

# AUTONOMIA e DIRIGENZA

*L'autonomia delle istituzioni scolastiche.*

*La dirigenza scolastica funzionale all'autonomia scolastica.*

*La centralità del dirigente scolastico*

**Flavia De Vincenzi e Cristina Costarelli**

*Roma 6 luglio 2022*

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE



## I primi passi

Autonomia in senso etimologico (autòs e nòmos: sé stesso e legge) significa darsi da sé una legge, una regola, un criterio di indirizzo.

In riferimento ad un ente pubblico indica la facoltà dell'ente di realizzare le proprie finalità istituzionali regolamentando autonomamente le proprie attività senza la necessità di autorizzazioni esterne.

In **senso ampio**, consiste nella capacità e facoltà di governarsi e reggersi da sé, con leggi proprie, come carattere proprio di uno stato sovrano rispetto ad altri stati. Con riferimento a enti e organi dotati d'indipendenza, il diritto di autodeterminarsi e amministrarsi liberamente nel quadro di un organismo più vasto, senza ingerenze altrui nella sfera di attività loro propria, sia pure sotto il controllo di organi che debbono garantire la legittimità dei loro atti.

Il nostro sistema di istruzione in passato aveva già conosciuto il concetto di autonomia.

*Gli istituti di istruzione tecnica e professionale, di istruzione artistica, i convitti nazionali e gli educandati femminili, erano, ai sensi dell'art.3 della legge 15 giugno 1931, n.889, dotati di concreta **autonomia amministrativo-contabile e di personalità giuridica.***

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE



## I primi passi

Punto di partenza che ha innescato in tutta Europa una riflessione sui sistemi di istruzione, formazione e sulla loro **governance** sono stati i processi di cambiamento con indicazioni di convergenza verso una Società della conoscenza, come il Libro Bianco di Jacques Delors del 1993 e il Libro Bianco della Edith Cresson del 1995.

L'attuazione della autonomia ha costituito e costituisce un forte momento di trasformazione della scuola italiana, modificando la dinamica delle relazioni interne ed esterne.

Dall'introduzione dell'autonomia scolastica sono trascorsi più di venti anni, anni non facili che sono stati caratterizzati da cambiamenti socio-culturali ed economici di carattere "globale". Tali mutamenti si sono riversati anche in maniera significativa sul sistema dell'istruzione sottoposto in questi anni a diverse riforme strutturali nel tentativo di individuare il sistema nazionale di istruzione e formazione più opportuno ed efficace.

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Un po' di storia.....

L'autonomia delle scuole secondo i decreti delegati

- ✓ Nell'organizzazione scolastica anteriore alla riforma realizzata con la Legge delega 59/97 le scuole erano organi dello Stato, con una *limitata autonomia amministrativa* (riconosciuta dal D.P.R. 416/74) nella gestione dei fondi assegnati per il funzionamento didattico amministrativo. I bilanci venivano sottoposti ad un controllo preventivo e successivo del Provveditore unitamente ad ogni altro atto di particolare rilievo patrimoniale.
- ✓ Godevano anche di una *limitata autonomia normativa* circoscritta ad alcune attività marginali quali adozione da parte del consiglio di circolo o di istituto del regolamento interno dell'istituto per il funzionamento ad esempio della biblioteca, delle attrezzature didattiche, culturali e sportive, per la vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima (articolo 6 comma 2 lettera a DPR 416/1974).

# LE NORME DI RIFERIMENTO PER LA SCUOLA

## LA COSTITUZIONE

### art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

#### Articolo 30

**E' dovere e diritto dei genitori, mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.**

#### Articolo 33

**L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.**

**La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.**

**Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.**

### art. 9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

#### Articolo 34

**La scuola è aperta a tutti.**

**L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.**

**I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.**

**La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso.**



#### Articolo 97

**Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.**

**I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.**

**Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.**

**Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.**

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE



**Un po' di storia.....**

## **La riforma della PA**

Negli anni '90 del secolo scorso sono state emanate una serie di norme che hanno modificato sostanzialmente il funzionamento della P.A., a partire dalla Legge n. 241 del 7 agosto 1990 "Procedimento amministrativo e diritto di accesso agli atti" che ha segnato l'avvio del periodo delle riforme.

Il procedimento amministrativo è una sequenza di atti amministrativi orientati all'emanazione di un atto finale, il provvedimento amministrativo, che è atto a rilevanza esterna e caratterizzato da autoritarietà e, talvolta, da esecutorietà.

Il procedimento amministrativo definisce l'azione dell'amministrazione pubblica e la vincola al rispetto di regole preordinate, caratteristica generale dei moderni ordinamenti.

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Un po' di storia.....

**Decreto Legislativo 297/1994**

**Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione**

Il [D.Lvo 16 aprile 1994 n. 297](#) raccoglie e ordina tutte le norme sulla scuola scritte fino ai primi anni '90.

È composto da 676 articoli e tre tabelle allegare ed è a tutt'oggi il riferimento normativo della scuola anche se si sente il bisogno di un nuovo Testo Unico.

Legge n.107 del 2015 art.1 comma 180 aveva previsto «**Riordino delle disposizioni in materia di istruzione e formazione attraverso la redazione di un testo unico delle disposizioni in materia di istruzione già contenute nel testo unico [D.Lvo 16 aprile 1994 n. 297](#)**»

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Un po' di storia.....

La Legge 59/1997 "Bassanini"



Alla fine degli anni '90, viene posta in essere una **riforma a Costituzione invariata**, che preparava il terreno per la successiva riforma del 2001, quest'ultima di rango costituzionale.

Tramite la legge-delega n. 59 del 1997 (e una serie di decreti delegati, di cui il principale è il [D.P.R. n. 112 del 1998](#)), nota anche come la prima delle c.d. **Leggi Bassanini**, viene ridisciplinata la materia delle competenze amministrative di Regioni ed enti locali, secondo una logica che doveva portare ad un modello di federalismo improntato sulla collaborazione tra Stato ed enti locali appunto. L'intento principale della riforma era quello di incrementare le funzioni locali fino a dove venisse consentito dalla Costituzione allora vigente, realizzando una sorta di federalismo a Costituzione invariata.

La legge n.59/1997, in particolare con l'art.21, sancì l'inizio del **passaggio da un sistema centrale nazionale di gestione della scuola verso** un progetto che riconosceva, in alcuni ambiti rilevanti, **l'autonomia gestionale** ai singoli istituti.



# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

viene introdotta



dalla legge n. 59/1997, (riforma Bassanini) art.21 che conferisce al Governo il potere di riorganizzare il “Servizio istruzione” mediante il potenziamento dell’autonomia intestata alle istituzioni scolastiche ed educative.

L’articolo 21 della Legge “Bassanini” definisce, nella sua struttura generale, quale dovrà essere la scuola della sussidiarietà e delega a successivi regolamenti la progettazione dettagliata.

è realizzata



dal DPR 275/1999, che disciplina l’autonomia scolastica come “garanzia di pluralismo culturale che si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti” (...)

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

## LA COSTITUZIONE

L'art.117 stabilisce che: “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali “

Allo Stato spettano le norme generali sull'istruzione. Le norme generali sono quelle che riguardano le grandi scelte ordinamentali, valide per tutto il Paese, i diritti fondamentali degli insegnanti e degli alunni.

Sempre allo Stato è riservata la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

E' il primo livello della unitarietà del sistema e garantisce l'osservanza dell'art.33 della Costituzione “la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi “e dell'art.34 “La scuola è aperta a tutti”



Flavia De Vincenzi e Cristina Costarelli – Roma 6 luglio 2022

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

## Un po' di storia.....

con la **Legge 3/2001** del 18 ottobre che **all'art. 117**, modifica il titolo V, della parte seconda della Costituzione nel definire le materie di legislazione concorrente, materie, in cui spetta alle Regioni la potestà di legiferare sulla base dei principi fondamentali dello Stato, inserisce l'Istruzione ma **salva** l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

**L'autonomia scolastica acquisisce rango costituzionale**



Flavia De Vincenzi e Cristina Costarelli – Roma 6 luglio 2022

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE



## D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275 Regolamento dell'autonomia scolastica

A due anni dalla legge “Bassanini” e proseguendo sul principio della sussidiarietà nasce il: [“Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art.21, della legge 15 marzo 1997, n.59”](#).

*Il regolamento ha avuto applicazione dal 1° settembre 2000.*

L'autonomia scolastica, nella definizione del Decreto, è la capacità di progettare e realizzare interventi educativi di formazione e istruzione finalizzati allo sviluppo e alla crescita della persona umana in coerenza con le finalità e gli obiettivi generali del sistema istruzione.

Gli interventi educativi previsti devono essere coerenti e adeguati ai 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.

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

L'autonomia attribuita alle scuole è un'**autonomia funzionale**.



Questo tipo di autonomia viene attribuita ad una tipologia di enti pubblici che si collocano in una posizione intermedia tra lo Stato e gli enti territoriali e si caratterizzano per avere **come elemento costitutivo la rappresentanza di specifici interessi**.

Nel riparto di competenze Stato-Regioni l'espressione **autonomia funzionale** va intesa nel senso di un decentramento di funzioni dall'Amministrazione centrale e periferica alle **scuole**, che ora definiscono e attuano, in **rete** con gli Enti locali e le altre **scuole**, una propria offerta formativa.

## L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

L'art. 1 del D.P.R. 295/99 definisce la natura e gli scopi dell'autonomia scolastica.

*«L'autonomia delle istituzioni scolastiche e' garanzia di liberta' di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalita' e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento.»*

Flavia De Vincenzi e Cristina Costarelli – Roma 6 luglio 2022

**Con il Regolamento (DPR n. 275/1999) sono state definite le forme e i contenuti dell'autonomia di cui godono le istituzioni scolastiche:**

#### **autonomia didattica**

le istituzioni scolastiche regolano i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni

#### **autonomia organizzativa**

le istituzioni scolastiche adottano modalità organizzative che siano espressione di libertà progettuale e siano coerenti con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio

#### **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

#### **funzioni amministrative di gestione**

le istituzioni scolastiche provvedono all'amministrazione, alla gestione del bilancio e dei beni e alle modalità di definizione e di stipula dei contratti di prestazione d'opera secondo le regole di contabilità dello Stato

## L'AUTONOMIA ha come obiettivo



- **Centralità** della scuola
- Innalzamento dei **livelli di istruzione**, potenziamento dei saperi e delle competenze
- Scuola come **laboratorio permanente** di ricerca, sperimentazione, innovazione, partecipazione ed educazione
- Garanzia di **diritto allo studio**
- Contrasto alle **disuguaglianze**
- Prevenzione dell'**abbandono** e della **dispersione**
- Garanzia di **pari opportunità** di successo formativo
- **Istruzione permanente**





# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE



Di competenza del **governo centrale** restano:

- il disegno e la struttura complessiva del sistema;
- la **definizione degli standard** di competenza e di prestazione degli alunni per ogni livello e grado di scuola;
- la consulenza ed il **monitoraggio** dell'autonomia delle scuole da parte dell'Amministrazione centrale;
- il servizio nazionale di **valutazione**;
- l'**erogazione dei finanziamenti** necessari al funzionamento del sistema;
- la competenza nel **reclutamento del personale**.

## L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Per rendere effettiva e realizzabile l'autonomia scolastica e tutti i cambiamenti avvenuti nella scuola attraverso l'introduzione dei numerosi interventi normativi, non era possibile mantenere inalterati i ruoli di vertice della scuola e non intervenire con una significativa modifica.

Le nuove funzioni richieste ai capi di istituto dovevano necessariamente comportare un cambiamento di **status** dei presidi introducendo il **ruolo della Dirigenza scolastica**.

Tale cambiamento di status avvenne in seguito all'approvazione del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 che all' art. 25 ha previsto espressamente:

*“ Nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica è istituita la **qualifica dirigenziale** per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita **personalità giuridica** ed **autonomia** a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni. ”*



## PROFILO E RUOLO DEL DIRIGENTE SCOLASTICO



Per quel che riguarda la gestione e la direzione della scuola, il Dirigente scolastico è certamente la figura di maggior autorità.

Il dirigente scolastico assicura la **gestione unitaria dell'istituzione**, ne ha **la legale rappresentanza**, è **responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio**.

Le competenze del dirigente scolastico sono regolate **dall'art.25 del D.Lvo 165/2001**.

La *legge 107/2015* meglio conosciuta come “Buona Scuola” *consolida il ruolo strategico* attribuito al dirigente scolastico, che ne risulta rafforzato sia nelle sue funzioni di gestione direzionale, organizzativa e di coordinamento, sia nel suo ruolo di decisore dell'utilizzo delle risorse umane, finanziarie, strumentali, nella sua istituzione scolastica.

Un ruolo che certamente non svolge da solo, ma con gli altri componenti della comunità scolastica (il Collegio dei docenti, il Consiglio d'Istituto, che ha al suo interno rappresentanti di docenti, genitori e, per le scuole superiori, studenti), e che trova il suo momento più importante nella definizione ed attuazione del POF (piano dell'offerta formativa), ora **piano triennale PTOF** (ex art 1 comma 14, Legge 107/2015).

# L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

*Molti sono i compiti e le funzioni attribuite al Dirigente scolastico:*

- Nei rapporti istituzionali il Ds agisce come **legale rappresentante** poiché è il massimo responsabile della istituzione scolastica
- Come **datore di lavoro** è titolare delle relazioni sindacali
- Dirigere e coordinare le **risorse umane** organizzando le varie attività scolastiche secondo criteri di efficacia ed efficienza;
- Individuare i docenti da destinare **all'organico funzionale** della Istituzione scolastica di riferimento;
- **Stipulare** apposite **convenzioni** anche finalizzate a favorire l'orientamento scolastico e universitario dello studente;
- **Valutare** il personale docente in periodo di formazione e di prova, sulla base di un'istruttoria del docente con funzioni di tutor;
- In **materia finanziaria** sono previste varie competenze (es. realizzazione del Programma annuale )
- Realizzare il **successo formativo** degli studenti prevenendo l'abbandono e la dispersione scolastica
- Garantire il **processo di inclusione ed integrazione** degli alunni.....



# STRUMENTI di una scuola AUTONOMA



Staff



Funzioni di Coordinamento

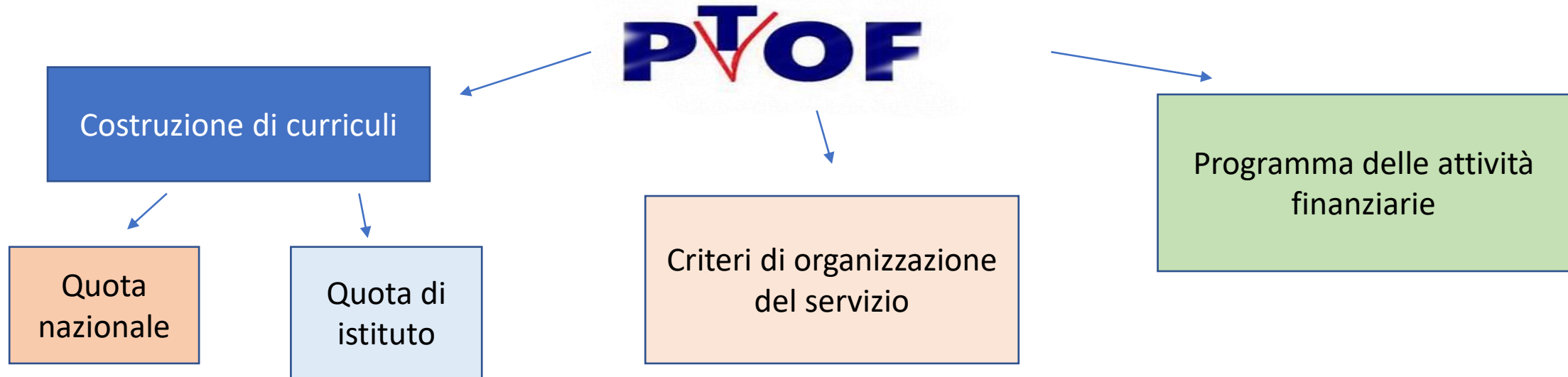


Interazione con il territorio



# AUTONOMIA DIDATTICA E PTOF

Lo strumento principale nel quale si traduce e si caratterizza l'Autonomia didattica è il **Piano dell'offerta formativa**, sintesi dei diversi bisogni, interessi, responsabilità



Il Piano dell'offerta formativa descrive così l'intera realtà didattica della scuola, sia in termini di organizzazione e regole della didattica, che di corsi di studio attivati, che di curricula. E' per sua natura **dinamico** e **dialettico**. La legge 107/2015 ha ricodificato l'art. 3 del DPR 275/1999

## Per approfondire...Normativa di riferimento

- D. Lgs 16 aprile 1994, n. 297
- Legge 15 marzo 1997, n.59
- Legge 18 dicembre 1997 n. 440 Istituzione fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa
- D. Lgs112/98 Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali-In attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997,n.59
- DPR 249/98 Statuto studentesse e studenti
- DPR 233/98 Dimensionamento e organico funzionale
- DPR 275/99 Regolamento autonomia istituzioni scolastiche
- Legge n.3/2001 -Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione art.117
- D.Lgs 30 marzo 2001,n.165
- DPR 235/07 (modifica DPR 249/98)
- Legge 4 marzo 2009, n. 15 e il D. Lgs150/09
- Legge 107/2015 Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione
- D.I. 28 agosto 2018 , n. 129 Regolamento contabile Istituzioni scolastiche