



Cantiere delle riforme: L'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario: le sfide per il sistema formativo e la leFP

*«Per intendere il passato, presente e futuro,
bisogna fare come la volpe, che segue molte piste,
non come il riccio, che scava sempre nella stessa direzione».*

Cassese S., Una volta il futuro era migliore.
Lezioni per invertire la rotta, i Solferini, 2021



Nota introduttiva

a cura di **Arduino Salatin**

Professore Emerito IUSVE Venezia

Il 19 giugno 2024 la Camera ha approvato in via definitiva il “Ddl Calderoli” sull’autonomia differenziata¹. Il 13 luglio la legge n. 86/2024 è entrata in vigore.

La norma, prevista dal programma di Governo e sostenuta in particolare dalla Lega, è stata fortemente criticata dalle opposizioni parlamentari che hanno avviato il percorso per un referendum abrogativo. Anche le Regioni appaiono divise tra loro: mentre Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia sostengono la nuova legge e hanno già avanzato la richiesta di devoluzione delle materie che non prevedono la definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni), altre regioni (come la Puglia, la Sardegna, la Toscana e la Campania) hanno fatto ricorso alla Corte Costituzionale, contestando la legittimità stessa della legge. Questa polarizzazione determinatasi a livello istituzionale ha reso evidente come il processo avviato risulti particolarmente complesso e divisivo; lo confermano anche le recenti pronunce negative della Conferenza episcopale italiana, di molti costituzionalisti, istituti di ricerca e altri osservatori qualificati².

Non è naturalmente nostra intenzione affrontare in questa sede tali complesse questioni, anche perché l’iter attuativo sarà ancora lungo. Ci limitiamo ad una focalizzazione relativa all’ambito del sistema formativo nazionale³, con particolare riferimento alla IeFP.

A tal proposito, è interessante richiamare il fatto che la IeFP costituisce già un esempio empirico di “autonomia differenziata”, in quanto la formazione professionale è *competenza esclusiva* delle Regioni. Le modalità di esercizio e gli effetti pratici di tale funzione sono quindi sotto gli occhi di tutti; quello che si può fino ad ora constatare, tuttavia, è la prevalenza degli aspetti critici rispetto alle opportunità previste, in particolare per quanto riguarda l’assenza di un vero e proprio sistema nazionale, in grado di tutelare i diritti basilari dei giovani in tutte le regioni e di assicurare un’offerta formativa di qualità.

In tale prospettiva, l’avvio del processo di autonomia differenziata, al di là dei tecnicismi e delle contrapposizioni ideologiche in atto, può diventare una buona occasione per (ri)accendere il faro sulla “risorsa IeFP” per il nostro paese, in una fase di profonda trasformazione non solo economica e tecnologica, ma soprattutto sociale e generazionale.

¹ Con tale termine si indica – in termini semplificati – il riconoscimento, da parte dello Stato, dell’attribuzione a una regione a statuto ordinario di una autonomia legislativa su certe materie di competenza “esclusiva” dello Stato e su altre di competenza “concorrente” con lo Stato (cfr. “Tuttoscuola”, 2023). In termini più generali e andando oltre il quadro strettamente giuridico, va detto che la questione si può inserire nella più ampia prospettiva dei processi di sussidiarietà e di governance “federalista”. Tale prospettiva costituisce, infatti, una risposta al tema della crescente complessità dei sistemi sociali e politici, in cui il “mix tra autonomia e cooperazione” dal basso può rappresentare uno “strumento di navigazione” particolarmente efficace (cfr. DE TONI A.F., *Decalogo della complessità*, Guerini e associati, Milano, 2024).

² Si veda, tra gli altri, ad esempio: l’e-book curato dalla rivista on-line “Lavoce.info.it” (“La storia infinita dell’autonomia differenziata”) e la nota curata da Mariella Volpe per il Forum Disuguaglianze e diversità (“Autonomia differenziata e disuguaglianze di accesso ai servizi”), entrambi accessibili su web.

³ Per un inquadramento della questione rispetto al sistema di istruzione, si veda l’utile dossier curato dalla rivista “Tuttoscuola”, dal titolo “Autonomia differenziata: analisi e proposte operative per l’istruzione”, febbraio 2023 (scaricabile gratuitamente dal web). Sul piano operativo, non mancano in Italia dei “precedenti” interessanti di autonomia differenziata in campo scolastico e formativo, che tuttavia vanno considerati con cautela in termini di possibile trasferibilità. Quello, a nostro parere, più evoluto è rappresentato dalla Provincia autonoma di Trento, il cui speciale statuto di autonomia ha portato alla progressiva costruzione di un sistema di istruzione e di formazione professionale con tratti particolarmente innovativi, ma che sono stati resi possibili anche grazie alla cospicua disponibilità di risorse economiche.



La nuova cornice legislativa costituisce in ogni caso una scommessa importante anche per gli Enti della formazione professionale e per il sistema di IeFP, in particolare nelle sue articolazioni regionali e territoriali, con un'attenzione prioritaria alle condizioni di accessibilità ed equità.

In attesa dell'evoluzione dell'iter attuativo e in particolare della definizione dei LEP (attesa entro il 2025), abbiamo pensato di fare il punto con alcuni esperti del mondo della formazione professionale e della scuola, dato che le interconnessioni tra i due sistemi saranno - auspicabilmente - destinate ad aumentare nei prossimi anni.

Il quadro che emerge appare piuttosto articolato, presentando questioni delicate ancora aperte che dovranno essere risolte nei prossimi mesi.

Il costituzionalista **Giulio Salerno** tratteggia in modo molto puntuale il quadro giuridico generale per l'attuazione dell'autonomia differenziata, comprese le previsioni in materia di LEP, con una speciale attenzione alle implicazioni relative alla realtà del sistema di istruzione e della IeFP. Per quanto riguarda i LEP in materia di istruzione, viene dato conto del lavoro preparatorio fin qui fatto, che ha interessato i seguenti punti: a) diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica; b) articolazione e struttura dei cicli scolastici; c) sistema integrato 0-6; d) curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento; e) assetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi per gradi e cicli; f) valutazione alunni: primo e secondo ciclo di istruzione; g) esami di Stato; h) istruzione e formazione professionale; i) istruzione per gli adulti; j) programmazione: formazione delle classi; k) parità scolastica; l) personale; m) edilizia; n) digitalizzazione; o) diritto allo studio. Importante è infine l'avvertenza conclusiva dell'Autore che segnala come, in base a quanto previsto dalla legge n. 86/2024, ***se non si giungerà alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, il processo di attuazione dell'autonomia differenziata non potrà concretamente avviarsi.***

A seguire, **Eugenio Gotti**, esperto di sistemi formativi, pur riprendendo la questione dei LEP nazionali con cui occorrerà misurarsi, sottolinea il **tema cruciale del loro finanziamento**, reputando come decisivo per il processo di autonomia il tema finanziario. L'Autore sottolinea infatti che la vera partita per la IeFP non è tanto sull'autonomia rafforzata in senso generale, quanto sul versante del federalismo fiscale, cioè in concreto "sulla quantificazione del costo e del fabbisogno standard per l'erogazione del servizio e dell'applicazione del federalismo fiscale che prevede per le Regioni a statuto ordinario la sostituzione del trasferimento di risorse dallo Stato centrale alle regioni ad un trasferimento alle regioni di quote di fiscalità". In termini più analitici, si richiama il fatto che per la IeFP l'attuazione di questa riforma comporta la "possibilità che, per il trasferimento di quote di fiscalità alle Regioni, il costo standard venga calcolato sulla base della UCS europea di € 5.995/allievo/anno, come da Regolamento delegato UE 2021/702, già recepita come possibilità dal Ministero del Lavoro nell'ambito del sistema duale IeFP. Ancor meglio potrebbe essere utilizzata l'UCS a € 6.654/allievo/anno sulla base del Regolamento delegato (UE) 2023/1676 emanato il 21 settembre 2023. Tale importo è quello definito dal Regolamento comunitario per tutti i percorsi di secondo ciclo e istruzione post secondaria non terziaria. Questo costo standard, moltiplicato per il numero di allievi presenti nei CFP - non stiamo parlando in questo momento dell'offerta IeFP in sussidiarietà - portano ad un volume di risorse superiore al miliardo di euro l'anno contro gli attuali finanziamenti statali che sono, ricordiamo, 189 milioni per l'IeFP ordinaria e circa 125 per la IeFP in duale". Tuttavia, non va dimenticato che per garantire a tutte le Regioni le risorse pari al loro fabbisogno standard si dovranno attivare una serie di meccanismi adattativi e perequativi, di cui bisognerà tenere conto e vederne le modalità di esercizio effettivo negli anni.

I successivi due interventi sono centrati sulle problematiche del sistema di istruzione, rispetto al quale vengono declinate alcune specificità e anche preoccupazioni.

Alfonso Rubinacci, ex dirigente del Ministero dell'istruzione e redattore della rivista "Tuttoscuola", sottolinea, a sua volta, che la materia istruzione, in quanto legata ai diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale, è subordinata alla determinazione dei LEP. Il riconoscimento di una





maggiore autonomia avverrà dopo la loro determinazione con l'attribuzione della relativa copertura finanziaria, necessaria per l'assegnazione delle funzioni. Egli segnala, in particolare, i **4 attori principali implicati nel processo che si apre: lo Stato, le Regioni, le autonomie locali e le istituzioni scolastiche**. In questo quadro "potrebbero rientrare la definizione, i limiti e contenuti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, gli ordinamenti scolastici, i curricula dei cicli, i programmi di studio, la carriera degli studenti, i criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, la valutazione del sistema d'istruzione, i criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e ATA, la formazione iniziale e continua dei docenti, i diritti e gli obblighi delle scuole non statali e paritarie, i criteri di coordinamento informativo, statistico e informatico delle banche dati delle Amministrazioni statale, regionale e locale". Guardando ai **possibili effetti positivi dell'autonomia**, l'Autore sostiene che "una più specifica visione dell'istruzione tecnica e professionale sul proprio territorio potrebbe migliorare il rapporto domanda-offerta di formazione in relazione al mondo aziendale, una maggiore flessibilità dei curricula per essere in grado di interpretare da un lato la realtà produttiva del territorio e dall'altro il cambiamento culturale e tecnologico in atto, l'acquisizione di personale docente proveniente dalle imprese e tirocini che arricchiscono gli ambienti di apprendimento". Circa l'atteggiamento da assumere verso l'autonomia, secondo Rubinacci, non si tratta solo di prevenire le discriminazioni e i disequilibri (tra ricchi e poveri, tra nord e sud), ma di impegnarsi affinché vi sia crescita economica nel Paese e affinché i LEP servano ad aumentare il valore di funzioni e servizi da assicurare ai cittadini e a migliorare l'iniziativa dei territori, e quindi ad arricchire il sistema Paese nel suo complesso. Ciò comporterà anche di affrontare il tema della riallocazione delle competenze tra Stato e Regioni mediante un **nuovo progetto di governance del sistema d'istruzione e di istruzione e formazione professionale**.

Marco Rossi Doria, ex sottosegretario all'istruzione nel Governo Monti e attuale Presidente della Fondazione "con i bambini", evidenzia la crucialità dei possibili effetti dell'autonomia in termini di eguaglianza. La questione chiave, infatti è la seguente: "oggi, la domanda che si fanno insegnanti, mamme, papà, nonni, educatori è, in sostanza, una sola: ma il legislatore che ha scelto questa forma di autonomia regionale, se sa come stanno le cose, le vuole cambiare in meglio o no?"

Proprio per questo, secondo l'Autore, la questione dell'autonomia differenziata "non ha nulla di ideologico o di riferibile alle contrapposizioni tra partiti, così come queste sono comunemente riportate dai media", ma riguarda la vita concreta delle comunità locali e delle persone. **L'attenzione va posta in particolare sui divari territoriali**: infatti, come ben dimostrato dai dati riportati nell'articolo, "la regionalizzazione sostanziale dell'istruzione non immagina né prevede, infatti, una forte politica nazionale perequativa e, dunque, un cambiamento in positivo per chi sta peggio ma il sostanziale congelamento della situazione, che è in fortissimo squilibrio e, in tal modo, la separazione dei destini in campo educativo tra le diverse regioni e i diversi territori nelle regioni e chi vi nasce e vi cresce. Insomma, il congelamento delle disuguaglianze su base regionale senza meccanismi forti, capaci di aggredire le disuguaglianze educative tra regioni, tra macro-aree e tra diversi territori anche nelle regioni stesse impedisce, di fatto, un cambiamento sistemico a favore di maggiore equità e sfavorisce i processi emancipativi per bambini e ragazzi. L'autonomia così concepita rende molto più deboli tutti i percorsi che riscattano dal 'destino annunciato' attraverso l'istruzione". Rispetto all'approccio fin qui seguito, l'autore sostiene che l'impianto dell'autonomia differenziata pare non tenere conto della realtà educativa italiana: di qui la **necessità di "invertire la rotta"** per "coniugare l'autonomia regionale e locale con una grande azione repubblicana di giustizia educativa su base perequativa e solidale".



Attuazione dell'autonomia differenziata e LEP nell'istruzione e nella IeFP: i profili giuridici

1

Giulio M. Salerno

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata

Il quadro di riferimento costituzionale dell'autonomia differenziata e la normativa in materia di istruzione e formazione professionale

La Costituzione - come modificata dalla legge costituzionale n. 3/2001 - prevede nell'art. 116, comma 3, Cost. la cosiddetta autonomia differenziata, ossia la possibilità di attribuire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni a statuto ordinario, così estendendo anche a queste ultime, seppure con specifiche modalità e entro appositi limiti, il principio di asimmetria che la Costituzione prevedeva originariamente soltanto per le Regioni a statuto speciale. In altri termini, con l'autonomia differenziata si supera l'uniforme attribuzione delle medesime competenze a tutte le Regioni a statuto ordinario, e si consente, alle Regioni a statuto ordinario che lo richiedano, di esercitare compiti e funzioni ulteriori rispetto ai compiti e alle funzioni che spettano, in via generale, a tutte le Regioni a statuto ordinario. Nelle Regioni che chiederanno l'autonomia differenziata, in definitiva, i compiti e le funzioni "ulteriori" non saranno più esercitati dallo Stato, ma dalle Regioni stesse. Queste ultime, quindi, avranno maggiori responsabilità rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario nelle quali resteranno fermi tutti i compiti e tutte le funzioni già spettanti allo Stato e da quest'ultimo, dunque, attualmente esercitati.

L'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni ordinarie, in particolare, può avvenire soltanto nelle materie espressamente indicate nello stesso art. 116, comma 3, Cost., che rinvia, da un lato, al lungo elenco (posto nell'art. 117, comma

3, Cost.) delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, e, dall'altro lato, ad alcune materie di competenza esclusiva dello Stato (tra quelle, cioè, che sono indicate nell'elenco presente nell'art. 177, comma 2, Cost.). In particolare, per quanto qui di interesse, tra le materie nelle quali potrà essere chiesta l'autonomia differenziata rientrano sia l'"istruzione" (in quanto materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni), sia le "norme generali sull'istruzione" (in quanto materia di competenza esclusiva dello Stato che l'art. 116, comma 3, Cost. indica espressamente tra quelle differenziabili). Circa le "norme generali sull'istruzione", più precisamente, va ricordato che esse riguardano non soltanto l'istruzione scolastica, ma anche la disciplina della IeFP. E quest'ultima, se di per sé è già una materia di competenza esclusiva delle Regioni ai sensi del terzo comma dell'art. 117, comma 3, Cost., nello stesso tempo è senz'altro subordinata alle "norme generali sull'istruzione" dettate con legge dello Stato (come, più volte, è stato ricordato dalla Corte costituzionale). Dunque, dato che la materia rappresentata dalle "norme generali sull'istruzione" può essere complessivamente oggetto del processo di autonomia differenziata, ciò potrà avvenire anche in relazione alle "norme generali sull'istruzione" che concernono in modo specifico la disciplina della IeFP.

Circa il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata, poi, l'art. 116, comma 3, Cost. prevede che, per ciascuna Regione richiedente, sia necessaria una specifica legge approvata dal Parlamento con la maggioranza assoluta (e quindi dei componenti, e non con la consueta maggioranza cd. semplice, cioè dei presenti) in ciascuna Assemblea "sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata" e dopo aver sentito il parere dei relativi enti locali. Inoltre, sempre l'art. 116, comma

3, Cost. prescrive che tali leggi di approvazione delle singole intese con le Regioni rispettino i principi stabiliti in materia di finanza pubblica dall'art. 119 Cost.

La L.86/2024 e i processi di determinazione dei LEP

Sono passati più di vent'anni e sino ad oggi il meccanismo non è stato applicato, a dispetto delle richieste variamente formulate da non poche Regioni (e talvolta anche sostenute da appositi *referendum* a livello regionale), richieste che, tra l'altro, hanno avuto per oggetto anche l'istruzione e la IeFP. Alcuni Governi, e relative maggioranze parlamentari, si sono dimostrati contrari; altri Governi, sia di centro-destra che di centro-sinistra, pur tendenzialmente favorevoli, non sono riusciti nell'impresa. L'attuale esecutivo, in base al programma presentato agli elettori, è favorevole all'attuazione di questo meccanismo e, al fine di perseguire questo obiettivo, ha compiuto alcune scelte decisive di metodo. In primo luogo, al contrario di quanto provato, ad esempio, dal Governo Gentiloni (2016-2018), non si è direttamente intrapresa la strada dell'approvazione delle singole intese con le Regioni richiedenti, ma si è deciso di seguire un percorso preliminare e più complessivo al fine di disporre di una cornice legislativa che definisca regole e criteri da applicare in modo omogeneo per tutte le Regioni richiedenti l'autonomia differenziata. Pertanto, il Governo ha presentato un disegno di legge contenente le disposizioni di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., disegno di legge che, in più punti modificato dal Senato, è stato infine approvato dalla Camera dei deputati. È stata così promulgata la legge 26 giugno 2024, n. 86, che detta, quindi, le norme legislative di attuazione dell'autonomia differenziata.

Va ricordato che nei confronti di tale legge alcune Regioni stanno ricorrendo al sindacato della Corte costituzionale in relazione a presunti vizi di costituzionalità, così come, sempre su iniziativa delle medesime Regioni e parallelamente mediante la raccolta delle sottoscrizioni popolari da parte di uno schieramento riconducibile alle forze di opposizione, si sta proponendo la richiesta di referendum

abrogativi, sia su tutta la legge che su talune disposizioni di quest'ultima. Tuttavia, occorrerà del tempo per conoscere l'esito di tali azioni aventi finalità oppostive rispetto all'autonomia differenziata nel suo complesso, ovvero, in senso più circoscritto, al processo di attuazione così come previsto dalla legge n. 86/2024. Occorrerà attendere, infatti, da un lato, la conclusione del giudizio della Corte costituzionale sui ricorsi regionali (secondo tempistiche che da ultimo si aggirano attorno a poco meno di un anno, ma che potrebbero essere anche abbreviate), e, dall'altro lato, lo svolgimento delle consultazioni popolari che, se le richieste referendarie supereranno ad inizio 2025 il filtro di ammissibilità spettante alla Corte costituzionale, non potranno essere indette prima della primavera del 2025.

In particolare, va segnalato che la legge n. 86/2024 ha confermato l'impostazione già stabilita con la legge di bilancio per il 2023, ovvero che il procedimento di autonomia differenziata deve essere accompagnato dalla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" (cd. LEP), concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Si è così ripresa un'impostazione che era stata proposta - peraltro senza riuscire nell'intento - dal secondo Governo Conte. In sostanza, deve essere reso manifesto il quadro complessivo delle vigenti disposizioni di legge statale che impongono a tutte le pubbliche amministrazioni i principi, i criteri e le modalità di pari erogazione dei servizi pubblici - come, ad esempio, l'istruzione scolastica e la IeFP - connessi a diritti civili e sociali (come, per l'appunto il diritto all'istruzione e formazione sia nell'istruzione scolastica che nella IeFP) che devono essere garantiti in modo eguale sull'intero territorio nazionale. E conseguentemente, va aggiunto, deve essere reso chiaramente manifesto il quadro complessivo delle risorse che sono appostate a favore degli enti territoriali - ossia le Regioni - per l'esercizio delle rispettive competenze in questi ambiti. Sicché, in definitiva, l'autonomia differenziata non viene separata, ma affiancata dalla presenza dei LEP e dalla corrispondente previsione delle risorse che ne consentano la concreta realizzazione in ogni Regione in modo uniforme.

Ovviamente, il grado di uniformità regolatoria dipende dall'estensione e dalla profondità dei LEP previsti dalle leggi vigenti - e da come il legislatore statale vorrà, in futuro, modificarli o integrarli - così come il grado di finanziamento dipende dall'ammontare e dalla distribuzione territoriale delle risorse destinate, attualmente e in futuro, a garantire l'erogazione dei predetti servizi pubblici nel rispetto dei LEP.

A tal fine, già la legge di bilancio per il 2023 aveva disciplinato la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati. Tale procedura è stata ripresa e stabilizzata con la legge da ultimo approvata, ove è stato confermato che la determinazione dei LEP debba essere accompagnata anche dalla determinazione di una specifica modalità di finanziamento, cioè secondo costi e fabbisogni standard e non più secondo la spesa storica.

Inoltre, in una prima fase transitoria - ovvero entro la fine del 2024 - i LEP e i costi e fabbisogni standard saranno individuati a legislazione vigente e dunque con atti non legislativi (ovvero mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri), nel rispetto degli equilibri di bilancio - ossia tenendo conto delle risorse finanziarie attualmente appostate - e secondo la procedura già prevista dalla legge di bilancio per il 2023 (procedura che sarà descritta tra poco). In una seconda fase, ovvero entro giugno del 2026, la legge n. 86/2024 prevede che i LEP siano definiti mediante decreti legislativi, e comunque con atti aventi valore di legge che avranno la possibilità di modificare la legislazione vigente, anche rideterminando i LEP esistenti oppure stabilendone di nuovi ed ulteriori; ovviamente tali decreti legislativi potranno essere adottati soltanto a seguito o comunque contestualmente all'individuazione - sempre in via legislativa - delle necessarie coperture finanziarie.

In particolare, la legge n. 86/2024 prevede che i LEP saranno definiti mediante gli appena ricordati decreti legislativi in relazione ad un apposito elenco di materie, tra le quali sono espressamente indicate, per l'appunto, anche le materie di nostro interesse, ovvero l'istruzione e la IeFP. Inoltre, la legge n. 86/2024 pre-

vede che in relazione alle materie per le quali si prevede la determinazione dei LEP, e quindi anche per le materie dell'istruzione e della IeFP, il trasferimento delle ulteriori funzioni alle Regioni che richiederanno l'attuazione dell'autonomia differenziata, è subordinato alla preventiva determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse finanziarie che saranno rese disponibili nelle leggi di bilancio. Si prescrive poi che, qualora dalla determinazione dei predetti LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che provvederanno allo stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese. E ciò al fine di scongiurare possibili disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.

Circa l'appena richiamata procedura di determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard che è prevista nella legge di bilancio per il 2023 (e, come già detto, è stata mantenuta ferma in via transitoria dalla legge n. 86/2024), l'attività in questione è affidata - secondo le funzioni e i compiti indicati al comma 793 dell'art. 1 l. n. 197/2022 - ad una apposita Cabina di regia, che è composta dal Presidente del Consiglio, da alcuni Ministri, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'UPI e dal Presidente dell'ANCI, o da loro delegati. La Cabina di regia, che dovrà terminare i suoi lavori entro il 2024, trova supporto nella "Commissione tecnica per i fabbisogni standard", cui spetta il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisorio le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard. Infine, la Cabina di regia predisporrà gli schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, cui spetterà la definitiva determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard. Inoltre, con DPCM 23 marzo 2023 è stato istituito un apposito Comitato tecnico scientifico (il cd. CLEP), presieduto dal Prof. Cassese, con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, e che ha già trasmesso l'e-

sito dei suoi lavori relativi all'individuazione delle materie o degli ambiti di materie che siano riferibili ai LEP - tra le quali rientrano anche la "istruzione" e le "norme generali sull'istruzione" e quindi anche la IeFP - e conseguentemente i LEP riscontrati o comunque desumibili nella legislazione vigente. IL CLEP ha previsto, poi, che nella sua prosecuzione dei lavori - che dureranno sino a fine 2024 - si proceda anche alla individuazione dei LEP, così come risultanti dalla normativa vigente, nelle materie diverse e ulteriori rispetto a quelle dell'art. 116, comma 3, Cost.

Lo stato dell'arte dei LEP in materia di istruzione

Circa gli esiti del CLEP in relazione alle materie dell'istruzione e delle norme generali sull'istruzione, va rilevato che, in coerenza con la giurisprudenza della Corte costituzionale, si sono individuati i LEP che indicano "specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione" (così Corte cost. n. 285/2005), e si è ritenuto che i LEP non consistono solo nei livelli di prestazione concretamente erogate, ma anche in tutti gli "standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi" alla disciplina della materia ai fini dell'erogazione delle prestazioni (così Corte cost. n. 192/2017 e n. 231/2017). E dunque, considerato che nelle materie qui in questione la previsione espressa di livelli essenziali è piuttosto rara, si è proceduto soprattutto all'individuazione dei LEP rintracciabili nell'ambito di un panorama normativo particolarmente articolato, stratificato e composito, non sempre organico, e spesso caratterizzato da interventi a carattere settoriale se non addirittura congiunturale. In particolare, come indicato nella relazione del CLEP in relazione alle materie qui in oggetto, "i LEP sono stati individuati nelle norme che consentono di garantire prestazioni di istruzione e formazione per tutti i giovani under 16 e under 18 in modo uniforme (con le eventuali deroghe espressamente previste dalla medesima legislazione) su tutto il territorio nazionale, non limitandosi a indicarli nel raggiungimento del titolo di studio, ma valutando retrospettivamente come le prestazioni del sistema pubblico di istruzione consentono

universalmente a tutti i giovani cittadini di arrivare a sostenere gli esami di Stato con un potenziale di risultato omogeneo".

Più in dettaglio, l'analisi è stata compiuta in relazione ai seguenti ambiti: a) diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica; b) articolazione e struttura dei cicli scolastici; c) sistema integrato 0-6; d) curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento; e) assetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi per gradi e cicli; f) valutazione alunni. Primo e secondo ciclo di istruzione; g) esami di Stato; h) istruzione e formazione professionale; i) istruzione per gli adulti; j) programmazione: formazione delle classi; k) parità scolastica; l) personale; m) edilizia; n) digitalizzazione; o) diritto allo studio.

E, di conseguenza, i LEP sono stati individuati nelle seguenti normative legislative:

a) **diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica:** nella legislazione che prescrive i criteri, i presupposti e le procedure per la definizione della rete scolastica relativa alle istituzioni scolastiche del sistema educativo di istruzione e formazione, alle istituzioni formative accreditate dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano e alle istituzioni del sistema di istruzione e formazione professionale, tenendo conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche dei comuni montani, delle piccole isole e delle aree geografiche con proprie caratteristiche linguistiche e con marginalità sociali e territoriali; e, inoltre, ove si definiscono i criteri per la definizione del contingente di Dirigenti scolastici e Direttori dei servizi generali amministrativi con rapporto di lavoro a tempo indeterminato;

b) **articolazione e struttura dei cicli scolastici:** nella legislazione che prescrive l'assetto, la scansione e la durata del primo e del secondo ciclo di istruzione e dei relativi gradi;

c) **sistema integrato 0-6 anni:** nella legislazione che prescrive il servizio di asili nido a livello comunale, con riferimento a tutto il territorio nazionale secondo i livelli minimi stabiliti dalla legge, e il servizio di scuola dell'infanzia a livello comunale, con riferimento a tutto il territorio nazionale secondo i livelli minimi stabiliti dalla legge;

d) **curricula dei cicli, programmi degli studi, obiettivi di apprendimento:** nella legislazione che prescrive i curricula e il profilo delle com-

petenze da possedere al termine di ogni ciclo di istruzione per lo sviluppo delle competenze relativi ai campi di esperienza e alle discipline;

e) **assetti didattici, quadri orari, scansione dei percorsi**, per gradi e cicli: nella legislazione che prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione degli assetti didattici, dei quadri orari, dei piani di studio, del primo e del secondo ciclo di istruzione, secondo la scansione in gradi di istruzione, per tutto il territorio nazionale, ai fini della fruizione del diritto-dovere all'istruzione;

f) **valutazione alunni**: nella legislazione che prescrive i presupposti, caratteri, modalità di espressione e finalità della valutazione periodica e finale per ciascun ciclo di istruzione, ivi compresi i criteri per l'ammissione alle classi successive;

g) **esami di Stato**: nella legislazione che prescrive i criteri del procedimento e delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato al termine di ciascun ciclo di istruzione e conseguente attribuzione del titolo di studio, nonché i criteri del procedimento e modalità di svolgimento dell'esame di Stato per coloro che non abbiano frequentato né la scuola statale né le scuole paritarie anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico;

h) **istruzione e formazione professionale (IeFP)**: nella legislazione che prescrive le prestazioni necessarie per il riconoscimento dei percorsi formativi di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale (IeFP); nonché gli standard minimi formativi e qualifiche, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli conseguiti;

i) **istruzione per gli adulti**: nella legislazione che prescrive i presupposti, i caratteri, le finalità e le modalità per i percorsi relativi all'acquisizione delle competenze legate al diritto/dovere di istruzione per gli adulti;

j) **programmazione: formazione delle classi**: nella legislazione che prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale i requisiti, i presupposti, i criteri e modalità per la formazione delle classi di scuola d'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado, scuola secondaria di secondo grado; inoltre, dalla normativa che prescrive puntualmente, anche al fine di garantire l'invarianza della spesa, i parametri per la costituzione delle sezioni e classi relative a ciascun ciclo e gra-

do di istruzione, ferme restando le deroghe previste a legislazione vigente;

k) **parità scolastica, pluralismo scolastico e trattamento equipollente**: nella legislazione che prescrive, con riferimento a tutti i bambini della scuola dell'infanzia e agli alunni del primo e del secondo ciclo di istruzione, i criteri per il riconoscimento di un trattamento scolastico equipollente tra i frequentanti delle scuole statali e non statali, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; e i requisiti e le modalità, uniformi su tutto il territorio nazionale, per il riconoscimento della parità scolastica alla stregua del pluralismo costituzionalmente garantito;

l) **personale**: circa il reclutamento, la formazione e lo stato giuridico nella legislazione che prescrive quanto segue: 1) le modalità e i percorsi accademici che permettano di acquisire standard professionali uniformi, necessari al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento; 2) la definizione del profilo professionale del docente specializzato nel sostegno agli alunni con disabilità; 3) lo svolgimento di uniformi procedure selettive di reclutamento idonee a garantire la verifica delle competenze e delle capacità di insegnamento e/o professionali, del personale docente, del personale dirigente scolastico e del personale amministrativo; 4) il periodo di formazione e prova del personale scolastico, antecedente alla conferma nei ruoli; 5) l'aggiornamento professionale, la formazione continua e relative modalità di verifica del personale scolastico;

m) **edilizia**: nella legislazione che prescrive, da un lato, i criteri e ai parametri che assicurano: 1) lo sviluppo qualitativo e una adeguata collocazione sul territorio degli edifici; 2) la conformità agli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica degli edifici; 3) le modalità relative alla programmazione degli interventi di edilizia scolastica; 4) la trasparenza e la conoscibilità dei dati relativi agli investimenti relativi al patrimonio immobiliare destinato all'edilizia scolastica; e, dall'altro lato, i requisiti, criteri, procedimenti e modalità per l'adeguamento degli edifici scolastici, su tutto il territorio nazionale, al rispetto dei presupposti in tema di: 1) disciplina antincendio, igiene e sanità degli ambienti; 2) eliminazione delle barriere architettoniche; 3) sicurezza sui luoghi di lavoro;

n) **digitalizzazione:** nella legislazione che prescrive, da un lato, i criteri, gli indirizzi e i programmi, anche di investimento, necessari per sviluppare e migliorare le competenze digitali degli studenti e rendere le tecnologie digitali strumenti didattici di ausilio alla costruzione dei più efficaci ambienti di apprendimento, includendo anche le misure atte a favorire la formazione dei docenti per l'innovazione didattica e lo sviluppo della cultura; e, dall'altro lato, le misure finalizzate a garantire il diritto alla connessione veloce e sicura per tutti gli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché ad identificare gli indirizzi, strumenti e programmi per consentire l'utilizzo della flessibilità didattica, della didattica digitale integrata, in presenza di circostanze eccezionali e di circostanze di difficoltà, anche territoriali, nel garantire la continuità didattica in presenza;

o) **diritto allo studio:** con riferimento all'inclusione scolastica nella legislazione che prescrive le attività finalizzate a garantire l'inclusione scolastica, la pari dignità tra tutti i soggetti, le attività finalizzate ad assicurare processi di formazione continua, aggiornata in tema di inclusione scolastica per tutto il personale scolastico, nonché le attività finalizzate ad assicurare la presenza di personale docente

specializzato sul sostegno agli alunni con disabilità; inoltre, sempre in tema di diritto allo studio, nella legislazione che prescrive i criteri e le modalità per l'erogazione dei servizi, gratuiti o con contribuzione familiare sulla base dei differenti requisiti reddituali, secondo le previsioni di legge.

Adesso, come detto sopra, la parola passa alla Cabina di regia, cui spetterà adottare - a legislazione vigente e sulla base delle risorse finanziarie attualmente appostate - le "ipotesi tecniche" in merito alla determinazione dei LEP e dei costi standard che, anche in relazione all'istruzione e alla IeFP, saranno poi oggetto dei decreti conclusivamente adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Se tale procedura non si concluderà positivamente entro il 2024, occorrerà poi attendere i decreti legislativi che sono stati previsti dalla legge n. 86/2024. In ogni caso, in base a quanto previsto dalla legge n. 86/2024, se non si giungerà alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard mediante la prima o la seconda procedura, il processo di attuazione dell'autonomia differenziata non potrà concretamente avviarsi in relazione all'istruzione e alla IeFP. Si tratta, quindi, di un passaggio ineludibile e sul quale è necessario rivolgere particolare attenzione.

La IeFP e l'istruzione di fronte all'autonomia differenziata

2

Eugenio Gotti

Esperto politiche del lavoro e formazione

Con l'approvazione della legge n. 86 del 26 giugno 2024 si inizia il processo previsto dalla Costituzione che consente alle Regioni di richiedere l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in diverse materie. Ma questa legge è fortemente legata con un altro processo riformatore, che non prende le mosse dal regionalismo differenziato, bensì dal federalismo fiscale che, ora, il PNRR ci impone di attuare.

Ed è proprio attraverso tale intreccio che vorrei ragionare sul diverso impatto di questi processi sui sistemi IeFP da un lato e di istruzione dall'altro.

1. L'attuazione del federalismo fiscale è un'occasione storica per la IeFP

La IeFP è una materia già sostanzialmente di competenza esclusiva regionale, soggetta sicuramente ai LEP – esplicitati, per quanto sommariamente, dal Capo III del D.lgs. n. 226 del 2005 – ed in tal senso poco interessata dal processo di autonomia rafforzata.

Di fatto essa potrebbe sì entrare negli accordi di maggiori competenze sull'istruzione, per superare alcuni vincoli che oggi agiscono sulla IeFP a partire dalle norme generali sull'istruzione, ma resta vero che già oggi la competenza legislativa per la materia è regionale.

La vera partita per la IeFP in questo processo non è tanto quindi sull'autonomia rafforzata, quanto sull'altro versante del federalismo fiscale.

Ricordiamo che il federalismo fiscale nasce con la legge delega 42/2009, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione come riformato nel 2001, al fine di garantire l'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, cit-

tà metropolitane e regioni, salvaguardando al tempo stesso i principi di solidarietà e di coesione sociale, con la precisa finalità di sostituire gradualmente il criterio della spesa storica e di garantire responsabilizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

L'obiettivo di questa riforma è la progressiva sostituzione dei trasferimenti statali con autonome forme di fiscalità. Si tratta della cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, cioè del passaggio da trasferimenti di risorse dallo Stato agli altri enti di governo per lo svolgimento delle proprie funzioni, all'accesso diretto a quote di fiscalità generale da parte dei diversi livelli di governo. È il passaggio da una finanza derivata ad una finanza autonoma.

Il processo di attuazione di questa riforma, che pur ha visto l'emanazione di 11 decreti legislativi delegati nel periodo 2010-2014, è tuttavia in forte ritardo.

Il primo passo indispensabile per l'attuazione sia del federalismo fiscale sia delle possibili forme rafforzate di autonomia regionale è la definizione dei LEP, i Livelli Essenziali delle Prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale a garanzia dei diritti sociali e civili di tutti i cittadini.

Inoltre, per superare il sistema dei trasferimenti erariali nel finanziamento delle funzioni fondamentali, una volta definiti i LEP anche nella loro dimensione quantitativa, è necessario individuare il costo standard dei diversi servizi legati alla garanzia dei LEP. Inoltre, per ogni diverso livello di governo va definito il fabbisogno standard.

Semplificando, possiamo dire che la moltiplicazione dei costi standard dei servizi legati ai LEP per la quantità di quegli stessi servizi da erogare nel territorio di riferimento, ci fornisce il fabbisogno standard. Il fabbisogno standard, sempre in termini monetari, rappresen-

ta l'ammontare delle risorse che servono nel territorio di riferimento per erogare i servizi connessi ai LEP ad un costo non più legato al dato della spesa storica.

È su questo terreno che la IeFP si gioca una partita importante: non tanto sul tema appunto dell'autonomia rafforzata, quanto sulla quantificazione del costo e del fabbisogno standard per l'erogazione del servizio e dell'applicazione del federalismo fiscale che prevede per le Regioni a statuto ordinario la sostituzione del trasferimento di risorse dallo Stato centrale alle regioni ad un trasferimento alle regioni di quote di fiscalità.

Certo, la determinazione dei LEP, del loro costo standard e del relativo fabbisogno è un percorso complesso. Vi stanno lavorando da un lato il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP) e dall'altro la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS). Il CLEP deve individuare ed esplicitare i LEP già contenuti oggi nelle norme generali e determinarne i relativi costi e fabbisogni standard - e non è facile né definire cosa è un LEP e cosa non lo è, né quali sono i livelli quantitativi e qualitativi dei servizi da erogare come livello essenziale, poiché le norme spesso non lo contemplano ed i livelli di servizio oggi trovano spesso la propria soglia "nel limite delle risorse disponibili".

Dall'altro lato la CTFA deve individuare il corretto costo standard dei diversi servizi ed operare il calcolo del fabbisogno standard di risorse complessivo per consentire alle Regioni di erogare i servizi qualificati come LEP. Questo è fondamentale per la fiscalizzazione di tali risorse, punto centrale dell'attuazione del federalismo fiscale.

L'aspetto interessante per la IeFP è che con l'attuazione di questa riforma vi è la possibilità che, per il trasferimento di quote di fiscalità alle Regioni, il costo standard venga calcolato sulla base della UCS europea di € 5.995/allievo/anno, come da Regolamento delegato UE 2021/702, già recepita come possibilità dal Ministero del Lavoro nell'ambito del sistema duale IeFP. Ancor meglio potrebbe essere utilizzata l'UCS a € 6.654/allievo/anno sulla base del Regolamento delegato (UE) 2023/1676 emanato il 21 settembre 2023. Tale importo è quello definito dal Regolamento comunitario per tutti i percorsi di secondo ciclo e istruzione post secondaria non terziaria.

Questo costo standard, moltiplicato per il numero di allievi presenti nei CFP - non stiamo parlando in questo momento della offerta IeFP in sussidiarietà - portano ad un volume di risorse superiore al miliardo di euro l'anno contro gli attuali finanziamenti statali che sono, ricordiamo, 189 milioni per l'IeFP ordinaria e circa 125 per la IeFP in duale.

Tale ammontare finanziario, dovrebbe diventare una quota di risorse della fiscalità generale a cui le Regioni potranno attingere direttamente e che permetterebbe loro di avere a disposizione tutte le risorse per soddisfare la domanda, almeno quella attuale.

Il secondo elemento di forza di questo processo per la IeFP è che il livello statale non potrà più permettersi di ignorare la reale erogazione dei LEP da parte delle Regioni.

Da molti anni lamentiamo come un vulnus per lo stato di diritto la mancata emanazione del regolamento di "accertamento dei LEP" da parte del Ministero dell'istruzione e del merito previsto dall'art. 15 c. 4 del D.lgs. n. 226 del 2005, che di fatto nega diritti a tanti cittadini residenti in regioni che non garantiscono l'offerta di IeFP. Con l'applicazione del federalismo fiscale lo Stato non potrà esimersi dal verificare che le Regioni rispettino i LEP.

Questo sarà anche uno stimolo affinché tutte le Regioni esercitino le proprie competenze costituzionali in materia di IeFP e quindi si dotino di un apparato legislativo ed amministrativo che ancora manca in troppi territori.

Possiamo dire quindi che, per la IeFP, la partita vera si gioca sul lato dell'attuazione del federalismo fiscale, che si intreccia senza identificarsi con quello dell'autonomia rafforzata.

E la partita per la IeFP è centrale sia per aumentare enormemente le risorse disponibili, adeguando il proprio costo standard a quello dell'istruzione, sia per superare il carattere di frammentazione ed instabilità che la caratterizza in molte regioni.

2. La competenza rafforzata per l'istruzione dovrà misurarsi con i LEP nazionali

Per quanto riguarda le norme generali sull'istruzione, invece, il discorso è molto più complesso, poiché questa è una materia

concorrente tra Stato e Regioni ed è espressamente prevista nell'elenco delle materie oggetto dell'autonomia rafforzata; quindi, per le regioni che lo richiedono, questa competenza potrebbe passare da concorrente a esclusiva, nel rispetto dei LEP fissati dallo Stato.

Per rendere possibile anche solo la richiesta da parte delle Regioni di maggiori competenze in materia, la legge Calderoli specifica che è necessario innanzitutto individuare i LEP, cosa che ancora non è stata fatta per l'istruzione. I LEP dovrebbero discendere dalla normativa attuale, ed è un lavoro complesso, perché spesso LEP sono impliciti e non espliciti, se non in minima parte.

Sarà interessante vedere le conclusioni a cui giungerà il CLEP nell'individuare i LEP, perché saranno questi da un lato a porre gli effettivi limiti delle nuove competenze regionali, dall'altro renderanno espliciti i diritti esigibili dai cittadini.

A parere di chi scrive, i LEP dovrebbero concentrarsi sulle prestazioni da erogare per i cittadini e quindi nella logica di servizi da garantire, con livelli quantitativi e qualitativi certi e non dovrebbero in nessun caso occuparsi delle modalità organizzative con le quali le Regioni liberamente sceglieranno come erogare tali servizi.

Una volta definiti i LEP si tratterà di capire quali elementi di competenza effettiva potranno essere assunti dalle regioni che chiederanno l'istruzione come materia di competenza esclusiva.

Non c'è dubbio che gli attuali ordinamenti scolastici per l'offerta formativa saranno considerati LEP e quindi i percorsi di studio manterranno la loro attuale fisionomia in termini di obiettivi di apprendimento.

Le Regioni che chiederanno forme di autonomia rafforzata potranno trovare invece uno spazio legislativo nella modalità organizzativa del sistema scolastico, un po' come già oggi avviene per la sanità.

Certamente, le Regioni potrebbero richiedere la competenza piena sull'edilizia scolastica, la valutazione del sistema scolastico regionale, i contributi alle scuole paritarie, l'orientamento, ecc.

Non c'è dubbio che uno dei nodi principali per quanto riguarda l'istruzione sarà il trasferimento del personale scolastico e la sua organizzazione.

Non è questa una partita del tutto nuova.

Già in diversi momenti negli scorsi anni le Regioni, in base non al regionalismo differenziato, ma al semplice articolo 117 della Costituzione, quindi a competenze concorrenti, avevano chiesto al Ministero una definizione delle quote di personale scolastico da trasferire, almeno per quanto riguarda il personale degli Uffici Scolastici Regionali, perché, ricordiamolo, nell'ambito delle competenze concorrenti, l'attuale testo costituzionale novellato nel 2001, afferma che le competenze amministrative sono delle Regioni. Quindi il Titolo Quinto della Costituzione avrebbe dovuto superare il trasferimento amministrativo, il decentramento amministrativo operato negli anni Novanta dalle riforme Bassanini e, quindi, il superamento della duplicazione degli uffici amministrativi tra Regione e Ministero.

Questi tentativi si risolsero in nulla di fatto, perché il Ministero dell'istruzione e il Governo non presero in considerazione le proposte regionali presentate nel 2008 e successivamente nel 2012.

Quindi, ad oggi quella parte di Costituzione è ancora inattuata. Ciò, nonostante la Corte costituzionale si sia più volte espressa affermando che la competenza era pienamente regionale sul personale amministrativo degli uffici scolastici regionali e che bisognava che la Regione si dotasse di un apparato normativo e istituzionale in grado di garantire la continuità del servizio, prima di operare accordi con lo Stato per il suo trasferimento alle Regioni.

Ancora più delicata - e questa potrà essere una vera novità - sarà l'eventuale volontà da parte delle Regioni di gestire il personale scolastico delle singole istituzioni scolastiche sulla base di una nuova normativa regionale.

Si ricorda in questo contesto il tentativo di Regione Lombardia che con l'art. 8 della legge regionale 18 aprile 2012, n. 7 apriva alle scuole la possibilità, a titolo sperimentale, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche.

Questo approccio, certamente radicale, puntava al progressivo passaggio del personale scolastico alle dirette dipendenze dell'istituzione scolastica. Una logica di gestione diretta del personale, con concorsi ed assunzioni operate direttamente da scuole o reti di scuo-

le, come per altro già avviene per le università, per i comuni, per molto personale del pubblico impiego che ha un rapporto di lavoro diretto con la propria istituzione di riferimento.

Naturalmente all'epoca questa iniziativa di Regione Lombardia era anche un test per vedere i limiti, la portata di quello che era stato introdotto con il Titolo Quinto della Costituzione, che nella logica regionale poteva anche estendersi alla gestione del personale scolastico.

Come era prevedibile la Corte costituzionale dichiarò illegittima la legge regionale nella parte in cui disciplinava la gestione del personale scolastico, che invece doveva - secondo la Consulta - trovare una sua organica gestione a livello nazionale.

Ora, alla luce del possibile rafforzamento della competenza regionale nella prospettiva operativa aperta dalla Legge Calderoli, l'apporto di una legge di questo tipo potrebbe invece trovare a questo punto una piena legittimità costituzionale.

In tal senso il quadro di un possibile scenario attuativo del regionalismo rafforzato per l'istruzione si chiarirà meglio una volta emanati i LEP, che sicuramente garantiranno un livello minimo di servizio in tutto il Paese. Saranno poi eventualmente le singole Regioni a decidere di elevare il livello minimo, investendo più risorse sulla materia e questo potrà sicuramente portare a differenze tra i diversi territori. Tuttavia, queste differenze saranno verso l'alto, mentre un sistema centralistico garantisce certo omogeneità, ma verso il basso.

Se tuttavia i LEP fissati a livello nazionale si allargassero alle modalità organizzative, gestionali per erogare il servizio e quindi andassero a comprendere i diritti degli insegnanti, ciò creerebbe dei vincoli ulteriori alla potestà legislativa regionale. Se invece i LEP si limitassero ai servizi che dovranno essere garantiti ai cittadini, allora le regioni avranno più possibilità di intervento, con modelli di gestione del servizio e del personale che potranno essere i più variegati, con modelli organizzativi diversi, non solo nell'esempio tentato dalla Lombardia, ma ad esempio con una assunzione e gestione diretta del personale da parte della regione come avviene oggi nella Provincia Autonoma di Trento.

Per quanto riguarda invece la modalità di trasferimento delle risorse alle regioni per garantire i servizi di istruzione, ciò dovrà avvenire esattamente come si è rappresentato per la Iefp, nella logica di piena attuazione del federalismo fiscale che, come argomentavo più sopra, non dovrà più prevedere una gestione diretta delle risorse dal centro, né trasferimenti dal centro alla periferia di risorse, bensì anche per l'istruzione si tratterà di operare la quantificazione dei costi standard e del fabbisogno standard al fine della sua fiscalizzazione.

Tutto ciò calcolato al tempo zero, cioè sostanzialmente quando saranno definiti i fabbisogni standard. Per questo si sta lavorando al tema di quantificare gli studenti per l'istruzione, tenendo conto anche degli studenti in dispersione scolastica che dovrebbero essere comunque conteggiati, perché il diritto all'istruzione riguarda anche loro.

Una volta definito questo fabbisogno standard in qualche modo dovrà essere cristallizzato in accesso regionale a quote di fiscalità generale.

Per garantire a tutte le Regioni le risorse pari al loro fabbisogno standard si dovranno attivare una serie di meccanismi adattativi e perequativi, di cui bisognerà tenere conto e vederne le modalità di esercizio effettivo negli anni. Perché se la quota di fiscalità fissata in una certa regione va bene al tempo T0, non è detto che essa sia sufficiente a garantire il servizio al tempo T1. Immaginiamo, ad esempio, una regione in cui il PIL diminuisce e di conseguenza il suo gettito fiscale si riduce: ciò comporta che potrebbe non essere più in grado con quella quota di fiscalità definita al tempo T0 di garantire ancora il LEP. In questo caso, se il gettito fiscale è inferiore al fabbisogno standard, lo Stato dovrebbe intervenire per integrare le risorse regionali al fine di consentire di erogare i servizi al costo standard. Viceversa, una regione che vede il proprio PIL aumentare avrà più risorse per erogare il servizio e quindi potrà o utilizzare le stesse aggiuntive per garantire un servizio qualitativamente e quantitativamente maggiore. Un ruolo importante in questo scenario dovrà giocare il fondo perequativo che dovrà garantire il riequilibrio di risorse tra le diverse regioni.

Il sistema scolastico nazionale e la prospettiva dell'autonomia differenziata

3

Alfonso Rubinacci
Già Capo Dipartimento del Miur

Autonomia differenziata: un dibattito infinito e un percorso complesso

Il tema dell'autonomia differenziata, nella XIX legislatura, è tornato all'attenzione del Governo, generando un forte contrasto sia per questioni di merito che di metodo. La logica della geometria variabile è l'asse portante dell'iniziativa del Governo, oggi legge della Repubblica. Proviamo a ragionare su quali potrebbero essere gli sviluppi.

La legge 26 giugno 2024, n. 86, entrata in vigore il 13 luglio 2024, concernente l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, disciplina l'esercizio procedurale che le Regioni, interessate ad acquisire una competenza legislativa *potenziata*, dovranno mettere in campo per perfezionare le Intese con il Governo, da approvarsi a cura del Parlamento a maggioranza assoluta.

L'autonomia differenziata consente alle Regioni di chiedere maggiori poteri legislativi su 23 materie. In sintesi, si tratta di tutte le funzioni pubbliche oggi statali, ad eccezione delle pensioni e di servizi, con forte esternabilità territoriali, come la difesa e l'ordine pubblico.

Delle 23 materie regionalizzabili previste dal testo costituzionale riformato nel 2001, la legge 86/2024 ne ha riconosciute 14, subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), da determinarsi entro due anni dall'entrata in vigore della legge, riservando loro un regime di massima tutela. Le norme generali sull'istruzione e sulla formazione sono comprese tra quelle a maggior tutela.

La prospettiva attuativa più immediata è quella del trasferimento delle 9 materie clas-

sificate non LEP, la cui devoluzione di competenze richiede senz'altro scelte ponderate anche se si tratta prevalentemente di funzioni regolatorie, la cui regionalizzazione comporterebbe trasferimenti di risorse limitate. Queste maggiori competenze, essendo funzioni aggiuntive e non sostitutive di quelle statali, vanno finanziate con risorse proprie delle Regioni.

I principi e le finalità che ispirano l'intervento legislativo di iniziativa governativa possono essere così sintetizzati:

- rispetto dell'unità nazionale e del fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio;
- rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale nonché dei principi di indivisibilità e autonomia;
- attuazione del principio di decentramento amministrativo;
- attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con riguardo a materie e ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione.

La legge configura tre tipologie differenti di autonomia differenziata:

- quella delle Regioni che la chiedono e la ottengono;
- quella delle Regioni a statuto speciale;
- quella della legislazione concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Molti temono che l'attuazione, da parte del Governo, dell'autonomia "differenziata" nel settore dell'istruzione comporti diversità fra le scuole della Penisola e quindi metta a rischio l'identità nazionale. Un'attenta ana-

lisi del sistema formativo italiano evidenzia comunque che la “diversità” fra le scuole del Nord e quelle del Mezzogiorno esiste già, nonostante il fatto che tutte le istituzioni scolastiche del Paese dipendano dalla stessa amministrazione, siano governate dalla medesima disciplina legislativa e regolamentare, godano della stessa autonomia gestionale, utilizzino docenti appartenenti ad organici nazionali, rappresentati da una pluralità di associazioni sindacali che operano sull'intero territorio del Paese.

La preoccupazione diffusa nasce dalla possibile ricaduta negativa dell'autonomia differenziata che comporterebbe una frammentazione della disciplina normativa propria di un regionalismo competitivo, con possibili conseguenze in termini di incertezza del diritto.

Per oltre 20 anni i decisori politici non hanno assunto le decisioni politiche e amministrative necessarie per una corretta attuazione, in primo luogo, della riconfigurazione dei rapporti tra Stato e Regioni prevista dalla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione che avrebbe determinato, certamente, le condizioni per una ordinata attuazione dell'autonomia, prevista dalla riforma costituzionale del 2001.

Principi e criteri direttivi della legge

Il comma 1, dell'art 3, della legge n. 86, delinea la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'art 1, commi da 791 1 801- bis della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio 2023). A tal fine la legge di bilancio 2023 ha istituito una cabina di regia per la determinazione dei Lep, stabilendo compiti, obiettivi e tempistiche.

Il comma 3 dello stesso art. 3 specifica quali sono, tra le materie di cui all'art. 116, terzo comma della Costituzione, quelle in riferimento alle quali i predetti decreti legislativi provvederanno alla determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia nell'erogazione dei livelli essenziali.

L'art. 4, comma 1, prevede che al trasferimento delle funzioni riguardanti materie e ambiti di materie riferite ai Lep, si può procedere solo dopo la determinazione dei LEP, dei relativi costi e fabbisogni standard nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio.

L'art 6, comma 1, dispone che le funzioni amministrative trasferite alla Regione possono essere assegnate alla Regione, in attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie a Comuni, Province e Città metropolitane, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

L'art 7 prevede che l'intesa è valida al massimo per un decennio e che l'intesa, con le stesse modalità previste per la sottoscrizione, può essere modificata su iniziativa dello Stato e delle Regioni, sulla base di atti d'indirizzo adottati dalle Camere.

L'art 9 dispone che dall'applicazione di ciascuna intesa tra Stato e Regione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche. Il finanziamento dei LEP è disposto nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio.

Costruzione dei LEP e quadro dei diritti civili e sociali: un percorso non facile e non breve

L'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, prevede che “... *l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative a materie o ambiti di materie riferibili*”.

L'attività istruttoria è affidata ad una Cabina di regia, presieduta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, alla quale è affidato il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisionale le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma della Costituzione.

Il Comitato tecnico scientifico, istituito con decreto del Presidente del Consiglio, del 23

marzo 2023, con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, è incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studi e approfondimenti tecnici delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite allo stesso nell'ambito della determinazione dei LEP.

I LEP vanno costruiti in stretta correlazione alla tutela dei diritti civili e sociali e non concepiti come obiettivi a lungo termine delle politiche pubbliche regionali stabiliti dallo Stato. Essi non consistono solo in misure di tipo organizzativo, in target di offerta di servizi regionali, realizzabili in un futuro non determinato.

La loro funzione costituzionale è garantita in base ai principi di autonomia, solidarietà e uguaglianza una tutela uniforme dei diritti, civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

Il sistema scolastico nell'assetto costituzionale dell'art. V

La riforma costituzionale del Titolo V del 2001 incide non sui principi che regolano il servizio dell'istruzione, ma sull'assetto che lo riguarda, con un nuovo riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie territoriali. Lo Stato ha la competenza esclusiva in tema di “[...] *norme generali sull'istruzione*” e sulla “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (art.117, secondo comma lettera m) e n). È riconosciuta, inoltre, allo Stato la competenza in tema di determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (art.117, terzo comma).

Alle Regioni è riconosciuta la potestà legislativa esclusiva sull'istruzione e sulla formazione professionale (art.117, terzo comma), nonché la potestà legislativa concorrente sull'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che è esercitata nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

L'assetto delinea un sistema educativo unitario nel quale:

- lo Stato detta le norme generali, tutela e garantisce i livelli delle prestazioni, definisce i principi fondamentali;
- le Regioni, nel quadro di principi fondamentali stabiliti dallo Stato, disciplinano

le funzioni di organizzazione e di amministrazione di carattere generale, definendo le linee programmatiche di sviluppo dei servizi;

- le autonomie locali sono competenti per la gestione dei servizi;
- le istituzioni scolastiche hanno piena autonomia funzionale.

È stata una grave mancanza politica non aver dato attuazione al dettato costituzionale del Titolo V. Questo, infatti, non ha favorito lo sviluppo dell'istanza sociale che era stata introdotta nella scuola dagli organi collegiali. Nel titolo V si parlava di *norme generali sull'istruzione*, da attribuire ad uno Stato che doveva abbandonare l'aspetto gestionale, e di *LEP* che il sistema scolastico pubblico doveva assicurare a tutti i cittadini, lasciando alla realtà territoriali il compito di interpretare le esigenze locali e di fornire adeguate risposte, in vista del raggiungimento dei risultati (livelli e standard) richiesti a livello nazionale.

Possibili contenuti di autonomia differenziata per il sistema formativo

Con l'autonomia differenziata l'istruzione e dunque la scuola necessitano un'attenzione particolare, maggiore di quella da riservare alle altre materie in quanto sistema di garanzia dei diritti della persona, intesa nella sua globalità. Questo chiama in causa la necessità di mettere in campo un preventivo lavoro di approfondimento, di analisi, strutturato e sistematico delle questioni complesse dal punto di vista istituzionale, di individuazione di una metodologia di lavoro efficiente ed efficace e di opportune forme di comunicazione e di collegamento.

La materia istruzione in quanto legata ai diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale è subordinata alla determinazione dei LEP. Il riconoscimento di una maggiore autonomia avverrà dopo la loro determinazione con l'attribuzione della relativa copertura finanziaria, necessaria per l'assegnazione delle funzioni.

In linea di massima alle Regioni potrebbe essere attribuita:

- la programmazione regionale dell'offerta di istruzione e la definizione dell'organi-

- co nel limite dell'organico definito dallo Stato. Alla regione potrebbe essere riconosciuto il potere di aumentare la dotazione organica con contratti a tempo determinato, finanziati con fondi regionali;
- la competenza legislativa per l'integrazione tra istruzione professionale e istruzione e istruzione e formazione professionale;
 - l'organizzazione degli ITS e il raccordo tra questi e gli altri sistemi formativi;
 - la costituzione di un fondo per l'edilizia nel quale far confluire i fondi statali per l'adeguamento sismico delle strutture, per i laboratori, e gli spazi per la didattica.

Quattro sono i soggetti implicati: lo Stato, le Regioni, le autonomie locali e le istituzioni scolastiche. In questo quadro potrebbero rientrare la definizione, i limiti e contenuti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, gli ordinamenti scolastici, i curricula dei cicli, i programmi di studio, la carriera degli studenti, i criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, la valutazione del sistema d'istruzione, i criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e ATA, la formazione iniziale e continua dei docenti, i diritti e gli obblighi delle scuole non statali e paritarie, i criteri di coordinamento informativo, statistico e informatico delle banche dati delle Amministrazioni statale, regionale e locale.

Nell'autonomia differenziata potrebbero rientrare inoltre, la definizione degli ambiti relativi alla libertà di accesso all'istruzione e alla formazione, ai requisiti minimi per il funzionamento degli istituti scolastici, ai criteri per la costituzione di organismi di partecipazione territoriale a livello scolastico.

La questione fondamentale, dunque, è la definizione dei LEP, soprattutto per quel che riguarda il primo ciclo di istruzione. Tali livelli forniranno garanzie ai cittadini ed avranno bisogno di più risorse di quelle che vengono erogate attualmente per i diversi servizi, anche nelle Regioni che hanno scarsa capacità fiscale. Per il secondo ciclo l'attenzione va posta sull'istruzione tecnica e professionale, co-

me richiesto dal PNRR ed in relazione alla riforma di recente approvata dal Parlamento.

Qui i LEP sono già indicati dagli EQF (competenze necessarie per le qualifiche professionali europee) che insieme alle competenze di cittadinanza daranno la possibilità al nostro sistema di confrontarsi e collaborare con gli altri in Europa.

L'area dell'istruzione tecnica e professionale potrebbe essere scelta da tutte le Regioni che chiedono maggiore autonomia anche per tentare un raccordo tra gli istituti statali e i centri di formazione professionale regionale. Il titolo V aveva ipotizzato un nuovo contenitore denominato istruzione e formazione professionale, auspicando forse il passaggio degli istituti statali alle Regioni, cosa che non avvenne per ragioni di tutela del personale, ma che oggi vede un contorsionismo normativo per cercare intese e favorire i passaggi tra i due sistemi.

Una più specifica visione dell'istruzione tecnica e professionale sul proprio territorio potrebbe migliorare il rapporto domanda-offerta di formazione in relazione al mondo aziendale, una maggiore flessibilità dei curricula per essere in grado di interpretare da un lato la realtà produttiva del territorio e dall'altro il cambiamento culturale e tecnologico in atto, l'acquisizione di personale docente proveniente dalle imprese e tirocini che arricchiscono gli ambienti di apprendimento. Certo obiettivi difficili da raggiungere quanto ad orari, materie e classi di concorso, e vedremo se l'impresa sperimentale del ministro (4+2), che tra l'altro è impegnata sul fronte dell'integrazione tra le due realtà, statale e regionale, andrà a buon fine o sarà fortemente ostacolata come accaduto con l'organico di potenziamento individuato dai dirigenti scolastici.

Alla fine, non si tratta solo di non accentuare le discriminazioni e i disequilibri (tra ricchi e poveri, tra nord e sud), ma di impegnarsi affinché vi sia crescita economica nel Paese e affinché i LEP servano ad aumentare il valore di funzioni e servizi da assicurare ai cittadini; a migliorare l'iniziativa dei territori e quindi ad arricchire il sistema Paese nel suo complesso.

Considerazioni su autonomia differenziata e divari educativi

4

Marco Rossi-Doria
Presidente Fondazione "Con i bambini"

Dal punto di vista di chi opera con bambini e ragazzi¹ nelle tante aree fragili d'Italia - che sia a scuola o nelle migliaia di ricchissime esperienze del terzo settore e del civismo educativo italiano fuori scuola e al suo fianco - la questione dell'autonomia differenziata non ha nulla di ideologico o di riferibile alle contrapposizioni tra partiti così come queste sono comunemente riportate dai media.

È, invece, qualcosa di molto concreto, che riguarda la vita reale di circa 3 milioni di bambini e ragazzi su poco più di 9 milioni² che, in povertà assoluta o relativa, sono stati meno fortunati all'avvio della loro vita e che, oltre alla condizione sociale di partenza incontrano minor possibilità di conquistare apprendimento, fruire di diritti che aiutano a crescere per poter da adulti condurre una vita migliore dei loro genitori e partecipare, alla pari con gli altri, alla determinazione della ricchezza nazionale e delle scelte comuni.

Oggi, la domanda che si fanno insegnanti, mamme, papà, nonni, educatori è, in sostanza, una sola: ma il legislatore che ha scelto questa forma di autonomia regionale, se sa come stanno le cose, le vuole cambiare in meglio o no?

Autonomia differenziata e politiche perequative: i divari territoriali

La regionalizzazione sostanziale dell'istruzione non immagina né prevede, infatti, una forte politica nazionale perequativa e, dunque, un cambiamento in positivo per chi sta peggio ma il sostanziale congelamento della situazione, che è in fortissimo squilibrio e, in

tal modo, la separazione dei destini in campo educativo tra le diverse regioni e i diversi territori nelle regioni e chi vi nasce e vi cresce.

Insomma, il congelamento delle disuguaglianze su base regionale senza meccanismi forti, capaci di aggredire le disuguaglianze educative tra regioni, tra macro-aree e tra diversi territori anche nelle regioni stesse impedisce, di fatto, un cambiamento sistemico a favore di maggiore equità e sfavorisce i processi emancipativi per bambini e ragazzi. L'autonomia così concepita rende molto più deboli tutti i percorsi che riscattano dal 'destino annunciato' attraverso l'istruzione.

Purtroppo, sono i dati a raccontarlo. Nel Mezzogiorno il 71,6% degli edifici non dispone di un certificato di agibilità. L'85,5% non possiede uno spazio-mensa e, con riferimento alla scuola primaria, solo il 21,2% degli alunni nel Mezzogiorno frequenta una scuola dotata di una mensa a fronte del 53,5% al Centro-Nord. Il 61,2% non dispone di palestra o piscina e solo il 33,8% degli alunni frequenta una scuola primaria dotata di palestra nel Mezzogiorno a fronte del già basso 45,8% nel Centro-Nord. Sono disparità fortemente collegate ai limiti della spesa in conto capitale che, rapportata agli studenti, risulta notevolmente inferiore nel Mezzogiorno, nonostante la presenza delle risorse aggiuntive derivanti dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Sviluppo e Coesione. Infatti, a fronte di una media italiana di spesa in conto capitale per studente pari a € 255, lo studente del Mezzogiorno riceve € 206, e quello del Centro Nord € 287. Lo scarto è ancora più significativo se si guarda alla sola spesa per investimenti: € 34,6 per lo studente del Mezzogiorno contro € 51 per quello

¹ Uso il maschile ma intendo bambini e bambine, ragazzi e ragazze.

² Istat, 2024.

del Centro Nord (media nazionale € 45). L'accesso alla mensa scolastica nella primaria ha fortissime differenze territoriali: cinque regioni del Sud registrano le percentuali più basse di alunni che usufruiscono del servizio di refezione (11,2% in Sicilia, 16,9% in Puglia, 21,3% in Campania, 25,3% in Calabria, 27,4% in Molise), mentre Liguria (86,5%), Toscana (82,7%) e Piemonte (79,4%) sono quelle con gli accessi più alti. E solo due alunni della scuola primaria italiana su cinque (40%) beneficiano del tempo pieno ma le percentuali sono molto differenziate: Molise (9,4%), Sicilia (11,1%), Puglia (18,4%), Lazio (58,4%), Toscana (55,5%), Lombardia (55,1%).

Non è solo per queste ragioni ma - come mostrato da un'amplessima letteratura e anche dal lavoro di indagine delle istituzioni³ - è a causa di un disinvestimento complessivo coniugato a una situazione di partenza penalizzante dovuto a contesti sfavorevoli "multi-strato" e a mancate politiche compensative stabili che il tasso, molto differenziato per genere, di abbandono della scuola (dispersione cosiddetta 'esplicita') è più alto nel Sud ma sale nel Nord e nel Centro appena il territorio conosce un concentrato di sofferenza sociale e di mancati interventi perequativi. Infatti, la quota nazionale degli abbandoni è dell'11,5% ma viene ampiamente superata nel Sud continentale (13,8% in media) e nelle isole (17,9%). Nello specifico in Sicilia il 19% e in Campania il 16,1% abbandona. Seguono Sardegna e Puglia con quasi il 15%. Ma anche la Valle d'Aosta (13,3%) si colloca al di sopra della media nazionale. E una mappa "granulare" più dettagliata⁴ mostra tante altre "eccezioni", "a pelle di leopardo" con relativi picchi di abbandono in ogni regio-

ne pur entro il forte divario tra macro-aree Centro-Nord/Sud⁵.

Il *Rapporto INVALSI 2024*⁶ - che guarda oltre gli abbandoni veri e propri e misura le competenze di bambini e adolescenti della scuola primaria e secondaria di I e II grado in Italia (dispersione cosiddetta 'implicita'), evidenziando la relazione tra queste e i contesti sociali e culturali - mostra la magnitudo strutturale e la grande complessità dei divari territoriali e delle disuguaglianze in termini di mancato apprendimento nelle aree più svantaggiate del Paese: il Sud al suo interno differenziato, le periferie delle città grandi e medie di tutta Italia con maggiore e minore magnitudo, le aree interne spopolate e i centri impoverite con altre differenze. Calabria, Basilicata, Sicilia, Sardegna presentano percentuali davvero inaccettabili di studenti che raggiungono solo il livello base di competenze sia in italiano (69%) che in matematica (62%). Mentre i livelli-base di apprendimento restano in generale più alti al Sud, migliorano progressivamente andando verso il Centro-Nord. Ma sia al Nord che al Sud tale miglioramento varia nei diversi contesti ed è sempre fortemente correlato con la percentuale di povertà assoluta e relativa delle famiglie, il tasso di occupazione e occupazione femminile, il reddito pro capite, la spesa comunale pro-capite dedicata ai servizi sociali ed educativi, la disponibilità di posti nei nidi e nei servizi per la prima infanzia, l'estensione dell'orario scolastico e la presenza delle mense, la capacità formativa ed educativa della formazione professionale nonché la forza delle occasioni e proposte educative del territorio (sport, laboratori educativi e creativi, teatro, biblioteche, programmi per generare fruizione di musei, ecc.) nonché accessibilità della rete informatica e dei device, ecc. (v. nozione più ampia di povertà educati-

³ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2022-06/dispersione-scolastica-2022.pdf>; https://www.camera.it/leg17/1102?id_commissione=0&shadow_organico_parlamentare=0&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti

&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitive

Cronologico&calendario=false&breve=c07_dispersione&scheda=true; <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Rapporto+sul+contrasto+del+fallimento+formativo.pdf/7575f155-63f9-479a-a77f-1da743492e92?version=1.0&t=1515601957911>.

⁴ Vd. alcuni esempi di analisi granulare nelle mappe curate da Openpolis per Con i Bambini, 2023.

⁵ Elaborazione *Con i Bambini - Openpolis*, 2023.

⁶ Rapporto Invalsi 2024: https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2024/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202024.pdf

va⁷). È importante osservare che se si esaminano anche i divari interni al Centro e al Nord, la mappa delle possibilità per i bambini e ragazzi di imparare e di migliorare la propria vita rispetto a quella dei propri genitori tende a peggiorare col peggiorare delle condizioni sociali e se si impoveriscono le offerte educative preventive, compensative e riparative. I dati, inoltre, mostrano che le ineguaglianze si amplificano nella scuola secondaria di I grado, dove poco meno di uno studente su due nel Sud e nelle Isole raggiunge le competenze base in italiano (49,5% a fronte di una percentuale del 60,1% a livello nazionale) e circa due studenti su cinque (39,5% a fronte del 56% a livello nazionale) raggiungono le competenze base in matematica.

Mentre l'allarme per tutto questo è, da tempo, cresciuto (nelle scuole e nella formazione professionale, nelle famiglie, nei servizi sociali dei comuni, nel terzo settore, nei luoghi dello sport, nelle parrocchie, nel volontariato), le politiche pubbliche sono sostanzialmente restate ferme, con eccezioni importanti basate sul principio di sussidiarietà e sulla mobilitazione delle comunità educanti⁸ capaci di riunire enti locali, scuole, terzo settore. Vi è certamente stato il quasi unanime riconoscimento dei danni per la coesione sociale e territoriale dovuti al ridimensionamento del welfare educativo, a partire da quello dei comuni, dalla fine del secolo scorso. Vi è stato il riconoscimento della ricaduta negativa, soprattutto sui territori fragili, dei tagli lineari inferti dal governo di allora al sistema

scolastico a partire dal 2008 (oltre 8 miliardi di euro annui in meno nella spesa pubblica corrente che continuano a pesare soprattutto sui minori poveri nonostante un parziale recupero dell'investimento⁹). Eppure una grande politica perequativa non vi è stata e restano i danni del disinvestimento. Inoltre va rilevato che il disinvestimento ha interessato maggiormente il Mezzogiorno in quanto, tra il 2008 e il 2020, la spesa complessiva si è ridotta del 19,5% al Sud, oltre 8 punti percentuali in più del Centro-Nord (-11,2%). Nonostante si faccia fatica ad ammetterlo¹⁰, molto significativo è stato anche il maggiore calo della spesa per gli investimenti in istruzione, diminuiti di quasi un terzo al Sud rispetto al 23% al Nord.

È necessario invertire la rotta

Oggi l'insieme di questi dati di realtà consigliano a ogni parte politica e alla società civile di esprimere una forte preoccupazione per la forma che si è data all'autonomia. È una preoccupazione che non riguarda il principio dell'autonomia delle regioni sancito dalla Costituzione, bensì il fatto che l'impianto che oggi è legge non intende affrontare la situazione molto diseguale che caratterizza la mappa educativa italiana né promette di poter garantire una vera coniugazione tra autonomia e gli altri principi fondativi della Repubblica, che sono la solidarietà e la perequazione, il pieno diritto a pari prestazioni e, perciò, la garanzia effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni

⁷ <https://www.openpolis.it/parole/quali-sono-le-cause-della-poverta-educativa/>.

⁸ <https://www.invalsiopen.it/poverta-educativa-intervista-marco-rossi-doria/>; <https://www.francoangeli.it/rivista/getArticoloFree/71788/It>.

⁹ Il Sole24 ore, nel commentare (aprile 2011) il triennio dei tagli lineari all'istruzione promosso a partire dall'estate 2008 dai ministri Tremonti e Gelmini, ha quantificato i tagli complessivi in 8 miliardi e 13 milioni di €. È un intervento di de-investimento senza paragoni in Europa e tra i Paesi OCSE e, peraltro, mai compiuto non solo nella storia dell'Italia Repubblicana ma nella storia dell'Italia unita, se non in tempi di guerra. Solo una parte relativamente contenuta di questi tagli è stata, nel tempo, recuperata dai diversi dispositivi legislativi successivamente intervenuti.

¹⁰ Nell'esaminare i dati pro capite (Spesa complessiva PA - Scuola e Università) l'apparente vantaggio relativo per il Mezzogiorno (a fronte di una media nazionale di € 831 nel 2022, la spesa per il Mezzogiorno è stata in media di € 893, quella del Centro-Nord di € 802 euro) è contraddetto dal dato aggregato pro capite perché non è corretto parametrare la spesa per istruzione scolastica alla popolazione residente in una regione bensì farlo in relazione alla dimensione dei fruitori del servizio - scuola, soprattutto alla luce della diversa struttura per età della popolazione regionale e del fatto conseguente che il peso degli studenti sul totale della popolazione regionale è molto variabile (da un minimo dell'11,9% in Lombardia ad un massimo del 15,6% in Campania).



CONSIDERAZIONI SU AUTONOMIA DIFFERENZIATA E DIVARI EDUCATIVI

o LEP a prescindere dal luogo di residenza e l'unitarietà delle politiche pubbliche.

L'impianto dell'autonomia differenziata pare non tenere conto della realtà educativa italiana; sembra non volere o sapere considerare la storia consolidata delle disuguaglianze in questo campo, che sono state causate da responsabilità politiche nazionale e regionali, a Nord e certamente anche a Sud e che richiederebbero una grande riparazione, con spirito repubblicano unitario. Esattamente al contrario, la regionalizzazione radicale prevista dalla forma di autonomia scelta dal legislatore cronizza le molte forme di disuguaglianze non solo tra Centro-Nord e Sud ma entro i tanti centri, nord e sud. È una prospettiva non sostenibile.

E sarebbe interesse di tutti riconoscere che davvero non possiamo permetterci – non solo guardando ai diritti di ogni persona delle nuove generazioni ma anche in termini meramente economici – di consolidare una grave situazione di minorità all'avvio della vita in tanta parte della popolazione lasciando che ciò avvenga in modo da penalizzare il Sud e anche le parti meno fortunate del Centro e del Nord per salvaguardare le aree e le persone più ricche o protette.

Perciò, sarà presto o tardi inevitabile riparare a tutto questo, invertire la rotta presa e coniugare l'autonomia regionale e locale con una grande azione repubblicana di giustizia educativa su base perequativa e solidale.





