

# Le Regioni *accelerano* per gestire al più presto la *Scuola*. Ma non tutte...

di Paola De Benedetti

**I**l primo appuntamento si è tenuto in questi giorni. La richiesta di incontro è stata inoltrata al Ministro Giuseppe Fioroni dal presidente della Conferenza delle Regioni Vasco Errani che ha allegato alla lettera il testo del Master Plan (*vedi articolo e testo integrale a pagina 9*) definendolo “un utile base di lavoro per l’apertura di un confronto” con gli Assessori regionali. Sono stati quindi finalmente avviati i lavori del tavolo tecnico-politico di concertazione per definire il passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni sul sistema di Istruzione e Formazione. Comincia quindi concretamente il *braccio di ferro* tra MPI e Regioni in una situazione profondamente diversificata tra le realtà territoriali e con molti nodi tecnici che Fioroni dovrà sciogliere. A fronte di due sole Regioni, Emilia-Romagna e Toscana, che hanno deciso già da tempo di andare avanti dotandosi di una propria legge di gestione del sistema di Istruzione-Formazione, cosa stanno facendo le altre?

“Non ci risulta che siano attive altre normative regionali di attuazione del Titolo V”, conferma Costanza Bettoni, funzionario presso la IX Commissione della Tecnostruttura, il braccio operativo della Conferenza delle Regioni.

Eppure molti Assessorati regionali, in particolare nell’ultimo anno, hanno cominciato a porsi l’obiettivo di disegnare le nuove cornici normative per impostare la nuova gestione del sistema. Dalla riconoscizione della *RAS-Rassegna dell’Autonomia Scolastica* emerge una situazione molto difforme, ma in forte movimento.

■ Sono in fase di avanzata elaborazione i testi normativi in: **Piemonte, Lombardia, Liguria e Marche**.

In particolare l’Assessore regionale all’Istruzione, Formazione professionale e Lavoro delle **Marche**

Ugo Ascoli ha organizzato una serie di momenti assembleari, per esaminare la proposta, che si sono conclusi a ridosso delle festività natalizie: “Abbiamo effettuato un’ampia consultazione con il mondo della scuola, i rappresentanti delle autonomie locali, degli enti di formazione professionale, dell’associazionismo, delle rappresentanze sindacali e sociali”, spiega l’Assessore Ascoli, “l’obiettivo è approfondire, discutere e rendere più attuale e più vicina ai bisogni del territorio la nuova proposta di legge regionale”.

In **Lombardia** la fase di consultazione con le parti sociali e il territorio è appena stata avviata. La proposta di legge scaturisce dall’iniziativa dell’Assessore all’Istruzione, Formazione e Lavoro Giovanni Rossoni in quanto la Giunta regionale non l’ha fatta propria. Già questo fa pensare che l’iter di approvazione non sarà privo di ostacoli. In **Piemonte** la messa a punto del disegno di legge è quasi completata e dura da circa un anno. La proposta, messa a punto dall’Assessore Giovanna Pentenero, punta all’approvazione di una sorta di legge quadro con indicazioni di massima. Saranno poi i risultati del tavolo tecnico nazionale che permetteranno di dare il via agli altri provvedimenti particolareggiati su tutti i punti che restano ancora poco definiti a livello ministeriale. L’obiettivo del Piemonte è, comunque, di arrivare all’approvazione della legge quadro entro l'estate.

■ Un altro folto gruppo di Regioni aveva già da tempo cominciato ad elaborare i testi di legge, ma l’iter legislativo è stato *stoppato* in attesa dei risultati della consultazione a livello nazionale.

In questa situazione è, ad esempio, il **Friuli-Venezia Giulia**: sono state presentate le linee guida ed è stata elaborata una bozza di disegno di legge; la proposta era stata inserita nel calendario dei lavori della Giunta e poi fermata.

La proposta di legge in **Umbria** è stata presentata dalla Giunta, poi i lavori sono stati bloccati presso la Commissione consiliare competente. Due sono i disegni di legge elaborati in **Sardegna** dalla Giunta regionale e l’iter istruttorio presso la VII Commissione non è stato nemmeno preso in carico in attesa del tavolo nazionale.

In **Puglia** lo schema di disegno di legge è stato elaborato dalla Giunta alla fine del 2005 e mai discusso.

■ Molti testi di legge sono attualmente in fase di elaborazione. Questa è la situazione in: **Veneto** (dove è stato insediato un tavolo di lavoro interistituzionale), **Lazio, Campania e Sicilia**.

“Finchè non sarà chiaro come sarà configurata la Formazione professionale è prematuro mettere a punto le proposte di legge”, puntualizza Silvia Costa, Assessore all’Istruzione e Formazione della Regione Lazio e coordinatore degli Assessori a livello nazionale.

■ Un sostanziale immobilismo ha caratterizzato

alcune Regioni, in particolare del Mezzogiorno. Sembra che il problema della *presa in carico* del sistema Istruzione-Formazione non sia stato ancora affrontato in: **Abruzzo, Molise, Calabria e Basilicata**.

Uno dei nodi più spinosi sarà *se e come* far transitare alle Regioni il personale della scuola.

Interessante la situazione in Provincia di **Trento** dove la gestione complessiva del sistema di Istruzione-Formazione è un dato di fatto già dal 1996, anno in cui è stato trasferito alla Provincia anche il personale della scuola che gode di un sistema retributivo particolarmente favorevole grazie a Contratti collettivi provinciali (*non integrativi* rispetto al Ccnl). Successivamente è stato approvato il testo unico di adeguamento al Titolo V, rappresentato dalla Lp 2/2006.

In **Valle d'Aosta** e nella Provincia autonoma di **Bolzano**, ormai da anni, il personale della scuola è gestito localmente.

#### **IL CAOS DELLE DELEGHE**

Un altro aspetto è rilevante per valutare la futura velocità di elaborazione ed approvazione delle normative regionali e, successivamente, di efficienza della *presa in carico* e gestione, del sistema di Istruzione e Formazione.

Questo aspetto riguarda le deleghe ai singoli assessorati. Permangono infatti situazioni molto diversificate.

#### **■ DELEGA UNIFICATA TRA ISTRUZIONE, FORMAZIONE, LAVORO**

In molte Regioni: • **Lombardia** • **Emilia-Romagna** • **Toscana** • **Marche** • **Umbria** • **Abruzzo** • **Campania**, le deleghe di Istruzione, Formazione professionale e Lavoro sono ormai concentrate presso un unico assessorato, rendendo più facile l'iter delle nuove normative e la successiva gestione del sistema.

#### **■ DELEGA UNIFICATA ISTRUZIONE, FORMAZIONE PROFESSIONALE**

Numerosi sono anche gli esempi in cui le deleghe per Istruzione e Formazione sono unificate, mentre le materie inerenti al Lavoro fanno capo ad un assessorato diverso.

Si tratta delle Regioni: • **Piemonte** • **Veneto** • **Liguria** • **Lazio**.

#### **■ DELEGA ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE UNIFICATA CON IL LAVORO**

In altri casi ancora, in particolare nel sud, la delega alla Scuola o all'Istruzione è separata dalla Formazione professionale accorpata invece all'Assessorato che si occupa di Lavoro. È il caso delle Regioni: • **Friuli-Venezia Giulia** • **Puglia** • **Basilicata** • **Molise** • **Calabria** • **Sicilia** • **Sardegna**.

Nel complesso emerge un panorama che rende molto difficoltosa, entro il 1° settembre 2009, la presa in carico in tutte le Regioni del sistema di Istruzione-Formazione come previsto dal Master Plan (*vedi articolo e testo integrale del documento*).



# rapporto Stato-Regioni

# **Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome**

**I**l Master Plan nasce dall'iniziativa delle Regioni, del 12 luglio 2006, avente come oggetto un'azione di concertazione da svolgersi in seno alla Conferenza unificata nelle materie riguardanti l'Istruzione e la Formazione. Obiettivo: la realizzazione di un assetto istituzionale fondato su un federalismo solidale per lo sviluppo complessivo del Paese.

Il 14 dicembre 2006 la Conferenza delle Regioni ha approvato il documento definitivo sulle azioni da realizzare per l'attuazione del Titolo V (*vedi testo integrale allegato*).

Le ragioni del dibattito sono del tutto fondate, vista l'incompiutezza del quadro normativo relativo al riordino politico-amministrativo del sistema Istruzione-Formazione.

Il disegno emergente dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 rappresenta un ordinamento policentrico, in cui la *governance* è costituita dal confluire dei vari ordinamenti nell'obiettivo della buona gestione della cosa pubblica.

In questo disegno organizzativo delle competenze, lo Stato è chiamato a provvedere *solo* sulle materie espressamente elencate nel secondo comma del nuovo articolo 117 e *solo* attraverso leggi cornice su quelle attribuite alle Regioni.

Ciò significa che lo Stato deve subire un *forte ridimensionamento*, tanto più che nelle stesse materie di competenza esclusiva statale le relative funzioni amministrative devono essere di norma esercitate dai Comuni e solo eccezionalmente e, in via sussidiaria, dallo Stato e dagli altri Enti locali necessari. Ciò comporta un trasferimento di funzioni e delle relative risorse finanziarie ai soggetti periferici competenti, in concreto, a provvedere all'erogazione dei servizi ai cittadini.

Anche le Regioni devono subire lo stesso trattamento dello Stato: si riducono le strutture operative, permanendo le competenze strettamente necessarie al funzionamento dell'ente e all'espletamento di compiti di program-

# *Istruzione e Formazione:* analisi del Master Plan per *attuare* il Titolo V

\* di Anna Arnone \*

mazione, di coordinamento e di indirizzo. La naturale e necessaria conseguenza è il trasferimento di funzioni e di risorse finanziarie a Comuni, Province e Città metropolitane, secondo le rispettive competenze.

In questo nuovo contesto istituzionale le autonomie territoriali assumono il ruolo di protagonisti della crescita e dello sviluppo delle proprie comunità, confermando la loro natura di enti comunitari, enti esponenziali dei cittadini che vivono nei propri territori di cui devono curare gli interessi e, per le Province, lo sviluppo.

Siamo di fronte ad un sistema a rete, in cui tutti i centri di vita democratica si collegano tra loro e si integrano, in un disegno istituzionale sorretto da una nuova cultura istituzionale ed amministrativa, i cui valori portanti sono:

- partecipazione;
- sussidiarietà;
- collaborazione;
- efficienza.

Questo quadro d'insieme trova una sua corrispondenza logica nell'ambito dell'Istruzione e della Formazione.

Le Autonomie scolastiche funzionali, si trovano ad operare nel suddetto quadro di relazioni, esercitando le attribuzioni che le norme riconoscono loro.

In questo contesto contrassegnato dalla distinzione dei ruoli dei diversi soggetti istituzionali, ma nel contempo da una forte integrazione tra gli stessi, l'armonia del sistema dovrebbe essere assicurata da due principi o criteri operativi di carattere costituzionale: il principio della *leale collaborazione* e quello del coinvolgimento e della partecipazione delle Istituzioni locali alla formazione delle decisioni statali o regionali che riguardano il sistema dell'Istruzione e della Formazione. I principi richiamati non sono del tutto nuovi al nostro ordinamento giuridico. In particolare, il principio di *leale collaborazione* si è tradotto in termini istituzionali nella Confe-

renza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e nella Conferenza unificata.

La premessa consente di collocare l'iniziativa delle Regioni in questo quadro delineato dall'assetto costituzionale, ma in attesa di una concreta attuazione.

Nel Master Plan, elaborato in sede di Conferenza delle Regioni, vengono individuati alcuni criteri fondamentali.

■ Delimitazione dello spazio di operatività territoriale per l'esercizio delle competenze nazionali e regionali. Alla luce della ripartizione delle competenze troviamo una competenza dello Stato, che copre territorialmente l'intero Paese, e una competenza delle Regioni da esercitare entro la dimensione territoriale dei propri confini.

■ Potestà di allocazione delle risorse come diretta conseguenza del potere di programmazione dell'offerta di Istruzione e Formazione e della rete scolastica e formativa.

Il collegamento tra i due poteri della Regione in materia di programmazione all'interno del sistema di Istruzione e Formazione e la disponibilità allocativa delle risorse viene ribadito come *necessario*.

■ I livelli essenziali delle prestazioni devono essere rispettati nella gestione regionale del servizio scolastico e formativo. Il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni richiede la loro funzione primaria di garantire la coesione e l'unità di base del sistema.

Di non minore rilevanza è il riferimento alla garanzia, a favore delle Regioni, della piena copertura degli oneri connessi all'esercizio delle nuove funzioni. Affinché ciò si realizzi occorre richiamare l'incompiuto federalismo fiscale che dovrebbe consentire il trasferimento della capacità impositiva alle Regioni stesse.

Nel Master Plan si rileva un'ulteriore affermazione che richiede un breve commento.

Si tratta della riserva di competenza regionale relativa alle funzioni di programmazione, monitoraggio e valutazione.

Il legame consequenziale tra le tre funzioni è evidente: deve monitorare e valutare il soggetto che programma, cioè la Regione. Ma occorrerebbe prevedere un accordo, a livello regionale, con la struttura statale del sistema di Istruzione. Ciò al fine di dare concretezza al principio della *leale collaborazione*. Le Regioni, dunque, dovrebbero attivare le seguenti azioni e tappe.

- Condividere l'oggetto, i tempi, gli strumenti e le modalità del trasferimento, considerando le specificità degli assetti territoriali regionali. L'oggetto concerne la delimitazione degli ambiti di trasferimento e l'individuazione dei singoli oggetti. Ne emerge un *trasferimento totale* sia a livello di strutture che di soggetti.

Questa operazione dovrebbe avvenire attraverso l'elaborazione di una legge regionale finalizzata a garantire la continuità del servizio, mantenendo le seguenti condizioni: una dipendenza *giuridico-economica* del personale della scuola dallo Stato, ma *funzionale* dalle Regioni.

Sulla scorta di altri modelli europei, lo Stato garantirebbe la definizione delle condizioni essenziali, di *status* e contrattuali del personale scolastico, mentre le Regioni gestirebbero l'organizzazione del personale, con tutte le possibilità di ulteriori determinazioni incidenti anche sulla retribuzione.

Relativamente ai tempi viene fissato il limite del 1° settembre 2009. Le modalità del trasferimento, nella fase transitoria, potranno essere concordate tramite accordi territoriali e moduli collaborativi tra Regione e Ufficio Scolastico Regionale.

- Definire un apposito Accordo quadro Stato-Regioni, da costruire in sede di Conferenza unificata, che dovrà formalizzare:
  - l'oggetto, • le fasi, • le modalità del trasferimento, • la nuova ripartizione istitu-

*Per il personale dovrebbe scaturire una dipendenza giuridico-economica dallo Stato e funzionale dalle Regioni*

zionale delle competenze.

- Realizzare la ripartizione delle risorse e del personale sulla base di un'azione propulsiva dello Stato nei confronti delle Regioni finalizzata alla promozione di un'intesa.
- Da tale intesa dovrà derivare un Decreto Ministeriale.
- A livello regionale, all'intesa Stato-Regioni, faranno seguito singole intese e DPCM di trasferimento.

Il documento, insomma, sembra insistere su un impianto regionale del sistema di Istruzione e Formazione che non lascia spazi ad un modello territoriale *concertato* tra Stato e Regioni. Eppure l'originario disegno organizzativo sembrava più rispondente ad una logica di integrazione istituzionale.

Pur nella consapevolezza del momento storico di riferimento, antecedente la riforma del Titolo V, riportiamo le essenziali ed illuminanti determinazioni dell'Accordo del 19 aprile 2001, stipulato tra Ministero della Pubblica Istruzione, Regioni e Province autonome, Comuni, Province e Comunità montane, sul documento per l'esercizio in sede locale di compiti e funzioni in materia di erogazione del servizio di Istruzione e Formazione:

“L'articolo 75, comma 3, del decreto legislativo 300/1999, di cui fa anche menzione l'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 347/2000, stabilisce 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*.

La dimensione regionale dell'organo collegiale non consente che in esso possano trovare attuazione diretta e concreta i diversi livelli del coordinamento territoriale neces-

sari per realizzare una armonica e complementare attività di tutti gli attori del sistema formativo.

È pertanto necessario che si realizzi una rete capillare di intese che raccordi l'attività didattica ed organizzativa delle Istituzioni scolastiche autonome con quella dei Comuni e delle Province nelle materie di rispettiva competenza".

L'obiettivo di evitare una frammentazione del sistema che il Master Plan individua nella uniformità delle condizioni di esercizio delle funzioni, attraverso un Accordo quadro Stato-Regioni supera, di fatto, il modello che il legislatore aveva definito in fase di attuazione del federalismo solidale.

Seppure riconosciamo l'evoluzione del sistema delle relazioni tra Stato e Regioni a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, ritieniamo che l'azzeramento del sistema

concertativo ex articolo 75 DLGS 300/1999 debba essere ripensato, facendo ricorso ad un diverso modello rispettoso del principio di *leale collaborazione*, inteso non astrattamente, ma *condensato* in una struttura decisionale allocata presso la Regione.

Le leggi regionali potrebbero prendere in considerazione forme, moduli e modelli partecipativi o anche concertativi sulla materia dell'Istruzione e della Formazione, da legittimare al loro interno.

L'azione amministrativa concreta se ne avvantaggerebbe, ma ancora di più trarrebbe vantaggio la società, attraverso il ripetersi di comportamenti virtuosi e la sedimentazione culturale di un nuovo *agire* non solo giuridico, ma sociale.

**\*Anna Arnone**, Funzionario Dipartimento della Funzione Pubblica, ufficio Formazione

## ALLEGATO

### CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME ATTUAZIONE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE PER IL SETTORE ISTRUZIONE MASTER PLAN DELLE AZIONI

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 14 dicembre 2006 ha approvato il presente documento al fine della predisposizione del piano delle azioni per l'attuazione del Titolo V della Costituzione.

In data 12 luglio 2006 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato un documento nel quale ha individuato, quali criteri fondamentali, che:

- 1) l'ambito territoriale di operatività costituisce elemento fondamentale per la delimitazione dell'ambito delle competenze nazionali e regionali previste dalla Costituzione;
- 2) la programmazione dell'offerta di istruzione e formazione e della rete scolastica e formativa deve trovare coerente realizzazione nella potestà regionale di allocazione delle risorse umane disponibili operata nell'ambito territoriale;
- 3) la gestione regionale del servizio scolastico e formativo deve avvenire nel rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e secondo criteri che ne garantiscono l'unitarietà.

Sulla base dei suddetti criteri, per ciò che riguarda la specifica dimensione della gestione organizzativa del personale della scuola, la Conferenza ritiene che possa essere assunta la seguente prospettiva:

- a) lo stato giuridico ed economico rimangono oggetto di contrattazione nazionale e decentrata;
- b) le procedure di assegnazione del personale nel territorio di competenza sono attuate dalle Regioni per ambiti provinciali;
- c) l'intero processo di trasferimento di competenze alle Regioni dovrà essere caratterizzato dalla valorizzazione delle relazioni sindacali.

Ai fini della predisposizione delle condizioni necessarie al processo di attuazione del Titolo V della Costituzione, contestualmente allo sviluppo del dialogo con le Regioni, lo Stato dovrebbe individuare all'interno dell'ordinamento vigente,

quale garanzia dell'unitarietà del sistema educativo, le norme generali ed i principi fondamentali di riferimento per la legislazione concorrente in materia di istruzione, nonché i livelli essenziali delle prestazioni per l'istruzione e formazione professionale di competenza esclusiva regionale.

Altro aspetto importante è garantire alle Regioni la piena copertura degli oneri connessi all'esercizio delle funzioni nuove. Le Regioni, nell'esercizio delle nuove competenze, dovranno porsi l'obiettivo di dare attuazione alla prospettiva di subsidiarietà delineata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, riservando a se stesse le funzioni relative alla programmazione, al monitoraggio e alla valutazione ed attribuendo i compiti di gestione ai livelli territoriali più prossimi all'utenza, nel rispetto e nella valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Dal punto di vista concreto, il processo di trasferimento e le conseguenti forme di riorganizzazione istituzionale potrebbero prevedere le seguenti fasi e modalità, tutte improntate al principio della leale collaborazione:

1. Proposta condivisa tra le Regioni relativamente all'oggetto, ai tempi, agli strumenti e alle modalità del trasferimento, che dovranno essere graduali, nonché raccordate con i tempi, le previsioni normative, le modalità organizzative e le specificità territoriali e di assetto delle diverse Regioni. In particolare saranno esplicitati:

**OGGETTO** Delimitazione degli ambiti interessati al trasferimento e individuazione degli oggetti: strutture amministrative periferiche del MPI; personale docente ed ATA per i diversi ordini e gradi scolastici; beni strumentali; risorse di funzionamento per le istituzioni scolastiche e per le strutture amministrative; ecc. (la sentenza della Corte Costituzionale n. 13/2004 è riferita alla distribuzione sul territorio del solo personale della scuola, ma da essa si deduce che il principio affermato vale anche per le risorse destinate al funzionamento delle scuole).

**TEMPI** Definizione del termine entro il quale l'operazione nel suo complesso dovrà essere realizzata e delle regole che consentano a ciascuna Regione di giungervi secondo le condizioni previste.

**STRUMENTI** Le Regioni dovranno approvare apposita legge regionale e predisporre le condizioni atte a garantire la continuità e l'efficacia del servizio (individuazione degli uffici competenti, dei procedimenti per l'assegnazione del personale e delle risorse, sistemi informativi e di monitoraggio e controllo, ecc.). Su tale insieme di condizioni di carattere normativo ed organizzativo le Regioni ravvisano la necessità di individuare un quadro condiviso di riferimenti e orientamenti.

**MODALITÀ** La continuità dei processi sono garantiti dalle seguenti condizioni:

- la dipendenza giuridico-economica del personale della scuola rimane allo Stato, con attribuzione della dipendenza funzionale alle Regioni. Sulla questione sarà comunque avviato un approfondimento;
- per la fase transitoria potranno essere concordate, tramite specifici Accordi Territoriali, modalità di collaborazione con gli Uffici Scolastici Regionali del Ministero della Pubblica Istruzione;
- dovranno essere individuati sistemi di controllo sui livelli di spesa;
- la determinazione dell'organico complessivo del personale docente e il riparto alle Regioni viene effettuato dallo Stato, sulla base di criteri omogenei per tutto il territorio nazionale, concordati in sede di Conferenza Unificata, con apposito Accordo.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha individuato la data del 1° settembre 2009 quale termine finale entro il quale le Regioni dovranno aver completato la predisposizione delle condizioni per esercizio delle funzioni loro attribuite dal Titolo V della Costituzione.

2. Accordo quadro Stato-Regioni. L'oggetto, le fasi e le modalità del processo di trasferimento e di riorganizzazione istituzionale con la nuova allocazione delle competenze saranno formalizzati in un apposito Accordo quadro Stato-Regioni, definito in sede di Conferenza Unificata.

3. Iniziativa dello Stato per promuovere un'Intesa con le Regioni in ordine alla individuazione dei criteri per la ripartizione del personale e delle risorse tra le Regioni.

4. Decreto ministeriale per ripartire tra le Regioni le risorse complessive di personale ed economiche relative al sistema educativo di istruzione e formazione, sulla base dei criteri individuati dall'Intesa di cui al punto 2.

5. Singole Intese e Decreti di trasferimento (uno o più DPCM).

Roma 14 dicembre 2006