

# Verso il federalismo scolastico, con un passo più spedito e... in leale collaborazione

di Giovanni Faedi <sup>1</sup>

## L'Istruzione nel nuovo Titolo V

Nel testo originario della Costituzione la materia dell'Istruzione è definita come un compito eminentemente statale e alle autonomie locali vengono delegati la formazione professionale e l'assistenza scolastica, considerati ambiti secondari di intervento che poco interferiscono sulla gestione accentrata del sistema scolastico nazionale. La nascente Repubblica assegnava alla scuola il compito di formare una comune cittadinanza in un Paese che usciva impoverito e frammentato dalla guerra ed accedeva alla democrazia dopo una lunga dittatura. In quel contesto un sistema scolastico centralizzato con una salda guida statale si presentava come la miglior soluzione per assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema educativo e formare nei cittadini un comune senso di appartenenza e di identità nazionale.

Quel modello di scuola arriva al capolinea con la legge costituzionale n. 3 del 2001 che amplifica il ruolo e le responsabilità delle Regioni e degli enti locali e, nel contempo, garantisce l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il nuovo Titolo V riconosce pari dignità istituzionale a tutti gli enti costitutivi della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane e Stato) e inverte il criterio tradizionale di ripartizione delle competenze legislative, fissando le attribuzioni dello Stato e demandando tutto il resto alle Regioni. Lo Stato diventa il garante del principio di eguaglianza nella fruizione del diritto all'istruzione riservandosi la competenza legislativa relativa alle norme generali, ai principi fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. L'applicazione del principio di sussidiarietà attribuisce la funzione amministrativa al livello di governo più vicino ai cittadini e dunque in capo ai Comuni e, in via subordinata, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Le scuole nella loro autonomia garantita dalla Costituzione provvedono a fornire il servizio, assumendosi la responsabilità dell'iniziativa curricolare, organizzativa e didattica.

## Difficoltà e conflitti interpretativi

Il nuovo testo costituzionale non offre una risposta chiara e condivisa alle domande fondamentali su *chi fa cosa? e come deve essere fatto?* che costituiscono gli interrogativi di fondo in questa fase di transizione. La lettura del testo autorizza interpretazioni differenti riguardo la definizione delle materie, l'individuazione dei soggetti istituzionali che se ne devono occupare e il riparto effettivo delle competenze. Nel dibattito emergono concezioni diverse del federalismo scolastico, alcune più interessate ad ampliare la sfera delle autonomie locali ed altre più preoccupate di presidiare l'unitarietà del sistema nazionale per contenere i fenomeni di frammentazione e diversificazione territoriale ben presenti e consolidati nel panorama scolastico del nostro Paese.

Questa tensione fra la garanzia dell'unità nazionale e la salvaguardia delle autonomie locali porta a conflitti che sul piano della giurisprudenza sono sanabili dalla Corte costituzionale, mentre sul piano strutturale trovano nel nuovo testo costituzionale strumenti di "bilanciamento" quali i meccanismi della perequazione finanziaria, del principio di

---

<sup>1</sup> esperto di sistemi educativi, già dirigente del Settore Istruzione e dei Servizi scolastici ed educativi dei Comuni di Cesena e di Ancona.

sussidiarietà, del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali inadempienti e della definizione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni. Vengono istituiti la Commissione parlamentare per le questioni regionali con compiti consultivi e di indagine conoscitiva e, a livello regionale, i Consigli delle autonomie locali con una funzione di raccordo tra regione, province e comuni. Ad essi si affiancano tre organismi già presenti nella legislazione ordinaria, che costituiscono sedi di concertazione tra i diversi enti che compongono la Repubblica, in si danno pareri sugli atti statali che riguardano le autonomie locali e si promuovono e si sanciscono intese ed accordi. Ci riferiamo alla Conferenza Stato-Regioni, a quella Stato-Città e autonomie locali, e alla Conferenza Unificata che connette le autonomie locali e regionali ai rappresentanti del Governo nazionale.

Riguardo al metodo da adottarsi nelle relazioni tra gli enti, viene stabilito il principio della *leale collaborazione* che promuove la logica della cooperazione ritenuta più che mai necessaria per costruire un federalismo *solidale*. Termine quest'ultimo che nel dibattito politico non sempre riceve lo stesso significato.

### **Verso un nuovo modello di sistema dell'Istruzione**

Il nuovo assetto dell'Istruzione col Titolo V riformato rimanda ad un modello simile a quello sanitario, con sistemi regionali coordinati a livello unitario dallo Stato per garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini nella fruizione del diritto all'istruzione e con i Comuni e le Province che assumono una potestà di intervento superiore a quanto avviene nel comparto della Sanità. Ma nella realizzazione di questo nuovo modello le maggioranze politiche che si sono succedute negli ultimi otto anni non hanno dimostrato una particolare sollecitudine, continuando a comportarsi in tutti i settori, in particolare in quello dell'Istruzione, come se il testo costituzionale fosse ancora fermo al 1948. E ciò ha permesso ai Governi di incontrare meno vincoli "federalisti" nel procedere a riforme e a revisioni dell'assetto scolastico nazionale. Anche gli strumenti utilizzati danno il segno di un interventismo che non si è posto troppi problemi di correttezza procedurale. Pensiamo, ad esempio, ai due principali provvedimenti assunti nella corrente legislatura per riformare l'architettura del sistema d'istruzione e formazione: si tratta di due decreti legge (il 112/2008 e il 137/2008) e cioè di una tipologia di atto normativo che trova la sua giustificazione nel far fronte a situazioni imprevedibili, a casi di necessità ed urgenza. Ma ancora una volta, in questo come in altri frangenti, il decreto legge è diventata la via maestra per introdurre una revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, e a presentare novità di rilievo come le classi a 24 ore e il maestro unico.

Rimanendo sempre in tema di procedure, va sottolineato come la predisposizione del *Piano programmatico* degli interventi, stabilito in conversione del decreto 112, è stata realizzata dal Ministero dell'Istruzione di concerto con quello dell'Economia, con la Conferenza Unificata che è stata soltanto "sentita" e non coinvolta in una intesa. Anche in questo caso c'è da chiedersi quale fine abbia fatto la leale collaborazione tra gli enti, da tutti auspicata.

### **Le richieste di ANCI e UPI**

Questo problema della cooperazione interistituzionale viene particolarmente evidenziato dalle rappresentanze degli enti locali che chiedono di essere riconosciute, nei fatti e non solo nelle buone intenzioni, come soggetti politicamente attivi nel percorso di attuazione del federalismo scolastico. L'Associazione Nazionale Comuni Italiani e l'Unione delle Province d'Italia hanno mosso una serie di osservazioni alla bozza di Accordo assunta nella Conferenza Stato-Regioni sull'attuazione del Titolo V in materia d'Istruzione, ottenendo

recentemente che l'intesa venga portata e definita nella Conferenza Unificata in cui i Comuni e le Province siedono a pieno titolo accanto a Stato e Regioni (v. *allegato 1*).

L'ANCI e l'UPI rivendicano una posizione paritaria con gli altri enti nelle sedi di concertazione e sottolineano come una loro presenza politicamente attiva nella fase di definizione degli accordi in materia di Istruzione diventa oggi più importante ed urgente in seguito all'approvazione definitiva del disegno di legge sul *federalismo fiscale* che apre una serie di cantieri di lavoro per la messa a punto di criteri e strumenti di governo della comunità nazionale e delle sue articolazioni territoriali. La grande delega sul federalismo fiscale entrerà a regime nel 2016 e nel suo percorso attuativo incrocerà le problematiche specifiche dell'Istruzione, in particolare quelle relative alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (i LEP) e alla definizione e al riparto delle risorse in relazione alle funzioni attribuite.

Non sarà un percorso agevole quello del federalismo fiscale perché dovrà essere riempito di contenuti di non facile definizione e condivisione, tanto sul piano tecnico (pensiamo al calcolo del costo standard delle prestazioni sociali e dell'istruzione in relazione ai LEP) quanto su quello politico (e il riferimento è soprattutto alla valutazione dei fabbisogni, alla ripartizione delle risorse e alle procedure di perequazione solidale). Le domande di fondo continuano ad essere: *chi fa cosa? quando deve essere fatto? quanto costa farlo?*

### **Lo snodo rappresentato dai livelli essenziali delle prestazioni**

L'attuazione del federalismo scolastico può partire col piede giusto se vengono favoriti l'apporto e la leale collaborazione dei diversi attori istituzionali della Repubblica. Un tema di confronto e di comune elaborazione è rappresentato dalla definizione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali che vanno garantiti, secondo determinati standard di prestazione, a tutti i cittadini in ogni parte del Paese. Si tratta di un'operazione che costituisce uno snodo fondamentale del percorso federalista. I livelli essenziali dovranno infatti rappresentare gli standard (cioè le specifiche modalità) di erogazione delle prestazioni derivanti dal funzionamento e dall'assetto organizzativo delle istituzioni scolastiche e formative. L'oggetto dei LEP riguarderà i requisiti soggettivi di accesso alle scuole, le modalità della formazione e del reclutamento del personale insegnante, le linee portanti degli ordinamenti scolastici e dei cicli di studio, la disciplina degli esami e i meccanismi di valutazione periodica degli alunni, i parametri per la formazione delle classi e per la programmazione della rete scolastica, la partecipazione di alunni e genitori, i profili essenziali per l'integrazione degli alunni disabili o in difficoltà, ed altri aspetti che potrebbero ben comparire nell'indice di una buona Carta del servizio, che ogni scuola sarebbe tenuta a presentare e a rispettare.

I LEP costituiscono pertanto la base di riferimento per ogni provvedimento che ridisegni od aggiorni il sistema dell'offerta d'istruzione, e nel contempo definisca le competenze e le risorse necessarie. A questo proposito ANCI e UPI chiedono *“di concorrere insieme a Regioni e Stato nella individuazione dei livelli essenziali nella fase della definizione delle prestazioni e della loro esigibilità, individuando le parti di finanziamento e i compiti dei diversi soggetti coinvolti a garantirli”*. La richiesta è che i LEP siano *“individuati d'intesa con gli enti locali in sede di Conferenza Unificata”*, e *“parallelamente al trasferimento di competenze”* siano *“assicurate le risorse economiche per farvi fronte”* con un *“criterio di ripartizione delle risorse che dovrà essere concertato con le autonomie locali nel pieno rispetto della loro titolarità istituzionale”*. Su questo punto l'ANCI e l'UPI affermano *“che l'esercizio delle funzioni trasferite”* dovrà avvenire *“successivamente all'assegnazione delle risorse umane strumentali ed economiche”*.

Prima i LEP, dunque, e poi la definizione di *chi fa cosa* e *con quali risorse*: questo è ciò che ci si aspetta in un percorso in cui i diversi attori cooperano per l'attuazione del

federalismo. Ma le cose non procedono in questo modo, perché i livelli essenziali trovano già una loro progressiva caratterizzazione nelle revisioni in atto del sistema dell'istruzione avviate dal Governo con i decreti legge citati. Ciò riduce di fatto il ruolo degli enti locali nell'interlocuzione con lo Stato sul modello di scuola che si vuole costruire, sulle performance attese, sugli standard organizzativi e di contenuto da garantire e sulle risorse necessarie per assicurarli in ogni contrada del Paese.

### **Il problema delle risorse in relazione alle funzioni da svolgere**

Il problema della definizione e del riparto delle risorse per le funzioni legate all'Istruzione e, più in generale, alla fruizione di tutti i diritti civili e sociali, è la questione centrale nel percorso di attuazione del federalismo fiscale. Una questione che risulta particolarmente critica e dirimente in questa difficile congiuntura per le casse dello Stato e delle autonomie locali

Con la delega approvata il 5 maggio scorso *in materia di federalismo fiscale*, si dovranno ora elaborare le procedure per calcolare il *costo standard* delle prestazioni e per valutare il fabbisogno necessario al finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali attribuite agli enti territoriali. E questi ultimi dovranno finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite con le risorse derivanti dalle entrate e dai tributi propri, dalla compartecipazione al gettito e dalla eventuale partecipazione al fondo perequativo istituito per le realtà con minor capacità contributiva.

ANCI e UPI sottolineano come la caratterizzazione del futuro assetto derivante dal federalismo fiscale costituisce un'occasione per rivedere in termini di efficacia la distribuzione di competenze tra i vari soggetti che insieme governano l'istruzione. Vi sono delle attribuzioni, pensiamo, una fra tutte, alle famose "spese varie d'ufficio" delle scuole che sono poste in carico agli enti locali, e che andrebbero invece ripartite diversamente tenendo conto del principio di responsabilità nell'uso delle risorse e della rendicontabilità del loro impiego. Gli enti locali continuano infatti ad assumersi oneri che provengono da una loro vecchia tradizione "servente" nei confronti della scuola, oggi superata perchè non corrisponde più alle funzioni generali di programmazione dell'offerta formativa e di sostegno alla qualità dell'istruzione assegnata a Comuni (v. *allegato 2*) e Province. Per procedere in questa direzione, l'ANCI e l'UPI chiedono che venga rafforzata l'autonomia delle istituzioni scolastiche affinché esse possano ampliare la loro sfera decisionale sulle rispettive modalità organizzative e di funzionamento e riescano in tal modo ad assumere un ruolo più attivo e di maggior responsabilità nel rapporto con le autonomie locali e nella costruzione di reti ed offerte formative sempre più efficaci e vicine alle realtà territoriali. Questa è una prospettiva che richiede tanto alle scuole quanto alle amministrazioni locali di recuperare il senso profondo del federalismo, che vuole avvicinare i decisori al territorio e alla cittadinanza e costruire nei servizi pubblici una rinnovata cultura della responsabilità e dell'organizzazione orientata alla governance e alle politiche attive, piuttosto che alla "amministrazione" degli uffici nel rispetto formale delle norme.

### **Il rapporto con le Regioni**

L'ANCI e l'UPI hanno rivendicato ed ottenuto, nella bozza di Accordo tra Stato e autonomie locali, una maggior presenza dei Comuni e delle Province nella elaborazione degli atti legislativi e normativi delle Regioni e nella verifica dei loro esiti operativi riguardo soprattutto la programmazione dell'offerta di istruzione e formazione e l'organizzazione della rete scolastica sul territorio regionale, i criteri di assegnazione del personale e delle risorse strumentali ed economiche alle scuole, gli interventi per il diritto allo studio e, più in generale, le funzioni di indirizzo rispetto alle materie di competenza degli enti locali.

Alle Regioni viene chiesto di legiferare nelle materie di competenza per fornire punti di riferimento e ridurre l'incertezza su compiti, funzioni e risorse dei diversi attori locali nella nuova governance del sistema d'istruzione e di formazione. Particolare attenzione viene posta alla possibilità di sperimentare nelle singole regioni, sulla base di intese con lo Stato e gli enti locali, soluzioni proprie in un quadro nazionale di riferimento, secondo criteri di flessibilità e di corrispondenza alle diverse situazioni territoriali. Su questo aspetto si possono fare molte previsioni, ma di certo la possibilità di sperimentare valorizzerà le capacità di governo delle autonomie locali che già da tempo risultano più attrezzate ed efficienti nel sostenere la qualità dei propri sistemi formativi e che manifesteranno una propensione ad elevare, mediante proprie risorse, i livelli di prestazione offerti ai loro cittadini oltre gli standard "essenziali" indicati in sede nazionale.

### **Uno o tanti sistemi dell'istruzione e della formazione?**

Diversi sono gli elementi che portano a chiederci se il nuovo assetto autonomistico della scuola aumenterà le difformità territoriali; se avremo profili di funzionamento e risultati differenti nelle varie regioni; se saranno sufficienti i fondi perequativi per compensare le realtà più svantaggiate.

Non è e non sarà solo un problema di soldi, che un federalismo fiscale attento alla sorte degli ultimi della classe potrà mettere a disposizione. C'è un deficit di progettualità e di managerialità che le pubbliche amministrazioni - siano esse Regioni, enti locali o istituti scolastici - esibiscono nelle realtà più arretrate. Si tratta di situazioni non facili da recuperare perché prodotte in contesti segnati da carenze politico-amministrative nell'offerta dei servizi educativi e per la scuola e caratterizzati da scarsa competenza nella gestione degli istituti, in comunità che sovente presentano bassi profili di senso civico e di capitale sociale, con un welfare locale debole ed arretrato. In tali contesti, per differenti vie ma con risultati analoghi, si determina un mix di inefficienze e negligenze che rafforzano le rigidità tipiche di un sistema scolastico e lo portano ad ingessarsi in una ritualità operativa di basso profilo, refrattaria al cambiamento e ad ogni seria verifica e valutazione. Per uscirne non vi sono ricette preconfezionate: ogni realtà regionale e locale richiede una sua specifica miscela di alleanze politiche e tecniche attorno alle ragioni del cambiamento. E per cambiare vanno riprese ed attualizzate le motivazioni di fondo della riforma autonomistica del sistema italiano e dei suoi apparati istituzionali ed amministrativi. Una riforma avviata negli anni Novanta per modernizzare il Paese ed adeguarlo alle tendenze del quadro europeo in cui si affermavano politiche di decentramento territoriale, con lo scopo di avvicinare il livello delle scelte e degli interventi alle comunità e ai loro bisogni e ridare efficacia e legittimazione all'azione politica e amministrativa, responsabilizzando i governanti (e quanti svolgono un servizio pubblico) rispetto alle loro scelte e ai risultati conseguiti. Una riforma che prospettava una nuova cultura di governo e dell'organizzazione capace di rispondere della qualità e dell'economicità dei servizi pubblici offerti, che oggi chiede di essere portata a compimento e di dare i frutti promessi anche nel comparto dell'Istruzione.

### **Governance del sistema e cooperazione**

Il federalismo che ci aspetta richiede un cambio di passo nel modo di far scuola e di fare amministrazione pubblica, che presti più cura ed attenzione alle condizioni e ai processi che fanno la qualità delle offerte formative in un gioco delle parti aperto al confronto e alla condivisione di obiettivi e risorse. L'esperienza ci insegna che la governance del sistema scuola, soprattutto a livello locale, ha nell'azione cooperativa e nell'integrazione il suo punto di forza, ma anche il suo punto di debolezza, specialmente quando i diversi attori rivendicano la propria autonomia e perseguono interessi e progetti diversi che ne rendono

problematica la mediazione. L'azione cooperativa è spesso un processo sociale conflittuale, di confronto tra diversi punti di vista e strategie, il quale può portare anche a decisioni deboli che producono gestioni insoddisfacenti del sistema, con compromessi ed accordi opportunistici che lasciano le cose come stanno ed aumentano i divari qualitativi tra le diverse realtà scolastiche.

Le esperienze realizzate in diversi contesti locali ci insegnano che alla base delle buone intese c'è sempre un impegno dei diversi attori a ricercare elementi di condivisione, rinunciando ad un'affermazione unilaterale dei propri interessi e strategie. E ci indicano come il buon governo dei servizi e delle loro reti territoriali si fonda sulla *capacità di apprendere* che rappresenta per le organizzazioni pubbliche (per le amministrazioni locali, per gli istituti scolastici, per gli uffici del Ministero) la sfida più importante sulla via delle riforme, le quali comportano un cambiamento e non un mero adempimento.

### *Allegato 1*

## **I termini principali della bozza di Accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province e i Comuni riguardo l'attuazione del Titolo V, parte II, della Costituzione per quanto attiene alla materia dell'Istruzione**

Dopo alcuni anni di stasi, il percorso di definizione del nuovo assetto autonomistico del sistema dell'istruzione e della formazione è ripreso alla fine del 2006 con l'approvazione del cosiddetto *Master plan* da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Si tratta del documento che rappresenta la base del lavoro di predisposizione degli interventi per l'attuazione operativa del Titolo V della Costituzione nel settore dell'Istruzione, che ora è all'attenzione della Conferenza Stato-Regioni. I lavori di quest'ultima hanno prodotto la bozza di Accordo che ora conosciamo nella sua ultima versione del 6 maggio 2009, la quale raccoglie buona parte delle osservazioni mosse congiuntamente dall'ANCI e dall'UPI in sede tecnica.

Nella premessa di questa bozza di Accordo si sottolinea la finalità della ricomposizione delle funzioni e del coordinamento dei poteri e degli strumenti dei diversi enti per realizzare il fine comune del governo del sistema formativo, in modo da garantire l'unitarietà del sistema nazionale d'istruzione e formazione e migliorarne la qualità. Questa finalità rappresenta un dovere giuridico e un vincolo istituzionale, che deriva direttamente dai principi fondamentali della Costituzione e che richiede a tutti gli attori (Scuole Autonome, Comuni, Province, Regioni e Stato) un impegno per la realizzazione di obiettivi unitari, condivisi e verificati in relazione al loro effettivo raggiungimento, seguendo il metodo della leale collaborazione. Su questo aspetto della cooperazione tra i diversi enti e del principio della leale collaborazione, è stata accolta la proposta dell'ANCI e dell'UPI di un Accordo che includa anche Comuni e Province in quanto soggetti istituzionali previsti nel Titolo V ed agenti attivi della governance del sistema formativo territoriale. E nella nuova stesura della bozza si è convenuto che l'attuazione dell'Accordo venga monitorata da un apposito gruppo costituito in sede di Conferenza Unificata.

Qui di seguito vengono riportate le parti principali della bozza di Accordo che, alla data del 6 maggio 2009, è stata inviata per un ulteriore incontro tecnico con l'ANCI, l'UPI, le Regioni e Province autonome, prima di procedere al passaggio definitivo in Conferenza Unificata. In corsivo vengono richiamate le parti originali del testo, tra parentesi gli emendamenti di ANCI e UPI non ancora accolti.

Gli obiettivi posti alla base dell'Accordo, che impegnano *Stato, Regioni, Province e Comuni* sono i seguenti:

- *“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 la attuazione della sperimentazione di nuovi modelli organizzativi.”*

E l'Accordo riguarda i seguenti *ambiti e oggetti*:

- A) *“individuazione degli ambiti della funzione normativa regionale e statale;*
- B) *conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali nelle materie dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale;*
- C) *trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie;*
- 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) *sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, sulla base dei principi e dei criteri stabiliti dalle leggi n. 244/2007 e n. 133/2008.”*

Rispetto al punto A) dell'Accordo, le Parti individuano *gli ambiti della funzione normativa regionale e statale* nel modo seguente:

- 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 d'istruzione e sistema di istruzione e formazione professionale);*
  3. *valutazione degli apprendimenti;*
  4. *carriera degli studenti*
  5. *obbligo d'istruzione; esami di stato e condizioni, regole e procedure per il rilascio dei titoli di studio;*
  6. *criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica;*
  7. *monitoraggio e valutazione del sistema di istruzione;*
  8. *regole di reciproco riconoscimento dei titoli di studio all'interno dell'Unione europea e con i Paesi extracomunitari;*
  9. *modalità di esercizio delle funzioni di verifica e controllo sul raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni in relazione al servizio erogato per l'istruzione e formazione professionale;*
  10. *criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e A.T.A.*
  11. *modalità di esercizio del potere sostitutivo;*
  12. *diritti ed obblighi delle scuole non statali e paritarie ai sensi della legge n. 62/2000.**(ANCI e UPI chiedono di inserire tra le norme generali anche i “criteri di massima di distribuzione del personale e delle risorse”).*

b) *I principi fondamentali sono determinati in modo da garantire soprattutto:*

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 disabilità e da diverse origini etniche e culturali;*
6. *azioni positive per compensare svantaggi ambientali e territoriali, con particolare riferimento alle zone montane e alle piccole isole (ANCI e UPI chiedono di inserire i "piccoli Comuni")*
7. *diritto all'apprendimento lungo tutto il corso della vita.*
8. *requisiti minimi per il funzionamento degli istituti scolastici.*

c) *I livelli essenziali delle prestazioni sono individuati prevedendo, comunque, il coinvolgimento degli Enti locali (ANCI e UPI chiedono che i LEP siano individuati "d'intesa con gli Enti Locali in sede di Conferenza Unificata"):*

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

*In particolare le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa, assicurano il rispetto degli ambiti di competenza amministrativa già attribuiti agli Enti locali dal D.lgs n. 112/1998."*

In relazione al conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali - al punto B dell'Accordo - ANCI e UPI propongono (la "istituzione di un Tavolo Regione-Autonomie locali che annualmente raccordi gli esiti del dimensionamento e la necessità di personale conseguente, nel rispetto dell'autonomia delle scuole").

Sul trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie - al punto C - l'Accordo prevede tra l'altro che "Il personale dirigente, docente e A.T.A. della scuola resta alla dipendenza organica dello Stato, con stato giuridico e trattamento economico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto e - sulla base di questa - dalla contrattazione integrativa. Le Regioni, nell'ambito delle dotazioni organiche assegnate, provvedono alla programmazione e alla distribuzione territoriale, interloquendo con gli Enti locali e con le associazioni regionali rappresentative degli stessi sugli esiti del dimensionamento nelle forme determinate dalle leggi regionali"

Riguardo alla sperimentazione di nuovi modelli organizzativi - al punto E dell'Accordo - si stabilisce che "il Ministero dell'Istruzione d'intesa con il Ministero dell'Economie e Finanze, sottoscrive specifiche intese con le Regioni e gli Enti Locali per sperimentare nuovi modelli organizzativi volti ad innalzare la qualità del servizio di istruzione ed accrescere efficienza ed efficacia della spesa".

Rispetto ai tempi di attuazione:

1. *"Le Parti si impegnano a dare attuazione al presente Accordo entro il 31 dicembre 2011.*
2. *Il Governo si impegna a presentare entro il 31 dicembre 2009 un disegno di legge di riassetto della normativa statale in materia di istruzione alla luce dell'articolo 117 della Costituzione, contenente la ricognizione delle norme generali, dei principi fondamentali e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.*



3. *Le Regioni si impegnano ad approvare la normativa di organizzazione per la gestione del personale, nel rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto scuola entro il 1° settembre 2010.*
4. *Ferma restando la data del 1° settembre 2010 per l'avvio dell'esercizio delle funzioni relative alla gestione del personale della scuola, i DD.P.C.M. di cui al paragrafo B), lettera a), sono adottati entro 30 giugno 2010. Tali strumenti prevedono una espressa clausola sospensiva del trasferimento nel caso le Regioni non abbiano ancora adottato i necessari strumenti normativi.*
5. *L'esercizio delle funzioni trasferite avviene contestualmente all'assegnazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie."*

**G.F.**

## ***Allegato 2***

### **L'attuale ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni e Comuni**

In questa fase di attesa per l'attuazione del nuovo Titolo V in materia d'Istruzione, la ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni e Comuni continua a far riferimento alle disposizioni del cosiddetto federalismo amministrativo, emanate in applicazione della legge n. 59 del 1997, del decreto legislativo n. 112 del 1998 e delle altre disposizioni vigenti in materia.

In particolare il decreto 112 stabilisce le funzioni riservate alla competenza dello Stato e quelle delegate alle Regioni ed attribuite a Province e Comuni, fatte salve le prerogative delle istituzioni scolastiche autonome.

Alle Regioni viene delegata la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; la programmazione della rete scolastica; la determinazione del calendario scolastico; il finanziamento delle scuole non statali e le iniziative di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

Alle Province, per quanto riguarda l'istruzione superiore, e ai Comuni, per gli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni assegnate riguardano l'istituzione, aggregazione, fusione e soppressione di scuole; la redazione dei piani di organizzazione della rete scolastica; i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni disabili o in situazione di svantaggio; il piano di utilizzazione degli edifici e delle attrezzature d'intesa con le scuole; la sospensione delle lezioni in casi gravi ed urgenti; la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali delle scuole del territorio; le iniziative di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

Inoltre ai Comuni è assegnato l'esercizio, d'intesa con le istituzioni scolastiche, delle attività di istruzione ed educazione degli adulti; degli interventi di orientamento scolastico e professionale; delle azioni tese a promuovere le pari opportunità di istruzione; delle attività di supporto per la continuità fra i diversi gradi e ordini di scuola; degli interventi integrati per la prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute; degli interventi perequativi.

Oltre le funzioni amministrative, ai Comuni compete un ruolo importante di collaborazione con le scuole per la formulazione di un POF aderente alle esigenze e alle peculiarità del territorio e dell'utenza e per i servizi di supporto e formativi che l'ente locale può mettere a disposizione per la programmazione ed attuazione dell'offerta formativa.

Su questo ultimo aspetto la presenza e l'impegno dei Comuni risultano molto diversificati sul territorio nazionale, con realtà locali e regionali all'avanguardia nella interlocuzione con le scuole, nella promozione delle reti cittadine e nel sostegno alla qualificazione delle offerte formative locali e con situazioni, invece, in cui le istituzioni scolastiche faticano ad impostare e consolidare collaborazioni ed intese con l'ente locale. Questi divari si sono determinati nel tempo nell'ambito di un sistema scolastico centralizzato che nelle sue buone intenzioni puntava a garantire l'unitarietà delle prestazioni sull'intero territorio nazionale. I diversi profili qualitativi e quantitativi assunti dal sistema formativo lungo l'intera Penisola rappresentano una eredità difficile e contraddittoria per il federalismo scolastico in costruzione. Una eredità che non avrà soluzione nei suoi aspetti più problematici con la semplice attribuzione di risorse aggiuntive alle realtà locali più arretrate, nell'ambito della perequazione che verrà assicurata dal nuovo federalismo. Non è soltanto un problema di soldi: c'è una questione che ha a che fare con uno scadente livello di *imprenditorialità pubblica*, che in diversi contesti tanto le scuole quanto le amministrazioni locali presentano nella gestione dei processi e delle strutture formative e scolastiche.

G.F.

## **Il federalismo fiscale, l'istruzione e gli enti territoriali** **di Massimo Nutini <sup>2</sup>**

### **La legge delega in materia di federalismo fiscale**

La legge 5 maggio 2009, n. 42 (pubblicata sulla G.U. 6 maggio 2009, n. 103 e quindi in vigore dal 21 maggio 2009) ha definito la "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*".

Con l'attuazione di tale legge e, in particolare, con dei conseguenti provvedimenti delegati si dovrà realizzare quanto indicato dal nuovo testo del Titolo V della Costituzione che assegna "*autonomia finanziaria di entrata e di spesa*" agli enti territoriali (Comuni, le Province, le Città metropolitane e Regioni), prevedendo che gli stessi "*stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri*" secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché "*dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*".

Con i provvedimenti delegati dovrà, inoltre, essere istituito "*un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*".

Le risorse derivanti dalle entrate e tributi propri, dalla compartecipazione al gettito e dalla eventuale partecipazione al fondo perequativo dovranno consentire "*ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*".

La legge delega, nell'attuare il dettato Costituzionale, introduce due importanti elementi: da un lato, stabilisce il coordinamento dei centri di spesa con i centri di prelievo, che comporterà una maggiore responsabilità da parte degli enti nel gestire le risorse e, dall'altro, prevede il graduale passaggio dal metodo della quantificazione dei costi basato sulla "*spesa storica*", e cioè sulla continuità dei livelli di spesa raggiunti negli anni precedenti, ad un metodo basato sulla "*spesa standard*", e cioè sul fabbisogno standard per

---

<sup>2</sup> dirigente del Comune di Prato

il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (L.E.P.), di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

Per l'attuazione completa del federalismo fiscale potranno essere necessari fino a sette anni: i decreti delegati dovranno essere adottati, infatti, entro due anni dall'entrata in vigore della legge e sarà loro compito definire, tra l'altro, regole, tempi e modalità di una fase transitoria della durata di cinque anni, che dovrà garantire il superamento del criterio della spesa storica, sia per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali sia per le altre spese.

### **Il federalismo fiscale, il Titolo V e l'istruzione**

L'attuazione del federalismo fiscale non sarà cosa facile e particolarmente complessa appare la definizione delle competenze e delle risorse in materia d'istruzione.

Sicuramente, l'adozione dei provvedimenti di revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei vari ordini scolastici (adottati e in via di adozione, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 133/2008), operata antecedentemente alla definizione, concordata tra Stato ed enti territoriali, dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione (in attuazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera "m", della Costituzione) e della adozione del decreto delegato in materia di individuazione, riordino e disciplina delle funzioni fondamentali degli enti locali (in attuazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera "p", della Costituzione), rappresenterà un ostacolo ad un sereno e proficuo confronto a livello interistituzionale.

Nei decreti delegati dal D.L. 112/2008, infatti, già si definiscono entità e modalità per alcuni parametri qualitativi e quantitativi che incidono sui livelli delle prestazioni, senza che ci sia stata, precedentemente, una condivisione del quadro complessivo dei parametri da utilizzare e dei relativi indicatori, senza aver discusso della ripartizione delle competenze e del relativo finanziamento.

Regioni, Province e Comuni, sostengono che l'attuazione del Titolo V ed in particolare la nuova ripartizione di poteri e risorse tra i diversi livelli di governo, prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale, debba essere un'occasione per rivisitare, in termini di efficacia ed efficienza, anche la suddivisione di compiti e di funzioni in materia di istruzione, tra i diversi livelli di governo coinvolti.

Di conseguenza, per una piena attuazione del Titolo V della Costituzione, gli schemi dei decreti attuativi del federalismo fiscale dovranno individuare le modalità di finanziamento delle funzioni degli enti locali (relativamente alla programmazione, organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici) in modo coerente con il disegno legge in materia di organi e funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province.

Sempre a parere degli enti locali, infine, il riordino delle funzioni in materia d'istruzione potrà rappresentare una proficua occasione per la ricollocazione di alcuni minuti compiti amministrativi delle scuole (spese per utenze, cancelleria e stampati, spese varie d'ufficio, manutenzione ordinaria dei beni mobili, etc.) che appaiono anacronisticamente residuati in capo ai comuni e alle province (derivanti da normative la cui origine è rintracciabile nei testi unici dell'istruzione dei primi decenni del secolo scorso, come il Regio Decreto 30 aprile 1924, n. 965 ed il Regio Decreto 5 febbraio 1928, n. 577) che potrebbero essere gestiti, con maggiore efficienza ed efficacia, dagli istituti scolastici autonomi, a favore dei quali dovrebbero essere dislocate le relative risorse.

## **I costi standard e i livelli essenziali delle prestazioni**

Uno dei decreti delegati dalla legge sul federalismo fiscale dovrà provvedere alla determinazione del costo e del fabbisogno standard, quale indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica, in relazione anche all'esercizio delle funzioni riconducibili alla materia dell'Istruzione.

I costi standard rappresentano il prezzo ritenuto mediamente congruo per lo svolgimento di un servizio o di una prestazione, sul quale devono essere parametrare e poi erogate, tenuto conto del fabbisogno standard, le risorse finanziarie necessarie per soddisfarlo. Si tratta di un metodo di valutazione inedito per le pubbliche amministrazioni che devono garantire l'esigibilità di diritti sociali quali la salute, l'assistenza e, nel nostro caso, l'istruzione; un metodo di calcolo che ha lo scopo di riequilibrare il "*costo di produzione*" delle prestazioni e dei servizi.

Ma per stabilire i costi standard è necessario che preliminarmente vengano individuati gli obiettivi dei servizi sulla cui base devono poi essere determinate le risorse occorrenti per garantire la corretta erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e per l'esercizio delle funzioni attribuite alle Province e ai Comuni.

La definizione dei livelli essenziali per la materia dell'Istruzione si presenta più complessa che in altri comparti per la varietà e le caratteristiche intrinseche delle prestazioni ed anche perché non vi sono state esperienze in proposito come invece è avvenuto, ad esempio, nell'ambito dell'assistenza e della sanità.

L'Anci e l'Upi hanno presentato, al proposito, un documento comune nel quale affermano che "*Comuni e Province dovranno essere coinvolti nell'esplicitazione dei livelli essenziali sia nella fase della definizione delle prestazioni e della loro esigibilità, sia nella fase di individuazione delle parti di finanziamento e di compiti attribuite ai diversi soggetti. Il criterio di ripartizione delle risorse dovrà essere concertato con le autonomie locali nel pieno rispetto della loro titolarità istituzionale*"

## **Intervista con Daniela Polenghi, assessore alle Politiche Educative del Comune di Cremona e membro del Direttivo Nazionale ANCI**

*Sono passati ormai otto anni dalla legge di modifica del Titolo V della Costituzione e il processo di attuazione del federalismo scolastico tarda a produrre risultati concreti, lasciando il sistema formativo in una situazione di stallo.*

Siamo nel mezzo di una lunga rivoluzione istituzionale che sta coinvolgendo il sistema educativo italiano in profondità, che ha prodotto alcuni effetti importanti ma non ha ancora risolto le questioni sostanziali del "*chi fa e che cosa*" e con quali risorse ed attribuzioni di competenza. La scuola, al di là dei discorsi di rito, passa al centro dell'attenzione dei diversi organi che compongono la Repubblica quando diventa oggetto di tagli ed economie di spesa, per far cassa e recuperare risorse. Va però detto che negli ultimi due anni il percorso di definizione del federalismo scolastico ha ripreso slancio. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato il Master plan delle azioni che rappresenta la base del lavoro di predisposizione degli interventi per l'attuazione operativa del Titolo V della Costituzione nel settore dell'istruzione, che ora è all'attenzione della Conferenza Stato-Regioni. Nel frattempo alcune regioni, tra cui la Lombardia di cui fa parte il mio comune, hanno emanato leggi quadro sull'istruzione e sull'istruzione e la

formazione professionale, per dare sostanza alle attribuzioni di competenza ed anche con l'obiettivo di puntare ad una loro estensione rispetto al decreto 112 del 1998 il quale, ancor prima della modifica del Titolo V, ha definito molti aspetti importanti della devoluzione alle autonomie locali dei compiti precedentemente svolti dallo Stato. In questa direzione va il recente accordo tra la Regione Lombardia e il MIUR sul passaggio di fatto alla competenza regionale degli istituti di formazione professionale.

*Qual è la posizione dei comuni rispetto alla proposta di accordo fra Stato, Regioni e Province autonome rispetto all'attuazione del Titolo V in materia di istruzione?*

I comuni richiedono una presenza politicamente forte nelle vicende che riguardano l'istruzione. Purtroppo in questo momento il confronto si sta svolgendo nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e non della Conferenza Unificata in cui gli enti locali sono rappresentati. In tal modo si rischia di tagliar fuori dalla predisposizione dell'intesa i comuni, le province e le autonomie scolastiche che costituiscono i principali attori del sistema formativo nel rapporto con l'utenza e col territorio. Questo è un punto nodale su cui l'Associazione Nazionale Comuni Italiani in accordo con l'Unione delle Province d'Italia si è espressa chiaramente, rivendicando un ruolo politico e non semplicemente consultivo nella definizione dei principali passaggi del percorso federalista. La richiesta è di spostare il confronto dalla Conferenza Stato-Regioni a quella Unificata, perché le rappresentanze dei comuni e delle province non vogliono essere soltanto "sentite", ma chiedono di sedere al tavolo delle decisioni in una posizione paritaria con le altre componenti. I comuni intendono essere soggetti attivi della costruzione del nuovo sistema dell'istruzione, per ridurre l'incertezza normativa presente da troppo tempo, per chiarire le competenze dei diversi attori, per definire le risorse e rinnovare l'impegno che da anni li vede in prima fila nel sostenere il diritto allo studio e la progettualità delle scuole. A questo proposito abbiamo a disposizione i dati relativi al 2006 che ci dicono quanto i comuni italiani hanno messo in campo, come spesa corrente, nelle funzioni di istruzione pubblica, scuola dell'infanzia, istruzione elementare, istruzione media, assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi per il diritto allo studio: si tratta di 4 miliardi e 680 milioni di euro che vanno aggiunti al miliardo e 597 milioni di euro in conto capitale per l'edilizia scolastica. E' una somma che corrisponde più o meno al taglio degli 8 miliardi di euro sulla scuola pubblica. Tutto questo è paradossale ed avvilente: da un lato i comuni investono e dall'altro lo Stato taglia. In tante città il sostegno che i comuni riservano alla scuola va al di là dei compiti definiti dalle leggi nazionali e regionali. Pensiamo all'impegno dei comuni per assicurare l'assistenza alla persona agli alunni disabili che sono presenti a scuola per 24 o 30 ore la settimana e dispongono dell'insegnante di sostegno per 4 o 5 ore al massimo e, nei casi più gravi, per 12 ore la settimana. Chiediamoci cosa ne sarebbe, senza il sostegno dei comuni, del diritto allo studio dei bambini disabili o dell'integrazione degli alunni di famiglie straniere od ancora dei tanti progetti che prevedono il coinvolgimento nella realizzazione delle attività didattiche della realtà locale e delle sue strutture sociali, culturali ed economiche. E senza le scuole comunali dell'infanzia come sarebbe possibile garantire la generalizzazione del servizio per i bambini dai tre ai sei anni sull'intero territorio nazionale?

*I comuni svolgono un ruolo fondamentale per il buon funzionamento della scuola di base, che spesso non viene loro riconosciuto.*

Non c'è dubbio e va ribadito che l'impegno dei comuni costituisce a pieno titolo una forma di sussidiarietà indispensabile per rendere esigibile la scuola dell'obbligo. Con la modifica del Titolo V si ridefiniscono ruoli e funzioni, e per non cadere in una situazione confusa e

ingestibile è necessario che vengano da subito stabilite con chiarezza le fonti del finanziamento. Riguardo a questo aspetto fondamentale del percorso federalista, i comuni non accetteranno deleghe in assenza di finanziamenti certi. Questa è una posizione presente in tutti i documenti che l'ANCI ha prodotto rispetto alle diverse proposte in campo, fra cui la più importante ed operativa è rappresentata dalla bozza di accordo elaborata nella Conferenza Stato-Regioni sull'attuazione della modifica del Titolo V in materia di istruzione. In questo momento ogni riforma federalista deve purtroppo fare i conti col nodo cruciale dell'assoluta carenza di risorse per gli enti locali. I pareri sulla Finanziaria e sul patto di stabilità e su tutti gli interventi del Governo rispetto alla finanza locale l'ANCI li ha assunti in maniera unitaria, perché le difficoltà riguardano tutti i territori senza distinzioni di indirizzo politico. Lo Stato ha fatto cassa prendendo dagli enti locali e dalla scuola. Se diminuiscono le risorse delle autonomie locali e calano quelle delle scuole, la situazione precipita perché gli enti locali non hanno più le risorse che sino ad oggi hanno consentito anche di supplire alle carenze del sistema scolastico. Oggi vediamo scuole senza i soldi per l'ordinario, per le supplenze, per le visite fiscali, per i corsi di recupero. Da un lato gli enti locali sono sollecitati ad intervenire, dall'altro si vedono ridotte le risorse. In questa situazione critica l'ANCI ha dovuto prendere una posizione rigida e condivisa, dichiarando in modo netto: *non faremo supplenza!* Lo Stato non può tagliare agli enti locali e al sistema scuola e poi dire a comuni e province di intervenire, in un momento in cui tra l'altro le regioni non stanno facendo passi significativi per sostenere le finanze degli enti locali rispetto al diritto allo studio.

*La riforma federalista del sistema formativo prevede un nuovo ruolo per i comuni, diverso e più impegnativo rispetto al passato.*

Certamente, e non dobbiamo dimenticare come il rapporto dei comuni con la scuola ha attraversato nel tempo tre fasi distinte. Inizialmente i comuni hanno rivestito un ruolo "servente" all'interno di un sistema scolastico centralizzato, concepito per realizzare l'unità nazionale, in cui le autonomie locali venivano tenute distanti dal governo della scuola. Nella fase successiva, che inizia negli anni Settanta con la nascita dell'ordinamento regionale, gli enti locali diventano il punto di riferimento dell'assistenza scolastica, provvedono alla fornitura di tutti quei servizi ed infrastrutture che consentono il diritto allo studio e la diffusione della scuola pubblica. In questo ultimo decennio, con la modifica costituzionale e l'entrata in vigore di diverse leggi regionali, i comuni hanno acquistato un ruolo di pianificazione e programmazione dell'offerta formativa in un contesto che punta a realizzare una forma avanzata di federalismo. Questa nuova prospettiva richiede che venga smantellato il vecchio impianto burocratico-ministeriale, che siano ridisegnati gli organi collegiali territoriali e di istituto per realizzare un sistema su base regionale, con una governance locale in cui comuni e province svolgano un ruolo attivo. L'esperienza di attuazione della legge 328 del 2000 coi piani di zona e la compartecipazione dei diversi attori locali al governo del sistema ha dato buoni frutti e ha indicato una metodologia che può risultare utile per la governance del sistema territoriale dell'istruzione. In questa direzione vi sono già delle utili sperimentazioni in corso. Nel distretto di Cremona abbiamo anticipato le linee guida dell'accordo, che a partire dalla nostra legge regionale 19 del 2007, ha visto Regione, scuole autonome, Uffici Scolastici Regionale e Provinciali, sindacati, ANCI e UPI condividere un modello di governance territoriale che individua il Distretto, definito in base alla legge 328/2000, come l'ambito territoriale di riferimento. Tre anni fa a Cremona abbiamo sottoscritto un protocollo d'intesa, che rappresenta un patto locale per le politiche educative, coi 47 sindaci dei comuni dell'area distrettuale, con tutte le scuole autonome, con la Provincia, che dovremo ora allargare a sindacati e all'Ufficio

Scolastico Provinciale. In questo modo è stata creato un organismo per la governance territoriale, che sarà chiamato a scelte importanti sul nuovo dimensionamento e sulle scelte del Governo che porteranno alla non istituzione di alcune classi prime e alla chiusura dei plessi con meno di 50 allievi. Sono scelte che comporteranno un ulteriore impegno dei comuni per riorganizzare i servizi di mensa, di trasporto e di supporto alle scuole, in cui è bene evitare che ogni comune ragioni per conto proprio e contratti singolarmente coi rispettivi istituti autonomi. E' necessario invece discutere insieme i problemi e cercare di condividere ipotesi e risorse. Questo è un percorso difficile perché non ci siamo abituati, ma o riusciamo a far funzionare il federalismo dal basso o consegneremo il sistema formativo ad un futuro incerto in cui si accentueranno le divisioni e le differenziazioni tra città e città, tra province e regioni, lungo tutta la Penisola.

*Una delle questioni cruciali sulle quali i comuni rivendicano un ruolo attivo nell'interlocuzione con lo Stato è rappresentata dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (i LEP).*

Senza dubbio, e purtroppo rispetto ai LEP la proposta di accordo tra Stato, Regioni e Province autonome prevede che gli enti locali vengano semplicemente "coinvolti". Questa è una posizione inaccettabile, perché afferma che la ricomposizione del sistema è affidata allo Stato e alle Regioni, con gli enti locali che vengono "coinvolti" in via subordinata e in passaggi in cui le scelte sono già stati definite a monte. ANCI e UPI chiedono pertanto di trasferire le materie di accordo su un tavolo istituzionale, in cui si ricomponga il quadrilatero che sostiene il federalismo scolastico, con una presenza paritaria di Stato, regioni, enti locali e autonomie scolastiche nel definire, secondo le rispettive prerogative, il dove, il come e il quando dei nuovi assetti e le potestà di intervento reale. C'è bisogno di dare concretezza al disegno federalista e in questo la definizione dei LEP risulta un aspetto determinante. Nel momento in cui si definiscono i livelli va stabilito chi li deve assicurare e con quali risorse, perché la loro caratteristica è l'esigibilità sull'intero territorio nazionale. Questo è un tema sperimentato e consolidato nella Sanità dove però è più facile definire sul piano tecnico quali sono le prestazioni che il Sistema sanitario nazionale assicura, con o senza la compartecipazione del cittadino. Nel campo dell'istruzione tutto diventa più complicato, perché si tratta di definire in livelli di prestazione materie dense di significati culturali e sociali che hanno riflessi immediati sugli ordinamenti e sull'organizzazione delle scuole e sugli standard dei processi di insegnamento ed apprendimento. Definire i LEP, questo è il punto di partenza per poi disegnare la scuola che si vuole: questa è la via più funzionale e consona all'ispirazione del nuovo Titolo V per costruire un sistema formativo affidabile su tutto il territorio nazionale. Ma non è la strada seguita dal Governo che dal Piano programmatico in avanti punta a modificare l'ordinamento della scuola, prima ancora di definire i livelli delle prestazioni di cui i cittadini hanno diritto. E i livelli che saranno definiti dal Governo avranno una diretta incidenza sui compiti e l'impegno degli enti locali, i quali dovranno provvedere a garantirne insieme alle istituzioni scolastiche la realizzazione. Pensiamo al tempo pieno nella scuola primaria e a tutte le infrastrutture che i comuni devono mettere in campo per assicurarne una buona realizzazione. E' importante arrivare dunque ad una definizione condivisa dei LEP, delle risorse necessarie in relazione alle competenze dei diversi attori del sistema formativo per assicurare il mantenimento, in contesti territoriali differenti, degli standard di prestazione. A tutti i cittadini, su tutto il territorio nazionale vanno garantiti i livelli delle prestazioni stabiliti. Non è un impegno da poco, ma è su questi aspetti che ci giochiamo la qualità culturale, l'equità sociale e l'unitarietà della scuola italiana.