

# L'impegno delle Regioni per una svolta condivisa

DI ALFONSO RUBINACCI

*L'attuazione del Titolo V all'insegna di soluzioni coordinate*

L'attuazione del Titolo V parte seconda della Costituzione trova motivazione nella esigenza di realizzare un maggiore sviluppo del sistema educativo, determinando così più equità sociale e territoriale.

Il Presidente della Repubblica negli ultimi mesi ha rivolto diversi appelli per sollecitare le forze politiche all'applicazione del Titolo V.

Lo scorso 18 luglio a Roma, in occasione della presentazione del "Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno" da parte della Svimez, il Presidente Napolitano ha nuovamente sottolineato che occorre dare piena attuazione ai principi di autonomia finanziaria previsti dal Titolo V, "realizzando uno stabile e coerente sistema di governo della finanza pubblica, coordinato tra i suoi vari livelli".

Le Regioni nel documento politico-programmatico, approvato il 15 maggio 2008 dalla Conferenza dei Presidenti, riaffermano "[...] il loro impegno ad operare con convinzione per favorire lo sviluppo del Paese, esercitando appieno i poteri e le responsabilità loro attribuite dal Titolo V, parte seconda della Costituzione. Ritengono a tal fine necessario improntare i rapporti con lo Stato sulla concertazione e la leale collaborazione al fine di pervenire a scelte condivise ed efficaci".

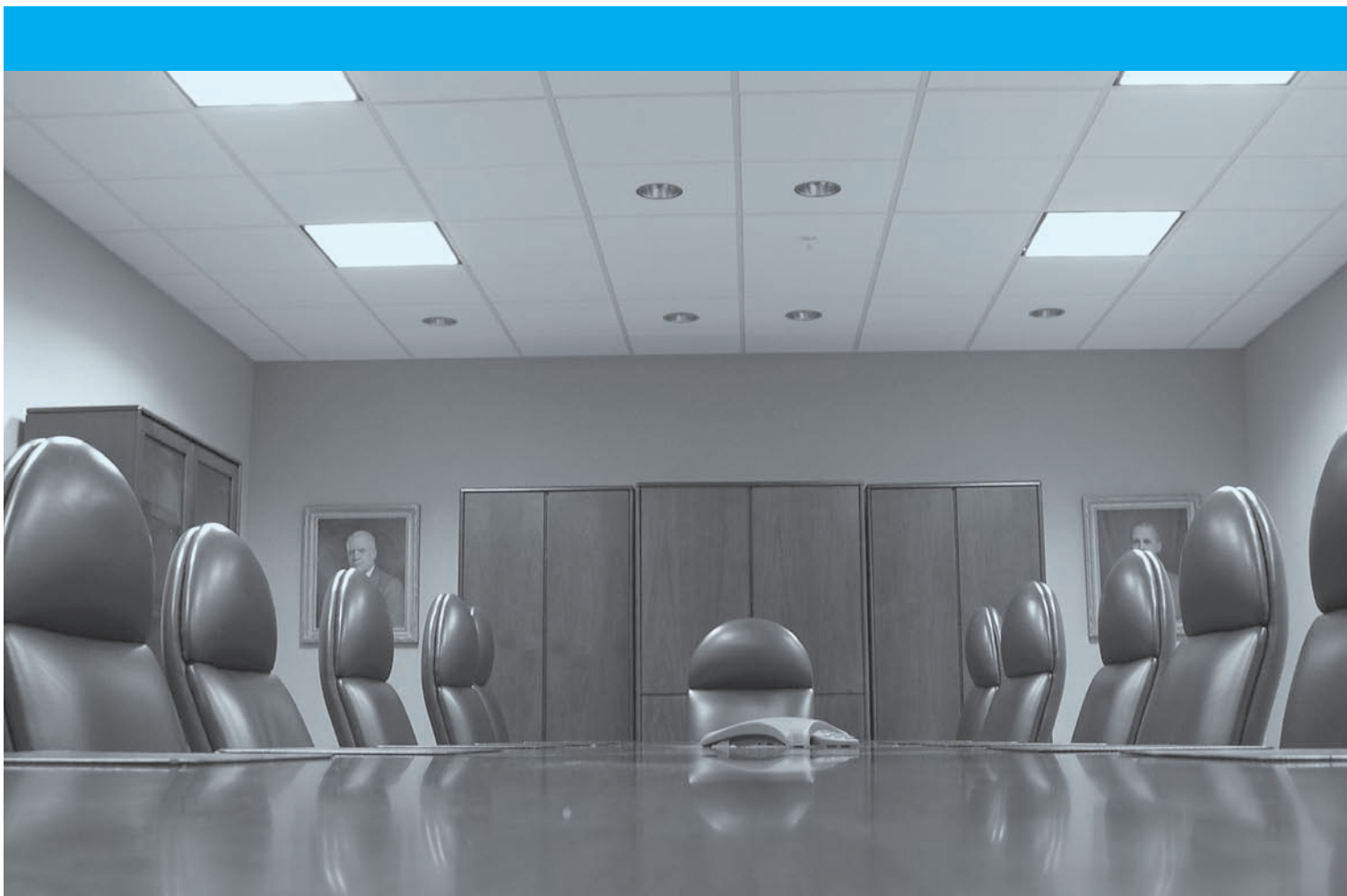
Le Regioni, inoltre, sottolineano l'esigenza di proporre un "Patto di legislatura" al Governo "per costruire nell'arco dei prossimi cinque anni soluzioni condivise e omogenee per aree e per materie importanti".

Questo approccio potrebbe concorrere a contenere il numero di ricorsi dello Stato e delle Regioni di fronte alla Corte Costituzionale avverso le leggi, rispettivamente, regionali e statali, che nel sessennio 2002-2008 ha registrato una costante crescita.

Lo Stato, con 337 ricorsi rispetto ai 232 delle Regioni, alimenta il contenzioso in maniera considerevole, ovviamente, a prescindere dalla fondatezza o meno delle questioni sollevate.

Presupposto di fondo è il riassetto dei poteri normativi, con la redistribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni che non trascuri di considerare gli interventi di riequilibrio che devono seguire il processo di ridefinizione del quadro delle competenze e delle funzioni tra i vari livelli del governo territoriale.

*Il Presidente Napolitano ha sottolineato che occorre dare piena attuazione ai principi di autonomia finanziaria previsti dal Titolo V*



## Condividere le decisioni e i problemi attuativi

L'attuazione del Titolo V pone, in primo luogo, un problema di metodo che riguarda *la cultura della riforma* nel senso che i soggetti istituzionali coinvolti non possono limitarsi a predisporre il testo di un accordo, ma devono anche *governare* la successiva attuazione cioè garantire – con la pazienza e il buon senso che queste cose richiedono – che le procedure corrette siano poi adottate, le singole amministrazioni siano convinte della possibilità di farcela, i risultati desiderati siano ottenuti.

Il nuovo quadro costituzionale definisce il ruolo che le Regioni sono chiamate a svolgere per l'area istruzione, secondo i principi di sussidiarietà e autonomia: un ruolo di indirizzo, di programmazione e coordinamento accompagnato da un'attività di monitoraggio dei processi e di valutazione degli esiti.

La nostra scuola, ben lontana dai parametri fissati dalla strategia di Lisbona per il 2010, con elevati tassi di abban-

dono scolastico e con risultati inferiori alla media europea in termini di conoscenze e competenze dei quindicenni, ha necessità di decisioni capaci di risolvere il problema di politiche formative centralistiche che, nonostante il potere e le risorse a disposizione fornite in modo egualitario, non sono state in grado di garantire un servizio scolastico di equivalente qualità, risultati omogenei su tutto il territorio nazionale.

Viceversa la consistenza e l'efficacia delle politiche formative è condizionata da un efficiente coordinamento tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, le Regioni, le autonomie locali e le istituzioni scolastiche.

## La proposta unitaria di Accordo delle Regioni

In questa prospettiva si muove la proposta di Accordo-quadro tra lo Stato e le Regioni concernente l'attuazione del

## *La gestione del servizio è attribuita alle Istituzioni scolastiche*

Titolo V per il settore istruzione, approvata dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni l'8 aprile 2008, che può costituire lo scenario entro il quale dovrebbe muoversi il confronto con le Regioni, Province e Comuni.

Il documento contiene alcune pattuizioni fondamentali che possono così riassumersi:

- a. la gestione del servizio è attribuita alle Istituzioni scolastiche;
- b. l'organizzazione del servizio sul territorio è realizzata dagli enti locali, sulla base delle leggi regionali di programmazione emanate anche in attuazione dei principi fondamentali definiti dallo Stato;
- c. il personale dirigente, docente e ATA delle scuole, pur restando alle dipendenze organiche dello Stato, passerà alle dipendenze funzionali delle Regioni e degli enti locali per quanto attiene alla programmazione e distribuzione territoriale e delle scuole autonome per quanto di competenza delle stesse; la contrattazione collettiva, ai sensi del D.Lgs. n. 165/2001 ne determina il trattamento economico e normativo;
- d. l'adattamento attraverso opportune procedure al nuovo quadro istituzionale delle regole sui rapporti di lavoro e sulle relazioni sindacali;
- e. i livelli essenziali delle prestazioni saranno definiti secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità con il concorso di tutti gli attori della scuola (istituzioni statali, regionali, scolastiche e degli enti locali) e con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali;
- f. il completamento nel più breve tempo possibile del trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali alle Autonomie, che potranno così assumere la pienezza delle funzioni, rispetto all'esercizio delle quali riconoscono un diritto dello Stato al controllo e al risultato;
- g. la modulazione di diverse velocità – a seconda dello stadio dell'organizzazione regionale – per il raggiungimento degli obiettivi e la possibilità in via transitoria e subordinata per le Regioni, con la collaborazione dello Stato, di avvalersi degli Uffici scolastici periferici;
- h. la costruzione condivisa tra Stato e Autonomie di un sistema unitario di raccolta dati, garantendo l'accesso da parte di tutti i protagonisti istituzionali;





*L'autonomia delle Istituzioni scolastiche deve costituire sul territorio l'ossatura di reti formative sempre più vicine alle realtà locali e garanti dell'efficienza del sistema educativo*

i. sulla base delle finalità e dei criteri sopra stabiliti, in rapporto alla definizione e allo sviluppo del quadro normativo di ciascuna Regione e del settore dell'Istruzione, nell'ambito degli Accordi tra Stato e singola Regione potranno essere concordate modifiche ad integrazione dell'Intesa quadro, relativamente a specifiche o ulteriori soluzioni di allocazione e di riparto delle funzioni e delle risorse.

Nel documento viene sottolineato con determinazione che 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.

**Le scadenze temporali di attuazione dell'Accordo**

Il percorso di attuazione del Titolo V si articola in una strategia complessiva che dovrebbe condurre a:

- a. realizzare da parte dello Stato la ricognizione delle norme generali e dei principi fondamentali nonché dei criteri per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni entro il 31 dicembre 2009;
- b. approvare, da parte delle Regioni, la normativa di organizzazione per la gestione del personale, secondo quanto prescritto dalla Corte costituzionale, entro il 1° settembre 2009;
- c. adottare, da parte dello Stato, i D.P.C.M. di completamento del trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali sia delle competenze loro attribuite dal D.Lgs. 112/1998, sia di quelle ulteriori risultanti dal Titolo V, entro il mese di maggio 2009.

L'intesa prevede che le Parti completino le attività di loro competenza entro la fine dell'anno 2010, ferma restando la data del 1° settembre 2009, indicata nel *Master Plan*, per l'avvio da parte delle Regioni dell'esercizio delle funzioni loro attribuite dal Titolo V.