



AUTONOMIA DIFFERENZIATA: ANALISI E PROPOSTE OPERATIVE PER L'ISTRUZIONE



A CURA DI ALFONSO RUBINACCI E GIULIO M. SALERNO

INDICE

- Presentazione**, *di Giulio M. Salerno e A. Rubinacci* **p. 2**
- L'istruzione e la prospettiva dell'autonomia differenziata**, *di Giulio M. Salerno* **p. 4**
- Per una nuova *governance* del servizio scolastico. I ragionamenti da sviluppare**, *di Alfonso Rubinacci* **p. 9**
- I LEP e il quadro costituzionale dei diritti civili e sociali collegati all'istruzione**, *di Anna Maria Poggi* **p. 14**
- I LEP sull'istruzione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative**, *di Dario Nicoli e Giancarlo Sacchi* **p. 21**
- I LEP sull'istruzione e le esigenze pedagogiche e formative**, *di Paolo Calidoni* **p. 26**
- I LEP sull'istruzione e gli aspetti di organizzazione del servizio delle istituzioni scolastiche e formative**, *di Roberto Vicini* **p. 30**
- Il finanziamento dei LEP nell'istruzione**, *di Eugenio Gotti* **p. 37**

PRESENTAZIONE

Di Giulio M. Salerno e Alfonso Rubinacci

Con la nuova attenzione rivolta all'attuazione dell'autonomia differenziata è tornata d'attualità la questione relativa alla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" (i cd. LEP) "concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.). Si tratta di una competenza che la Costituzione assegna in via esclusiva al legislatore statale per evidenti ragioni di tutela dei principi costituzionali di eguaglianza e di coesione sociale. Nella realtà, come noto, tale competenza è stata sinora esercitata in modo assai parziale e con effetti circoscritti.

In relazione all'istruzione - materia da intendersi con riferimento all'intero "sistema nazionale dell'istruzione e formazione", e dunque comprendendovi sia l'istruzione scolastica che la IeFP (Istruzione e Formazione Professionale) cd. iniziale, quella cioè rivolta all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione, il legislatore da un lato ha promesso la scrittura dei LEP (vedi la legge n. 42/2009 ancora non attuata sul punto), dall'altro ha scritto LEP di scarsa efficacia (vedi il d.lgs. n. 226/2005 in tema di IeFP).

A ben vedere, poi, la competenza statale sulla determinazione dei LEP in tema di istruzione, può essere collegata nello stesso tempo, a due prospettive: una connessa all'attuazione al regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque all'accrescimento delle competenze assegnate alle Regioni che richiedano ulteriori forme e modalità di autonomia; e l'altra orientata a dare effettiva applicazione, mediante un innovativo modello di governance condivisa e pluralistica, all'articolata ripartizione – sinora rimasta per lo più sulla "carta" – delle competenze tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. In ogni caso, mediante la determinazione dei LEP si stabiliscono, in modo oggettivo, i punti di equilibrio tra le modalità e le forme di svolgimento dei poteri assegnati alle autorità decentrate e le garanzie apprestate dallo Stato, anche dal punto di vista finanziario, per consentire la pari fruizione dei diritti di cittadinanza in materia di istruzione su tutto il territorio nazionale. Garanzie che sono apprestate, dunque, al fine di assicurare non solo il rispetto del fondamentale principio di eguaglianza nei suoi aspetti inviolabili, ma anche l'"unità giuridica ed economica della Repubblica" che lo Stato può direttamente far valere nei confronti degli enti territoriali anche mediante l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione.

Dunque, analizzare la problematica della determinazione dei LEP in materia di istruzione nelle molteplici e diverse sfaccettature che dovrebbero essere prese in considerazione, ivi compresi gli standard strutturali o organizzativi che si collegano indirettamente all'esercizio di diritti di cittadinanza, essendo rivolti a definire condizioni inerenti alla qualità dell'assetto amministrativo e gestionale, non significa indicare la strada preferibile tra le due prospettive adesso indicate, dato che la scelta tra queste ultime non potrà che spettare al decisore politico, in ogni caso nel rispetto del dettato costituzionale.

Diversamente, con questo Dossier di "Tuttoscuola" si intende superare la logica astratta delle petizioni di principio, e offrire concrete piste di riflessione e di proposta su questioni cruciali in tema di diritti, di libertà

e di eguaglianza, su questioni insomma che, qualunque sarà la soluzione poi adottata dal Parlamento, toccano un fondamentale tessuto connettivo della nostra convivenza associata: l'istruzione.

In particolare, saranno inizialmente affrontate le due prospettive sopra evidenziate, ossia da un lato la prospettiva dell'attuazione dell'autonomia differenziata con la conseguente declinazione dei LEP sia sul versante dell'istruzione scolastica che sul versante della IeFP (nel contributo di Giulio M. Salerno), e dall'altro lato la prospettiva della riallocazione delle competenze tra Stato e Regioni mediante un nuovo progetto di governance del sistema d'istruzione e di istruzione e formazione professionale (nel contributo di Alfonso Rubinacci).

Successivamente, saranno tratteggiate le questioni collegate alla definizione dei LEP secondo una molteplicità di punti di osservazione tra di loro complementari, e più precisamente: il quadro costituzionale dei diritti civili e sociali collegati all'istruzione (nel contributo di Anna Maria Poggi); le garanzie di autonomia delle istituzioni scolastiche e formative (nel contributo di Dario Nicoli e Giancarlo Sacchi); le istanze pedagogiche collegate alla qualità e all'equità formativa (nel contributo di Paolo Calidoni); gli aspetti di organizzazione del servizio delle istituzioni scolastiche e formative (nel contributo di Roberto Vicini); le modalità di finanziamento dei LEP (nel contributo di Eugenio Gotti).

Il disegno di legge sull'autonomia differenziata, approvato in prima istanza il 2 febbraio 2023 dal Governo, tornerà all'esame conclusivo del Consiglio dei Ministri dopo la valutazione della Conferenza Stato-Regioni per essere presentato per l'approvazione definitiva al Parlamento.

Considerate, dunque, le tante e rilevanti questioni che sono sollevate da questa iniziativa, con questo Dossier si intende consegnare ai decisori politici e offrire ai lettori, non solo una sostanziosa rassegna dei problemi relativi ai LEP nell'istruzione, ma soprattutto un vasto arco di dettagliate proposte che potrebbero essere utilmente considerate in un momento in cui si prospettano rilevanti novità per il sistema nazionale dell'istruzione e formazione.

L'ISTRUZIONE E LA PROSPETTIVA DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Di Giulio M. Salerno

Come noto, la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto molte novità che hanno avvicinato il nostro sistema delle autonomie territoriali ad un modello quasi-federale. Ed è altrettanto noto che molti aspetti della riforma non si sono concretizzati, e tra questi va senz'altro collocata l'autonomia differenziata, argomento che è tornato d'attualità in questa legislatura dopo gli infruttuosi tentativi nelle cinque precedenti legislature.

In estrema sintesi, nella Costituzione è stato inserito un meccanismo che consente di derogare ad un principio che era fondamentale per i costituenti: la parità di posizione, e quindi di competenze, per tutte le quindici Regioni a statuto ordinario, e la differenziazione ammessa soltanto per le cinque Regioni a statuto speciale. Più esattamente, nel terzo comma dell'art. 116 Cost. come riformato nel 2001, si è previsto che a singole Regioni a statuto ordinario - su loro richiesta, sentiti gli enti locali e previa intesa di ciascuna di esse con lo Stato - possono essere attribuite "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", e dunque competenze aggiuntive rispetto a quelle loro normalmente spettanti. Non specificando, a tal proposito, di quali competenze debba trattarsi, si ritiene che esse consistano nell'esercizio di funzioni sia legislative, sia regolamentari, sia amministrative, ovvero si traducano nelle classiche modalità di svolgimento delle funzioni autoritative che la Costituzione riconosce alle Regioni. Per l'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", dal punto di vista procedurale occorre una legge dello Stato, approvata con una particolare maggioranza in Parlamento – la maggioranza assoluta in ciascuna Camera -, e subordinata ad unico limite posto espressamente dall'art. 116 Cost., ossia il rispetto dei principi costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali ai sensi dell'art. 119 Cost. Si tratta, a ben vedere, di principi che sono ricavabili in via di interpretazione, e che dunque sono anche connessi al processo di concretizzazione che nel corso del tempo si è determinato in sede applicativa.



GLI AMBITI OGGETTUALI DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA, E IN PARTICOLARE "LE NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE" E L'"ISTRUZIONE, SALVA L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E CON ESCLUSIONE DELL'ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE"

Circa gli ambiti oggettuali cui può rivolgersi l'autonomia differenziata, l'art. 116, terzo comma, Cost, in primo luogo rinvia espressamente ad alcune specifiche materie che la Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (e che dunque sono in via di principio sottratte dall'intervento legislativo delle Regioni), e cioè, più esattamente, le materie indicate nella lettera l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, e nelle lettere n) e s) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Questo rinvio espresso è di estrema importanza ai nostri fini, in quanto la predetta lettera n) riguarda le **“norme generali sull’istruzione”**, e dunque le norme dettate con legge dello Stato che sono di immediata e diretta applicabilità ed operatività in ogni Regione senza bisogno di alcuna norma di attuazione (vedi Corte cost. n. 279/2005), e che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e formazione, e pertanto **“richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale”** (vedi Corte cost. n. 200/2009). E con ciò **distinguendosi dai principi fondamentali** – quelli cioè che la legge dello Stato è abilitata a dettare ai sensi del terzo comma dell’art. 117 sempre in materia di istruzione, ma fatta **“salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e formazione professionale -**, in quanto questi ultimi da un lato richiedono l’intervento del legislatore regionale per la loro attuazione, e dall’altro lato **“non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema nazionale d’istruzione che caratterizza le norme generali sull’istruzione”** (vedi Corte cost. n. 200/2009). In estrema sintesi, quindi, **con l’autonomia differenziata singole Regioni possono essere destinatarie di ulteriori condizioni e forme particolari di autonomia con specifico riferimento a quanto disciplinato nelle “norme generali sull’istruzione”, che concernendo l’intero sistema nazionale di istruzione, riguardano sia l’istruzione scolastica che la IeFP.**

In secondo luogo, le forme e condizioni particolari di autonomia possono concernere tutte le materie cosiddette **“concorrenti”**, quelle cioè in cui le Regioni, pur già disponendo della potestà legislativa, sono tenute a rispettare i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Si tratta, tra l’altro, di un lungo e denso elenco di materie, tra le quali, per l’appunto la materia della **“istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e formazione professionale”**. Ciò significa che anche da questo ulteriore punto di vista la materia concernente l’istruzione diversa dalla IeFP, e dunque **l’istruzione scolastica, può essere oggetto di autonomia differenziata.**

IL RUOLO DEI LEP E IL RAPPORTO CON I “DIRITTI CIVILI E SOCIALI” DA GARANTIRE SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE

Per evitare che l’attuazione dell’autonomia differenziata non sia coerente con la garanzia del principio di eguaglianza, nel suo contenuto inviolabile, e con il rispetto dell’unità giuridica ed economica della



Repubblica, che è richiamata dall’art. 120, secondo comma, Cost., diventano allora rilevanti i LEP, mediante i quali sono stabiliti i livelli essenziali delle prestazioni, ivi compresi gli standard organizzativi e strutturali, che consentono di assicurare che il servizio pubblico dell’istruzione, sia nella modalità dell’istruzione scolastica che nella modalità della IeFP, sia erogato in modo da consentire in tutto il territorio nazionale – e pure mediante assetti territorialmente differenziati - il pari godimento dei diritti **“civili e sociali”** che la Costituzione prevede e garantisce in materia di istruzione.

Una specifica questione è allora sempre più all’ordine del giorno, e cioè la richiesta che l’autonomia differenziata debba essere preceduta dalla preventiva definizione dei LEP, cioè indicando preventivamente i **“livelli essenziali delle prestazioni”** che vanno erogate ad ogni cittadino su tutto il

territorio nazionale in modo da assicurare il pari esercizio dei diritti **“civili e sociali”**. Si tratta di una competenza legislativa che, con la riforma del 2001, è stata attribuita allo Stato, ma che tuttavia ha avuto limitata applicazione. E ciò è avvenuto per una ragione evidente: tanto meno si è davvero avviata l’attuazione della riforma del 2001 in senso autonomistico, tanto meno si è avvertita l’esigenza di utilizzare

lo strumento dei LEP che è posto a garanzia dei principi di unità e di eguaglianza. In materia di istruzione scolastica, ad esempio, i LEP sono rintracciabili negli atti legislativi dettati dallo Stato con riferimento alle competenze degli enti territoriali, soprattutto dal 1998 in poi, mentre, per quanto concerne la IeFP, i LEP sono rintracciabili non soltanto nel d.lgs. n. 226 del 2005 – che presumibilmente avrebbe anche bisogno di un’accurata opera di aggiornamento e di approfondimento –, ma anche nella corposa disciplina statale che ha via via definito i principi generali sull’istruzione con specifico riferimento all’istruzione professionalizzante, come, ad esempio, nel d.lgs. n. 61 del 2017.

Il primo passo, quindi, è quello dell’individuazione dei diritti civili e sociali inerenti le due predette “materie” di rilievo costituzionale, sulle quali l’autonomia differenziata potrà essere attuata con riferimento all’istruzione. Tale individuazione dovrà essere effettuata a partire dalla Costituzione, così come interpretata dalla Corte costituzionale, e attuata e applicata dagli organi di indirizzo politico (*in primis*, Governo e Parlamento). Si dovranno quindi considerare i principi e le disposizioni costituzionali attinenti, in senso più immediato, il versante dell’educazione, dell’istruzione e della formazione professionale – come, ad esempio, il principio attinente alla valorizzazione del merito –, così come le disposizioni costituzionali che disciplinano, anche in senso più lato, le attività di erogazione delle attività in questione, a partire, ad esempio, dal **principio di sussidiarietà orizzontale in base al quale deve essere promossa l’attività di interesse generale che è svolta direttamente dai cittadini, singoli e associati**. Sempre a titolo di esempio, dovranno considerarsi i principi costituzionali attinenti alla tutela dei soggetti svantaggiati e più fragili. Inoltre, può aggiungersi che nell’individuazione dei diritti civili e sociali occorrerà verificare se essi sono riferibili all’intero ambito dell’istruzione complessivamente intesa oppure ai distinti ambiti dell’istruzione scolastica e della IeFP. A tal proposito, ad esempio, appare esclusivamente collegata all’ambito scolastico la previsione costituzionale relativa alle scuole non statali che chiedono la “parità”, dato che siffatto meccanismo non opera nella IeFP.

Una volta individuati nelle materie qui in oggetto, sia sul versante dell’istruzione scolastica che sul versante della IeFP, **i diritti civili e sociali da garantire sull’intero territorio nazionale, si dovrebbero conseguentemente definire i LEP**. E ciò sia in relazione ai LEP che ne scaturiscono in via diretta, in quanto strettamente connessi all’esercizio dei predetti diritti di cittadinanza, sia in relazione ai LEP che sono indirettamente collegati in quanto espressione di standard strutturali e organizzativi da osservare nell’aprestamento del servizio pubblico in termini coerenti con i necessari canoni di qualità dell’offerta educativa che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale.

Questo aspetto, a nostro avviso, è particolarmente rilevante e necessita di qualche approfondimento. L’autonomia differenziata, infatti, non va considerata come un meccanismo che, in virtù di una sorta di privilegio, consente a singole Regioni di “appropriarsi” di competenze statali e che dunque sarebbe misurabile in senso meramente quantitativo, nel senso che al crescere delle competenze acquisite dal livello regionale e dunque sottratte dal livello statale, tanto maggiore sarebbe il risultato favorevole alle istanze autonomistiche in contrapposizione alle cosiddette “pretese” centralistiche.

Questa interpretazione appare non solo palesemente rozza, ma anche chiaramente contrastante con l’assetto costituzionale della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, anche alla luce dell’eventuale attuazione del regionalismo differenziato. Ben diversamente, l’autonomia differenziata è stata collocata dalla riforma costituzionale del 2001 all’interno di un modello di Repubblica delle autonomie in cui si intende trovare un equilibrio tra Stato e Regioni che non sia più necessariamente caratterizzato dalla tradizionale pari posizione delle Regioni ordinarie, ma che possa essere anche rivolto a **consentire la specializzazione territorializzata di alcune competenze pubbliche** in un quadro complessivo di coesione e di unità nazionale al fine di assicurare il rispetto del principio fondamentale di eguaglianza pure in senso sostanziale, ossia **nel senso dell’impegno di tutta la Repubblica – ivi comprese le autonomie territoriali – di rimuovere gli ostacoli** che di fatto impediscono ad ogni persona, a partire dai giovani in età scolare, di essere protagonista e destinataria dei processi educativi che sono attivati dalle pubbliche istituzioni per acquisire le conoscenze, le abilità e le competenze indispensabili per poter partecipare appieno alla vita politica, economica e sociale del Paese, ai sensi dell’art. 3 della Costituzione.

Anche in relazione alle “norme generali sull’istruzione” (sia per la scuola che per la IeFP) come richiamate nell’art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. e alla materia dell’istruzione, come definita nell’art. 117, terzo comma, Cost. (cioè fatta salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con l’esclusione della IeFP), la specializzazione territoriale potrà trovare adeguata sperimentazione mediante l’autonomia differenziata, nell’ambito di un processo in cui lo Stato non si limiti al mero trasferimento delle funzioni, ma svolga un’autentica e significativa attività di capacitazione e di accompagnamento nei confronti delle autorità territoriali che sono disposte ad assumersi siffatte ulteriori competenze e responsabilità. Ed è evidente, allora, che le competenze differenziabili non dovranno estendersi sino al punto di comprendere quelle funzioni che vanno mantenute al livello centrale per consentire l’efficiente ed efficace erogazione del servizio pubblico sull’intero territorio nazionale, potendo invece avere per oggetto quegli ambiti di intervento, di azione e di regolazione che nell’ambito dell’istruzione scolastica e della IeFP, tenuto conto della rispettiva e specifica rilevanza organizzativa o funzionale, sono ulteriormente specializzabili in senso territoriale.

Conseguentemente, proprio al fine di assicurare i predetti obiettivi di coesione nazionale, si dovranno calcolare i finanziamenti da garantire per l’erogazione dei LEP, sulla base della disciplina relativa all’autonomia finanziaria degli enti territoriali e dunque in coerenza con i principi stabiliti nell’art. 119 Cost. Al tal proposito, è evidente che, anche sulla base di quanto già previsto nella legge di attuazione dell’art. 119 Cost., vale a dire la legge n. 42 del 2019, **non si potrà più tenere conto dei dati riferiti alla sola spesa storica territorializzata** – quella cioè già effettivamente sostenuta in ciascun ambito regionale – ma tali dati **andranno opportunamente corretti con specifico collegamento all’erogazione dei LEP e considerando, in particolare, i cosiddetti “fabbisogni standard”, quelli cioè che emergono secondo criteri obiettivi** in relazione alle esigenze e caratteristiche proprie delle singole realtà territoriali. Si tratterà, certo, di un procedimento complesso in cui valutazioni discrezionali non potranno non accompagnarsi alla soluzione di numerosi problemi di ordine giuridico, amministrativo, gestionale e finanziario.

LA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2023 E IL PROCEDIMENTO DI DETERMINAZIONE DEI LEP E DEI FABBISOGNI E COSTI STANDARD

Proprio per avviare il procedimento di determinazione dei LEP, quale condizione da assolvere preventivamente rispetto all’attivazione dell’autonomia differenziata, una recentissima disciplina è stata posta con la legge di bilancio per il 2023 (esattamente nei commi 791-801 dell’art.1 della l. n. 197/2022), che ne ha previsto l’attuazione limitata ai LEP rilevabili sulla base della normativa già vigente, e ne ha disciplinato l’esecuzione in tempi piuttosto serrati.

Circa la procedura prevista dalla legge di bilancio, al centro del procedimento introdotto dalla legge di bilancio per la determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard, vi sarà una “Cabina di regia” presieduta dal Presidente del Consiglio - o dal Ministro delegato, cioè il Ministro per gli affari regionali e le autonomie – e che sarà composta da tutti i Ministri interessati e dai soggetti esponenziali dei tre organismi associativi che riuniscono i vertici dei poteri esecutivi delle istituzioni che compongono il nostro decentramento territoriale, ovvero i Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell’ANCI e dell’UPI. Proprio alla Cabina di regia, sulla base delle proposte tecniche che saranno elaborate dalla “Commissione tecnica per i fabbisogni standard”, spetterà il compito di individuazione i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard, che saranno infine determinati mediante appositi DPCM preventivamente sottoposti all’intesa in sede di Conferenza Unificata. Più esattamente, entro sei mesi, e cioè entro giugno 2023, spetterà alla Cabina di regia il compimento di due attività. Innanzitutto, la Cabina di regia procederà alle attività di ricognizione, e dunque di accertamento dello stato dell’arte giuridico-normativo e finanziario, che saranno svolte con il supporto delle “amministrazioni competenti” e che, nel caso delle materie qui in oggetto, saranno quindi il Ministero dell’Istruzione e del merito, e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Tali attività di ricognizione

avranno ad oggetto, quindi, le funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni in base alla normativa vigente anche in materia di istruzione scolastica e di IeFP, e, conseguentemente, la spesa storica sostenuta dallo Stato nell'ultimo triennio in ogni Regione non soltanto per ciascuno dei predetti ambiti, ma anche per ciascuna funzione esercitata dallo Stato e dalle Regioni in relazione all'istruzione scolastica e alla IeFP. Successivamente, a partire dalle "ipotesi tecniche" formulate dalla "Commissione tecnica per i fabbisogni standard" nel rispetto delle metodologie previste dalla vigente normativa, la Cabina di regia accerterà, sempre con il supporto delle predette amministrazioni competenti, se le predette materie o quali loro specifici "ambiti di materie" siano riferibili ai LEP, e, conseguentemente, procederà alla determinazione dei relativi LEP, stavolta anche con l'ausilio della SOSE, dell'ISTAT e del CINSEDO, e cioè di strutture che, come noto, svolgono funzioni strumentali nei confronti delle istituzioni statali e regionali. Giacché tutte queste attività saranno svolte dalla Cabina di regia, cioè da un organismo composto dai vertici dei poteri esecutivi dello Stato e delle Regioni, e si concluderanno con atti non aventi forza di legge, cioè con DPCM, la legge di bilancio prescrive che nella determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard dovranno essere rispettate anche le norme legislative che disciplinano gli obblighi di copertura finanziaria delle spese pubbliche, dovendosi "comunque" operare "nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente".

A seguito delle predette attività ricognitive e deliberative, spetterà poi alla "Commissione tecnica per i fabbisogni standard" proporre alla stessa "Cabina di regia" le "ipotesi tecniche" relative ai costi e ai fabbisogni standard nelle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost. Ricordando, in particolare, le metodologie che sono previste dalla normativa vigente, si dovrà quindi tenere conto di un complesso di fattori che, in relazione all'istruzione e alla IeFP, identificano in modo oggettivo un determinato ambito territoriale rispetto al contesto nazionale. Insomma, si dovrà tenere conto di quelle condizioni che, a prescindere dalle scelte politiche discrezionalmente riservate all'amministrazione competente, definiscono la specifica posizione degli enti territoriali in modo da determinare, in conclusione, il cosiddetto "differenziale" del rispettivo fabbisogno. In tal modo, si stabiliranno i criteri necessari per consentire che il finanziamento delle competenze che saranno esercitate dalle amministrazioni regionali in corrispondenza alla presenza dei LEP nelle materie che saranno oggetto del processo di autonomia differenziata, non avvenga più secondo il criterio della spesa storica, ma quello, per l'appunto, secondo quello dei fabbisogni standard.

Nei sei mesi successivi alla conclusione delle attività sopra indicate - e dunque, al più tardi, entro dicembre 2023 - spetterà alla "Cabina di regia" predisporre gli schemi dei DPCM per la determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard. Nel caso di mancato rispetto del predetto termine, sarà nominato un apposito Commissario *ad acta* per il "completamento delle attività non perfezionate" dalla Cabina di regia. Infine, acquisiti gli schemi dei DPCM predisposti dalla "Cabina di regia" (ovvero dal Commissario *ad acta*) e raggiunta l'intesa in Conferenza Unificata, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, spetterà al Presidente del Consiglio la conclusiva adozione dei decreti, previa delibera del Consiglio dei Ministri. Nella disciplina posta con la legge di bilancio, va rilevato, non si indica il termine finale per il compimento dell'intera procedura, presumibilmente perché ben consapevoli della molteplicità di fattori di ordine politico che potranno condizionarne in concreto lo svolgimento.

Di fronte alla decisione assunta dal Governo circa l'attivazione del predetto procedimento di determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard quale condizione preventiva per l'attuazione dell'autonomia differenziata, si è però rilevato che il procedimento previsto dalla legge di bilancio sarebbe insufficiente, in quanto circoscritto ai soli LEP già esistenti e non dotato di risorse finanziarie aggiuntive. In ogni caso, è evidente che, se si intende affrontare questa tematica in modo ragionevole ed equilibrato, occorrerà sgombrare il campo dai pregiudizi e allontanarsi da quelle posizioni radicalmente contrapposte che sono collegate esclusivamente sull'opportunità politica delle scelte che si preferiscono. Soltanto superando filtri meramente ideologici si potrà condurre la discussione sull'applicazione dell'autonomia differenziata in relazione all'istruzione e sulla determinazione delle modalità da utilizzare nell'interesse del Paese.

PER UNA NUOVA GOVERNANCE DEL SERVIZIO SCOLASTICO. I RAGIONAMENTI DA SVILUPPARE

Di Alfonso Rubinacci

Il tema dell'autonomia differenziata, previsto nel programma del governo Meloni, genera un forte contrasto sia per questioni di merito che di metodo, perché percepito come elemento di rottura, in assenza di una chiara visione su quale possa essere il miglior percorso da intraprendere. La discussione sull'attuazione dell'art 116, terzo comma, della Costituzione ha preso avvio nell'attuale legislatura con la messa in campo della bozza del disegno di legge Calderoli che definisce contenuti e procedure per l'attuazione dell'autonomia differenziata. La logica della geometria variabile è l'asse portante della iniziativa del Governo.

Un cambiamento così significativo non può essere affrontato solamente con posizionamenti politici o partitici ma richiede a tutti, istituzioni e cittadini, una grande consapevolezza.

Al di là di quanto viene strumentalmente rappresentato pro o contro l'autonomia differenziata, va ricordato che per il settore istruzione e istruzione e formazione professionale, le preoccupazioni espresse sull'indebolimento delle opportunità formative potrebbero essere superate, dando concreta attuazione operativa al contenuto dell'art 117 della Costituzione che si configura come opportunità per riaffermare la necessità di un quadro di competenze legislative e di funzioni amministrative più chiare, ripartite tra Stato e Regioni, per ampliare i margini di autonomia dei livelli regionali, assicurando una stabilità di fonti di entrate e tutela delle capacità di programmazione regionale. Questi potrebbero essere temi d'impegno per la legislatura in corso.

QUADRO COSTITUZIONALE DEL SISTEMA EDUCATIVO



Il quadro normativo delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 traccia un sistema educativo unitario nel quale allo Stato è riconosciuta la competenza esclusiva “*sulle 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 n) e m). E' attribuita, inoltre, allo Stato la determinazione di principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma).

Alle Regioni, oltre alla potestà legislativa esclusiva sull'istruzione e sulla formazione professionale (art. 117, terzo comma), è riconosciuta la potestà legislativa concorrente in materia d'istruzione sulla quale insistono sia lo Stato (con i principi fondamentali) sia le Regioni (con le norme di dettaglio).

Il processo di attuazione va a collocarsi in un contesto caratterizzato dall'autonomia delle istituzioni scolastiche di rilievo costituzionale. L'Amministrazione Centrale e Periferica del Ministero dell'istruzione e del merito non ha compiti di gestione, ma la funzione di garantire l'unità e la coerenza del sistema.

La “*rivoluzione*” introdotta nel 2001 dalla riforma del Titolo V, per la materia dell’“*istruzione scolastica*” è rimasta largamente incompiuta, una pagina bianca ancora da scrivere dell'attuazione del Titolo V. La riforma non ha prodotto le innovazioni programmate perché la fase attuativa della riforma è risultata molto problematica in assenza di un consolidato equilibrio tra la prospettiva di cambiamento, le difficoltà, le lentezze e le resistenze insite nella fase di concretizzazione del nuovo scenario di competenze. E'

mancata, infatti, in grandissima parte, la reale transizione delle funzioni esercitate dall'amministrazione (centrale e periferica) dello Stato alla sfera regionale e questo è un tema che deve essere tenuto nella massima considerazione.

La mancanza, nell'ambito del processo di determinazione del rapporto tra Stato, Regioni e autonomie locali, delineato dal Titolo V riformato, di una formalizzata intesa istituzionale, idonea a definire livello e qualità del nuovo rapporto Stato-Regioni e autonomie locali ha favorito la proliferazione di proposte di rivendicazione di maggiori prerogative regionali su molte aree tematiche. A prescindere da ogni altra considerazione appare opportuno e utile ragionare su cosa sia possibile fare grazie alla eredità costituzionale dell'art. 117 della Costituzione e su come addentrarsi nel percorso ipotizzato dal disegno di legge predisposto dal Ministro Calderoli.

AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Riprendere il cammino dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione è impegnativo ed esposto a rischi perché più si allarga l'orizzonte d'intervento e più è importante che si promuovano approfondimenti sui probabili futuri provvedimenti che ridisegnano i rapporti tra centro e periferia del paese.

Il regionalismo differenziato delineerebbe un nuovo modello organizzativo in cui allo Stato resterebbe comunque il potere di salvaguardia degli interessi nazionali, di indirizzo, di controllo e di perequazione.

Un processo molto complesso perché richiede numerosi passaggi istituzionali e normativi in quanto non siamo di fronte ad un semplice trasferimento di competenze ma ad una nuova logica di governo, a nuovi rapporti tra soggetti istituzionali.

L'idea di affidare alla potestà legislativa delle Regioni, anche per il settore educativo, tutte le materie di competenza concorrente e la maggior parte della competenza esclusiva che coinvolgono interessi territoriali, comporta, a fronte di una maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni, un **adeguamento del modello organizzativo statale**.

In particolare si deve procedere ad una razionalizzazione delle strutture istituzionali in maniera speculare al trasferimento di funzioni. La ridefinizione nel sistema educativo del ruolo dello Stato richiede che sia potenziata la funzione di pianificazione strategica, di raccordo istituzionale tra i diversi livelli di governo e di coordinamento delle politiche nazionali.

La rivendicazione di un complesso di competenze consistenti ed omogenee dà forma ad un nuovo regionalismo che richiederà uno Stato diverso, più efficiente nella legislazione e nell'amministrazione.

Il nuovo assetto di sistema di governo locale dovrebbe concretizzarsi secondo alcune direttrici che consentano ad una pluralità di soggetti istituzionali con competenze diverse e portatori di interessi diversi ma interdipendenti, in una dimensione non gerarchica, di pervenire a scelte condivise e di garantirne un'applicazione uniforme. Non si può pensare che questo possa accadere automaticamente, che sia sufficiente ridisegnare i confini delle competenze e delle relative funzioni dei vari soggetti e dei vari organismi. Si ha bisogno che tutti i soggetti credano e investano nel cambiamento e che cambino le condizioni in cui oggi si trovano ad operare.

Forse è più opportuno chiedersi se c'è la possibilità, anche in assenza dell'autonomia differenziata, di rimodellare i processi decisionali, non solo territoriali, riorganizzando e riconvertendo i relativi apparati di supporto, gli strumenti conoscitivi, i sistemi informativi.

Il dibattito sul regionalismo differenziato, riferito all'area dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale, se si configurasse come strumento idoneo a elevare il livello di concretizzazione operativa del contenuto dell'art 117 della Costituzione, produrrebbe un bel risultato per il sistema paese.

PASSI ALTERNATIVI ALL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA PER UNA NUOVA GOVERNANCE DEL SERVIZIO SCOLASTICO

La difficoltà di prevedere a quali risultati possa portare il regionalismo differenziato consolida la convinzione, anche, alla luce dell'esperienza acquisita in questi anni di applicazione per il settore istruzione del Titolo V, che nuove regole non sono la soluzione di tutti i problemi, come testimoniato dai conflitti tra Stato e Regioni di cui si è dovuta occupare la Corte Costituzionale.

L'obiettivo di riallocazione delle competenze, per il quale appare evidente che occorre un nuovo progetto di *governance* del sistema d'istruzione e di istruzione e formazione professionale, con la definizione del ruolo che compete a ogni soggetto costitutivo della Repubblica, dovrebbe essere quello di superare gli attuali divari evidenti tra territori e, pur nella specificità delle politiche regionali, favorire la costruzione di politiche pubbliche comuni e lo sviluppo di azioni di governo coerenti, comprese quelle relative al finanziamento del sistema d'istruzione.

La strada da percorrere per rivitalizzare il processo di attuazione per il settore istruzione passa attraverso un percorso di definizione di un accordo quadro che approfondisca i temi più delicati che mettono in crisi lo sviluppo di un'autonomia istituzionale.

ACCORDO QUADRO TRA LO STATO, LE REGIONI E LE AUTONOMIE LOCALI SU TEMPI E MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEL TITOLO V, PARTE SECONDA, DELLA COSTITUZIONE IN MATERIA ISTRUZIONE.

La definizione di un Accordo Quadro, volto a individuare i passi per dare attuazione al titolo V della Costituzione sui temi dell'istruzione e della istruzione e formazione professionale, frutto di un lavoro congiunto delle Regioni, del MIM, del Mef e delle autonomie locali, costituendo l'esito di un lungo percorso, potrebbe segnare l'inizio di una fase di costruzione dell'intera impalcatura del nuovo sistema.

Un Master Plan delle azioni da porre in essere per realizzare compiutamente il Titolo V della Costituzione nel settore istruzione, con la definizione dell'oggetto, delle fasi e delle modalità del processo di trasferimento e di riorganizzazione istituzionale con la nuova allocazione delle competenze.

L'Accordo, inquadrato nella previsione di cui all'art. 9, comma 2, lettera C) del D.Lgs. 281/97, contribuirebbe a fare chiarezza sui processi, sui contenuti, sulle finalità, sui tempi, sulle modalità di attuazione della riorganizzazione istituzionale, mirando a ricomporre le funzioni di governo del sistema educativo con l'obiettivo di migliorarne la qualità.

L'Accordo porrebbe le basi per il concreto esercizio delle potestà delle Regioni in merito alla distribuzione delle risorse umane nell'ambito della programmazione dell'offerta d'istruzione e formazione e della rete scolastica, alla gestione regionale del servizio scolastico e formativo secondo criteri che garantiscono l'unitarietà del sistema educativo.

Si verrebbe, dunque, a costituire il seguente scenario istituzionale. A fronte di tali attribuzioni le Regioni legiferano nelle materie concorrenti; gli enti locali, nel rispetto dei principi di adeguatezza e differenziazione, assolvono la funzione organizzativa; le istituzioni scolastiche, nella loro autonomia, provvedono a fornire il servizio.

La prospettiva che si apre è che:

- lo stato giuridico ed economico del personale rimane oggetto di contrattazione nazionale e decentrata;
- le procedure d'assegnazione del personale nel territorio di competenza sono attuate dalle Regioni per ambiti provinciali;
- il processo di trasferimento di competenze alle Regioni dovrà essere caratterizzato dalla valorizzazione delle relazioni sindacali;

- la garanzia per le Regioni della piena copertura degli oneri connessi all'esercizio delle nuove funzioni;
- le funzioni relative alla programmazione, al monitoraggio e alla valutazione d'ambito regionale sono svolte dalle Regioni;
- i compiti di gestione sono attribuiti ai livelli territoriali più prossimi all'utenza, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Una tematica centrale è quella che riguarda la gestione del personale e la sua dipendenza funzionale dalle regioni.

A riguardo:

- la gestione del servizio d'istruzione è riconosciuta alle scuole dell'autonomia, che applicano direttamente le norme generali statali a garanzia dell'unitarietà del sistema d'istruzione; mentre l'organizzazione e la programmazione sul territorio è realizzata dagli enti locali in conformità a leggi regionali emanate anche in attuazione dei principi fondamentali dallo Stato;
- per la gestione del personale dirigente, docente ed ATA ipotizzare il passaggio alle dipendenze funzionali delle Regioni e degli enti locali solo per quanto attiene alla programmazione e distribuzione territoriale; la titolarità del rapporto di lavoro del personale della scuola rimane allo Stato;
- la dipendenza funzionale, che non dovrà comportare un doppio livello di dipendenza del personale, consiste semplicemente nel potere (limitato in ogni modo dai criteri e dai parametri definiti con norma di carattere generale, quindi, con margine abbastanza ristretto) delle Regioni di attribuire/distribuire il personale "in funzione" ed in coerenza dell'offerta programmata, ovvero per lo svolgimento della funzione richiesta dalla tipologia di offerta. Occorre quindi definire la nuova natura "funzionale" del rapporto perché il trasferimento abbia senso, non costituisca solo un'operazione nominalistica e limitata alla gestione delle procedure;
- con la dipendenza organica dallo Stato rimangono di competenza statale, ad esempio: lo stato giuridico, la libertà d'insegnamento e sono mantenute sia il livello di contrattazione nazionale sia la mobilità sull'intero territorio nazionale e sia la definizione dei criteri di accesso nel ruolo.

L'Accordo Quadro potrebbe articolare una strategia complessiva che conduce a:

- a) realizzare, da parte dello Stato, la ricognizione delle norme generali e dei principi fondamentali nonché dei criteri per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni entro un termine certo;
- b) approvare, da parte delle Regioni, la normativa di organizzazione per la gestione del personale, secondo quanto prescritto dalla Corte costituzionale, entro un termine certo;
- c) adottare, da parte dello Stato, i DPCM di completamento del trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali sia delle competenze loro attribuite dal D.Lgs 112/1998, sia di quelle ulteriori risultanti dal Titolo V, entro un termine certo;
- d) prevedere che Stato e Regioni s'impegnano alla verifica congiunta dei risultati dell'applicazione dell'intesa e alla ridefinizione dei contenuti della stessa che nel tempo, in relazione allo sviluppo della legislazione nazionale e regionale, non fossero più adeguati.

I LAVORI SUCCESSIVI ALL'ADOZIONE DELL'ACCORDO QUADRO

L'approvazione dell'Accordo Quadro costituisce il momento conclusivo di un intenso e positivo confronto tra i diversi livelli di governo (stato, regioni, enti locali) del sistema educativo ed allo stesso tempo l'inizio di una fase di costruzione dell'intera impalcatura del sistema.

L'Accordo deve prevedere, in via prioritaria, che sia predisposto il disegno di legge di riassetto della normativa statale in materia d'istruzione concernente le norme generali, i principi fondamentali ed i criteri di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il previsto disegno di legge costituisce la condizione giuridica per l'adozione successiva di uno o più DPCM di individuazione e trasferimento effettivo delle funzioni amministrative e delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Le Regioni assumono l'impegno di dotarsi della legge regionale per dare concretezza operativa ai contenuti della proposta di Accordo Quadro ed alle ricadute dei DPCM di trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse.

In via prioritaria occorre definire il progetto di disegno di legge concernente la ricognizione delle norme generali sull'istruzione, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'individuazione dei principi fondamentali in materia d'istruzione.

Successivamente dovranno essere attivati per la definizione ed adozione dei DPCM di trasferimento delle risorse umane, strumentali ed economiche specifici focus di analisi relativi alla questione del personale della scuola, del bilancio statale della pubblica istruzione, dell'allocazione delle risorse sul territorio e per materia.

Un percorso con il quale il Governo, il Parlamento, le Regioni, le forze politiche e sociali possono affrontare i problemi e risolverli con la possibilità di un'ampia condivisione.

FEDERALISMO FISCALE E SISTEMA EDUCATIVO

La legge 5 maggio 2009, n. 42, concernente la delega al governo in materia di federalismo fiscale contiene riferimenti all'attuazione del titolo V per il settore istruzione che ne costituisce il presupposto.

L'art. 8, comma 2 prevede, infatti, che *“nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all’Intesa Stato – Regione sull’istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1”*.

Il comma 3 dello stesso articolo stabilisce che: *“nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1, sono comprese...per quanto riguarda l’istruzione le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle leggi vigenti”*.

Le previsioni dei due commi vanno a saldarsi con il principio contenuto nell'articolo 7, n. 1, lettera a) secondo cui le Regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali per il finanziamento di spese derivanti dall'esercizio delle funzioni che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente che comprendono anche l'esercizio delle funzioni legislative in materia d'istruzione e formazione professionale.

Il federalismo fiscale garantisce per il settore istruzione la copertura integrale del fabbisogno finanziario alle spese connesse allo svolgimento delle funzioni amministrative già esercitate dalle Regioni e a quelle che derivano dalle nuove funzioni attribuite a Regioni ed Enti locali sulla base dell'Accordo Quadro Stato, Regioni, Autonomie locali.

I LEP E IL QUADRO COSTITUZIONALE DEI DIRITTI CIVILI E SOCIALI COLLEGATI ALL'ISTRUZIONE

Di Anna Maria Poggi

LA NECESSITÀ DI ARRIVARE ALLA INDIVIDUAZIONE DEI LEP PROPRIO ALLO SCOPO DI TUTELARE I DIRITTI

Già all'indomani della revisione costituzionale del Titolo V si palesava la necessità di giungere quanto prima alla individuazione dei LEP, per almeno tre ordini di motivi.

In primo luogo come esito della stessa revisione costituzionale, in secondo luogo in previsione della dovuta attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost. ed, infine, con riguardo alla possibile richiesta di regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma 3.

Solo ora si inizia ad intravedere qualche passo avanti poiché la legge di bilancio 2023 ha previsto una procedura che dovrà condurre a determinare i LEP, ma il problema permane in tutta la sua attualità e soprattutto ha a che fare con il tema della garanzia dei diritti costituzionalmente previsti in materia di istruzione.

A fronte di un consistente decentramento di funzioni legislative e amministrative verso le Regioni e gli altri enti territoriali, infatti, vi è la necessità della preventiva definizione dei livelli essenziali. Un decentramento spinto all'eccesso potrebbe causare, specie se unito al federalismo fiscale, un livello di differenze notevoli all'interno del territorio nazionale generato dai differenti livelli di reddito

presenti nelle Regioni. Le Regioni più ricche, in altri termini, liberate dai vincoli legislativi precedenti il 2001 possono garantire ai loro residenti condizioni di diritti notevolmente più rilevanti di quanto possono permettersi le Regioni più povere. Il limite a questa pur giusta possibilità di differenziazione tra le Regioni è di garantire che "ovunque" siano garantite prestazioni, appunto essenziali come presidio di giustizia sostanziale.

Evitare l'eccessiva differenziazione nel godimento dei diritti, attraverso la fissazione di talune prestazioni essenziali che devono essere garantite da tutte le Regioni, in maniera eguale, richiede come è evidente un sistema di perequazione e di solidarietà.

Ecco perché il destino dei LEP è così tormentato: non è solo un problema di fissazione legislativa delle prestazioni essenziali (cosa che sarebbe assai semplice, tutto sommato) ma è principalmente un problema di assicurazione di un sistema di perequazione finanziaria tra le Regioni (cosa assai più complicata, poiché implica redistribuzione centralizzata di risorse).

Tuttavia i LEP si assicurano solo a questa condizione, come vedremo meglio più avanti.



Vediamo invece ora qual è il quadro costituzionale di diritti in materia di istruzione da cui può poi procedere l'individuazione dei livelli essenziali di prestazione.

IL QUADRO COSTITUZIONALE DEI DIRITTI CIVILI E SOCIALI COLLEGATI ALL'ISTRUZIONE

Le norme costituzionali che esplicitamente fanno riferimento ai diritti in materia di istruzione sono, come noto, gli artt. 33 e 34.

Vi sono per la verità altre norme che potrebbero essere considerate, quale ad esempio l'art. 30 che qualifica diritto/dovere quello dei genitori in relazione ai figli; e, ancora più incisivamente, vi sono da considerare, ai fini del quadro da ricostruire, gli artt. 1, 2 e 3: lo sviluppo della personalità dei consociati, la loro sostanziale eguaglianza, almeno nei punti di partenza e l'orizzonte del compimento nell'attività lavorativa comprensivamente considerata sono infatti i meta-valori cui dovrebbero ispirarsi le politiche scolastiche considerate negli articoli 33 e 34.

Cominciamo dai diritti che si desumono dall'art. 33:

- libertà di insegnamento (primo comma);
- diritto a poter frequentare una scuola statale in qualunque parte del territorio nazionale (secondo comma);

Sicuramente più impegnativa la griglia dei diritti che discendono dall'art. 34:

- dalla dizione “la scuola è aperta a tutti”, infatti, discendono una serie di diritti: diritto all'accesso al sistema scolastico; diritto all'accesso per tutti (non solo i cittadini); diritto all'accesso nel rispetto dei parametri dell'art. 3 comma 2 e cioè consentendo garanzie nel rispetto del principio di eguaglianza sostanziale per differenze generate dal sesso, dalla lingua, dalle condizioni fisiche; dalle condizioni economiche e sociali;
- il diritto a garantire in tutti gli aspetti l'istruzione inferiore in maniera gratuita;
- il diritto ad ottenere una “istruzione” (non solo l'accesso agli istituti scolastici);
- il diritto dei capaci e meritevoli privi di mezzi a raggiungere i più alti gradi degli studi e i correlati diritti ad ottenere i sostegni economici conseguenti o in maniera individuale o indirizzati alle famiglie

Vi sono poi prestazioni (essenziali) che dovrebbero essere garantite alle scuole per far sì che queste possano, a loro volta, garantire i diritti.

I LEP CONSEGUENTI A TALI DIRITTI

Provando ora a collegare diritti costituzionalmente garantiti e LEP potremmo avere la seguente griglia:

Aree di intervento	Prestazioni
Libertà di insegnamento	Contratti collettivi nazionali
Accesso (in senso tecnico)	Prestazioni di edilizia scolastica statale eventualmente integrata con le scuole paritarie
Accesso (in senso sostanziale): contrasto alla dispersione scolastica	Finanziamenti alle scuole per <ul style="list-style-type: none"> - implementare percorsi “ad hoc”; - per orientamento; - siti web; - corsi online; - potenziamento rete internet
Accesso (in senso sostanziale): istruzione di qualità	<ul style="list-style-type: none"> - programmazione statale fabbisogno di personale - programmazione regionale - programmazione fabbisogno dirigenza scolastica
Accesso (in senso sostanziale): istruzione di qualità	Finanziamenti alle scuole per: <ul style="list-style-type: none"> -laboratori -palestre -tecnologie
Diritto ad acquisire competenze e conoscenze	<ul style="list-style-type: none"> - valutazione di docenti, studenti e dirigenti scolastici; - finanziamenti per sperimentazione di soft skills; - finanziamenti per acquisizione competenze linguistiche
Sostegno ai capaci e meritevoli privi di mezzi	<ul style="list-style-type: none"> - Sussidi, - borse di studio, - voucher, - sgravi fiscali

Sostegno all'handicap	<ul style="list-style-type: none"> - interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; - adeguato personale dedicato.... - garanzia di trasporto pubblico
Sostegno alle situazioni di difficoltà	<ul style="list-style-type: none"> - prestazioni di personalizzazione di percorsi
Docenti e dirigenti	<ul style="list-style-type: none"> - formazione iniziale - aggiornamento in itinere
Personale ATA	<ul style="list-style-type: none"> - formazione iniziale - aggiornamento in itinere
Istituzioni scolastiche	<ul style="list-style-type: none"> - centri di assistenza amministrativi
.....	<ul style="list-style-type: none"> -
.....	<ul style="list-style-type: none"> -
.....	<ul style="list-style-type: none"> -

La suddetta tabella dovrebbe poi essere integrata con l'individuazione, prestazione per prestazione, del o dei soggetti istituzionali responsabili dell'attuazione della prestazione stessa; di indicatori da individuare e di obiettivi anche temporalmente distribuiti. Esempio: interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; soggetti responsabili (comuni/province/scuole...); indicatori (presenza nelle scuole di montacarichi; scivoli, bagni...); obiettivi (scadenze temporali di realizzazione con l'indicazione dei capitoli di spesa da utilizzare o delle risorse che saranno messe a disposizione).

LE ALTRE QUESTIONI COSTITUZIONALI RIGUARDANTI I LEP: RELAZIONI TRA ENTI TERRITORIALI

Il secondo problema connesso alla definizione dei livelli essenziali attiene al livello di relazioni tra governi territoriali.

Nel contesto del nuovo impianto costituzionale i livelli essenziali sono infatti uno strumento di unificazione delle prestazioni. Più precisamente uno strumento di unificazione di quelle prestazioni inerenti diritti civili e sociali su cui insiste, dopo la riforma del Titolo V, la competenza legislativa (e amministrativa) delle Regioni, ovvero la competenza amministrativa di altri enti territoriali cui le Regioni trasferiscono le relative funzioni amministrative.

Di qui alcune conseguenze.

In primo luogo, l'esclusività della competenza statale in materia non è escludente: la garanzia dei livelli essenziali passa attraverso l'individuazione ad opera dello Stato e l'attuazione ad opera delle Regioni o degli altri enti territoriali.

In secondo luogo, la stessa individuazione dei livelli essenziali ad opera dello Stato va procedimentalizzata in maniera tale che essa risulti concordata con le Regioni e gli altri enti territoriali che ne dovranno garantire l'attuazione.

In questo contesto la lett. m) dell'art. 117 individua una competenza esclusiva statale cui si devono aggiungere altre competenze legislative, sia dello Stato che delle Regioni (quali le «norme generali sull'istruzione»; le «competenze sulla tutela», ecc.).

Sul punto, peraltro, si è spesso pronunciata la Corte costituzionale: in una delle prime e più chiare sentenze sul tema (la n. 88 del 2003) ha, infatti, sancito la necessità che nella definizione dei livelli essenziali si intervenga nel rispetto delle procedure concertative.

La legge di bilancio 2023 ha finalmente procedimentalizzato il percorso, precisando che l'individuazione dei LEP deve precedere l'attuazione del 116, comma 3. Il Comma 791 dell'art. 1 ha infatti precisato che: *“Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni 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, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni. L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)”*

Allo scopo di giungere a tale determinazione ha poi prefigurato una procedura con l'individuazione di organi e compiti specifici. Ruolo predominante è quello della Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio e composta, oltreché dai Ministri competenti anche dai Presidenti della Conferenza delle Regioni, di ANCI e di UPI.

Di seguito un'ipotesi di percorso, che tiene conto anche delle norme appena introdotte:

- individuazione delle posizioni di diritto soggettivo da considerare (le aree di intervento presenti nelle tabelle) e le correlative prestazioni, indicatori e valori obiettivo: questo passaggio potrebbe essere delegato dalla Cabina di regia ad un gruppo di lavoro ad hoc di esperti nel settore;
- analisi della domanda di servizi nelle diverse Regioni: valutare se già esistono dati da assemblare, altrimenti la Cabina di regia potrebbe richiederli alle Regioni;
- analisi delle condizioni di offerta delle prestazioni nelle diverse Regioni (per l'eventuale riequilibrio per l'attuazione dei LEP) e spesa storica; (v. legge di bilancio: cabina di regia con supporto Commissione fabbisogni standard)
- analisi dei sistemi informativi; (Cabina di regia)
- predisposizione della bozza di determinazione dei LEP: (Cabina di regia)
- consultazioni (Cabina di regia);

- piano dei trasferimenti e degli interventi di sostegno *versus* Regioni, enti locali e autonomie scolastiche di volta in volta impegnati nell'attuazione dei LEP (Cabina di regia e Consiglio dei ministri più Parlamento per gli atti di copertura di spesa);
- istituzione di gruppi tecnici governativi-regionali e scolastici per il monitoraggio e la verifica dell'attuazione (Cabina di regia).

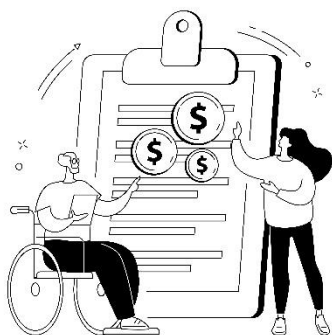
LEP E RISORSE FINANZIARIE

In terzo luogo, oltre ad essere procedimentalizzata nel senso della cooperazione, l'individuazione dei livelli essenziali deve andare di pari passo con l'individuazione e l'effettivo trasferimento delle risorse necessarie (sia nella forma di fondo perequativo, sia, eventualmente, attraverso l'individuazione di risorse aggiuntive).

E' questo il grande "buco" della legge di bilancio che non affronta il tema se non con un passaggio del tutto insufficiente, riferendosi all'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente. Il punto, invece, è dirimente e, al tempo stesso scottante poiché occorre affrontare il tema della ricognizione della spesa storica (che per la verità è affrontato) e quello della redistribuzione (che invece non è toccato).

La redistribuzione avviene normalmente in relazione all'imposizione tributaria che ha ad oggetto le imposte sul reddito delle persone fisiche.

L'art. 119 Cost. prevede due strumenti che dovrebbero realizzare il principio di eguaglianza su tutto il territorio nazionale: il fondo perequativo e la destinazione di risorse aggiuntive ed interventi speciali da parte dello Stato.



Il fondo perequativo, così come previsto nella norma costituzionale («La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, per territori con minore capacità fiscale per abitante»), costituisce a tutti gli effetti una fonte di entrata, al pari dei tributi e delle entrate proprie e delle partecipazioni al gettito dei tributi erariali.

Esso, tuttavia, a differenza delle altre due fonti di entrata, non è finalizzato unicamente a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche», poiché la sua istituzione è direttamente connessa al riequilibrio tra territori con capacità fiscale diversa.

La perequazione, non è funzionalizzata a colmare qualunque dislivello, ma è unicamente diretta ad evitare che a minori capacità fiscali dei territori corrisponda un livello insufficiente di prestazioni in materia di diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti dall'esercizio di talune funzioni pubbliche da parte degli enti territoriali.

Il nesso tra garanzia di equilibrio territoriale nella fruizione dei diritti civili e sociali e uguaglianza sostanziale emerge altresì dalla previsione di risorse aggiuntive di cui al quinto comma dell'art. 119. Tali risorse sono infatti finalizzate a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona». Tali risorse aggiuntive hanno uno scopo diverso: lo Stato interviene direttamente a garantire i diritti delle persone in quelle parti del territorio nazionale che per la loro conformazione geografica possono

costituire un limite all'esercizio, appunto, dei diritti. Una precisa applicazione di tale principio si è avuta con l'approvazione del disegno di legge costituzionale *«Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità»*. Il testo, all'articolo 119 della *Costituzione*, dopo il quinto comma, inserisce ora la previsione: «la Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». In tal modo le isole potranno ottenere benefici economici specifici per rimuovere svantaggi specifici (es.: la mobilità...).

Altro elemento importante nella definizione del senso e del contenuto dei livelli essenziali emerge dall'art. 120, c. 2, Cost. L'intervento sostitutivo del Governo, infatti, trova tra le sue cause giustificative anche quella della «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

I LEP SULL'ISTRUZIONE E L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E FORMATIVE

Di **Dario Nicoli** e **Giancarlo Sacchi**

SCELTA DI CAMPO

La definizione dei LEP si pone al crocevia tra non risolti problemi di decentramento amministrativo, la revisione delle competenze prevista dal nuovo titolo quinto della Costituzione, la piena realizzazione dell'autonomia scolastica e la riorganizzazione delle modalità di spesa attribuibile al federalismo fiscale.

In base alla legge 62/2000 si fa riferimento al “sistema nazionale di istruzione e formazione”, che comprende le scuole statali e paritarie (private, regionali e degli enti locali), i servizi per l'infanzia, la formazione professionale regionale e degli adulti.

Il carattere pubblico di un servizio, a rete, integrato, non è dato dalla natura statale delle singole istituzioni, ma trova la sua fonte nella comunità che lo esprime e la governance dovrà così fondarsi sull'intreccio tra le autonomie scolastiche e formative e le autonomie locali.

I LEP assumono rilievo quando un servizio pubblico è attribuito a diversi livelli di governo, con margini di autonomia nelle modalità di erogazione e finanziamento. Nei settori dell'istruzione e formazione possono riguardare sia l'autonomia differenziata di regioni ed enti locali, sia l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e formative di cui all'art. 117 della Costituzione.

L'elaborazione di LEP che garantiscono a tutti i cittadini della nazione pari opportunità nell'accesso e nella fruizione dei servizi del sistema nazionale di istruzione e formazione, se vuole essere un'operazione che favorisce il compito delle istituzioni scolastiche e formative nel “tempo nuovo”, deve concentrarsi su due obiettivi chiave:

- rendere più essenziale un sistema reso sempre più stratificato dal lungo e confuso processo riformatore;
- fornire alle istituzioni scolastiche e formative le condizioni per esercitare nel modo migliore la propria autonomia.

Non si tratta quindi di aggiungere a quella già esistente - e che sottrae alle istituzioni del sistema educativo preziose energie che andrebbero dedicate al proprio compito primario - anche una stratificazione da regionalismo differenziato, quanto di liberarne e premiarne i dinamismi che dimostrino di saper rispondere nel modo migliore possibile alle variegate, e spesso contraddittorie, domande provenienti dalla società, in un tempo in cui la crisi educativa sta imponendo il cambio di paradigma centrato sulla mera “istruzione” per uno proprio di una “scuola viva”.

IL NUOVO CONTESTO FORMATIVO E LE DOMANDE EMERGENTI

Dalle scuole emerge un crescente malessere esistenziale nei tre soggetti fondamentali (alunni, insegnanti e genitori) che mette in discussione il modello pedagogico susseguente alla scuola tradizionale dal carattere autoritario e mai del tutto scomparso, quello funzionalistico fondato sui “processi di apprendimento” entro curricoli che l’OCSE giudica “larghi un chilometro e profondi un centimetro”.

Questa crisi indica gli effetti sugli studenti, e sulle loro famiglie, di una cultura ambiente centrata sul declino dell’habitus culturale della tradizione dove la personalità *si formava* entro i mondi della vita (la famiglia, la comunità, i luoghi dello studio del lavoro, del tempo libero e dello sport), sostituita progressivamente da una cultura narcisistica in cui l’individuo è costantemente impegnato nello sforzo immane di "*formare se stesso*" partendo da una prospettiva ristretta in quanto, usando le parole di Montesquieu, si è liberamente e totalmente rinchiuso «nella solitudine del suo proprio cuore».

Domanda esistenziale

Da parte dei giovani emerge una *triplice esigenza*: un ambiente ed adulti che trasmettono passione ed un’apertura positiva al futuro, un metodo che privilegia la messa alla prova tramite compiti di realtà affinché possano affrontare e risolvere i problemi con crescente autonomia e consapevolezza, una caratterizzazione “esistenziale” delle pratiche didattiche che li renda consapevoli del proprio valore e della propria vocazione, così da poter fornire il proprio positivo contributo al miglioramento dell’ecosistema e della società.

Domanda sociale

Il mondo economico e sociale esprime la domanda di una “nuova cultura del lavoro” come parte indispensabile del profilo del cittadino, composta da una formazione culturale fondata su un canone appropriato al tempo nuovo e da una formazione tecnico-professionale non limitata esclusivamente all’esecuzione di compiti specifici, ma aperta ai processi nella loro interezza. Lo stile di ingaggio nel lavoro che ne consegue, orientato ai valori etici della sostenibilità, della tutela della sicurezza e della salute, della deontologia ed affidabilità, richiede la capacità di considerare gli imprevisti – critici o vantaggiosi - come condizione normale dell’esperienza lavorativa, in forza della quale è chiesto all’operatore di essere presente a ciò che fa, mobilitando tutte le proprie facoltà ed evitando di standardizzare la propria mente. La scuola del tempo nuovo è chiamata a proporsi come un ambiente educativo stimolante che – similmente alla scuola dell’antica Grecia – proponga agli studenti un modo di vita buono che dia consistenza all’io, capace di cogliere la bellezza fuori di sé per poi ritrovarla dentro di sé. Che insegni loro la virtù delle relazioni, della cortesia e del “prendersi cura”, assieme all’arte del combattimento con i demoni esteriori ed interiori, fornendo un canone formativo ed uno stile di apprendimento “avventuroso” e sfidante, in cui gli studenti possano respirare, nel caos attuale, anche amore per la vita, fiducia nell’opera umana “sostenibile” ed un’attesa positiva per il futuro.

Il nuovo scenario conferma la preveggenza della scelta sancita con la l. 144/1999 che ha puntato sull’autonomia come strategia per porre le scuole nella condizione di meglio rispondere all’aggravarsi della crisi educativa del nostro tempo; ma va riconosciuto che tale scelta è stata sistematicamente contraddetta da un cammino riformatore a tratti caotico che ha portato ad un’iperproduzione di norme e disposizioni centralistiche di varia natura che hanno ingabbiato le istituzioni scolastiche (mentre quelle formative vivevano un processo simile sotto il nome di “standardizzazione”), entro un reticolo di procedure che ne hanno appesantito l’azione. L’attuale sistema nazionale di istruzione e formazione risulta oggi tanto stratificato da rendere ardua la definizione delle mete e dei fattori veramente vincolanti che possono garantire il rilascio di titoli di studio corrispondenti a requisiti essenziali ed univoci.

I LEP riferiti al sistema di istruzione e formazione vanno pertanto pensati entro un'unica strategia mirante a fornire una risposta efficace alle domande formative del nostro tempo, ed in tal modo fornire uno sbocco positivo alla crisi educativa che stiamo attraversando.

I DIRITTI IN GIOCO

Il diritto chiave è quello all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita che va garantito all'interno delle "norme generali sull'istruzione", di cui al predetto art. 117 della Costituzione.

Ciò deve concretizzarsi nelle regole fondamentali per l'esercizio dell'autonomia scolastica e formativa, nell'indicazione degli obiettivi del sistema scolastico e formativo, nell'educazione permanente, nella valutazione delle prestazioni.

Va sottolineato che, nella legislazione corrente, il principio dell'autonomia è correlato all'opzione a favore della flessibilità del progetto educativo, condizione considerata essenziale al fine di poter colmare i divari territoriali e assicurare a tutti livelli adeguati di istruzione e formazione; da qui la responsabilità che le Regioni devono esercitare nell'impegnarsi a fornire i LEP (input) e a raggiungere obiettivi quantificabili (output) che lo Stato finanzia e verifica.

In questo quadro si tratta di garantire:

- ✓ pari opportunità nell'accesso e nella fruizione del servizio, anche per i soggetti deboli e i figli di famiglie provenienti da altri Paesi,
- ✓ il diritto alla sicurezza negli ambienti scolastici, con la possibilità da parte delle scuole di adeguare l'offerta formativa alle esigenze del territorio.

Il diritto dovrà essere agganciato agli standard di sviluppo della persona umana e della cittadinanza, in relazione ai diritti garantiti dalla Costituzione; il linguaggio dei LEP dovrà servire non solo ad esplicitare gli elementi essenziali, che vanno finanziati, ma anche far convergere i punti di vista dei diversi soggetti che operano per questa comune finalità sul territorio, evitando che il passaggio dal centralismo all'autonomia provochi dispersione o distrazione di risorse. In gioco infatti non ci sono soltanto i livelli di efficienza, ma c'è la crescita delle persone e lo sviluppo del paese.

I LEP si fondano su:

- una dimensione partecipativa, che si articola nelle relazioni tra le autonomie scolastiche e territoriali;
- una dimensione sociale ed educativa in merito ai diritti soggettivi da considerare, agli indicatori di prestazione riferiti agli obiettivi/standard da raggiungere;
- una dimensione economica per quanto riguarda la programmazione dei servizi (determinazione degli ambiti territoriali, rapporto ottimale tra domanda e offerta, ivi comprese le situazioni di disagio e di emarginazione sociale, fenomeni di povertà e di devianza minorile) ed i relativi costi.

Alla definizione dei LEP si deve quindi pervenire attraverso un percorso partecipato ed un ruolo fondamentale è rivestito dalla Conferenza Stato-Regioni. Lo Stato deve inoltre procedere alla definizione del costo standard per alunno al quale il servizio scolastico deve corrispondere, considerando gli aspetti perequativi. Compito delle Regioni, assieme agli Enti Locali, è la valutazione delle esigenze dei territori con una interlocuzione ampia del mondo della scuola; va riconosciuta infatti la rappresentanza delle scuole autonome in modo formale, alle quali va assegnata la gestione del personale, pur rimanendo lo stato giuridico a livello nazionale, mentre l'allocazione delle risorse deve passare alle regioni.

L'AUTONOMIA COME STRATEGIA DI RISPOSTA ALLA SFIDA EDUCATIVA E CULTURALE

Si indicano alcuni nodi fondamentali che consentono l'elaborazione di LEP che siano effettivamente essenziali e rispettosi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative:

In generale

- ✓ Va definita una tassonomia di LEP molto contenuta e veramente “essenziale”, evitando di invadere il campo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative che, com'è sancito dal d. lgs. 226/2005, riguarda la didattica, l'organizzazione e la ricerca e sviluppo. Circa orari, strutture e servizi, vanno indicati i criteri di flessibilità e di rispondenza alle domande ed alle esigenze formative, piuttosto che spingersi nella casistica.

Il soddisfacimento della domanda

- ✓ Vanno fissati i requisiti che garantiscano il soddisfacimento della domanda di frequenza nei percorsi a carico dello Stato, delle Regioni e delle istituzioni, con particolare riferimento all'inclusione ed alla promozione del merito, nella prospettiva del diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.
- ✓ In riferimento all'autonomia differenziata, occorre specialmente impegnare le Regioni i cui sistemi di offerta di percorsi IeFP mostrano una situazione di grave disparità territoriale di tutela dei diritti educativi e formativi.
- ✓ Il punto di cui sopra richiede di affrontare il nodo dei finanziamenti secondo l'approccio del costo standard per alunno, in modo da assicurare una mappa completa di percorsi formativi professionalizzanti, così da favorire la configurazione di un vero sistema VET italiano pluralistico e organico, sull'esempio dei Paesi partner europei.
- ✓ In tema di soddisfacimento della domanda degli utenti, va definito un criterio che porti alla semplificazione delle procedure di contrattualizzazione dei docenti, rendendo centrale il diritto allo studio dei primi.

I traguardi formativi

- ✓ Vanno definiti i traguardi formativi in esito ai percorsi, in modo da assicurare omogeneità e completezza dei titoli di studio rilasciati su tutto il territorio nazionale; ciò richiede un elenco contenuto dei saperi e delle competenze essenziali, distinti tra comuni e specifici dei singoli percorsi, scritti in modo da fornire indicazioni utili alla valutazione.

Valutazione e certificazione

- ✓ La valutazione deve riferirsi ai tre criteri chiave (saperi essenziali, capacità di processo e disposizioni personali¹), tenere conto dell'intero cammino formativo dello studente, attribuire la giusta valenza ai compiti di realtà; in tal modo, si realizza una valutazione *formativa*, connessa alla crescita umana, civile e professionale del singolo, ed una valutazione *oggettiva* finalizzata al rilascio del titolo di studio.
- ✓ I tre criteri di cui sopra favoriranno una “autentica” certificazione delle competenze resa attendibile dall'ancoramento a prove reali.

Alleanze

- ✓ Siccome nessuna istituzione possiede la totalità delle risorse necessarie ad una buona formazione, è bene che essa indichi le alleanze con i soggetti significativi del territorio ed il contributo che questi forniscono all'arricchimento del curriculum.

¹ Ciò include anche le virtù che indicano i doveri verso se stessi e verso la comunità.

Sistema di monitoraggio e di valutazione

- ✓ Ad ogni livello del multigoverno del sistema andranno messi in atto strumenti di:
 - Monitoraggio nell'erogazione delle prestazioni nel rispetto dei livelli essenziali e dell'appropriatezza della destinazione e dell'uso delle risorse, con un adeguato e sistematico controllo di gestione su un sistema di indicatori
 - Valutazione dell'efficacia e dell'equità con riferimento a criteri europei (EQF), benchmark, rilevazioni nazionali (INVALSI) e internazionali (PISA)
 - Valutazione dell'efficienza, equità e costo di erogazione del servizio/prestazione finalizzata all'individuazione e diffusione delle migliori pratiche.

Revisioni periodiche

- ✓ I LEP dovrebbero definire il “fabbisogno nazionale standard” per il comparto e andranno rivisti periodicamente sulla base dei risultati conseguiti ed in rapporto all'evoluzione economica e sociale del Paese.

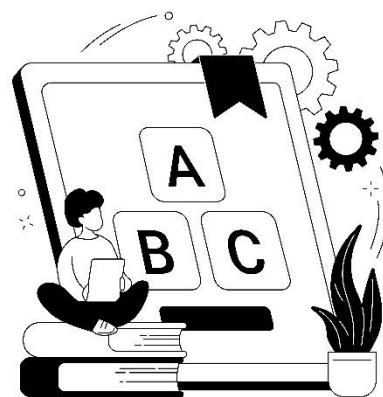
I LEP SULL'ISTRUZIONE E LE ESIGENZE PEDAGOGICHE E FORMATIVE

Di Paolo Calidoni

LA VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI DEL SISTEMA D'ISTRUZIONE OGGI

Ciò che viene monitorato, controllato e valutato è considerato e si pone come 'essenziale' per una prestazione. Quindi, esaminando che cosa viene valutato nel sistema d'istruzione è già oggi possibile identificare quali sono, di fatto, i LEP che le istituzioni sono tenute a garantire, anche se non sono stati esplicitamente e normativamente definiti come tali.

Basta andare sul sito dell'Istituto Nazionale per la VALutazione del Sistema d'Istruzione (INVALSI; www.invalsi.it), vedere che cosa fa e che cosa fanno insegnanti e dirigenti per rispondere alle richieste dell'Istituto, per comprendere quali sono le prestazioni considerate essenziali e quali i livelli previsti. L'area 'prove' e quella 'valutazione delle scuole' spiccano come prioritarie. Infatti, è noto dalle cronache e dall'esperienza diffusa che le 'prove INVALSI' sono il punto di riferimento dell'istruzione scolastica per insegnanti, alunni, genitori, dirigenti. Infatti sono prove 'censuarie', somministrate a tutti gli alunni e che costituiscono



requisito essenziale per l'ammissione all'esame finale delle scuole secondarie di primo e secondo grado. I contenuti delle prove (in primis italiano, matematica, inglese; oltre che le prove d'esame di stato) indicano i saperi/competenze considerati essenziali e guidano le pratiche didattiche e la produzione di editoria e software per la scuola ben più di quanto facciano le Indicazioni Nazionali per il Curricolo ed il succedersi di 'grida' (di manzoniana memoria) sotto forma di circolari, progetti e formazioni. I livelli di prestazione, poi, sono individuati confrontando i punteggi ottenuti da scuole che operano in contesti socio-economico-culturali equivalenti - cioè con lo stesso livello di input - e con quelli nazionali e regionali/locali. Il confronto dei risultati delle scuole secondarie di secondo grado nei percorsi universitari e nel trovare lavoro è messo a disposizione anche - ad esempio - da Eduscopio (www.eduscopio.it) della Fondazione Agnelli.

I risultati d'istruzione che le prove INVALSI rilevano in modo oggettivo sono considerati, come noto, l'esito/prodotto – output -, del dispositivo formativo-processo che la scuola mette in atto e che viene sottoposto a valutazione; dapprima autovalutazione annuale, poi valutazione esterna periodica ed, infine, rendicontazione sociale in particolare di quel che si è fatto per migliorare e – conseguentemente – alzare i punteggi nelle prove. Il sistema di indicatori confluito nelle 'griglie' informatizzate che sono utilizzate nelle diverse fasi della valutazione delle scuole, guidata dal SNV (Sistema Nazionale di Valutazione del

Ministero - <https://snv.pubblica.istruzione.it/snv-portale-web/>), evidenzia quali sono gli aspetti dell'organizzazione e dell'attività delle scuole che sono considerati essenziali ai fini della prestazione e, pertanto, sottoposti a vaglio sistematico. Anche per questi aspetti i livelli sono individuati mettendo a confronto scuole che operano in contesti equivalenti e con dati nazionali e locali, in modo che ogni scuola possa individuare gli scarti da colmare per avvicinarsi alle medie (e così progressivamente innalzarle sempre più). La documentazione pubblica della valutazione delle scuole si trova on-line nel servizio Scuola in Chiaro (<https://cercalatuascuola.istruzione.it/cercalatuascuola/>) che il Ministero mette a disposizione per consentire in particolare ai genitori di confrontare caratteristiche ed offerta formativa delle scuole anche ai fini della scelta per l'iscrizione. Per ogni scuola, oltre a dati descrittivi, è disponibile il RAV (Rapporto di Autovalutazione) sui diversi indicatori di esito (risultati scolastici, prove INVALSI e risultati a distanza) e relativi ai processi educativo didattici (curricolo, progettazione e valutazione; ambiente di apprendimento; inclusione e differenziazione; continuità e orientamento) ed alle pratiche gestionali ed organizzative (orientamento strategico e organizzazione della scuola; sviluppo e valorizzazione delle risorse umane; integrazione con il territorio e rapporti con le famiglie).

Il SNV ministeriale si occupa anche della valutazione dei dirigenti e dei docenti ed ha quindi messo a punto strumenti che ne definiscono le prestazioni, sui quali non ci soffermiamo.

Si può quindi ragionevolmente sostenere che - di fatto - livelli essenziali delle prestazioni d'istruzione sono incorporati e disponibili nelle pratiche di valutazione in essere che possono rappresentare un utile punto di partenza per procedere ad un vaglio e ad una definizione e formalizzazione esplicita, anziché venire surrettiziamente introdotti ed implementati nel sistema attraverso il soft power della valutazione e della relativa tecnostuttura.

ISTANZE PEDAGOGICHE: QUALITÀ ED EQUITÀ FORMATIVA

Dal punto di vista pedagogico occorre interrogarsi sul significato ed il valore che hanno per i soggetti della relazione didattica gli esiti ed i processi che i sistemi e le pratiche di valutazione pongono come essenziali: sono davvero tali? E sono proprio e/o solo quelli? Sono congrui rispetto ai valori Costituzionali ed al mandato istituzionale della scuola, alle trasformazioni sociali-tecnologiche e culturali in atto, alla 'visione' di futuro delle e per le nuove generazioni?

Certamente per il contribuente, il decisore, i genitori ecc. è importante conoscere - ad esempio - i livelli di apprendimento che le prove INVALSI misurano e senza dubbio quest'azione ha indotto ed accelerato l'impegno per la riduzione delle differenze nell'esercizio del diritto all'istruzione. Quindi, ben vengano. Sono 'necessari', ma anche 'sufficienti'? Così come la qualità ed il prezzo di un'auto usata non sono determinati solo dai controlli effettuati nell'obbligatoria revisione biennale; o il benessere di un paese non è rappresentato solo nel PIL (Prodotto Interno Lordo) ma -sempre più - dall'indice di BES (Benessere Equo e Sostenibile) che considera molti altri indicatori; analogamente è per la scuola.

E che dire della evidente discrepanza, rilevata dall'INVALSI, tra esiti delle prove censuarie e 'voti' - in particolare negli esami di Stato: inversamente proporzionali tra Nord (dove i voti sono più bassi del livello dei risultati) e Sud del Paese, che oltre a dare voti più alti presenta anche maggiore dispersione? E del fatto che per premiare il merito si fa riferimento ai voti invece che alle prove oggettive?

Insomma, qualità ed equità del sistema d'istruzione sono le questioni (sempre) aperte da affrontare sia sul piano della relazione didattica nella quotidianità della vita scolastica, sia nel quadro della strutturazione istituzionale del sistema ovvero tra centralismo ed autonomia. In questa sede concentriamo l'attenzione su quest'ultimo aspetto, a circa un ventennio dall'introduzione dell'autonomia scolastica e della riforma

del Titolo V della Costituzione ed in considerazione delle discussioni in corso sulla cosiddetta autonomia differenziata. Un ventennio nel quale sembra che, con il crescente ausilio dei sistemi informatici e valutativi ed il diffondersi di orientamenti neoliberalisti, siano cresciuti - di fatto e contemporaneamente - elementi sia di uniformazione e standardizzazione (rilevazioni censuarie, algoritmi nella gestione del personale ecc.), sia di competitività entro e tra le scuole (bandi, classifiche, premi ecc.), sia di una 'doppia dipendenza' delle istituzioni scolastiche dallo Stato -prevalentemente - e dagli Enti Locali, ma restano aperti problemi di qualità ed equità coi in quali si confronta anche l'attuazione del Titolo V.

TRA QUALITÀ STATICA E QUALITÀ DINAMICA

Per individuare un possibile 'filo di Arianna' per affrontare questa problematica può essere utile riprendere la distinzione, proposta da tempo da Gianfranco Reborà² tra 'qualità statica' e 'qualità dinamica e creativa'. La prima è il risultato di processi monitorati e valutati facendo riferimento a sistemi di indicatori comuni e prevalentemente quantitativi che generano la standardizzazione ed omogeneità di prestazioni; la seconda, invece, è frutto della innovazione e sperimentazione di modelli e processi, connessa anche a 'nuovi' obiettivi. L'attenzione solo alla prima deprime la seconda. La vitalità di un sistema è frutto di entrambe. La seconda non si genera senza la prima, che è necessaria ma non sufficiente. In questa prospettiva, si tratta – quindi – di individuare soluzioni in grado di garantire a tutti la qualità (statica) delle prestazioni e – contemporaneamente - di promuovere qualità dinamica, anche in relazione alla diversità dei contesti regionali e locali. A questo scopo, più che le definizioni e normative 'a monte', svolgono un ruolo determinante i sistemi di valutazione che esercitano un 'soft power' molto rilevante nel modellamento delle pratiche istituzionali. Ad esempio, un sistema di valutazione censuario - come dimostrano le ricerche nei paesi che l'adottarono ben prima dell'Italia - tende a privilegiare la diffusione di qualità statica ed a generare comportamenti difensivi e *cheating*, mentre quelli campionari e casuali riescono a cogliere e promuovere meglio sia i livelli diffusi sia l'innovazione e la sperimentazione di obiettivi e processi. Se si 'addestrano' tutti gli alunni alle prove censuarie, si migliorano un poco i risultati a breve termine; se la scuola riesce ad essere motivante, sfidante, impegnativa, attrattiva e un momento di autorealizzazione e benessere per tutti (alunni, insegnanti, genitori, dirigenti e personale) si innalzano anche i risultati, come dimostrano da tempo molti studi. E la 'qualità dinamica' cresce nell'autonomia e libertà di ricerca e sperimentazione che le 'comunità' di pratiche e locali possono esprimere se considerate e valorizzate come risorse e potenzialità, più che come terminali esecutivi e attuativi di direttive esterne. In conclusione, le esigenze pedagogiche e formative del sistema d'istruzione italiano trovano una prima risposta nel sistema di indicatori che il sistema di valutazione mette a disposizione e che possono rappresentare una base utile per procedere alla definizione di LEP in grado di perseguire qualità (statica) ed equità dell'azione formativa delle scuole. Ma rappresentano solo un 'minimo comun denominatore', un punto di partenza che necessita di un vaglio critico e, soprattutto, di contestualizzazione e aggiornamento continuo nella dinamica del cambiamento tecnologico e sociale, per non perdere di vista i valori di riferimento umanistici e Costituzionali di piena promozione della persona umana che le scuole sono tenute a perseguire nelle comunità locali, nazionale, internazionali e globale. A tale scopo le autonomie delle istituzioni nell'interazione con le formazioni sociali rappresentano un'opportunità in grado di generare, promuovere e liberare le potenzialità e capacità delle comunità, per lo sviluppo di qualità formativa dinamica. Un sistema di valutazione non censuario può essere utile affinché le scuole

² Professore Emerito della LIUC (Libera Università Carlo Cattaneo di Castellanza -VA-).

non siano indotte soprattutto a fornire il ‘minimo’ ma perseguano l’essenziale’ dal punto di vista pedagogico, cioè la piena promozione della persona umana. Le (eventuali) ‘differenze’ tra regioni possono trovare spazio ed essere opportune se, oltre a garantire il ‘minimo’ (LEP), offrono opportunità di coltivazione della qualità dinamica potenziale delle comunità locali e delle nuove generazioni.

I LEP SULL'ISTRUZIONE E GLI ASPETTI DI ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E FORMATIVE

Di Roberto Vicini

Innanzitutto una premessa circa la tematica affrontata: l'organizzazione di cui trattiamo in questa sede non è (tanto) quella per così dire materiale e interna alle Istituzioni, concernente le modalità attraverso cui esse danno effettualità ai propri servizi, quanto quella relativa agli elementi che caratterizzano ciò che deve essere messo a disposizione e quindi organizzato come "servizio minimo", necessario e qualificante la propria offerta. La prima attiene alla sua autonomia gestionale; la seconda, invece, alla natura stessa del servizio e come tale deve essere fissata in termini normativi-ordinamentali. Le Istituzioni infatti possono provvedere autonomamente al "come", non alla definizione del contenuto minimo del servizio pubblico che devono garantire a livello territoriale e in termini di omogeneità a livello nazionale. Ovviamente i due



aspetti non possono essere scissi e, come più avanti indicheremo, la definizione in termini di LEP - e di standard minimi - di ciò che deve essere organizzato implica necessariamente e fortemente il piano - diciamo pure la reale attuazione - dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche e formative, in termini di possibilità effettiva di disporre delle proprie risorse, sia materiali che umane. Questo contributo è rivolto al primo aspetto.

Altra premessa decisiva: la definizione di LEP per l'ambito dell'Istruzione può rappresentare una novità di forte rilievo e impatto, anche in termini di possibile qualificazione di tutto il sistema nazionale, a condizione però di non svilirne già a monte la portata innovativa, assumendo l'ottica e appiattendosi sullo stato di cose attuale. I LEP, al contrario, andrebbero fissati partendo da una diversa angolatura, di cui qui indichiamo almeno due direttrici: a) quella della ricomposizione - in termini

di semplificazione, riconduzione ad unità e chiarificazione dei livelli di responsabilità - delle attuali previsioni circa gli ambiti di competenza sull'organizzazione del servizio di istruzione e formazione; b) quella dell'apprendimento permanente e della personalizzazione dei curricoli in una prospettiva fortemente sistemica. La seconda deve costituire il criterio ordinativo della prima. Occorre infatti uno sguardo a 360 gradi, capace di tenere assieme a un tempo la complessità (per non dire groviglio) di disposizioni attuali e una visione aperta alla realtà e al futuro, non ripiegata autisticamente sul modello e sulla concezione di offerta e di servizio tradizionali. In altri termini, i LEP dovrebbero tracciare e fissare i paletti di una transizione verso un diverso assetto organizzativo dell'offerta del sistema "nazionale" nel suo complesso, superando ed evitando di riprodurre a livello regionale gli evidenti limiti delle attuali forme di centralismo statale, ricomponendo in un quadro sistemico unitario tutto ciò che concorre (percorsi e servizi) all'apprendimento permanente. I LEP dell'Istruzione dovrebbero conseguentemente costituire la cornice che delinea la forma e l'alveo entro cui si ridisegna e realizza la funzione sociale delle Istituzioni che erogano i servizi di istruzione e formazione, nell'ambito di un sistema policentrico, come parti costitutive di tale sistema e non più come propaggini terminali del Soggetto pubblico, sia esso lo

Stato o la Regione. In questa prospettiva, a nostro avviso, il trasferimento delle competenze in materia di Istruzione alle Regioni non deve andare nella direzione di una sostituzione della Regione allo Stato, e quindi della riproduzione a livello territoriale dell'attuale modello di autonomia "funzionale" delle Istituzioni scolastiche, bensì del suo superamento.

Le Istituzioni dovrebbero diventare punti nodali di un sistema territoriale interconnesso di servizi. Non più, quindi, uniche agenzie formative della persona, giacché questa può acquisire e di fatto acquisisce il proprio bagaglio di apprendimenti in ambiti e contesti diversi (compreso quello lavorativo ed esperienziale in senso lato), in un arco di tempo che procede ben oltre quello del DDIF. In questo modo esse non verrebbero a perdere centralità, bensì ne assumerebbero una nuova, non più autoreferenziale, connessa alla dimensione dell'apprendimento a tutto tondo. Tutto ciò implica da un lato il potenziamento dell'autonomia stessa delle Istituzioni, quali attori in sinergia e dialettica propositiva con gli altri Soggetti e Agenzie che svolgono una funzione educativa e formativa, dall'altro la definizione di una cornice programmatica territoriale unitaria che garantisce l'integrazione e il soddisfacimento dei servizi minimi dell'apprendimento permanente. In tale cornice gli Enti formativi accreditati che erogano l'offerta di IeFP, quale segmento strutturale del sistema di offerta secondaria di secondo ciclo, potranno finalmente essere posti nelle condizioni di una parità effettiva, non solo di principio, con le Istituzioni scolastiche. Allo stesso modo dovrà - e potrà - trovare attuazione la prospettiva aperta dal D.Lgs. n. 226/2005 che all'art. 1, c. 4 dispone che "Tutte le Istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione sono dotate di autonomia didattica, organizzativa, e di ricerca e sviluppo" e che attribuisce agli Enti accreditati la denominazione di "Istituzioni formative".

SUL CONTENUTO DEI LEP

Quanto al contenuto dei nuovi possibili LEP in materia di organizzazione del servizio, le linee e gli ambiti di declinazione potrebbero essere quelli relativi per un verso alla programmazione territoriale unitaria dell'offerta e dei servizi dell'apprendimento permanente, per un altro all'organizzazione dei servizi interni delle Istituzioni. In connessione ai LEP, poi, dovrebbe collocarsi anche la declinazione di standard minimi dell'organizzazione materiale degli spazi e delle strutture.

La normativa nazionale attribuisce già alle Regioni competenze relative alla programmazione dell'offerta formativa. A partire dalle previsioni del D.Lgs. n. 112/1998, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, quindi ante riforma del Titolo V di cui alla Legge Cost. n. 3/2001, alle Regioni competono: "a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; b) la programmazione, sul piano regionale [...] della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali [...]; c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa; d) la determinazione del calendario scolastico; e) i contributi alle scuole non statali; f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite."³ Dal '98 ad oggi, comunque, sono stati introdotti diversi elementi normativi di rilievo. Con la revisione costituzionale del 2001 le Regioni hanno assunto competenze esclusive in materia di istruzione e formazione professionale (IeFP) e con il D.Lgs. n. 61/2017, che ha ridisegnato l'Istruzione Professionale è stato superato definitivamente il modello della c.d. offerta "integrata" ed è stato introdotto il vincolo dell'accreditamento anche per le Istituzioni scolastiche che erogano in via sussidiaria l'offerta di IeFP⁴, avvicinandole così maggiormente allo status delle Istituzioni Formative. Nel tempo, inoltre, anche la materia della competenza programmatica delle Regioni si è estesa fino a comprendere in modo esplicito anche gli ambiti di specializzazione (IFTS) e terziari non accademici (ITS) della filiera professionalizzante⁵. La conseguenza è che la competenza programmatica regionale di fatto oggi non

³ Art. 138.

⁴ D.Lgs. n. 61/2017, art. 4, c. 4.

⁵ D.P.C.M. 25 gennaio 2008, art. 11.

concerne solo ciò che “integra” l’istruzione con la formazione professionale, ma direttamente e compiutamente tutto l’intero segmento professionalizzante, dal livello del secondo ciclo, al suo sviluppo di specializzazione e terziario non accademico. Un altro elemento da considerare è dato poi dall’approvazione del D.Lgs. n. 13/2013 e dei suoi atti attuativi, con cui è stato introdotto il sistema di Individuazione, validazione e certificazione (IVC) nazionale delle competenze, cui seppur in maniera diversa oggi sono costretti a misurarsi, dandone attuazione, non solo gli ambiti della formazione in genere (riservata al target in DDIF, così come degli adulti), ma anche quelli della stessa Istruzione, i cui ultimi documenti regolamentari fanno espressamente riferimento. Le Regioni sono ora alle prese con tutte le problematiche connesse all’attuazione di questo sistema, anche a causa della pressione esercitata dalle recenti previsioni – legate al PNRR - del programma GOL e del PNC, che richiedono per i beneficiari degli interventi e dei percorsi di *upskilling* e *reskilling* di riferirsi ai servizi di IVC. Non è qui possibile ricostruire tutta la complessità della problematica e di come tutte le linee indicate finiscano di fatto per intrecciarsi. A mò di esempio, basti citare il fatto che ora⁶ anche i CpIA possono erogare l’offerta di IeFP per gli adulti o che gli Istituti Professionali possono declinare i propri indirizzi di studio in termini di Profili territoriali sulla base di criteri definiti dalle Regioni⁷ che garantiscano omogeneità e complementarietà all’offerta territoriale nel suo complesso, così come il fatto che molti servizi interni sia all’Istruzione (professionale e non), sia alla formazione e alle politiche attive del lavoro (PAL) presentano di fatto una forte trasversalità e punti in comune con quelli dell’IVC: individuazione e bilancio delle competenze ai fini della predisposizione di curricula personalizzati, del riconoscimento di crediti formativi, della profilazione funzionale all’inserimento o reinserimento lavorativo o dell’orientamento scolastico-formativo e specialistico. Nel quadro va infatti tenuto presente anche quanto definito in materia di orientamento nell’ambito di specifiche disposizioni regolamentari per l’istruzione e/o di Accordi nazionali⁸, con cui sono stati declinati specifici standard minimi di servizio che hanno trovato attuazione già in diversi contesti regionali. Tutto quanto sommariamente ed esemplificativamente richiamato fa parte dell’apprendimento permanente, dimensione in cui ricade in via prioritaria l’ambito dell’istruzione e formazione e su cui da tempo è già stato definito anche un Accordo nazionale⁹ che dovrebbe fungere da elemento guida comune. Il problema, a fronte di questa complessità, è innanzitutto di tipo organizzativo e ancor più, a monte, di visione sistemica: occorre non procedere in modo settoriale, bensì nell’ambito di un’ottica e conseguente programmazione unitaria, che coglie e valorizza le interrelazioni tra i sotto sistemi, evita le sovrapposizioni, ragiona in termini non solo di percorsi, ma anche di servizi fruibili a più livelli e in ambiti diversi. Come potrebbe contribuire in questo senso la definizione di LEP dell’Istruzione?

Innanzitutto va considerato l’antecedente costituito dai LEP nazionali della IeFP, i quali prevedono che le Regioni devono assicurare, oltre all’organizzazione, alla completa articolazione della stessa offerta e al “soddisfacimento della domanda di frequenza”, anche “l’avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di istruzione e formazione”¹⁰. A parte il fatto che queste disposizioni – in particolare quella dell’avvio sincronico di tutti i percorsi - sono ancora disattese in diverse aree del Paese, esse risultano ormai insufficienti e parziali. La loro caratterizzazione in termini così ampi e generali è una con-causa anche del loro disforme rispetto sul territorio nazionale. Si tratterebbe allora da un lato di ampliarne l’ambito, dall’altro di individuarne le specifiche che ne rendono cogente e uniforme l’applicazione. In ogni caso va sottolineato che lo stesso fatto di prevedere LEP anche per il segmento dell’Istruzione, costituirebbe una novità di grande rilievo e porrebbe la sorella minore della IeFP su di un piano di sostanziale parità, creando la condizione di una effettiva unitarietà del sistema di istruzione e formazione.

In termini applicativi, la definizione del LEP dell’Istruzione potrebbe concernere direttamente le modalità di programmazione dell’offerta e i requisiti minimi in termini di servizi della stessa.

⁶ D.l. 17 maggio 2018, art. 3, c. 1, lett. f).

⁷ D.Lgs. n. 61/2017, art. 3, c. 5.

⁸ Accordo 152/CU del 20 dicembre 2012, Definizione del sistema nazionale sull’Orientamento permanente.

⁹ Intesa 1754/CU del 20 dicembre 2012 e Accordo 76/CU del 10 luglio 2014.

¹⁰ Capo III, D.Lgs. n. 226/2005, art. 15, c. 2, art. 16, c. 1, lett. a) e art. 17, c. 2.

a) ORGANIZZAZIONE / PROGRAMMAZIONE DELL'OFFERTA IN CAPO ALLE REGIONI

La programmazione dovrebbe essere:

- comprensiva:
 - di tutto l'ambito dell'offerta di istruzione e formazione primaria e secondaria (percorsi di istruzione e di IeFP), nonché di istruzione degli adulti (apprendimento permanente);
 - dei servizi e interventi territoriali di orientamento, supporto allo studio e raccordo con il mondo del lavoro;
- raccordata, ma distinta rispetto la procedura di attribuzione delle risorse finanziarie e umane (attribuzione degli organici);
- cogente per tutte le Istituzioni (scolastiche e formative) e le Agenzie (accreditate o titolate) del sistema;
- realizzata nell'ambito di un unico Piano:
 - in stretta connessione con il piano di dimensionamento della rete scolastica;
 - connesso con quello dell'offerta di specializzazione e terziaria accademica e non accademica, che deve essere collocata in evidente continuità/correlazione con quella del livello secondario;
 - connesso ai servizi di IVC (target adulto).

Le modalità attuative possono variare in rapporto alla specificità anche di organizzazione interna delle diverse Amministrazioni e con riguardo all'utilizzo degli Atti e all'iter definitorio. Ad esempio è possibile procedere alla redazione di un unico Atto (Piano regionale) a cadenza annuale, formulato sulla base dei diversi Piani provinciali, messi a punto attraverso un iter che vede il coinvolgimento attivo negli ambiti territoriali dei diversi soggetti interessati (Comuni, Dirigenti scolastici, Uffici territoriali del Ministero dell'Istruzione, ecc.) e inglobante gli aspetti relativi al dimensionamento (vedi Lombardia); oppure (Basilicata) attraverso lo stesso *Piano di dimensionamento delle Istituzioni scolastiche* in cui trova declinazione anche l'offerta formativa territoriale di Istruzione (I° e II° ciclo) e che viene predisposto sulla base delle proposte e dei Piani elaborati dalle Province, le quali operano con riferimento ai criteri e alle modalità per la programmazione esplicitati in *Linee guida per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche* approvate dalla Giunta regionale. Le Linee, così come il Piano, hanno carattere triennale. Come prima indicato, però, la programmazione dovrebbe contestualmente comprendere l'offerta di IeFP ordinaria in capo alle Istituzioni formative e sussidiaria in capo a quelle scolastiche, così come abbracciare l'ambito degli adulti e connettersi ai livelli di sviluppo verticale dell'offerta e all'insieme dei servizi territoriali. Punti fermi del LEP dovrebbero quindi essere quelli dell'ambito (apprendimento permanente) e del raccordo / integrazione dei servizi. L'istruzione è e deve essere parte fondamentale del sistema complessivo, non deve essere considerata come sistema a sé stante. L'attuale LEP del D.Lgs. n. 226/2005 relativo all'avvio simultaneo dell'offerta di secondo ciclo (cui corrisponde la previsione del D.Lgs. n. 61/2017 della scelta dei percorsi all'atto di iscrizione da parte dell'utenza)¹¹ si rivela limitato, sia per la ristrettezza dell'ambito di applicazione (sola IeFP), sia per la mancanza di indicazione minima circa la modalità attraverso cui ciò deve essere attuato. Così nella realtà, fino ad oggi, in molti contesti regionali le programmazioni dell'offerta hanno continuato ad essere attuate in modo separato, con Atti distinti (in più casi nell'ambito di bandi di assegnazione delle risorse), emanati in tempi diversi e senza raccordo con quanto previsto negli altri segmenti del sistema territoriale. La previsione di adempiere attraverso la messa a punto e l'adozione di un Piano unitario costringerebbe sicuramente ad un diverso approccio.

b) SERVIZI MINIMI DELLE ISTITUZIONI

¹¹ Art. 2, c. 1.

Un altro LEP dovrebbe riguardare la natura dell'offerta garantita dalle Istituzioni scolastiche e formative, che non può più corrispondere (e ridursi) alla trasmissione/insegnamento dei c.d. – per intenderci – “saperi disciplinari”, ma aprirsi alla dimensione dell'apprendimento che si attua con diverse modalità, anche esperienziali, pratici e in contesti lavorativi, culturali, sociali, ecc. Il che rimanda alla previsione sulla necessità / possibilità di personalizzare i curricula e di procedere ad una loro contestualizzazione territoriale. Per chi conosce minimamente l'evoluzione della normativa e ha notizia dei diversi investimenti operati dall'Amministrazione statale (e regionale) nel campo dell'istruzione, si tratta di aspetti noti, su cui si è tornati, seppur con accenti diversi, più volte. Aspetti che però sono sempre stati inseriti quali componenti per così dire aggiuntive, estrinseche rispetto a ciò che costituisce il corpo vero e proprio dell'offerta; quali elementi, dunque, non strutturali e ultimamente non cogenti. Tant'è che nonostante la loro previsione, il sistema non ha ancora fatto propria (o lo ha fatto in modo parziale) tutta una serie di dimensioni, quali, tra le principali, l'approccio per competenze, la declinazione territoriale del curriculum di cui già al DPR 275/1999 sull'autonomia e oggi degli indirizzi di Istruzione Professionale¹², la valorizzazione degli apprendimenti acquisiti nei diversi contesti di esperienza (in termini di crediti riconoscibili anche come riduzione del percorso), la definizione e valorizzazione di insegnamenti o attività di curriculum personalizzato, l'apertura degli spazi e dei servizi, nonché la connessione con il territorio e le sue forme di supporto orientativo e al lavoro, alla validazione e certificazione delle competenze.

I LEP del Capo III del D.Lgs. n. 226/2005 a questo riguardo prevedono che l'offerta di IeFP comprenda “interventi di *orientamento e tutorato*, anche per favorire la continuità del processo di apprendimento nei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, nell'università o nell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti dello studente”, “la realizzazione di *tirocini formativi ed esperienze in alternanza*”, nonché la possibilità di conseguire i titoli “attraverso i percorsi in *apprendistato*”¹³.

Si tratterebbe di riscrivere queste previsioni, allargandone il perimetro a tutti i percorsi del sistema di istruzione e formazione di secondo ciclo e rivolti al target adulto (extra DDIF), in modo tale da valorizzare quanto già introdotto a vario titolo nei dispositivi normativi, in modo funzionale e soprattutto in termini strutturali. Passare dalla centralità dell'insegnamento a quella dell'apprendimento e assumere la prospettiva della personalizzazione significa infatti anche spostare il baricentro dal modello tradizionale della lezione d'aula e del laboratorio, a quello dei servizi. Questi ultimi diventano altrettanto fondamentali quanto le altre forme. Così come fondamentale diventa l'apporto dei diversi soggetti (insegnanti-formatori, tutor interni ed esterni, orientatori, esperti e collaboratori) che entrano di fatto nella presa in carico della persona, presa in carico che non si esaurisce con l'acquisizione del titolo e l'inserimento lavorativo, ma che dovrebbe proseguire con le altre forme di servizio e supporto territoriale (IVC; Orientamento specialistico; PAL), attraverso forme di raccordo e interconnessione.

Le Istituzioni, tutte, dovrebbero quindi mettere a disposizione, come propri servizi organicamente e strutturalmente connessi all'offerta dei propri percorsi: a) tutoraggio-accompagnamento; b) orientamento; c) supporto al lavoro. Per i tre ambiti di servizio dovrebbero essere garantiti:

- il presidio da parte di figure o funzioni in possesso di adeguati requisiti (competenze professionali specifiche);
- spazi dedicati e una dotazione strumentale minima;
- l'interconnessione progettuale e operativa tra le figure/funzioni dedicate, da un lato con i team di insegnanti/formatori, dall'altro con i servizi territoriali.

Si tratta insomma di prevedere da parte delle Istituzioni un investimento reale e non solo di facciata ai fini della qualificazione dell'offerta e della propria collocazione nell'ambito della rete dei servizi

¹² D.Lgs. n. 61/2017, art. 3, c. 5.

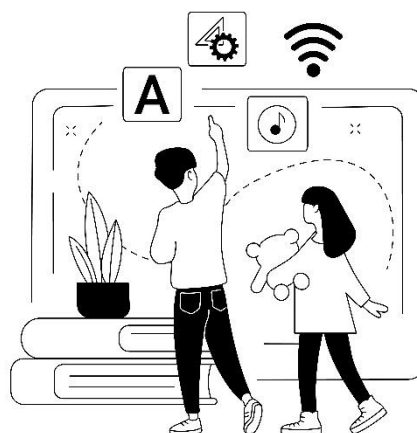
¹³ D.Lgs. n. 61/2017, art. 16, c. 1, lett. b) e d) e c. 2.

territoriali dell'apprendimento permanente. Un'esemplificazione emblematica della necessità di tale connessione è quella dei percorsi in capo ai CpIA, che ai fini della definizione di un'offerta mirata alla propria utenza devono “strutturalmente” garantire una presa in carico e lettura (bilancio di competenze) del profilo in ingresso delle persone, azioni che si connettono alla dimensione orientativa e a quella del raccordo con il mondo del lavoro. Tutte azioni che fanno parte dell'erogazione dell'offerta di istruzione per gli adulti in modo non accidentale e che presentano forti trasversalità e comunanze con quelle in capo alle funzioni preposte all'IVC, ai servizi di orientamento territoriale o dei Centri per l'Impiego. Ai fini dell'efficacia e dell'unitarietà del servizio a supporto della persona, l'interoperatività interna con chi progetta ed eroga i percorsi, così come con il territorio, oltre che apparire evidentemente necessaria, si rivela anche utile per il sistema nel suo complesso: la messa in rete può garantire capillarità, omogeneità ed anche economie dal punto di vista degli investimenti e dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Per quanto concerne invece il profilo professionale delle funzioni, sempre in via esemplificativa quella del tutor dovrebbe essere incentrata sul lavoro di supporto personalizzato e di accompagnamento sia all'apprendimento (tutor come risorsa nel team dei docenti-formatori)¹⁴, che alle scelte (in forte unità con l'orientamento) e al lavoro (tutor interno nei percorsi di alternanza e PCTO; *placement*); la sua funzione non si esaurirebbe al termine del percorso o con l'inserimento lavorativo, per proseguire anche oltre in termini di cerniera con i servizi territoriali alla persona.

Certamente previsioni di questo tipo rimandano al discorso delle risorse. A questo proposito, comunque, almeno una considerazione va fatta: nel mondo della scuola, in particolare, si registra un forte spreco di risorse, dovute in primis al fatto che quelle assegnate (si pensi ad es. all'organico potenziato) non corrispondono alle esigenze espresse e soprattutto non è di fatto permesso – per un insieme di ragioni, legate alla mobilità, oltre che all'assenza di uno sviluppo di carriera e di un riconoscimento economico differenziato sulla base delle competenze e dell'esperienza posseduta – operare un investimento formativo per la loro qualificazione e nella prospettiva di una dotazione stabile di sistema. In ogni caso, si pensi al tutoraggio, il suo passaggio ad una fisionomia e a un ruolo sostanziali come quelli sopradescritti implica anche un investimento quantitativo: se il supporto all'apprendimento in aula e nell'ambito dei percorsi in alternanza o PCTO è reale e non semplicemente di facciata come ora, non basta che gli alunni siano formalmente assegnati in modo diversificato ai docenti della propria classe o che le ore rimborsate per tenere i contatti col tutor aziendale e le visite in azienda siano pari a quanto oggi assegnabile: occorre dedicare tempo e denaro, quindi più risorse e professionalità capaci di svolgere la funzione.

Fissare un LEP nei termini sopra delineati equivale dunque al tracciare un percorso e una direzione che implica scelte (di organizzazione della propria offerta e di configurazione organizzativa del proprio servizio complessivo) e investimenti (di assegnazione e qualificazione delle proprie risorse umane) da parte delle Istituzioni, il che rimanda da un lato al tema dell'autonomia e dall'altro a quello di una attribuzione / distribuzione più funzionale, mirata e flessibile delle risorse economiche ed umane alle Istituzioni da parte delle Regioni, se ad esse trasferite dallo Stato contestualmente alle competenze in materia di Istruzione.



¹⁴ In linea con quanto già tracciato dal DM n. 92/2018, art. 6, c. 3.

Da ultimo, per completare il quadro, rimane il tema dei *requisiti minimi strutturali degli edifici*. Propriamente non dovrebbe essere riconducibile a un LEP, in quanto non inerente ad una prestazione, bensì alle condizioni materiali che ne agevolano la sua traduzione operativa. Si tratta però di un aspetto strettamente correlato ai due LEP precedentemente richiamati. In particolare, l'organizzazione materiale degli spazi e della struttura costituisce un nodo decisivo, che fa blocco con la qualificazione dell'offerta.

Ovviamente qui il discorso delle risorse si fa ancora più cogente. La definizione di standard minimi in questo campo si rivelerebbe comunque molto opportuna, anche per la funzione regolatoria che assolverebbero sull'assetto organizzativo materiale delle Istituzioni in rapporto alle nuove, ineludibili forme che il suo servizio deve garantire. Una volta fissata la direzione, sarà poi possibile prevederne le fasi attuative, anche in una logica di transizione, a partire ad es. dagli edifici che necessitano di una significativa ristrutturazione o che devono essere costruiti ex novo. Come per altro ci si sta già muovendo ora.

Le previsioni, in termini di standard minimi, sarebbero inoltre già applicabili anche a partire dalle attuali competenze in capo alle Regioni in materia di edilizia scolastica¹⁵, nonché coerenti con le linee di finanziamento di cui in primis al PNRR¹⁶. Per consentire il raggiungimento dei target della Missione 4 del PNRR, il Ministero dell'Istruzione si è anche riservato la possibilità di utilizzare quote aggiuntive di cofinanziamento nazionale. Sempre il Ministero ha emanato le Linee guida *“Progettare, costruire e abitare la scuola”* e le *“Norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità”* per la progettazione delle scuole del futuro, come luoghi di apprendimento nuovi non solo sul piano della didattica, ma in quanto concepiti come veri e propri laboratori, aperti al territorio. Come esplicitato nelle Linee, gli *“spazi delle scuole, a differenza di quelli dedicati ad altri servizi, sono rimasti sostanzialmente invariati nell'esperienza e nella memoria di diverse generazioni. Nello stesso tempo, però, la riflessione sulla natura dell'apprendimento, sulle sue modalità, sulla sua necessaria evoluzione - in rapporto ai cambiamenti talvolta estremi della società, dei suoi valori, dei suoi mezzi di comunicazione - ha generato negli ultimi anni non solo nuovi contenuti, ma anche strategie e modalità di azione inedite. Se discipline diverse – dalla pedagogia alla psicologia, dalla medicina sociale all'economia dell'istruzione – hanno portato in questi anni il loro contributo al rinnovamento del concetto e delle strategie di apprendimento, molto ancora resta invece da fare sulla dimensione fisica degli spazi, degli arredi e delle tecnologie a supporto di queste nuove forme di fare scuola.”*¹⁷

Le Regioni hanno già provveduto nel febbraio del 2022 all'individuazione degli interventi attraverso i propri piani, nell'ambito della programmazione triennale nazionale vigente in materia di edilizia scolastica. Tra le priorità, oltre alla messa in sicurezza, all'adeguamento antisismico, alla sostenibilità ambientale e alla connettività, compare anche quella dell'apertura al territorio. Nel suo bando *“Spazio alla scuola”*¹⁸, ad esempio, Regione Lombardia prevede punteggi aggiuntivi *“per la progettazione di spazi aperti anche all'uso civico, con presidio e gestione”*.

Dove apertura dovrà significare anche interconnessione dei servizi, ruolo propositivo e nuova centralità delle Istituzioni, nell'ambito di un sistema policentrico. Con pari dignità, ovviamente, anche dal punto di vista dei finanziamenti, tra Istituzioni scolastiche e Istituzioni Formative.

¹⁵ A partire dalla L. 11 gennaio 1996, n. 23, Norme per l'edilizia scolastica (in particolare art. 4).

¹⁶ Vedi PNRR, Missione 4, Componente 1, Investimento 3.3. e Missione 2, *“Rivoluzione verde e transizione ecologica”*. Cfr. anche Decreto MIUR n. 343 del 02/12/2021, in particolare art. 5. Per una informativa più estesa, cfr.: https://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/index.shtml e <https://www.openpolis.it/la-costruzione-di-nuove-scuole-attraverso-i-fondi-del-pnrr/>

¹⁷ <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/presentate-a-milano-le-linee-guida-per-progettare-costruire-e-abitare-le-scuole-del-futuro-saranno-alla-base-del-concorso-di-progettazione-delle-nuove>

¹⁸ Il bando rappresenta una delle due misure sul tema dell'edilizia scolastica contenute nella delibera approvata in Giunta regionale il 15 dicembre 2022.

IL FINANZIAMENTO DEI LEP NELL'ISTRUZIONE

Di Eugenio Gotti

FINANZIAMENTO DEI LEP TRA ATTUAZIONE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE E REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Il tema del riconoscimento di maggiori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si è imposto al centro del dibattito a seguito delle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017. Dopo aver sottoscritto tre accordi preliminari con il Governo nel febbraio 2018, su richiesta delle tre Regioni, il negoziato è proseguito ampliando il quadro delle materie da trasferire rispetto a quello originariamente previsto. Nel frattempo, altre regioni hanno intrapreso il percorso per la richiesta di condizioni particolari di autonomia.

Tuttavia, il tema della definizione dei LEP nel settore dell'istruzione e del loro finanziamento nell'ambito del federalismo fiscale non riguarda in senso stretto l'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 della Costituzione, bensì più in generale il processo ancora incompiuto di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione ed in particolare l'art. 117 della Costituzione con le nuove ripartizioni di competenze legislative tra Stato e Regioni e l'art. 119 della Costituzione con l'introduzione del cosiddetto federalismo fiscale.

Dopo ventuno anni dalla riforma costituzionale del 2001, che ha attribuito alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione e dopo quattordici dall'approvazione della legge sul federalismo fiscale, molta strada è ancora da fare per la loro piena attuazione.

Con la revisione dell'articolo 117 della Costituzione, le Regioni sono passate dall'esercizio di funzioni delegate alla potestà legislativa in materia di istruzione, ma la sua attuazione ha trovato molti ostacoli, a partire da una produzione normativa statale che spesso è sembrata contraddire quanto stabilito con la riforma costituzionale.

Spesso è dovuta intervenire la Corte costituzionale che, con numerose sentenze, ha stabilito alcuni principi cardine, tra cui: il finanziamento delle funzioni attribuite; il rapporto tra il decentramento amministrativo (l. 59/1997) e la revisione costituzionale; il contenuto della materia istruzione ed i livelli essenziali delle prestazioni.

In materia di finanziamento delle funzioni, con la sentenza 423/2004 la Corte ha affermato l'esistenza di un nesso indissolubile tra competenza legislativa e disponibilità della leva finanziaria, dichiarando l'illegittimità di vincoli di destinazione statali in materie che non attengono più, nel quadro del nuovo Titolo V, alla competenza dello Stato.

Sui livelli essenziali delle prestazioni, infine, la Corte è intervenuta a differenziare tali livelli da standards strutturali ed organizzativi che, in quanto tali, non necessariamente determinano un livello di prestazione collegato alla fruizione di un diritto, ma sono invece prevalentemente indirizzati ad incidere sull'assetto organizzativo delle strutture demandato ormai alla potestà legislativa delle Regioni.

Centrale, in tutto ciò, appare la nozione di LEP i quali, con la riforma del Titolo V della Costituzione, vengono costituzionalizzati e comprendono il settore dell'istruzione.

La definizione dei LEP diviene uno degli elementi più significativi nella codifica dei rapporti di potere e delle competenze dello Stato e delle Regioni. Lo Stato centrale si fa carico di assicurare che, nelle diverse aree territoriali, siano assicurati i servizi, le prestazioni e gli interventi che possano rendere effettivamente fruibili ed esigibili i LEP, anche quando riguardano materie di competenze delle singole Regioni per quanto attiene all'organizzazione e alla gestione dei servizi inerenti ai diritti civili e sociali. È, dunque, a livello territoriale che i diritti divengono fruibili ed esigibili da parte dei cittadini.

La rilevanza centrale dei LEP e della loro fruizione è ribadita dall'art. 120 della Costituzione, il quale prevede che l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo nei confronti delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni sia esercitato, tra l'altro, "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

La tutela dei LEP, dunque, appare esplicitamente e strettamente collegata alla tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica, divenendo essa stessa strumento ed espressione dell'unità medesima. Essa si innesta su un sostrato giuridico ed istituzionale nell'ambito del quale deve essere ricercato un punto di equilibrio tra la definizione dei poteri statali, la garanzia delle competenze e dei poteri legislativi regionali, che attengono alle modalità organizzative e gestionali dell'erogazione delle prestazioni, al finanziamento dei servizi e delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali e naturalmente alle ricadute dei vincoli finanziari sulla concreta definizione di tali livelli.

La costituzionalizzazione dei LEP, quindi, da un lato, consente al legislatore statale di individuare quelle prestazioni che si assumono come essenziali per garantire un livello nazionale dei medesimi livelli. Dall'altro, essa riconosce il potere delle Regioni di attuare, nel rispetto dei LEP medesimi, le proprie scelte organizzative e gestionali nell'erogazione dei servizi individuati dalla norma.

Riconosciuta questa competenza in capo allo Stato centrale, tuttavia, la Riforma del Titolo V della Costituzione ha inteso valorizzare ed esaltare il ruolo delle Regioni, nell'ambito delle cui competenze i LEP devono essere effettivamente assicurati e resi esigibili. Infatti, il dato su cui si innesta l'art. 117, comma 2, lett. m), è la presenza di diversi modelli organizzativi e gestionali, che hanno disegnato altrettanto diversi approcci e soluzioni alla domanda di prestazioni e di servizi; si pensi ad esempio alla sanità, dove le competenze regionali si sono sostanziate in diversi modelli organizzativi i quali sono comunque tutti tesi al soddisfacimento dei LEP.

L'organizzazione del sistema scolastico, in questa prospettiva, è un settore in cui le Regioni esercitano, o dovrebbero esercitare, un ruolo significativo in relazione alla programmazione dell'offerta complessiva di istruzione e formazione ed in particolare alla disciplina dell'organizzazione territoriale dell'offerta formativa che comprende sia i poteri sull'istituzione, soppressione ed aggregazione di scuole, sia la disciplina degli organi territoriali scolastici.

L'esercizio di tali funzioni comporta l'assorbimento delle funzioni attualmente assolte dagli uffici scolastici regionali e territoriali, ancora uffici decentrati del Ministero dell'istruzione e del merito, fra cui la gestione del personale docente, punto confermato dalla sentenza n. 13/2004 della Corte costituzionale.

È evidente che l'attuazione di tutto ciò deve comportare due ambiti di trasferimento alle Regioni: da una parte quello delle funzioni pubbliche ed in particolare dei LEP che le Regioni devono garantire sul proprio territorio, dall'altro l'assicurazione alle Regioni delle risorse con cui finanziare tali funzioni.

Il primo si deve sostanziare nella determinazione con legge statale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lettera m) ed il secondo sulla base dell'art. 119 Cost., laddove si sancisce che le risorse derivanti

da tributi ed entrate propri, partecipazioni al gettito dei tributi erariali e quote del fondo perequativo, consentono alle Regioni e agli enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

IL FINANZIAMENTO DEI LEP E IL FEDERALISMO FISCALE

In tale complesso contesto la legge 42/2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”, dopo otto anni dalla revisione costituzionale del 2001, è intervenuta per attuare in modo organico la formula contenuta nella lett. m) dell'art. 117, comma 2 della costituzione, coerentemente con l'impostazione secondo cui la determinazione dei LEP rappresenta la premessa ad ogni considerazione sull'assetto delle risorse necessarie a soddisfarli.

Il nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, che la riforma costituzionale ha delineato, prevede una appropriata assegnazione di competenze e risorse che la legge 42/2009 delinea nei suoi principi fondamentali.

Oltre che sul necessario abbandono del sistema di finanza derivata – cioè basato su trasferimenti da Stato a Regioni ed Enti locali - e sull'attuazione di margini adeguati di autonomia di entrata e di spesa agli Enti decentrati, la norma focalizza l'attenzione sul punto fondamentale costituito dal superamento del criterio della spesa storica in favore di quello dei fabbisogni standard.



La legge sull'attuazione del federalismo fiscale ricomprende anche l'istruzione che, insieme ai servizi sociali e alla sanità, viene considerata una spesa i cui LEP debbono essere integralmente coperti dal gettito tributario, anche con il ricorso a quote specifiche del Fondo perequativo. La legge prevede inoltre che vi siano altre spese oltre a quelle per sostenere i LEP e spese finanziate con contributi speciali, cioè – con riferimento al comma quinto dell'articolo 119 - ad interventi speciali in favore di determinati Enti regionali e locali al fine di ridurre divari strutturali tra i territori.

La legge delega in materia di federalismo fiscale si articola su tre ambiti ai fini dell'attuazione di un modello di finanza pubblica decentrato. Innanzitutto, stabilisce la struttura delle entrate fiscali di Regioni, Province e Comuni. In secondo luogo, fissa i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative, sia per la copertura integrale di voci di spesa particolarmente tutelate, sia per ridurre le minori capacità di finanziamento. Infine, delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento tra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica. Sottostante a tutto, si trova il criterio fondamentale e innovativo del superamento della spesa storica.

È stabilito che tutti i livelli di governo debbano avere autonomia e responsabilizzazione finanziaria e che l'attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli Enti locali debba essere posta in relazione alle rispettive competenze. Garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, la legge impone la fissazione di livelli uniformi di prestazioni essenziali su scala nazionale, prevedendo una perequazione di risorse volte alla riduzione degli squilibri tra i territori e al superamento del dualismo economico del Paese. L'obiettivo del processo intrapreso è conseguire incrementi nella potestà legislativa e nell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, in collegamento a corrispondenti ampliamenti della responsabilizzazione decentrata.

I principi esposti nella legge sono generali e per essere tradotti in pratica richiedono una piena e chiara definizione applicativa tramite l'emanazione di decreti legislativi che sarebbero dovuti essere emanati entro 24 mesi.

I decreti legislativi di attuazione avrebbero dovuto individuare dettagliatamente:

- le competenze da trasferire agli Enti decentrati, indicando il livello di spesa storica da cui partire, quale punto iniziale per la costruzione del sistema di finanziamento;
- i servizi da offrire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;
- il costo e il fabbisogno standard quale indicatore rispetto al quale valutare l'azione pubblica;
- i tributi specifici che forniranno o contribuiranno alla spesa delle Regioni per i servizi;
- la portata, i criteri di assegnazione e gli strumenti di finanziamento della perequazione tra Regioni.

Dopo aver attribuito risorse sufficienti a finanziare i fabbisogni standard di spesa individuati in maniera condivisa dai vari livelli di governo, le Regioni dovrebbero poter disporre di entrate manovrabili per finanziare eventuali eccedenze di spesa, per finanziare prestazioni addizionali rispetto a quelle standard o gestire disavanzi non previsti, in modo tale da consentire la copertura di fabbisogni non previsti, rendendo non necessario il ripiano dei disavanzi locali da parte del governo centrale. I tributi locali dovrebbero essere dotati di una significativa possibilità di manovra delle aliquote e di discrezionalità sugli altri elementi dell'imposizione, al fine di comportare responsabilità e rigore nelle scelte fiscali.

Nel testo della legge delega, inoltre, all'articolo 28 relativo alla "salvaguardia finanziaria" viene garantita la determinazione periodica del limite massimo di pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo. Sarà la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, che dovrà concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica, non solo in termini di indebitamento ma anche di livelli di pressione fiscale, i quali devono dunque risultare condivisi tra centro e periferia.

INDIVIDUAZIONE DEI LEP, DEI COSTI E DEL FABBISOGNO STANDARD

La rilevanza della determinazione dei LEP ai fini dell'entrata a regime del federalismo fiscale è, infine, testimoniata dalla tempistica dettata dall'art. 2 della legge 42/2009, a norma del quale nel termine di scadenza della delega avrebbe dovuto essere adottato un decreto legislativo di "determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni".

I LEP, infatti, hanno una funzione di tutela dell'unità economica e della coesione sociale della Repubblica. Tuttavia, non esiste un unico valore del LEP che garantisca questo risultato. La determinazione quantitativa dei LEP e dei relativi fabbisogni standard, intesi come insieme dei servizi e controvalore monetario della prestazione da rendere al cittadino, è operazione altamente discrezionale, che la Costituzione affida allo Stato, sebbene nella collaborazione con le Regioni e gli Enti locali. Alti livelli dei LEP possono essere incompatibili con la sostenibilità di bilancio. La determinazione dei LEP, così come quella della spesa per l'esercizio normale delle funzioni pubbliche, non potrà non tenere conto delle risorse disponibili, a loro volta condizionate dall'andamento generale dell'economia e dai vincoli di finanza pubblica. A questo proposito, si può osservare come la misura dei livelli essenziali delle prestazioni vari da Paese a Paese e, per ogni singolo Paese, nel tempo secondo il grado di sviluppo economico e sociale. Il concetto di LEP è dunque necessariamente un concetto relativo. Infatti, ad esempio, i Decreti legislativi n. 502/1992 e n. 229/1999 hanno condizionato i LEA (i LEP per la sanità) alle risorse disponibili. La determinazione di tali livelli subordinata o contestuale alla definizione delle risorse disponibili sembra dunque essere un concetto acquisito.

Per l'istruzione bisogna partire dalla constatazione che i LEP sono tutti da definire, non esistendo una norma che li elenchi, ma li si dovrebbero desumere dall'attuale ordinamento generale dell'istruzione e dai relativi diritti all'istruzione che la legge già oggi riconosce ai cittadini.

Saranno inoltre da definire le modalità organizzative del trasferimento di funzioni, anche per la ricaduta finanziaria che queste scelte hanno.

Il nodo principale in tal senso riguarda il trasferimento del personale docente e ATA alle Regioni, che pesa per circa il 90% della spesa per l'istruzione.

Nello schema di accordo per l'attuazione del Titolo V della Costituzione, che le Regioni proposero al Governo nel 2008, vi sono analisi e proposte che hanno provato ad individuare non ancora i LEP, ma quanto meno gli ambiti di competenza regionale in materia.

Quello schema di accordo – mai divenuto tale – prevedeva che rientrassero nelle funzioni regionali innanzitutto le competenze amministrative sull'istruzione, sia quelle già esercitate dalle Regioni sia quelle ancora esercitate dagli uffici scolastici regionali, per cui lo schema di accordo prevede un trasferimento del relativo personale alle Regioni.

Per quanto riguarda il personale docente e ATA la bozza prevedeva un mantenimento in capo allo Stato del rapporto di lavoro, restando infatti il personale alla dipendenza organica del Ministero dell'istruzione e configurando una mera assegnazione funzionale alle Regioni, per la successiva attribuzione poi alle singole istituzioni scolastiche statali. In tal caso è evidente che il relativo costo non rientrerebbe nella logica del federalismo fiscale, rimanendo in capo allo Stato.

In effetti, in una successiva bozza di accordo del 2012 – anch'essa mai giunta alla firma – le Regioni sfumarono questa posizione, prevedendo invece che la materia ordinamento civile e la disciplina privatistica del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti spettasse alla legge dello Stato (come è pacifico che sia) e specifiche intese tra Ministero e singole Regioni per “sperimentare modelli gestionali organizzativi e forme avanzate di autonomia delle istituzioni scolastiche volti ad innalzare la qualità del servizio di istruzione ed accrescere efficienza ed efficacia della spesa”. Ciò lasciava aperte diverse soluzioni della gestione del rapporto di lavoro, anche a geometria variabile tra le diverse Regioni.

Al di là delle concrete forme che dovesse assumere il trasferimento del personale, restano comunque da definire i LEP ed il relativo fabbisogno standard che potrà quindi prendere la forma finanziaria nel caso di trasferimento a tutti gli effetti, oppure di fabbisogno di personale nel caso di trasferimento solo funzionale.

Le analisi per la definizione dei LEP ad oggi si sono concentrate sui servizi da garantire e sui fattori di costo/personale necessari¹⁹.

In tal senso, il fabbisogno standard regionale si otterrebbe correlando il numero di allievi, per i diversi ordini e gradi di scuola, con i criteri normativi per la formazione delle classi, il numero di ore da erogare, il numero di docenti necessari per coprire l'erogazione delle attività didattiche, tenendo conto non solo della popolazione di riferimento, ma anche del numero di allievi con disabilità e della distribuzione territoriale delle scuole e degli studenti.

In tale contesto vanno tuttavia considerati anche fattori che storicamente hanno generato differenze nei diversi sistemi territoriali. Ad esempio, da diversi decenni, la maggior richiesta nelle Regioni del nord di tempo pieno alla scuola primaria, concesso via via dal Ministero, ha generato un tempo scuola maggiore e quindi un organico docente più elevato rispetto alle Regioni del sud. Viceversa, al sud vi è una maggior presenza di scuole statali per l'infanzia, mentre in gran parte del nord questo servizio è demandato alle scuole paritarie. Così come si è evidenziato che il rapporto medio di docenti/studenti è più elevato al sud

¹⁹ Cfr. F. Biagi e A. Fontana, *Fabbisogni standard per l'istruzione: problematiche e stime*, in Isae, *Rapporto ISAE. Finanza pubblica e Istituzioni*, giugno 2009

tipicamente a causa delle strutture di edilizia scolastica più frammentate, che difficilmente consentono di raggiungere il massimo di efficienza nella formazione delle classi.

Non è quindi un elemento irrilevante definire se e come il tempo scuola potenziato o il servizio di scuola dell'infanzia rientra o meno nei LEP ed in che quota dovrà essere garantito a tutti.

Per questi motivi i lavori tecnici per addivenire ad un costo e ad un fabbisogno standard devono essere accompagnati da una analisi attenta del costo storico e delle cause che determinano oggi gli scostamenti tra Regioni, differenziandole tra servizi aggiuntivi, inefficienze e vincoli diversi quali le quote di organico in esubero.

Certamente un lavoro di questo tipo da un lato necessiterebbe di tutti i dati a disposizione del Ministero per l'analisi, quali la distribuzione di tutti i plessi scolastici, la disponibilità di aule e relative capienze, la distribuzione territoriale degli studenti e della quota di disabilità, l'andamento attuale e previsivo degli allievi iscritti, i tassi di ripetenza, la distribuzione degli ambiti disciplinari, la disponibilità di dirigenti ed insegnanti per classi di concorso, i servizi aggiuntivi erogati, ecc...

Un lavoro di questo tipo è imprescindibile per addivenire ad un fabbisogno standard che superi la logica attuale di allocazione delle risorse da parte del Ministero che si basa sul criterio storico cristallizzato.

Vi è poi da considerare il tema delle risorse messe in campo dagli Enti locali per le loro competenze in materia di istruzione, che vanno dall'edilizia scolastica al diritto allo studio, al trasporto pubblico locale, che viene di norma potenziato per il trasporto scolastico, al servizio mensa necessario per il tempo pieno.

Tale analisi dovrebbe essere la base per la definizione dei LEP e la distinzione di altri servizi considerati non essenziali, tenendo conto nel contempo dei vincoli di spesa complessiva.

Sarà inoltre interessante capire, nel contesto di possibile attuazione delle forme di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 della Costituzione, quali ulteriori ambiti di autonomia nel settore di istruzione sono interessate ad introdurre le Regioni coinvolte.

La percezione di chi scrive è che difficilmente le forme di autonomia rafforzata potrebbero estendersi alle norme generali dell'istruzione, almeno per quanto riguarda la tipologia di offerta formativa e l'ordinamento dei diversi percorsi di studio. Potrebbe emergere qualche forma di differenziazione sull'aspetto amministrativo di gestione del sistema istruzione, ma questo non dovrebbe avere impatto sulla definizione del LEP e dei fabbisogni standard.

Insomma, potrebbe essere che la nuova spinta data dal regionalismo differenziato porti invece per il settore istruzione ad una attuazione effettiva e per tutte le Regioni del Titolo V della Costituzione novellato nel 2001 ed ancora inattuato.

SCOPRI TUTTE LE INIZIATIVE DI TUTTOSCUOLA

Tuttoscuola è la più accreditata testata specializzata nel settore scolastico, rivolta a tutti coloro che sono interessati all'universo formativo: docenti, dirigenti scolastici, personale non docente, studenti, genitori.

Scopri cosa dicono di noi
(https://www.tuttoscuola.com/content/uploads/2021/01/diconodinoi1_ok.pdf)

Dal 2019 **Tuttoscuola è stata riconosciuta dal Ministero dell'Istruzione e del merito ente accreditato per la formazione del personale della scuola**. Scopri la nostra proposta formativa
(<https://www.tuttoscuola.com/categoria-prodotto/corsi/>)

In occasione dell'emergenza Covid ha lanciato l'iniziativa di solidarietà **#LaScuolaAiutaLaScuola**, nell'ambito della quale ha realizzato più di 600 ore di formazione in diretta gratuita, seguita da oltre 35 mila docenti. Un corso di "primo soccorso" che ha consentito loro di attivare la didattica a distanza.

Tra le iniziative editoriali in corso, il progetto "**La scuola che sogniamo**". Un Manifesto ha identificato 10 modelli di scuola. Ogni mese viene presentato un modello e vengono raccontate le esperienze già in essere, dando la parola ai protagonisti e agli esperti. Infatti la scuola che sogniamo in parte già esiste, ma non ce ne accorgiamo perché non fa sistema. Guarda se ti riconosci nel Manifesto
(<https://www.tuttoscuola.com/il-manifesto-della-scuola-che-sogniamo/>)!

Ti auguriamo una buona visione dei nostri webinar e ti suggeriamo di visitare le sezioni '**Cantiere della didattica**' (<https://www.tuttoscuola.com/tematiche/il-cantiere-della-didattica/>) e '**I dossier**' (<https://www.tuttoscuola.com/categoria-prodotto/dossier/>) troverai moltissimo materiale da scaricare gratuitamente.