

Pubblichiamo questo significativo articolo di Domenico Sugamiele, a commento del documento “Attuazione del Titolo V della Costituzione per il settore istruzione, Master Plan delle azioni” elaborato dalla IX Commissione Istruzione lavoro, ricerca e Innovazione del Coordinamento delle Regioni. L’analisi proposta porta inevitabilmente a concludere che la direzione verso la quale sta andando il nostro sistema istruzione non è certo quello di un decentramento responsabile. E con la stessa volontà delle Regioni.

L’autonomia senza responsabilità

di **Domenico Sugamiele**

da **Nuova Secondaria n. 5** – 15 gennaio 2007

Nella scorsa Legislatura il dibattito sulla riforma del sistema di istruzione è stato accompagnato da accese polemiche e scontri istituzionali. Polemica che è stata rovente anche quando il processo di concertazione, previsto dal decreto del secondo ciclo agli articoli 27 e 28, apriva, di fatto, la fase di transizione per la definizione delle competenze e delle responsabilità istituzionali tra Stato e Regioni, in conformità al nuovo assetto istituzionale previsto dal Titolo V della Costituzione e della Sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2003¹. La maggioranza delle regioni, in sede di Conferenza Unificata, si è rifiutata perfino di votare i due articoli separatamente dal resto del decreto legislativo. Richiesta avanzata dal Governo come segnale di apertura di dialogo e di avvio di una fase di sperimentazione che legasse riforma e processi di innovazione.

Oggi è chiaro perché le regioni si sono opposte. Sono contrarie all’autonomia delle scuole e al principio di responsabilità che il processo di federalismo comporta. Per sincerarsene basta leggere il documento “Attuazione del Titolo V della Costituzione per il settore istruzione, Master Plan delle azioni” elaborato dalla IX Commissione Istruzione lavoro, ricerca e Innovazione del Coordinamento delle Regioni.

Il documento prevede che «la dipendenza giuridico-economica del personale della scuola rimane allo Stato, con attribuzione della dipendenza funzionale alle Regioni» (sottolineato mio). Una prima osservazione

riguarda il significato di “dipendenza funzionale” del personale. Se il personale non dipende funzionalmente dalle scuole autonome viene a mancare il presupposto fondamentale dell’autonomia delle istituzioni scolastiche stesse e lo stesso principio della libertà di insegnamento, ricadendo in un neo centralismo regionale piuttosto che statale. Una seconda osservazione riguarda la dipendenza giuridico economica. In merito a ciò vale la pena riportare un commento di A. Pajno, attuale sottosegretario al Ministero dell’Interno e uno dei più ascoltati estensori della legge 59 e della riforma costituzionale, alla citata pronuncia della Corte. Egli afferma che «la sentenza della Corte rompe la linea di continuità fra appartenenza ai ruoli statali del personale e gestione del medesimo” e che “in prospettiva, vi è comunque, la regionalizzazione del personale della scuola, e cioè il passaggio di tale personale ai ruoli regionali, unitamente alle risorse finanziarie allocate sul bilancio dello Stato, che lo riguardano, .. purché venga garantita la possibilità a tutti gli insegnanti di svolgere la propria attività di insegnamento su tutto il territorio nazionale»² (sottolineato mio). È inequivocabile che ciò contrasta profondamente con il documento delle regioni.

¹ Si veda, D. Sugamiele, *Alla Regione la gestione dei docenti* Reclutamento e ruolo regionale dei docenti (commento alla Sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 2004) in Nuova Secondaria n. 6, Febbraio 2004.

² A. Pajno, *Costruzione del sistema di istruzione e “primato” delle funzioni amministrative*, commento alla Sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 2004 sulla pronuncia di incostituzionalità dell’art. 22, comma 3 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge Finanziaria 2002), in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2004.

Nel documento delle regioni si avanza, quindi, un nuovo modello, non scritto, di federalismo e di autonomia scolastica. Le regioni attueranno il Titolo V come istituzioni "irresponsabili". Esse riservano a se stesse le funzioni relative alla programmazione, al monitoraggio e alla valutazione, attribuendo i compiti di *gestione ai livelli territoriali più prossimi all'utenza* (Province e Comuni), nel rispetto (bontà loro) dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Ma di quale autonomia si parla se la gestione è demandata ad altri soggetti istituzionali? Non certo quella delineata dall'art. 21 della legge 59/97 che, prima della modifica del Titolo V, prefigurava

la scomparsa di tutte le strutture intermedie di gestione, in primis dei Provveditorati. In estrema sintesi le regioni decidono l'offerta di istruzione, la quantità di risorse umane finanziarie da impiegare, e trasferiscono il conflitto a livello di amministrazione statale. E, in questo modello, le scuole eseguono le direttive regionali e lo Stato paga a piè di lista. Come diceva il grande Totò: e io pago! Tuttavia possiamo stare tranquilli perché nel documento si legge anche che: *«l'intero processo di trasferimento di competenze alle Regioni dovrà essere caratterizzato dalla valorizzazione delle relazioni sindacali»*. E l'autonomia (sindacale) è "salva".

IX Commissione Istruzione lavoro, ricerca e Innovazione

Master Plan delle Azioni

Attuazione del Titolo V della Costituzione per il settore istruzione -

La IX Commissione Istruzione lavoro, ricerca e Innovazione, nella riunione dello scorso 9 novembre 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 sono 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.

Le Regioni, nell'esercizio delle nuove competenze, dovranno porsi l'obiettivo di dare attuazione alla prospettiva di sussidiarietà 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 del leale collaborazione*:

1. *Proposta condivisa tra le Regioni* relativamente all'oggetto, ai tempi, agli strumenti e alle modalità del trasferimento, che dovranno essere gradualità, 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 di 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;**
 - 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 concordati con le stesse Regioni.

La IX Commissione 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 15 novembre 2006