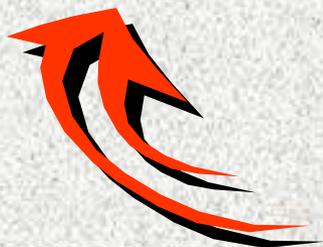


“Il possibile ruolo delle scuole associate nella riprogettazione della rete scolastica e dell'offerta formativa con Regioni, Enti Locali e Amministrazioni dello Stato:”

Viareggio, 21 novembre 2008

Il posto della scuola

STATO



TERRITORIO



SCUOLA

Il processo di federalizzazione

Il processo di federalizzazione non è riconducibile ad una semplice *devoluzione* di poteri e competenze dal centro del sistema alla sua periferia, ma implica una nuova modalità di *unificazione* dell'ordinamento

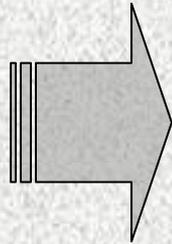
principio statale di
sovranità



principio repubblicano
di sussidiarietà

La devoluzione dei poteri costituisce uno strumento del federalismo

Il fine è



Una nuova forma di
organizzazione dei poteri
decentralizzati

Stato

**Intervento
autoritario
unico titolare
del potere di
sovranità**

**Poteri decentralizzati disposti
secondo**

Logica di sussidiarietà

Il meccanismo di unificazione

autonomia e paritarietà

Stato  Comuni, Province, Città
 metropolitane e Regioni

L'importanza degli organismi interistituzionali

L'attuazione delle politiche nazionali richiederà sempre di più il consolidamento e l'efficace funzionamento degli organismi interistituzionali, in attuazione del principio della leale collaborazione

Forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali

Consiglio delle Autonomie locali quale organo di rappresentanza unitaria del sistema delle autonomie locali, al fine di favorirne l'intervento nei processi decisionali della Regione e di attuare il principio di raccordo e consultazione permanenti tra Regione ed enti locali sul piano della normazione e del controllo

Conferenza Regione - autonomie locali : oggi funzioni consultive o deliberative secondo le diverse regioni, ma dovrebbe avere il compito di deliberare l'indirizzo politico-amministrativo della nuova governance regionale

Gli aspetti di rilevanza generale per la Conferenza delle Regioni secondo il Masterplan del 2006)

Distribuzione di competenze tra Stato, Regioni e Autonomie territoriali e funzionali

Coordinamento tra le Regioni rispetto a:

- **Relazioni interne**
- **Accordi tra Stato e Regioni**
- **Tra singole Regioni e stato**

Sviluppo di comuni orientamenti nelle materie di competenza esclusiva delle regioni

Qualificazione delle Regioni come soggetti di legislazione, con preminenti compiti di programmazione della rete scolastica e dell'offerta integrata di istruzione e formazione, di allocazione territoriale delle risorse, di monitoraggio e valutazione delle politiche formative, di impulso alle autonomie locali e funzionali

Proposta di intesa Stato regioni per l'attuazione del Tit V della Cost in materia di istruzione

allocazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale

- le Regioni si impegnano per la produzione di una propria normazione organica nell'ambito ed a completamento delle disposizioni dello Stato, specificamente in materia di:
- forma, livelli e organismi di governo territoriale;
- programmazione dell'offerta di istruzione e formazione sul territorio regionale, ivi compresa la funzione di organizzazione della rete scolastica;
- interrelazioni e collaborazione tra istruzione e istruzione e formazione professionale;
- forme di rappresentanza e partecipazione dei diversi soggetti dell'istruzione e formazione professionale e della formazione professionale a livello locale e regionale;
- interventi di supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- criteri di assegnazione del personale alle scuole;
- rapporti tra le istituzioni scolastiche e i soggetti del territorio che hanno interesse ad operare nel campo dell'istruzione e della formazione;

Il riparto delle competenze nazionali e regionali

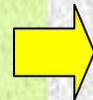
I criteri fondamentali di ripartizione delle competenze sono ribaditi anche nelle decisioni della Corte Costituzionale:

- **I principi fondamentali sono stabiliti dallo Stato e costituiscono il limite entro il quale può essere esercitata la potestà legislativa concorrente delle Regioni;**
- **La Regione ha essenzialmente la competenza sulla programmazione della rete scolastica e sull'offerta di istruzione con la correlata allocazione sul territorio delle dotazioni organiche del personale, determinate e assegnate dal livello nazionale;**
- **Le Regioni hanno l'unitarietà della gestione relativamente all'organizzazione e alla gestione del servizio scolastico e di formazione**

I livelli di programmazione dell'offerta formativa

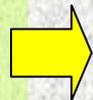
nazionale

Stato



Programma di Governo
Programmazione strategica
annuale del Ministro

Regione



Programmazione offerta
formativa,
programmazione della rete
scolastica,

Livello locale

EE.LL



Funzioni amministrative

ist.
scolastica



Elaborazione piano
dell'offerta formativa

Art. 3, comma 2 d.p.r. n. 275 1999

2. Il Piano dell'offerta formativa è coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi determinati a livello nazionale a norma dell'articolo 8 e riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa

Il filo rosso.....

**Programmazione offerta
formativa,
programmazione della rete
scolastica**

**Elaborazione piano
dell'offerta formativa**



La programmazione territoriale dell'offerta formativa

Nell'attività di programmazione la Regione non può procedere senza il contributo degli altri attori che sul territorio hanno competenze in materia di istruzione e formazione

Se il territorio frantuma le proprie potenzialità in tante singole particelle isolate esso si presenta debole e perdente in rapporto a dinamiche che oramai si sviluppano in dimensione europea.

Le azioni di programmazione regionale e locale

La Regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.

La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali

Il sistema organizzativo del Ministero della PI alla luce del regolamento vigente

Ufficio scolastico regionale

“vigila sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli standard programmati...”

Su chi vigila?

Il sistema organizzativo del Ministero della PI alla luce del nuovo regolamento

Ufficio scolastico regionale

“Nella prospettiva della graduale attuazione dell'art. 117 della Costituzione ed al fine di assicurare la continuità istituzionale del servizio scolastico a salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini, attiva la politica scolastica nazionale sul territorio supportando la flessibilità organizzativa, didattica e di ricerca delle istituzioni scolastiche;.....

Il sistema organizzativo del Ministero della PI alla luce del nuovo regolamento

Ufficio scolastico regionale

“svolge attività di verifica e di vigilanza al fine di rilevare l'efficienza dell'attività delle istituzioni scolastiche e di valutare il grado di realizzazione del piano per l'offerta formativa...”

Integra la sua azione con quella dei Comuni, delle Province e della Regione nell'esercizio delle competenze loro attribuite dal d.lgs n. 112/1988;

Promuove la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo della relativa offerta sul territorio in collaborazione con la Regione e gli Enti locali;

dulcis in fundo.....

Presso ciascun ufficio scolastico regionale è costituito l'organo collegiale di cui all'art. 75, comma 3, del d.lgs n. 300/1999

l'organo collegiale

Art. 75, comma 3, d.lgs n. 300/99 prevede che “ai fini di un coordinato esercizio delle funzioni pubbliche in materia di istruzione è costituito presso ogni ufficio scolastico regionale un organo collegiale a composizione mista, con rappresentanti dello Stato, della regione e delle autonomie territoriali interessate, cui compete il coordinamento delle attività gestionali di tutti i soggetti interessati e la valutazione della realizzazione degli obiettivi programmati”

Il flusso programmatico

Regione svolge
attività di
programmazione



USR Promuove la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo della relativa offerta sul territorio in collaborazione con la Regione e gli Enti locali

Sistema
territoriale
delle
autonomie
scolastiche



Enti Locali

*Erogazione del servizio di istruzione
secondo l'attribuzione delle competenze*

E la scuola?

Stato



Regione

CONFERENZA UNIFICATA (EX ART. 8 DEL D.LGS. 28 AGOSTO 1997, N. 281)

ACCORDO 19 aprile 2001

Art. 4

I piani dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche saranno elaborati, in coerenza con le determinazioni assunte dagli enti locali nelle materie di propria competenza, tenendo conto delle eventuali intese e/o accordi conclusi a livello locale. Le istituzioni scolastiche, per l'attuazione dei POF, ricorreranno alla metodologia delle intese.

1

Il Piano dell'offerta formativa è coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi determinati a livello nazionale

2

I piani delle istituzioni scolastiche saranno elaborati, in coerenza con le determinazioni assunte dagli enti locali nelle materie di propria competenza

POF

3

tenendo conto delle eventuali intese e/o accordi conclusi a livello locale

4

è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione definiti dal consiglio di circolo o di istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti

Il Piano dell'offerta formativa è coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi determinati a livello nazionale

Livello unitario
delle prestazioni

Livello territoriale

I piani delle istituzioni scolastiche saranno elaborati, in coerenza con le determinazioni assunte dagli enti locali nelle materie di propria competenza

tenendo conto delle eventuali intese e/o accordi conclusi a livello locale

è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione definiti dal consiglio di circolo o di istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti

Livello interno

STATO

**ENTTI
LOCALI**

**Istituzione
scolastica**

Una soggettività nuova per la scuola del territorio?

La rete non basta!!!

Non è un soggetto giuridico, ma una forma contrattuale

La natura giuridica dell'accordo di rete

L'accordo di rete rientra nella sottocategoria dei "contratti di collaborazione" fra pubbliche amministrazioni

Art. 15 l. 241/1990

La disciplina degli accordi fra pubbliche amministrazioni

Attraverso il richiamo alle disposizioni di cui all'art. 11 della L. 241/90 gli accordi fra pubbliche amministrazioni sono caratterizzati da:

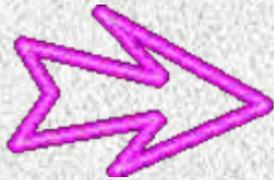
- Necessità di forma scritta *ad substantiam*
 - Applicabilità dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti
 - Competenza esclusiva del giudice amministrativo in caso di controversie
 - Applicabilità delle forme di controllo previste per i provvedimenti amministrativi ai quali eventualmente si sostituiscono
- I terzi possono impugnare gli accordi, ed i provvedimenti integrativi degli accordi, davanti al giudice amministrativo in quanto risultano portatori di interessi legittimi

Art. 15 L. 241/90 - Accordi tra PA

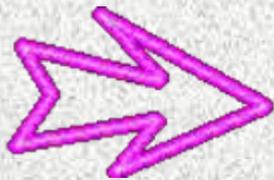
- Il legislatore non ha posto particolari limiti all'istituto. Le PA possono ricorrere ad accordi:
 - Anche in assenza di specifiche previsioni normative
 - Anche al di fuori degli ambiti ritenuti tradizionalmente oggetto del potere di disposizione delle PA (es. assetto dei rapporti economici e patrimoniali)
 - Anche in assenza di un procedimento *in itinere*
 - In assoluta condizione di parità fra PA
- Con il limite di:
 - disciplinare la collaborazione di attività di interesse comune (probabilmente una PA non può rinunciare, mediante un accordo, completamente all'esercizio di una propria competenza)
 - La PA non può recedere dall'accordo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse

Le diverse tipologie di accordo

Distinzione in materia di collaborazione fra enti pubblici



Collaborazione realizzata attraverso la creazione di organismi stabili o permanenti



Collaborazione realizzata attraverso la creazione di reciproci rapporti obbligatori che non danno luogo a strutture stabili

La natura giuridica del nuovo soggetto

Il nuovo soggetto non si configura
come persona giuridica (tantomeno
pubblica)



**LA PERSONALITA' GIURIDICA PUBBLICA
E' SEMPRE CONFERITA PER LEGGE**

Le norme applicabili

Alle associazioni e ai consorzi si applicano le norme del codice civile

L'AZIONE POSTA IN ESSERE DA QUESTI SOGGETTI NEI CONFRONTI DEI TERZI è ASSOGGETTATA ALLA DISCIPLINA PUBBLICISTICA.

Le associazioni di scuole

Sono **SOGGETTI GIURIDICI** e come tali titolari di situazioni giuridiche sostanziali e processuali, attive e passive

Può un'associazione essere riconosciuta quale interlocutore istituzionale nelle materie che la riguardano?

Collaborazione realizzata attraverso la
creazione di organismi stabili o permanenti

Due possibilità



Coinvolgimento in relazioni
convenzionali



Coinvolgimento in organi
decisionali

.....dall'art. 123 della Costituzione

- In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali

Statuto Regione Toscana

- **Art. 48 (Concertazione o confronto)**

1. Il presidente della giunta può promuovere, su atti di iniziativa degli organi di governo, fasi formali di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali, per ricercare preventive linee di intesa, nel caso di atti di competenza degli organi di governo, ovvero per verificare i rispettivi orientamenti, nel caso di atti da sottoporre all'approvazione del consiglio: in quest'ultimo caso, l'avvio delle fasi formali è preceduto da un'adeguata informazione del consiglio, che può approvare specifici atti di indirizzo.

Statuto regione Toscana

- **Art. 60 (Autonomie funzionali)**
- 1. La Regione valorizza le autonomie funzionali e ne favorisce la partecipazione all'attività propria e degli enti locali.

.....in conclusione

Nei rapporti con l'amministrazione centrale occorre una formalizzazione diretta o indiretta per il riconoscimento delle forme associative tra scuole

Nei rapporti con le autonomie territoriali sarà la legislazione regionale a stabilire quali soggetti prenderanno parte agli organi di partecipazione.

Le associazioni di scuole potranno altresì essere coinvolte in relazioni negoziali o convenzionali puntuali

**Norme
generali**

**Determinazioni
organizzative
regione**

Livelli essenziali

**Determinazioni
amministrative
EE.LL.**

**Policy (azioni
strategiche)**

**Soggetto scuola
sul territorio**

The diagram features a central grey oval labeled 'Soggetto scuola sul territorio'. From this oval, two red dashed arrows originate. One arrow curves upwards and to the left, pointing towards the text 'Policy (azioni strategiche)'. The other arrow curves upwards and to the right, pointing towards the text 'Determinazioni amministrative EE.LL.'. A second red dashed arrow continues from the 'Determinazioni amministrative EE.LL.' text, curving further upwards and to the right to point towards 'Determinazioni organizzative regione'. The text 'Livelli essenziali' is positioned to the left of the 'Determinazioni amministrative EE.LL.' text, and 'Norme generali' is positioned to the left of 'Livelli essenziali'. The text 'Determinazioni organizzative regione' is positioned to the right of 'Determinazioni amministrative EE.LL.'.

*Grazie per
l'attenzione*

*Anna
Armone*