



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Conferenza Regioni 12 luglio 2006 Concertazione nelle materie riguardanti l'istruzione e la formazione

Iniziativa delle Regioni per un'azione di concertazione da svolgersi in seno alla Conferenza Unificata nelle materie riguardanti l'istruzione e la formazione ai fini della realizzazione di un assetto istituzionale fondato su un federalismo solidale e per lo sviluppo complessivo del Paese.

Il presente documento è stato approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 12 luglio 2006 con il dissenso delle Regioni Lombardia e Veneto.

L'iniziativa assunta si colloca nello spirito di dare impulso e realizzazione, con azioni mirate, al consolidamento e al funzionamento efficace ed efficiente degli organismi interistituzionali che in prospettiva acquisteranno un ruolo sempre più strategico nell'adozione delle politiche nazionali.

Le Regioni, su tutte le questioni di interesse nazionale e a maggiore ragione su quelle che riguardano l'istruzione e la formazione, intendono riavviare un confronto istituzionale sempre più fondato sul dialogo e sulla leale collaborazione, superando i non irrilevanti ostacoli che nel recente passato hanno impedito un proficuo esame, sia nel metodo che nel merito, delle importanti questioni relative al sistema educativo del nostro Paese.

L'auspicio è che le decisioni che spettano ai diversi soggetti costitutivi la Repubblica, secondo i principi affermati nella Costituzione e le responsabilità loro riconosciute, siano il più largamente coordinate e condivise.

Premessa

La mancata definizione di un organico assetto del ruolo e delle competenze delle Regioni e delle Autonomie Locali sta determinando un deficit di efficienza ed efficacia decisionale che impedisce lo sviluppo di azioni di governo incisive e coerenti.

Un non coordinato esercizio di competenze tra Stato, Regioni, Province ed Autonomie Locali rischia, inoltre, di moltiplicare i costi organizzativi, rendendo difficile l'adozione di interventi fondamentali per il miglioramento del livello qualitativo del sistema di istruzione e formazione e di complicare la gestione del sistema scuola.

È dunque necessario affrontare le problematiche connesse all'attuazione del Titolo V della Costituzione per adeguare l'organizzazione e il funzionamento delle Regioni e del sistema delle Autonomie Locali, per favorire evoluzioni utili non solo allo sviluppo del contesto territoriale regionale ma dell'intero Paese.

Le questioni vanno affrontate con un progetto condiviso, fondato sul principio della leale collaborazione e con un'ampia convergenza nell'interpretazione del vigente quadro istituzionale.

Questa esigenza permane anche dopo il risultato del referendum del 25 giugno che ha respinto la riforma della riforma (devoluzione) della Costituzione.

Le Regioni esprimono l'urgenza di un confronto, depurato dalla dialettica maggioranza-opposizione, per avviare compiutamente il processo attuativo del titolo V della Costituzione.

Molte e di grande portata le azioni da intraprendere, per questo occorre indirizzare un intenso lavoro di chiarificazione sulle competenze e sulle funzioni delle Regioni e delle Autonomie Locali.

Non si può rimandare di affrontare, infatti, la questione dei poteri regionali sul tema istruzione che modificherà la gestione del sistema di istruzione e formazione.

Occorre, dunque, avviare la realizzazione del nuovo assetto istituzionale, tenendo presente che gli obiettivi sono quelli del "buon governo" delle istituzioni e dei servizi ai cittadini, della valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, del miglioramento della qualità degli esiti scolastici e formativi dei giovani, del riconoscimento del contributo del personale della scuola alla progettazione delle politiche formative.

Riguardo ai processi concreti connessi all'attuazione del Titolo V, occorre considerare le opportunità offerte dalla piena applicazione dei decreti legislativi attuativi della legge 15 marzo 1997 n. 59, in particolare del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Tali norme, per quanto antecedenti alla revisione costituzionale del Titolo V, sono ispirate ai principi del decentramento ed hanno trovato conferma nella legge costituzionale del 2001, che ha ampliato le competenze e le funzioni riconosciute alle Regioni e alle Autonomie Locali, secondo i principi di sussidiarietà e di federalismo solidale.

Per questi motivi e in ragione della evidente coerenza con la cultura giuridica ispiratrice del Titolo V, è possibile affermare che la completa attuazione del D.lgs. 112/98, i cui processi non sono stati sostenuti e completati, costituisce un presupposto normativo da cui può organicamente originarsi la progressiva attuazione del Titolo V, senza dover ricorrere, per alcuni aspetti e materie, a nuovi strumenti legislativi.

Individuazione dei processi per un Accordo Quadro tra Stato e Regioni e per i successivi Atti di Intesa al fine di concordare procedure di attuazione del Titolo V della Costituzione

Il quadro costituzionale e i nuovi assetti istituzionali concorrono a definire in modo nuovo sia il ruolo dello Stato, sia quello delle Regioni, quali soggetti politici non solo capaci di tradurre in politiche attive i bisogni delle singole comunità regionali, ma anche responsabili della costruzione del quadro giuridico nazionale, nel rigoroso rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

L'iniziativa delle Regioni è volta a dare applicazione al Titolo V, parte seconda, della Costituzione su aspetti che, seppure correlati e intrecciati con quelli concernenti gli ordinamenti del sistema educativo, hanno una rilevanza generale e riguardano:

- la distribuzione di competenze tra lo Stato, Regioni e Autonomie territoriali e funzionali, in particolare le istituzioni scolastiche, al fine di evitare conflitti e controversie tra soggetti istituzionali;
- il coordinamento tra le Regioni, sia rispetto alle relazioni interne che agli accordi tra Stato e Regioni e tra singole Regioni e Stato;
- lo sviluppo di orientamenti comuni nelle materie di competenza esclusiva o primaria delle Regioni, quali, ad esempio, l'istruzione e la formazione professionale e la programmazione e l'organizzazione dell'offerta formativa sul territorio;
- la qualificazione delle Regioni come enti di legislazione e non di diretta gestione, 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;
- il pieno sviluppo dell'autonomia scolastica (ex D.P.R. 275/99), correlato anche alle norme riguardanti l'autonomia didattica, finanziaria ed amministrativa e alla necessaria revisione degli organi collegiali di istituto e territoriali;
- il riassetto delle articolazioni organizzative dell'amministrazione periferica (Uffici Scolastici Regionali e CSA provinciali) del Ministero della Pubblica Istruzione (MPI) in funzione delle competenze attribuite alle Regioni.

Altro obiettivo dell'iniziativa delle Regioni è quello di non accreditare una concezione che il sistema educativo possa subire una disarticolazione sia ordinamentale sia gestionale-organizzativa, con alcuni segmenti formativi gestiti, neppure in modo parziale o limitato, dallo Stato ed altri dalle Regioni.

In questo senso la progressività del processo di trasferimento delle competenze potrà articolarsi per livelli di competenze e di funzioni orizzontali per tutto il sistema di istruzione, al fine di evitare il suo frazionamento gestionale in relazione a settori formativi, gradi ed ordini di istruzione, che pertanto non devono essere attribuiti in modo non coordinato e separato allo Stato e alle Regioni.

Si tratta, in particolare, di dare attuazione alle previsioni costituzionali, relative al comma terzo dell'art. 117 della Costituzione, che riconosce alle Regioni la competenza legislativa concorrente, tra l'altro, in materia di "...istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale ...".

Competenze nazionali e regionali

Il nuovo sistema di riparto delle competenze nazionali e regionali trova fondamento su precisi criteri, tra i quali si ritiene opportuno richiamarne tre fondamentali, ribaditi anche nelle decisioni della Corte Costituzionale:

- l'ambito territoriale di operatività costituisce la linea di demarcazione tra norme generali e principi fondamentali. I principi fondamentali sono stabiliti dallo Stato e costituiscono il limite entro il quale può essere esercitata la potestà legislativa concorrente delle Regioni;
- il livello regionale 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. L'Amministrazione dello Stato continua, fino a quando le singole Regioni non si saranno dotate di una disciplina specifica e di un apparato istituzionale, ad esercitare la competenza della definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche non più come titolare, ma solo per garantire la continuità del servizio scolastico (ex sentenza C.C. n. 13/2004);
- le Regioni hanno l'unitarietà della gestione relativamente all'organizzazione e alla gestione del servizio scolastico e di formazione. L'unitarietà della gestione e il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sono gli strumenti per garantire l'unitarietà del sistema formativo.

Sulla base dei suddetti principi, per ciò che riguarda la specifica e complessa questione della gestione del personale della Scuola, si ritiene che possa essere assunta la seguente prospettiva giuridica e istituzionale:

- la dipendenza giuridico-economica permane allo Stato nell'ambito di un ruolo unico nazionale del personale della Scuola;
- le procedure di assegnazione sono svolte per ambiti provinciali dalle Regioni, sulla base delle dotazioni organiche assegnate annualmente a livello

nazionale, della programmazione regionale della rete scolastica e dell'offerta di istruzione e formazione sul territorio.

- la valorizzazione delle relazioni sindacali sui processi di riorganizzazione degli assetti istituzionali.

Resta fermo che le istituzioni scolastiche esercitano le competenze loro riconosciute dal regolamento dell'autonomia, D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275, relativamente all'impiego ottimale delle risorse professionali loro assegnate.

Una nuova cultura per governare

Il nuovo contesto costituzionale e istituzionale ed i processi in atto fanno emergere con tutta evidenza la necessità che tutti i soggetti costituenti la Repubblica siano dotati di una classe dirigente formata e capace di interpretare e governare il cambiamento.

Il nuovo quadro richiede il superamento di una visione parziale e limitata dell'esercizio dei compiti istituzionali di ciascun soggetto e soprattutto impone l'attivazione di strumenti di cooperazione e di coordinamento per facilitare e semplificare il rapporto tra istituzioni.

Occorre promuovere una nuova cultura fondata sulla leale collaborazione e sul dialogo interistituzionale.

Proposta di materie da trattare in via prioritaria per giungere ad un primo Accordo Quadro tra Regioni e Ministero della Pubblica Istruzione funzionale a garantire l'unitarietà del sistema e l'integrazione dei percorsi, delle risorse e dell'offerta formativa.

La Sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 13 gennaio 2004, interpretando le disposizioni dell'articolo 138 del D.lgs. n. 112 del 1998 e dell'articolo 117 della Costituzione, riconosce allo Stato il compito di fissare norme generali, livelli essenziali delle prestazioni e principi fondamentali e alle Regioni, tra l'altro, la competenza di programmazione della rete scolastica e, di conseguenza, quella della distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, competenza strettamente connessa alla precedente.

Le Regioni pertanto si propongono - nell'ambito delle norme vigenti, della Sentenza citata e dell'art. 28, comma 4, del D.lgs n. 226/05 - di avviare la graduale predisposizione di norme legislative coerenti alle nuove competenze e di una struttura organizzativa autonoma.

Tale struttura regionale, al fine di realizzare una migliore distribuzione e utilizzazione delle risorse e di evitare inutili aggravii di spesa, dovrà essere costituita tramite il trasferimento del personale e delle strutture dell'attuale organizzazione periferica del MPI (Ufficio scolastico regionale e CSA provinciali) che deve progressivamente essere integrata nella struttura regionale. Le

Regioni, in tale ottica, potranno avvalersi, in via transitoria e sulla base di appositi accordi con il Ministero, delle strutture periferiche del MPI, fino alla loro completa riorganizzazione.

Dare pratica attuazione alla Sentenza della Corte Costituzionale sopra citata assume le caratteristiche non tanto di un mero passaggio di funzioni e consegne, quanto piuttosto di un processo graduale. In un'ottica di continua e funzionale collaborazione tra le strutture periferiche dello Stato, in vista del loro trasferimento alle Regioni, tale processo deve consentire all'Amministrazione regionale di assumere le competenze finora svolte dallo Stato, assicurando al contempo la continuità dell'efficiente ed efficace gestione del servizio scolastico, a tutela dei diritti degli studenti e delle famiglie.

Le Regioni, consapevoli della rilevanza nazionale delle questioni derivanti dall'attuazione del novellato articolo 117 Cost., assumono l'iniziativa per giungere ad un primo Accordo Quadro tra le Regioni, il Ministero della Pubblica Istruzione e il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali della Presidenza del Consiglio dei Ministri da concludere in sede di Conferenza Unificata, con il quale sono individuate modalità e tempi per il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti assegnati alle Regioni ed agli Enti locali nell'ambito del sistema educativo d'istruzione e formazione. L'Accordo è, anche, funzionale a garantire l'unitarietà del sistema e l'integrazione dei percorsi, delle risorse e dell'offerta formativa.

L'Accordo Quadro si rende indispensabile prima di giungere ad Intese, tra singole Regioni e il Ministero della Pubblica Istruzione, volte a tradurre con concreti atti l'avvio di relazioni fondate sulla leale collaborazione e sul dialogo interistituzionale al fine di realizzare sul territorio le condizioni adeguate ad interpretare i bisogni formativi e a predisporre coerenti modalità, strumenti e servizi per soddisfarli, propedeutiche alla predisposizione degli interventi legislativi e all'adeguata organizzazione istituzionale.

A) Coordinamento ai fini della distribuzione delle risorse professionali

- Risorse professionali

In sede di Accordo Quadro tra il MPI e le Regioni, sono stabiliti i criteri in base ai quali sono assegnate le risorse umane che costituiscono l'organico del personale dirigente, docente e ATA del sistema educativo di istruzione e formazione a livello regionale. A tal fine sarà attivato un tempestivo esame congiunto degli elementi di conoscenza, di carattere scolastico, e dei contesti territoriali, compresi gli indicatori atti a differenziare la distribuzione delle risorse organiche secondo i bisogni formativi e le specificità dei territori. Sia per quanto riguarda la dotazione ripartita in via generale e ordinaria, sia quella eventualmente ripartita in via perequativa e per esigenze eccezionali, saranno inoltre stabilite le modalità con le quali il MPI, cui resta la competenza sul

reperimento delle risorse umane, potrà soddisfare, e in quale misura, le richieste delle singole Regioni.

Le Regioni, una volta determinate e assegnate dal livello nazionale le risorse professionali ripartite per singoli contesti regionali, procedono alla determinazione dei criteri di assegnazione del personale alle istituzioni scolastiche relativamente alla scuola dell'infanzia, al primo ciclo di istruzione e al secondo ciclo di istruzione. I criteri terranno conto delle caratteristiche dei territori, dei fabbisogni di formazione, dei flussi della domanda (tendenze, passaggi, rientri, dispersione) e degli andamenti socio-economici rilevati.

Sui processi di riorganizzazione saranno sentite le OO.SS. rappresentative delle categorie di personale interessato, anche al fine della piena valorizzazione delle risorse professionali e per favorire la loro partecipazione.

Le Regioni esercitano le funzioni attribuite nel rispetto delle norme che disciplinano attualmente il rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici, dei docenti e del personale ATA e dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

- Programmazione dell' offerta formativa

Le Regioni, in relazione alle proprie competenze organizzative sulla determinazione della rete scolastica, provvederanno alla pianificazione territoriale delle istituzioni scolastiche autonome, procedendo a periodiche modifiche del piano di dimensionamento delineato in prima attuazione dal D.lgs. 233 del 1998, a norma dell'articolo 21 della Legge n. 59/97. Le Regioni, nell'esercizio delle proprie funzioni in materia di programmazione dell'offerta formativa, procederanno alla determinazione e all'attribuzione alle singole Istituzioni scolastiche autonome delle diverse tipologie di percorsi di istruzione e formazione, ritenute più coerenti con i fabbisogni formativi e le specificità della realtà territoriale.

A tal fine, nell'Accordo Quadro, il MPI e le Regioni si impegnano allo scambio di tutti i dati, in possesso di tutte le amministrazioni, funzionali alla gestione delle dotazioni organiche relative ai dirigenti scolastici, ai docenti e al personale ATA nonché quelli relativi alla frequenza degli studenti. Misure opportune saranno adottate per il reperimento, la gestione e l'utilizzazione dei dati, che saranno acquisiti in relazione alle disposizioni di legge sulla costituzione dell'anagrafe informatizzata degli studenti.

- Strutture e servizi funzionali allo svolgimento delle competenze da parte delle Regioni e degli Enti Locali

Le competenze sull'organizzazione della rete scolastica e sulla distribuzione delle risorse professionali trasferite alle Regioni comportano, per il loro concreto esercizio, la necessità di avviare l'applicazione delle norme sul passaggio alle Regioni del personale amministrativo statale. Tale processo richiede l'individuazioni di criteri concordati per la determinazione delle quote e

dei profili professionali, nel rispetto dei CCNL e nell'ambito di proficue relazioni sindacali.

Le Regioni e il MPI assicurano la loro piena collaborazione per rendere più efficaci i rapporti e per garantire l'erogazione di servizi di supporto e sostegno, ad elevato livello qualitativo, alle istituzioni scolastiche autonome, anche collegate in rete, al fine di tradurre in concrete iniziative le politiche scolastiche sul territorio, tenendo conto delle determinazioni assunte dalle Autonomie Locali.

B) Coordinamento ai fini della distribuzione delle risorse economiche

Alla luce del Titolo V della Costituzione e in funzione della sottoscrizione dell'Accordo Quadro, in sede di Conferenza Unificata saranno avviati gli approfondimenti relativi all'allocazione delle risorse finanziarie destinate all'istruzione entro cui si esercitano le autonome competenze del legislatore nazionale e di quello regionale e per individuate le modalità con cui si articolerà il finanziamento della spesa pubblica per l'istruzione affidata alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni.

Si avvierà, inoltre, sulla base di indicatori e dati rilevati a livello nazionale, l'esame congiunto della distribuzione della spesa tra Stato, Regioni, Enti locali e famiglie e la rilevazione dei costi e degli impatti sulle condizioni di erogazione e di funzionamento del servizio educativo di istruzione e formazione.

C) Coordinamento ai fini della definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni

Nell'ottica dell'attuazione del Titolo V della Costituzione, l'Accordo Quadro tra Stato e Regioni è volto, innanzi tutto, all'individuazione dei processi e delle modalità per la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e dei relativi standard quali-quantitativi relativamente agli elementi giuridico-formali, ai servizi primari e aggiuntivi e agli elementi e indicatori di organizzazione, di funzionamento, di costo, di processo e prodotto delle istituzioni scolastiche e formative.

Successivamente alla formulazione delle ipotesi, le norme regolamentari per le modalità di accertamento del rispetto dei LEP saranno oggetto di Intesa con la Conferenza Permanente, affinché il servizio di istruzione e formazione risponda ai principi di adeguatezza e universalità.

In tale ambito, nell'Accordo Quadro, si individueranno le procedure per la predisposizione di un modello di coordinamento delle attività e dei servizi di valutazione a livello nazionale, regionale e territoriale (province, comuni, istituzioni scolastiche e formative, centri per l'impiego), in raccordo con l'INVALSI, attraverso intese anche finalizzate alla predisposizione di linee guida, da definire in sede di Conferenza Unificata.

Ulteriori materie oggetto di coordinamento interistituzionale

Altre importanti questioni, correlate alla qualità del sistema educativo e delle condizioni di erogazione del servizio di istruzione e formazione, sono da affrontare con spirito di raccordo interistituzionale e collaborazione.

La messa in sicurezza degli edifici scolastici

Tra le materie di significativa rilevanza e urgenza rientra quella relativa alla messa in sicurezza degli edifici scolastici per la quale è urgente definire il quadro delle responsabilità e degli interventi finanziari, da quantificare e imputare nel bilancio dello Stato e in quelli delle Autonomie Locali. Occorre a tal fine una vasta azione di coordinamento tra Comuni, Province e Regioni e tra queste e i Ministeri competenti, per dare seguito alle Intese sancite in Conferenza Unificata e per realizzare con criteri di efficienza le opere per le quali sono stati già previsti i finanziamenti o per quelle su cui devono essere reperite le ulteriori risorse economiche. È necessario inoltre, in un quadro nazionale di programmazione, procedere alla riconsiderazione dei criteri di ripartizione dei fondi e alla semplificazione delle norme e allo snellimento delle procedure, nel rispetto della totale trasparenza, al fine di garantire la qualità e la piena sicurezza degli interventi.

Attuazione del Titolo V della Costituzione e ordinamenti scolastici

Ulteriori questioni, particolarmente complesse, sono da affrontare in relazione ai processi e alle procedure finalizzate all'attuazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione che attengono sia alle materie che in via prioritaria sono state individuate (distribuzione delle risorse professionali e delle risorse economiche, definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni), sia alle problematiche afferenti agli ordinamenti del sistema educativo, con particolare riferimento agli interventi di rimodulazione dei tempi di attuazione del secondo ciclo del sistema educativo, anche in considerazione della proroga di ulteriori 18 mesi per apportare modificazioni ai decreti legislativi attuativi della legge di delega 53/2003.

Le Regioni, al fine di un approfondito esame del complesso delle materie e nel rispetto delle competenze e responsabilità riconosciute ai vari livelli di governo, sia nazionale che locale, prima dei passaggi istituzionali in Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e in Conferenza Unificata, ravvisano la necessità della costituzione di appositi tavoli tecnici ai quali sembra opportuno prevedere la partecipazione anche del Dipartimento Affari Regionali e Autonomie Locali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.