

CAPITOLO SETTIMO

LE COMPETENZE GIURIDICHE

Mario Falanga*

Nel corso degli anni '90, specifiche disposizioni giuridiche hanno avviato un processo di ammodernamento dello Stato nella direzione della trasparenza e del federalismo amministrativo, dell'autonomia e della sussidiarietà.

Le disposizioni sono contenute nel DLgs 3 febbraio 1993, n. 29¹, che ridisegna il profilo funzionale della dirigenza pubblica e privatizza il rapporto di lavoro pubblico, assoggettandolo al diritto civile, e nella legge n. 59/1997², che conferisce al Governo una serie di deleghe tra le quali una riguarda l'attribuzione alle scuole della personalità giuridica e dell'autonomia didattica-organizzativa e un'altra l'istituzione della dirigenza scolastica.

1. LA NORMA ISTITUTIVA DELLA DIRIGENZA SCOLASTICA

L'art. 21, comma 16, della legge n. 59/1997 dispone il conferimento a direttori didattici e presidi della "qualifica dirigenziale" contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e dell'autonomia da parte delle singole istituzioni scolastiche.

L'esercizio della delega, a cura del Governo, doveva basarsi su questi criteri:

- affidamento di autonomi compiti di direzione, di coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, di gestione di risorse finanziarie e strumentali, con connesse responsabilità in ordine ai risultati;
- raccordo dei nuovi compiti dirigenziali con le attribuzioni dell'amministrazione scolastica periferica;
- revisione del sistema di reclutamento dei dirigenti delle scuole autonome;
- attribuzione della dirigenza ai capi d'istituto attualmente in servizio, assegnati ad una istituzione scolastica autonoma.

Il Governo ha attuato la delega di cui sopra con l'emanazione del DLgs 6 marzo 1998, n. 59³. L'articolo 1 (unico) di questo decreto delegato reca tre articoli, 25bis, 25ter e 28bis di integrazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che disciplina, propriamente, la dirigenza pubblica, nel cui quadro, seppure con principi di specialità, viene inquadrata la nuova dirigenza scolastica.

L'art. 25bis, ora rifluito nell'art. 25 del DLgs n. 165/2001, disegna il nuovo profilo del dirigente scolastico che si esplica in una serie articolata di azioni, che si riportano:

- assicurare la *gestione unitaria* dell'istituzione;
- esercitare autonomi poteri di *direzione*, di *coordinamento* e di *valorizzazione delle risorse umane*;
- *organizzare* l'attività scolastica secondo *criteri di efficienza e di efficacia formative*;
- *promuovere gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi*;

* Docente di Diritto Pubblico, Università di Bolzano, Bressanone. Il capitolo tratta le competenze del dirigente scolastico tipo, che però nelle Scuole Cattoliche possono essere ripartite anche tra più figure (direttore/preside, gestore...).

¹ DLgs 3 febbraio 1993, n. 29: *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*. Decreto più volte integrato e infine abrogato dall'art. 72 del DLgs 165/2001.

² Legge 15 marzo 1997, n. 59: *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*.

³ DLgs 6 marzo 1998, n. 59: *Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche autonome, a norma dell'articolo 21, comma 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

- *assicurare* la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio, per l'esercizio della libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica, per l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie e per l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni;
- rispondere in ordine ai *risultati*.

2. AUTONOMIA ED ENTIFICAZIONE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Il nuovo quadro delle competenze giuridiche dirigenziali è coerente con la mutata identità istituzionale delle scuole. Il *Regolamento* sull'autonomia, approvato con DPR n. 275/1999⁴, ha dato attuazione ai commi 7, 8, 9, 10 dell'art. 21 della legge 59/1997 per la parte relativa all'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca sperimentazione e sviluppo; e ai commi 1 e 4 del medesimo art. 21 per la parte inerente all'individuazione delle funzioni amministrative, da attribuire alle istituzioni scolastiche, in ordine al nuovo sistema di ordinamenti degli studi e di organizzazione del servizio di istruzione.

Alle istituzioni scolastiche sono attribuite:

- personalità giuridica;
- autonomia funzionale (non ordinamentale e non generale) in materia di gestione didattica, organizzativa, di ricerca, sviluppo e documentazione;
- capacità negoziale.

Il nuovo profilo giuridico-funzionale delle scuole si presenta complesso ed articolato. Procedendo per passaggi successivi, si osserva che la scuola autonoma rimane ancora parte della pubblica amministrazione e, come tale, essa è “organismo di diritto pubblico”⁵, cioè *ufficio* dello Stato⁶, titolare di specifiche *funzioni* pubbliche da esplicare in modo autonomo sul versante della gestione didattico-organizzativa, amministrativa e contabile. In quanto *ufficio* dello Stato, la scuola rientra nella riserva di legge ex art. 97 Cost. e, per questo, è soggetta alla potestà organizzatoria statale ed è vincolata all'esplicazione, seppure in regime di autonomia, di potestà o funzioni pubbliche.

L'autonomia e la personalità giuridica qualificano invece le scuole come ente di diritto pubblico, autonomo, ausiliario, erogatore di servizi amministrativi e tecnici.

Entrando nel dettaglio, l'istituzione scolastica autonoma è un ente⁷:

- *di diritto pubblico dotato di personalità giuridica*; l'istituzione scolastica è *persona giuridica di diritto pubblico*⁸, con autonomia e soggettività negoziale, proprietaria e non consegnataria di beni, agente in giudizio per la difesa di diritti e interessi. La nuova soggettività delle scuole non implica *separatezza* dell'ente autonomo né dall'ente che ha attribuito la personalità giuridica né dagli altri soggetti, enti o centri di autonoma responsabilità amministrativa dello Stato; implica invece l'instaurarsi di una diversa qualità dei rapporti, che da gerarchici si trasformano in direzionali;
- *autonomo*, per la parte della gestione didattica, organizzativa, di ricerca-sperimentazione e contabile delle funzioni proprie; in questo senso il DPR n. 275/99 all'art. 1 definisce le istituzioni scolastiche come «espressione di autonomia funzionale»;
- *ausiliario*. Insegna P. Barile che all'ente *ausiliario* è riconosciuta la funzione preminente dell'interesse pubblico, in identità con le funzioni dello Stato, ma non in termini esclusivi. Le scuole

⁴ DPR 8 marzo 1999, n. 275: *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Sul provvedimento, cfr. M. FALANGA, *Il Regolamento dell'autonomia scolastica. Lettura e commento*, pref. C. Scurati, Brescia, La Scuola 2003².

⁵ Legge n. 22/1998, art. 2, comma 1.

⁶ DLgs 31 marzo 1998, n. 112, art. 136, comma 1.

⁷ La qualità di ente nel precedente ordinamento scolastico era riservata agli *istituti di istruzione tecnica e professionale* ed agli *istituti d'arte*. L'articolo 26, comma 2, del DLgs n. 297/1994 li definisce «enti dotati di personalità giuridica e di autonomia nel loro funzionamento».

⁸ Chiarisce il *Codice Civile* che «le province e i comuni, nonché gli *enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche* godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico» (art. 11).

diventano enti dotati di maggiore autonomia in relazione al carattere eccezionale della disciplina del servizio. L'ente ausiliario attua fini dello Stato e fini propri, attua il decentramento funzionale, fa ricerca. Dunque: all'ente ausiliario scuola si riconosce la comune funzione preminente dell'interesse pubblico, in identità di finalità con il Ministero ma non in termini esclusivi, nel senso che accanto alle finalità comuni sono poste in essere e perciò esistono anche finalità proprie della scuola, perseguite come tali (es. determinazione del *curricolo obbligatorio locale; piano dell'offerta formativa*);

Tav. 1 - LE ISTITUZIONI SCOLASTICHE: FINALITÀ GENERALI

ISTITUZIONE SCOLASTICA AUTONOMA	
NOZIONE	<ul style="list-style-type: none"> ENTE AUTONOMO E AUSILIARIO DI DIRITTO PUBBLICO - ESPRESSIONE DI AUTONOMIA FUNZIONALE E EROGATORE DI SERVIZI (TECNICI E AMMINISTRATIVI)
CARATTERI	<ul style="list-style-type: none"> PERSONALITÀ' GIURIDICA DIMENSIONE OTTIMALE AUTONOMIA DIDATTICO-ORGANIZZATIVA E DI RICERCA PATRIMONIO CAPACITÀ: A) NEGOZIALE; B) DI RICEVERE ATTI DI LIBERALITÀ
FUNZIONI	<ul style="list-style-type: none"> GARANTIRE L'EQUILIBRIO OTTIMALE TRA DOMANDA DI ISTRUZIONE E ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELL'OFFERTA FORMATIVA⁹ SVOLGERE ATTIVITÀ DI ISTRUZIONE, DI FORMAZIONE E DI ORIENTAMENTO¹⁰ DEFINIRE E REALIZZARE L'OFFERTA FORMATIVA PROGETTARE E REALIZZARE INTERVENTI DI EDUCAZIONE, FORMAZIONE, ISTRUZIONE INTERAGIRE CON ALTRE SCUOLE E GLI ENTI LOCALI PROMUOVERE IL RACCORDO TRA POTENZIALITÀ' INDIVIDUALI OBIETTIVI GENERALI DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE GARANTIRE: A) LIBERTÀ' D'INSEGNAMENTO; B) PLURALISMO CULTURALE; C) SUCCESSO FORMATIVO; D) EFFICACIA DEL PROCESSO; DI INSEGNAMENTO-APPRENDIMENTO

- *erogatore di servizi tecnici* (istruzione, formazione). Rientrano tra gli enti pubblici ausiliari erogatori di servizi gli enti che realizzano un decentramento amministrativo e tecnico nello svolgimento di servizi pubblici di competenza dello Stato. Sono enti «[...] dotati di maggiore autonomia in relazione al carattere eccezionale della disciplina del servizio (l'esempio è quello dell'Università e degli istituti statali di istruzione che garantiscono l'autonomia della ricerca scientifica e dell'organizzazione degli studi) ed enti che semplicemente attuano un decentramento funzionale e che quindi danno esecuzione a scelte politiche e direttive degli organi dello Stato o degli enti territoriali che li controllano»¹¹. Il servizio scolastico comprende quindi «[...] l'insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione»¹². La scuola è infatti un *servizio pubblico essenziale*, perché volto a garantire il godimento del diritto della persona all'istruzione, costituzionalmente tutelato¹³;

⁹ DPR n. 233/98, art. 2, c. 1° e: «l'autonomia amministrativa, organizzativa, didattica e di ricerca e progettazione educativa è riconosciuta alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, ivi comprese quelle dotate di personalità giuridica, che raggiungono dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale tra domanda di istruzione e organizzazione dell'offerta formativa».

¹⁰ DPR n. 233/98, art. 6, c. 3: «Le istituzioni scolastiche utilizzano le risorse finanziarie a loro assegnate senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascun grado, ordine e tipo di scuola, nel rispetto delle competenze attribuite, nelle stesse materie, alle regioni e agli enti locali con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

¹¹ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova 1991, pp. 574-575.

¹² DLgs 112/98, art. 136, c. 1°

¹³ Legge n. 146 del 1990, articoli 1 e 2.

- *erogatore di servizi amministrativi*; le istituzioni scolastiche autonome esplicano funzioni amministrative sia proprie che altre già dell'amministrazione centrale e periferica. Il DPR 275/1999, art. 2, mira a individuare «le funzioni ad esse trasferite», nel quadro appunto del principio del decentramento. Il repertorio delle funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica ora di competenza delle scuole è contenuto nell'art. 14 del citato decreto. La materia amministrativa esclusa dalla competenza delle scuole è contenuta nell'articolo 15 del *Regolamento*.

Questo nuovo e variegato profilo funzionale inserisce le istituzioni scolastiche nel cosiddetto *processo di entificazione* degli organi amministrativi, ovvero del processo di soggettivazione giuridica che abilita le scuole a essere centri autonomi di interessi, di rapporti e di posizioni giuridiche soggettive.

3. IL QUADRO DELLE COMPETENZE GIURIDICHE

Partendo dalla norma istitutiva della dirigenza scolastica (legge n. 59/1998), coniugata con altre disposizioni primarie e regolamentari sempre in materia di dirigenza, risulta un quadro variegato di competenze giuridiche che ora prenderemo in esame.

3.1. Competenza amministrativa

Si estrinseca nell'emanazione di *provvedimenti amministrativi*. La scuola, in quanto ente-organo autonomo, ausiliario e strumentale di diritto pubblico, esprime la propria volontà in atti o *provvedimenti amministrativi*. Questi atti espressi dal dirigente scolastico sono *definitivi*¹⁴ e, in quanto tali, sono sottratti al giudizio di autorità amministrative esterne e sovraordinate. Non sono cioè esperibili le vie del ricorso gerarchico. Tuttavia, entro quindici giorni dalla loro pubblicazione all'albo della scuola chi abbia interesse può proporre reclamo al dirigente che dovrà pronunciarsi sul reclamo nel termine di trenta giorni, decorso il quale l'atto diviene definitivo¹⁵. Riportiamo i contenuti principali della materia amministrativa di decretazione del dirigente scolastico:

- amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse;
- stato giuridico ed economico del personale non riservati, in base all'articolo 15 del DPR n. 275/1999 o ad altre specifiche disposizioni, all'amministrazione centrale e periferica;
- adempimenti relativi a: a) carriera scolastica degli alunni e disciplina, nel rispetto della legislazione vigente, b) iscrizioni, c) frequenze, d) certificazioni, e) documentazione, f) valutazione, g) riconoscimento degli studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzione degli studi medesimi, h) valutazione dei crediti e debiti formativi, i) partecipazione a progetti territoriali e internazionali, l) realizzazione di scambi educativi internazionali;
- attuazione del POF, che è descritto dal *Regolamento* n. 275/1999 come «il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia» (DPR n. 275/1999, art. 3, comma 1), riflette «le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale» e tiene conto «della programmazione territoriale dell'offerta formativa» (DPR n. 275/1999, art. 3, comma 2). È competenza del dirigente scolastico attivare «i necessari rapporti con gli *enti locali* e con le diverse *realtà istituzionali*, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio» (DPR n. 275/1999, art. 3, comma 4) per una corretta e mirata elaborazione del POF.

3.2. Competenza gestionale del personale

¹⁴ Non hanno il carattere della definitività i provvedimenti «in materia di disciplina del personale e degli studenti» (art. 14, comma 7, del DPR 297/1999).

¹⁵ Cfr. DPR n. 297/1999, art. 14, comma 7. Sul punto cfr. il contributo di S. PASQUA, *Ai sensi del nuovo art. 16 comma 1, lett. i) del DLgs n. 29/1993 quali atti dei dirigenti possono essere impugnati con ricorso gerarchico al dirigente di ufficio dirigenziale generale?*, in «Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 1999, I, pp. 181-184.

La *privatizzazione* del pubblico impiego ha dato origine agli atti gestionali di natura imprenditoriale nelle pubbliche amministrazioni; tutti gli atti afferenti a istituti contrattuali (contratto di lavoro, assenze del personale, disciplina, etc.) sono dunque atti gestionali posti in essere dal dirigente che opera con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro¹⁶.

Tav. 2 - FONTI LEGISLATIVE, REGOLAMENTARI E CONTRATTUALI IN MATERIA DI DIRIGENZA SCOLASTICA

Legge 59/1997 Art. 21.16	Al capo d'istituto sono conferiti «autonomi compiti di: - <i>direzione</i> , - <i>coordinamento</i> , - <i>valorizzazione</i> delle risorse umane, - <i>gestione</i> di risorse finanziarie e strumentali».
DLgs 29/1993 Art. 25-bis (ora in: DLgs 165/2001, art. 25.2)	«Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della <i>gestione</i> delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio». «(...) spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di: - <i>direzione</i> , - <i>coordinamento</i> e di <i>valorizzazione</i> delle risorse umane»; - «[...] organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative»; - «è titolare delle relazioni sindacali»; - «promuove gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio, per l'esercizio della libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica, per l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie e per l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni».
DPR 275/1999 artt. 3.4; 16.2-4	«[...] il dirigente scolastico attiva i necessari rapporti con gli enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio». «Il dirigente scolastico esercita le <i>funzioni</i> di cui al DLgs 59/1998, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali». «Il responsabile amministrativo assume funzioni di direzione dei servizi di segreteria nel quadro dell'unità di conduzione affidata al dirigente scolastico».
CCNL comparto scuola 1995 art. 32.3 e 4	Il capo d'istituto è: - «organo dell'amministrazione scolastica ed ha la rappresentanza dell'istituto»; - «assolve a tutte le <i>funzioni</i> previste dalla legge e dai contratti collettivi in ordine alla <i>direzione</i> e al <i>coordinamento</i> , alla <i>promozione</i> e alla <i>valorizzazione delle risorse umane e professionali</i> , nonché alla <i>gestione delle risorse finanziarie e strumentali</i> , con connesse responsabilità in relazione ai risultati. [...]»; - «assicura la gestione unitaria dell'istituzione scolastica nel perseguimento dell'obiettivo della qualità e dell'efficienza del servizio scolastico, anche in relazione ai principi contenuti nella Carta dei Servizi».
CCNL comparto scuola 1999 art. 19.2	Il dirigente scolastico - «assicura la gestione unitaria dell'istituzione scolastica e la finalizza all'obiettivo della qualità dei processi formativi, predisponendo gli strumenti attuativi del piano dell'offerta formativa».
CCNL 2002 dirigenti scolastici (Area V) art. 1	Il dirigente scolastico: - « <i>assicura</i> il funzionamento generale dell'unità scolastica, nella sua autonomia funzionale entro il sistema di istruzione e formazione, - <i>promuove</i> e <i>sviluppa</i> l'autonomia sul piano gestionale e didattico, - <i>promuove</i> l'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati, quali il diritto all'apprendimento degli alunni, la libertà di insegnamento dei docenti, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie».

3.3. Competenza negoziale

¹⁶ «[...] le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la *capacità e i poteri del privato datore di lavoro*» (DLgs n. 165/2001, art. 5).

L'esercizio dell'autonomia negoziale conferisce alle scuole una reale «capacità di confronto, interazione e negoziazione con gli enti locali, le istituzioni, le organizzazioni sociali e le associazioni operanti nell'ambito territoriale di competenza»¹⁷, consentendo alle stesse di concludere un'ampia gamma di contratti pubblici e privati, e così perseguire interessi e fini istituzionali (pubblici) e «progettare interventi di educazione, formazione, istruzione miranti allo sviluppo della persona»¹⁸.

La capacità negoziale, che è capacità di diritto privato ed assimila la scuola all'operatore del mercato giuridico, è conferita in forma ampia¹⁹, è cioè piena capacità di porre in essere una serie consistente di forme contrattuali: accordi di rete, accordi di programma, consorzi, protocolli di intese, convenzioni. È una capacità modellata sul tipo dell'autonomia privata, pur essendo condizionata dai canoni amministrativi dell'imparzialità e del buon andamento e dal perseguimento funzionale dell'interesse pubblico (fini d'istruzione e di educazione). L'autonomia negoziale apre le scuole a nuove logiche di programmazione (collaborare progettualmente con altri soggetti diversi che operano in modi diversi dai nostri) e d'impresa (fornendo servizi di qualità sul mercato)²⁰.

Mediante gli atti negoziali i soggetti di diritto pubblico esplicano la loro autonomia; la contrattualità diviene un istituto ordinario, un modo dell'esistere amministrativo delle istituzioni scolastiche autonome.

Il dirigente scolastico è competente, in quanto *rappresentante legale dell'istituto*, e organo apicale dell'ente, a esplicare l'attività negoziale necessaria all'attuazione del programma annuale della scuola, nel rispetto delle deliberazioni del Consiglio d'Istituto. Il dirigente scolastico ha facoltà di delegare lo svolgimento di singole attività negoziali al *direttore dei servizi generali e amministrativi* o ad uno dei collaboratori individuati a norma dell'articolo 25, comma 5, del decreto legislativo 15 luglio 2001, n. 165.

Il dirigente è responsabile dell'attività negoziale espletata, non solo per i profili classici (responsabilità erariale, civile, penale, etc.), ma anche sotto il profilo della cosiddetta *responsabilità di risultato*.

Rientrano nella casistica negoziale le figure dell'accordo di programma, dell'accordo di rete, del consorzio, del protocollo d'intesa, del patto territoriale, della convenzione, del contratto e così via.

Tav. 3 - QUADRO DEI NEGOZI GIURIDICI CHE LE SCUOLE POSSONO ATTIVARE O A CUI POSSONO PARTECIPARE

NEGOZI GIURIDICI	SOGGETTI CONTRAENTI	NATURA E FUNZIONE	NORME
ACCORDO DI PROGRAMMA	Scuole, enti locali, regioni, amministrazioni statali, associazioni ed enti privati	Contratto di diritto pubblico. Consente maggiori possibilità di intervento e incisività dello stesso pur non richiedendo un'organizzazione stabile	Legge 142/90, art. 27 Legge 241/90, artt. 11-15 DPR 233/98, art. 6 u.c.
ACCORDO DI RETE SCOLASTICA	Istituzioni scolastiche	Contratto di diritto pubblico. Consente la realizzazione di obiettivi di educazione, istruzione, formazione, ricerca	DPR 275/99, art. 7
CONSORZI	Scuole, enti pubblici e privati	Contratto di consorzio di diritto pubblico e di diritto privato	DPR 275/99, art. 7

¹⁷ DPR 233/1998, art. 1, comma 3.

¹⁸ DPR 275/1999, art. 1, comma 2.

¹⁹ DI n. 44/2001, art. 31, comma 1: «Le istituzioni scolastiche, anche attraverso gli accordi di rete di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, per il raggiungimento e nell'ambito dei propri fini istituzionali, hanno piena autonomia negoziale, fatte salve le limitazioni specifiche poste da legge e regolamenti, nonché dal presente regolamento».

²⁰ Sul tema cfr. M. FALANGA, *Reti, accordi di programma, consorzi delle istituzioni scolastiche*, La Scuola, Brescia 2003.

		Richiede una forma organizzativa stabile.	
CONVENZIONI	Università, enti, associazioni, agenzie	Contratto di diritto privato. Ha per oggetto una pluralità di comportamenti (non prestazioni puntuali) e persegue una molteplicità di scopi	DPR 275/99, art. 7, commi 8-9 Legge 449/97, art. 43 Legge 142/90, art. 24
PROTOCOLLI AMMINISTRATIVI	Amministrazioni statali, enti locali, enti privati	Contratto atipico non vincolante. Costituisce una forma più semplice di ricognizione di compiti e impegni reciproci fra istituzioni diverse	Normativa secondaria
CONTRATTI PATRIMONIALI	Soggetti pubblici e privati	Contratto di diritto privato. Utile alla scuola autonoma per il raggiungimento di scopi specifici e circoscritti	<i>Codice civile</i> art. 2230 Legge 449/97, art. 40, comma 1
ASSOCIAZIONI TEMPORANEE	Soggetti pubblici e privati	Associazione non riconosciuta. Partecipare a gare d'appalto per configurarsi come parte unitaria del contratto, in caso di aggiudicazione dei lavori	<i>Codice civile</i> art. 2247ss. DLgs 358/1992, art. 10 DLgs 157/1995, art. 11 Direttiva comunitaria 95/50 del 1992; 93/37 del 1992 DI 44/2001, art. 56
PARTENARIATO TRANSNAZIONALE	Soggetti pubblici e privati	Realizzazione di progetti con scuole partner di altra nazione	Bandi progetti europei, ministeriali, etc.

3.4. Competenza organizzativo-pedagogica

Si esplica in una pluralità di azioni:

- a) *direzione, coordinamento, e valorizzazione* delle risorse umane²¹. Per questa azione pluri-articolata di *gestione delle risorse umane* al dirigente sono necessarie notevoli e specifiche cognizioni scientifico-pedagogiche e competenze tecnico-professionali di livello superiore con particolare riferimento ai saperi delle scienze dell'educazione (pedagogia, psicologia dell'apprendimento, sociologia dell'educazione), all'organizzazione dei servizi educativi e dell'insegnamento, alla ricerca e documentazione educativa. Queste conoscenze e competenze tecnico-pedagogiche sono richieste al dirigente in via generale per aiutare la comunità scolastica a realizzare in modo fluido e dinamico i propri fini di educazione, istruzione e orientamento, e in via particolare agli insegnanti per il loro *sviluppo professionale*. Quest'ultima azione di sviluppo professionale è di particolare importanza nell'attuale momento di messa a regime degli istituti dell'autonomia scolastica; l'autonomia infatti sollecita i docenti alla maturazione di nuove competenze tecnico-pedagogiche e all'approfondimento di altre; le une e le altre possono essere condensate in queste abilità:
 - individuare le oggettive esigenze formative degli alunni, degli adulti, del contesto per la costruzione del POF e delle attività formative del curriculum di scuola;
 - individuare discipline e attività curriculari;
 - valutare risultati del sistema ed esiti degli apprendimenti (autoanalisi);
 - negoziare con soggetti istituzionali e non del territorio;
 - fare ricerca didattica, sperimentazione e documentazione educativa;
 - fare orientamento;
 - organizzare e gestire la formazione;
 - lavorare in staff di direzione e di progetto;
- b) *promozione di interventi atti ad assicurare la qualità dei processi formativi* e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio, per:
 - l'esercizio della libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica;
 - l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie;

²¹ Legge n. 59/1997, art. 21, comma 16.

- l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni²².

Sono richieste al dirigente particolari competenze tecnico-pedagogiche; la conoscenza dei processi di insegnamento-apprendimento gli consente di intervenire con efficacia nei momenti di impulso e di orientamento delle attività e dei progetti formativi da strutturare in coerenza con il POF; la conoscenza della metodologia educativa consente al dirigente di promuovere azioni di supporto all'esercizio della libertà di insegnamento in funzione della ricerca educativa e del cambiamento migliorativo del sistema;

- c) *assicurazione della gestione unitaria dell'istituzione*²³. L'affidamento al dirigente scolastico dell'*unità di conduzione* della scuola è competenza ripresa dal regolamento dell'autonomia scolastica (DPR 275/1999, art. 16, comma 4). L'unitarietà della direzione scolastica è certamente propedeutica al successo del servizio scolastico perché garantisce il raccordo tecnico ed un'integrazione educativa di *tutte* le attività d'istruzione, di formazione e di orientamento che la scuola pone in essere;
- d) *organizzazione dell'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative*²⁴. I criteri di efficienza e di efficacia formative sono criteri di natura pedagogica e spetta al dirigente quale *leader* pedagogico formularli e proporli al personale docente; tra i criteri pedagogici rientrano, a titolo di esempio:
 - la correttezza scientifico-procedurale nella progettazione formativa;
 - il rispetto dei principi della curricolazione;
 - la corretta impostazione delle attività di ricerca educativa secondo canoni stabiliti dalla pedagogia;
 - la corretta impostazione dei processi di autoanalisi;
- e) *gestione del servizio scolastico finalizzata all'obiettivo della qualità dei processi formativi*, predisponendo gli strumenti attuativi del POF²⁵. Le istituzioni scolastiche, «con la partecipazione di tutte le [loro] componenti»²⁶, «adottano ogni modalità organizzativa che sia espressione di autonomia progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, curando la promozione e il sostegno dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa»²⁷.
 Quest'azione progettuale si estrinseca nella elaborazione-attuazione del POF. Il dirigente indirizza, supporta, dinamizza secondo criteri pedagogici tale processo di elaborazione-realizzazione, per assicurarne qualità e successo. Il POF è infatti «il progetto nel quale si sostanzia il complessivo processo educativo della scuola»²⁸ e deve essere curato in ogni sua parte.

4. LA RESPONSABILITÀ DI RISULTATO

I dirigenti scolastici, al pari degli altri dirigenti pubblici, soggiacciono ad un nuovo genere di responsabilità: quella di *risultato*. Ad essi si applica l'art. 25, comma 2 del DLgs 30 marzo 2001, n. 165 e, pertanto, «rispondono [...] in ordine ai risultati», sono cioè «responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati in relazione agli obiettivi dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria, *tecnica* e amministrativa, incluse le decisioni organizzative e di gestione del personale».

La *responsabilità di risultato*²⁹ è inerente al mancato o incompleto raggiungimento del risultato dell'attività promossa e posta in essere dagli uffici dipendenti. È una responsabilità di tipo *ma-*

²² DLgs 30 marzo 2001, n. 165, art. 25, comma 2.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ CCNL '99, art. 19, comma 2.

²⁶ DPR 275/99, art. 3, comma 1.

²⁷ CCNL '99, art. 24, comma 1.

²⁸ Direttiva n. 180/99, p. 3.

²⁹ È stata introdotta nell'ordinamento dal DPR 30.6.72, n. 748, art. 19.

nageriale nel senso che al dirigente dello Stato viene richiesta, in analogia al manager del settore privato, redditività dell'azione realizzata e del prodotto finale.

Con riferimento alla leadership pedagogica, il dirigente scolastico è responsabile in via generale dei risultati della scuola in ordine sia ai livelli di apprendimento degli alunni sia alla professionalizzazione del personale insegnante; in via particolare è responsabile di queste azioni/esiti:

- gestione unitaria dell'istituzione;
- risultati del servizio *educativo*, cioè di istruzione, formazione, orientamento;
- esercizio degli autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane;
- organizzazione dell'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative;
- promozione degli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio;
- adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale³⁰.

È importante che il dirigente conosca bene il quadro delle proprie competenze e si muova in sintonia di programma con il personale dipendente. È anche importante, per orientarsi e per orientare l'istituzione scolastica, che egli assuma il *risultato come obiettivo* e come criterio di comportamento. Il risultato, anzi, dovrebbe essere considerato da tutti gli operatori scolastici come luogo di incontro, di mediazione, di impegno prospettico, perché è interesse di tutti conoscere in profondità e realizzare i fini educativi dell'organizzazione.

BIBLIOGRAFIA

BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova 1991.

FALANGA M., *Il Regolamento dell'autonomia scolastica. Lettura e commento*, pref. C. Scurati, La Scuola, Brescia 2003².

FALANGA M., *Reti, accordi di programma, consorzi delle istituzioni scolastiche*, La Scuola, Brescia 2003.

FALANGA M. (a cura di), *La Leadership educativa nella scuola dell'autonomia*, Franco Angeli, Milano 2002.

MAUCERI C., *La dirigenza scolastica*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, Milano 2000, pp. 893-908.

MOLINARI L., *Il nuovo sistema di autonomia delle scuole. Il dirigente scolastico. Funzioni - Poteri - Responsabilità di risultato*, Editoriale BM Italia, tomo 2°, Roma 1998..

PAOLUCCI L., *La riforma della dirigenza scolastica: funzione, contenuti e limiti*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2000, 3-4, pp. 543-572.

PASQUA S., *Ai sensi del nuovo art. 16 comma 1, lett. i) del DLgs n. 29/1993 quali atti dei dirigenti possono essere impugnati con ricorso gerarchico al dirigente di ufficio dirigenziale generale?*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 1999, 1, pp. 181-184.

TAMPIERI A., *Continuità e innovazione nel nuovo contratto nazionale della dirigenza scolastica*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2002, 2, pp. 249-267.

SCURATI C. – A. CERIANI, *La dirigenza scolastica. Vicende, sviluppi e prospettive*, La Scuola, Brescia 1994.

SERGIOVANNI T. J., *Contenuti di direzione*, in «Dirigenti Scuola», 1997, 3, pp. 15-17.

³⁰ DLgs n. 59/98, art. 25-bis, cc. 1-4.