

L' autonomia scolastica

di **Giacomo D'Alterio**

La Legge 7 agosto 1990 n. 241, che detta le nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi, meglio nota come legge sulla “**trasparenza amministrativa**”, crea rispetto al passato un nuovo rapporto tra la Pubblica Amministrazione ed i cittadini.

Nasce quindi, forte l'esigenza, di dar voce, ma soprattutto piena applicazione all'articolo 5 della Costituzione, che sancisce che la Repubblica Italiana riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi dello Stato il più ampio decentramento amministrativo e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

La parola autonomia **autòs + nòmos**, sé stesso + legge, darsi da sé una regola o meglio un criterio di indirizzo; quando è riferita ad un Ente pubblico indica la facoltà di realizzare le finalità istituzionali assegnate dalla Legge, autoregolando le proprie attività,

mentre il decentramento amministrativo avvicina i luoghi di formazione delle decisioni ai contesti socioeconomici nei quali vivono ogni giorno i cittadini.

Il decentramento amministrativo si realizza secondo il principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni devono essere assegnate al livello di governo in cui possono essere meglio esercitate nell'interesse delle comunità locali con la conseguente attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative agli Enti Locali, al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale all'Autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini.

Ma quando è avvenuta dal punto di vista normativo la piena autonomia scolastica?

Con il DPR 8 marzo 1999 n. 275, il regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, che altro non è, che il Decreto applicativo dell'articolo 21 della Legge 15 marzo 1997 n. 59, la Legge Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Ma cos'è l'autonomia in un contesto così specifico, come quello scolastico?

L'autonomia scolastica è la capacità di progettare e realizzare interventi educativi di formazione e istruzione finalizzati allo sviluppo e alla crescita della persona umana.

Gli interventi educativi previsti devono essere coerenti con i diversi contesti territoriali e con la domanda delle famiglie, con l'obiettivo di migliorare l'efficacia del processo d'insegnamento e d'apprendimento, al fine di garantire agli alunni il successo formativo mediante l'utilizzo di risorse umane, economiche e strutturali.

Il processo dell'autonomia si è avuto con:

- il dimensionamento ottimale delle scuole (1);
- l'attribuzione dell'autonomia e della personalità giuridica riconosciuta alla scuola, intesa come capacità giuridica di essere soggetto di diritto, distinto dalle persone fisiche che concorrono a formarlo all'interno di un ordinamento giuridico, con la facoltà di poter compiere in nome proprio, atti giuridici;

(1) Nota: articolo 4 comma 2 del DPR 18/06/1998 n. 233

- il conferimento della qualifica dirigenziale ai capi d'istituto con l'introduzione di un'Area separata di contrattazione, l'Area V del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL).

In quest'ottica il dirigente scolastico deve,

- assicurare la gestione unitaria della scuola;
- ne ha la rappresentanza legale;
- è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio scolastico;
- ha autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane nel rispetto delle competenze degli organi collegiali;
- organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia;
- è titolare delle relazioni sindacali;

- promuove interventi per assicurare la qualità dei processi pedagogici e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio.

Alla luce del nuovo contesto normativo diventa inevitabile conferire la funzione direttiva ai responsabili amministrativi, che dal 1° settembre 2000 diventano dopo favorevole frequenza di un apposito corso di formazione professionale direttori dei servizi generali e amministrativi.

In un *unicum normativo* il dirigente scolastico e il direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) sono chiamati a condividere la gestione di una complessa unità organizzativa.

Il DSGA ha autonomia operativa e responsabilità diretta nella definizione ed esecuzione degli atti amministrativo – contabili, di ragioneria ed economato anche con rilevanza esterna, coadiuva il dirigente scolastico nelle funzioni organizzative e amministrative e coordina il personale ATA posto alle sue dirette dipendenze.

L'autonomia didattica

L'autonomia didattica non significa libertà di autodeterminazione nell'individuare percorsi formativi, perché questi si concretizzano in un ordinamento scolastico nazionale la cui peculiarità sostanziale è legata al valore legale dei titoli di studio.

Un'autonomia intesa non tanto nel muoversi senza alcun tipo di vincolo in piena libertà d'azione e d'agire, basta semplicemente non andare *contra legem*; ma muoversi in modo flessibile e dinamico all'interno di un quadro precostituito di norme.

Quindi, nel quadro normativo di riferimento lo spazio autonomistico delle istituzioni scolastiche, si concretizza in una flessibilità di gestione e non in una libertà di gestione.

La scuola concorre a formare e istruire prima l'uomo e poi il cittadino.

L'autonomia didattica s'esercita nel rispetto delle tre libertà richiamate dalla legge n.

59/1997:

1. la libertà d'insegnamento;
2. la libertà di scelta educativa delle famiglie;
3. il diritto ad apprendere degli alunni.

L'autonomia didattica è finalizzata alla realizzazione degli obiettivi nazionali del sistema istruzione.

L'autonomia didattica s'esprime nel curricolo vale a dire il piano di studi, che deve essere coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi ed indirizzi di studi stabiliti a livello nazionale.

La struttura del *curricolo* si compone di tre livelli:

- 1) una parte prescrittiva, con le attività e le discipline fondamentali, il monte ore annuale da dedicarvi, gli obiettivi e gli standard d'apprendimento determinati a livello nazionale;
- 2) una parte opzionale, che integra il curricolo lasciato all'autonoma determinazione delle scuole con una pluralità di offerte tra le quali gli alunni hanno il diritto di scegliere;
- 3) una parte facoltativa con l'arricchimento del curricolo attraverso attività e discipline aggiuntive, programmate e realizzate con l'accordo di soggetti esterni alla scuola (enti locali e/o agenzie formative).

La legge nell'ottica dell'autonomia didattica obbliga le scuole ad adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano dell'Offerta Formativa (POF).

La verifica del raggiungimento delle finalità del sistema - istruzione s'esercita in due fasi:

- verifica degli standard di qualità del servizio – istruzione;
- verifica degli obiettivi d'apprendimento raggiunti.

Le verifiche sono affidate all'INVALSI, l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione, così come la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico.

Il Piano dell'Offerta Formativa

Il Piano dell'Offerta Formativa (POF) è il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale della scuola, esprime la progettazione curricolare, educativa ed organizzativa, che le singole scuole adottano nell'ambito dell'autonomia.

Il Piano è il progetto di studio e di formazione curricolare, che ogni scuola propone e s'impegna a predisporre in favore della collettività scolastica.

Il Piano è elaborato dal punto di vista didattico dal Collegio dei docenti, è proposto con la partecipazione di tutte le componenti presenti all'interno della scuola sulla base degli indirizzi generali di gestione e amministrazione definiti in Consiglio d'istituto, che adotta il POF.

La Carta dei Servizi è trasferita nel POF, mentre il Piano Educativo Individualizzato è trasversale al POF.

Il Piano Educativo Individualizzato è il documento nel quale sono descritti gli interventi finalizzati alla piena realizzazione del diritto all'educazione, all'istruzione ed all'integrazione scolastica.

Il POF deve attuare iniziative individualizzate di recupero e di sostegno in modo da prevedere la costruzione e la realizzazione di percorsi individuali d'apprendimento.

Il POF utilizza i seguenti indicatori:

- flessibilità rispetto alle scelte;

- integrazione innovative e coerenza progettuale;
- responsabilità.

Il Piano dell'Offerta Formativa è pubblico ed è consegnato alle famiglie all'atto dell'iscrizione.

Il Contratto di Lavoro del comparto scuola ha introdotto le funzioni strumentali al Piano dell'Offerta Formativa per valorizzare la professionalità del personale docente e per realizzare e gestire il Piano dell'Offerta Formativa.

Le funzioni strumentali sono identificate con delibera del Collegio dei docenti in coerenza con il Piano dell'Offerta Formativa che, contestualmente ne definisce criteri di attribuzione, numero e destinatari.

L'autonomia organizzativa

L'autonomia organizzativa riguarda:

- l'adattamento del calendario scolastico;

- la programmazione pluriennale dell’orario del curricolo in non meno di cinque giorni settimanali e nel rispetto del monte ore annuale previsto per le singole discipline e attività obbligatorie;
- l’impiego e la distribuzione flessibile dei docenti nelle varie classi e sezioni in funzione delle eventuali opzioni metodologie ed organizzative adottate dal Piano dell’Offerta Formativa;
- l’ottimizzazione del tempo scuola e l’introduzione di innovative tecnologie;
- l’integrazione con il contesto territoriale di riferimento.

L’autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo

Le scuole esercitano autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo tenendo presente le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali e curando tra

l’altro:

- la ricerca didattica sulle diverse valenze delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione e sulla loro integrazione nei processi formativi;

- la documentazione educativa e la sua diffusione all'interno della scuola;
- gli scambi di informazioni, esperienze e materiali didattici;
- l'integrazione fra le diverse articolazioni del sistema scolastico e con soggetti istituzionali competenti.

Le scuole possono promuovere accordi di rete o aderire ad essi per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali.

L'autonomia finanziaria

Le scuole hanno diritto a una dotazione finanziaria essenziale costituita dall'assegnazione statale.

La dotazione statale si suddivide in assegnazione ordinaria e perequativa ed è senz'altro vincolo di destinazione, che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività d'istruzione, formazione e orientamento di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola.

L'assegnazione ordinaria ha carattere uniforme e risponde a parametri fissi.

L'assegnazione perequativa di natura integrativa ed eventuale serve a supportare le scuole in difficoltà economiche e con disomogeneità territoriali.

I fondi previsti dalla legge 16 dicembre 1997 n. 440, sono finalizzati all'implementazione, al potenziamento e all'ampliamento dell'Offerta Formativa.

Il Decreto Interministeriale n. 44 del 1° febbraio 2001, stabilisce le istruzioni generali sulla gestione amministrativo – contabile delle scuole per l'autonoma allocazione delle risorse, per la formazione del programma annuale, per la gestione delle risorse e per la scelta dell'affidamento dei servizi di cassa.

La gestione finanziaria della scuola s'esprime in termini di competenza, è improntata a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e s'ispira a principi di trasparenza, annualità, universalità, integrità, unità e veridicità.

L'attività amministrativo – contabile si svolge sulla base di un programma annuale.

L'autonomia funzionale

Le scuole sono espressione di autonomia funzionale, in quanto l'autonomia concessa alle scuole non è per fini generali, ma in funzione della definizione e della realizzazione di educazione, formazione e istruzione.

La delega di funzioni nasce dall'esigenza di rispondere alle specifiche esigenze dei cittadini.

L'autonomia funzionale, consiste nel riconoscimento alle istituzioni scolastiche di funzioni e competenze proprie dell'Amministrazione scolastica centrale e periferica relative a:

- **carriera scolastica e rapporto con gli alunni**, quindi iscrizioni, frequenze, certificazioni, documentazione, valutazione e riconoscimento degli studi compiuti all'estero, valutazione dei crediti scolastici e dei debiti formativi, partecipazione a progetti territoriali e internazionali, realizzazione di scambi educativi internazionali, disciplina degli alunni.

- **amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse finanziarie**, la scuola riorganizza la gestione dei servizi amministrativi e contabili in considerazione del nuovo assetto istituzionale e della complessità dei compiti affidati per garantire all'utenza un efficace servizio. Le scuole concorrono alla specifica formazione e aggiornamento culturale e professionale del personale amministrativo.

- **stato giuridico ed economico del personale**, vi rientrano tutti i provvedimenti di apertura, chiusura e sospensione della partita di spesa fissa, il riconoscimento dei servizi, la ricostruzione e la progressione di carriera, le assenze ingiustificate avente effetto di trattamento economico, la cessazione dal servizio per dimissioni volontarie, il collocamento a riposo per limiti d'età e per anzianità di servizio.