

RESOCONTINO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 9,35.

MAURO MICHELON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 22 dicembre 2000.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Aloisio, Angelini, Vincenzo Bianchi, Boato, Bordon, Bressa, Calzolaio, Cananzi, Corleone, D'Amico, Danese, Danieli, De Piccoli, Di Nardo, Dini, Dozzo, Fabris, Fassino, Ferrari, Gambale, Labate, La Russa, Maccanico, Maggi, Malentacchi, Malgieri, Mangiacavallo, Mattarella, Mattioli, Melandri, Melograni, Micheli, Muzio, Nesi, Nocera, Occhetto, Ostilio, Pagano, Pisanu, Radice, Ranieri, Rivera, Paolo Rubino, Saonara, Scarpa Bonazza Buora, Schietroma, Sica, Soave, Solaroli, Spini, Turco e Visco sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono cinquantatré, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Modifica nella costituzione del Comitato per la legislazione.

PRESIDENTE. Ricordo che, ai sensi del comma 2 dell'articolo 16-bis del regolamento, il Comitato per la legislazione è presieduto a turno da uno dei suoi

componenti, per la durata di sei mesi ciascuno. Sulla base dell'orientamento espresso dalla Giunta per il regolamento nella seduta del 10 dicembre 1997, la successione dei turni di presidenza ha luogo secondo il criterio dell'anzianità parlamentare e, in via sussidiaria, dell'anzianità anagrafica, mentre le funzioni di vicepresidente sono esercitate, volta per volta, dal deputato cui spetta il successivo turno di presidenza e quelle di segretario dal deputato con la minore anzianità parlamentare, tranne nei periodi in cui debba assumere le funzioni di presidente o di vicepresidente.

Comunico pertanto che, in data 31 dicembre 2000, è cessato dalle funzioni di presidente il deputato Giovanni Meloni.

Le funzioni di presidente del Comitato per la legislazione, pertanto, saranno svolte dal deputato Carmelo Carrara e quelle di vicepresidente dal deputato Vito Leccese, mentre quelle di segretario saranno esercitate dal deputato Franco Frattini.

Annuncio delle dimissioni di un sottosegretario di Stato e della nomina di un sottosegretario di Stato.

PRESIDENTE. Comunico che, in data 28 dicembre 2000, il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato al Presidente della Camera la seguente lettera:

« Onorevole Presidente,

ho l'onore di informarla che il Presidente della Repubblica, con proprio decreto in data odierna, adottato su mia proposta e sentito il Consiglio dei ministri, ha accettato le dimissioni rassegnate dall'onorevole Salvatore Ladu, deputato al

Parlamento, dalla carica di sottosegretario di Stato presso il Ministero dei lavori pubblici ed ha nominato l'onorevole avvocato Domenico Romano Carratelli, deputato al Parlamento, sottosegretario di Stato presso il medesimo dicastero.

firmato: Giuliano AMATO ».

Annuncio dell'elezione del Presidente e della nomina del Vicepresidente della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Comunico che, in data 5 gennaio 2001, il Presidente della Corte costituzionale ha inviato al Presidente della Camera la seguente lettera:

« Signor Presidente,

ho l'onore di comunicarle, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 87 del 1953, che la Corte costituzionale, oggi riunita nella sua sede del Palazzo della Consulta, mi ha eletto Presidente.

Con vive cordialità.

firmato: Cesare RUPERTO ».

Informo inoltre che, in pari data, il Presidente della Corte costituzionale ha comunicato di avere nominato Vicepresidente della Corte il giudice costituzionale Fernando Santosuoso.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: S. 4027 — Partecipazione italiana alla XII ricostituzione dell'IDA (*International Development Association*) e alla VIII ricostituzione del Fondo africano di sviluppo (*Approvato dalla III Commissione permanente del Senato*) (6241) (ore 9,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già

approvato dalla III Commissione permanente del Senato: Partecipazione italiana alla XII ricostituzione dell'IDA (*International Development Association*) e alla VIII ricostituzione del Fondo africano di sviluppo.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 6241)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 14 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti

Lega nord Padania: 49 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti;

Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
– A.C. 6241)**

PRESIDENTE. Dichoia aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Francesca Izzo.

FRANCESCA IZZO, Relatore. Signor Presidente, il disegno di legge in esame è stato approvato dal Senato nel luglio del 1999 e solo il 5 dicembre scorso la Commissione Affari esteri e comunitari della Camera lo ha esaminato. Si è registrato, quindi, un ritardo assai grave e dannoso per l'immagine dell'Italia, se si tiene conto che l'Italia è l'unico paese donatore a non avere ancora autorizzato l'erogazione di fondi all'IDA. Nel frattempo sono già partiti i primi negoziati per la ricostituzione del XIII fondo. Abbiamo avuto modo di sottolineare il problema del ritardo in più occasioni, in particolare nel corso dell'approvazione di disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di atti internazionali, e ormai sarebbero necessarie una razionalizzazione e una semplificazione delle procedure.

Ciò detto, entrando nel merito del provvedimento, si tratta di un'autorizzazione al pagamento dei fondi che l'Italia destina a due organizzazioni. Per quanto riguarda l'IDA, che costituisce il nucleo centrale del gruppo della Banca mondiale, essa rappresenta la maggiore fonte di finanziamento della Banca mondiale per i 78 paesi più poveri, nei quali il reddito *pro capite* è inferiore ai 925 dollari annui. L'IDA, inoltre, è il maggiore finanziatore esterno e la principale fonte di consulenza per le politiche sociali dei paesi poveri specie dell'Africa subsahariana e dell'Asia meridionale. Nel 1998 essa ha concentrato i suoi interventi nei settori dell'istruzione, della sanità, della nutrizione e dei problemi demografici sotto l'impulso dei

paesi donatori, oltre ad avere molto a cuore le questioni ambientali nei progetti di sviluppo che finanzia.

I primi due articoli del testo in esame riguardano, appunto, la partecipazione dell'Italia alla XII ricostituzione delle risorse dell'IDA autorizzando, a tal fine, l'erogazione di un contributo di 780 miliardi da erogare in tre rate. Tale somma equivale ad una quota di partecipazione del 3,8 per cento, una quota ridotta rispetto alla ricostituzione precedente; la riduzione è dovuta all'esigenza dell'Italia di rivedere l'allocazione delle risorse disponibili per la partecipazione a banche e fondi di sviluppo. In questo caso è stata privilegiata una partecipazione più consistente al Fondo africano di sviluppo.

Gli articoli 3 e 4 autorizzano la partecipazione dell'Italia alla VIII ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo con un contributo di oltre 220 miliardi da erogare in tre rate annuali.

In questo caso si registra un incremento rispetto al settimo rifinanziamento e ciò è dovuto alla maggiore fiducia che l'Italia manifesta nei confronti dell'amministrazione del fondo e del processo di riforma istituzionale che la Banca africana di sviluppo ha intrapreso.

In conclusione, nel chiedere la rapidissima approvazione di questo provvedimento, vorrei sottolineare che la Commissione esteri, nell'esaminare il provvedimento e nell'esprimere su di esso parere favorevole, ha tuttavia sollevato — lo hanno fatto quasi tutti gli intervenuti — alcune questioni che riguardano la necessità da parte dell'Italia di intervenire in modo più deciso nel corso dei negoziati per la tredicesima ricostituzione del fondo IDA perché proseguano e si sviluppino i processi di riforma, riguardanti soprattutto due aspetti.

In primo luogo, occorre risolvere in modo più deciso la contraddizione che si è aperta tra le linee di indirizzo dell'IDA e quelle che vengono ancora seguite sia dalla Banca mondiale che dal Fondo monetario internazionale per quanto riguarda le politiche di aggiustamento strutturale.

In secondo luogo, è necessaria una maggiore trasparenza nelle procedure messe in atto dall'IDA, anche in questo caso rispettando le indicazioni provenienti dai paesi donatori.

In questo senso mi riservo di presentare un ordine del giorno che impegni il Governo a muoversi secondo queste linee nei negoziati che sono già in corso.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per gli affari esteri.

UGO INTINI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Niccolini. Ne ha facoltà.

GUALBERTO NICCOLINI. Signor Presidente, il gruppo di Forza Italia è favorevole all'approvazione di questo provvedimento. Ricordo che stiamo assumendo un impegno notevole, poiché si tratta di mille miliardi.

Sottolineo quanto ha già detto la relatrice, cioè che nel corso della discussione sono emerse perplessità e sono state evidenziate situazioni da chiarire.

Ci riserviamo, quindi, di intervenire in sede di dichiarazione di voto anche alla luce dell'ordine del giorno che verrà presentato.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pezzoni. Ne ha facoltà.

MARCO PEZZONI. Signor Presidente, anch'io intervengo per dire solo poche cose a sostegno dell'importanza di questo provvedimento, che è stato illustrato dalla relatrice, e per sollecitare il Governo su una serie di questioni, che credo rimarranno aperte, in continuità *bipartisan*, anche per i prossimi Governi.

La prima questione è la seguente: la ricostituzione dei fondi IDA è estremamente importante anche perché, come ha detto la collega Izzo, all'interno della Banca mondiale l'IDA è l'istituzione fi-

nanziaria che più di tutte segue la questione dello sviluppo sociale, dello sviluppo sostenibile, dell'aiuto nei settori sanitario, educativo e così via. Essa è quindi estremamente importante, anche se dobbiamo rivolgere una critica non solo come Italia, ma anche come Unione europea alle linee strategiche della Banca mondiale.

Non c'è dubbio che con la presidente Wolfensohn la Banca mondiale, più ancora del Fondo monetario internazionale, sta correggendo il tiro e ponendo una maggiore attenzione alle questioni del sud a livello socio-economico ed ambientale. È necessario, quindi, dare un sostegno positivo, ma anche fare una riflessione.

L'IDA è stata utilizzata dalla nostra Commissione affari esteri, nell'ambito del provvedimento di cancellazione del debito estero dei paesi più poveri, approvato da questo ramo del Parlamento e poi diventato legge con l'approvazione definitiva del Senato, come criterio guida per identificare i paesi più poveri. Essa è stata quindi per noi un elemento di riferimento importante, perché siamo il paese che prima di Okinawa ha approvato una legge sulla cancellazione del debito estero dei paesi più poveri tra le più avanzate a livello mondiale.

Lamento però il fatto che il regolamento di attuazione della legge approvata dall'Italia giaccia ancora in un cassetto, come ha osservato lo stesso Presidente del Consiglio Amato. Colgo l'occasione per sollecitare il Governo a recuperare il ritardo inviando alle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato il regolamento che consenta l'applicazione di una legge così avanzata come quella della cancellazione del debito dei paesi più poveri.

L'Italia deve inoltre prepararsi in maniera adeguata al prossimo appuntamento dei G8 nell'ambito del quale verranno riprese le questioni non risolte nel corso del vertice di Okinawa. È importante che anche in questa fase conclusiva della legislatura il Governo ed il Parlamento si impegnino affinché il Governo della prossima legislatura non si trovi, su questioni

così importanti, nella condizione di ripartire da zero ma in una linea di continuità. È per questo che occorrerà predisporre in vista dell'appuntamento di Genova un'agenda parlamentare che affronti i grandi temi relativi all'architettura finanziaria internazionale della *global governance*, della riforma della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale. Penso anche all'impegno assunto dal Governo di coprire il buco nero rappresentato dalla mancanza di un rapporto del Governo italiano sulle attività del Fondo monetario internazionale, mentre – anche se con un ritardo di quattro o cinque anni – viene fatto un rapporto sui fondi di sviluppo (quindi sull'IDA, sulla Banca mondiale, sulla Banca africana di sviluppo, e così via). Ricordo che avevamo chiesto un impegno preciso al Governo quando il ministro del tesoro era l'attuale Presidente della Repubblica Ciampi, il quale si impegnò in questa direzione. Ritengo che in questa fase sia importante ricordare al Governo tale impegno perché occorre parlamentarizzare una forma di controllo dell'architettura della finanza internazionale anche relativamente al Fondo monetario internazionale.

Come ha giustamente osservato la collega Izzo, gli squilibri del rapporto fra nord e sud rappresenteranno sempre più questioni centrali, non solo sotto il profilo dei flussi migratori, ma anche sotto quello della stabilità monetaria e finanziaria internazionale e della qualità dello sviluppo. Anche l'ultimo rapporto dell'ONU contiene elementi preoccupanti circa gli effetti della globalizzazione: è un processo che non si può fermare e che richiede un maggiore impegno di governo e di indirizzo a livello di Unione europea.

Proprio in previsione del vertice dei G8 a Genova, è importante che i Ministeri degli esteri, del tesoro, del commercio con l'estero e dell'ambiente pongano grande attenzione ai temi della globalizzazione senza perdere di vista i problemi della società civile. Dopo il forum mondiale della società civile tenutosi a New York con la partecipazione di migliaia di ONG, di rappresentanti di associazioni nazionali

ed internazionali (compreso l'associazionismo italiano), sarebbe un errore ripetere quanto si è fatto a Seattle, cioè non dialogare sulle questioni attinenti allo sviluppo dei popoli, alla lotta alla povertà e dimenticare le istanze delle ONG e della società civile.

Tornando all'IDA, non ci si può limitare ad un livello governativo nella corretta applicazione e finalizzazione dei compiti affidati a questa associazione, se non si mettono in campo anche le ONG attraverso le quali è possibile fare un monitoraggio attento sugli interventi in grado di favorire l'autosviluppo delle comunità locali, le quali devono diventare protagoniste di questo processo. Tutto ciò richiede un diverso e maggiore protagonismo dei soggetti sociali ed economici che sono i punti di riferimento delle attività finanziarie di aiuto umanitario. Ecco perché l'attenzione a tali nuovi soggetti e a tali nuovi protagonisti deve essere al centro anche di una riforma dell'architettura finanziaria internazionale e sempre più presente anche quando i Governi europei provvedono alla nuova definizione degli aiuti finanziari internazionali per l'Africa, l'Oceania ed i paesi che prima erano compresi nella convenzione di Lomé (oggi convenzione di Cotonou). L'Europa è il primo donatore a livello mondiale nella cooperazione internazionale e ritengo pertanto che proprio dall'Europa e dall'Italia possa venire – in previsione del vertice di Genova – una maggiore attenzione anche nel dare voce all'associazionismo e alle associazioni non governative, affinché gli interventi umanitari di carattere finanziario siano più efficaci.

PRESIDENTE. Constatato l'assenza dell'onorevole Calzavara, che era iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunziato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(*Replica del Governo - A.C. 6241*)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Francesca Izzo.

FRANCESCA IZZO, *Relatore.* Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

UGO INTINI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri.* Signor Presidente, mi associo alle considerazioni svolte. Tutti i gruppi parlamentari sono d'accordo sulla necessità di procedere rapidamente all'approvazione del provvedimento. Pertanto, ritengo di non avere nulla da aggiungere.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviauto alla ripresa pomeridiana della seduta odierna.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Aprea ed altri; Acciarini ed altri; Napoli ed altri: Disposizioni in materia di organi collegiali della scuola dell'autonomia (2226-2665-3592) (ore 10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Aprea ed altri; Acciarini ed altri; Napoli ed altri: Disposizioni in materia di organi collegiali della scuola dell'autonomia.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 2226)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore per la maggioranza: 20 minuti;

relatore di minoranza: 15 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 30 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 40 minuti;

Forza Italia: 37 minuti;

Alleanza nazionale: 35 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 33 minuti

Lega nord Padania: 32 minuti;

UDEUR: 31 minuti;

Comunista: 31 minuti.

i Democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali – A.C. 2226)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Acciarini.

MARIA CHIARA ACCIARINI, *Relatore per la maggioranza.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, il quadro legislativo della scuola nel nostro paese è stato profondamente e radicalmente modificato nel corso di questa legislatura. L'articolo 21 della legge n. 59 del 1997 ha riconosciuto l'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi, inserendo tale riconoscimento nel processo di realizzazione dell'autonomia e di riorganizzazione

dell'intero sistema scolastico: si tratta di un'autonomia e di una riorganizzazione che hanno compiuto ormai quasi completamente le tappe essenziali.

Vorrei velocemente ricordare che il Governo ha esercitato le deleghe, sia regolamentari sia legislative, contenute nell'articolo 21: ha pertanto emanato il regolamento sul dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali di istituto, nonché il regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche. Ha emanato, inoltre, i decreti legislativi relativi all'istituzione e alla disciplina della qualifica dirigenziale dei capi di istituto e alla riforma degli organi collegiali a livello territoriale e nazionale.

A tale quadro normativo si aggiunge l'importante opera legislativa costituita dalle leggi fondamentali che hanno riformato gli esami di maturità, hanno conferito un nuovo ordinamento ai cicli scolastici e hanno formulato norme sul diritto allo studio e sulla parità scolastica. Giunge quindi oggi in discussione quello che può essere definito il determinante tassello finale di questa profonda riforma: la revisione degli organi collegiali della scuola, che tra l'altro la Commissione cultura ha già da molto tempo licenziato con un testo unificato di maggioranza, di cui esporrò le linee fondamentali, cercando di dare atto del lavoro molto preciso ed attento che è stato compiuto da tutta la Commissione ed in particolare dal Comitato ristretto, in cui si è dedicata estrema attenzione alle scelte che venivano compiute, data la delicatezza e l'importanza del tema.

È chiaro che questa riforma è strettamente collegata ai caratteri dell'autonomia delle scuole, che è autonomia organizzativa, didattica, di ricerca e di sperimentazione. Sottolineo questo aspetto dell'autonomia perché è determinante per capire le scelte compiute, in quanto l'aspetto organizzativo, che viene talvolta privilegiato nel dibattito, è invece funzionale rispetto all'autonomia didattica, di ricerca e di sperimentazione, perché questo è il cuore dell'attività della scuola ed

è quello a cui bisogna pensare nel momento in cui si pone mano ad una riforma che interviene su organi collegiali che, ricordiamo, esistono nel nostro paese dal 1974 ed esistono in tutti i paesi europei, sia pure con le differenze dovute ai diversi sistemi scolastici. Non credo quindi sia da porre in discussione l'esistenza degli organi collegiali della scuola e il fatto che ci sia una dimensione collegiale di aspetti decisionali significativi nella vita della scuola.

Chiaramente, nell'affrontare questo punto bisognava tener conto di due problemi.

In primo luogo, bisognava delineare una legge che attribuisse funzioni, poteri e responsabilità agli organi dell'ente autonomo, manifestando la volontà politica di compiere scelte valide per tutto il territorio nazionale, previste da norme di carattere generale. Non è ammissibile una genericità estrema, che ad esempio — cito un caso — faccia oscillare i componenti degli organi fondamentali dell'istituto da 3 — che è il numero minimo per un organo collegiale — all'infinito o, per lo meno, a 50 o 100, a seconda delle caratteristiche locali. Un ambito di scelta, insomma, doveva essere segnato. Ho citato questo perché era il caso più semplice, ma ribadisco che il nostro filo conduttore è stato proprio quello di assumere in sede legislativa alcune scelte, lasciando poi ambiti anche vasti all'interno dei quali le scuole, attraverso i regolamenti, compiranno le scelte più articolate e più specifiche, relative alle loro caratteristiche individuali, che ci stanno molto a cuore. Ripeto, non si poteva pensare di sottrarsi alla responsabilità politica del legislatore di compiere le scelte fondamentali valide per tutto il territorio nazionale.

L'altro problema, molto importante, è che nell'attribuire competenze e responsabilità bisognava avere un punto di riferimento, che noi abbiamo individuato, nel testo di maggioranza, nel principio della separazione tra le funzioni di indirizzo e di controllo, da un lato, e quelle di gestione dall'altro. È questo un principio previsto per tutta la pubblica am-

ministrazione, affermato nel decreto legislativo n. 29 del 1993, che all'articolo 3 attribuisce funzioni di indirizzo e di controllo agli organi di natura politica e funzioni di gestione ai dirigenti. Noi riteniamo che questo sia un filo conduttore estremamente importante; esso è stato richiamato esplicitamente nel testo di maggioranza ed è quello che ha ispirato la costruzione del testo attraverso la previsione degli organi fondamentali: cioè l'organo di indirizzo e di controllo denominato consiglio dell'istituzione e l'organo di natura tecnico-professionale, il collegio dei docenti (mi raccomando, « collegio », e non « assemblea », termine che ne sminuirebbe la portata ed il significato).

Accanto a questo sono stati inoltre previsti – come era abbastanza naturale – organi cui competono la programmazione didattica e la valutazione ad un livello che coincide di norma con la classe, ma che non può non tenere conto del fatto che con l'autonomia della scuola, anche da un punto di vista organizzativo, la struttura della classe subisce profonde modificazioni legate all'opzionalità delle materie ed alla flessibilità curriculare e che quindi quella che viene data non può che essere un'indicazione di carattere generale, lasciando alle istituzioni scolastiche il compito di trovare le forme più adatte rispetto alle scelte che sono state compiute, soprattutto nell'ambito della programmazione curriculare.

Si è infine prevista (lo dico con soddisfazione; tra l'altro si è trattato del recepimento di una proposta avanzata in un testo dell'opposizione, quello che ha come prima firmataria l'onorevole Napoli) la commissione di verifica dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, un organo al quale abbiamo lavorato con attenzione perché ci sembrava importante stabilire un principio di valutazione interno alla scuola dal punto di vista dell'organo competente, ma aperto alla presenza di soggetti esterni, esplicitamente previsti, che peraltro non toglie nulla alla verifica che verrà esercitata a livello nazionale sull'operato della scuola, ma co-

stituisce una modalità – che del resto ho visto ripetuta anche in altri testi – di valutazione da parte della scuola.

Quelle che ho illustrato sono state le linee generali del confronto. Preciso anche che non è ovviamente oggetto di discussione il diritto di assemblea degli studenti, anche perché già previsto nello statuto degli studenti e delle studentesse della scuola secondaria. Abbiamo peraltro stabilito – valuto con soddisfazione anche il fatto che, dopo molte polemiche, queste previsioni sono tornate anche in testi della minoranza – di estendere quel diritto ai genitori, perché sarebbe stato veramente ingiusto e sbagliato non concedere loro questa possibilità. Ciò non vuol dire assemblearismo scatenato ma semplice riconoscimento di un diritto che, tra l'altro, come dicevo, nella scuola attualmente già esiste.

Peraltro, il testo, licenziato dalla Commissione un po' di tempo fa, necessita certamente di alcuni aggiustamenti, in parte di natura formale. Taluni aspetti, ad esempio, devono essere collegati alle nuove previsioni che nascono dal riordino dei cicli.

Vi è stato inoltre un percorso di natura contrattuale (ricordo la recente elezione delle RSU da parte delle scuole) da cui discende la necessità probabilmente di riesaminare alcuni articoli come, ad esempio, quelli che si occupano dell'attività docente ed amministrativa, rispetto alle quali come relatore ritengo di poter esprimere la mia volontà di raccogliere tutte le ipotesi e le opportunità che ci permettano di migliorare questo testo. Ciò proprio perché siamo consci dell'importanza di predisporre una legge valida, che abbia il coraggio di compiere le scelte necessarie per la scuola. Nello stesso tempo, siamo anche convinti che questo provvedimento debba avere caratteri di leggibilità e di utilità per le scuole, perché si tratta di uno strumento nel cui quadro le scuole stesse dovranno collocare il loro agire, in primo luogo con quell'atto importantissimo che è la regolamentazione – quindi la stesura del regolamento di istituto – e poi in quella che è la vita della scuola stessa. Peraltro, quanti hanno esperienza

scolastica (e credo di poter essere tra questi) sanno quante volte tutti abbiamo letto e riletto il decreto del Presidente della Repubblica n. 416 del 1974, cioè il testo che aveva dato vita agli organi collegiali, i quali erano però profondamente diversi perché nascevano da ed in una scuola in cui l'autonomia non esisteva; si trattava dunque di organi le cui competenze ed i cui poteri erano residuali rispetto ad una organizzazione centralizzata del sistema formativo.

Siamo ora ad una svolta importantissima e per questo abbiamo dedicato molta attenzione alle competenze, atteso che oggi nelle scuole vi è veramente una possibilità decisionale molto maggiore. Siamo convinti che la scuola italiana sia matura per questa scelta, lo abbiamo sempre sostenuto e dimostrato e riteniamo quindi che tutte le sue componenti siano pronte per questo che è un passaggio molto importante e che deve portare nella scuola stessa ad un lavoro comune di cooperazione fra le diverse componenti, rappresentate da quanti nella scuola operano (come gli insegnanti, il personale tecnico-amministrativo ausiliario ed il dirigente scolastico). Nella scuola, però, lavorano, seppure in modo diverso, gli studenti e la loro partecipazione acquista rilievo con la maturazione (quindi nell'ambito degli istituti superiori) e con essa hanno un rapporto altrettanto significativo ed importante i genitori. È molto facile, a volte, fare delle scelte che attrarino, diciamo così, le simpatie dell'una o dell'altra componente. Credo che la maggioranza, credendo nella cooperazione tra le componenti del settore scolastico, si sia assunta un compito non facile: redigere un testo equilibrato.

Per tali motivi ritengo che il lavoro compiuto sia valido e ritengo che la discussione e la valutazione degli emendamenti ci permetterà probabilmente di compiere ancora passi avanti su questa strada di equilibrio in ordine ad un tema di questa rilevanza e di questa importanza.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Aprea.

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza.* Intendo anzitutto ribadire che Forza Italia, pur avendo investito molto su questo segmento di riforma (siamo stati infatti i primi a presentare una proposta di legge di riforma dei non più adeguati organi collegiali la cui nascita risale al 1974), si è vista costretta ad abbandonare nel marzo del 1998 i lavori del Comitato ristretto in quanto, con molta chiarezza, percepì già allora che stavano venendo meno le condizioni per la stesura di un testo che potesse essere coerente con il nuovo quadro giuridico ed istituzionale che si andava configurando con l'introduzione dell'autonomia scolastica, con le competenze del dirigente scolastico, con i nuovi profili professionali, con una necessaria flessibilità dell'organizzazione scolastica, insomma con la necessità di garantire reali capacità di governo e di gestione delle istituzioni scolastiche, e quindi di efficacia e di efficienza del servizio stesso.

Sarebbero sufficienti queste novità istituzionali a bocciare il testo riproposto in aula dal relatore per la maggioranza perché è evidente a tutti che le scuole autonome richiedono organi collegiali ben diversi da quelli previsti dai decreti delegati del 1974 fondati sulla partecipazione.

La riforma degli anni settanta cercò di superare lo statalismo e la chiusura delle scuole verso l'esterno attraverso lo strumento della cosiddetta «partecipazione», ma non vi riuscì perché l'organizzazione scolastica conservò intatta la dipendenza rigida del sistema dal centralismo burocratico ministeriale, nell'illusione di poter far coesistere il regime preesistente con le nuove istanze partecipative.

Nemmeno la creazione degli organi collegiali ha potuto sostituire il controllo gerarchico, peraltro solo di tipo giuridico-formale, e quindi preventivo e afferente agli adempimenti amministrativi. La partecipazione, invero, ha contato poco ed è stata più un fatto rituale che decisionale. I poteri riconosciuti agli organi collegiali all'interno di un impianto centralistico,

alla luce dell'esperienza, non possono che essere circoscritti e le risorse organizzative limitate. La normativa della decretazione delegata degli anni settanta ha prodotto, pertanto, la mescolanza di centralismo formalistico e di anarchia di fatto, quest'ultima quale deriva da una interpretazione individualistica del principio della libertà di insegnamento che certamente non poteva essere tutelata da quel tipo di organismi.

Tali considerazioni impongono oggi una revisione radicale del modello organizzativo che porta necessariamente al rafforzamento degli organismi di governo interni alle singole scuole e alla distinzione, in ordine alle competenze, dagli organi di livello politico e amministrativo dell'intero sistema. Solo questo modello può coniugare l'esigenza della valorizzazione dell'autonomia professionale di docenti e dirigenti con quella della partecipazione degli utenti.

Partecipazione fondata sulla differenziazione degli ambiti di intervento, che può certamente diventare uno dei cardini su cui poggiare un sistema decentrato non più piramidale ma a « rete », impernato sull'autonomia e sull'imprenditorialità delle singole scuole.

Un altro cardine deve essere la valorizzazione delle competenze dei dirigenti e degli insegnanti, intesa nel senso della responsabilizzazione professionale di dirigenti e docenti e fondata sulla possibilità e sulla capacità di lavorare in *équipe*.

La nostra proposta alternativa al testo della maggioranza si inserisce, pertanto, in un'iniziativa più generale di ammodernamento del servizio della formazione e, coerentemente con il processo autonomistico delle istituzioni scolastiche avviato con l'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, ridefinisce gli organi collegiali interni come organi di Governo ben diversi da quelli previsti con i decreti delegati del 1974.

Per questi motivi, nel ridisegnare sul piano legislativo questo aspetto così importante della vita delle scuole è indispensabile dare il massimo credito all'intelligenza e alla capacità di autogoverno delle

varie componenti dell'istituzione scolastica, senza adottare schemi concettuali e organizzativi rigidi derivati da culture estranee alla vita dell'organizzazione scolastica come quelli della burocrazia, dell'agone politico, del conflitto sindacale o, peggio, dettati dal ricatto degli studenti dei movimenti studenteschi. Al contrario, il testo proposto dalla maggioranza, pur introducendo alcune novità piene di prudenti equilibriismi dettati da spinte demagogiche e messaggi di rassicurazione corporativa, è ancora figlio degli anni settanta nell'impianto perché propone un modello fortemente assemblearistico e partecipativo degli organi enormemente lievitati nel numero. Non riesce neppure a legittimare le novità che le scuole più attive hanno sperimentato in questi anni con modelli, innovazioni e soluzioni originali ai problemi dell'organizzazione decisionale interna.

Il limite più grave del testo unificato della maggioranza sta, dunque, nell'assenza del principio della flessibilità organizzativa. È prevalsa la tradizionale indulgenza verso il proceduralismo. Con tale scelta la maggioranza si illude di aver risolto per legge tutti i problemi di mediazione, di procedura, di partecipazione, di equilibrio e di poteri che, invece, ogni scuola deve individuare nella progettazione libera e autonoma della propria vita democratica. Sono stati previsti numerosi organismi obbligatori di decisione, di coordinamento e di valutazione e, soprattutto, di partecipazione plebiscitaria che coinvolgono forzosamente le componenti interne della scuola.

Un altro aspetto preoccupante del testo unificato riguarda la confusione tra principio rappresentativo e quello della competenza. È inaccettabile che il coordinatore didattico dei dipartimenti — che, peraltro, secondo il recente contratto avrà diritto ad un incentivo economico aggiuntivo — sia eletto dai colleghi, mentre in ogni sede, compresa la scuola militare, si invocano le figure di sistema o di staff presenti in Europa in Francia, in Gran Bretagna e negli altri paesi. Il coordinatore didattico, che potrà anche presiedere

il consiglio di classe, nella nostra scuola sarà individuato a prescindere dalle competenze richieste per tale delicata funzione, ma esclusivamente in base ad un consenso politico dei docenti. Tra gli altri aspetti fortemente negativi vi è, infine, la conferma del carattere autoreferenziale del modello prescelto. È, infatti, esclusa nella composizione dell'attuale consiglio di istituto qualsiasi presenza di rappresentanti esterni siano essi di altre istituzioni o delle forze sociali. Chi sperava che l'autonomia introduceisse il principio della scuola come espressione della comunità e come servizio alla libertà di scelta educativa delle famiglie rimarrà disilluso dalle proposte contenute nel testo unificato. Tra l'altro, proprio con un provvedimento recente, il decreto-legge n. 112, sono state previste competenze per gli enti locali, che nel testo della maggioranza sono bellamente ignorate.

Il testo alternativo proposto da Forza Italia, al contrario, snellisce e semplifica le procedure; individua pochi ed essenziali organi collegiali di istituto (consiglio di amministrazione, collegio dei docenti e consiglio di classe); assegna al regolamento interno tutte le materie che possono essere ragionevolmente affrontate e risolte a livello di istituto; abroga tutte le leggi superate, ormai incompatibili con il disegno di autonomia delle scuole. La proposta di Forza Italia prefigura insomma un modello dinamico capace di adattarsi nel tempo sia alle molteplici situazioni delle scuole (dimensioni, articolazione interna, indirizzi, livelli di innovazione) sia alla loro evoluzione organizzativa e didattica. Separa, infine, la valutazione del personale da quella del funzionamento delle istituzioni. Questo testo alternativo è, peraltro, coerente con gli indirizzi della politica di riforma amministrativa avviati fin dal 1993 con l'approvazione del decreto legislativo n. 29, ripresi anche in questa legislatura. In particolare, ci riferiamo ad alcuni principi e criteri cardine di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, quali la semplificazione delle procedure amministrative decisionali; la separazione chiara e

netta tra organi di indirizzo ed organi di gestione, tra il momento rappresentativo (luogo della responsabilità politica) e quello tecnico (sede della competenza); l'attribuzione ai dirigenti di autonomi poteri non negoziabili di gestione accanto a precise responsabilità in ordine ai risultati; l'introduzione di criteri di efficienza (il rapporto tra risorse e risultati), di efficacia (il rapporto tra obiettivi e risultati) e di trasparenza; la partecipazione di studenti e genitori, intesa non come presenza fisica testimoniale e puramente espressiva, in una pletora di organi collegiali, ma come efficace attività di indirizzo relativamente alla gestione, di proposta, di dialogo, di controllo, anche sanzionando i comportamenti lesivi dei diritti di cittadinanza da parte dell'amministrazione.

In pratica, si tratta di restituire alla scuola un prestigio ed una funzione centrale nella formazione dei giovani, nella coesione e nella crescita culturale della società civile e nello sviluppo dell'occupazione. Tutto ciò non potrà esservi se non si riconosce piena autonomia statutaria alle scuole e, nelle scuole, ai soggetti che le costituiscono, in un rinnovato patto educativo tra docenti, genitori e, nella scuola secondaria, studenti. Solo così si può favorire la vera cultura della responsabilità, che dovrebbe soppiantare la sterile e superata cultura delle procedure.

Se il testo del provvedimento non verrà modificato dalla Camera, si produrrà un danno irreparabile alle scuole, perché la riforma si configurerebbe come un'operazione conservatrice che lascerebbe in vita il vecchio, che si confonderebbe con il nuovo producendo risultati di ambiguità, confusione e, in sostanza, di paralisi delle scuole più attive e indipendenti.

Non siamo soli ad avanzare tale valutazione, non è solo l'opposizione di Forza Italia a farlo. Siamo in buona compagnia, considerato che agli ampi settori professionali ed alle associazioni familiari, da sempre contrari all'impianto del provvedimento, si sono aggiunte associazioni professionali molto vicine alla maggioranza, che chiedono di apportare modifi-

che sostanziali al provvedimento stesso. Immagino sia pervenuto anche alla relatrice di maggioranza — sicuramente al presidente della Commissione — un documento consegnato al Presidente Violante a firma dei presidenti e dei segretari nazionali dell'AIMC, del CIDI, del FNISM, del movimento di cooperazione educativa e dell'UCIIM, che chiedono di modificare questo provvedimento nei suoi punti centrali. Mi domando come si possa ancora sostenere in aula questo testo, come la maggioranza possa portarlo avanti con quel contenuto.

Per tali ragioni, soprattutto per il fatto di voler prevedere ancora, a distanza ormai di un anno dai lavori in Commissione e con un quadro normativo sostanzialmente modificato, venticinque organi collegiali obbligatori nella scuola dell'autonomia, mi domando di quale autonomia voglia parlare la coalizione di centrosinistra: se venisse approvato il provvedimento in esame, di fatto si metterebbe una pietra tombale sull'autonomia.

Concludo, Presidente, elencando gli organi collegiali previsti dal testo unificato della maggioranza, che avremo modo di discutere in questi giorni. Ovviamente, a tale elenco aggiungiamo anche quello degli organismi previsti da altre leggi che il Parlamento ha approvato, in alcuni casi anche nel corso di questa legislatura.

L'elenco è il seguente: consiglio dell'istituzione scolastica, collegio dei docenti, organismo rappresentativo dei coordinatori delle articolazioni del collegio dei docenti, organismi di programmazione didattica, unità organizzativa di gruppo, organismo di partecipazione degli studenti, assemblea di classe degli studenti, assemblea di istituto degli studenti, struttura organizzativa dell'assemblea, conferenza annuale di istituto, conferenza studentesca «di bilancio» di istituto, assemblea di classe dei genitori, organismo di partecipazione dei genitori, assemblea generale dei genitori, commissione di valutazione del servizio, organo collegiale di rete, comitato di valutazione del servizio, comitato di valutazione (ai sensi del contratto collettivo nazionale), organo di va-

lutazione del PEI, organo collegiale per la disciplina degli alunni, organo di garanzia, rappresentanza sindacale unitaria (RSU), assemblea del personale ATA, assemblea sindacale, collaboratori del dirigente.

Ma chi vorrà mai operare in queste scuole, con tutti questi vincoli? Chi prenderà a questo punto la decisione?

I nuovi soggetti della decisione e della partecipazione quasi mai sono chiari; si è operato con metodo «incrementale» e meccanico piuttosto che secondo criteri di selezione, semplificazione e chiarezza. Il risultato è la dispersione e l'occultamento delle responsabilità; la confusione tra funzioni e compiti tecnici, amministrativi, sindacali, consultivi, politici e partecipativi. Alla fine, sarà quasi impossibile sapere da chi, come, dove, quando e in quanto tempo la decisione sarà assunta e come e per opera di chi la decisione stessa diventerà realtà effettiva.

Questa scuola non ci piace! Questi organi scolastici così disegnati non ci convincono assolutamente! Prendiamo, dunque, tutte le distanze da queste ipotesi che testardamente oggi la maggioranza porta in aula.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

Giovanni Manzini, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Voglino. Ne ha facoltà.

Vittorio Voglino. La gestione democratica della scuola — lo ricordava la relatrice in precedenza — nasce con i decreti delegati del 1974. Cominciò proprio nell'anno scolastico 1974-1975 una stagione che conobbe iniziali entusiasmi di partecipazione (questo non dobbiamo dimenticarlo), ma anche punti di conflittualità ideologica, contrasti di competenze insieme a forti impulsi di innovazione.

Con il passare degli anni minore entusiasmo, cadute di motivazioni, consi-

stente aumento dei tassi di assenteismo nei momenti elettivi e anche nella normale gestione dei processi di partecipazione, mettevano chiaramente in discussione la validità degli organi collegiali così come erano stati pensati nel 1974 e ponevano l'esigenza di una loro opportuna rivisitazione; una rivisitazione ora necessaria e del tutto improcrastinabile con l'avvio dell'autonomia scolastica con l'articolo 21 della legge n. 59 del 1997. Decentrando funzioni e compiti direttamente alle istituzioni scolastiche autonome, riconoscendo alle singole realtà scolastiche ampi spazi per la valorizzazione delle loro capacità progettuali, assegnando loro la gestione autonoma e responsabile di poteri decisionali in ordine all'organizzazione e al funzionamento, si viene a determinare una nuova situazione che esige di riconoscere e di affidare reale protagonismo ai soggetti che nella scuola vivono e operano e che rende necessaria, dunque, la ridefinizione del governo della scuola.

Il testo che oggi iniziamo ad esaminare è il frutto di un lungo e paziente lavoro svolto sia nel Comitato ristretto sia nella VII Commissione. Il testo ha intanto il merito «di esserci» e di costituire un passo in avanti significativo verso il nuovo e più moderno modo di intendere e di pensare al governo della scuola.

Si è costruito un testo che cerca di muoversi nello stretto spazio intermedio tra norme generali, che tracciano ampie linee e fini generali, e situazioni di fatto da interpretare e da gestire con responsabilità alla luce di quei principi e nell'ambito di quelle norme generali, tenendo conto che dopo più di cinquant'anni di democrazia politica e ventisette di democrazia scolastica si sono ridotti i bisogni di unità e di centralizzazione e sono aumentati i bisogni di pluralità, decentramento e autonomia.

Qualche autorevole commentatore ha espresso nel merito dubbi sull'idoneità dell'impianto. È legittimo, ma noi non li condividiamo! Ci sentiamo invece di dire che la nuova normativa apre spazi decisivi e consente alle singole istituzioni scolasti-

che di cimentarsi a realizzare il massimo di efficacia senza intaccare il principio della comunità che partecipa e contribuisce, anche in modo dialettico, a ricercare proposte e soluzioni. Abbiamo concorso a rivitalizzare una idea di scuola — nella quale crediamo — come comunità educante che interagisce con il più vasto contesto socioeconomico, quindi non una scuola autoreferenziale, come è stato detto stamattina, ma una scuola aperta al territorio (lo abbiamo detto e scritto in tutte le leggi), come comunità educante che interagisce con il più vasto contesto socioeconomico e culturale in cui è collocata, respingendo qualsiasi idea che prefigurasse una scuola come azienda o ogni tentazione di efficientismo ad essa collegata. Su questo noi ci siamo opposti fin dall'inizio. Dal testo emerge un progetto di riordino che intende riconoscere il ruolo decisivo e insostituibile dei genitori sul piano educativo, un reale protagonismo degli studenti. Al riguardo voglio fare un briciole di chiarezza: la scuola è per e degli studenti.

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza*. Non è «per e degli studenti», ma «perde gli studenti»!

VITTORIO VOGLINO. Quindi, noi dobbiamo cercare di mettere gli studenti nelle condizioni di esprimere il loro reale protagonismo perché si tratta di un processo di crescita e di maturazione che li coinvolge direttamente. Quindi in primo luogo agli studenti va riconosciuto questo ruolo di protagonisti. Dunque, è giusto che il testo assegna tassi significativi di responsabilizzazione dei giovani.

Per quanto riguarda l'indispensabile ed essenziale ruolo dei docenti, abbiamo rafforzato la qualità della loro presenza individuando modalità operative più significative e prevedendo anche figure di sistema capaci di rendere più incisivo il lavoro professionale e migliorando il servizio scolastico.

Abbiamo poi riconosciuto l'importanza del capo di istituto, al quale abbiamo riconosciuto la qualifica di dirigente sco-

lastico rafforzando e qualificando la sua delicata e preziosa funzione di coordinamento tra tutti gli organi collegiali.

Nel testo sono poi visibili alcuni « punti luce » per noi Popolari decisamente significativi. In primo luogo, le diverse componenti – scuola, genitori e studenti – che concorrono all'autogoverno, cooperano alla progettazione e alla realizzazione di percorsi educativi proprio per dare il senso ed il significato profondo di un'azione che è comunitaria: l'educazione come fatto comunitario. Infatti non abbiamo scelto a caso il termine cooperazione, ma è stata una scelta pensata. Inoltre, abbiamo rilevato in second'ordine chiarezza sugli ambiti di responsabilità da parte del dirigente e dei docenti. Abbiamo detto che la composizione, il funzionamento e le articolazioni degli organi collegiali dovessero essere ispirati al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione (questo è stato detto dalla relatrice). Abbiamo esplicitato in modo chiaro le competenze del consiglio dell'istituzione; abbiamo definito puntualmente la composizione e l'articolazione del collegio dei docenti, le sue competenze che sono e rimangono di natura squisitamente tecnico-pedagogica; abbiamo indicato anche gli organismi di partecipazione. Ma la scuola è o non è – lo riconosciamo o non lo riconosciamo – un luogo in cui i giovani devono imparare a partecipare? Allora, dobbiamo offrire anche le occasioni perché maturino questa esperienza di partecipazione. Quindi ritengo importante aver previsto momenti partecipativi consultivi, proprio perché riteniamo che questi momenti siano propedeutici a quell'esperienza di democrazia e di crescita che i giovani devono vivere per poter maturare.

Abbiamo anche previsto – lo ha detto molto bene la relatrice – che nella istituzione scolastica vi sia una Commissione che ha il compito di procedere alla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico. A noi pare, in conclusione, di poter dire che il testo risulta preciso e sufficientemente leggero

fissando sul piano della normativa primaria i punti essenziali, cioè ineludibili, quelli che non si potevano non mettere, assegnando il compito e la responsabilità di regolamentare gli ulteriori e molteplici aspetti della vita dell'attività alle istituzioni scolastiche singolarmente oppure collegate tra loro.

Chi partecipa alla vita scolastica sa che, per organizzarla, vi sono mille modi, che dipenderanno dalla regolamentazione che ciascuna scuola si darà, ripeto, singolarmente, oppure in collegamento con altre.

Dunque, la nuova stagione di partecipazione democratica va vissuta con grande responsabilità: è una sfida da non perdere, sapendo che il governo della scuola è uno dei motori, ma molto importante, in grado di alimentare energie capaci di realizzare essenziali ed efficaci interventi di educazione, istruzione e formazione dei nostri giovani. Ci auguriamo che il testo, nel passaggio in aula, possa essere ancora arricchito con il contributo di tutte le forze politiche, purché ovviamente tali contributi siano compatibili con la filosofia di fondo e con l'impianto complessivo del progetto.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Napoli. Ne ha facoltà.

ANGELA NAPOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel quadro della riforma globale del sistema scolastico, la rivisitazione degli organi collegiali d'istituto è d'obbligo per due ragioni: in primo luogo, per riuscire a modificare e correggere quegli aspetti del loro funzionamento che finora non solo si sono rilevati problematici, ma hanno addirittura reso fallimentari gli organi stessi; in secondo luogo, per ridefinire un impianto che sia coerente con i nuovi assetti autonomistici delle istituzioni scolastiche, i quali, responsabilizzando il livello locale del momento decisionale, implicano un forte raccordo con il territorio e con la comunità civile che su esso insiste.

Per la prima delle due ragioni enunciate, occorre sia snellire e semplificare la

gestione delle istituzioni scolastiche sia evitare genericità, ambiguità, duplicazioni, sovrapposizioni: occorre, quindi, delineare nettamente le competenze dei vari organi, anche per contenere i rispettivi rischi di svuotamento, condizionamento e conflittualità che fino ad oggi hanno coinvolto gli stessi. Per la seconda ragione, che vede il baricentro gestionale nelle istituzioni scolastiche autonome, occorre aprire ai genitori e, se necessario, anche alle rappresentanze esterne intese come enti locali ed organizzazioni convenzionate, al fine di reperire i mezzi e le risorse utili a garantire un funzionamento efficiente. Proprio per dare risalto alle ragioni da me citate, Alleanza nazionale ha ridefinito nella propria proposta, atto Camera n. 3592, gli attuali organi collegiali come organismi di partecipazione e di responsabilità.

Certo, la nostra intera proposta aveva una sua organicità, essendo suddivisa in quattro capi ed individuando gli organismi sia a livello di istituto sia a livello distrettuale nazionale, ma anche le nuove strutture di supporto all'autonomia didattica, di ricerca e di sviluppo. Purtroppo, l'articolo 21 della legge n. 59 del 1997 ha delegato al ministro della pubblica istruzione la riforma degli organi collegiali di livello nazionale e periferico, riforma già attuata ma a nostro parere in modo estremamente criticabile e peraltro senza il necessario carattere di continuità con le esigenze di partecipazione delle singole scuole autonome, che appunto oggi come Parlamento siamo chiamati a discutere. Speravamo che i capi II, III e IV della nostra proposta potessero servire almeno da indirizzo, cosa purtroppo non verificatasi.

L'articolo 21 della legge n. 59 del 1997 prevede due organi forti all'interno della scuola: il primo è monocratico, il capo di istituto a cui è riconosciuta la qualifica dirigenziale con compiti di direzione, di coordinamento e valorizzazione delle risorse finanziarie e strumentali con connesse responsabilità in ordine ai risultati; il secondo organo è rappresentato dal collegio dei docenti, al quale dovrebbe

essere assegnata la funzione di tipo tecnico-professionale e che pertanto deve rappresentare l'organo tecnico-strategico della scuola, al quale è affidata l'autenticazione scientifica delle soluzioni organizzative e didattiche che la scuola, nel suo complesso, deve assumere.

La stessa legge, però, tace sugli organi di partecipazione sociale da prevedere per gli istituti scolastici autonomi. Proprio su questo punto si sono confrontate prima nel Comitato ristretto e, successivamente, in Commissione cultura le varie visioni. Noi di Alleanza nazionale, nel pensare alla riforma degli organi collegiali, siamo partiti dalla premessa che non si tratta di trasformare, migliorare, rendere più produttivi gli attuali organi collegiali, così come sono stati strutturati dai decreti delegati del 1974, bensì di ripensare nel suo insieme al problema del governo del sistema scolastico.

La scuola autonoma, infatti, comporta modalità di governo radicalmente diverse, nelle quali ogni livello decisionale dovrà avere compiti specifici ed attrezzarsi per farvi fronte. D'altra parte, è comune la convinzione che l'esperienza ultra ventennale degli organi collegiali si sia rivelata un fallimento; pertanto occorre ripensare il tutto globalmente alla luce dei decreti applicativi dell'autonomia.

Ecco perché noi di Alleanza nazionale abbiamo lavorato cercando di elaborare una proposta che sia realmente snella, che si limiti a tracciare alcuni principi generali e a definire alcune poche e chiare regole uguali per tutte le scuole, per lasciare poi alle singole comunità scolastiche la definizione dei regolamenti. Siamo stati accusati, in particolare dall'associazione nazionale presidi e direttori didattici, di avere presentato una proposta esplicitamente conservatrice, ma probabilmente costoro non hanno compreso che la scuola non può essere assimilata ad un'azienda e che non è possibile pensare all'autonomia scolastica facendo riferimento all'efficienza aziendaleistica. La scuola è diversa dall'impresa e la comunità scolastica, pur essendo un servizio

pubblico, conserva dimensioni valoriali che ne escludono un'identificazione con il paradigma organizzativo aziendale.

Intanto, va considerato che le istituzioni scolastiche sono state poste di fronte ad un completo e rivoluzionario cambiamento, ma che molte di esse sono organizzativamente ancora deboli per affrontarlo. È quindi il momento di intraprendere il lavoro necessario per costruire un'identità specifica della scuola italiana, diversamente essa rischia di incrementare il suo già alto livello di confusività diventando una struttura dissipativa. Si tratta, allora, di passare dalla rappresentatività simbolica, introdotta negli anni settanta con i decreti delegati, ad una fase nuova fondata su principi e presupposti teorici nuovi. Bisogna creare, quindi, la capacità di motivare le risorse umane, di passare dalla cultura dell'adempimento alla cultura del risultato, di passare dall'approcchio individuale a quello di gruppo nell'affrontare e risolvere i problemi posti dall'educazione. Ancora, è necessaria l'accettazione della logica della rendicontabilità e quindi della responsabilità sia individuale sia di gruppo in ordine ai risultati attesi prefissati e dichiarati. Ciò significa capacità di patrimonializzare le esperienze, capacità o, meglio, tensione progettuale, capacità di formulare gli obiettivi in termini operazionali, di monitorare e correggere *in itinere* i processi formativi, insomma un nuovo ambito mentale che andrà costruito un po' alla volta.

Come in ogni organizzazione, anche nella scuola la struttura degli organi di governo è collegata agli obiettivi che si devono raggiungere. Ciò significa che, se il centro, i livelli intermedi e le unità scolastiche su cui si articolerà la scuola dell'autonomia hanno determinati compiti da svolgere, ciò influenzerà sia le modalità di gestione sia soprattutto le modalità di governo, intendendo per governo la capacità di gestire l'organizzazione secondo una logica finalizzata e non solo secondo criteri di efficienza e di efficacia.

È necessario mettere in chiaro quali compiti devono essere svolti ai diversi livelli di decentramento dopo la ristrut-

turazione del sistema scolastico, così da garantire la necessaria competenza. A tutti i livelli è comunque necessario passare da un ruolo consultivo ad un ruolo decisionale, eventualmente restringendo e diversificando gli ambiti di competenza. Nella scuola c'è bisogno di organi che decidono.

È auspicabile che, nell'ambito della ristrutturazione, venga attribuito un ruolo peculiare ai genitori ed alla famiglia. I genitori cittadini rappresentano i primi interlocutori per un'azione effettiva di qualificazione continua dei risultati formativi. Ciò naturalmente deve trovare un limite preciso e invalicabile nel rispetto dell'autonomia professionale del corpo insegnante e del dirigente scolastico, senza la quale la scuola perderebbe il suo significato istituzionale e sociale. Infatti, come l'istituzione famiglia è fondata sul ruolo dei genitori, l'istituzione scuola è fondata sul ruolo dei professionisti che vi operano.

A nostro avviso, è altresì importante trasformare l'attuale organo assembleare, il collegio dei docenti, da strumento di decisioni *una tantum* e di ratifica dell'esistente in organismo protagonista di un progetto, capace cioè di esplicare continuamente la sua azione attraverso le varie articolazioni che ogni istituzione scolastica riterrà opportuno adottare.

Va dato atto che il Comitato ristretto, prima, e la Commissione cultura, poi, hanno accolto molti dei punti contenuti nella proposta di Alleanza nazionale, ma hanno cercato anche di trovare punti di convergenza con le altre proposte di iniziativa parlamentare. Certo, un miglioramento sarebbe auspicabile ed è per tale motivo che noi di Alleanza nazionale abbiamo presentato ancora pochi emendamenti, di natura assolutamente non ostruzionistica.

A nostro avviso, dal lavoro proposto, al quale ho partecipato attivamente, emerge una volontà di giungere ad una semplificazione delle procedure di funzionamento ed alla chiara definizione delle competenze e delle responsabilità. Tuttavia, ritengo che la proposta necessiti oggi, ad