

L'Intesa tra Gelmini e Formigoni non vale niente

di Osvaldo Roman

Certe volte, come in questo caso, di fronte a turpitudini talmente smisurate forse non si riesce a trovare il temine giusto e formalmente corretto per esprimere la sorpresa e il proprio sdegno. Del resto occorre parlarne perché è necessario che un numero sempre più vasto di cittadini si renda conto di come siamo governati da personaggi che svolgono malamente il loro ruolo nel senso che compiono un' illegittimità dopo l'altra ad un ritmo tale che l'opinione pubblica, anche quella più addetta a determinati lavori, stenta a percepire il livello di illegalità che raggiungono certe pratiche governative.

E' di questi mesi, e ne vedremo il seguito nei Tribunali purtroppo con tempi non adeguati alla gravità degli eventi, tutta l'operazione di delegificazione di importanti aspetti dell'ordinamento scolastico. Se n'è parlato molto e ancora se ne parlerà ma alla spregiudicatezza con cui è stato fatto sparire di scena il Piano programmatico sulla base del quale sono stati redatti i due Regolamenti ha fatto seguito una gestione per Circolari prive di sostegno legislativo della cosiddetta razionalizzazione che è giunta in questi giorni a decretare la soppressione di decine di migliaia di posti senza che la norma che autorizzava tale operazione avesse valore di legge. Eppure la G.U. attende ormai da 50 giorni i testi dei Regolamenti da Pubblicare.

Ciò premesso cerco di dimostrare perché L'Intesa- Gelmini –Formigoni sottoscritta il 16 marzo 2009 tra il MIUR e la Regione Lombardia rappresenti un documento privo di valore giuridico che non può produrre alcun effetto concreto. Se ciononostante ne produrrà è auspicabile che anche in Lombardia "esista un giudice" per sanzionare una tale enorme illegalità.

Innanzitutto c'è da rilevare che l'Intesa è semplicemente una sottoscrizione di intenti che in quanto tale, se cioè non viene seguita da atti di natura legislativa o regolamentare, da parte dei due contraenti, aventi efficacia nei rispettivi ambiti, non può produrre alcun esito.

L'Intesa inoltre si presenta come un documento viziato da gravi illegittimità, infatti si propone di:

- a) superare, in via negoziale, i rispettivi ricorsi in Corte Costituzionale in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale, riconoscendo che gli ambiti di competenza concorrente devono essere ricomposti in un quadro complessivo e funzionale delle scelte proprie di ciascun livello legislativo.

- b) sperimentare un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio di istruzione e ad accrescere efficienza ed efficacia della spesa.

E' scontata la liceità tecnico-amministrativa dell'impegno di cui al punto a) anche se il timore di un pronunciamento chiarificatore da parte della Corte Costituzionale è il vero e inconfessabile obiettivo di tale interessata Intesa che la qualifica come un atto essenzialmente eversivo del nuovo ordinamento costituzionale.

L'Intesa, al punto b), riguarda inoltre l'impegno delle due parti di avviare, per le materie e le istituzioni scolastiche di rispettiva competenza, un progetto integrato di sperimentazione. Anche in questo caso "nulla quaestio" se ogni parte attuasce tale sperimentazione nel rispetto delle disposizioni che, nei rispettivi ambiti, la regolano in maniera specifica e nel rispetto delle leggi che, al di fuori dell'ordinamento che si vuole innovare sperimentando, impediscono o meno tale iniziativa. Invece l'Intesa, si veda l'art. 5, non prevede uno specifico ruolo dell'amministrazione statale. Sono infatti totalmente ignorate le procedure che dovrebbero presiedere ad una siffatta sperimentazione nell'ambito del MIUR. L'allegato Tecnico ha la pretesa di definire gli obiettivi e i modi di tale sperimentazione, che riguardano gli istituti professionali di Stato, senza prevedere alcun ruolo all'interlocutore statale!

Tutta l'operazione di sperimentazione si sforza di trovare il suo fondamento nei commi 417 e seguenti dell'art. 2 della finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244).

Prima di evidenziare l'assoluta inconsistenza di tale riferimento legislativo e senza entrare nel merito di quello che si vuole realizzare con la sperimentazione ai sensi degli articoli 2,3,4 e 5 dell'Intesa si deve preliminarmente considerare che la stessa viola norme della legislazione nazionale che non possono essere soggette ad alcuna sperimentazione. Si tratta della norma di legge che, obbliga alla contemporaneità di entrata in vigore degli ordinamenti dell'istruzione e formazione professionale e della secondaria superiore e contestualmente impedisce al MIUR l'avvio di qualsivoglia sperimentazione in attesa di quella scadenza.

Infatti il comma 4 dell'art. 27 del D.l.vo 226/05, ovviamente non citato dalle premesse all'Intesa, e

ignorato da molti benevoli commentatori, prevede non solo il contemporaneo avvio delle prime classi dei due nuovi ordinamenti del secondo ciclo ma anche il divieto, fino ad allora, di avviare sperimentazioni su tali materie.

Come è noto la data dell'anno scolastico e formativo ivi prevista per l'avvio della riforma era il 2007-2008. Essa è stata successivamente prorogata prima al 2008-2009, poi dall'art. 13, comma 1-quater, della legge 40 al 2009-10, infine dall'art. 37 comma 1 della legge 14/09 al 2010-11.

L'Intesa non precisa quali siano le norme statali da derogare ma è implicito che si tratti di quelle ordinamentali. Come in ogni sperimentazione di queste solo si potrebbe trattare.

C'è invece il tentativo non esplicitato, perché non sostenibile, di derogare, come si è visto, anche alla tassativa data di inizio di un nuovo ordinamento.

A tale scopo, all'art. 5, viene impropriamente richiamato l'art. 2 comma 417 della legge finanziaria 2008(L. 244/07) .

Tale utilizzo però è fuori luogo perché, a parte la diversità come vedremo delle materie trattate, in quel caso si prevede un atto preliminare pattizio di indirizzo, totalmente diverso, che non può assolutamente essere surrogato da una siffatta Intesa.

Infatti il citato comma 417 così recita:

“ Con atto di indirizzo del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato entro il 31 marzo 2008, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997,n. 281, sono stabiliti finalità, criteri e metodi della sperimentazione di un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio di istruzione e ad accrescere efficienza ed efficacia della spesa. La sperimentazione riguarda gli anni scolastici 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011 e gli ambiti territoriali, di norma provinciali, individuati nel medesimo atto di indirizzo.”

E' evidente che l' Intesa Lombarda non ha nulla a che spartire con tutto ciò.

Inoltre non si può far finta di ignorare che la sperimentazione di cui tratta quella legge finanziaria venne concepita come uno strumento, indicato nel Quaderno Bianco del governo Prodi, volto ad individuare sul piano dell'organizzazione amministrativa degli uffici dei diversi enti, le nuove modalità di programmazione, alternative alla brutale politica dei tagli lineari, per ottenere economie senza tagli indiscriminati e per destinarle al sistema dell'istruzione.

Consideriamo anche il comma 418 della stessa finanziaria. In esso si prevede che:

“L'atto di indirizzo di cui al comma 417 contiene riferimenti relativi a:

- a) tipologie degli interventi possibili per attuare il miglioramento della programmazione dell'offerta formativa, della distribuzione territoriale della rete scolastica, dell'organizzazione del servizio delle singole istituzioni scolastiche, ivi compresi gli eventuali interventi infrastrutturali e quelli relativi alla formazione e alla organizzazione delle classi, anche in deroga ai parametri previsti dal decreto del Ministro della pubblica istruzione 24 luglio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 264 dell'11 novembre 1998;
- b) modalità con cui realizzare il coordinamento con le regioni, gli enti locali e le istituzioni scolastiche competenti per i suddetti interventi;
- c) obiettivi di miglioramento della qualità del servizio e di maggiore efficienza in termini di rapporto insegnanti-studenti;
- d) elementi informativi dettagliati relativi alle previsioni demografiche e alla popolazione scolastica effettiva, necessari per predisporre, attuare e monitorare gli obiettivi e gli interventi di cui sopra;
- e) modalità di verifica e monitoraggio dei risultati conseguiti al fine della quantificazione delle relative economie di spesa tenendo conto della dinamica effettiva della popolazione scolastica;
- f) possibili finalizzazioni delle risorse finanziarie che si rendano disponibili grazie all'aumento complessivo dell'efficienza del servizio di istruzione nell'ambito territoriale di riferimento;
- g) modalità con cui realizzare una valutazione dell'effetto degli interventi e base informativa necessaria a tale valutazione.”

E' del tutto evidente che l'Intesa, che teoricamente si propone “il miglioramento della programmazione dell'offerta formativa”, non si preoccupa di tutto il resto.

Il comma 419 precisa che:

“In ciascuno degli ambiti territoriali individuati ai sensi del comma 417, opera un organismo paritetico di coordinamento costituito da rappresentanti regionali e provinciali dell’Amministrazione della pubblica istruzione, delle regioni, degli enti locali e delle istituzioni scolastiche statali, con il compito di:

- a) predisporre un piano triennale territoriale che, anche sulla base degli elementi informativi previsti dall’atto di indirizzo di cui al comma 417, definisca in termini qualitativi e quantitativi gli obiettivi da raggiungere;
- b) supportare le azioni necessarie all’attuazione del piano di cui alla lettera a), nonché ‘ proporre gli opportuni adeguamenti annuali al piano triennale stesso anche alla luce di scostamenti dalle previsioni, previa ricognizione degli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi.”

La dimensione territoriale da individuare e il corrispondente piano triennale si riferiscono evidentemente a tutt’altro genere di materie e non hanno nulla a che spartire con i contenuti dell’Intesa

Il comma 420 stabilisce che:

“Le proposte avanzate dall’organismo paritetico di coordinamento sono adottate, con propri provvedimenti, dalle amministrazioni competenti. L’organismo paritetico di coordinamento opera senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.”

Il 421 prevede:

“I piani di cui al comma 419 sono adottati fermo restando, per la parte di competenza, quanto disposto dall’articolo 1, comma 620, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni.”

Anche nei i commi 422, 423,424 e 425 seguenti non si rinviene materia che possa riguardare le finalità e l’ambito in cui si intende far operare Intesa:

“422. L’ufficio scolastico regionale effettua il monitoraggio circa il raggiungimento degli obiettivi fissati dal piano di cui al comma 419, ne riferisce all’organismo paritetico di coordinamento e predispone una relazione contenente tutti gli elementi necessari da inviare al Ministero della pubblica istruzione al fine di effettuare, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, la verifica delle economie aggiuntive effettivamente conseguite, per la riassegnazione delle stesse allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione.”

“423. Nel triennio di sperimentazione, le economie di cui al comma 422 confluiscono in un fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, per essere destinate alle istituzioni pubbliche che hanno concorso al raggiungimento degli obiettivi, per le finalità di miglioramento della qualità del settore della pubblica istruzione.”

“424. Entro la fine dell’anno scolastico 2010/2011, sulla base del monitoraggio condotto ai sensi del comma 422 e della valutazione degli effetti di tale sperimentazione di cui al comma 418, lettera g), il Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, adotta, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un atto di indirizzo finalizzato all’estensione all’intero territorio nazionale del modello organizzativo adottato negli ambiti territoriali individuati ai sensi del comma 417, tenendo conto degli elementi emersi dalla sperimentazione.”

“425. Al fine di pervenire a una gestione integrata delle risorse afferenti il settore dell’istruzione, per gli interventi a carico del fondo di cui al comma 423 può trovare applicazione l’articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367.”

Come si è visto il riferimento normativo dell’Intesa all’art.2, comma 417, della legge finanziaria 2008 non ha alcun fondamento rispetto ai contenuti ivi previsti e soprattutto non ha niente a che spartire con l’atto di indirizzo che dovrebbe riguardare tutt’altre materie e ben altri interlocutori quali il MIUR il MEF e la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997,n. 281.

In realtà sullo sfondo di tale truffaldina iniziativa c’è, oltre al tentativo di prefigurare processi di

privatizzazione di un importante settore della scuola statale, pure il problema dell'obbligo di istruzione che la Regione Lombardia, anche dopo la modifica apportata dalla legge 133/08 alla normativa nazionale, è chiamata ad applicare in maniera transitoria nei corsi sperimentali triennali e non già nel nuovo ordinamento definito nella legge regionale 19/07 la cui entrata in vigore come si è visto è prorogata all'anno scolastico 2010-11. La sperimentazione in realtà mira a scavalcare tale blocco in maniera illegittima.

Infatti la Regione Lombardia ai sensi della legislazione vigente, comprensiva dell'articolo 64 comma 4-bis della legge 133/08, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione deve utilizzare i corsi sperimentali di formazione professionale di durata triennale, di cui all'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 17 ottobre 2005 n. 226.

Ciò deve avvenire attenendosi, con riferimento ai contenuti formativi dell'obbligo e alla caratteristiche degli enti che lo possono offrire, alle disposizioni di cui al Decreto Ministeriale 22 agosto 2007, n. 139, al Decreto Interministeriale 29 novembre 2007 e alle Linee guida del 27 dicembre 2007.

I corsi effettuati in maniera difforme da quanto previsto dalle disposizioni sopra elencate sono corsi che non consentono l'assolvimento dell'obbligo di istruzione. Sarà interessante verificare quale tipo di attestato di assolvimento dell'obbligo di istruzione sarà consegnato agli studenti che lo richiederanno avendo frequentato la formazione professionale lombarda ai sensi della legge regionale n. 19 del 6 agosto 2007 e successive modificazioni.