Sistema Scolastico Territoriale, Reti e Amministrazione Abilitante

ANNA ARMONE

Dall'autonomia riconosciuta all'autonomia governata: quali spazi per reti territoriali e amministrazioni abilitanti?



Governance multilivello:

Competenze Stato, regioni, enti locali, istituzioni scolastiche

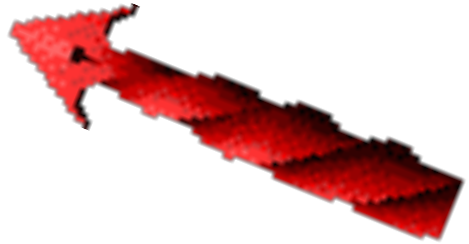
Superamento dell'utoreferenzialità:

Connessione con il tessuto economico, culturale e sociale di riferimento



In una moltitudine senza condensazioni intermedie le diversità vengono progressivamente cancellate





- Il sistema delle autonomie scolastiche è per sua natura un arcipelago: un insieme di isole distinte, separate dal mare, ma costitutivamente legate tra loro. Il mare non è una barriera invalicabile, bensì lo spazio della relazione, del commercio e del conflitto

L'arcipelago delle autonomie scolastiche: la sequenza istitutiva (1997-2001)

Dalla riforma amministrativa Bassanini alla costituzionalizzazione del pluralismo istituzionale

1997
L. n. 59/1997: conferimento di funzioni e compiti secondo sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, cooperazione e responsabilità.
Art. 21: autonomia scolastica nella riorganizzazione del sistema formativo.
Progressiva attribuzione di funzioni e personalità giuridica.

1998
d.lgs. n. 112/1998: conferimento di funzioni a Regioni ed enti locali.
Per l'istruzione, il Capo III disciplina gli artt. 135-139.
Il sistema si articola tra più livelli istituzionali.

1999-2000
d.P.R. n. 275/1999: disciplina generale dell'autonomia scolastica.
Autonomia operativa dal 1° settembre 2000.
La scuola diventa istituzione progettuale, organizzativa e territoriale.

2001
L. cost. n. 3/2001: riforma del Titolo V.
L'istruzione è materia di legislazione concorrente, "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".
L'autonomia entra nel disegno costituzionale pluralista.

L'autonomia scolastica non nasce dopo il Titolo V: lo precede e ne condiziona il significato istituzionale.

Riferimenti: L. n. 59/1997, art. 21; d.lgs. n. 112/1998, artt. 135-139; d.P.R. n. 275/1999; L. cost. n. 3/2001; art. 117 Cost.

La riforma Bassanini: non soltanto decentramento, ma nuovo disegno amministrativo

Avvicinare le decisioni ai territori senza disarticolare l'unità del sistema

DECENTRAMENTO

L. n. 59/1997: non solo trasferimento di uffici.
Funzioni statali da mantenere.
Funzioni da conferire.
Strumenti permanenti di raccordo tra livelli di governo.
Principi: sussidiarietà, cooperazione, adeguatezza, differenziazione, responsabilità.

AUTONOMIA SCOLASTICA

Progettazione didattica e organizzativa.
Gestione di risorse e apertura al territorio.
d.P.R. n. 275/1999: autonomia didattica, organizzativa, ricerca, sperimentazione e sviluppo.
PTOF, reti e ampliamento dell'offerta formativa.
Entro i livelli unitari del diritto allo studio e la programmazione generale del sistema.
Il contesto culturale, sociale ed economico locale entra nella progettazione.

COORDINAMENTO

L'autonomia non equivale a separazione: presuppone capacità progettuale e cooperazione tra istituzioni.

Riferimenti: L. n. 59/1997, art. 21; d.lgs. n. 112/1998, artt. 135-139; d.P.R. n. 275/1999; L. cost. n. 3/2001; art. 117 Cost.

Il Titolo V del 2001: istruzione concorrente, autonomia scolastica, garanzie unitarie

Un ordinamento pluralista nel quale le competenze si intrecciano, senza annullarsi

- **STATO**

Legislazione esclusiva sulle **norme generali sull'istruzione**.
Determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali.

Nella legislazione concorrente: determinazione dei **principi fondamentali**.

Ordinamenti scolastici, garanzie unitarie e organizzazione del

sistema nazionale.

REGIONI
Legislazione concorrente in materia di istruzione.
Programmazione territoriale secondo competenza.
Coordinamento con gli altri livelli del sistema.

ENTI LOCALI
Funzioni amministrative, servizi e territorio.
Supporto alla realizzazione del diritto allo studio.
Nel rispetto delle competenze proprie

ISTITUZIONI SCOLASTICHE AUTONOME
Autonomia funzionale: progettazione e organizzazione del servizio.
d.P.R. n. 275/1999: curricolo nazionale e quota riservata alle scuole.
PTOF: identità culturale e progettuale, coerente con obiettivi nazionali e bisogni locali.

Esclusa dalla materia concorrente: l'istruzione e formazione professionale. Sistema multilivello e coordinato: competenze diverse, finalità comuni.

L'autonomia è uno spazio costituzionalmente protetto di progettazione responsabile, non una libertà sottratta alle garanzie di unità e uguaglianza del sistema nazionale.

Riferimenti: L. n. 59/1997, art. 21; d.lgs. n. 112/1998, artt. 135-139; d.P.R. n. 275/1999; L. cost. n. 3/2001; art. 117 Cost.

Dimensionamento della rete scolastica: una competenza a più livelli

Dalla riforma Bassanini al quadro costituzionale

- **1998 — d.lgs. n. 112/1998**
- Stato: criteri e parametri dell'organizzazione della rete.
- Regioni: programmazione della rete sulla base dei piani provinciali.

1998 — d.P.R. n. 233/1998
Il dimensionamento è collegato al riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.
Obiettivo: equilibrio tra domanda di istruzione e offerta formativa.

2001 — Titolo V
Stato: norme generali sull'istruzione.
Istruzione: legislazione concorrente.
Salva l'autonomia scolastica.

Il dimensionamento non è una funzione unitaria: intreccia programmazione territoriale, organizzazione statale e autonomia delle scuole.

Riferimenti: d.lgs. n. 112/1998, artt. 137-138; d.P.R. n. 233/1998; art. 117 Cost.

PNRR e riorganizzazione del sistema: la nuova procedura

Art. 19, commi 5-quater e 5-quinquies, d.l. n. 98/2011

- **1. ENTRO IL 15 APRILE**
- Il MIM trasmette alla Conferenza unificata lo schema di decreto.

2. ENTRO IL 31 MAGGIO
Decreto MIM-MEF, previo accordo in Conferenza unificata.
Contingente triennale di DS e DSGA, distribuito per Regione; possibili aggiornamenti annuali.

3. ENTRO IL 31 OTTOBRE
Le Regioni dimensionano autonomamente la rete.
Il piano resta entro il contingente annuale assegnato.

4. PROROGA
Il Ministro dell'istruzione e del merito può differire il termine per un massimo di 30 giorni.

La procedura attua la Riforma 1.3 PNRR — Riorganizzazione del sistema scolastico — e considera anche comuni montani, piccole isole e aree con peculiarità linguistiche.

Riferimenti: art. 19, commi 5-quater e 5-quinquies, d.l. n. 98/2011; art. 9-bis, d.l. n. 208/2024, conv. in l. n. 20/2025.

Corte costituzionale n. 200/2025: un bilanciamento, non un trasferimento

Distinzione tra contenuto sostanziale del piano e disciplina procedimentale

- **RESTA REGIONALE**
- Programmazione e contenuto del piano di dimensionamento.
- Scelte territoriali su sedi, aggregazioni e offerta.
- Interlocuzione con enti locali e autonomie scolastiche.

È NAZIONALE

Termine uniforme del 31 ottobre.
Potere ministeriale di proroga fino a 30 giorni.
Esigenze di regolare avvio dell'anno scolastico e attuazione del PNRR.

La Corte esclude una chiamata in sussidiarietà: le norme sui termini incidono sul dimensionamento, ma restano procedimentali e sono riconducibili alle norme generali sull'istruzione, per esigenze di unità e uniformità.

Il PNRR non annulla le competenze regionali: esse partecipano all'attuazione degli impegni europei nel rispetto delle procedure statali.

Riferimenti: Corte cost., sent. 23 dicembre 2025, n. 200; art. 117, co. 2, lett. n), e co. 3, Cost.

Definizione ed evoluzione della Governance nelle politiche pubbliche

- Il concetto di "governance" designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo con cui le competenze sono esercitate, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

Negli anni '70 si sviluppano gli studi sull'implementazione e la formulazione delle politiche pubbliche

Si comprime il modello statale

A favore di un policentrismo del decision making

La Governance esterna: il raccordo con il territorio e le istituzioni locali

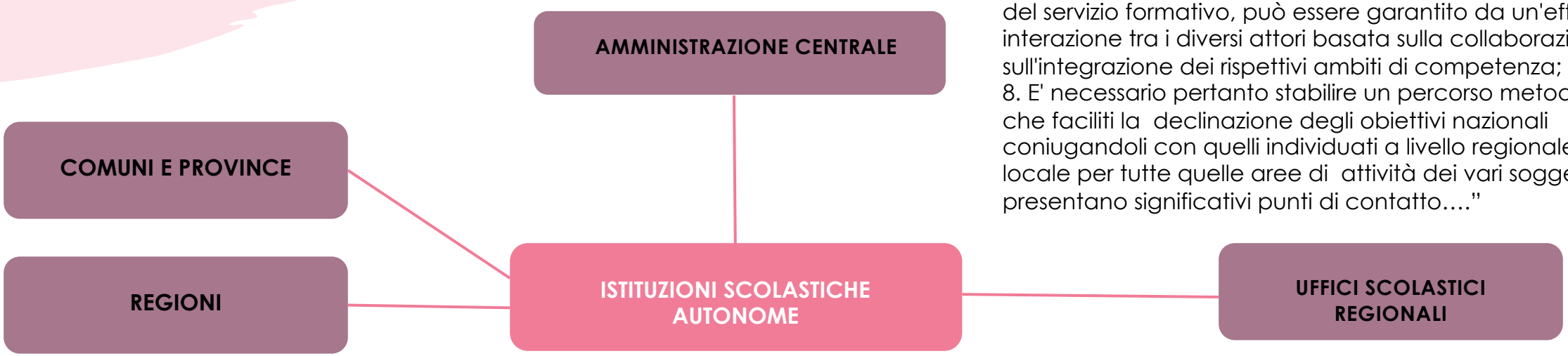
- L'ambito territoriale di operatività costituisce elemento fondamentale per la definizione delle competenze nazionali o regionali.
- La programmazione dell'offerta d'istruzione e formazione della rete scolastica e formativa deve trovare coerente realizzazione nella potestà regionale di allocazione delle risorse. La gestione regionale del servizio scolastico e formativo deve avvenire nel rispetto dei livelli essenziali e delle prestazioni e secondo criteri che ne garantiscono l'unitarietà

Il principio sottostante è quello della leale collaborazione, particolarmente importante perché nella materia dell'istruzione si sovrappongono competenze statali, regionali, locali e autonomia delle singole istituzioni scolastiche

C'è anche un problema di rappresentanza delle istituzioni scolastiche, questione importante anche sul piano politico-istituzionale, di corresponsabilità delle scuole come istituzioni nel dialogo sia con gli enti territoriali e le Regioni ma anche col centro.

2001: un disegno cooperativo per il governo territoriale dell'istruzione

L'Accordo in Conferenza unificata del 19 aprile 2001



7. L'ottimale perseguimento degli obiettivi da parte di tutti gli organi della pubblica amministrazione che, nel loro insieme, costituiscono un sistema allargato di erogazione del servizio formativo, può essere garantito da un'efficace interazione tra i diversi attori basata sulla collaborazione e sull'integrazione dei rispettivi ambiti di competenza;
8. E' necessario pertanto stabilire un percorso metodologico che faciliti la declinazione degli obiettivi nazionali coniugandoli con quelli individuati a livello regionale e locale per tutte quelle aree di attività dei vari soggetti che presentano significativi punti di contatto…."

Punto di partenza
Il riassetto 1997–2000 aveva distribuito competenze tra autonomie funzionali, Regioni, enti locali e amministrazione statale.

Obiettivo
Raccordare competenze distinte ma funzionalmente interdipendenti, per evitare sovrapposizioni e dispersioni.

Strumenti
Accordi e convenzioni quadro; intese locali; coerenza tra POF, oggi PTOF, e determinazioni territoriali nelle rispettive competenze.

L'Accordo non trasferiva nuove competenze: offriva un metodo di cooperazione per rendere operativo un sistema già pluralista.

Riferimenti: Accordo Conferenza unificata 19 aprile 2001; d.lgs. n. 112/1998; d.lgs. n. 300/1999; d.P.R. n. 275/1999.

2004: dal disegno costituzionale all'agenda di attuazione

Il Masterplan della Conferenza delle Regioni: una proposta politica e istituzionale

2001 — TITOLO V
Istruzione in legislazione concorrente.
Norme generali sull'istruzione riservate allo Stato.
Autonomia delle istituzioni scolastiche espressamente salvaguardata.

→

2004 — MASTERPLAN
Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.
Individua ambiti, oggetti e azioni per l'attuazione del Titolo V nell'istruzione.

→

ATTUAZIONE INCOMPLETA
Piattaforma di interlocuzione fra Ministero, Regioni ed enti locali.
Condizioni organizzative e finanziarie per la piena attuazione in larga parte irrealizzate.

Il Masterplan va letto come documento di indirizzo politico-istituzionale, non come fonte normativa.

Il nodo non era l'assenza di un disegno, ma la difficoltà di trasformare un riparto complesso in assetti amministrativi, risorse e sedi stabili di cooperazione.

Riferimenti: L. cost. n. 3/2001; Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Masterplan 14 dicembre 2004.

2004–2005: la Corte costituzionale delimita il sistema multilivello

Autonomia scolastica, competenza regionale e garanzie unitarie

SENTENZA N. 13/2004
Dopo la riforma del Titolo V, programmazione della rete scolastica e gestione del servizio rientrano nel nucleo della competenza regionale.
La continuità del servizio pubblico essenziale resta una garanzia da preservare.

SENTENZE N. 34 E N. 37/2005
Il contenzioso mostra che istruzione, formazione, organici e organizzazione scolastica implicano titoli di competenza diversi.
Non basta richiamare genericamente la materia «istruzione».

SENTENZA N. 279/2005
La Corte distingue norme generali, sostenute da esigenze unitarie e direttamente applicabili, da principi fondamentali, che richiedono sviluppo regionale.

L'autonomia scolastica non è autodeterminazione incondizionata: è una autonomia funzionale esercitata in un ordinamento nel quale Stato, Regioni ed enti locali dispongono di competenze differenti e coordinate.

Riferimenti: Corte cost., sentt. n. 13/2004, n. 34/2005, n. 37/2005, n. 279/2005; art. 117 Cost.

Il modello attuale di governance: competenze distinte, responsabilità coordinate

Un sistema multilivello nel quale unità nazionale, programmazione territoriale e autonomia funzionale si integrano

STATO / MIM

- Norme generali, ordinamenti e LEP.
- Principi fondamentali in materia di istruzione.
- Indirizzi nazionali, organici, reclutamento e risorse.

REGIONI

- Legislazione concorrente nel rispetto dei principi statali.
- Programmazione dell'offerta formativa e della rete.
- Calendario scolastico; raccordo con istruzione e formazione professionale.

Leale collaborazione
Unità del sistema
Autonomia responsabile

ENTI LOCALI

- Servizi per il diritto allo studio e interventi integrati.
- Edilizia scolastica e servizi connessi, secondo legge.
- Partecipazione alla programmazione territoriale della rete.

ISTITUZIONI SCOLASTICHE AUTONOME

- Autonomia didattica, organizzativa, ricerca e sviluppo.
- PTOF, curricolo d'istituto e progettazione dell'offerta.
- Reti, accordi e convenzioni con il territorio.

USR — articolazione territoriale dello Stato
Attua le politiche nazionali, garantisce norme generali e LEP, cura il raccordo con Regioni ed enti locali, supporta e vigila sulle istituzioni scolastiche.

La governance scolastica non è una catena gerarchica unica: è un sistema di competenze differenziate che richiede coordinamento, responsabilità e leale collaborazione.

Riferimenti: art. 117 Cost.; d.lgs. n. 112/1998, artt. 135-139; d.P.R. n. 275/1999; art. 8, d.P.C.M. n. 208/2023, come sostituito dal d.P.C.M. n. 185/2024.

Reti di scuole e patti educativi di comunità

Reti di scuole

Le reti di scuole consentono alle istituzioni scolastiche autonome di realizzare attività e progetti condivisi, valorizzando risorse, competenze e servizi.

Patti educativi di comunità

I patti educativi di comunità promuovono alleanze territoriali tra scuole, enti locali, famiglie, enti del Terzo settore e soggetti culturali, sportivi e sociali.

Reti e patti non riducono l'autonomia delle scuole: ne rafforzano la capacità progettuale e il raccordo con i bisogni del territorio.

Riferimenti: art. 7, d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275; art. 118, quarto comma, Cost.

Scuola come infrastruttura culturale e sociale del territorio: la rete



transizione della scuola da apparato burocratico e centralizzato a sistema aperto, democratico e partecipativo

Le forme di aggregazione tra scuole

- Le reti di scopo (art. 7 d.p.r. 275/1999)sono forme di cooperazione stabile o temporanea tra istituzioni scolastiche autonome, costituite per realizzare obiettivi condivisi e determinati: non rappresentano una nuova istituzione scolastica né un ente separato dalle scuole partecipanti

Ambito	Esempi di attività in rete
Didattica e innovazione	Curricoli condivisi, innovazione metodologica, digitale, laboratori, ricerca e sperimentazione
Formazione	Percorsi comuni per docenti, dirigenti e personale ATA; comunità professionali e scambio di pratiche
Inclusione e contrasto alla dispersione	Interventi per bisogni educativi speciali, prevenzione dell'abbandono, mediazione e supporto alle fragilità
Orientamento	Continuità tra cicli scolastici, raccordo con IeFP, ITS, università e servizi per il lavoro
Amministrazione e acquisti	Procedure comuni, condivisione di competenze tecniche, acquisto di beni e servizi
Ricerca e documentazione	Raccolta, valutazione e diffusione di esperienze e materiali didattici

La progettualità complessa: chi fa cosa nella rete

- Se il progetto è finanziato da programmi nazionali o dal PNRR, assumono rilievo la tracciabilità delle spese, il controllo di regolarità amministrativo-contabile, la prevenzione del doppio finanziamento e dei conflitti di interesse, nonché la verifica tempestiva del conseguimento di target e milestone. Le linee guida richiamano strumenti quali CUP, CIG, fatturazione elettronica, conti dedicati o adeguata codificazione contabile e registrazione dei controlli sui sistemi previsti

Livello	**Responsabilità principali**
Conferenza dei dirigenti	Indirizzo strategico, approvazione del piano esecutivo, gestione delle variazioni rilevanti
Scuola capofila	Coordinamento operativo, raccordo con l'amministrazione titolare, gestione delle deleghe ricevute
Gruppo di progetto	Pianificazione delle attività, verifica del cronoprogramma, raccolta delle evidenze
Responsabili di azione	Attuazione di singole linee: formazione, digitale, inclusione, orientamento, comunicazione
DSGA e area amministrativa	Gestione documentale, procedure di spesa, controlli amministrativo-contabili
Referente monitoraggio	Aggiornamento dei dati fisici, procedurali e finanziari; presidio delle scadenze

La dimensione partecipativa

- La legge istituisce gli organi collegiali (Consigli di classe/interclasse, Collegio dei docenti, Consiglio di circolo o di istituto) proprio al fine di realizzare la gestione sociale della scuola.
- La partecipazione non è esclusivamente interna, ma interagisce direttamente con il territorio:

La Comunità Civica: Rappresentata dagli enti territoriali (Comuni, Province, Regioni) che collaborano per il supporto logistico, il diritto allo studio e l'integrazione dei servizi.

La Comunità Sociale: Composta dalle forze economiche, culturali, sindacali e del mondo del lavoro, con cui la scuola dialoga per aggiornare l'offerta formativa e favorire l'orientamento.

La qualificazione giuridica dei patti educativi di comunità

Il patto educativo di comunità non costituisce un modello giuridico unitario.

La sua disciplina dipende dai soggetti coinvolti, dall'oggetto, dalle risorse impiegate e dagli impegni assunti.

Tra amministrazioni pubbliche
Accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Con altri partner territoriali
Protocolli d'intesa, convenzioni o accordi di collaborazione, nel rispetto della disciplina applicabile.

Con enti del Terzo settore
Co-programmazione e co-progettazione ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, quando ne ricorrono i presupposti.

Prestazioni onerose
Se l'accordo ha a oggetto prestazioni riconducibili a un contratto pubblico, occorre verificare l'applicazione della relativa disciplina.

L'atto definisce obiettivi, attività, risorse, responsabilità, durata, governance, monitoraggio e verifica.

Riferimenti: art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241; art. 55, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117; disciplina dei contratti pubblici, quando applicabile.

La dimensione partecipativa: i patti educativi di comunità

- Con l'introduzione dell'Autonomia Scolastica (D.P.R. 275/1999), questa interazione diventa operativa e strategica. Attraverso il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF), l'istituzione scolastica non si limita a trasmettere nozioni, ma progetta percorsi didattici flessibili che rispondono ai bisogni formativi specifici del tessuto civile, economico e sociale locale, stringendo **patti educativi di comunità e alleanze territoriali**.

I Patti educativi di comunità sono alleanze territoriali mediante le quali scuole, enti locali, famiglie, Terzo settore, istituzioni culturali, sportive e sociali condividono responsabilità, risorse e azioni per ampliare le opportunità educative.
Non costituiscono un nuovo soggetto giuridico: sono uno strumento di collaborazione progettuale, da formalizzare con un accordo che definisca obiettivi, impegni, risorse, responsabilità e modalità di verifica.

Le relazioni che generano valore

Dimensione	Attori coinvolti	Risultato atteso
Programmazione	Regione, enti locali, Ufficio scolastico regionale, scuole	Offerta formativa coerente con i bisogni territoriali
Diritto allo studio	Regione, Comuni, scuole, famiglie	Accessibilità, inclusione e contrasto alla dispersione
Orientamento e transizioni	Scuole, IeFP, università, ITS, servizi per il lavoro	Passaggi fluidi tra istruzione, formazione e lavoro
Sviluppo delle competenze	Scuole, imprese, enti di formazione, terzo settore	Competenze culturali, professionali e di cittadinanza
Innovazione e qualità	Scuole in rete, università, ricerca, comunità locali	Progetti territoriali, sperimentazione e miglioramento continuo

L'amministrazione abilitante

Un modello organizzativo orientato a rendere effettiva la capacità di azione delle comunità e delle istituzioni.

- **Sussidiarietà orizzontale**
- L'amministrazione valorizza l'iniziativa di cittadini, associazioni ed enti del Terzo settore nella cura di interessi generali.
- **Facilitazione e supporto**
- L'ente pubblico mette a disposizione regole chiare, competenze tecniche, dati, spazi e strumenti operativi, senza rinunciare alle proprie funzioni di garanzia e controllo.

Collaborazione responsabile
Obiettivi definiti, ruoli chiari, risorse tracciabili, responsabilità individuate e verifica dei risultati.

Riferimenti: art. 118, quarto comma, Cost.; artt. 55-57, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, quando applicabili.

Il paradigma dell'amministrazione abilitante

Da controllo a supporto qualificato

La pubblica amministrazione non rinuncia ai controlli di legalità, efficacia e corretto utilizzo delle risorse; li accompagna con assistenza, semplificazione e capacità tecnica.

Semplificazione organizzativa

Procedure chiare, modelli condivisi, riduzione degli adempimenti ripetitivi e accesso tempestivo alle informazioni.

Capacitazione delle autonomie scolastiche
Accompagnamento alla progettazione, formazione-azione, comunità di pratica e supporto amministrativo-contabile.

Digitalizzazione responsabile
Interoperabilità dei dati e tracciabilità dei procedimenti per liberare tempo e competenze a favore dell'offerta formativa e dell'inclusione.

L'amministrazione abilitante non significa meno regole: significa regole chiare, competenze adeguate e strumenti che rendono effettiva l'autonomia.

1999–2000: nasce l'Ufficio scolastico regionale

Dalla tradizionale amministrazione periferica a una struttura regionale dello Stato per l'autonomia scolastica

Prima: amministrazione periferica tradizionale

Sovrintendenze scolastiche regionali e provveditorati agli studi.
Organizzazione centrata su articolazioni regionali e provinciali dell'amministrazione statale.
Prevalenza di una logica di gestione amministrativa e gerarchica.

Con l'art. 75 d.lgs. n. 300/1999

Istituzione degli Uffici scolastici regionali come organizzazione periferica del Ministero.
USR quali autonomi centri di responsabilità amministrativa.
Soppressione delle sovrintendenze regionali e dei provveditorati agli studi con l'entrata in vigore del regolamento organizzativo.

La missione originaria

Supporto alle istituzioni scolastiche autonome.

Raccordo con Regioni, enti locali, università e agenzie formative.

Reclutamento e mobilità del personale; assegnazione di risorse finanziarie e di personale.

L'USR incarna l'amministrazione territoriale dello Stato chiamata a sostenere l'autonomia delle scuole e a connettere il sistema con il territorio.

Riferimenti: art. 75, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300; d.P.R. 11 agosto 2003, n. 319.

L'USR oggi: presidio territoriale dell'unità del sistema

Funzioni di garanzia, raccordo, supporto e gestione nel D.P.C.M. 27 ottobre 2023, n. 208, come modificato nel 2024

Garanzia nazionale

Rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei LEP.
Attuazione degli ordinamenti e delle politiche nazionali per gli studenti.
Vigilanza sull'efficienza delle istituzioni scolastiche.

Raccordo territoriale

Rapporti con Regioni ed enti locali nel rispetto delle competenze del d.lgs. n. 112/1998.
Dimensionamento della rete, offerta formativa integrata, istruzione degli adulti e filiere formative.
Ricognizione dei bisogni e sviluppo dell'offerta territoriale.

USR — 18 uffici dirigenziali generali

Gestione e responsabilità

Reclutamento, organici, assegnazione del personale e relazioni sindacali.
Contenzioso e procedimenti disciplinari.
Vigilanza sulle scuole paritarie e non paritarie.

Supporto alle autonomie

Supporto amministrativo-contabile, fondi europei e programmi UE.
Promozione delle reti di scuole, inclusione, sicurezza e transizione digitale.
Consulenza e supporto sui contratti pubblici; possibile stazione appaltante qualificata, su avvalimento della scuola.

L'USR contemporaneo integra funzioni di supporto, coordinamento, gestione e vigilanza: l'autonomia scolastica opera entro una cornice nazionale di garanzia dei diritti, degli standard e della funzionalità del sistema.

Riferimenti: art. 8, D.P.C.M. 27 ottobre 2023, n. 208, come sostituito dal D.P.C.M. 30 ottobre 2024, n. 185.

2009–2015: consolidamento delle funzioni regionali

USR da ufficio di raccordo a regia territoriale del sistema scolastico

Con la riorganizzazione del Ministero e degli USR, in particolare dopo il D.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17, si stabilizza una doppia articolazione: competenze regionali presso la direzione generale dell'USR e attività di prossimità affidate agli ambiti territoriali.

Area	Funzioni USR
Autonomia e qualità	Supporto a innovazione, ricerca, reti di scuole, valutazione e ordinamenti
Personale	Organici regionali, reclutamento, mobilità, concorsi, rapporti sindacali e procedimenti disciplinari
Territorio	Raccordo con Regioni ed enti locali su dimensionamento, istruzione-formazione, inclusione e diritto allo studio
Controllo e risorse	Fondi, vigilanza sulle paritarie, monitoraggio, controlli amministrativo-contabili e fondi europei

Le discipline organizzative del 2009 attribuivano agli ambiti territoriali assistenza amministrativo-contabile alle scuole, gestione delle graduatorie e dei contratti, organici, mobilità, sviluppo delle reti e raccordo con le autonomie locali

Il rinforzo delle funzioni: perché cresce il ruolo dell'USR

Nel tempo, l'USR ha mantenuto la funzione di sostegno all'autonomia, ma ha assunto un peso crescente nella governance dei programmi nazionali.

Già nella fase 2009–2014, agli USR erano affidate attuazione degli indirizzi nazionali, vigilanza sugli standard, monitoraggio dell'offerta formativa, fondi europei e coordinamento degli uffici territoriali.

L'organizzazione attuale conferma e rafforza questa traiettoria: gli USR gestiscono risorse assegnate dal Ministero, controlli sui programmi annuali e sui conti consuntivi nei casi previsti, procedimenti di responsabilità amministrativo-contabile, recupero del danno erariale e gestione di fondi europei e nazionali

L'USR come cerniera operativa della politica ministeriale

Le più recenti attribuzioni esprimono un modello in cui l'USR è chiamato a tradurre sul territorio programmi ministeriali complessi. Il D.M. 27 marzo 2024, n. 57 prevede, tra l'altro, il **supporto all'innovazione digitale** e l'attuazione, per le competenze regionali, delle misure e degli investimenti PNRR

Le funzioni attuali comprendono inoltre:

- assegnazione e gestione delle risorse finanziarie ministeriali;
- consulenza alle scuole e ai collegi dei revisori;
- controlli amministrativo-contabili e interventi nei casi di pareri negativi;
- gestione di fondi strutturali, PON, POR e risorse nazionali;
- coordinamento di reclutamento, mobilità e organici;
- procedimenti disciplinari e gestione del contenzioso

l'USR non è più soltanto un facilitatore dell'autonomia, ma anche un presidio territoriale di uniformità, controllo e capacità attuativa.

Un USR abilitante: dal controllo al supporto qualificato

Una modalità organizzativa per esercitare funzioni già attribuite, nel rispetto dell'autonomia scolastica

FUNZIONI ATTRIBUITE

Supporto alle scuole nelle procedure amministrative e amministrativo-contabili, nei fondi europei e nel monitoraggio dei programmi UE.

Promozione delle reti tra istituzioni scolastiche; supporto su edilizia e sicurezza; raccordo con Regione ed enti locali.

Sviluppo dell'offerta formativa territoriale, ricognizione dei fabbisogni e supporto alla transizione digitale.

MODALITÀ ABILITANTI

Team tecnici e accompagnamento alla progettazione, senza sostituirsi alle scelte didattiche e organizzative delle scuole.

Modelli, toolkit, FAQ e percorsi di formazione-azione per ridurre complessità e disomogeneità operative.

Monitoraggio orientato all'apprendimento organizzativo, alla diffusione delle buone pratiche e alla tempestiva rimozione degli ostacoli.

Amministrazione abilitante non significa meno regole: significa rendere effettiva l'autonomia attraverso competenze, strumenti, tempi certi e cooperazione.

L'USR supporta, non dirige, le scelte didattiche e il PTOF.

Riferimenti: art. 8, d.P.C.M. 27 ottobre 2023, n. 208, come sostituito dal d.P.C.M. 30 ottobre 2024, n. 185.

Capacitazione e digitalizzazione: infrastrutture dell'autonomia

Dalle prestazioni individuali alle capacità territoriali condivise

COMUNITÀ PROFESSIONALI
Reti di confronto tra dirigenti scolastici, DSGA e personale amministrativo.
Condivisione di soluzioni su procedimenti, contenzioso, sicurezza e gestione delle risorse.

FORMAZIONE-AZIONE
Percorsi costruiti sui bisogni delle reti e dei territori.
Affiancamento tecnico su progettazione, attuazione, rendicontazione e monitoraggio.

INTEROPERABILITÀ DIGITALE
Flussi informativi integrati e dati riutilizzabili.
Riduzione degli adempimenti ripetitivi e tracciabilità dei procedimenti.

Autonomie più capaci di progettare e attuare

La digitalizzazione è una leva organizzativa: non sostituisce responsabilità, controlli né valutazioni professionali.

L'obiettivo è liberare capacità amministrativa e professionale per l'offerta formativa, l'inclusione e le reti territoriali.

Riferimenti: art. 8, d.P.C.M. 27 ottobre 2023, n. 208, come sostituito dal d.P.C.M. 30 ottobre 2024, n. 185; D.M. 27 marzo 2024, n. 57.

Contratti pubblici: supporto dell'USR e capacità negoziale delle scuole

Un avvalimento possibile, non una sostituzione automatica

ISTITUZIONE SCOLASTICA
Resta responsabile delle attività e delle decisioni direttamente imputabili alla propria procedura.
Può procedere autonomamente nei limiti previsti dal Codice dei contratti pubblici.

SCELTA ORGANIZZATIVA
Per le procedure per le quali è necessario, può ricorrere a una stazione appaltante o centrale di committenza qualificata.
Il ricorso è formalizzato mediante accordo o convenzione.

USR QUALIFICATO
Può offrire consulenza e supporto organizzativo-amministrativo su affidamento ed esecuzione di lavori, servizi e forniture.
Può svolgere attività ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. n. 36/2023 quale stazione appaltante qualificata, se la scuola se ne avvale.

La centralizzazione qualificata è uno strumento di capacità amministrativa condivisa: rafforza, ma non svuota, l'autonomia negoziale delle istituzioni scolastiche.

COSA NON CAMBIA
L'avvalimento è facoltativo e non trasferisce automaticamente ogni responsabilità.
La scuola conserva le responsabilità per le attività direttamente imputabili alla propria sfera di competenza.

Riferimenti: art. 8, co. 1, lett. t), d.P.C.M. 27 ottobre 2023, n. 208, come sostituito dal d.P.C.M. 30 ottobre 2024, n. 185; art. 62, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Un USR abilitante: competenze, reti e interoperabilità

Comunità di pratica

Reti di confronto tra dirigenti scolastici, DSGA e personale amministrativo per condividere soluzioni su procedimenti, sicurezza, gestione delle risorse e contenzioso.

Formazione-azione

Percorsi costruiti sui bisogni delle scuole e delle reti territoriali, con accompagnamento operativo su progettazione, attuazione, rendicontazione e monitoraggio.

Interoperabilità digitale

Processi digitali integrati per ridurre duplicazioni informative, migliorare la tracciabilità e rendere disponibili dati utili alla gestione.

Funzione dell'USR

Supportare le autonomie scolastiche, promuovere reti e assicurare il raccordo territoriale, senza sostituirsi alle decisioni didattiche e organizzative delle singole istituzioni.

Riferimenti: art. 8, d.P.C.M. 27 ottobre 2023, n. 208, come sostituito dal d.P.C.M. 30 ottobre 2024, n. 185.

Tornando a ciò che resta dell'autonomia……

- «L'autonomia non l'ha voluta attuare la politica perché, dobbiamo dirlo con franchezza, ogni ministro che si siede sulla sedia di ministro dell'istruzione pensa di doversi legittimare nei confronti dei propri funzionari e quindi diventa automaticamente centralista. Cioè è un centralismo di posizione, dipende dalla sedia che occupa. Ritiene che la sua qualità dipenda dalla capacità di dare fiducia ai propri burocrati. C'è la responsabilità del sistema regionale che non ha voluto, sostanzialmente, assumersi le responsabilità che avrebbe potuto assumersi. C'è la responsabilità del sindacato che in qualche modo ha lottato perché c'è la paura che nei confronti dello stesso personale la parola "autonomia" poteva evocare, perché evocava una sorta, come dire, di quadro, appunto, bianco, che non riusciva a identificare».

- (Alessandro Pajno, 2008)

Si realizzerà il modello dell'amministrazione abilitante?

Dipenderà da una serie infinita di variabili:

Il modello di policy voluto dalla politica dominante

La chiarezza sulla mission

Un nuovo disegno della scuola nel modello generale della PA

La capacità di tenuta dell'unitarietà del sistema.

Grazie e Good Luck!



Anna Armone

armone33@gmail.com