

Bozza di Intesa Stato-Regioni in materia di istruzione

Lo scorso 9 ottobre, la Conferenza delle Regioni ha approvato un documento che contiene una **“Proposta di intesa tra lo Stato, Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano concernente l’attuazione del Titolo V in materia di istruzione”**.

Questo è il testo integrale del documento.

Proposta per l’intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano avente ad oggetto:

1. finalità, tempi e modalità di attuazione del Titolo V, parte II, della Costituzione, per quanto attiene alla materia istruzione;
2. sperimentazione di interventi condivisi tra Stato e Regioni per la migliore allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche al fine di elevare la qualità del servizio.

PREMESSA

La presente intesa tra Stato e Regioni mira alla ricomposizione delle funzioni inerenti all’istruzione e alla istruzione e formazione professionale in un quadro nel quale i poteri e gli strumenti che spettano a ciascuno dei soggetti si coordinano per realizzare il fine comune del governo del sistema formativo.

Ricomporre le funzioni significa non preoccuparsi tanto della divisione “compartimentale” delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti, quanto della capacità del sistema di cooperare per realizzare il comune obiettivo, attraverso il coordinamento di azioni e percorsi e il perseguimento del successo di ciascuno di essi.

L’Intesa intende dare la garanzia dell’unitarietà del sistema nazionale. È questo un dovere giuridico e un vincolo istituzionale, che deriva direttamente dai principi fondamentali della Costituzione, la quale nel Titolo secondo, all’articolo 33, che deve oggi essere reinterpretedo e coordinato col il nuovo Titolo V, ma non può essere dimenticato, affida alla Repubblica – e quindi a ciascuno degli Enti che la compongono – sia la determinazione delle “norme generali sull’istruzione”, sia l’istituzione di “scuole statali per tutti gli ordini e gradi”.

In questo quadro le Parti riconoscono che occorre fare grande chiarezza in merito ai diritti e agli obblighi di ciascuno degli Enti istituzionali: l’unitarietà del sistema nazionale è infatti la risultante dell’esercizio dei poteri e dell’assolvimento degli obblighi che l’ordinamento attribuisce a ciascuno. Ne discende che lo Stato, a fronte del suo potere di programmazione generale finanziaria, di indirizzo generale e di controllo avrà il diritto-dovere di dettare le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali e di controllarne l’attuazione; le Regioni avranno il diritto di dettare la legislazione concorrente; le Regioni e gli EELL, nel rispetto dei principi di adeguatezza e differenziazione, assolveranno alla funzione organizzativa; le scuole, nella loro autonomia, provvederanno a fornire il servizio.

A fronte di tali poteri le Parti riconoscono comunque che esistono obblighi ben precisi: lo Stato dovrà garantire le risorse necessarie all’esercizio delle funzioni e per l’attuazione degli obiettivi stabiliti a livello nazionale e le Regioni e le Autonomie locali dovranno garantire il raggiungimento degli obiettivi.

Solo dalla chiarezza su tali premesse le Parti ritengono che possa essere organizzato un sistema nel quale tutte le energie siano incanalate per la realizzazione di obiettivi unitari e condivisi, evitando il rischio di frantumazioni.

Altrettanto chiaramente le Parti ritengono che si deve affermare in premessa che il metodo sul quale deve fare perno l'azione di tutti i protagonisti è quello della leale collaborazione, in base al quale tutte le decisioni di indirizzo debbono comunque essere condivise.

A tutti i soggetti istituzionali deve inoltre essere garantita libertà quantomeno di sperimentazione di soluzioni proprie da ricondurre ad unità in sede nazionale, secondo criteri di flessibilità e di corrispondenza alle diverse situazioni territoriali.

L'autonomia delle Istituzioni scolastiche deve costituire il quadro nel rispetto del quale le istituzioni locali, regionali e nazionali programmano e attuano i loro interventi. Tale autonomia, deve raggiungere la sua massima possibile espansione e deve costituire sul territorio l'ossatura di reti formative sempre più vicine alle realtà locali e garanti dell'efficienza del sistema educativo.

Al fine di verificare costantemente l'adempimento dei reciproci obblighi, le Parti si impegnano a far sì che tutta l'attuazione dell'Intesa sia monitorata da un apposito gruppo costituito in sede di Conferenza Stato-Regioni.

OBIETTIVI

La presente intesa persegue i seguenti obiettivi:

- individuazione dei tempi e dei modi per il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali alla luce dei nuovi criteri costituzionali di riparto della funzione legislativa in materia di istruzione;
- fissazione dei tempi e delle modalità per il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle nuove funzioni e del collegamento tra tale trasferimento e la data di inizio dell'esercizio delle nuove funzioni;
- congruente definizione dei tempi e dei modi di ridefinizione dell'amministrazione scolastica periferica;
- modulazione del raggiungimento degli obiettivi secondo diverse velocità, dipendenti dallo stadio dell'organizzazione regionale;
- definizione di condizioni e modalità per la attuazione della sperimentazione di cui all'articolo 2, commi 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per l'anno 2008).

AMBITI ED OGGETTI

Fermi restando gli obiettivi descritti, l'Intesa comprende cinque capitoli destinati, rispettivamente, ai seguenti ambiti ed oggetti:

A) criteri interpretativi per la ripartizione della funzione normativa;

B) allocazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale;

C) ripartizione delle risorse umane, strumentali ed economiche;

D) organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema formativo (con ciò intendendosi il sistema composto dall'istruzione e dall'istruzione e formazione professionale);

E) adattamento attraverso opportune procedure al nuovo quadro istituzionale delle regole sui rapporti di lavoro e sulle relazioni sindacali;

F) attuazione della sperimentazione di cui all'articolo 2, commi 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per l'anno 2008).

Relativamente a tali ambiti ed oggetti **LE PARTI CONCORDANO** nel ritenere che:

A) ripartizione della funzione normativa

Posto che l'elemento di differenziazione tra principi fondamentali e norme generali risiede nel fatto che queste ultime, a differenza dei primi, esauriscono in se stesse la propria operatività, ovvero possiedono carattere precettivo diretto; che pertanto la loro adozione è giustificabile solo in presenza di esigenze di carattere unitario non perseguibili utilmente a livello locale, neppure all'interno di un quadro di principi fondamentali della materia:

a) le norme generali sull'istruzione regolano in particolare i seguenti ambiti:

1. definizione, limiti, contenuti ed organi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche;
2. ordinamenti scolastici (tipologia e durata dei corsi di istruzione primaria, secondaria e post-secondaria; monte ore annuo; modalità di passaggio tra i diversi ordini di scuola e tra sistema di istruzione e sistema di istruzione e formazione professionale);
3. carriera degli studenti;
4. obbligo di istruzione; esami di Stato e condizioni, regole e procedure per il rilascio dei titoli;
5. criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica;
6. valutazione del sistema di istruzione;
7. regole di reciproco riconoscimento dei titoli di studio all'interno della UE e con i paesi extra UE;
8. individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni;
9. modalità di esercizio delle funzioni di verifica e controllo sul raggiungimento dei livelli individuati;
10. criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e ATA;
11. criteri di massima di distribuzione del personale e delle risorse tra le scuole;
12. modalità di esercizio del potere sostitutivo;
13. diritti ed obblighi delle scuole non statali e paritarie ai sensi della Legge 62/2000

b) i principi fondamentali comprendono i seguenti ambiti:

1. libertà dell'insegnamento;
2. sviluppo dell'autonomia scolastica;
3. libertà di accesso all'istruzione e alla formazione su tutto il territorio nazionale;
4. pari opportunità tra i generi;
5. azioni positive per compensare gli svantaggi derivanti da handicap e da diverse origini etniche e culturali;
6. diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.
7. requisiti minimi per il funzionamento degli istituti scolastici;

c) i livelli essenziali delle prestazioni devono essere individuati:

1. a partire dalla definizione delle prestazioni;
2. secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità, che deve essere progressivamente garantita su tutto il territorio nazionale fino al raggiungimento di livelli ottimali;
3. con modalità che coinvolgano tutti gli attori della scuola.

Nella loro azione regolatrice tanto lo Stato quanto le Regioni dovranno impegnarsi a semplificare la rispettiva normazione, a chiarire i livelli di responsabilità, ad evitare duplicazioni, ad attribuire le funzioni gestionali ed amministrative ed il servizio pubblico agli Enti locali, riservandosi esclusivamente quelle che concernono l'indirizzo, la programmazione generale ed il controllo, prevedendo comunque anche in tal caso il coinvolgimento degli enti locali.

Ciò premesso e ferma restando l'autonomia del legislatore, le Parti concordano sulla opportunità che le norme statali (norme generali, principi fondamentali e criteri per la definizione dei livelli essenziali) sull'istruzione vengano raccolte in un unico testo per renderne più agevole la comprensione e l'applicazione e per evitare inutili contenziosi.

B) allocazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale

a) lo Stato si impegna ad adottare i D.P.C.M. previsti dal D.Lgs. n. 112 del 1998; per la parte non coperta dalle previsioni del D.Lgs. n. 112 del 1998 il Governo si farà promotore di un disegno di legge per l'approvazione del quale chiederà al Parlamento un esame quanto più accelerato possibile;

b) le Regioni si impegnano per la produzione di una propria normazione organica nell'ambito ed a completamento delle disposizioni dello Stato, specificamente in materia di:

1. forma, livelli e organismi di governo territoriale;
2. programmazione dell'offerta di istruzione e formazione sul territorio regionale, ivi compresa la funzione di organizzazione della rete scolastica;
3. interrelazioni e collaborazione tra istruzione e istruzione e formazione professionale;
4. forme di rappresentanza e partecipazione dei diversi soggetti dell'istruzione e formazione professionale e della formazione professionale a livello locale e regionale;
5. interventi di supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche;
6. criteri di assegnazione del personale alle scuole;
7. rapporti tra le istituzioni scolastiche e i soggetti del territorio che hanno interesse ad operare nel campo dell'istruzione e della formazione;
8. servizi a domanda individuale;
9. interventi per il diritto allo studio;
10. orientamento, continuità didattica, attuazione dell'obbligo di istruzione e formazione, azioni per contrastare dispersione e abbandono;
11. eventuali uffici e servizi regionali sul territorio;
12. anagrafe degli studenti;
13. norme di attuazione dei principi fondamentali.

Le parti, peraltro, concordano che condizione prioritaria, determinata dalla sentenza n. 13/04 della Corte Costituzionale, è la definizione – per le Regioni che non hanno ancora proceduto in tal senso – di “una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere” le funzioni amministrative ed il servizio pubblico in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale, “secondo i tempi ed i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche”.

Per poter ottenere il trasferimento dallo Stato delle funzioni e delle risorse in materia di istruzione (non anche di istruzione e formazione professionale, perché già spettanti alle Regioni) è pertanto necessario e sufficiente che le Regioni individuino modalità e strutture idonee ad esercitare le funzioni in materia di istruzione, mentre non è affatto necessario che dettino “un quadro normativo che unifichi in modo organico le disposizioni in materia di istruzione e di formazione professionale a livello regionale”, cioè che dettino una nuova e completa disciplina di tutta la materia.

c) Si concorda in tal senso sulla possibilità di avvalersi del personale degli uffici dell'amministrazione scolastica periferica che saranno trasferiti nella misura necessaria al raggiungimento dell'idoneità operativa e gestionale relativa all'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento, fatto salvo il mantenimento di un presidio per funzioni proprie dello Stato.

C) allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche

a) la assegnazione delle risorse umane, strumentali ed economiche è contestuale alla data di inizio dell'esercizio delle funzioni trasferite;

b) il personale dirigente, docente e ATA della scuola resta alle dipendenze dello Stato, con trattamento giuridico ed economico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto e - sulla base di questa - dalla contrattazione integrativa, ma funzionalmente dipendente dalle istituzioni scolastiche autonome e, per quanto riguarda la programmazione e la distribuzione territoriale, dalle Regioni o dagli Enti Locali;

c) si proporrà una modifica dell'art. 41, 2° comma, D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, prevedendo che il comitato di settore per la contrattazione collettiva nazionale del comparto scuola sia integrato da due rappresentanti designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome;

d) il Comitato di settore rinnovato avrà il compito di avanzare proposte – da immettere nel primo atto di indirizzo successivo alla sua costituzione – di adeguamento della contrattazione del comparto al nuovo assetto istituzionale, in ordine all'introduzione di un livello regionale di contrattazione integrativa alle materie di competenza di questo livello e all'inclusione nella delegazione trattante per la parte pubblica del dirigente regionale competente nonché in ordine al procedimento disciplinare;

D) organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema formativo

È necessario ed urgente progettare e realizzare un sistema unitario di raccolta dei dati, a partire dai livelli regionali e quale sistema integrato degli stessi, che ne consenta l'accesso e l'utilizzo da parte di tutti i protagonisti istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali e istituzioni scolastiche) e che preveda anche la loro partecipazione nella predisposizione dei criteri che lo governano.

E) attuazione della sperimentazione di cui all'articolo 2, commi 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008)

a) l'emanazione dell'Atto di indirizzo ivi previsto, concordato a norma dell'articolo 8 della legge 131 del 2003, è subordinata all'osservanza delle seguenti condizioni:

1. la definizione degli interventi possibili per attuare i miglioramenti di sistema non delinea concretamente nuovi modelli organizzativi, di competenza regionale, ma, essenzialmente, individui obiettivi condivisi;
2. gli ambiti territoriali provinciali siano indicati come preferibili, ma la valutazione dell'ambito ottimale sia rimessa alla valutazione regionale;
3. l'organismo paritetico di coordinamento dell'attuazione di ogni singolo accordo sia istituito dall'accordo stesso, che preveda anche le modalità e le maggioranze con le quali l'organismo si esprime, ovvero sia individuato dall'Accordo tra gli organismi già operanti nella Regione;
4. la programmazione espressa dagli organismi di cui al punto 3 individui al suo interno, anche un sistema di controlli in itinere che consenta di verificare in ogni stadio l'attuazione degli obiettivi;
5. i nuovi modelli organizzativi regionali siano valutati secondo modalità paritetiche da Stato e Regioni in relazione agli obiettivi raggiunti, ai livelli di competenza degli alunni, ai costi sostenuti;
6. le economie eventualmente realizzate possano essere utilizzate nella Regione che le ha prodotte senza che sia necessario prima ridurre gli stanziamenti e dopo riassegnarli.

b) il metodo ispiratore dell'Atto di indirizzo, sul quale deve fare perno l'azione di tutti i protagonisti, è quello della leale collaborazione, in base al quale tutte le decisioni debbono comunque essere condivise e a tutti i soggetti deve essere garantita libertà quantomeno di sperimentazione di soluzioni proprie (siccome previsto dal Regolamento dell'autonomia), da ricondurre ad unità in sede nazionale, secondo criteri di flessibilità e di corrispondenza alle diverse situazioni territoriali;

c) le Parti, inoltre, concordano che:

1. gli Accordi con le singole Regioni sono conclusi secondo una procedura omogenea, concordata in una successiva intesa, che consenta anche verifiche comparative dei risultati;
2. gli Accordi individuano, a partire dalla ricognizione dell'esistente, Regione per Regione, gli obiettivi da raggiungere nel triennio per il miglioramento della gestione del sistema di istruzione (sia che questa faccia capo allo Stato che alle Autonomie) e per la valorizzazione delle esperienze maturate a livello locale, le economie realizzabili e le garanzie per la riallocazione di tali economie nella Regione che le ha realizzate;
3. gli Accordi recepiscono una apposita intesa, che sarà conclusa entro tre mesi dall'adozione dell'atto di indirizzo, relativa alla istituzione di un sistema unitario di raccolta, organizzazione e gestione dei dati, che consenta l'accesso e l'utilizzo degli stessi da parte di tutti i protagonisti istituzionali, ma preveda anche la loro partecipazione nella predisposizione dei criteri che lo governano. Nell'opera di realizzazione del sistema unitario l'intesa prevede che lo Stato e le Regioni mettono a disposizione i sistemi informatici da essi già organizzati e già funzionanti;

4. ciascun Accordo prevede l'istituzione di un organismo paritetico di coordinamento dell'attuazione dell'atto di indirizzo, e ne stabilisce le modalità di funzionamento e le maggioranze con le quali l'organismo si esprime, fermo restando l'eguale peso di Stato, Regioni, Enti locali; in alternativa l'Accordo può individuare un organismo già operante nella Regione al quale affidare il coordinamento dell'attuazione dell'atto di indirizzo, ferma restando la disciplina regionale che ne regola il funzionamento.

5. gli accordi prevedono al loro interno, anche un sistema di controlli in itinere che consenta di verificare in ogni stadio l'attuazione degli obiettivi.

TEMPI DI ATTUAZIONE

1. le Parti si impegnano a dare attuazione alla presente Intesa entro la fine dell'anno 2010;

2. lo Stato si impegna a realizzare la ricognizione delle norme generali e dei principi fondamentali e l'elaborazione dei criteri per il livelli essenziali entro il 31 dicembre 2009;

3. le Regioni si impegnano ad approvare la normativa di organizzazione per la gestione del personale, secondo quanto prescritto dalla Corte Costituzionale, entro il 1° settembre 2009;

4. Ferma restando la data del 1° settembre 2009 per l'avvio dell'esercizio delle funzioni relative alla gestione del personale della scuola secondo quanto prescritto dalla Corte Costituzionale, i D.P.C.M. di completamento del trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle competenze loro attribuite dal D.Lgs. 112/1998 saranno adottati entro il mese di maggio 2009. Entro la medesima data sarà presentato il disegno di legge relativo al trasferimento delle altre funzioni non menzionate dal D.Lgs. 112/1998. Tali strumenti dovranno prevedere una espressa clausola sospensiva del trasferimento nel caso le Regioni non abbiano ancora adottato i necessari strumenti normativi.

PATTUZIONE FINALE

Stato e Regioni si impegnano a verificare congiuntamente i risultati conseguiti e lo stato di realizzazione degli obiettivi della presente Intesa, secondo forme e modalità adeguate di monitoraggio definite entro la data del 31 dicembre 2008

Sulla base delle finalità e dei criteri sopra stabiliti, in rapporto alla definizione ed allo sviluppo del quadro normativo regionale e del settore dell'Istruzione potranno essere concordate modifiche della presente Intesa, relativamente a specifiche o ulteriori soluzioni di allocazione e di riparto delle funzioni e delle risorse.

Roma, 9 ottobre 2008