



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Dipartimento per l'Istruzione
Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici
e per l'Autonomia Scolastica
Segreteria del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione*

MIURAOODGOS Prot. n. 4996

Roma, 25.07.2012

All'On.le Ministro
SEDE

OGGETTO: Pronuncia di iniziativa su "autonomia e *governance* del sistema"

Adunanza del 25 luglio 2012

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Visti gli artt. 24 e 25 del D.L.vo n. 297 del 16.4.1994;

Vista la relazione della Commissione consiliare, appositamente costituita per l'esame istruttorio, ed incaricata di riferire al Consiglio in ordine all'argomento in oggetto specificato;

dopo ampio ed approfondito dibattito;

ESPRIME

di propria iniziativa, la seguente pronuncia in merito all'argomento in oggetto specificato:

Premessa

Il compimento del processo di attuazione dell'autonomia scolastica, avviato con la legge 59/1997, è oggi diventato non più rinviabile in ragione sia dei processi in atto nel sistema scolastico e formativo del nostro Paese, sia della prospettiva derivante dalle modifiche della Costituzione (Titolo V), che esigono nuove forme di rappresentanza per nuove relazioni fra le istituzioni scolastiche, le istituzioni locali e la comunità territoriale nel suo complesso.

Un processo già in itinere da più di un decennio che oggi impone scelte di governo del sistema scolastico e formativo, stante anche la recente revisione ordinamentale, che ha modificato il modello culturale e organizzativo, dalla scuola dall'infanzia alla scuola superiore, collocandolo in una prospettiva europea ponendo attenzione alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, alle indicazioni della strategia "Europa 2020" e agli esiti delle periodiche rilevazioni OCSE.

Il novellato Titolo V della Costituzione che, tra l'altro, attribuisce rango costituzionale alle autonomie scolastiche, ha voluto definire ed istituzionalizzare, ai diversi livelli, un nuovo "sistema delle autonomie". È urgente, ora, una puntuale definizione dei poteri reali dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche e dell'equilibrio fra le sue competenze, saldamente fondate su scelte culturali e valoriali, e quelle dei diversi soggetti istituzionali con i quali la stessa è chiamata ad interagire per il pieno compimento del suo ruolo istituzionale.

Invero, l'applicazione di disposizioni normative ha negli anni, anche per scelte di carattere economico-finanziario, determinato situazioni diversificate che, in molti casi, hanno reso difficoltose la predisposizione e l'organizzazione dell'offerta formativa complessiva.

In recenti scelte di governo e atti di indirizzo, tra i quali la Legge 35/2012, che prevede nuove modalità di impiego delle risorse finanziarie e delle risorse umane e professionali, si legge un incremento di responsabilità delle istituzioni scolastiche, degli Enti Locali e delle Regioni.

Le istituzioni coinvolte sono chiamate a scegliere, anche in sinergia, gli strumenti operativi, le azioni necessarie a garantire opportunità formative a fronte di una costante diminuzione della spesa per l'istruzione (- 5,4% negli ultimi venti anni) che ha prodotto, con la razionalizzazione della rete scolastica, l'innalzamento del rapporto medio alunni/classe e l'affollamento delle classi, anche in presenza di alunni con disabilità e disturbi specifici di apprendimento.

Sino ad oggi il processo di trasformazione del sistema scolastico, avviato con la legge 59/1997, non è stato accompagnato da una riforma degli organi collegiali di livello nazionale, regionale e di scuola, coerente con il nuovo impianto ordinamentale e la corresponsabilità decisionale interistituzionale.

Infatti l'attuale contesto socio-politico-economico richiede un forte aggiornamento del sistema delle relazioni interne ed esterne alle istituzioni scolastiche autonome per intercettare sia i cambiamenti introdotti con l'attribuzione della Dirigenza Scolastica sia le nuove competenze affidate agli Enti Locali e alle Regioni.

È necessario pertanto, facendo leva sulla più ampia corresponsabilità educativa, cogliere l'occasione per rimotivare la partecipazione dei soggetti diversamente coinvolti nello

sviluppo dei percorsi formativi e riaggiornare i processi di legittimazione dell'offerta formativa di ogni istituzione scolastica.

In questo quadro va tenuto presente il testo unificato, oggi in sede legislativa, che la Commissione Cultura della Camera ha recentemente licenziato avente per oggetto "Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche statali" (AC 953 e Ab - Testo unificato).

Una materia, quella della riforma degli organi collegiali, su cui il CNPI, negli ultimi anni, è più volte intervenuto con pareri e pronunce di propria iniziativa sui provvedimenti e le diverse proposte che si andavano formulando con riferimento al governo del sistema nazionale di istruzione e formazione.

Dalla Legge 59/1997, punto di riferimento del dibattito, sviluppatosi in seno al Consiglio Nazionale, è stata l'autonomia sia del sistema scolastico che di ogni istituzione scolastica. Parimenti, l'attuazione dell'autonomia scolastica e la salvaguardia dell'unitarietà del sistema di istruzione e formazione sono state orientamento costante per la predisposizione di pareri richiesti o adottati di propria iniziativa in merito al processo di riforma.

Il CNPI ritiene che la scelta di un equilibrio fra i livelli di governo del sistema e tra le componenti professionali che in esso operano debba trovare, sempre più, fondamento nella missione stessa della scuola che si incardina e si sviluppa nell'autonomia e nella libertà di insegnamento e nel diritto all'apprendimento costituzionalmente definiti (Cost. artt. 33 e 34).

Il sistema scolastico è per sua natura luogo di inclusione finalizzato alla crescita e alla emancipazione di quanti lo frequentano in una prospettiva di sviluppo del capitale umano e del Paese.

Tali caratteristiche e finalità postulano organismi non burocratici, ma che realizzino la partecipazione di tutte le componenti scolastiche e la piena e definitiva attuazione dell'autonomia scolastica.

Il dibattito sviluppatosi nel corso degli anni sui temi dell'autonomia e della *governance* del sistema, in riferimento a provvedimenti legislativi già emanati ed in attesa degli atti applicativi nonché ai progetti di legge in corso di definizione ci permettono di circostanziare alcune proposte su questioni che, nella loro dimensione di novità, ci pare debbano testimoniare un percorso storico e nell'evoluzione, anche normativa, debbano continuare a garantire ruoli e funzioni dell'istituzione scolastica nel rispetto dovuto a tutte le professioni che in essa interagiscono.

L'**autonomia statutaria** delle istituzioni scolastiche così come prevista nella legge 35/2012, solleva sia considerazioni positive per coloro che vogliono vedere il rilancio della possibilità di un operare autonomo e responsabile di scelte di gestione e di offerta, sia perplessità in coloro che, leggendo in questa scelta, un rischio forte di autoreferenzialità e di autodeterminazione di regole, vorrebbero vedere limiti cogenti o quanto meno doverose azioni di controllo.

In verità la complessità delle materie oggetto di valutazione politica, in sede di indirizzo delle scelte, postula organismi collegiali in grado di garantire l'interlocuzione fra le singole Istituzioni Scolastiche, gli Enti Locali e le Regioni secondo il principio di sussidiarietà, nel

rispetto del principio della rappresentanza, con il pieno coinvolgimento di tutte le componenti.

In questa prospettiva si ritiene necessario precisare con chiarezza ambiti e limiti della potestà statutaria attribuita alle Istituzioni Scolastiche, evitando che una definizione astratta possa ingenerare equivoci e fuorvianti interpretazioni.

Ne consegue l'opportunità che la legge indichi riferimenti precisi per la stesura dei Regolamenti e degli Statuti; in mancanza, diventa necessario prevedere formali autorizzazioni o convalide da parte di autorità superiori.

Sul piano giuridico, ma anche operativo, va chiarito, infine, il rapporto tra lo Statuto delle singole scuole e il Regolamento che è "*fonte*" non subordinata allo Statuto.

Gli **organismi di autogoverno** dell'Istituzione Scolastica e gli **organismi di rappresentanza professionale**, in un ridisegnato contesto di autonomia statutaria, devono essere improntati all'efficacia/efficienza, superando visioni funzionalistiche che si fondano sul rispetto di procedure formali.

Ripristinare l'espressione "*Collegio dei docenti*", in luogo di "*Consiglio dei docenti*", è manifestazione coerente di sostegno ad una impostazione che privilegia la dimensione collegiale dell'autonomia professionale e della libertà di insegnamento.

Il Collegio docenti è e deve essere riconosciuto, anche in futuro, quale unico organo preposto e capace, nel contesto dato e nei limiti della legislazione vigente, di determinare le sue articolazioni e di definire attività orientate a garantire qualità, efficienza ed efficacia dell'offerta formativa. Esso, è pertanto, l'unico organismo in grado di individuare le regole del suo funzionamento e non può essere regolamentato da altri organismi.

L'Organo di governo dell'istituzione scolastica, invece, è la sede in cui sono oggi, e devono continuare ad essere, rappresentati, con pari diritti, genitori, studenti e tutto il personale scolastico che interagisce per la piena attuazione del Piano dell'offerta formativa.

A seguito dell'articolato modello dei livelli decisionali in materia di istruzione e formazione si richiede la costituzione presso ogni sede istituzionale, con compiti di proposta-gestione-verifica (territorio, Regione e Stato), di organismi di rappresentanza delle diverse componenti e l'attribuzione di competenze coerenti con i principi della sussidiarietà e della concorrenza.

Come già sottolineato nella pronuncia del 6 ottobre 2010, che si allega come parte integrante, non appaiono venute meno, nel nuovo quadro istituzionale, le ragioni di un organismo nazionale che formuli valutazioni analitiche dell'andamento generale dell'attività scolastica e formativa; proposte, pareri e valutazione relativamente a sperimentazioni e/o innovazione a valenza nazionale; pareri, anche di propria iniziativa, su proposte o disegni di legge e in genere in materia legislativa e normativa attinente alla pubblica istruzione; pareri su questioni generali in materia di programmazione dello sviluppo della scuola e di contenuti culturali e didattici nonché di riforma di struttura di uno degli ordini scolastici.

La composizione di tale organismo deve garantire la rappresentanza e la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali che esercitano competenze esclusive e/o concorrenti nel governo del sistema di istruzione e formazione, le competenze professionali che operano nella scuola, specifiche e alte competenze culturali, scientifiche e tecniche.

È comunque importante che all'organismo nazionale sia attribuita, come già argomentato nella pronuncia di propria iniziativa del 6 ottobre 2010, la funzione di garante della libertà di insegnamento e dell'autonomia professionale in tutti i suoi aspetti, sia dei docenti che dei dirigenti scolastici per le materie e le funzioni di rilievo costituzionale.

Nel panorama nazionale le relazioni con l'esterno, attivate dalle Istituzioni Scolastiche attraverso la costituzione di "reti", presentano situazioni molto diverse tra loro, che, pur discendendo dal quadro normativo definito dal Regolamento di autonomia, interpretano una visione orizzontale del sistema foriera di possibili derive autoreferenziali o di esasperazione competitiva tra le diverse istituzioni scolastiche.

È importante saper cogliere nell'evoluzione normativa quegli elementi che puntano sulla compartecipazione e sulla sinergia d'azione a sostegno di uno sviluppo qualitativo del tessuto formativo locale. Il Regolamento di autonomia con il concetto di "Rete di scuole" ha disciplinato le forme di interazione e di sinergia tra diversi Istituti e tra di essi ed altri Enti interagenti nel territorio.

Ne deriva la possibilità di costituzione di "reti" diversamente finalizzate relativamente all'oggetto intorno al quale si formalizzano accordi tra Istituti e/o tra questi ed altri soggetti pubblici o privati (attività didattiche, iniziative di ricerca, sperimentazione e sviluppo, attività di formazione ed aggiornamento, gestione amministrativa e contabile ex art. 7 DPR 275/1999, e di gestione dell'organico ex art. 50 Legge 35/2012), nel rispetto delle prerogative proprie dell'istituzione scolastica autonoma e degli organismi preposti all'approvazione degli accordi di costituzione.

L'agire in partenariato postula, infatti, la condivisione progettuale, l'assunzione di impegni derivanti per i soggetti coinvolti, la verifica delle condizioni di funzionamento e utilizzo delle risorse e che, giusto il richiamo alla precedente pronuncia del 6 ottobre 2010, *"la rappresentanza legale delle scuole sia opportunamente integrata con quella delle altre componenti scolastiche."*

La scelta di potenziamento del **sistema di valutazione** dei risultati del servizio scolastico è stata ed è una costante dell'azione di governo dei paesi a economia avanzata, nei quali la conoscenza rappresenta la variabile di maggior peso sullo sviluppo sociale ed economico e costituisce il principale capitale intangibile su cui investire.

Nel nostro Paese il processo valutativo coglie l'esigenza dell'organo politico di indirizzo e dei portatori di interesse della scuola di conoscere la qualità delle scelte operate dalle istituzioni scolastiche, i risultati ottenuti utilizzando le opportunità offerte dall'autonomia, i livelli di performance delle istituzioni scolastiche e la produttività del sistema scolastico.

Un approccio sistemico alla valutazione dovrà sempre più saper coinvolgere sia gli operatori interni sia gli *stakeholder* locali e nazionali per aiutare a riflettere sulle pratiche professionali del personale, sulle scelte di programmazione strategica operate nonché sulle azioni per il miglioramento dei tassi di successo scolastico, per ridurre il *drop out* sociale e la dispersione scolastica.

L'art. 51 della legge 35/2012 e l'art. 8 del Testo unificato approvato dalla VII Commissione della Camera introducono aspetti finalizzati ad un raccordo fra le azioni previste dall'INVALSI e le scelte delle scuole in materia di autovalutazione prevedendo la costituzione di un nucleo di autovalutazione. Si dovrà assumere il dato che esalta la

complementarietà e l'interagire dialettico tra la valutazione esterna e la valutazione interna per una prospettica pianificazione di azioni mirate al miglioramento dell'offerta e allo sviluppo del capitale umano, che rispondano alle finalità generali del sistema scolastico.

Una scuola che sente il bisogno di rendere conto del proprio operare sente la responsabilità del proprio mandato. Ne consegue che, fin da subito va promossa e sostenuta una cultura della valutazione nella comunità professionale e scolastica attraverso la formazione di tutto il personale e di figure di riferimento su modelli e metodologie di valutazione degli alunni e delle istituzioni scolastiche. Al contempo vanno definiti protocolli di ricerca per incrementare pratiche autovalutative ed azioni di monitoraggio delle innovazioni introdotte nel campo della valutazione interna ed esterna al fine di sostenere, anche con riferimento ai risultati delle indagini internazionali, i processi messi in atto dalle singole valutazioni scolastiche e dall'INVALSI.

IL SEGRETARIO
Maria Grazia Buscema

IL VICE PRESIDENTE
Mario Guglietti