

# **Il Federalismo scolastico**

**di Osvaldo Roman**

## **Premessa**

La recente proposta di legge (A.C. 3357) presentata alla Camera dalla Lega NORD merita la dovuta attenzione sia sotto il profilo dei suoi contenuti e delle soluzioni che essi propongono, sia sotto quello del significato politico che tale iniziativa viene ad assumere nello schieramento di centro destra in un momento in cui le divisioni all'interno del Pdl, sul modo di realizzare il federalismo, sono molto accentuate.

La proposta non tratta solo del reclutamento, che in gran parte recupera da un testo presentato nel 2008 sia alla Camera che al Senato, ma in qualche modo propone una ipotesi di soluzione legislativa dell'attuazione del Titolo V in materia di istruzione. In quanto tale l'iniziativa non è destinata ad avere un futuro iter parlamentare ma si propone da una parte di incidere nel rapporto negoziale che è già iniziato nel centro-destra sulle materie del federalismo fiscale e dall'altra di condizionare gli sviluppi del Federalismo scolastico all'esame della Conferenza Stato Regioni.

Le due prospettive in buona parte si sovrappongono in quanto la legge delega 42/09 sul federalismo fiscale all'art.8 comma 1 lettera a) rinvia proprio all'Intesa che dovrà essere definita dalla Conferenza Stato Regioni il compito di definire le materie che dovranno essere trasferite e le relative modalità di finanziamento attraverso il nuovo assetto della fiscalità. Il Pdl della Lega sembra ignorare tale percorso e se ne inventa un altro totalmente diverso, come se i modi di realizzare il federalismo non fossero già stati oggetto di una specifica definizione legislativa. I livelli essenziali delle prestazioni, i costi standard, il trasferimento e il riordino della tassazione ecc. sono tutti aspetti e nodi che la proposta di legge, che sembra essere stata concepita nella situazione esistente 20 anni orsono, ignora totalmente. Si tratta da questo punto di una proposta puramente propagandistica messa sul piatto della contrattazione governativa e destinata alla lettura predicatoria nei bar e nei gazebo.

Questo non significa che le soluzioni in essa formulate non presentino profili di grande pericolosità connotando così definitivamente il ruolo reazionario che questo movimento è venuto ad assumere nel paese.

Infatti con le proposte indicate per il funzionamento del sistema scolastico, per la gestione delle scuole e del loro personale, per il suo reclutamento, vengono allo scoperto tutte le istanze reazionarie e clientelari di controllo politico sull'istruzione e di segregazione regionalista che abbiamo già visto all'opera, per aspetti gravi ma marginali, in vicende come quella di Adro.

In ogni caso per il centro sinistra oggi la denuncia motivata di tali proposte e l'indicazione di una credibile alternativa, rappresenta un modo concreto di operare nei territori dove la Lega è presente ma anche un modo per entrare efficacemente nelle contraddizioni presenti nel campo della Destra.

Credo che a nessuno sfugga la forza che potrà avere nel Paese il rifiuto deciso e motivato di un progetto autoritario per l'istruzione che nega alla radice la scuola prevista dalla nostra Costituzione colpendo innanzi tutto la libertà di insegnamento.

Per questo motivo rinviando ad un successivo approfondimento l'esame puntuale di tale proposta leghista per richiamare invece il contesto politico, istituzionale e legislativo in cui essa si colloca e con cui, per gli aspetti sopracitati, essa si pone in rotta di collisione.

## **1- La scuola nella Costituzione**

Ad oltre sessanta anni dalla sua entrata in vigore, dopo l'approvazione della legge sul federalismo fiscale e in vista della definizione ufficiale delle norme attuative del suo nuovo Titolo

quinto, la Costituzione repubblicana continua a mantenere ben saldi i principi che caratterizzano il ruolo della scuola e dell'istruzione nella nostra società.

L'istruzione rimane una funzione fondamentale dello Stato e deve essere svolta nell'interesse della collettività.

L'insegnamento però deve essere libero per tutti.

Sotto il primo profilo la Costituzione stabilisce che:

- a) "la Repubblica detta le norme generali nell'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi" (art.33, comma 2);
- b) "la scuola è aperta a tutti" (art.34, comma 1); "l'istruzione inferiore, impartita per almeno 8 anni, è obbligatoria" (art.34, comma 2);
- c) ai capaci e meritevoli deve essere garantito un "effettivo" diritto allo studio fino ai "gradi più elevati degli studi" (art.34, commi 3 e 4).

Le norme di principio di cui alla lettera a) dovranno trovare attuazione entro il quadro delle competenze legislative e amministrative definito dal nuovo Titolo V.

Sotto il secondo profilo la Costituzione afferma:

- a) la libertà di insegnamento nelle scuole statali (e più in generale pubbliche);
- b) la libertà per tutti (Enti e privati) di istituire scuole;
- c) la possibilità per le scuole non statali di ottenere "la parità" cioè per gli studenti che le frequentano un trattamento equipollente.

La Costituzione assegna quindi allo Stato, anche nelle forme assunte con il nuovo Titolo V, (sia inteso in senso di Stato-ordinamento sia inteso in senso di Stato-apparato) la funzione fondamentale di garantire a tutti l'accesso ad un'istruzione libera e pluralista; pur tuttavia, nel rispetto dei principi di libertà che la caratterizzano, rifiuta ogni forma di monopolio statale dell'istruzione ed afferma il principio di libertà per tutti di istituire scuole secondo le specifiche tendenze ideologiche e/o confessionali.

La libertà d'insegnamento nella nostra Costituzione è garantita nel senso più ampio e cioè nel senso di libertà di insegnamento nella scuola e di libertà per chiunque di istituire scuole.

Lo Stato-apparato cioè non solo non può avere il monopolio dell'istruzione, ma non deve avere, nemmeno, come nel passato regime fascista, un proprio progetto educativo al quale le scuole, il personale docente e gli alunni devono uniformarsi.

La proposta leghista ignora totalmente tale decisivo profilo.

Le "leggi generali dell'istruzione" devono quindi limitarsi a definire l'ordinamento scolastico, i tipi di scuola, l'organizzazione del sistema scolastico, gli standard culturali, i sistemi di valutazione degli alunni e del sistema scolastico; non possono, invece definire i contenuti e metodi dell'attività didattica che devono essere demandati agli organi di governo, ai diversi livelli, della scuola e quindi al contributo di tutti coloro che con ruoli diversi operano nella scuola (personale direttivo, docenti, personale ATA, studenti e genitori).

La libertà d'insegnamento implica quindi la partecipazione attiva di tutte le componenti scolastiche al progetto educativo, attraverso un confronto tra tutte le diverse posizioni culturali ideologiche presenti nella collettività.

Il principio della libertà d'insegnamento comporta però anche il diritto, espressamente riconosciuto dalla Costituzione, di chiunque di istituire scuole per svolgere l'attività di insegnamento con contenuti e/o metodi ritenuti più opportuni.

Peraltro lo stesso articolo 33 IV c. stabilisce che "la legge nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà ed ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali".

La Costituzione quindi stabilisce:

- a) nel quadro della generale libertà di insegnamento è previsto il diritto di Enti e privati di istituire scuole non statali;
- b) tali scuole, in quanto sono istituite nell'esercizio del diritto della libertà d'insegnamento, devono essere assolutamente libere nella scelta dei contenuti, metodi e modalità organizzative possono essere quindi scuole istituite per realizzare insegnamenti con finalità di carattere confessionale, ideologiche o anche per finalità commerciali;
- c) la libertà di istituire scuole di tendenze ideologiche, confessionali o scuole commerciali in quanto espressione della libertà di insegnamento (oltre che del diritto dei genitori di istruire i propri figli nel modo che ritengono più opportuno, ecc.), come ha costantemente affermato la Corte di Cassazione, comporta ovviamente nell'ambito della scuola una limitazione della libertà di insegnamento, libertà di apprendimento, di accesso ecc.; il progetto educativo è difatti stabilito dal soggetto che istituisce tali scuole al fine di realizzare una determinata finalità di carattere ideologico e confessionale e/o commerciale;
- d) l'istituzione di tali scuole non deve comportare "oneri per lo stato";
- e) queste scuole a determinate condizioni, possono chiedere e ottenere la "parità".

La Costituzione, come si è prima rilevato, pur affermando il principio della libertà per tutti di istituire scuole e finanche di chiedere ed ottenere la "parità" con le scuole statali, pur tuttavia ha assegnato allo Stato il compito di garantire a tutti, senza alcuna discriminazione, le scuole di ogni ordine e grado ed agli alunni "capaci e meritevoli" di conseguire i più alti gradi dell'istruzione.

Nel nostro ordinamento abbiamo quindi un sistema scolastico pubblico aperto a tutti e quindi per sua natura pluralistico ed un sistema di scuole private, paritarie o meno, caratterizzato da specifiche finalità ideologiche, confessionali e/o commerciali.

Si tratta quindi di due sistemi scolastici che hanno natura, funzioni e finalità diverse; il sistema scolastico pubblico persegue essenzialmente una finalità pubblica, e conseguentemente è organizzato in modo da consentire la partecipazione attiva di tutti ed è caratterizzato dalle finalità proprie del soggetto che istituisce le scuole; quello privato può quindi essere un "servizio pubblico", come precisa la legge 62/2000, ma mai una funzione pubblica svolta cioè nell'interesse della collettività.

## **2 -Il decentramento amministrativo e l'autonomia scolastica**

Dalla Legge n. 59/97, "Delega la Governo per il conferimento di funzioni alle regioni e agli Enti locali per la riforma della PA" sono derivati sia il D.Lgs. 112/98, "Conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali" sia il DPR 275/99 (regolamento dell'autonomia) e il DPR 2 giugno 1998 n. 233, recante il Regolamento per il "Dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali ed organici funzionali di istituto".

Si è in tal modo è aperto un percorso verso una riduzione consistente delle aree di intervento gestionale ed operativo diretto da parte dello Stato e un potenziamento del ruolo autonomo dei governi regionali e locali e degli erogatori del servizio (le scuole autonome).

Con il DPR n 275 si sono state attribuite alle istituzioni scolastiche la personalità giuridica e l'autonomia didattica, finanziaria, amministrativa ed organizzativa al fine di introdurre la flessibilità indispensabile a consentire l'erogazione di un'offerta formativa rispettosa della differenziata domanda proveniente dai diversificati ambiti territoriali di operatività.

**Con il decreto legislativo n.112/98** in materia di istruzione le competenze amministrative dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni risultavano distribuite come segue:

**competenze dello Stato:** criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica previo parere della Conferenza unificata Stato - Regioni; valutazione del sistema scolastico; assegnazione risorse finanziarie e personale; istituti superiori di istruzione artistica; scuole e istituzioni culturali straniere in Italia.

**competenze delle Regioni:** programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; programmazione rete scolastica; calendario scolastico; contributi a scuole non statali.

**competenze di Province e Comuni:** istituzione, aggregazione, fusione e soppressione di scuole; servizi handicap; uso edifici e attrezzature; sospensione d'urgenza delle lezioni; costituzione, controllo e vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali della scuola a livello territoriale; educazione adulti; orientamento scolastico e professionale; pari opportunità; interventi perequativi; dispersione scolastica; educazione alla salute; supporto alla continuità didattica, verticale e orizzontale, tra i vari gradi e ordini di scuola.

Inoltre, i Comuni avrebbero dovuto provvedere alla fornitura e manutenzione di locali ed arredi per la scuola dell'infanzia, primaria, secondaria 1° grado, le Province per gli istituti secondari di 2° grado.

### **3-Verso un nuovo governo del sistema di istruzione**

La legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001 ha modificato la Costituzione nella parte relativa agli artt. 114 e seguenti (competenze dello Stato e delle Regioni in materia legislativa) realizzando un rovesciamento del previgente assetto costituzionale. Nel sistema in vigore prima della legge costituzionale n.3/2001 la potestà legislativa era affidata, in via ordinaria, allo Stato. Le Regioni esercitavano competenze legislative, esclusivamente, nelle materie indicate all'art.117 (es. istruzione artigiana e professionale, assistenza scolastica) nei limiti dei principi generali fissati con leggi statali.

L'assetto introdotto dalla legge costituzionale n.3/2001, sulla base di un'elencazione delle materie individua 3 tipologie di potestà legislativa:

1. potestà legislativa *esclusiva* riservata allo Stato;
2. potestà legislativa *concorrente* riservata alle Regioni;
3. potestà legislativa delle Regioni in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale.

La competenza legislativa dello Stato riguarda:

- le norme generali sull'istruzione;
- l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale;
- i principi fondamentali a ciò si deve ispirare la legislazione concorrente
- l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

La competenza legislativa concorrente riguarda:

l'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La competenza esclusiva delle regioni riguarda:

l'istruzione e la formazione professionale.

La potestà regolamentare è così ripartita:

- allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni;
- alle Regioni ogni altra materia;

- ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane in relazione alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

I **principi fondamentali** sono le linee generali cui si ispira, all'interno di un disegno unitario complessivo, il vigente quadro normativo (es. efficienza, efficacia, economicità, legalità dell'azione amministrativa; partecipazione alla gestione della scuola, pluralità di opzioni metodologiche, libertà di scelta educativa delle famiglie, successo formativo degli alunni).

La potestà legislativa concorrente può essere esercitata anche in assenza di una nuova definizione di tali principi fondamentali potendo gli stessi essere desunti dalla legislazione statale esistente (v. sentenza Corte Costituzionale n.120/2005).

Lo Stato nella definizione delle norme di sua competenza può ricorrere alla *legge delega*, cioè fissare principi e criteri direttivi di una materia lasciando ai *decreti legislativi*, di competenza del Governo, la definizione delle norme di dettaglio. Ciò non viene ad invadere la potestà legislativa *concorrente* delle Regioni. La Corte Costituzionale con numerose sentenze (n.359/2003; n.280/2004; n.50/2005; n.270/2005; n.336/2005) ha ritenuto che il ricorso alla legge delega è costituzionalmente ammesso e compatibile con la legislazione regionale concorrente purché i decreti delegati non giungano ad un livello di specificazione tale da escludere la competenza legislativa regionale in materia di istruzione. E' stata, pertanto, ritenuta costituzionalmente legittima la legge delega n.53/03 che ha rimesso al decreto legislativo n.59/04 la definizione delle norme di dettaglio concernenti la riforma del 1° ciclo di istruzione.

**Non è questo il caso probabilmente per un processo di delegificazione come quello avviato con il Decreto legge n.112/08 e con il relativo art.64 su cui la Corte Costituzionale si è pronunciata in senso parzialmente negativo con la Sentenza n.200 del 2009. Con tale sentenza si sono valutati i profili di competenza Statale e quindi delegificabili anche se di natura Regolamentare, ma non la congruenza dei Regolamenti, successivi alla Sentenza, con i criteri preposti alla delegificazione.**

Le **norme generali** contengono una disciplina unitaria del sistema istruzione che non si esaurisce nell'ambito regionale ma trova applicazione, indistintamente, a livello nazionale (es. DPR n.275/99 sull'autonomia scolastica). L'aggettivo *generale* non va, dunque, inteso nel senso di norme generiche, di massima, destinate a ricevere specifica disciplina a livello regionale bensì di norme finalizzate a garantire al sistema istruzione un assetto e un disegno complessivo unitario.

Esse si differenziano dai **principi fondamentali** in quanto costituiscono regole complete ed esplicitate, pronte per essere direttamente applicate mentre i **principi fondamentali** non sono immediatamente operativi ma costituiscono i criteri ispiratori della normativa, vincolanti per la potestà legislativa concorrente delle Regioni ma incapaci di vita autonoma nell'ordinamento giuridico se non ricevono concreta applicazione in norme successive.

I **livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** rappresentano uno strumento giuridico destinato a controbilanciare le diversificazioni naturalmente connesse al decentramento territoriale. Consistono, dunque, in norme riconducibili alla *potestà legislativa esclusiva dello Stato*, destinate ad assicurare, a tutti i cittadini e in tutto il territorio nazionale, prestazioni garantite di servizi, quali contenuto essenziale di diritti civili e sociali, che la legislazione regionale non può limitare o condizionare.

A fondamento dei processi interistituzionali è la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. secondo cui *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”* che sostituisce la precedente secondo cui *“La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”*.

Repubblica e Stato non coincidono più: ognuno di essi, seppure nell'ambito delle proprie competenze e dunque limitatamente alle proprie responsabilità, concorre all'attuazione dei diritti costituzionalmente riconosciuti ai cittadini e lo Stato non può più ritenersi l'unico garante di essi.

L'attuazione di tali diritti (sostanzialmente quelli previsti negli articoli 33 e 34 Cost.) richiede la condivisione di una "vision" del sistema educativo di istruzione e formazione e del suo corretto sviluppo per il quale ogni ente che compone la Repubblica è responsabilizzato dei compiti e delle competenze ad esso costituzionalmente spettanti.

#### 4- Il master Plan

A nove anni dall'entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001, solo ora si intravedono i primi passi verso la sua attuazione.

Nel nuovo contesto istituzionale si colloca il documento, approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome il **12 luglio 2006**, volto a individuare concreti passi per dare attuazione al titolo V della Costituzione sui temi dell'istruzione e della formazione.

Le indicazioni in esso contenute facevano riferimento ad alcuni criteri fondamentali, quali:

- 1) *L'ambito territoriale di operatività costituisce elemento fondamentale per la delimitazione dell'ambito delle competenze nazionali e regionali previste dalla Costituzione;*
- 2) *la programmazione dell'offerta di istruzione e formazione e della rete scolastica e formativa deve trovare coerente realizzazione nella potestà regionale di allocazione delle risorse umane disponibili operata nell'ambito territoriale;*
- 3) *la gestione regionale del servizio scolastico e formativo deve avvenire nel rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e secondo criteri che ne garantiscono l'unitarietà.*

Viene sottolineata la prospettiva che il cambiamento deve avvenire tenendo conto che:

- a) *"lo stato giuridico ed economico rimangono oggetto di contrattazione nazionale e decentrata;*
- b) *le procedure di assegnazione del personale nel territorio di competenza sono attuate dalle Regioni per ambiti provinciali;*
- c) *l'intero processo di trasferimento di competenze alle Regioni dovrà essere caratterizzato dalla valorizzazione delle relazioni sindacali".*

Alla base di questo documento si colloca la consapevolezza che il progetto attuativo della riforma costituzionale non può realizzarsi senza il consenso, infatti, delle parti sociali, rappresentative degli interessi del personale della scuola e dell'amministrazione che sarà coinvolto nei cambiamenti.

Le Regioni e le Province autonome per prevenire il formarsi di un neocentralismo in sede locale, secondo il principio della *sussidiarietà*, riservano "a se stesse le funzioni relative alla programmazione, al monitoraggio e alla valutazione ed attribuendo i compiti di gestione ai livelli territoriali più prossimi all'utenza, nel rispetto e nella valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche."

*Le Regioni hanno la consapevolezza che per poter condividere una visione comune occorre l'impegno dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali e che è necessario elaborare "un progetto condiviso, fondato sul principio della leale collaborazione e con un'ampia convergenza nell'interpretazione del vigente quadro istituzionale".*

*In tale occasione le Regioni propongono la sottoscrizione di un Accordo Quadro, da concludere in sede di Conferenza Unificata, che dovrà rappresentare lo strumento per mettere in chiaro le volontà delle Regioni, del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie locali e deve riguardare:*

- la distribuzione di competenze tra lo Stato, Regioni e Autonomie territoriali e funzionali, in particolare le istituzioni scolastiche, al fine di evitare conflitti e controversie tra soggetti istituzionali;
- il coordinamento tra le Regioni, sia rispetto alle relazioni interne che agli accordi tra Stato e Regioni e tra singole Regioni e Stato;
- lo sviluppo di orientamenti comuni nelle materie di competenza esclusiva o primaria delle Regioni, quali, ad esempio, l'istruzione e la formazione professionale e la programmazione e l'organizzazione dell'offerta formativa sul territorio;

- la qualificazione delle Regioni come enti di legislazione e non di diretta gestione, con preminenti compiti di programmazione della rete scolastica e dell'offerta integrata di istruzione e formazione, di allocazione territoriale delle risorse, di monitoraggio e valutazione delle politiche formative, di impulso alle Autonomie Locali e funzionali”.

Sulla base di questa linea di ricerca la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome il **14 dicembre 2006** ha approvato e condiviso all'unanimità, il *Master Plan* delle azioni da porre in essere per realizzare compiutamente il Titolo V della Costituzione nel settore istruzione.

Nel documento veniva individuata la data dell'1 settembre 2009 quale termine finale entro il quale le Regioni avrebbero dovuto completare la predisposizione delle condizioni per l'esercizio delle funzioni loro attribuite dal Titolo V, mentre si demandava ad un apposito Accordo quadro Stato-Regioni, da definire in sede di Conferenza Unificata, l'individuazione dell'oggetto, delle fasi e delle modalità del processo di trasferimento e di riorganizzazione istituzionale con la nuova allocazione delle competenze.

Per imprimere un più decisivo impulso al processo di cambiamento introdotto dalle modifiche costituzionali, la IX Commissione degli Assessori ha approvato, il **19 luglio 2007** una proposta organica attuativa del *Master Plan*.

Il documento è articolato in due parti:

1. “*Il disegno delle competenze istituzionali legislative e della ripartizione delle funzioni amministrative nel titolo V: riflessi sulle competenze di tutti i soggetti istituzionali*”;
2. “*Il personale scolastico nel trasferimento di funzioni dallo stato alle regioni in materia di istruzione*”

Si tratta di proposte per giungere a delle decisioni che abbiano influenza sul miglioramento del servizio di istruzione, sulla qualità della scuola e su alcune condizioni organizzative relative al personale scolastico, perché, l'obiettivo principale della trasformazione istituzionale e della soluzione prospettata (*dipendenza organica* dallo Stato e *dipendenza funzionale* dalla Regione) è la valorizzazione di tutto il personale della scuola e il sostegno al suo lavoro.

L'insediamento del tavolo tecnico politico sull'istruzione, avviene il **26 luglio 2007** presso la Conferenza Unificata, ha rappresentato l'inizio di un lavoro che aveva tra l'altro l'obiettivo di garantire l'individuazione di standard qualitativi e quantitativi uniformi su tutto il territorio nazionale.

Il confronto tecnico sull'attuazione del titolo V e sulla ricognizione delle competenze degli enti istituzionali coinvolti nel processo attuativo, proseguito dal **14 novembre 2007** presso il Ministero della Pubblica istruzione, ha consentito alle Regioni - sulla base anche di una condivisione di massima del Ministero della Pubblica Istruzione delle linee di fondo di definizione della materia - di elaborare una proposta organica d'intesa tra lo Stato e le Regioni concernente l'attuazione del Titolo V per il settore istruzione, licenziata **l'8 aprile 2008** dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il **9 ottobre 2008**.

La proposta delle Regioni, trasmessa dal Presidente Errani il 13 novembre 2008 ai Ministri Gelmini e Fitto per l'ulteriore fase istruttoria di attuazione del Master Plan per l'attuazione del Titolo V, determina le condizioni per il riavvio del confronto politico in sede di Conferenza Unificata. Ma la sua approvazione definitiva è oggi messa a dura prova dalle scelte politiche operate dal governo nel corso degli anni scolastici 2008-09 e 2009-10. E su queste difficoltà si inserisce oggi la proposta della Lega che per molti aspetti punta esplicitamente ad una rinegoziazione di quei contenuti. la proposta della Lega ci conferma che in federalismo, che a volte appare in dirittura d'arrivo, in realtà è ancora molto lontano. E questa volta per responsabilità forse inconsapevole di uno dei suoi massimi sostenitori.

## 5-La proposta della Conferenza delle Regioni

La proposta di Intesa tra Stato e Regioni mira alla ricomposizione delle funzioni inerenti all'istruzione e all'istruzione e formazione professionale in un quadro nel quale i poteri e gli strumenti che spettano a ciascuno dei soggetti si coordinano per realizzare il fine comune del governo del sistema formativo.

Ricomporre le funzioni significa non preoccuparsi tanto della divisione “compartimentale” delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti, quanto della capacità del sistema di cooperare per realizzare il comune obiettivo, attraverso il coordinamento di azioni e percorsi e il perseguimento del successo di ciascuno di essi.

L'Intesa intende dare la garanzia dell'unitarietà del sistema nazionale. È questo un dovere giuridico e un vincolo istituzionale, che deriva direttamente dai principi fondamentali della Costituzione, la quale nel Titolo secondo, all'articolo 33, che deve oggi essere reinterpretato e coordinato con il nuovo Titolo V, ma non può essere dimenticato, affida alla Repubblica – e quindi a ciascuno degli Enti che la compongono – sia la determinazione delle “norme generali sull'istruzione”, sia l'istituzione di “scuole statali per tutti gli ordini e gradi”.

In questo quadro le Parti dovrebbero riconoscere che occorre fare grande chiarezza in merito ai diritti e agli obblighi di ciascuno degli Enti istituzionali: l'unitarietà del sistema nazionale è, infatti, la risultante dell'esercizio dei poteri e dell'assolvimento degli obblighi che l'ordinamento attribuisce a ciascuno. Ne discende che lo Stato, a fronte del suo potere di programmazione generale finanziaria, di indirizzo generale e di controllo avrà il diritto-dovere di dettare le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali e di controllarne l'attuazione; le Regioni avranno il diritto di dettare la legislazione concorrente; le Regioni e gli EELL, nel rispetto dei principi di adeguatezza e differenziazione, assolveranno alla funzione organizzativa; le scuole, nella loro autonomia, provvederanno a fornire il servizio.

A fronte di tali poteri l'Intesa mette in evidenza che esistono obblighi ben precisi: lo Stato dovrà garantire le risorse necessarie all'esercizio delle funzioni e per l'attuazione degli obiettivi stabiliti a livello nazionale e le Regioni e le Autonomie locali dovranno garantire il raggiungimento degli obiettivi.

L'autonomia delle Istituzioni scolastiche deve costituire il quadro nel rispetto del quale le istituzioni locali, regionali e nazionali programmano e attuano i loro interventi. Tale autonomia, deve raggiungere la sua massima possibile espansione e deve costituire sul territorio l'ossatura di reti formative sempre più vicine alle realtà locali e garanti dell'efficienza del sistema educativo.

La proposta d'Intesa persegue i seguenti obiettivi:

- individuazione dei tempi e dei modi per il completamento del trasferimento delle **funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali alla luce dei nuovi criteri costituzionali di riparto della funzione legislativa in materia di istruzione**;
- fissazione dei tempi e delle modalità per il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle nuove funzioni e del collegamento tra tale trasferimento e la data di inizio dell'esercizio delle nuove funzioni;
- congruente definizione dei tempi e dei modi di ridefinizione dell'amministrazione scolastica periferica;
- modulazione del raggiungimento degli obiettivi secondo diverse velocità, dipendenti dallo stadio dell'organizzazione regionale;
- definizione di condizioni e modalità per l'attuazione della sperimentazione di cui all'articolo 2, commi 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per l'anno 2008).

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

- A) criteri interpretativi per la ripartizione della funzione normativa;
- B) allocazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale;
- C) ripartizione delle risorse umane, strumentali ed economiche;
- D) organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema formativo (con ciò intendendosi il sistema composto dall'istruzione e dall'istruzione e formazione professionale);
- E) adattamento attraverso opportune procedure al nuovo quadro istituzionale delle regole sui rapporti di lavoro e sulle relazioni sindacali;
- F) attuazione della sperimentazione di cui all'articolo 2, commi 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per l'anno 2008).

Relativamente a tali ambiti ed oggetti **le parti dovrebbero concordare sulle seguenti opzioni:**

**A) ripartizione della funzione normativa**

Posto che l'elemento di differenziazione tra principi fondamentali e norme generali risiede nel fatto che queste ultime, a differenza dei primi, esauriscono in se stesse la propria operatività, ovvero possiedono carattere precettivo diretto; che pertanto la loro adozione è giustificabile solo in presenza di esigenze di carattere unitario non perseguibili utilmente a livello locale, neppure all'interno di un quadro di principi fondamentali della materia:

**a) le norme generali sull'istruzione regolano in particolare i seguenti ambiti:**

1. definizione, limiti, contenuti ed organi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche;
2. ordinamenti scolastici (tipologia e durata dei corsi di istruzione primaria, secondaria e post-secondaria; monte ore annuo; modalità di passaggio tra i diversi ordini di scuola e tra sistema di istruzione e sistema di istruzione e formazione professionale);
3. carriera degli studenti;
4. obbligo di istruzione; Esami di Stato e condizioni, regole e procedure per il rilascio dei titoli;
5. criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica;
6. valutazione del sistema di istruzione;
7. regole di reciproco riconoscimento dei titoli di studio all'interno della UE e con i paesi extra UE;
8. individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni;
9. modalità di esercizio delle funzioni di verifica e controllo sul raggiungimento dei livelli individuati;
- 10. criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e ATA;**
11. criteri di massima di distribuzione del personale e delle risorse tra le scuole;
12. modalità di esercizio del potere sostitutivo;
13. diritti ed obblighi delle scuole non statali e paritarie ai sensi della Legge 62/2000

**b) i principi fondamentali comprendono i seguenti ambiti:**

1. libertà dell'insegnamento;
2. sviluppo dell'autonomia scolastica;
3. libertà di accesso all'istruzione e alla formazione su tutto il territorio nazionale;
4. pari opportunità tra i generi;
5. azioni positive per compensare gli svantaggi derivanti da handicap e da diverse origini etniche e culturali;

6. diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.
7. requisiti minimi per il funzionamento degli istituti scolastici;

**c) i livelli essenziali delle prestazioni devono essere individuati:**

1. a partire dalla definizione delle prestazioni;
2. secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità, che deve essere progressivamente garantita su tutto il territorio nazionale fino al raggiungimento di livelli ottimali;
3. con modalità che coinvolgano tutti gli attori della scuola.

Nella loro azione regolatrice tanto lo Stato quanto le Regioni dovranno impegnarsi a semplificare la rispettiva normazione, a chiarire i livelli di responsabilità, ad evitare duplicazioni, ad attribuire le funzioni gestionali ed amministrative ed il servizio pubblico agli Enti locali, riservandosi esclusivamente quelle che concernono l'indirizzo, la programmazione generale ed il controllo, prevedendo comunque anche in tal caso il coinvolgimento degli enti locali.

Ciò premesso e ferma restando l'autonomia del legislatore, le Parti dovrebbero concordare sulla opportunità che le norme statali (norme generali, principi fondamentali e criteri per la definizione dei livelli essenziali) sull'istruzione vengano raccolte in un unico testo per renderne più agevole la comprensione e l'applicazione e per evitare inutili contenziosi.

**B) allocazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale**

- a) lo Stato si impegna ad adottare i D.P.C.M. previsti dal D.Lgs. n. 112 del 1998; per la parte non coperta dalle previsioni del D.Lgs. n. 112 del 1998 il Governo si farà promotore di un disegno di legge per l'approvazione del quale chiederà al Parlamento un esame quanto più accelerato possibile;
- b) le Regioni si impegnano per la produzione di una propria normazione organica nell'ambito ed a completamento delle disposizioni dello Stato, specificamente in materia di:
  1. forma, livelli e organismi di governo territoriale;
  2. programmazione dell'offerta di istruzione e formazione sul territorio regionale, ivi compresa la funzione di organizzazione della rete scolastica;
  3. interrelazioni e collaborazione tra istruzione e istruzione e formazione professionale;
  4. forme di rappresentanza e partecipazione dei diversi soggetti dell'istruzione e formazione professionale e della formazione professionale a livello locale e regionale;
  5. interventi di supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche;
  6. criteri di assegnazione del personale alle scuole;
  7. rapporti tra le istituzioni scolastiche e i soggetti del territorio che hanno interesse ad operare nel campo dell'istruzione e della formazione;
  8. servizi a domanda individuale;
  9. interventi per il diritto allo studio;
  10. orientamento, continuità didattica, attuazione dell'obbligo di istruzione e formazione, azioni per contrastare dispersione e abbandono;
  11. eventuali uffici e servizi regionali sul territorio;
  12. anagrafe degli studenti;
  13. norme di attuazione dei principi fondamentali.

Le parti, peraltro, dovrebbero concordare che come condizione prioritaria, determinata dalla sentenza n. 13/04 della Corte Costituzionale, deve essere considerata la definizione – per le Regioni che non hanno ancora proceduto in tal senso – di “una disciplina e di un apparato

istituzionale idoneo a svolgere” le funzioni amministrative ed il servizio pubblico in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale, “secondo i tempi ed i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche”.

Per poter ottenere il trasferimento dallo Stato delle funzioni e delle risorse in materia di istruzione (non anche di istruzione e formazione professionale, perché già spettanti alle Regioni) è pertanto necessario e sufficiente che le Regioni individuino modalità e strutture idonee ad esercitare le funzioni in materia di istruzione, mentre non è affatto necessario che dettino “un quadro normativo che unifichi in modo organico le disposizioni in materia di istruzione e di formazione professionale a livello regionale”, cioè che dettino una nuova e completa disciplina di tutta la materia.

- c) Si concorda in tal senso sulla possibilità di avvalersi del personale degli uffici dell’amministrazione scolastica periferica che saranno trasferiti nella misura necessaria al raggiungimento dell’idoneità operativa e gestionale relativa all’esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento, fatto salvo il mantenimento di un presidio per funzioni proprie dello Stato.

#### **C) allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche**

- a) l’assegnazione delle risorse umane, strumentali ed economiche è contestuale alla data di inizio dell’esercizio delle funzioni trasferite;
- b) **il personale dirigente, docente e ATA della scuola resta alle dipendenze dello Stato, con trattamento giuridico ed economico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto e – sulla base di questa – dalla contrattazione integrativa, ma funzionalmente dipendente dalle istituzioni scolastiche autonome** e, per quanto riguarda la programmazione e la distribuzione territoriale, dalle Regioni o dagli Enti Locali;
- c) si proporrà una modifica dell’art. 41, 2° comma, D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, prevedendo che **il comitato di settore per la contrattazione collettiva nazionale del comparto scuola sia integrato da due rappresentanti designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome;**
- d) il Comitato di settore rinnovato **avrà il compito di avanzare proposte – da immettere nel primo atto di indirizzo successivo alla sua costituzione – di adeguamento della contrattazione del comparto al nuovo assetto istituzionale, in ordine all’introduzione di un livello regionale di contrattazione integrativa alle materie di competenza di questo livello** e all’inclusione nella delegazione trattante per la parte pubblica del dirigente regionale competente **nonché in ordine al procedimento disciplinare;**

#### **D) organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema formativo**

È necessario ed urgente progettare e realizzare **un sistema unitario di raccolta dei dati, a partire dai livelli regionali e quale sistema integrato degli stessi, che ne consenta l’accesso e l’utilizzo da parte di tutti i protagonisti istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali e istituzioni scolastiche)** e che preveda anche la loro partecipazione nella predisposizione dei criteri che lo governano.

#### **E) attuazione della sperimentazione di cui all’articolo 2, commi 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008)**

- a) l'emanazione dell'Atto di indirizzo ivi previsto, concordato a norma dell'articolo 8 della legge 131 del 2003, è subordinata all'osservanza delle seguenti condizioni:
1. la definizione degli interventi possibili per attuare i miglioramenti di sistema non delinea concretamente nuovi modelli organizzativi, di competenza regionale, ma, essenzialmente, individui obiettivi condivisi;
  2. gli ambiti territoriali provinciali siano indicati come preferibili, ma la valutazione dell'ambito ottimale sia rimessa alla valutazione regionale;
  3. l'organismo paritetico di coordinamento dell'attuazione di ogni singolo accordo sia istituito dall'accordo stesso, che preveda anche le modalità e le maggioranze con le quali l'organismo si esprime, ovvero sia individuato dall'Accordo tra gli organismi già operanti nella Regione;
  4. la programmazione espressa dagli organismi di cui al punto 3 individui al suo interno, anche un sistema di controlli in itinere che consenta di verificare in ogni stadio l'attuazione degli obiettivi;
  5. i nuovi modelli organizzativi regionali siano valutati secondo modalità paritetiche da Stato e Regioni in relazione agli obiettivi raggiunti, ai livelli di competenza degli alunni, ai costi sostenuti;
  6. le economie eventualmente realizzate possano essere utilizzate nella Regione che le ha prodotte senza che sia necessario prima ridurre gli stanziamenti e dopo riassegnarli.
- b) il metodo ispiratore dell'Atto di indirizzo, sul quale deve fare perno l'azione di tutti i protagonisti, è quello della leale collaborazione, in base al quale tutte le decisioni debbono comunque essere condivise e a tutti i soggetti deve essere garantita libertà quantomeno di sperimentazione di soluzioni proprie (siccome previsto dal Regolamento dell'autonomia), da ricondurre ad unità in sede nazionale, secondo criteri di flessibilità e di corrispondenza alle diverse situazioni territoriali;
- c) le Parti, inoltre, dovrebbero concordare che:
1. gli Accordi con le singole Regioni sono conclusi secondo una procedura omogenea, concordata in una successiva intesa, che consenta anche verifiche comparative dei risultati;
  2. gli Accordi individuano, a partire dalla ricognizione dell'esistente, Regione per Regione, gli obiettivi da raggiungere nel triennio per il miglioramento della gestione del sistema di istruzione (sia che questa faccia capo allo Stato che alle Autonomie) e per la valorizzazione delle esperienze maturate a livello locale, le economie realizzabili e le garanzie per la riallocazione di tali economie nella Regione che le ha realizzate;
  3. gli Accordi recepiscono un'apposita intesa, che sarà conclusa entro tre mesi dall'adozione dell'atto di indirizzo, relativa alla istituzione di un sistema unitario di raccolta, organizzazione e gestione dei dati, che consenta l'accesso e l'utilizzo degli stessi da parte di tutti i protagonisti istituzionali, ma preveda anche la loro partecipazione nella predisposizione dei criteri che lo governano. Nell'opera di realizzazione del sistema unitario l'intesa prevede che lo Stato e le Regioni mettono a disposizione i sistemi informatici da essi già organizzati e già funzionanti;
  4. ciascun Accordo prevede l'istituzione di un organismo paritetico di coordinamento dell'attuazione dell'atto di indirizzo, e ne stabilisce le modalità di funzionamento e le maggioranze con le quali l'organismo si esprime, fermo restando l'eguale peso di Stato, Regioni, Enti locali; in alternativa l'Accordo può individuare un organismo già operante nella Regione al quale affidare il coordinamento dell'attuazione dell'atto di indirizzo, ferma restando la disciplina regionale che ne regola il funzionamento.

5. gli accordi prevedono al loro interno, anche un sistema di controlli in itinere che consenta di verificare in ogni stadio l'attuazione degli obiettivi.

Non è senza significato la circostanza che la proposta di Intesa preveda espliciti e stringenti impegni anche circa i tempi di attuazione. Che vengono previsti entro la fine dell'anno 2010. Inoltre:

1. lo Stato si impegnava a realizzare la ricognizione delle norme generali e dei principi fondamentali e l'elaborazione dei criteri per i livelli essenziali entro il 31 dicembre 2009;
2. le Regioni si impegnavano ad approvare la normativa di organizzazione per la gestione del personale, secondo quanto prescritto dalla Corte Costituzionale, entro il 1° settembre 2009;

Ferma restando la data del 1° settembre 2009 per l'avvio dell'esercizio delle funzioni relative alla gestione del personale della scuola secondo quanto prescritto dalla Corte Costituzionale, i D.P.C.M. di completamento del trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle competenze loro attribuite dal D.Lgs. 112/1998 avrebbero dovuto essere adottati entro il mese di maggio 2009. Entro la medesima data doveva essere presentato il disegno di legge relativo al trasferimento delle altre funzioni non menzionate dal D.Lgs. 112/1998. Tali strumenti dovevano prevedere un'espressa clausola sospensiva del trasferimento nel caso le Regioni non avessero ancora adottato i necessari strumenti normativi.

Se l'Intesa fosse stata sottoscritta nei termini previsti Stato e Regioni avrebbero dovuto impegnarsi a verificarne congiuntamente i risultati conseguiti e lo stato di realizzazione degli obiettivi in essa indicati.

## **6- La legge delega (Legge n. 42 del 5 maggio 2009)**

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ridefinito i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, nel settore della finanza pubblica.

In tema di assetti finanziari pubblici, lo Stato ha legislazione esclusiva e competenza regolamentare in materia di sistema tributario e contabile dello Stato e di perequazione finanziaria (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.). Ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., rientrano invece tra le materie di legislazione concorrente, nelle quali allo Stato spetta esclusivamente l'enunciazione dei principi fondamentali della materia, l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Alle regioni ed agli enti locali è riconosciuta (art. 119 Cost.) autonomia di entrata e di spesa, che si sostanzia nell'attribuzione di risorse autonome derivanti da tributi ed entrate propri e da partecipazioni ai tributi erariali aventi ad oggetto, precisa la disposizione costituzionale, il gettito riferibile ai rispettivi territori. Tali risorse, integrate da un fondo perequativo per i territori con ridotta capacità fiscale, devono rivelarsi sufficienti a finanziare integralmente le funzioni degli enti in questione (art. 119, quarto comma, Cost.). Hanno invece natura aggiuntiva le risorse che lo Stato può destinare a regioni ed Enti locali per favorire lo sviluppo ed il riequilibrio economico e sociale e comunque per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni (art. 119, quinto comma, Cost.).

Il nuovo Titolo V sembra orientato, nei termini che verranno in seguito evidenziati, verso un modello di federalismo fiscale di tipo solidaristico e cooperativo, piuttosto che verso un modello marcatamente competitivo come quello statunitense, dove ciascun livello di Governo, dallo Stato federale fino alle amministrazioni locali, è libero di istituire tributi, individuando basi imponibili ed aliquote, senza dover rispettare parametri posti da fonti normative di grado superiore. Alla luce dell'articolo 119 Cost., non deve tuttavia ritenersi preclusa la possibilità di differenziazioni tra i sistemi tributari locali, che potrebbero tra l'altro determinare un certo grado di competizione fiscale.

La legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 103 del 6 maggio 2009 definisce le concrete modalità di attuazione del suddetto articolo 119 della Costituzione.

Per quanto riguarda l'istruzione assume un particolare rilievo quanto stabilito all'art. 8. In esso per quanto attiene la classificazione delle spese si deve rilevare che:

Il **comma 1, lettera a)**, indica i criteri per la classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa concorrente o residuale regionale, in funzione dell'individuazione della relativa forma di finanziamento.

Alla lettera a) sopraindicata vengono classificate le spese.

Al primo posto si collocano le spese inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (cd. spese essenziali) (lettera a), numero 1);

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale è indicata dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione quale competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La consolidata giurisprudenza della **Corte costituzionale** ha riconosciuto il carattere trasversale di tale competenza, nel senso che essa può incidere anche su ambiti materiali rimessi alla competenza concorrente o residuale delle Regioni, dal momento che «si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali.» (sentenze n. 371/2008 e n. 387/2007). Peraltro, tale titolo di legittimazione «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenze n. 181/2006 e 285/2005; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 423/2004, n. 16/2004; n. 282/2002).

Ne consegue che non sono inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, l'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005) o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni (sentenza n. 120 del 2005). Il suddetto art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., consente infatti una forte restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni al solo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa. (sentenza n. 387/2007).

Ai sensi del successivo comma 3, dell'art.8 sono comprese tra queste spese: le spese per la sanità e le spese per l'**assistenza**. Per quanto riguarda l'**istruzione**, sono indicate le spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge.

Il comma 2 dello stesso articolo precisa, **inoltre, che nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'Intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto per le spese inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni.**

Il riferimento all'intesa Stato-Regioni in realtà presenta qualche ambiguità in quanto la disposizione di legge potrebbe fare riferimento ad un'intesa già raggiunta in materia di istruzione (in tal caso avrebbe dovuto essere indicata puntualmente) o rinviare ad un'eventuale intesa da raggiungere in futuro. In realtà, come si visto dall'esame dei lavori della Conferenza delle Regioni, siamo in presenza proprio di questa seconda eventualità.

In ogni caso il disegno di legge della Lega ignora totalmente tale previsione perché persegue per via centralistica e legislativa la regolamentazione di materie che dovrebbero essere oggetto di tale Intesa. Ma per inciso, è appena il caso di rilevare che quasi tutto il progetto presente nell'Intesa è ignorato e violato. Basti rilevare un aspetto particolare ma significativo: l'assetto periferico dell'amministrazione scolastica delle regioni, competenza legislativa regionale, è regolato con legge dello Stato. Così pure gli organi collegiali territoriali che al pari di quelli scolastico (di competenza statale) sono regolati nella proposta di legge. Aboliti gli Uffici regionali ci si dimentica di attribuire rilevanti competenze. Ad esempio la gestione e i controlli sul sistema delle scuole paritarie e private ecc. ecc. Come si dice... il centralismo, il potere romano e la rilevante maggioranza parlamentare giocano brutti scherzi ai sedicenti federalisti!

Le altre spese classificate alla lettera a) riguardano quelle inerenti ai livelli **non essenziali** delle prestazioni (cd. spese "non essenziali) (**lettera a), numero 2**). (queste spese sono individuabili per esclusione, come quelle non riconducibili alle altre due categorie) e le spese **finanziate con contributi speciali**, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti previsti all'articolo 15 (**lettera a), numero 3**). (Tali spese sono dunque classificate non sulla base dell'oggetto ma sulla base della fonte di finanziamento).

Con riferimento all'istruzione, la norma sembrerebbe considerare riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni tutte le spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio e le spese per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalla normativa vigente.

*La norma potrebbe essere interpretata nel senso della previa necessità di determinare i livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito delle attività in materia di istruzione dai commi 2 e 3.*

Con riferimento alle spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni, non appare altresì chiaro se le spese espressamente comprese per l'istruzione esauriscano la categoria o non costituiscano piuttosto un contenuto minimo, ampliabile dal legislatore delegato.

Alla **lettera b)** del comma 1 del medesimo art.8 si stabiliscono i criteri per la determinazione, nella legislazione delegata, delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, Essa dovrà avvenire nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale. Per ciò che attiene alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la disposizione citata fa espresso riferimento alla "legge statale".

Da ciò dovrebbe desumersi che i decreti legislativi emanati in attuazione della delega prevista dalla legge n.42/2009 non potranno disporre in ordine a tale determinazione.

*Oswaldo Roman*