

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3178

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DE PASQUALE, GHIZZONI, BACHELET, COSCIA, DE TORRE,
MAZZARELLA, NICOLAIS, PES, PICIERNO, ROSSA, SIRAGUSA**

Disposizioni concernenti la rappresentatività delle istituzioni scolastiche e la costituzione di reti istituzionali di scuole

Presentata il 4 febbraio 2010

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel quadro delle relazioni tra i livelli di governo del sistema di istruzione (Stato, regioni ed enti locali), così come disegnato dal legislatore costituzionale con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, si è evidenziata nel corso degli anni la mancanza di un elemento di raccordo sul territorio in grado di svolgere un ruolo di supporto « creativo » al sistema stesso nella definizione, nello svolgimento e nella valutazione delle politiche scolastiche a livello nazionale, regionale e locale.

In effetti l'attribuzione alle istituzioni scolastiche dell'autonomia funzionale ne ha accentuato sotto certi profili un utile protagonismo, ma il contributo che ciascuna di esse avrebbe potuto dare nell'indirizzo delle politiche sul territorio non ha potuto che essere frammentario e

polverizzato perché avulso da un contesto d'insieme.

La stessa istituzione delle reti scolastiche, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999 è stata ispirata dalla necessità di creare dei poli di riferimento a fini esclusivamente organizzativi e quasi sempre autoreferenziali, senza peraltro che le stesse reti potessero contribuire con un ruolo e con funzioni ben definite, data anche la loro natura giuridica di carattere privatistico, al processo di formazione e di attuazione delle politiche scolastiche.

Si tratta, pertanto, di un problema di rappresentatività.

Allo stato attuale la normativa che regola l'autonomia scolastica non prevede modelli di rappresentatività delle scuole,

lasciando le diverse forme di aggregazione alla libera determinazione delle istituzioni scolastiche. Dopo una prima fase di forte individualismo, dovuto per lo più alla preoccupazione di una possibile contrazione del bacino di utenza, nella quale l'azione di *marketing* dell'offerta formativa era prevalente, le scuole hanno compreso l'importanza dell'agire insieme per il perseguimento dei fini istituzionali, attraverso il modello organizzativo dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999. Ma le reti di scuole, così come previste dal citato articolo 7, non hanno capacità rappresentativa in quanto non creano un nuovo soggetto dotato di personalità giuridica pubblica (che deve essere attribuita per legge). La regolazione della rete scolastica prevista dall'articolo 7 presuppone il carattere associativo del vincolo che si stringe tra le scuole; si prevede infatti l'individuazione di un organo responsabile della gestione delle risorse e la costituzione di un fondo comune. Per le parti non regolate specificamente, bisogna rifarsi alle disposizioni previste dall'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, che rinviano al codice civile. Il rinvio è fatto in modo specifico al libro quarto del codice civile (obbligazioni), ma il legame che si stringe tra le scuole della rete è di tipo associativo, quindi attraverso un contratto di associazione di scopo, diverso dal contratto di scambio.

Pertanto, alle reti di scuole è applicabile la disciplina relativa alle associazioni per la parte non regolata in modo specifico né dall'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, né dall'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, come nel caso dell'esercizio del diritto di recesso dall'accordo di rete. Ci si può riferire, in ogni caso, alla disciplina prevista per le associazioni non riconosciute come persone giuridiche.

Ne deriva la difficoltà che le reti di scuole, così come emergono dalla previsione del citato articolo 7, vengano riconosciute quali soggetti nell'ambito delle

relazioni con il territorio, ma anche con l'amministrazione statale dell'istruzione.

Intanto nell'attuazione delle politiche territoriali la questione di fondo consiste nella possibilità di governare il passaggio da una visione di programmazione interventista ad una che enfatizza l'autonomia iniziativa dei soggetti istituzionali e non, attraverso la definizione di una modalità di regolazione che consenta di razionalizzare le risorse e di valorizzare le capacità in riferimento alle necessità dei soggetti portatori di interessi, nonché di scambiare le buone pratiche.

Nel richiamare la categoria della « regolazione » si evidenzia l'esistenza di una rete relazionale. Bisogna chiedersi, pertanto, quale sia la configurazione dell'azione delle istituzioni pubbliche competenti nella materia dell'istruzione e della formazione (ufficio scolastico regionale, regione, enti locali e autonomie scolastiche) in una logica di regolazione sociale e quale tipo di relazioni si possono instaurare tra i soggetti coinvolti.

Si deve, pertanto, fare riferimento al concetto di « *governance* » che viene sempre più utilizzato come categoria guida nell'ambito delle politiche pubbliche, intendendo con ciò la prevalenza di logiche di tipo negoziale e relazionale, coordinative, multiattore e multilivello, piuttosto di quelle di vero e proprio « *government* » basate esclusivamente sulla normazione e sulla programmazione. La normazione deve esclusivamente legittimare il modello relazionale.

Si delinea a livello territoriale il ruolo guida degli attori istituzionali, ma in tale scenario vanno ad inserirsi i vari attori sociali, economici e di rappresentanza degli interessi, in un processo di costruzione delle condizioni che regolano i servizi di carattere collettivo.

Le relazioni tra i diversi soggetti non sono da collocare rigidamente per livelli (ufficio scolastico regionale, regione, enti locali e istituzioni scolastiche). È anche possibile la sovrapposizione di reti collaborative che possono sembrare in contraddizione o, addirittura, di duplicazione di interessi. Ma questo processo deve pro-

durre lentamente forme di condensazione organizzativa preparatorie a una più lenta dinamica di condensazione istituzionale.

Pertanto, più che con gli strumenti gerarchici e autoritativi tradizionali, la coesione del sistema amministrativo scolastico dovrà essere realizzata attraverso la negoziazione tra i diversi soggetti istituzionali, oltre che mediante il controllo della leva finanziaria.

Per attivare questo processo di relazioni le scuole devono possedere una rappresentatività come soggetto giuridico.

La presente proposta di legge reca sia norme generali che principi fondamentali in materia di istruzione. Come è noto, infatti, « appartengono alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi » (sentenza Corte costituzionale n. 200 del 2009).

L'obiettivo generale della presente proposta di legge è quello di fissare le norme generali e i principi fondamentali per realizzare la partecipazione delle scuole, attraverso modelli di rappresentatività, alla definizione e all'attuazione delle politiche di istruzione e formazione.

Gli obiettivi specifici sono i seguenti:

1) prevedere l'istituzionalizzazione delle reti territoriali di scuole, costituite secondo criteri di rappresentatività del territorio e delle diverse tipologie di scuola;

2) prevedere la regolamentazione ministeriale dei modelli di partecipazione delle reti istituzionali all'attuazione delle politiche nazionali in materia di istruzione

e formazione sul territorio regionale messa in atto dall'ufficio scolastico regionale;

3) indirizzare l'azione delle regioni verso la regolazione di modelli partecipativi delle scuole per la definizione e per l'attuazione delle politiche in materia di istruzione e formazione definite dalle regioni stesse.

La presente proposta di legge, inoltre, prevede, all'articolo 4, l'istituzione delle consulte regionali delle reti istituzionali di scuole, disciplinando la loro relazione con lo Stato. In tal senso si tratta di norme generali, tese a garantire un modello di funzionamento unitario su tutto il territorio nazionale.

Le consulte regionali si relazionano con lo Stato in merito all'attuazione delle politiche nazionali di istruzione e formazione sul territorio della regione: ciò può avvenire attraverso un coinvolgimento diretto da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca o attraverso una relazione diretta tra la consulta regionale e l'ufficio scolastico regionale di riferimento.

In merito alla relazione tra le singole consulte regionali e le regioni, la presente proposta di legge fissa i principi fondamentali che devono determinare il contenuto della legislazione concorrente regionale in materia di istruzione e formazione. Tale legislazione deve disciplinare i modelli organizzativi per garantire la partecipazione delle consulte regionali alla definizione e alla gestione delle politiche di istruzione e formazione in ambito regionale e locale.

È inoltre istituita, all'articolo 5, la consulta nazionale delle reti istituzionali di scuole, che ha funzioni consultive e collaborative, secondo le disposizioni dell'articolo 6, che prevede la partecipazione esclusivamente dei rappresentanti delle consulte regionali. Non si è ritenuto di prevedere la partecipazione di rappresentanti degli enti territoriali e locali poiché la concertazione tra il livello statale e il livello regionale avviene in altre sedi, come la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge stabilisce le norme generali e i principi fondamentali in materia di rappresentatività delle istituzioni scolastiche, ai fini della partecipazione alla definizione delle politiche nazionali in materia di istruzione e formazione, nonché della definizione e della gestione delle politiche di istruzione e formazione in ambito regionale e locale.

ART. 2.

(Reti istituzionali di scuole).

1. Le finalità di cui all'articolo 1 della presente legge sono attuate attraverso la costituzione, in ogni regione, di reti istituzionali di scuole, con personalità giuridica di diritto pubblico, secondo le modalità individuate con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, prevedendo, ove possibile, che in ciascuna regione la rete istituzionale di scuole coincida con i distretti socio-sanitari presenti sul territorio.

ART. 3.

(Relazioni con il territorio).

1. Per la realizzazione delle finalità di cui all'articolo 1, le reti istituzionali di scuole, costituite ai sensi dell'articolo 2, si relazionano con l'ufficio scolastico regionale, con la regione, con gli enti locali e con gli altri soggetti pubblici competenti presenti sul territorio di riferimento.

ART. 4.

*(Consulta regionale
delle reti istituzionali di scuole).*

1. La consulta regionale delle reti istituzionali di scuole (CORRIS), è composta da un rappresentante di ciascuna delle reti istituzionali di scuole costituite ai sensi dell'articolo 2, nominato dalle medesime reti.

2. La CORRIS partecipa all'attuazione delle politiche nazionali in materia di istruzione e formazione sul territorio regionale e, in particolare, esprime parere obbligatorio nelle materie di competenza dell'ufficio scolastico regionale in materia di istruzione e di formazione.

3. La CORRIS partecipa, altresì, alla definizione e alla gestione delle politiche in ambito territoriale e locale nelle forme e con le modalità di cui al comma 4.

4. Le regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, disciplinano le forme e le modalità di partecipazione delle CORRIS, a livello regionale e locale, per la definizione e per l'attuazione delle politiche in materia di istruzione e di formazione territoriali e locali.

ART. 5.

*(Consulta nazionale
delle reti istituzionali di scuole).*

1. Presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è istituita la Consulta nazionale delle reti istituzionali di scuole (CONRIS), composta da due rappresentanti di ciascuna delle consulte regionali di cui all'articolo 4, nominati dalle medesime consulte. La CONRIS elegge tra i propri membri il presidente.

ART. 6.

*(Modalità di partecipazione
e di collaborazione).*

1. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23

agosto 1988, n. 400, sono disciplinate le modalità di partecipazione e di collaborazione della CONRIS alla definizione delle politiche nazionali in materia di istruzione e formazione e quelle delle CORRIS all'attuazione delle politiche nazionali di istruzione e formazione sul territorio regionale, nonché ulteriori forme di partecipazione delle singole reti istituzionali di scuole in relazione a specifiche problematiche attinenti il territorio di competenza.

ART. 7.

(Disposizioni finanziarie).

1. Agli oneri relativi alla costituzione e al funzionamento delle reti istituzionali di scuole si provvede a valere sulle somme già destinate al Consiglio superiore della pubblica istruzione, ai consigli regionali dell'istruzione e ai consigli scolastici regionali di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233.

2. La partecipazione agli organi collegiali previsti dalla presente legge non comporta la corresponsione di compensi o di gettoni di presenza, fatto salvo il rimborso delle spese debitamente documentate.

ART. 8.

(Abrogazione).

1. Il decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233, è abrogato.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0037800