

BOZZA DI ACCORDO TRA GOVERNO, REGIONI E PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO, PROVINCE, COMUNI E COMUNITA' MONTANE CONCERNENTE FINALITÀ, TEMPI E MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEL TITOLO V, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE, PER QUANTO ATTIENE ALLA MATERIA ISTRUZIONE, NONCHE' SPERIMENTAZIONE DI INTERVENTI CONDIVISI TRA STATO E REGIONI, PROVINCE E I COMUNI PER LA MIGLIORE ALLOCAZIONE DELLE RISORSE UMANE, STRUMENTALI ED ECONOMICHE AL FINE DI ELEVARE LA QUALITÀ DEL SERVIZIO

ACCORDO AI SENSI DELL'ARTICOLO 9, COMMA 2, LETT. C) DEL DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N. 281

LA CONFERENZA UNIFICATA

NELLA SEDUTA DEL

VISTO il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, concernente la "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali";

VISTO in particolare l'articolo 9, comma 2, lett. c) del citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale prevede che la Conferenza Unificata promuove e sancisce accordi tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante le "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 concernente il "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" ed, in particolare, gli articoli 138 e 139;

VISTA la legge n. 62/2000;

VISTA la legge n. 131/2003;

VISTA la legge n. 244/2007;

VISTI i decreti legislativi 59/2004, 76/2005, 77/2005 e 226/2005;

VISTO l'art. 13 della legge 40/2007;

VISTO l'articolo 64 della legge n. 133 del 2008 ;

VISTA la sentenza n. 13/04 della Corte Costituzionale;

VISTA la sentenza della Corte costituzionale del Corte Costituzionale n.279 del 2005;

VISTA la legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” .

PREMESSO

che il presente Accordo, ai sensi dell’articolo 9, comma 2, lettera c) del D.lgs 281/97, tra Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, Province, Comuni e Comunità montane mira alla ricomposizione delle funzioni inerenti l’istruzione e l’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 governo del sistema educativo, attraverso il coordinamento di azioni e percorsi e il perseguimento del successo in ciascuno di essi, in vista dell’attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

L’Accordo intende dare la garanzia dell’unitarietà del sistema nazionale di istruzione e formazione, con l’obiettivo prioritario di migliorarne progressivamente la qualità. È questo un dovere giuridico e un vincolo istituzionale, che deriva direttamente dai principi fondamentali della Costituzione.

Le Parti riconoscono che occorre fare chiarezza in merito ai diritti e agli obblighi di ciascuno degli Enti istituzionali.

L’unitarietà del sistema nazionale è infatti la risultante dell’esercizio delle funzioni attribuite e dell’assolvimento degli obblighi che l’ordinamento impone a ciascuno, in un quadro in cui lo Stato, a fronte del suo potere di programmazione, di indirizzo e di controllo ha la competenza di dettare le norme generali, enucleare i principi fondamentali e definire i livelli essenziali, nonché controllarne il rispetto; le Regioni adottano leggi nelle materie concorrenti; le Regioni e gli EELL, nel rispetto dei principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà, assolvono alla funzione organizzativa, in conformità agli artt. 117 e 118 della Costituzione; le scuole, nella loro autonomia, provvedono a fornire il servizio.

A fronte di tali attribuzioni le Parti riconoscono comunque che esistono obblighi ben precisi: lo Stato garantisce le risorse necessarie all’esercizio delle funzioni e all’attuazione degli obiettivi stabiliti a livello nazionale, le Regioni e le Autonomie locali ne garantiscono il raggiungimento.

Ciò presuppone una forte interazione tra i soggetti implicati nell’attuazione del Titolo V e una effettiva governance territoriale locale di cui sono garanti le Regioni, attraverso le loro Leggi di disciplina delle funzioni, **concordando** il modello di governance con gli Enti locali. 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, condivisi e verificati in relazione al loro effettivo raggiungimento.

Altrettanto chiaramente le Parti ritengono che il metodo sul quale fa perno l’azione di tutti i protagonisti è quello della leale collaborazione. Le Regioni in particolare assicurano **il pieno** coinvolgimento di Province e Comuni, ciascuna nelle forme definite dalla propria legislazione.

Le Parti riconoscono, altresì, che il nuovo quadro istituzionale richiede la riconsiderazione, in sede di contrattazione collettiva, delle regole sui rapporti di lavoro e sulle relazioni sindacali.

A tutti i soggetti istituzionali, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza è inoltre garantita libertà di sperimentare soluzioni proprie, in un quadro nazionale di riferimento, secondo criteri di flessibilità e di corrispondenza alle diverse situazioni territoriali.

L’autonomia delle Istituzioni scolastiche costituisce il quadro nel rispetto del quale le istituzioni locali, regionali e nazionali programmano e attuano i loro interventi. Tale

autonomia va sostenuta affinché raggiunga la sua massima possibile espansione e deve costituire sul territorio il fondamento di reti formative sempre più vicine alle realtà locali e mirate all'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'Accordo sia monitorata da un apposito gruppo costituito in sede di Conferenza Unificata.

VISTO l'accordo trasmesso dal

RILEVATO che, nelle riunioni tecniche del.....

ACQUISITO nella seduta del.....l'assenso del governo, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane

SANCISCE IL SEGUENTE ACCORDO

TRA GOVERNO, REGIONI E PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO, PROVINCE, COMUNI E COMUNITA' MONTANE

OBIETTIVI

Stato Regioni Province e Comuni, concorrono al perseguimento dei 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 nuovi modelli organizzativi.

AMBITI ED OGGETTI

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

- A) individuazione degli ambiti della funzione normativa statale;
- B) conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali nelle materie dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale;
- C) trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie;
- D) organizzazione e gestione 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, sulla base dei principi e dei criteri stabiliti dalle leggi n. 244/2007 e n. 133/2008.

Relativamente a tali ambiti ed oggetti

LE PARTI CONCORDANO che:

A) individuazione degli ambiti della funzione normativa statale

Premesso che la Corte Costituzionale (sentenza n.279/2005) ha chiarito 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, in quanto possiedono carattere precettivo diretto, la loro adozione è giustificabile solo in presenza di esigenze di carattere unitario che non possono essere soddisfatte 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 d'istruzione e sistema di istruzione e formazione professionale);
 - 3. valutazione degli apprendimenti;**
 4. carriera degli studenti
 5. obbligo d'istruzione; esami di stato e condizioni, regole e procedure per il rilascio dei titoli di studio;
 6. criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica;
 7. **monitoraggio** e valutazione del sistema di istruzione;
 8. regole di reciproco riconoscimento dei titoli di studio all'interno dell'Unione europea e con i Paesi extracomunitari;
 9. modalità di esercizio delle funzioni di verifica e controllo sul raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni in relazione al servizio erogato per istruzione e l'istruzione e formazione professionale;
 10. criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e A.T.A.;
 11. modalità di esercizio del potere sostitutivo;
 12. diritti ed obblighi delle scuole non statali e paritarie ai sensi della legge n. 62/2000
- b) i principi fondamentali sono determinati in modo da garantire soprattutto:
1. libertà dell'insegnamento;
 2. sviluppo dell'autonomia scolastica e delle relative rappresentanze;
 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 disabilità e da diverse origini etniche e culturali;
 - 6. azioni positive per compensare svantaggi ambientali e territoriali, con particolare riferimento alle zone montane, alle piccole isole e ai piccoli comuni;**
 7. diritto all'apprendimento lungo tutto il corso della vita.
 8. requisiti minimi per il funzionamento degli istituti scolastici;
 - 9. costituzione di organismi di partecipazione territoriale a livello scolastico.**
- c) i livelli essenziali delle prestazioni sono individuati prevedendo, comunque, il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali:
1. a partire dalla definizione delle prestazioni;
 2. secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità, che è progressivamente garantita su tutto il territorio nazionale fino al raggiungimento di livelli ottimali;

3. con modalità che coinvolgono tutti gli attori della scuola.

Nella loro azione regolatrice lo Stato e le Regioni si impegnano 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, 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 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) conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali nelle materie dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale

Premesso che il D.lgs n. 112/1998, agli articoli 138 e 139, ha già attribuito alle Regioni ed agli Enti locali funzioni amministrative in materia di istruzione; premesso che, in relazione a tali attribuzioni, non sono stati adottati sino ad oggi, come invece previsto dal citato decreto legislativo, i DD. P.C.M. di trasferimento delle risorse umane, strumentali ed economiche per l'esercizio di tali funzioni; premesso che, dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, è stata emanata la legge n. 131/2003 che, all'art. 7, commi 1, 2 e 3, disciplina un nuovo procedimento per il trasferimento delle funzioni e delle risorse, si concorda quanto segue:

- a) il Governo si impegna ad adottare i DD.P.C.M. previsti all'art. 7, comma 3, della legge n. 131/2003 per il trasferimento delle risorse rispetto alle funzioni già trasferite con il D.lgs n. 112/1998, nonché ad attivare la procedura di cui al comma 2 del medesimo articolo ai fini del trasferimento delle altre funzioni e delle relative risorse.
- b) le Regioni si impegnano ad emanare una propria normazione organica nell'ambito ed a completamento delle disposizioni dello Stato, attraverso un percorso di individuazione e condivisione con gli Enti Locali nelle forme definite dalle proprie legislazioni, degli obiettivi, delle modalità, degli strumenti e delle risorse per raggiungerli, specificamente in materia di:
 1. forma, livelli e organismi di governo territoriale del sistema educativo e delle rappresentanze delle autonomie scolastiche;
 2. programmazione dell'offerta di istruzione e formazione sul territorio regionale, ivi compresa la funzione di organizzazione della rete scolastica, tenendo conto del ruolo già attribuito a tali fini agli Enti locali dal D.lgs n. 112/1998;
 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 a livello locale e regionale;
 5. interventi di supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche;
 6. criteri di assegnazione del personale alle scuole;
 7. **promozione** di rapporti tra le istituzioni scolastiche e i soggetti del territorio che operino nel campo dell'istruzione e della formazione;
 8. servizi a domanda individuale;
 9. interventi per il diritto allo studio;
 10. orientamento, attuazione dell'obbligo di istruzione e formazione, azioni per contrastare dispersione e abbandono, **supporto per promuovere e sostenere**

la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola, nonché della continuità didattica;

11. eventuali uffici e servizi sul territorio **per lo svolgimento di funzioni regionali;**

12. anagrafe degli studenti;

13. norme di attuazione dei principi fondamentali.

In particolare le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa, assicurano il rispetto degli ambiti di competenza amministrativa già attribuiti agli Enti locali dal D.lgs n. 112/1998.

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 che lo Stato trasferisca le funzioni e le risorse in materia di istruzione (non anche di istruzione e formazione professionale, perché già attribuite alle Regioni), è pertanto necessario che le Regioni individuino con legge, modalità e strutture idonee ad esercitare le funzioni in materia di istruzione, mentre non è affatto necessario che esse 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, inoltre, 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) trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie

Il dimensionamento delle istituzioni scolastiche è determinato secondo criteri, forme e modalità che saranno definite con l'Intesa in sede di Conferenza unificata prevista dal decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2008, n. 189.

La distribuzione tra le Regioni delle dotazioni organiche, definite a livello nazionale in attuazione della legge finanziaria e della legge di bilancio, è determinata secondo i criteri, le modalità e le procedure stabilite all'art. 2, commi 2, 3 e 4, del regolamento attuativo dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133/2008.

Il personale dirigente, docente e A.T.A. della scuola resta alla dipendenza organica dallo Stato, con stato giuridico e trattamento economico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto e – sulla base di questa – dalla contrattazione integrativa. Le parti si impegnano a far sì che, nel rispetto della normativa statale in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, della specifica disciplina circa l'imputazione della spesa di personale, in riferimento ai diversi ruoli di appartenenza del

personale medesimo, nonché nel rispetto della contrattazione collettiva nazionale di comparto, il personale passi alla dipendenza funzionale delle regioni, le quali, nell'ambito delle dotazioni organiche assegnate, provvedono anche alla programmazione e alla distribuzione territoriale, in piena collaborazione con gli Enti locali nelle forme determinate dalle leggi regionali.

Le Parti si impegnano a proporre una modifica legislativa all'art. 41, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, la quale preveda 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, attribuisca al Comitato di settore rinnovato il compito di avanzare proposte di adeguamento della contrattazione del comparto al nuovo assetto istituzionale, ed introduca un ulteriore livello regionale di contrattazione integrativa;

D) organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema formativo

E' necessario ed urgente progettare e realizzare un sistema unitario di raccolta dei dati, a partire dalle esperienze già avviate a livello locale e regionale 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. **A tal fine ci si impegna ad attivare, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.lgs n. 76/2005, il procedimento per il raggiungimento dell'accordo tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in sede di Conferenza unificata, per realizzare le integrazioni delle anagrafi;**

E) sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, sulla base dei principi e dei criteri stabiliti dalle leggi n. 244/2007 e n. 133/2008

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sottoscrive specifiche intese con le Regioni e gli EE.LL. per sperimentare modelli organizzativi volti ad innalzare la qualità del servizio di istruzione ed accrescere efficienza ed efficacia della spesa anche ai sensi dell'art. 2, commi 417 – 425, della legge n. 244/2007 e dei regolamenti previsti all'art. 64 della legge n. 133/2008.

TEMPI DI ATTUAZIONE

1. Le Parti si impegnano a dare attuazione al presente Accordo entro **il 31 dicembre 2011.**
2. Il Governo si impegna a presentare entro il 31 dicembre 2009 un disegno di legge di riassetto della normativa statale in materia di istruzione alla luce dell'articolo 117 della Costituzione, contenente la ricognizione delle norme generali, dei principi fondamentali e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, in considerazione dei contenuti del presente accordo.
3. Le Regioni si impegnano ad approvare la normativa di organizzazione per la gestione del personale, **nel rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto scuola entro il 1° settembre 2010.**

4. Ferma restando la data del **1° settembre 2010** per l'avvio dell'esercizio delle funzioni relative alla gestione del personale della scuola, i DD.P.C.M. di cui al paragrafo B), lettera a), sono adottati entro **30 giugno 2010**. **Tali strumenti prevedono una espressa clausola sospensiva del trasferimento nel caso le Regioni non abbiano ancora adottato i necessari strumenti normativi.**
5. **L'esercizio delle funzioni trasferite avviene contestualmente all'assegnazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie.**

PATTUIZIONE FINALE

Le Parti si impegnano a verificare congiuntamente i risultati conseguiti e lo stato di realizzazione degli obiettivi del presente Accordo, secondo forme e modalità adeguate di monitoraggio definite entro **il 30 giugno 2010, da un gruppo di lavoro dedicato che verrà costituito dopo l'approvazione del presente accordo.**

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 del presente Accordo, **che tengano conto delle diverse specificità regionali e che consentano ulteriori soluzioni di allocazione e di riparto delle funzioni e delle risorse umane e finanziarie.**

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono alle finalità del presente accordo nell'ambito delle competenze ad esse spettanti ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione e secondo quanto disposto dai rispettivi ordinamenti.