



II Congresso FLC CGIL

Seminario pregressuale *Federalismo e settori pubblici della conoscenza* Firenze, 30 marzo 2010

II Federalismo: Stato e Regioni a sostegno della scuola di Alfonso Rubinacci, *Esperto sistemi formativi - Tecnostruttura*

Sta avendo una visibile concretezza la possibilità di dare applicazione alla riforma del Titolo V della Costituzione con la condivisione in sede tecnica, lo scorso 22 gennaio, presso la Conferenza Unificata dell'Accordo Quadro tra Governo, Regioni, province, Comuni e comunità montane.

Ci troviamo di fronte ad un testo che è un risultato frutto del lavoro congiunto delle Regioni, del Muir, del Mef e delle autonomie locali. Vi è stata grande disponibilità al confronto e, cosa non frequente, a cambiare opinione su aspetti significativi.

Il quadro costituzionale del sistema educativo

Il quadro normativo riferito agli ambiti riconducibili al "concetto" di "norme generali", delineato già dagli artt. 33 e 34 della Costituzione, è completato dall'art. 117 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che disegna una nuova geografia dei poteri. Allo Stato è riconosciuta la competenza esclusiva "sulle norme generali sull'istruzione" e sulla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, secondo comma lettera n) e m). È attribuita, inoltre, allo Stato la determinazione di *principi fondamentali* nelle materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma).

Ma non è più solo lo Stato ad avere poteri e responsabilità.

Alle Regioni, oltre alla *potestà legislativa esclusiva sull'istruzione e sulla formazione professionale* (art. 117, terzo comma), è riconosciuta la *potestà legislativa concorrente in materia d'istruzione* sulla quale insistono sia lo Stato (con i principi fondamentali) sia le Regioni (con le norme di dettaglio).

Il titolo V e l'Accordo quadro

L'Accordo Quadro aprirà una fase di confronto che contrassegnerà la costruzione dell'intero sistema educativo. Da una parte occorre superare il centralismo gestionale del sistema scolastico che non è più in grado di garantire agli studenti l'uguaglianza degli esiti formativi su tutto il territorio, come evidenziato da indagini nazionali ed internazionali. Dall'altra va evitato il rischio che il federalismo, soprattutto quello fiscale, allarghi la distanza tra aree geografiche se non preceduto da una puntuale ripartizione delle funzioni tra lo Stato e le Regioni ed i diversi Enti Locali e

dall'indicazione dei criteri di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dalla valutazione dei costi dell'operazione

Obiettivo principale dell'Accordo Quadro è quello di definire i contenuti delle potestà delle Regioni su due ambiti. Il primo è quello della distribuzione delle risorse umane nell'ambito della programmazione dell'offerta d'istruzione e formazione e della rete scolastica. Il secondo è riferito alla gestione regionale del servizio scolastico e formativo secondo criteri che devono garantire l'unitarietà del sistema educativo.

L'Accordo prevede che sia predisposto il testo unico di riassetto della normativa statale in materia d'istruzione che, dunque, riguarderebbe le norme generali, i principi fondamentali e i criteri di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Le Regioni hanno assunto l'impegno di dotarsi di una specifica legge regionale per dare concretezza operativa ai contenuti della proposta di Accordo Quadro ed alle ricadute dei successivi DPCM di trasferimento delle funzioni amministrative e delle connesse risorse umane, finanziarie e strumentali.

È indubbio che la questione più delicata e complessa è senz'altro quella che riguarda il personale della scuola.

Si tratta di conciliare le garanzie costituzionali della libertà d'insegnamento, delle pari opportunità formative, di omogeneità di requisiti di accesso alla professione docente e di mobilità sull'intero territorio nazionale, solo per fare alcuni esempi, e la flessibilità della gestione in relazione alle esigenze del territorio, alla rete scolastica, alle politiche di sviluppo dell'istruzione a livello regionale.

L'Accordo Quadro ha fissato alcuni punti fermi e compatibili per garantire, tutelare e dare sicurezze al personale della scuola. Quattro le principali decisioni:

- la prima riguarda la gestione del servizio d'istruzione. È riconosciuta la responsabilità della gestione alle scuole dell'autonomia, che applicano direttamente le norme generali statali a garanzia dell'unitarietà del sistema d'istruzione; mentre l'organizzazione e la programmazione sul territorio è realizzata dagli enti locali in conformità a leggi regionali emanate anche in attuazione dei principi fondamentali dallo Stato;
- la seconda decisione riguarda la gestione del personale dirigente, docente ed ATA. È stato ipotizzato il passaggio alle dipendenze funzionali delle Regioni e degli enti locali del personale statale esclusivamente per quanto attiene alla programmazione e distribuzione territoriale; la *titolarità del rapporto di lavoro* del personale della scuola rimane allo Stato;
- la terza decisione riguarda l'esatta ampiezza della *dipendenza funzionale*. È escluso in ogni caso un doppio livello di dipendenza del personale. La dipendenza funzionale consiste semplicemente nella responsabilità delle Regioni di attribuire/distribuire il personale "in funzione" ed in coerenza dell'offerta formativa programmata sul territorio. Una responsabilità che è però esercitata con criteri e parametri definiti con norma di carattere generale, quindi, con margini abbastanza ristretti.
- la quarta decisione è una conferma dei contenuti della *dipendenza organica dallo Stato*. Rimangono allo Stato, ad esempio: lo stato giuridico, la definizione dei criteri di accesso nel ruolo ed è mantenuto sia il livello di contrattazione nazionale sia il diritto alla mobilità sull'intero territorio nazionale.

Il Federalismo fiscale e il sistema educativo

Altro punto cruciale è la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La riforma costituzionale ha sancito la competenza concorrente della Regione per il settore istruzione, ma la definizione del livello essenziale per il settore istruzione è compito dello Stato e va definito con legge.

La determinazione dei livelli essenziali è fondamentale per l'elaborazione (entro 2 anni) del decreto legislativo attuativo della legge 42 sul federalismo fiscale che deve contenere *“la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni”*.

Occorre prestare molta attenzione a come verranno declinati i livelli essenziali perché la legge 5 maggio 2009, n. 42 definisce un modello di finanziamento integrale dell'attività regionale volta al rispetto dei livelli essenziali relativi a sanità, assistenza, istruzione e trasporti e contiene puntuali riferimenti anche in tema d'istruzione.

L'articolo 8 prevede, infatti, che *“nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'Intesa Stato-Regione sull'istruzione”* si provvederà al finanziamento per le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni *che* per quanto riguarda l'istruzione sono quelle volte allo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alla Regioni dalle leggi vigenti.

Le *“aree”* di prestazioni obbligatorie, a titolo indicativo per il settore istruzione, dovrebbero riguardare i livelli essenziali che consentono l'accesso nel sistema, garantiscono l'erogazione del servizio d'istruzione *“statale”* su tutto il territorio nazionale, fissano l'orario minimo annuale, stabiliscono i criteri e i requisiti per l'accesso nel ruolo del personale docente, dirigente e Ata.

Il federalismo scolastico e l'autonomia delle istituzioni scolastiche

In questo processo di attuazione del federalismo scolastico, gli elementi strutturali e funzionali dell'istruzione si collocano in un contesto che è già caratterizzato dall'autonomia delle istituzioni scolastiche, che però solo con la riforma del Titolo V assume rilievo costituzionale.

Come l'autonomia, anche il federalismo ed il decentramento istituzionale, elementi di una profonda trasformazione generale, hanno definito un nuovo quadro normativo e nuove regole di convivenza tra lo Stato centrale e le autonomie locali.

Occorre adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un sistema decentrato che richiede forte capacità gestionale e organizzativa dei contesti istituzionali locali.

Tutto ciò sembra offuscare le domande principali.

Vi è da chiedersi in primo luogo quali i vantaggi e i rischi di una riforma che incide in profondità sui comportamenti di una pluralità di soggetti istituzionali ed in secondo luogo come la nuova disciplina costituzionale potrebbe contribuire a contenere le difformità territoriali degli esiti formativi.

Organizzazione del Ministero e competenze regionali

Si pone innanzitutto una seria questione di *“riconfigurazione”* di responsabilità istituzionali, politiche, amministrative.

Forse è proprio l'amministrazione centrale quella che deve assumere un ruolo diverso. Non ha più compiti di gestione, da svolgere formalmente in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, eppure deve essere il garante dell'unità e della coerenza del sistema.

La sua è un'azione di coordinamento che deve consentire di armonizzare le azioni delle singole componenti che entrano in gioco e di monitoraggio sulle strutture e sulle attività, anche per un controllo *ex post* del rispetto degli *standard* e dei livelli essenziali delle prestazioni.

Si tratta, in definitiva, di porre le basi per costruire un *“sistema nazionale di istruzione”*, che, globalmente intesa, realizza un disegno integrato di produzione del servizio pubblico.

Sulla base delle norme generali sul sistema d'istruzione, le Regioni provvedono ad adottare una propria legislazione su materie che interessano molto da vicino la *“vita”* e l'attività delle scuole.

Sono materie che toccano le leve del governo a livello territoriale del sistema dell'istruzione, soprattutto quelle che si riferiscono:

- alla programmazione della rete scolastica e dell'organizzazione del servizio;
- al monitoraggio e sviluppo delle istituzioni scolastiche autonome;
- alla gestione e amministrazione delle risorse umane e finanziarie.

La sfida del federalismo: opportunità e rischi

Certo sul federalismo non bisogna lasciarsi confondere da domande mal poste, come quella di interrogarsi su di chi è la scuola, da chi dipenderà la scuola, chi la influenzerà, se i nuovi soggetti siano davvero pronti ad accogliere la prospettiva di governarla.

È evidente che la scuola abbia bisogno di un cambiamento, non solo ordinamentale e didattico, ma anche organizzativo e amministrativo.

Una buona domanda, perciò, è quella che interroga Stato e Regioni su cosa e come possono fare per la scuola, su quanto e come la ritengono una priorità nazionale e locale.

In fondo, l'attenzione sul federalismo serve proprio a rendere più esplicita questa domanda e più concrete e visibili le decisioni e le risposte che Stato e Regioni saranno in grado di dare alla scuola.

Certamente il nuovo scenario pone il problema sia del potenziamento e della valorizzazione del personale dirigente e docente sia della dotazione di infrastrutture materiali ed immateriali.

Conclusione

L'approvazione dell'Accordo determinerà la necessità di individuare gli attuali livelli di esercizio delle competenze in tema di istruzione negli ambiti istituzionali territoriali, perché le situazioni normative, organizzative possono essere molto diversificate.

La sfida è quella di delineare un sistema d'istruzione che sia meno complicato e più partecipato nella gestione, perché dovrà affrontare nuove e più complesse sfide educative.

Ma pensare che questo possa accadere automaticamente, ridisegnando solo i confini delle competenze e delle relative funzioni dei vari soggetti e di vari organi, potrebbe portare a cambiamenti formali e non sostanziali.

Di questo la scuola non ha bisogno; ha bisogno piuttosto che tutti i soggetti credano e investano nella sua fondamentale funzione sociale e cambino finalmente le condizioni in cui oggi si trova ad operare.