

L'autonomia scolastica

Gli strumenti: Personalità giuridica – Dirigenza – Dimensionamento – Dotazione finanziaria – Reti di scuole

Le forme: Amministrativa – Didattica – Organizzativa – Ricerca e sperimentazione

Dall'esperienza personale...

- *Dalla metà degli anni '90, l'attesa dell'autonomia cominciò a farsi febbrile, tanto era il disagio del personale della scuola, in modo particolare dei presidi e dei direttori didattici, per l'immobilismo in cui si trovava la scuola e l'uniformità di azione a cui era costretta.*
- *Vivevamo la frustrazione della dipendenza da un sistema centralizzato, a fronte di problematiche locali ed esigenze particolari che richiedevano una certa velocità di decisione e soprattutto risposte misurate sulla realtà, sia dal punto di vista didattico e organizzativo o di sperimentazione, ma anche dal punto di vista finanziario, senza dover continuamente ricorrere ad autorizzazioni di organi superiori.*
- *Qualche esempio:*
 - *Una visita didattica al lago di Fimon...*
 - *La donazione di una «partita» di pc da parte della banca locale...*
- *Tutte le scuole avevano bisogno di una qualche forma di autonomia... almeno come quella degli Istituti tecnici e professionali. I tempi erano ormai maturi per fare quel passo!*

Il principio di sussidiarietà

- Riconosce al livello più basso una certa indipendenza, secondo determinati criteri, rispetto ad un'autorità superiore.
- Il principio di sussidiarietà nel sistema scolastico comporta l'autonomia delle scuole, che ha come conseguenza la riorganizzazione del sistema a partire dal livello più vicino ai cittadini interessati:
 - le scuole sono chiamate a rispondere «*in prima persona*» delle nuove responsabilità che vengono loro attribuite.
- La legislazione sull'autonomia scolastica è estremamente ricca e complessa, ma le sue tappe fondamentali sono essenzialmente tre:
 - La legge 59/97
 - Il regolamento sull'autonomia, emanato con DPR 275/99
 - E, più recentemente, la legge 107/15 (conosciuta come «buona scuola» e che riguarda la messa a disposizione di risorse umane e strutturali - per facilitare il funzionamento dell'autonomia)

Autonomia scolastica - Legge 15 marzo 1997, n. 59 (Legge Bassanini)

- Argomento della Legge 15/1997: “**Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa**” – legge molto ampia ...
- **L'autonomia delle istituzioni scolastiche è trattata solo nell'art.21**
- ‘Sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche le funzioni dell’Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione [*fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all’intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato*]’
- Per questo scopo anche ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, è estesa la **personalità giuridica** degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d’arte [*che già erano dotati di personalità giuridica*]
- La Legge afferma i **principi** e prevede – come di consueto – **Regolamenti attuativi**

Il Regolamento di attuazione dell'autonomia (DPR 275/1999)

E' il punto di riferimento fondamentale per comprendere la concreta realizzazione dell'autonomia.

Dà indicazioni su come ciascuna istituzione scolastica deve definire il proprio Piano dell'Offerta Formativa (POF).

Dal 2000 le istituzioni scolastiche

- Fanno sempre parte del sistema scolastico nazionale
- Ma hanno una propria autonomia amministrativa, didattica e organizzativa (non ancora finanziaria)
- Operano comunque nel rispetto delle norme generali sull'istruzione emanate dallo Stato.

Il Piano dell'Offerta Formativa

E' il documento fondamentale per l'identità culturale e progettuale della singola scuola.

- Deve essere coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi determinati a livello nazionale, ma tiene conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale
- Viene definito in questo modo:
 - il **Consiglio di Istituto** raccoglie proposte e pareri anche da parte delle famiglie, e delibera gli indirizzi generali dell'attività della scuola.
 - Sulla base di quegli indirizzi generali, il **Collegio dei docenti** elabora il POF che, alla fine, viene adottato ufficialmente dal Consiglio di Istituto.
- Copia del POF viene consegnata alle famiglie al momento dell'iscrizione alla scuola (art. 3).

Gli strumenti dell'autonomia

1. Personalità giuridica
2. Dirigenza
3. Dimensionamento
4. Dotazione finanziaria
5. Reti

1. La personalità giuridica

- I destinatari (cioè i soggetti del diritto) delle norme giuridiche sono due sono:
 - **Persona fisica**, ossia tutti gli uomini e le donne, maggiorenni o minorenni, italiani o stranieri
 - **Persona giuridica**, ossia le organizzazioni sociali (formate da più persone) che abbiano scopi, risorse, organi decisionali (associazioni, fondazioni, società commerciali, **scuole**)
- La personalità giuridica rende le scuole soggetti autonomi, riconosciuti dall'esterno, in grado di stipulare contratti alla pari con persone fisiche o altri enti, senza preventive autorizzazioni, nel rispetto delle norme e delle leggi in vigore. (continua)

La personalità giuridica

- Comporta la facoltà di un Ente di essere **soggetto di diritti e doveri** (al pari di una persona fisica) **con le connesse responsabilità patrimoniali derivanti dai beni posseduti**. Nella fattispecie i «beni» sono il frutto di:
 - **dotazione finanziaria**, assegnata dallo Stato per le finalità istituzionali
 - Donazioni eventualmente ricevute
- La legge 440/97 istituisce **il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa** per consentire materialmente l'esercizio dell'autonomia
 - Ma il contributo che deriva da questa legge rappresenta soltanto **una parte** della dotazione finanziaria necessaria.

2. La qualifica dirigenziale ai capi di istituto

- **Ai capi d'istituto è conferita la qualifica dirigenziale**, contestualmente all'acquisizione della personalità giuridica e dell'autonomia da parte delle singole istituzioni scolastiche.
- La dirigenza ai capi di istituto non intacca il principio della libertà di insegnamento dei docenti.
- **La qualifica dirigenziale comporta l'affidamento di compiti di:**
 - direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane;
 - gestione di risorse finanziarie e strumentali;
- **La qualifica comporta responsabilità in ordine al raggiungimento dei risultati [al momento della nomina il dirigente scolastico riceve questo 'mandato']**
- **Sono fatte salve le competenze degli organi collegiali scolastici** (consigli di Istituto, Collegio docenti, consiglio di classe...).

Capi di istituto, prima e dopo.

In precedenza i capi di istituto, presidi e direttori didattici:

- Erano titolari di una semplice **funzione «direttiva»**
- Dovevano ricorrere ad una autorità immediatamente superiore (il Provveditore agli studi) per ricevere l'autorizzazione a numerosi atti per i quali la loro firma non era sufficiente
- Con l'autonomia diventano **dirigenti scolastici** con piena responsabilità decisionale.
- **Attenzione!** La **qualifica** di dirigente scolastico spetta al capo di istituto di una scuola statale dotata di autonomia, che abbia conseguito il titolo a seguito di concorso pubblico.
- In una scuola paritaria o privata il capo di istituto non ha la qualifica di «dirigente scolastico», perché non fa parte della Pubblica Amministrazione.

Funzioni e responsabilità del Dirigente Scolastico (= è un dirigente della pubblica amministrazione)

- **Rappresentanza legale** dell'istituzione scolastica.
- **Gestione unitaria** e autonomia della scuola (didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo).
- **Responsabilità delle risorse**: finanziarie, strumentali e umane.
- **Poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione** delle risorse umane (docenti e personale ATA).
- **Organizzazione delle attività scolastiche** secondo criteri di efficienza ed efficacia.
- **Garantire la qualità della formazione**, la collaborazione con il territorio, la libertà di insegnamento e la libertà di scelta educativa delle famiglie.
- **Presidenza degli organi collegiali** (Collegio dei Docenti, Giunta Esecutiva del Consiglio di Istituto, Comitato di Valutazione del servizio, ecc.).
- **Datore di lavoro**: in quanto tale, è titolare delle relazioni sindacali.
- **Responsabilità del risultato del servizio educativo**.

In sintesi, il Dirigente Scolastico è la figura apicale che ha il compito di guidare l'istituzione scolastica verso il raggiungimento degli obiettivi educativi e amministrativi.

3.1 requisiti dimensionali

(Il DPR 233/98 fissa i parametri quantitativi)

- Alla personalità giuridica si lega, più di fatto che di diritto, il dimensionamento (ovvero la consistenza del numero di alunni) della istituzione scolastica.
- Le scuole troppo piccole non possono ricevere la personalità giuridica né l'assegnazione di un dirigente.
- Parametri per la sussistenza della istituzione scolastica autonoma:
 - Tra 500 e 900 alunni, con limite fino a 300 nei casi di scuole situate in zone particolari (montagna, piccole isole, minoranze etniche, etc.). [Con interventi di legge successivi sono stati introdotti parametri più elevati per ridurre ulteriormente il numero delle istituzioni scolastiche autonome]
 - All'epoca furono accorpate migliaia di scuole troppo piccole
 - **Si consolida in quel contesto la costituzione degli istituti comprensivi.**
- **Osservazioni**
 - Oggi esistono istituti scolastici con 1800-2000 alunni e oltre.
 - Le scuole che scendono sotto i parametri minimi (denatalità, spopolamento) di solito vengono accorpate a scuole viciniori, talvolta restano provvisoriamente «in piedi» ma assegnate in reggenza ad un dirigente scolastico e a un dsga (= direttore dei servizi generali ed amministrativi) viciniori...

4. L'autonomia finanziaria ha la sua espressione nel Programma Annuale (documento contabile)

- Per il funzionamento amministrativo e didattico è prevista una **dotazione finanziaria fornita dallo Stato**.
- Tale dotazione finanziaria è attribuita senza altro vincolo di destinazione **[indifferentemente, per spese in conto capitale e di parte corrente]** se non quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, proprie della scuola.
- Sono abrogate le disposizioni che prevedono autorizzazioni preventive per l'accettazione di donazioni, eredità e legati ...
- **L' autonomia finanziaria** ha iniziato il suo percorso con il Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44, il Regolamento concernente le «Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche».
 - Quindi diventata effettiva successivamente agli altri aspetti dell'autonomia.

Il Programma annuale

Regolamento di contabilità: gestione amministrativo contabile delle istituzioni scolastiche (D. l. n. 44/2001)

- Il Programma annuale è un **documento contabile** predisposto annualmente dalle scuole; indica tutte le operazioni finanziarie di entrata e di uscita riferite al **periodo di competenza**
 - Arco temporale compreso tra 1° gennaio e il 31° dicembre dello stesso anno di riferimento (non anno scolastico).
- Il vecchio “**bilancio**” si trasforma in “**programma annuale**”: **strumento di pianificazione finanziaria integrata al Piano dell’Offerta Formativa (POF).**
- Le risorse finanziarie di istituto sono utilizzate senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento di attività di istruzione, formazione e orientamento così come indicato dal POF.
- **Oggi il D.I. n. 44/2001 è stato superato dal DECRETO 28 agosto 2018, n. 129**
 - **Si è reso necessario un nuovo Regolamento per effetto della legge 107/2015 (articolo 1, comma 143).**
 - **Non si parla più di POF ma di PTOF = Piano Triennale dell’Offerta Formativa**

Il Programma annuale

- È dunque uno strumento che fornisce alle scuole il quadro completo sulla dotazione finanziaria disponibile per
 - garantire una corretta ed efficace programmazione annuale conforme alle attività del **Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF)**.
 - Al programma annuale si accompagna una **relazione illustrativa**, che descrive dettagliatamente sia gli obiettivi da realizzare e la destinazione delle risorse in coerenza con le previsioni del PTOF.
- E' articolato in:
 - **Attività** (sono in n° di 6, con denominazioni uguali per tutte le scuole) (*)
 - **Progetti** (con denominazioni dei progetti specifici delle singole scuole)
- E' predisposto dal dirigente scolastico con la collaborazione del D.S.G.A. per la parte economico-finanziaria.
- Tocca alla Giunta esecutiva (passaggio puramente formale) proporlo al C.d.I. per poi essere portato all'approvazione.
- I revisori dei conti esprimono il parere di regolarità contabile prima dell'approvazione in C.d.I.

(*) Le Attività del Programma Annuale

- **Funzionamento didattico e organizzativo:** copre tutte le spese per la didattica, come i materiali di consumo, l'acquisto di libri, attrezzature per i laboratori e le spese per attività didattiche.
- **Funzionamento amministrativo e generale:** include i costi per la gestione ordinaria, come le utenze, la cancelleria, le assicurazioni, la manutenzione degli uffici e le spese postali.
- **Progettualità per l'ampliamento dell'offerta formativa:** questa categoria è dedicata ai progetti che arricchiscono il Piano dell'Offerta Formativa (POF). Un esempio sono i viaggi di istruzione, i corsi extra-curricolari...
- **Gestione del patrimonio e degli investimenti:** riguarda le spese per la manutenzione straordinaria degli immobili, l'acquisto di nuovi arredi, attrezzature informatiche e altri beni capitalizzabili.
- **Spese per il personale:** sono i costi sostenuti dalla scuola per il personale a tempo determinato, per le collaborazioni con esperti esterni e per le indennità accessorie del personale.
- **Attività per l'inclusione e il successo formativo degli studenti:** questa voce è specifica per le attività di sostegno e di inclusione. Include le spese per i materiali didattici speciali, i progetti per alunni con bisogni educativi speciali (BES) e le iniziative volte a prevenire la dispersione scolastica.

Programma annuale, con quali risorse?

- Senza risorse non si fa nulla, nemmeno si può partire con un progetto se non previsto nel Programma e «coperto» da finanziamento.
- Risorse finanziarie derivanti da:
 - finanziamenti pubblici (UE, Stato, Regione, Provincia, Comune)
 - finanziamenti privati (famiglie, aziende, associazioni, sponsor, ,...)
 - entrate proprie (da attività o servizi)
 - [Avanzo di amministrazione precedente esercizio]
- Risorse impiegate autonomamente, se non vincolate.
 - N.B. Va precisato che la maggioranza dei finanziamenti sono vincolati a progetti e finalità specifiche e giungono alle scuole non per «grazia» ma in seguito a documentata richiesta.

5. Reti di scuole

(Regolamento DPR 275/99, art. 7)

- Le istituzioni scolastiche possono promuovere o aderire ad accordi di rete (con approvazione del Consiglio di Istituto). Per fare che cosa?
 - Attività didattiche, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di formazione e aggiornamento;
 - amministrazione e contabilità;
 - acquisto di beni e servizi.
- Occorre anche l'approvazione del Collegio docenti delle singole scuole interessate (per la parte di propria competenza) se l'accordo prevede attività didattiche o di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di formazione e aggiornamento
 - N.B. Ogni scuola mantiene il proprio bilancio
 - L'accordo può prevedere lo scambio temporaneo di docenti
 - Gli accordi di rete sono pubblici
 - N.B. La Legge 107/2015 riprende la questione «reti di scuole»

Parole chiave ...
in stretta relazione tra loro!

- **Autonomia** e **dimensionamento**
- **Dirigenza** e **Personalità giuridica**
- **P. O. F. (ora P.T.O.F.)** – attività ed obiettivi (dà identità alla scuola)
 - Dotazione finanziaria dell'Istituto
- **Programma Annuale** (documento contabile - strumento di pianificazione finanziaria integrato con il PTOF)
 - *“Che cosa fare con queste risorse ...”*

Le forme dell'autonomia

(ovvero il cuore dell'autonomia)

1. Amministrativa
2. Didattica
3. Organizzativa
4. Ricerca, sperimentazione e sviluppo

Attribuzione di funzioni amministrative

Funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni ora passano alle singole scuole:

- Gestione del patrimonio e delle risorse
- Stato giuridico ed economico del personale non riservate all'amministrazione centrale e periferica
- **In particolare le istituzioni scolastiche provvedono a tutti gli adempimenti relativi alla carriera scolastica degli alunni e disciplinano, nel rispetto della legislazione vigente, le iscrizioni, le frequenze, le certificazioni, la documentazione, la valutazione, il riconoscimento degli studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzione degli studi medesimi, la valutazione dei crediti e debiti formativi**
- Partecipazione a progetti territoriali e internazionali, sulla realizzazione di scambi educativi internazionali
- Le istituzioni scolastiche adottano il regolamento di disciplina degli alunni a norma dell'articolo 4 del regolamento sullo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria [approvato con D.P.R. 25 giugno 1998, n. 249]

L'autonomia didattica ...

Viene introdotto il curricolo (*) [non più i programmi, ma le indicazioni nazionali!].

- Al Ministero rimane il compito di definire **le linee e gli indirizzi generali** dell'azione educativa, a garanzia dell'unità del sistema nazionale.
- Comporta la scelta libera di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, sempre nel rispetto degli alunni.
- Comprende l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi.
- Consente la modifica (=riduzione del 20%) del monte ore annuale delle discipline di insegnamento con l'introduzione di una pari quota del 20% di discipline e attività in conformità con il PTOF (cd. Quota dell'autonomia).
- Rimane l'obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi.
- N.B. L'autonomia didattica NON è 'nelle mani' del singolo docente ma del consiglio di classe e/o del collegio docenti.
- (*) Percorso formativo progettato da ciascuna istituzione scolastica, che definisce gli obiettivi, le competenze, le abilità, le metodologie didattiche e i criteri di valutazione che gli studenti devono raggiungere.
- E' un documento flessibile elaborato dal Collegio Docenti e approvato dal Consiglio di Istituto, che risponde alle esigenze degli studenti, al contesto del territorio, secondo le Indicazioni nazionali.

Che cos'è l'autonomia organizzativa?

Le istituzioni scolastiche possono

- definire i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività nel modo che più ritengono opportuno
- **gestire con flessibilità l'orario scolastico nell'ambito del monte-ore nazionale**
- Possono adottare tutte le forme di flessibilità quali:
 - l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività
 - la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione e l'utilizzazione degli spazi orari residui
 - l'attivazione di percorsi didattici individualizzati, nel rispetto del principio generale dell'integrazione degli alunni nella classe e nel gruppo, anche in relazione agli alunni in situazione di handicap secondo quanto previsto dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104
 - l'articolazione modulare di gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso;
 - l'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari

Autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo

Le istituzioni scolastiche, singolarmente o tra loro associate, **esercitano l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo** tenendo conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali e curando tra l'altro:

- a) la progettazione formativa e la ricerca valutativa;
- b) la formazione e l'aggiornamento culturale e professionale del personale scolastico;
- c) l'innovazione metodologica e disciplinare;
- d) la ricerca didattica sulle diverse valenze delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e sulla loro integrazione nei processi formativi;
- e) la documentazione educativa e la sua diffusione all'interno della scuola;
- f) gli scambi di informazioni, esperienze e materiali didattici;
- g) l'integrazione fra le diverse articolazioni del sistema scolastico e, d'intesa con i soggetti istituzionali competenti, fra i diversi sistemi formativi, ivi compresa la formazione professionale.