, candidature e laboratori per riattivare la rappresentanza studentesca.

Per questo e perché siamo convinti che la decisionalità debba essere di chi vive e attraversa gli spazi del sapere, siamo convinti che studenti e lavoratori debbano continuare a lottare assieme. Valorizzare e conoscere gli organi collegiali in tutto questo assume un ruolo centrale, come strumento per essere ascoltati e portare un cambiamento della realtà.

# LA SCUOLA PUBBLICA È UNA COMUNITÀ, NON UN SERVIZIO

Riscoprire la scuola come comunità: la voce degli studenti.

**Paolo Notarnicola**, Rete degli studenti.

Quest'anno ricorrono 50 anni dall'introduzione degli organi collegiali, organi che riguardano anche la partecipazione studentesca, perché per la prima volta, nel '74, anche gli studenti sono stati ammessi all'interno dei processi decisionali della scuola. Sono organi a cui noi ancora oggi siamo particolarmente legati, specialmente i Consigli di istituto e di classe, perché, di fatto, costituiscono gli unici strumenti che noi studenti abbiamo per essere rappresentati. Non avendo noi, ad esempio, i delegati sindacali, questi organi sono l'unico mezzo per poter partecipare, intervenire, votare ed essere parte attiva di quella che dovrebbe essere la scuola intesa come spazio democratico.

I decreti delegati che li istituiscono nascevano proprio nell'ottica di democratizzare gli ambienti e gli istituti scolastici e di far sì che le istanze di tutte le parti potessero essere rappresentate e discusse, ma anche nell'ottica di costruire strumenti di controllo che rimettevano direttamente alla comunità scolastica (studenti, docenti, personale ATA, genitori) le principali decisioni riguardanti la scuola.

## La crisi della partecipazione e della rappresentanza

Senza dilungarmi troppo sugli aspetti storici, vorrei mettere in evidenza quelle che sono le criticità che oggi gli organi collegiali vivono, a partire dagli aspetti che riguardano la partecipazione studentesca.

Noi oggi vediamo, infatti, che questi sono in crisi: non rappresentano più quei luoghi di democrazia che volevamo diventassero, anche a seguito di una serie di riforme bipartisan che, di fatto, hanno via via svuotato di significato di questi organi (specie il Consiglio di istituto), attribuendo, sempre più, maggiori responsabilità al dirigente scolastico e mutando quell'idea di istruzione come luogo di partecipazione attiva in favore, invece, di una scuola vista sempre più come luogo di erogazione di un servizio, con il diretto effetto di inficiare quell'idea di scuola come comunità che noi ci aspettiamo dalla pubblica istruzione.

Tra gli ulteriori strumenti di partecipazione che poi ci si è riusciti a ritagliare a livello studentesco cito solamente le consulte studentesche. Sono degli organi provinciali con livelli regionali e poi nazionali. Anche questi spesso si sono svuotati di significato, divenuti un rituale di cui si riesce a vedere raramente una reale efficacia.

Ad oggi possiamo quindi dire che nella scuola pubblica gli studenti hanno difficoltà a essere rappresentati e hanno difficoltà a far giungere le proprie istanze a tutti i livelli. Da qui, quindi, nasce la necessità di mobilitarsi con altri mezzi. Penso, ad esempio, alle occupazioni, di cui negli ultimi mesi si è anche parlato

abbondantemente. Sono tutte situazioni che descrivono quella che è una necessità: il bisogno di essere ascoltati. Un bisogno che è negato sempre più, a discapito proprio di quei principi su cui si fondavano gli Organi, tra cui quello di rendere gli studenti parte di un processo democratico.

Oggi, infatti, di fronte ai provvedimenti che il ministro Valditara – dalla riforma della condotta alle dichiarazioni in merito alle sospensioni e all'allontanamento – appare evidente che la linea sia quella di criminalizzare i giovani e renderli esclusivamente fruitori passivi della didattica.

Manca del tutto, invece, una visione da parte del Ministero che contempra la possibilità che noi studenti possiamo dire e affermare qualcosa di giusto nell'interesse della scuola. Dinanzi a tutto questo, appare evidente quale debba essere una delle principali battaglie da portare avanti insieme.

## **Partecipazione come educazione alla cittadinanza**

Crediamo che sugli organi collegiali si possa e si debba discutere di una riforma che possa dar di nuovo spazio e importanza a quella che di fatto è stata una vittoria di tutti. Oggi a maggior ragione, specie dal punto di vista studentesco, servirebbe ritrovare e ridare significato a quello spazio di rappresentanza, proprio perché lo slancio maggiore che noi studenti possiamo dare alla scuola pubblica è proprio quello di partecipare, di essere parte attiva e di non essere solo uno strumento passivo. Se questo non è nell'agenda del Governo è chiaro che per noi studenti si delinea uno scenario di conflitto e contestazione, nell'interesse della società del domani, perché non educare le nuove generazioni a essere parte di un processo democratico significa non educarle alla cittadinanza.

La politica del Governo va in tutt'altra direzione, basti pensare ai provvedimenti sulla condotta, un disegno che trasforma la cittadinanza e la Costituzione, questa materia di 33 ore annue differente da istituto di istituto nella sua applicazione, in uno strumento su cui poter rimandare a settembre. Per ironia della sorte, per questo governo la Costituzione e la cittadinanza attiva sono strumenti tramite cui poter punire, svuotando di significato gli anticorpi che dovrebbero servire invece a educare a partecipare e a costruire assieme la società del domani.

L'augurio che faccio è quello di poter continuare a costruire assieme, sindacati e associazioni studentesche, istanze e rivendicazioni da portare avanti con tutta la comunità della scuola e della conoscenza.

# LA PRESENZA DEI GENITORI, OLTRE IL FAMILISMO INDIVIDUALISTICO

Ripensare la partecipazione scolastica: un nuovo patto tra adulti.

**Angela Nava**, presidente Coordinamento Genitori Democratici.

Il Coordinamento Genitori Democratici nasce infatti proprio negli stessi anni degli organi collegiali: un convegno a Roma voluto da Tullio De Mauro ne sancisce il battesimo ufficiale.

È una nascita sostenuta dai partiti di sinistra che, con cautela, si rivolgono a una categoria di difficile definizione anche sociologica e che rimanda alla sfera del *privato*, che solo da poco aveva trovato dimora anche nel PCI con la campagna referendaria sul divorzio.

Gli organi collegiali della scuola si iscrivono in quella straordinaria stagione di riforme degli anni '70.

La partecipazione, come in quella fase è stata intesa, è infatti categoria che appartiene a una stagione specifica del nostro paese, quella in cui prendeva forma un modello di stato sociale moderno che individuava nella sanità pubblica, nella scuola pubblica e nella previdenza pubblica i presidi di una sicurezza collettiva e individuale che avrebbero migliorato le condizioni di vita di milioni di persone.

Alla domanda di democrazia diffusa si rispose con un alto grado di rappresentatività politica in molti consigli di gestione, quindi anche in quelli scolastici, individuando nella partecipazione in sé un valore assoluto.

## Una partecipazione importante, ma con molti limiti

Anche nella scuola, si è pensato che fosse sufficiente “essere dentro” per gestire meglio, controllandoli direttamente, i processi operativi. Ignorando, nel contempo, la necessità di formazione di competenze specifiche per i genitori, confuse con l'interesse e il diritto conquistato ad avere servizi; così come sono state ignorati gli effetti, in termini di inevitabili reazioni difensive, talvolta inconsapevoli o negati a livello esplicito, da parte degli insegnanti, che spesso hanno sentito minacciata l'assolutezza del proprio ruolo. Tutto ciò ha prodotto, da una parte, chiusure e muri di gomma, dall'altra delusione e frustrazione di fronte a una rappresentanza legittimata, ma priva di un'effettiva incidenza.

Non si può perciò restare sorpresi di fronte alla constatazione del progressivo affievolimento dell'interesse sociale nei confronti della partecipazione scolastica. Constatazione che però non deve spingerci a indulgere verso la nostalgia di un'età dell'oro (tentazione che ci attraversa spesso anche a sinistra) perché essa può divenire una pessima consigliera che ci impedisce di leggere e interpretare la complessità del presente.

Sotto gli occhi di tutti c'è la rappresentazione di una genitorialità fragile, spesso antagonista nei confronti degli operatori della scuola mediaticamente enfatizzata, che è diventata uno stereotipo dominante: la banalizzazione della generazione dei

*genitori whatsapp* ci consente di rifugiarsi nell'idea di una irrimediabilità dell'esistente.

Anche il termine partecipazione avrebbe bisogno di una "revisione" semantica: cosa intendiamo realmente con partecipazione dei genitori? Partecipazione, cooperazione o potere parentale? collettiva (come rappresentanza istituzionale) o individuale (come collaborazione alla vita della scuola, della classe)? Come rispondiamo al familismo strisciante che dalla riforma Moratti in poi ha permeato i testi ministeriali col ribadito primato educativo della famiglia?

## **I difficili, spesso conflittuali, rapporti scuola-famiglia**

C'è un visibile sgretolarsi dell'alleanza tra famiglie e scuola in una fase in cui si radica sempre più tra molti genitori la convinzione che la scuola debba essere in continuità con la famiglia. Che debba piegarsi e conformarsi a quel clima di morbide protezioni, indulgenze, complicità, assenza di regole e timore di farle rispettare che caratterizza in molte famiglie della classe media il rapporto tra genitori e figli. Mai come oggi ci sono state tante denunce a dirigenti scolastici e insegnanti per una bocciatura o per una sanzione. Nel familismo dilagante dei nostri tempi, si sta facendo sempre più debole l'idea che la scuola per sua natura e ruolo sia e debba essere un luogo educativo diverso da quello della famiglia. Non divergente o contrastante, ma diverso perché più aperto, più ricco, più plurale di quanto possa mai esserlo qualsiasi contesto familiare. Spazio pubblico oggettivamente inclusivo in cui si incontrano alla pari ragazzi di diverse condizioni sociali e culturali. Spazio plurale in cui si manifestano, senza la pretesa di prevalere, diverse opinioni, punti di vista, sensibilità culturali, scelte religiose. Spazio di relazioni tra adulti e giovani, e di giovani tra loro, in cui far maturare consapevolezza civica, intelligenza e rispetto delle istituzioni, condivisione dei principi e delle regole della convivenza democratica, motivazioni alla partecipazione attiva alla vita della comunità, esperienze di solidarietà. Il rarefarsi dei luoghi della socialità condivisa ha consentito il radicarsi di un individualismo diffuso, di quella che è stata definita come la società dell'inimicizia.

Abbiamo tutti la nostra parte di responsabilità: il ministro Valditara ha, in un incontro con le associazioni genitori, manifestato il suo impegno a ratificare nel Patto di corresponsabilità per i genitori il *consenso informato* non solo per le attività extracurricolari, con buona pace dell'autonomia e della libertà di insegnamento.

Ma noi perché abbiamo consentito che il Patto di corresponsabilità, invece di un rito laico dell'anno scolastico che inizia, nella definizione comune di diritti e doveri, di obiettivi e responsabilità condivise, si trasformasse in uno dei tanti adempimenti burocratici da firmare sciattamente in segreteria?

## **Un nuovo patto tra adulti**

E allora bisogna dedicare tempo a un nuovo patto tra adulti. E, intanto, questa socialità dei ragazzi – che sostituisce ogni altra relazione tra pari che una volta era in famiglia, per strada, nel caseggiato, etc. – può essere fonte di avventura apprenditiva. A condizione, però, che venga valorizzata la ricerca, il laboratorio, etc. con al centro il gruppo di ragazzi che lavorano in modo cooperativo.

Sia chiaro, se la scuola ridiventasse come nel 1961 – con la bacchetta magica o grazie a qualche editto dall'alto – non si risolverebbe tutto questo. È necessaria la fatica politica – per una volta in senso proprio e alto – di un nuovo grande patto sociale. E un tempo lungo per ricostruire il presidio del limite grazie alla ri-

costruzione esplicita di quel patto implicito tra adulti docenti e adulti genitori, per concorde adesione.

Bisogna sostituire l'impossibile scuola trasmissiva con la scuola laboratoriale rigorosa. Una cosa che si cerca di fare in tante scuole grazie a un lavoro straordinario di migliaia di docenti, spesso lasciati soli.

Spesso nelle scuole vediamo la vivacità dei comitati genitori o di associazioni che si contrappongono ai Consigli di istituto visti come organismi spesso allineati con la dirigenza. Democrazia dal basso versus rappresentatività? Dobbiamo ripensare a nuove forme di partecipazione. È un lavoro di lunga lena quello cui siamo chiamati e a cui non ci possiamo sottrarre.

Ma ora, a fronte di una svolta autoritaria e veloce nel legiferare, non possiamo che con convinzione e risolutezza difendere gli organi collegiali che rappresentano la nostra trincea democratica.

## CONCLUSIONI



# ORGANI COLLEGIALI, LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO, IDENTITÀ CULTURALE

Dalla partecipazione alla libertà: la lotta per una scuola inclusiva.

**Gianna Fracassi**, segretaria generale FLC CGIL

Ricominciamo la nostra riflessione sugli organi collegiali a cinquant'anni dalla loro istituzione perché riteniamo che in questo momento debba essere aperta la discussione e il confronto e recuperare un filo che non si è interrotto, ma che, a un certo punto, anche nel lavoro della nostra organizzazione, più che interrompersi, si è come affievolito. Sicché, ancor di più oggi, abbiamo davvero tanto bisogno di riprendere in mano questo problema con volontà e determinazione perché esso è parte di un problema più grande che riguarda la scuola ma anche l'intera nostra società e la stessa qualità della nostra democrazia.

Una tematica, questa di oggi sugli organi collegiali scolastici, che non può essere appannaggio di poche persone che magari se ne occupano da tempo e con competenza, ma che deve uscire in campo aperto e interessare la sfera della politica che su questo ha la responsabilità dell'iniziativa concreta e delle soluzioni.

## Una battaglia storica

La battaglia per l'istituzione degli organi collegiali fu una battaglia nostra, una battaglia confederale, inscritta dentro la più generale battaglia per la democrazia e i diritti civili e sociali che furono poi conquistati in una stagione particolare, quale fu quella degli anni '70 del secolo scorso; una stagione che forse è irripetibile, ma che rimane a noi cara anche per la conquista delle 150 ore nelle fabbriche e per le conquiste che sono rimaste nella storia del nostro movimento sindacale.

Da questo punto di vista abbiamo il dovere oggi di ripartire da lì, di riattualizzare quei contenuti in una stagione politica che ha dei tratti profondamente diversi. E ripartire dal tema della partecipazione democratica che, come ci ricorda Massimo Baldacci, deve uscire da una dimensione sterile e predicatoria anche perché essa è questione che riguarda non solo la sfera della conoscenza e quella scolastica ma ha in sé i tratti della questione generale, dal momento che ha ormai attinto la dimensione politica ove si guardi alla partecipazione al voto da cui si è allontanata una larga parte degli strati sociali di nostro riferimento.

## La collegialità e la crisi della partecipazione

Ma, rimanendo nel nostro campo, è indubbio che nella scuola si verifica un forte indebolimento della partecipazione con il rischio che ciò comporta su uno dei pilastri della nostra società civile e democratica che è la libertà di insegnamento anche declinata nella sua dimensione collegiale.

Si pensi alla funzione e al funzionamento del Collegio dei docenti, oggi messi in gravissima difficoltà dagli interventi di dimensionamento della rete che ne intacca e ne inficia la stessa struttura di organo di libera progettazione.

Ma questa particolare situazione di difficoltà del Collegio dei docenti in realtà fa parte di una più diffusa generale difficoltà di tutti gli organi e dei luoghi della partecipazione democratica, organi e luoghi che subiscono un processo di progressivo snaturamento.

Un processo che per altri versi riguarda anche la struttura delle relazioni sindacali e la forza dello strumento contrattuale, come ci ha ricordato il Prof. Ricciardi. Il nostro contratto non a caso è stato il luogo e lo strumento dell'affermazione della scuola come *comunità educante*, vieppiù rafforzata dall'aggettivo che abbiamo aggiunto proprio nell'ultimo contratto del 2019/21, come comunità educante *democratica*, essendo questa qualificazione la cifra ontologica ed esistenziale di una vera relazione didattica ed educativa che voglia essere produttiva di conoscenza e di cittadinanza nel rispetto e nella valorizzazione di ogni figura professionale che fa parte dell'attività educativa, ivi compreso il lavoro generale tecnico e amministrativo fino, naturalmente, a quello della dirigenza; senza dimenticare il ruolo dei protagonisti dell'educazione che sono gli studenti e, per quanto riguarda la comune responsabilità nella crescita della persona in formazione, la parte genitoriale che è elemento importante nella e della comunità scolastica.

E bisogna pur dire che all'affievolimento partecipativo di cui stiamo parlando non è estranea la montante torsione aziendalistica a cui sono state sottoposte da molti anni anche le istituzioni scolastiche che con sempre maggiore difficoltà resistono a questa offensiva funzionalista del liberismo che si crede trionfante in ogni angolo della vita quotidiana delle persone.

Di questa temperie negativa fa parte il ruolo del dirigente scolastico in quanto viene continuamente spinto verso una funzione manageriale che mal si attaglia alle comunità libere basate su legami non burocratici ma variabili perché funzionali alla crescita umana e culturale delle persone. Un luogo, quello scolastico, che è estraneo ai dettami dell'ideologia della ragione produttivistica che viene posticciamente calata su di un corpo non inerte ma vivo quale è quello della scuola che prima che di oggetti è fatto di persone in continuo rapporto di scambio umano e conoscitivo.

## **La deriva aziendalista**

Il percorso imposto alla scuola in questi ultimi venti anni invece va in una direzione managerial/aziendalista che conduce allo snaturamento del contesto e delle professioni perseguito anche con interventi politici e legislativi che non hanno certo fatto il bene della scuola, ma che, anzi, hanno messo in discussione la stessa missione fondamentale dell'istituzione. Tutto ciò è parte di un'idea semplificatoria e distorta di cosa sia la democrazia, ridotta di fatto al rito della votazione periodica oltre il quale non è data nessun'altra forma di partecipazione e di incisione sulle scelte che riguardano la vita delle persone: qualsiasi elemento di dissenso va ridotto al silenzio. Lo stesso Parlamento è diventato un luogo di non confronto e di discussione e lo abbiamo visto in mille episodi e, per quanto ci riguarda più da vicino, nelle decisioni concernenti il dimensionamento della rete scolastica che sta portando al ridisegno dell'insediamento dei presidi scolastici: un progetto che registra una forte opposizione non solo nostra ma degli studenti e degli enti locali. Ma lo abbiamo visto anche con le scelte di controriforma che si stanno attuando sulla filiera tecnico-professionale e sul liceo cosiddetto del made in Italy.

## Il ruolo degli organi collegiali

La nostra opposizione a questi processi è molto netta, soprattutto quando si verifica ciò che sta accadendo in questi giorni, e cioè uno stravolgimento dei poteri degli organi collegiali le cui delibere di bocciatura delle proposte ministeriali di adozione delle sperimentazioni del liceo made in Italy e della filiera tecnico-professionale vengono superate da una decisione solitaria del dirigente scolastico. Ora, queste scelte di opposizione e di forte critica che esprimono i Collegi dei docenti e i Consigli di istituto sono un segno di vitalità, che va salvaguardata e difesa: cosa che, come sindacato FLC CGIL, stiamo facendo schierandoci e chiedendo gli accessi agli atti per contestare la validità delle procedure che non possono coartare la volontà degli organi collegiali perché per noi basta la contrarietà di uno solo di questi organi perché nessuna decisione possa procedere e avere validità.

Le forze parlamentari allora non possono far passare questi fatti sotto silenzio e non possono lasciare soli i sindacati e le scuole in questa battaglia che chiama in causa i processi democratici del nostro Paese; una battaglia che va oltre uno specifico terreno di scontro dove il ministro e le forze governative tendono a intestarsi un successo della sperimentazione che non c'è perché rigettata dalle famiglie, dagli studenti, dai docenti tramite i loro organi di rappresentanza.

## Un disegno antidemocratico

Questa battaglia ha tanto più valore dopo l'approvazione della legge sulla cosiddetta autonomia differenziata che, per quanto riguarda la scuola, stravolgendo i fondamenti della Costituzione, trasferisce di fatto le norme generali dell'istruzione dallo Stato alle Regioni, con tutto quel che ciò significa in termini di personale, contratti, concorsi, programmi che perderanno il loro carattere nazionale per assumerne uno di localismo regionale.

Un'operazione di questa natura deve trovare la ferma opposizione dei democratici di questo Paese perché essa svela a tutti un'idea chiara, che è di smantellamento del sistema di istruzione e di neo privatizzazione di esso. Per quanto riguarda noi, diciamo chiaramente che la nostra organizzazione, rispetto a un progetto di questa natura, si opporrà strenuamente con tutte le proprie forze e con tutti gli strumenti democratici che potremo utilizzare.

# DALLA SCUOLA ALLA SOCIETÀ, IL RILANCIO DI UN PROGETTO DEMOCRATICO

Dal ritorno al passato a una visione inclusiva: organi collegiali e scuola come bene comune.

**Christian Ferrari**, segretario confederale CGIL

Gli organi collegiali come strumento di democrazia e di partecipazione sono, in questa fase, in crisi e in grande sofferenza, ma questo non sta accadendo per caso, e nemmeno per ragioni contingenti. Rientra piuttosto nel più generale tentativo – che va avanti da decenni – di “regolare definitivamente i conti” con quel modello di scuola democratica, inclusiva e partecipata che le riforme degli anni '60 e '70 avevano promosso, impostato e avviato.

## La modernizzazione regressiva

Un'autentica “controffensiva politico-culturale” che – a partire dagli anni '80 (un momento storico “spartiacque” da tanti punti di vista, segnato dall'esordio della cosiddetta “modernizzazione regressiva”) e su più ambiti – si è posta l'obiettivo di invertire la direzione rispetto alla straordinaria stagione rivendicativa e di avanzamento sul terreno dei diritti civili e sociali che ha caratterizzato la fase precedente. Una controffensiva che – da quando è in carica questo Governo – sta compiendo uno scatto e un rilevantissimo salto di qualità.

Per rendersene conto, è sufficiente prendere in esame la retorica – consumata e nostalgica – con cui viene mitizzata la scuola pre-sessantottina: dove – a loro dire – vigevano la disciplina e l'autorità; gli studenti studiavano seriamente; la selezione era rigorosa; gli insegnanti erano rispettati e conosciuti; dove ciò che c'era fuori dalle aule (il territorio, la società, ma anche le stesse famiglie), era bene che “fuori” rimanesse.

Esattamente il contrario – appunto – della logica e della visione da cui sono nati gli organi collegiali, che proprio quel muro di separazione volevano abbattere, aprendo la scuola e creando un'osmosi tra l'interno e l'esterno, per vivificare un'istituzione nata chiusa e preclusa ai ceti popolari.

C'è solo una parte della società che – secondo gli attuali governanti, e i predecessori ai quali si ispirano – ha diritto non solo di entrare nella scuola, ma anche di condizionarla, indirizzarla, financo di piegarla alle sue necessità: ed è, ovviamente, il sistema produttivo.

Siamo così passati dagli anni settanta, in cui – attraverso le 150 ore – la scuola e la conoscenza, con la loro potentissima funzione emancipatrice, varcavano insieme alla Costituzione i cancelli delle fabbriche, a oggi, in cui non il movimento operaio, non il lavoro nella sua dimensione più alta e nella sua dimensione politica ma, appunto, l'impresa – con la sua logica omologatrice, con il suo comando unilaterale, con la sua finalizzazione di ogni cosa al profitto – si arroga il diritto esclusivo di indicare la direzione di vita delle persone.

## La scuola al servizio dell'impresa

C'è, dunque, un duplice attacco rivolto al sistema dell'istruzione: da una parte, la concezione autoritaria e meritocratica che mira, né più né meno, al ritorno della scuola classista; dall'altra la concezione neoliberale/funzionalista, secondo la quale dalla scuola non dovrebbero più uscire cittadini liberi, autonomi, consapevoli, con un pensiero critico, con conoscenze di base trasversali, ma soggetti occupabili e formati in funzione – e magari al servizio – di questo o quel contesto produttivo in cui dovrebbero andare a lavorare. Con l'effetto, indiretto ma cercato e voluto, di sterilizzare qualsiasi approccio critico, o quantomeno non pacificato, rispetto a un modello produttivo che molto spesso precarizza e mal retribuisce il lavoratore.

Di qui, anche il cambio del nome del Ministero, che non è stata una semplice questione nominalistica, ma il preludio delle politiche concretissime che ne sono conseguite.

Di qui, il progetto dell'autonomia differenziata, che prevede – tra le 23 materie che possono diventare di esclusiva competenza regionale – anche e soprattutto l'istruzione, una delle colonne portanti della coesione, dell'unità e dell'identità nazionale. Con i cosiddetti governatori che non vedono l'ora di archiviare l'unica autonomia che varrebbe la pena preservare, quella scolastica, e che mirano a nominare i dirigenti scolastici come accade per le Asl, e magari anche a selezionare gli insegnanti su base geografica. Tra questo e mettere le mani sui programmi il passo è breve, anzi brevissimo.

E, da questo punto di vista, non ha nulla di estemporaneo la richiesta – da parte del Veneto – della potestà legislativa esclusiva proprio sugli organi collegiali. Evidentemente mal si sopporta l'autonomia con cui – non solo in Veneto ma in tutta Italia – la gran parte degli organi collegiali ha detto no sia al liceo made in Italy, che si è dimostrato un flop, sia alla sperimentazione nella filiera tecnico-professionale, uno dei grimaldelli con cui, come dicevo, si intende scardinare la scuola della Costituzione, per adeguarla alle richieste formative delle imprese.

## L'attacco alla scuola pubblica

Saranno pure in crisi, questi organi collegiali, ma il loro semplice essere ancora in vita garantisce – nonostante tutto – studenti, famiglie, personale della scuola da maldestri, ma non poco pericolosi, colpi di mano.

Ed è questa la ragione per cui – a livello centrale come a livello regionale – si vuole quanto meno metterli in discussione, depotenziarli o, peggio, porli sotto tutela, se non addirittura abolirli.

L'argomento a cui ricorrono per sostenere questa linea è il presunto mal funzionamento dell'autonomia scolastica. Come se fossero un dettaglio i 14 punti percentuali di finanziamento pubblico tagliati al comparto istruzione dal 2008 a oggi.

Anche la migliore delle riforme ha sempre bisogno di risorse per poter camminare, e il problema è che queste risorse sono mancate e continuano a mancare anche nell'ultima manovra di bilancio, anche nelle scelte di (ri)dimensionamento – per l'ennesima volta – della rete scolastica con l'accorpamento degli istituti.

Non sono stati capaci nemmeno di approfittare di un fattore pesantemente negativo – come l'inverno demografico che stiamo attraversando da tempo – per dire (ex malo bonum) basta alle "classi pollaio", alle scuole alveari (come le ha definite il professor Baldacci), con collegi da 200-250 docenti che in questo modo non posso funzionare. Tra i loro obbiettivi, evidentemente, non c'è quello di mettere insegnanti e personale scolastico nelle condizioni di svolgere bene il proprio lavoro.

Ma nel mirino del Governo c'è anche altro: c'è il contratto collettivo nazionale di lavoro, e non solo per il personale della scuola.

Contratto e scuola pubblica sono i due presidi che, al di là di tutto e nonostante tutto, con tutte le difficoltà e le “ammaccature” e i colpi subiti, sono rimasti a tenere insieme questo Paese, soprattutto a tenere aperte una prospettiva e un'idea alternativa rispetto a quella che si vuole portare avanti. È questo il punto politico di fondo.

Il tema della scuola, per tutta la CGIL, è di tale rilevanza, è così cruciale da rappresentare il cuore, l'elemento decisivo della nostra netta opposizione al progetto di autonomia differenziata. Un'opposizione che abbiamo ribadito in questi mesi e che la FLC CGIL ha fatto vivere con la “carovana dei diritti” che ha percorso tutte le regioni italiane. Il tutto deriva dalla consapevolezza che, quando si parla di scuola, non si parla mai solo e semplicemente di scuola, ma dell'idea di società e di democrazia che si vuole portare avanti e che si vuole realizzare.

## **La battaglia per difendere il sistema costituzionale**

Nel ribadire la netta contrarietà all'autonomia differenziata, aggiungo che non commetteremo l'errore di disgiungere la nostra battaglia per difendere la scuola pubblica, per evitare la divisione del Paese, dalla battaglia che stiamo conducendo sulla controriforma costituzionale del Premierato. Si tratta di un'unica offensiva, che va dritta al cuore dei principi fondamentali e della visione stessa della nostra Repubblica costituzionale e della nostra società.

Questa è l'altezza dello scontro, dobbiamo averlo presente e dobbiamo essere all'altezza.

Non stiamo vivendo un passaggio ordinario. Si rischia una cesura storica, con una destra erede diretta degli sconfitti del '45, che è sempre stata totalmente estranea al percorso di conquista, di costruzione e di sviluppo della democrazia italiana, e che oggi, dopo quasi ottant'anni, non solo sulla scuola ma su tutto il quadro democratico scaturito dalla Costituente vuole regolare definitivamente i conti.

La loro intenzione, in definitiva, è girare pagina una volta per tutte rispetto alla Costituzione antifascista nata dalla Resistenza e fondata sul lavoro.

Se questa è la posta in gioco, la CGIL dovrà essere in campo fino in fondo, ma non da sola. Abbiamo anche il compito di suscitare, creare, allargare nel Paese la più ampia, la più larga, la più inclusiva convergenza tra tutte le forze sociali, le realtà associative, le forze politiche democratiche che vorranno condividere una battaglia che, a questo punto, si prospetta come esistenziale. Perché nella terza Repubblica della Destra, che sarebbe segnata da una verticalizzazione del potere senza precedenti, noi – come tutti gli altri corpi intermedi – non avremmo diritto di cittadinanza, saremmo semplicemente degli ospiti, e anche poco graditi. Siccome noi, invece, la Costituzione, la nostra Repubblica e questa democrazia abbiamo contribuito a costruirle, abbiamo tutta l'intenzione di difenderle con le unghie e con i denti.

Nel farlo, dobbiamo trovare la “chiave” giusta, non limitandoci a un'azione di contrasto, ma proponendo un'idea alternativa di Paese e di società, che poi è quella sancita nella nostra Costituzione, ancora largamente inattuata, soprattutto nei suoi contenuti sociali.

E noi, proprio per questo, dobbiamo saper tenere insieme la questione democratico/istituzionale, con – appunto – la questione sociale, che in Italia è ormai grande come una casa, con il drammatico impoverimento di milioni di lavoratrici e lavoratori, pensionate e pensionati.

Questo è il punto qualificante della nostra azione, il modo giusto per parlare alle persone in carne e ossa. Perché, oltre alle alleanze, oltre all'organizzazione,

noi abbiamo bisogno di tornare in tutti gli angoli del Paese, in ogni luogo di lavoro, in ciascun territorio per parlare con la nostra gente, per spiegare a tutti i cittadini che non stiamo conducendo una lotta astratta, che non li riguarda o che ha una dimensione esclusivamente valoriale. Noi vogliamo attuare la Costituzione per cambiare e migliorare le condizioni materiali delle fasce popolari, garantendo il diritto a un lavoro dignitoso e giustamente retribuito, un fisco progressivo, l'istruzione pubblica accessibile a tutti, la tutela della salute che non può dipendere dal reddito di chi ha bisogno di cure, e tutto il resto che di più socialmente avanzato è solennemente sancito nella Carta del '48.

Se saremo capaci di farlo, non solo ce la giocheremo, ma penso che questa battaglia, che per noi è una vera e propria battaglia della vita, riusciremo alla fine a vincerla.

