

1. “Uniti ma diversi. La volontà di federalismo”

Poche parole, nel linguaggio politico e giuridico, hanno conosciuto il successo quanto la parola “federalismo”, ma poche parole, quanto questa, presentano ancora oggi un analogo livello di ambiguità.

Nato per indicare una specifica forma di organizzazione del potere politico (quella disegnata dalla Costituzione degli Stati Uniti del 1787), il termine federalismo è passato a definire qualsiasi assetto organizzativo nel quale il potere sia diviso su base territoriale. Così si esprime Tania Groppi, in un suo volume: *Federalismo e regionalismo, Stato federale e Stato regionale rappresentano assetti istituzionali qualitativamente differenziati, benché accomunati dal tentativo di fornire risposta a una medesima esigenza: quella di conciliare un certo tasso di unità e un certo tasso di autonomia nell’ambito della forma organizzativa dello Stato moderno*¹.

Sempre secondo l’autore citato, il federalismo appare una delle possibili manifestazioni della volontà di mantenere l’unità nella diversità nel governo di una nazione: *“Potremmo ritenere che, nella fase storica in cui viviamo, l’Unione Europea, l’Italia o l’Indonesia costituiscano, pur con le enormi differenze che le separano, esempi in questo senso, ricordando che il federalismo ideale è quello che è confezionato su misura per rispondere ai bisogni di un certo paese”*².

2. Prove di “federalismo scolastico” italiano

Applicare questa categoria al sistema educativo di Istruzione e Formazione italiano vuol dire individuare le competenze che possiede ogni organo della Repubblica in questo campo specifico.

Dopo l’approvazione del Titolo V della Costituzione, una bozza di Accordo quadro approvata in sede tecnica (ma non in sede politica) tra i rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali (maggio 2009) recita:

- 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 enti locali** 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.

La bozza di Accordo si limita a richiamare un processo di definizioni di competenze in materia di Istruzione e Formazione ad oggi solo in parte compiuto.

Esemplificando, basti pensare alla definizione delle “**norme generali**”, le regole cioè a garanzia dell’unitarietà del sistema educativo di istruzione e formazione (autonomia scolastica, ordinamenti, valutazione degli apprendimenti, carriera scolastica, ecc.), ai “**principi fondamentali**”, cioè le grandi finalità ed i valori di riferimento (libertà di insegnamento, organismi di partecipazione, accesso all’istruzione, ecc.), ai “**livelli essenziali delle prestazioni** (LEP)”, gli standard cioè di funzionamento e di erogazione del servizio (prestazioni

¹ GROPPI T., *Il federalismo*, Editrice Laterza 2004, p. 12.

² Op. cit. p. 14. -

definite secondo criteri di sostenibilità ed esigibilità per tendere a livelli ottimali e coinvolgere tutti i soggetti)³.

In attesa che il processo di riforma venga portato a compimento, oggi può essere utile richiamare solo qualche prova tecnica di federalismo scolastico in atto⁴:

- la questione della materia **Infanzia**, ad esempio, gestita con l'Accordo in Conferenza Unificata il 7 ottobre 2010;
- la questione dell'**Handicap**, gestita con l'Intesa in Conferenza Unificata il 20 marzo 2008;
- la questione del **dimensionamento delle istituzioni scolastiche**, gestita con la legge 4 dicembre 2008 che prevede una Intesa in sede di Conferenza Unificata per disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica.

3. Prove di "federalismo in materia di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)"⁵

Diverso è il discorso relativo al c.d. federalismo formativo, dove per avviare il (sotto)sistema di Istruzione e Formazione professionale (IeFP) si devono conciliare **la competenza esclusiva delle Regioni e i Livelli essenziali delle prestazioni** definiti a livello statale (D.Lgs. 226/05) attraverso un processo di rapporti interistituzionali che hanno già dato vita a numerosi Accordi o Intese.

Dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti, ed a seguito dell'approvazione della legge delega n. 53/2003 e dei relativi decreti legislativi nn. 76 e 226 del 2005, l'Istruzione e Formazione Professionale (la IeFP) è, a pieno titolo, parte costitutiva del complessivo assetto del "sistema educativo di Istruzione e Formazione" italiano. Dal punto di vista della nuova distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni risultante dalla predetta riforma costituzionale del 2001, infatti, si può ormai affermare che **la IeFP è quello specifico ambito dell'istruzione che da un lato è riservato all'esclusiva competenza delle Regioni** (come riconosciuto espressamente dall'art. 117, comma 3, Cost.), **dall'altro lato è soggetto al rispetto di taluni canoni stabiliti in via generale dallo Stato**, in particolare circa le norme sui "livelli essenziali delle prestazioni" (i cosiddetti LEP) che devono essere garantiti in pari modo sull'intero territorio nazionale in virtù di quanto dettato con legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost.

Ma alla precisa indicazione costituzionale di un nuovo settore di competenza regionale, quello della IeFP per di più ormai stabilmente collegata all'erogazione di un servizio attinente al "diritto-dovere all'istruzione e formazione", non è seguita una attribuzione di nuove e specifiche risorse da parte dello Stato a favore delle Regioni. Il problema è ancor più rilevante dal momento che, allo stato attuale, questo servizio non viene effettuato direttamente né dalle Regioni né da istituzioni pubbliche costituite o dipendenti dalle autonomie territoriali, ma avviene – fatto salvo il concorso "sussidiario" degli Istituti Professionali di Stato – per il tramite

³ E' del 25 febbraio 2011 il rilievo mosso dal Presidente della Corte dei Conti nel corso di un'audizione davanti alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale dove si sta lavorando sul decreto legislativo che riforma il fisco regionale. **Due sono le osservazioni sulla riforma.** Sulla funzionalità del sistema regionale peserebbe, a giudizio del Presidente, la mancanza "di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni associati all'assistenza, alla scuola, al trasporto pubblico locale (in conto capitale) nonché del meccanismo di funzionamento del fondo perequativo per le Province (e i Comuni). E sulla complessità del riordino aggiunge: "Potrebbe incidere negativamente sulla gestione della riforma l'eccessiva complessità del sistema che emerge nel ridisegno. Una complessità peraltro largamente spiegabile, anche, con la realtà dell'equiordinazione tra livelli di governo, l'esclusione del trasferimento come meccanismo di finanziamento e il mantenimento a livello locale di unità di gestione troppo frazionate e di dimensione ridotta per consentire un'effettiva autonomia finanziaria" (Tuttoscuola.com, Corte dei Conti: dubbi sul federalismo, 25 febbraio 2011).

⁴ Al momento della stesura della presente nota apprendiamo che il Consiglio dei Ministri, con un disegno di legge approvato il 18 febbraio 2011, istituisce la **Conferenza della Repubblica**, una nuova modalità per mettere a confronto, concertare e attuare il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie regionali e locali. Il nuovo modello organizzativo, se approvato in via definitiva, assorbirà al suo interno e sostituirà le attuali Conferenze: Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali e Conferenza unificata.

⁵ Le considerazioni che seguono prendono spunto da uno studio curato da SALERNO G., *Dalla spesa storica ai costi standard della Istruzione e Formazione Professionale c.d. "iniziale"*, pubblicato in Rassegna CNOS, n. 2/2010.

di istituzioni formative liberamente create dal privato sociale ed operanti in regime di accreditamento.

In questa situazione le Regioni hanno dovuto mantenere o attivare ex novo i “percorsi” della IeFP iniziale ricorrendo al *plafond* finanziario disponibile per lo più sulla base degli strumenti di finanziamento che originariamente erano destinati alla “formazione professionale” legata al vecchio ordinamento (obbligo formativo). D’altro canto, se è vero che sussiste il diritto-dovere dei giovani di accedere alla IeFP iniziale di competenza regionale, esiste d’altro canto l’autonomia politica delle Regioni di disciplinare tale (sotto)sistema con proprie leggi e di esercitare su tali basi le relative competenze amministrative.

Ad oggi, tale autonomia, in assenza di vincoli giuridicamente cogenti posti dalla legislazione nazionale, ha fatto sì che le Regioni si siano trovate in una condizione di pressoché totale discrezionalità, se non addirittura di arbitrio.

Alcune hanno dato effettiva attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale posto dall’art. 118, ultimo comma, della Costituzione, consentendo le attività nel territorio regionale e riconoscendo così le istituzioni formative del privato sociale ad erogare i servizi della IeFP iniziale in regime di accreditamento.

Altre hanno operato secondo logiche assai diverse, o negando del tutto tale facoltà, o riconducendo la IeFP ad un ruolo ancillare rispetto alle istituzioni scolastiche, ovvero ancora attribuendo soltanto compiti di carattere socio-assistenziale per lo più attinenti al recupero della dispersione scolastica.

4. I “nodi” da sciogliere per la scuola paritaria e la IeFP

Ormai il quadro delle questioni rinviate è chiaro: ad oggi

- i costi per chi sceglie la scuola paritaria sono scaricati sulle famiglie;
- i costi della IeFP ad oggi non sono stati messi a regime

A questo punto si impone la domanda: come potranno essere finanziate la scuola paritaria e la IeFP alla luce della legge sul federalismo fiscale, la legge n. 42 del 2009, che fissa i principi che stanno per essere precisati da appositi decreti legislativi? Tra l’altro si stabilisce che il costo e il fabbisogno standard saranno gli obiettivi rispetto ai quali dovrà tendere adesso la spesa pubblica regionale relativa ai servizi collegati ai livelli essenziali delle prestazioni.

Per la IeFP, in particolare, secondo molti esperti della materia, solo il pieno riconoscimento della IeFP nell’ambito del finanziamento assicurato in via integrale in relazione alle funzioni regionali collegate ai livelli essenziali delle prestazioni potrà assicurare stabilità ed omogeneità nella disponibilità finanziaria da parte di tutte le Regioni per lo meno a favore della IeFP iniziale⁶.

E’ questa la scommessa che uno Stato, attento a tutti i giovani, deve vincere per garantire loro il diritto – dovere all’istruzione e alla formazione.

Il confronto tra i costi che lo Stato sostiene attualmente per la **scuola statale** in rapporto a quelli della **scuola paritaria** e a quelli per la **IeFP** realizzata dagli Enti di FP nelle Regioni può essere illuminante: vedi la tabella alla pagina seguente.

⁶ SALERNO G., *Dalla spesa storica ai costi standard della Istruzione e Formazione Professionale Iniziale*, in Rassegna CNOS, Anno 26, n. 2 Maggio – Agosto 2010, p. 209.

**Il costo di "un anno di studio" frequentato nella
scuola statale
scuola paritaria
IeFP**

Scuola dell'infanzia:

Scuola statale⁷: €. 5.828,00

Scuola paritaria⁸: €. 584,00

Scuola primaria

Scuola statale €. 6.525,00

Scuola paritaria €. 866,00

Scuola secondaria di I grado

Scuola statale €. 7.232,00

Scuola paritaria €. 106,00

Scuola secondaria di II grado

Scuola statale €. 7.147,00

Scuola paritaria €. 51,00

Costo annuale nella IeFP e nell'IPS

Ipotesi di costo standard annuale
per allievo nella IeFP⁹: €. 6.370,69

**Costo annuale reale per allievo
nell'IPS¹⁰ in funzione "sussidiaria":**

€. 7.147,00

⁷ MIUR, *La scuola in cifre*, 2008. Tecnici della materia sottolineano che questi costi sono ancora costi indicati per difetto che non includono ulteriori spese concorrenti.

⁸ Diesse, *libednews 23, Quanto fa guadagnare una scuola vera?*, 20 febbraio 2011.

⁹ Si tratta di una ipotesi di costo standard individuata a seguito di una ricerca svolta dal CNOS-FAP e dal CIOFS/FP sui costi storici di cinque regioni (Emilia – Romagna, Lazio, Piemonte, Umbria e Veneto) e coordinata dal prof. Giulio Salerno riportata in *Rassegna CNOS, Dalla spesa storica ai costi standard della istruzione e Formazione Professionale cd. iniziale*, n. 2/2010).

¹⁰ MIUR, *La scuola in cifre*, 2008.