

Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche statali

Testo unificato approvato dalla VII Commissione della Camera

Contenuti del provvedimento e alcune prime osservazioni della Segreteria Nazionale
([riportate tra parentesi](#))

La Proposta di Legge "**Norme per l'autogoverno delle scuole statali**", risultante dal testo unificato di numerose altre proposte a partire dall'Atto Camera 953 Aprea e abbinate, è costituito da due capi:

- capo 1 - Autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche statali
- capo 2 - Rappresentanza istituzionale delle scuole autonome

(Il provvedimento, quindi, si occupa esclusivamente di partecipazione e rappresentanza interna ed esterna alle istituzioni scolastiche, e non disciplina altre materie quali stato giuridico - carriera - reclutamento - progressioni economiche ed altro come nell'originaria proposta Aprea).

CAPO I - Autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche statali

L'art. 1 assume sul piano giuridico istituzionale la nozione di autonomia discendente dalla tutela dell'art.117 della Costituzione e in riferimento all'art. 21 della legge 59/97 e dal dpr 275/99.

Si tratta, quindi, sempre di una **autonomia funzionale**, con l'aggiunta, però, del riconoscimento dell'**autonomia statutaria**, consistente nella potestà di regolare, attraverso un proprio Statuto, l'istituzione, la composizione e il funzionamento degli organi interni nonché le forme e le modalità di partecipazione della comunità scolastica, nel rispetto di alcuni specifici vincoli contenuti nello stesso articolo, quali:

- a) il diritto all'apprendimento e alla partecipazione degli alunni alla vita della scuola;
- b) il dialogo costante tra la professionalità della funzione docente e la libertà e responsabilità delle scelte educative delle famiglie;
- c) le azioni formative ed educative in rete nel territorio, quali piani formativi territoriali.

(La mancanza di ulteriori indicazioni, criteri e vincoli in materia di composizione, funzionamento e modalità di partecipazione - salvo del numero minimo (9) e massimo (13) dei componenti il C.d.A - potrebbe creare notevoli disparità tra scuola e scuola nel concreto esercizio dell'autonomia statutaria derivante dalla Legge)

Nell'art. 2 vengono declinati gli organi e ripartite le rispettive funzioni:

- a) Il Consiglio dell'autonomia che è **organo di indirizzo**
- b) Il dirigente che ha **funzioni di gestione**
- c) Il consiglio dei docenti con **funzioni tecniche**

La novità è rappresentata dalla presenza di un **Nucleo di autovalutazione** dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità complessive del servizio scolastico il cui compito consiste nel predisporre un **rapporto annuale di autovalutazione**, anche sulla base dei criteri, degli indicatori nazionali e degli altri strumenti di rilevazione forniti dall'INVALSI. Il Rapporto è assunto come parametro di riferimento per il POF, il programma annuale delle attività, e per la **valutazione esterna** secondo le modalità che saranno previste dallo sviluppo del **sistema nazionale di valutazione**.

La proposta definisce la composizione del nucleo: da 3 a 7 membri dei quali almeno 1 esterno e almeno uno in rappresentanza dei genitori designati dal C.d.A. Spetta allo statuto definire nel dettaglio la costituzione del nucleo.... *“in raccordo con l’Invals”*.

(Manca chiarezza sul come: ad es. può l’Invalsi dare indicazioni sulla scelta del membro esterno ?)

Innovativa l’istituzione di una **Conferenza di rendicontazione** promossa annualmente dal C.d.A aperta a tutte le componenti ed ai rappresentanti degli enti locali e delle realtà sociali, economiche e culturali del territorio, in particolare sulle procedure e gli esiti dell’autovalutazione di istituto.

(La disposizione è in qualche modo da collegare all’esigenza, sempre più diffusa, della predisposizione da parte delle scuole di un *“bilancio sociale”* della propria attività).

Lo **Statuto** viene adottato dal **Consiglio dell’Autonomia** e non è soggetto ad altri atti di approvazione o convalida, salvo il controllo formale da parte dell’Ufficio Scolastico Regionale che in via transitoria (cioè fino alla completa attuazione del Titolo V della Costituzione) è anche competente allo scioglimento del C.d.A in caso di persistenti e gravi irregolarità o di impossibilità di funzionamento). In prima applicazione (art. 3) lo statuto è deliberato dal Consiglio di Circolo o d’Istituto uscente.

Lo Statuto delle istituzioni scolastiche, come detto, regola l’istituzione, la composizione e il funzionamento degli organi interni nonché le forme e le modalità di partecipazione della comunità scolastica; in particolare, il Consiglio dell’Autonomia:

- a) adotta lo statuto;
- b) delibera il regolamento relativo al proprio funzionamento;
- c) adotta il piano dell’offerta formativa elaborato dal consiglio dei docenti ai sensi dell’articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999;
- d) approva il programma annuale e, nel rispetto della normativa vigente in materia di contabilità di Stato, anche il bilancio pluriennale di previsione;
- e) approva il conto consuntivo;
- f) delibera il regolamento di istituto;
- g) designa i componenti del nucleo di autovalutazione, di cui all’articolo 8;
- h) approva accordi e convenzioni con soggetti esterni e definisce la partecipazione ai soggetti di cui all’articolo 10.
- i) modifica, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, lo statuto dell’istituzione scolastica, comprese le modalità di elezione, sostituzione e designazione dei propri membri.

(Le istituzioni scolastiche, in sostanza, dispongono di 3 Documenti: lo **Statuto**, il **Regolamento di funzionamento del C.d.A.** e il **Regolamento di funzionamento di Istituto** , tutti e 3 adottati/deliberati dal C.d.A . Più che prevedibile il rischio di ridondanza o sovrapposizioni).

Lo Statuto può essere modificato, decorsi 6 mesi dall’insediamento dal C.d.A. con maggioranza qualificata (2/3). Rispetto all’attuale ordinamento vengono mantenute le scelte della **presidenza** del C.d.A riservata ad un **genitore** e la presenza di diritto del D.S.

(Il riferimento ad una procedura democratica ed elettiva di costituzione delle rappresentanze delle componenti si desume esclusivamente da una norma transitoria che fissa entro il 30 settembre dell’a.s. successivo alla definizione dello statuto le *“elezioni”* del C.d.A).

Paritetica la presenza di genitori e docenti; assente la componente ATA. Il DSGA partecipa senza diritto di voto ma con compiti di segretario.

(Cancellata la Giunta Esecutiva, non condivisibile l'esclusione totale del personale ATA e il ruolo di mera verbalizzazione assegnato al Dsga).

Il **Regolamento** di funzionamento del C.d.A definisce le modalità di costituzione delle rappresentanze delle diverse componenti.

(Di fatto così viene sostituita l'O.M sulle elezioni degli attuali Consigli di Circolo e di Istituto)

L'attuale collegio dei docenti assume la denominazione di **Consiglio dei Docenti** e opera anche per **commissioni** e **dipartimenti, consigli di classe** e, ai fini dell'elaborazione del piano dell'offerta formativa, mantiene un collegamento costante con gli organi che esprimono le posizioni degli alunni, dei genitori e della comunità locale. Viene confermata la competenza del Consiglio dei Docenti in materia di **programmazione** delle attività didattiche e di **valutazione** collegiale degli alunni.

La piena responsabilità e libertà di docenza del Consiglio dei Docenti nella programmazione e attuazione dell'attività didattica in ogni classe vanno esercitate *"... nel quadro delle linee educative e culturali della scuola e delle indicazioni e standard nazionali per il curricolo"*.

(Ci lascia perplessi la disposizione di cui all'art.6 comma 1 che affida allo Statuto la disciplina dell'attività del consiglio dei docenti e delle sue articolazioni, in quanto non coerente con la funzione tecnica del C.d.D e priva di alcun riferimento agli obblighi contrattuali. Perplessità anche per la previsione di un **collegamento costante** del C.d.D nella definizione del POF con gli organi che esprimono *"le posizioni di genitori, alunni e comunità locali"*. Quali sono questi organi? assemblee, consulte, consigli di classe con genitori?)

Nell'ambito della propria autonomia statutaria, le scuole **possono promuovere o partecipare alla costituzione di reti, consorzi e associazioni di scuole autonome**. Tale possibilità va esercitata nel rispetto dei requisiti e dei criteri fissati con apposito Regolamento governativo e dell'art. 7 del dPR 275/99 (art. 10, comma 1). Scompare il riferimento alle *"fondazioni"*, anche se questa possibilità è prevista per la costituzione degli ITS, il cui format organizzativo, come è noto, è costituito proprio dalla *"fondazione di partecipazione"*, disciplinata dal Codice Civile, della quale la scuola è soggetto proponente.

(N.B.: La costituzione di *"...reti territoriali tra istituzioni scolastiche, al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie"* è al momento già prevista dall'art. 50 , comma 1, lett. c) del decreto-legge 5/2012, *"Semplificazioni"*, come una delle finalità da conseguire attraverso l'adozione da parte del MIUR di apposite Linee-Guida).

Alle fondazioni (unitamente ad altri soggetti pubblici o privati, associazioni di genitori o di cittadini, organizzazioni non profit) si fa comunque riferimento come soggetto dal quale le scuole **possono ricevere contributi** finalizzati al sostegno economico della loro attività. Per le contribuzioni superiori a € 5.000 è richiesto ai soggetti eroganti il vincolo legislativo o statutario di rendere pubblico il proprio bilancio.

(In materia di erogazioni liberali a favore delle istituzioni scolastiche finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e all'ampliamento dell'offerta formativa, va tenuta presente anche la disposizione contenuta nell'art. 13, comma 3, della Legge 40/2007 - *"Fioroni"* - che prevedeva una detrazione fiscale del 2% del reddito d'impresa del soggetto erogante, nella misura massima di € 70.000 annui).

CAPO II - Rappresentanza istituzionale delle scuole autonome

Con apposito Regolamento ministeriale, sentite le Commissioni parlamentari, il MIUR provvede all'istituzione del **Consiglio Nazionale delle Autonomie Scolastiche**, presieduto dal Ministro dell'istruzione, Università e Ricerca, costituito dai rappresentanti **eletti** rispettivamente dai dirigenti, dai docenti e dai presidenti dei Consigli delle istituzioni scolastiche autonome. Il bilanciamento delle rappresentanze, i compiti e le attribuzioni concrete di questo organismo verranno specificati e dettagliati nel predetto Regolamento.

(Si tratta, pertanto, almeno per i rappresentanti dei genitori, di **elezioni di seconda istanza**, con evidente intento di semplificazione delle procedure elettorali. Per come è formulato il testo non è chiaro se la stessa modalità riguarderà anche i docenti, mentre è sicuramente generalizzato il voto dei dirigenti. Resta confermata **l'esclusione delle rappresentanze ATA**. Il nuovo Organismo sostituisce l'attuale CNPI e nella sua composizione accoglie l'ingresso dei **genitori**. Manca la rappresentanza degli studenti, dei quali è più che prevedibile la mobilitazione).

In questo organismo è prevista anche la partecipazione di rappresentanti della **Conferenza delle Regioni** e delle **Province Autonome**, delle Associazioni delle **Province** e dei **Comuni** e dal **Presidente dell'INVALSI**.

Il **CNAS** viene definito :

- organo di **partecipazione** e di **corresponsabilità** tra Stato, Regioni, Enti Locali e Autonomie Scolastiche nel governo del sistema nazionale di istruzione;
- organo di **tutela della libertà di insegnamento** e della **qualità** della scuola italiana;
- organo di **garanzia** della piena attuazione dell'**autonomia** delle istituzioni scolastiche.

Le Regioni, nell'ambito delle prerogative costituzionali definite dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione definiscono strumenti, modalità ed ambiti territoriali delle relazioni con le autonomie scolastiche e per la loro rappresentanza in quanto titolari di competenze legislative concorrenti in materia scolastica, oltre che esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale e, conseguentemente, *"...in quanto soggetti imprescindibili nella organizzazione e nella gestione dell'offerta formativa regionale...omissis"*.

A tal fine le Regioni istituiscono la **Conferenza Regionale del Sistema educativo, scolastico e formativo** e ne stabiliscono composizione e durata.

(Il provvedimento non pone - e non poteva essere diversamente - alcun vincolo all'autonoma potestà regionale di stabilire le componenti delle Conferenze al fine di legittimarne la rappresentatività. Un intervento in tal senso di una legge nazionale avrebbe inevitabilmente esposto il provvedimento a censure di incostituzionalità. La stessa osservazione vale anche per le Conferenze Territoriali. A noi sembra, comunque, importante che in questi organismi venga garantita una presenza di personale della scuola in grado di assicurare le necessarie competenze tecnico-professionali).

La Conferenza **esprime parere** sugli atti regionali normativi e di indirizzo sulle seguenti materie:

- a) **autonomia** delle istituzioni scolastiche e formative;
- b) attuazione delle **innovazioni ordinamentali**;
- c) piano regionale per il sistema educativo e distribuzione dell'**offerta formativa**, anche in relazione a percorsi d'integrazione tra **istruzione e formazione professionale**;
- d) educazione **permanente**;

- e) criteri per la definizione degli **organici** delle istituzioni scolastiche e formative regionali;
- f) piani di organizzazione della **rete scolastica**, istituzione, aggregazione, fusione soppressione di istituzioni scolastiche.

Le Regioni istituiscono, altresì, **Conferenze di ambito territoriale**, quali luogo del coordinamento tra le istituzioni scolastiche, gli Enti Locali, i rappresentanti del mondo della cultura, del lavoro e dell'impresa di un determinato territorio.

(Sembrano riproporre, vagamente, i soppressi Distretti Scolastici)

Le Conferenze hanno sostanzialmente compiti consultivi su tutte le materie che direttamente o indirettamente chiamano in causa le competenze esclusive o concorrenti delle Regioni (rete scolastica, programmazione dell'offerta formativa, accordi, reti, consorzi, continuità tra i vari cicli di istruzione, integrazione alunni diversamente abili, adempimento dell'obbligo di istruzione e formazione).

(Pur restando al momento incerta la natura giuridico-istituzionale di queste "Conferenze", delle quali, appunto, occorrerà verificare se si tratta tecnicamente di "organi" ovvero se siano assimilabili a "consulte" o ad altri soggetti partecipativi, il Capo II tiene conto del mutato quadro istituzionale discendente dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Si superano così, sul piano sia giuridico che politico, le riserve sulle scelte di riforma degli organi collegiali assunte dal Decreto Legislativo 233/99 in attuazione della delega contenuta nell'art 21 della Legge 59/97, Bassanini, di fatto "congelato", e nei confronti dell'originaria Proposta di Legge C. 953, Aprea, che aveva incontrato la forte ostilità della Lega, allora facente parte della maggioranza).

Seguono le abrogazioni di tutte le disposizioni del Decreto Legislativo 297/94 in materia di organi collegiali, ad eccezione di quella concernente gli insegnanti tecnico-pratici (art.5, comma 1/bis)

Con la costituzione delle Conferenze Regionali e Territoriali cessano di avere efficacia i Consigli Scolastici Distrettuali e Provinciali, in realtà già abrogati del Decreto Legislativo 233/99.

Il CNPI durerà in carica fino all'insediamento del CNAS.

Anche questo provvedimento, naturalmente, non sfugge alla "clausola di neutralità finanziaria" per la quale la sua attuazione deve avvenire "...senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Roma, 4 aprile 2012