

Federalismo scolastico, si parte? Sembrerebbe proprio di no!

inviata da Osvaldo Roman

Nei giorni scorsi si è celebrata al Miur una strana cerimonia. E' stata presentata ai sindacati della scuola una nuova Bozza di *“Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano concernente finalità, tempi e modalità di attuazione del Titolo V, Parte II della Costituzione per quanto attiene alla materia istruzione e 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.”*(1)

Già nel titolo del documento si presentano due gravi anomalie che lo rendono praticamente privo di validità.

In primo luogo quella che attribuisce a una funzione della Conferenza Unificata (art.9, comma 2, lettera c) del Decreto legislativo n. 281/1997) la redazione di un documento che invece nel suo complesso, nel testo attualmente sottoscritto, riguarda solo lo Stato e le Regioni. Semmai un documento così concepito avrebbe potuto essere redatto ai sensi dell'art.4 dello stesso Decreto. Non a caso il giorno dopo tale iniziativa si è levata la protesta dell'Anci che ha segnalato la sua estraneità dalla costruzione di detto Accordo.

In effetti il Documento riprende e sintetizza, con alcune correzioni significative che di fatto eliminano parte della materia (ad es. l'edilizia scolastica) riguardante le funzioni che, per l'istruzione, la legislazione vigente (legge 42/2009) e la Costituzione assegnano ai Comuni e alle Province, quello predisposto nel 2010 (2). La Bozza del 2010 era stata infatti formulata con il concorso dei Comuni e delle Province e questa genesi non giustifica l'esclusione degli enti locali da questa ulteriore fase di elaborazione. Ciò a meno che non si tratti di un refuso dovuto ad un infortunio ma di una scelta di carattere centralistico che riduce a due soggetti (Stato e Regioni) l'Intesa per regolamentare il trasferimento di funzioni amministrative.

La seconda anomalia riguarda il riferimento alla sperimentazione che, nel testo della bozza di Accordo, risulta radicalmente modificato rispetto alla formulazione che aveva trovato nel documento del 2010.

Infatti la legge 244/2007, (art. 2, commi 417e seguenti) non viene, correttamente, più richiamata in causa come fonte del potere di sperimentazione, perché ha esaurito la sua validità con l'anno scolastico 2010-2011. Attualmente quindi non è possibile sperimentare un trasferimento di poteri amministrativi se non lo prevede una specifica legge. Ogni istanza di governo può realizzare sperimentazioni nell'ambito delle competenze che le sono attribuite dalla normativa vigente, seguendo le regole previste dai relativi ordinamenti. Si tratta di un grave colpo per l'assessore Aprea che aveva fondato la sua proposta di reclutamento, rinviata di recente alla Corte Costituzionale, proprio su tale

possibilità. In realtà tale norma, del resto mai utilizzata, se non in un' Intesa, tra Formigoni e la Gelmini, fasulla e mai, come tale, entrata effettivamente in vigore in materia di formazione professionale, si riferiva alla razionalizzazione della rete scolastica. Tale sperimentazione era regolata da precise indicazioni e non avrebbe comunque potuto consentire modifiche alle procedure costituzionali previste in materia di trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative statali come quelle riguardanti i concorsi.

La bozza di Accordo presentata al MIUR riprende i 5 obiettivi indicati in quella del 2010. Essi sono:

- **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 nuovi modelli organizzativi.**

Fermi restando gli obiettivi descritti, l'Accordo comprende cinque capitoli destinati, rispettivamente, ai seguenti ambiti ed oggetti (**rispetto alla Bozza del 2010: in grassetto le parti innovative e fra parentesi le abrogazioni**):

“A) Individuazione **condivisa delle competenze normative dello Stato e delle Regioni e articolazione delle funzioni amministrative in materia di istruzione e formazione professionale** (degli ambiti della funzione normativa statale);

B) **Predisposizione delle condizioni per l'esercizio da parte delle Regioni delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici nelle materie dell'istruzione e formazione professionale; trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie;**(conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali nelle materie dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale;)

C) **Riparto delle dotazioni organiche del personale della scuola e dimensionamento della rete scolastica** (trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie;)

D) Organizzazione e gestione **delle banche dati.** (dei dati relativi al sistema educativo (con ciò intendendosi il sistema composto dall'istruzione e dall'istruzione e formazione professionale);

E) Sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, **finalizzati a migliorare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione** (sulla base dei principi e dei criteri stabiliti dalle leggi n. 244/2007 e n. 133/2008.) “

La bozza di Accordo per favorire una individuazione condivisa delle competenze normative dello Stato e delle Regioni e la relativa articolazione delle funzioni amministrative in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale prevede, fra l'altro che le norme statali sull'istruzione (norme generali, principi fondamentali e definizione dei livelli essenziali) vengano raccolte in un Testo Unico.

E' singolare che quando si segnala la necessità di raccordare l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni con i relativi fabbisogni e costi standard si richiami solo la metodologia prevista nel decreto sulle entrate regionali. A questo riguardo il cammino finora realizzato dal federalismo mostra i suoi gravissimi limiti proprio nel settore dell'istruzione.

Esso dovrà subire le necessarie modifiche perché dovranno essere considerati i costi standard e i livelli essenziali per l'edilizia scolastica, quelli relativi alle funzioni trasferite con il Decreto 112/98 e quelli che secondo l'art 8 comma 2 della legge 42/2009 dovranno riguardare le nuove funzioni amministrative che saranno indicate nell'Accordo raggiunto (la prossima Bozza) in sede di conferenza unificata.

E' da considerare positivamente che la Bozza in materia di razionalizzazione della Rete scolastica si adegui pienamente alla recente sentenza n.147 della Corte Costituzionale superando ogni riferimento alle intese da raggiungere su tale materia in sede di Conferenza Unificata, puntando direttamente, ferme restando le competenze statali sulla determinazione degli organi, alla normazione Regionale.

Quello che é importante valutare in questa sede, più che i contenuti delle funzioni amministrative da trasferire, sono le modalità di realizzazione dei previsti trasferimenti.

Mi sembra che da questo angolo visuale l'attuale testo di Accordo sia completamente da cestinare.

Infatti esso, per dare piena attuazione al Titolo V, propone di adottare le

procedure legislative previste dall'articolo 7 della legge n. 131 del 2003. Ma tale legge, come vedremo, non risulta attualmente più utilizzabile per una serie di importanti motivi che il documento ignora totalmente.

Del resto tale legge era stata largamente disattesa e molte sue deleghe non erano state realizzate ad esempio in materia di:

- a)ricognizione dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (art.1 comma 4);**
- b) individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento(art.2 comma 1\);**
- c)revisione, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.**

Tutte queste questioni, ancora irrisolte, sono confluite nel disegno di legge già approvato dalla Camera noto come "Carta delle autonomie" e attualmente bloccato, per motivi politici (questione delle Province) e finanziari (finanziamento dei costi standard) in sede di Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. n.2259) (3).

Gli estensori del Documento consapevoli di tale stallo sono ritornati sulla legge 131/2003 riproponendone un' impossibile utilizzazione.

Premesso che in ogni caso, l'art.7 comma 2, della legge 131/03 (4), prevede che sia un Accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata ad indicare le funzioni, i compiti e le relative risorse da trasferire, e ciò non si realizza 'con l'attuale documento che, come si è detto non coinvolge i Comuni e le Province, quello che più conta è che lo stesso comma 2 dell'art.7 della legge 131 dispone che le procedure che esso prevede per i trasferimenti si applichino sino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'art.119 della Costituzione. Si tratta delle legge 42/2009 e dei decreti legislativi delegati ormai entrati in vigore da tempo.

E' evidente che non si tratta di una astratta prescrizione temporale ma che tale limite è dovuto alla concreta circostanza che con la nuova normativa non si possono più prevedere trasferimenti di risorse finanziarie realizzati con DPCM in vista dell'approvazione di appositi disegni di legge, come continua a proporre la Bozza in esame, ma che occorra considerare il nuovo regime di fiscalizzazione attualmente in vigore per la finanza locale.

A ciò sono infatti preposte le norme contenute in particolare negli articoli 10, 11 e 12 in corso di definizione con il disegno di legge n 2259 all'esame del Senato. In essi si prevede che, all'effettivo finanziamento delle funzioni trasferite si

provveda con leggi e successivi DPCM ”in conformità ai princìpi e ai criteri di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42”.

(1) Bozza di “Accordo 2012

[http://www.rosarossanews.net/temporaneo/1bozzadiaccordostatoregioniattuazionetitolovdellacostituzionedelgiugno2012\[1\]pdf111419.pdf](http://www.rosarossanews.net/temporaneo/1bozzadiaccordostatoregioniattuazionetitolovdellacostituzionedelgiugno2012[1]pdf111419.pdf)

(2) Bozza di “Accordo 2010

[http://www.rosarossanews.net/temporaneo/2Testo_Conf_Regioni_29lug10\[1\]pdf481419.pdf](http://www.rosarossanews.net/temporaneo/2Testo_Conf_Regioni_29lug10[1]pdf481419.pdf)

(3) DDL Senato 2259

<http://www.rosarossanews.net/temporaneo/3DDL2259Senatodoc181519.doc>

(4) Art.7 della legge 131/2003

<http://www.rosarossanews.net/temporaneo/4LEGGE5giugno2003n131doc501519.doc>