

L'ultimo strappo istituzionale del Governo nel rapporto Stato-Regioni sull'istruzione e la formazione

di Alfonso Rubinacci

di prossima pubblicazione su *Nuova Secondaria*, n. 8/2006

La diffusione del decreto ministeriale 31 gennaio 2006 concernente il “*progetto nazionale d'innovazione*” ha acceso un acceso dibattito perché solleva problemi più generali in una fase delicata del processo di attuazione della legge 28 marzo 2003, n. 53 e del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, relativo al secondo ciclo del sistema educativo d'istruzione e formazione.

Un supplemento di lucidità istituzionale da parte del MIUR avrebbe dovuto suggerire di valutare con maggiore puntualità gli impatti e le invadenze che il progetto d'innovazione avrebbe determinato sulle competenze delle Regioni, che hanno manifestato “sorpresa” per l'iniziativa.

Le Regioni non si sono limitate per questo alla sola formalizzazione di comunicati o di ordini del giorno, ma hanno assunto concrete iniziative, promuovendo un contenzioso giurisdizionale.

Sulla vicenda ogni giudizio è legittimo sul piano politico, l'analisi che segue si pone l'obiettivo di offrire un contributo per la ricostruzione del quadro dei rapporti Stato-Regioni in materia d'istruzione e formazione.

L'intera vicenda mette in evidenza come il Governo ha inteso procedere in un processo di riforma al di fuori di ogni attenzione alle motivazioni più volte manifestate dalle Regioni che sono soggetti istituzionali coessenziali per la definizione delle procedure, delle condizioni e dei contesti nei quali collocare i contenuti e i percorsi attuativi della riforma sul territorio.

L'attuazione del titolo V, parte seconda, della Costituzione, per il settore educativo postula, infatti, una interlocuzione Stato-Regione all'interno di un quadro di regole che dovrebbe consentire al MIUR di assumere decisioni di sistema ed alle Regioni la possibilità di incidere sui contenuti del processo decisionale, di concorrere alla costruzione di un disegno riformatore effettivamente compreso e condiviso.

I fatti e i comportamenti che hanno caratterizzato il dibattito politico documentano come questa esigenza generale non abbia trovato un riscontro concreto.

Il mancato confronto politico e istituzionale

Il travagliato *iter* di approvazione della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in

materia di istruzione e formazione professionale, e poi dei decreti legislativi attuativi della delega ha certificato la difficoltà di realizzare in Conferenza Unificata un accordo di fondo sulla materia.

Già in Parlamento non si era realizzato, e forse non fu neppure tentato, un coinvolgimento di tutte le parti politiche per cercare le più alte mediazioni possibili nella considerazione che la scuola è della società e dell'intero paese, è una risorsa di tutti.

Il Ministro durante la discussione e l'approvazione della legge nei due rami del Parlamento in più occasioni aveva dichiarato la disponibilità ad accogliere suggerimenti e proposte non solo dalle forze di maggioranza, ma anche da quelle di opposizione.

Ma l'andamento del dibattito, in sede legislativa prima e del percorso di attuazione poi, hanno confermato che le aperture non si sono tradotte in fatti concreti perché al testo di riforma, durante il dibattito sono state apportate marginali modifiche.

L'assenza di un reale confronto politico in Parlamento e nei contesti istituzionali, territoriali, scolastici e sociali ha trasformato, nella maggior parte dei casi, il Governo in arbitro unico di decisioni che dovrebbero, viceversa, essere il risultato di valutazioni politiche di merito in sede di Conferenza Unificata che è l'organo rappresentativo dell'intera collettività istituzionale.

Le Regioni il 14 luglio 2005 in Conferenza Unificata hanno chiesto, con determinazione, che l'attuazione degli aspetti ordinamentali relativi alla ridefinizione del secondo ciclo dovesse avvenire con il loro pieno coinvolgimento, in ragione del riconoscimento di competenze operato dalla Costituzione (titolo V) e della normativa vigente (d.lgs. 112/98).

L'impossibilità di conciliare, durante lo svolgimento dei lavori, le opposte esigenze rese necessario un aggiornamento dei lavori al 28 luglio 2005, previa convocazione di *“un tavolo tecnico-politico, al fine di approfondire i punti di netto contrasto”*.

In sede tecnica le Regioni e le Autonomie locali confermarono piena disponibilità al confronto istituzionale, ritenendo, però, irrinunciabili interventi correttivi dei contenuti del decreto proposto.

Nella seduta della Conferenza Unificata del 28 luglio, le Regioni hanno ritenuto di non poter accettare la “bozza” di accordo presentata dal MIUR perché non risultava coerente con gli orientamenti emersi negli incontri tecnici che avevano ipotizzato una modifica sostanziale dei contenuti del decreto.

Il MIUR, prendendo atto dei rilievi critici espressi dalle Regioni, si era impegnato ad inserire nello schema di decreto, all'art. 27, un emendamento che, pur non modificando la sostanza del decreto prevedeva che *“le prime classi dei percorsi liceali e il primo anno di quelli di istruzione e formazione professionale sono avviati contestualmente a decorrere dall'anno scolastico e formativo 2007/2008, previa definizione di tutti i passaggi normativi previsti. Sino alla definizione di tutti i passaggi normativi propedeutici all'avvio del secondo ciclo, di competenza del Ministero*

dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il medesimo Ministero non promuoverà sperimentazioni del nuovo ordinamento nelle scuole, ferma restando l'autonomia scolastica".

Il differimento del termine di avvio graduale del processo attuativo della riforma e l'azzeramento della previsione dell'avvio della sperimentazione consentirono la riapertura del confronto politico e tecnico tra Governo e Regioni che, se pure non portò a superare un parere negativo delle Regioni sui contenuti del decreto, concorse a determinare le condizioni di avvio di iniziative di approfondimento congiunto e prevenire il rischio di ulteriori conflitti istituzionali.

Inoltre, l'introduzione della previsione, posta come condizione dalle Regioni per l'avvio del dialogo, del terzo comma dell'art. 28 dello stesso decreto *"Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base di accordi da concludere in sede di Conferenza Unificata, sono individuati modalità e tempi per il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni e agli enti locali nell'ambito del sistema educativo di istruzione e formazione secondo quanto previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, in stretta correlazione con l'attuazione delle disposizioni di cui al Capo III..."* rappresenta una concreta, sia pure parziale, applicazione del principio di corrispondenza e contestualità tra funzioni trasferite e attribuzione delle risorse necessarie al relativo assolvimento.

L'accordo di maggioranza

Viceversa, le indicazioni successivamente emerse nelle Commissioni di merito di Camera e Senato posero le premesse per riaprire la questione dell'avvio della sperimentazione che per effetto di un impegno del Ministro, dopo lunga e laboriosa dialettica, era stata data come superata e, dunque, sospesa.

Il parere favorevole, espresso a maggioranza dalla 7^a Commissione del Senato nella seduta del 28 settembre 2005, accompagnato da alcune osservazioni, tra l'altro, invitava *"...il Governo a considerare l'opportunità di avviare una sperimentazione nazionale dei nuovi percorsi formativi ai sensi dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999 a partire dall'anno scolastico 2006/2007 nel rispetto dell'autonomia delle singole scuole"*.

Questo orientamento, confermando un accordo politico intervenuto all'interno dell'attuale maggioranza di governo, venne recepito nel parere espresso, sempre a maggioranza, dalla 7^a Commissione della Camera nella seduta dell'11 ottobre 2005, laddove, prevedeva che *"Le sperimentazioni saranno promosse e avviate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nell'anno scolastico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ovvero nell'anno scolastico 2006/2007"*.

Le raccomandazioni espresse dalle Commissioni parlamentari nell'esercizio di una funzione consultiva e non legislativa e perciò non vincolanti per il Ministro, hanno trovato una prima concretizzazione nel contenuto del comma 3 dell'art. 27, che, prescindendo dalla delicatezza, dall'ampiezza e dalla laboriosità ordinamentale dei compiti da definire ai sensi dei commi 1 e 2, accoglie un'altra raccomandazione della Commissione di merito della Camera secondo la quale *«l'attuazione del Capo II e del Capo III avviene (non solo) nel quadro della programmazione della rete scolastica di cui all'articolo 138, comma 1 lettera b) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, finalizzata a far corrispondere l'offerta formativa complessiva alle esigenze formative del territorio di ciascuna Regione»*, ma che *“Al coordinamento dell'attuazione a livello nazionale si provvede attraverso specifiche intese in sede di Conferenza unificata da definire entro il 30 novembre 2005...A tal fine, aggiunge poi lo stesso comma 3, la programmazione di ciascuna Regione va definita entro il 31 dicembre 2005»*.

La sproporzione tra i compiti da eseguire e i tempi indicati è stata fin da subito palese. Non è stato possibile, e non poteva essere diversamente, infatti, mettere a punto, nei tempi stabiliti, una seria programmazione territoriale dell'offerta formativa che distribuisca armonicamente e ordinatamente i percorsi del sistema di istruzione liceale e di istruzione e formazione professionale, per di più considerando anche l'ipotesi dei *campus* e dei poli formativi. Il lavoro del resto che incide sulla qualità e tenuta dell'intera riforma non può essere il frutto di decisioni contingenti.

Con la circolare del 1 febbraio 2006, prot. 848, il MIUR ha reso noto il D.M. 31 gennaio 2006 che anticipa all'anno scolastico 2006/2007 l'avvio della sperimentazione della riforma del secondo ciclo in contrasto, dunque, con quanto concordato con le Regioni, province autonome e autonomie locali nella seduta della Conferenza unificata del 15 settembre 2005.

Con la stessa circolare sono stati, altresì, resi noti altri due decreti ministeriali del 28 dicembre 2005, relativi alle tabelle di confluenza dei titoli e di corrispondenza dei percorsi e all'incremento della quota di ore curriculari dei piani di studio rimessa alla competenza delle istituzioni scolastiche.

La violazione della reale collaborazione

Sui decreti non sussiste un obbligo formale per il Governo di acquisire alcuna preventiva intesa, ma di sentire, previa discussione comunque di merito sulle questioni, la Conferenza unificata prima dell'adozione delle decisioni di competenza. La mancata discussione di merito, come emerge dalla dichiarazione conclusiva del Ministro La Loggia che *“...Prende atto...che allo stato le Regioni e le Autonomie locali non sono ancora nelle condizioni di esprimere un parere e che chiedono di essere messe nelle condizioni di poterlo esprimere; da parte sua, il Ministero*

dell'istruzione prende atto della mancanza, ad oggi, del parere, riservandosi ovviamente di fare le proprie valutazioni al riguardo” va assunta non tanto come parametro della illegittimità della procedura di perfezionamento dei decreti del 28 dicembre 2005, quanto come parametro della violazione del principio di leale collaborazione.

L'Assessore della Regione Lazio Silvia Costa, Coordinatore della Commissione IX della Conferenza delle Regioni, con lettera n. 390 del 8 febbraio 2006 nel formalizzare al ministro Moratti considerazioni giuridiche su aspetti di illegittimità dei decreti che avrebbero indotto la maggioranza delle Regioni a promuovere un contenzioso giurisdizionale (Tar e Corte Costituzionale), esprime “...un certo rammarico...per l'interruzione di una leale collaborazione finora tra noi intercorsa...”.

In effetti, appare evidente, come la decisione del Ministro di promuovere la sperimentazione, determinando il superamento dell'accordo politico-giuridico raggiunto in una sede formale, comporti una violazione del principio di leale collaborazione e una menomazione delle attribuzioni regionali di cui all'art. 117 della Costituzione. Una interpretazione orientata al principio di leale collaborazione avrebbe dovuto dare luogo, perciò, “alle necessarie forme di interlocuzione dell'ente regionale” (Corte Costituzionale decisione n. 31/2006).

La modalità dell'*interlocuzione* con la Regione è imposta sia dal principio di leale collaborazione, sia dal terzo comma della Costituzione alla luce delle competenze legislative conferite alle Regioni.

La lettera di risposta del MIUR, priva di respiro politico e dal tono formale-amministrativo, non appare convincente e risolutiva dei dubbi di legittimità sollevati dal Coordinatore degli Assessori, anzi va a consolidare il convincimento delle Regioni circa la loro opposizione al provvedimento.

Non ci sono solo ragioni politiche e di inopportunità nelle critiche che molti hanno espresso contro la decisione di anticipare l'applicazione della riforma dell'ordinamento relativo al secondo ciclo. Alcuni lo hanno fatto con vari ordini del giorno nelle sedi istituzionali (il 2 febbraio 2006 la IX Commissione degli Assessori regionali per l'istruzione e la formazione, il 9 febbraio 2006 la conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il 16 febbraio 2006 l'Associazione delle Province insieme al Coordinamento dell'Anci e agli Assessori Regionali), avanzando in alcuni casi anche l'esplicita richiesta di ritiro del decreto ministeriale. Altri hanno posto anche la questione della situazione economico-finanziaria che per effetto di leggi finanziarie e di decreti taglia spese rendono la sperimentazione inapplicabile e velleitaria (associazioni sindacali, di categoria, di operatori politici, etc.).

Il progetto squilibra la dotazione finanziaria attribuendo i fondi destinati dalla legge 440 al potenziamento dell'autonomia a quelle scuole che chiederanno di sperimentare; il tutto senza sentire il parere della Regione, che, secondo quanto ritenuto dalla Corte Costituzionale, dovrebbe gestire le risorse finanziarie e di personale. Si tenta, dunque, di motivare alla sperimentazione usando la leva delle risorse finanziarie in un momento in cui tutte le istituzioni scolastiche fanno i conti con pesanti decurtazioni dei loro bilanci.

Una risposta insoddisfacente

La nota di chiarimenti del MIUR si focalizza sull'interpretazione riduttiva da attribuire all'articolo 97, comma 4, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 che impegna il MIUR a non promuovere sperimentazioni del nuovo ordinamento, poggiandosi sull'assunto che “i *passaggi normativi propedeutici*” menzionati siano esclusivamente quelli previsti dal comma 1 dell'articolo 27.

Viene completamente ignorato l'altro adempimento fondamentale per l'avvio della riforma costituito dalla revisione delle classi di abilitazione (articolo 2, comma 7, del coevo decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227) senza la quale la sperimentazione partirebbe priva dell'indispensabile parametro di riferimento per l'individuazione dei docenti cui affidare l'insegnamento delle discipline innovative contenute nell'impianto della riforma.

Inoltre, il D.M. 775/2006 prevede che la sperimentazione possa essere anche parziale e fare riferimento ad aspetti particolari dell'innovazione. Tale possibilità non trova alcun supporto normativo perché l'articolo 11 del regolamento 275/1999 richiamato dal MIUR non può in realtà trovare applicazione in questo caso, in quanto esso disciplina i casi di sperimentazione di innovazioni ordinamentali non ancora definite, ma non quelli di sperimentazione di ordinamenti già definiti, rispetto ai quali non esiste margine di modifica dei curricula e di introduzione di nuove scansioni degli ordinamenti degli studi.

Nella situazione attuale, invece, tutto è già deciso: sia i curricula, sia le nuove scansioni. Non è pertanto possibile utilizzare, se non del tutto impropriamente, l'articolo 11 per anticipare l'attuazione di una riforma completa in tutti i suoi elementi. L'articolo citato del D.P.R. 275/1999 parla di progetti “*volti ad esplorare possibili innovazioni riguardanti gli ordinamenti degli studi*”. Si deve escludere che progetti di tal genere possano riguardare solo un anno scolastico, senza nulla prevedere sul destino futuro degli studenti che vi partecipano.

Appare, insomma, grave che si permettano modifiche degli ordinamenti da realizzarsi “a tentoni”, senza che vi sia un'offerta formativa chiara per la durata dell'intero ciclo. Le innovazioni sono ammissibili in un quadro di complessiva chiarezza degli obiettivi, ciò che non si verifica nel

progetto in esame, nel quale il riferimento al d.lgs. 226 non è sufficiente in quanto il *progetto di innovazione* delle singole scuole può esserlo anche “*in maniera parziale e per singoli profili ordinamentali*”, per di più con modalità condizionate dalle risorse disponibili.

La scuola dell'autonomia non può essere una scuola “fai da te” che attenta gravemente al diritto all'apprendimento.

Il progetto contrasta sempre con l'articolo 11, comma 2, del D.P.R. 275/1999 in forza del quale i progetti attuati “*devono essere sottoposti a valutazione dei risultati, sulla base dei quali possono essere definiti nuovi curricoli e nuove scansioni degli ordinamenti degli studi, con le procedure di cui all'articolo 8*”.

Il progetto non prevede alcuna valutazione successiva perché evidentemente sperimenta, in realtà anticipa, ordinamenti già stabiliti, rispetto ai quali non esiste margine di ulteriore definizione, per lo meno ciò non è tra le finalità del progetto di innovazione.

Non è un caso che il progetto non contenga la previsione della valutazione, in quanto la valutazione è stata già fatta con la legge, che attende solo di essere attuata.

Le sperimentazioni di ordinamenti già definiti non sono previste da nessuna norma generale. Possono essere previste da norme speciali e in questa direzione si muove il d.lgs. 226/2005, che prevede la possibilità di sperimentazioni al comma 8 dell'articolo 27, ove dispone che “*In prima applicazione, i percorsi del liceo musicale e coreutico, di cui all'articolo 8, possono essere attivati in via sperimentale, sulla base di apposite convenzioni tra le istituzioni scolastiche e le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica*”.

L'articolo 27 va, dunque, letto nel senso che i percorsi del liceo musicale e coreutico possono essere sperimentati, in prima applicazione, mentre tutti gli altri no. L'espressione “*prima applicazione*” ha pertanto il significato di coprire tutto il periodo necessario a definire i passaggi normativi propedeutici all'avvio del secondo ciclo.

Ancora altri sono i profili di illegittimità che le Regioni hanno intenzione di far valere nelle sedi competenti, avendo qui accennato solo a quelli che interessano più direttamente le scuole e il loro rapporto con gli studenti e le famiglie, visto anche che il decreto 775/2006 giunge a iscrizioni già completate.

Un nuovo modello di governo dei processi attuativi

La ricostruzione delle fasi e dei passaggi istituzionali mette in evidenza, inoltre, come un evento così importante per il Paese, quale è un processo di attuazione di una riforma del sistema scolastico, si stia consumando in una condizione di scontro che conduce di fatto ad una sorta di

estraneità del sistema delle autonomie locali, in particolare delle Regioni, ma anche delle istituzioni scolastiche.

Dopo la tornata elettorale, perché allo stato dei fatti è ormai impossibile, è necessario recuperare serenità nei rapporti tra Stato-Regioni, provocare attenzione e una maggiore condivisione tra maggioranza e opposizione intorno a problemi essenziali quali l'istruzione e la formazione, la cui importanza è eguagliata soltanto dalla sua complessità.

La molteplicità dei livelli e dei soggetti richiede, infatti, di garantire e preservare le responsabilità degli attori in uno scenario di obiettivi ed impegni condivisi.

Solo un efficiente coordinamento tra Governo centrale e le Regioni e il sistema delle autonomie locali e delle scuole può assicurare consistenza, efficacia e credibilità alla formulazione e all'implementazione delle politiche di governo di ciascun livello territoriale.

Con questo respiro strategico, il Ministero avrebbe dovuto assumere un ruolo di "regolazione", definendo gli indirizzi generali ed operativi, mentre i tempi e le modalità di attuazione, gli indicatori di misura, gli accordi interistituzionali sui macro-obiettivi avrebbero richiesto una condivisione con le Regioni e il sistema delle autonomie locali sulla base:

- dei contenuti dei decreti di attuazione della delega,
- delle disponibilità dei mezzi finanziari a sostegno della operatività del programma di attuazione della riforma,
- delle azioni di sistema che, tenendo conto della molteplicità dei livelli decisionali e degli attori, vanno gestite in un'ottica di *governance* moderna,
- dei protocolli per l'attività di monitoraggio e valutazione,
- di interventi di supporto alle istituzioni scolastiche affinché queste possano svolgere i loro compiti attraverso l'esercizio concreto dell'autonomia.

Il futuro responsabile politico del Ministero dovrà misurarsi con queste questioni e con il fatto che gli interventi di riforma del sistema riguardano non solo temi d'ordine generale, di carattere ordinamentale, culturale e didattico, ma investono precisi problemi di fattibilità, dalle infrastrutture alle risorse di personale, dai fabbisogni finanziari alla comunicazione e all'informazione del progetto complessivo della riforma.

Le questioni che si affacciano nei processi realizzativi, infatti, sono il vero banco di prova su cui si misurano le decisioni politiche, ma soprattutto la concreta volontà di investire nel cambiamento.