

PROGRAMMA EDUCATION  
FGA WORKING PAPER

N. **33** (3/2010)

**L'accordo Stato-Regioni  
in materia d'istruzione  
e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola**

**Annamaria Poggi**  
Università di Torino e Presidente della Fondazione per la scuola  
della Compagnia di San Paolo

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2010

*Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità dell'autore e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.*

*The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.*

**[www.fondazione-agnelli.it](http://www.fondazione-agnelli.it)**

**[segreteria@fga.it](mailto:segreteria@fga.it)**

## L'ACCORDO STATO - REGIONI IN MATERIA DI ISTRUZIONE

A quasi un decennio dalla revisione costituzionale del 2001, solo ora si muovono i primi passi verso un'attuazione del titolo V in materia di istruzione e formazione professionale.

Il 26 luglio 2007, nell'ambito della Conferenza Unificata, si è avviato il confronto politico tra Stato e Regioni con riguardo all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di istruzione, dopo che la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, aveva approvato e condiviso all'unanimità, il 14 dicembre 2006 il *Master Plan* delle azioni da porre in essere per realizzare compiutamente il Titolo V della Costituzione nel settore dell'istruzione.

Nel Master plan sono individuati a livello "macro" sia gli ambiti e gli oggetti del trasferimento, in relazione alle funzioni ed alle competenze in capo alle Regioni, sia alcune condizioni e criteri essenziali relativi al processo. Come esplicitato inoltre, le modalità del trasferimento dovranno essere gradualità e *"raccordate con i tempi, le previsioni normative, le modalità organizzative e le specificità territoriali e di assetto delle diverse Regioni"*.

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 di 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.

L'Intesa è sostanzialmente articolata in quattro capitoli tematici.

In un primo capitolo si individuano *gli ambiti della funzione normativa statale e regionale*. Con riferimento alla prima, si presenta la ricognizione, anche sulla base della giurisprudenza costituzionale, delle *"norme generali"* (autonomia delle istituzioni scolastiche, ordinamenti, valutazione degli apprendimenti e valutazione e monitoraggio del sistema, carriera degli studenti, criteri di selezione del personale dirigente, docente e ATA, riconoscimento dei titoli, diritti e obblighi delle scuole non statali) e dei *"principi fondamentali"* (libertà di insegnamento, sviluppo dell'autonomia scolastica, libertà di accesso, pari opportunità, diritto all'apprendimento lungo tutto il corso della vita, organi territoriali della scuola) della materia istruzione.

Si tratta, come è ovvio, di elencazioni esemplificative, rispetto alle quali Stato e Regioni si impegnano "politicamente" al rispetto del reciproco ambito di competenza legislativa.

Per quanto attiene ai LEP una loro individuazione puntuale non sarebbe stata né possibile né opportuna, poiché la loro definizione deve tenere conto dell'attuazione della legge sul federalismo fiscale che dedica parecchie norme al problema. Pertanto su di essi nell'Intesa si delinea unicamente un percorso procedimentale tale per cui essi sono *"individuati prevedendo, comunque, il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali: a) a partire dalla definizione delle prestazioni; b) secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità, che è progressivamente garantita su tutto il territorio nazionale fino al raggiungimento di livelli ottimali; c) con modalità che coinvolgono tutti gli attori della scuola"*.

Il secondo capitolo ha come oggetto *il conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali nelle materie dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale*.

In esso il Governo si impegna a trasferire le risorse rispetto alle funzioni oggetto dell'Intesa, mentre le Regioni si obbligano ad emanare una propria normazione organica in materia di programmazione della rete scolastica.

Sempre riguardo alle funzioni amministrative e alla loro possibilità effettiva di esercizio, Stato e Regioni concordano, inoltre, 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 le funzioni proprie dello Stato.

Il terzo capitolo è dedicato al tema strategico del *trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie*.

Quanto alle risorse "umane" si concorda che il personale dirigente, docente e A.T.A. della scuola resterà alla dipendenza organica dallo Stato, con stato giuridico e trattamento economico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto e – sulla base di questa – dalla contrattazione integrativa. Le parti si impegnano a far sì che, nel rispetto della normativa statale in materia di autonomia delle Istituzioni scolastiche, della specifica disciplina circa l'imputazione della spesa di personale, in riferimento ai diversi ruoli di appartenenza del personale medesimo, nonché nel rispetto della contrattazione collettiva nazionale di comparto, il personale passi alla dipendenza funzionale delle Regioni, le quali, nell'ambito delle dotazioni organiche complessivamente assegnate, provvedono anche alla programmazione e alla distribuzione territoriale, in piena collaborazione con gli Enti locali e le istituzioni scolastiche nelle forme determinate dalle leggi regionali.

Il quarto capitolo concerne *l'organizzazione e la gestione dei dati relativi al sistema formativo* con l'impegno ad integrare le banche dati dei vari soggetti che a diverso titolo esercitano competenza in materia di istruzione.

Fissato il termine finale per l'attuazione dell'Accordo (31 dicembre 2010) viene individuata una scansione procedimentale dei vari passaggi secondo la quale:

1. Il Governo si impegna a presentare 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;
2. Le Regioni si impegnano ad approvare la normativa di organizzazione del servizio istruzione.

\*\*\*<sup>1</sup>

Il complemento di tale Accordo è costituito dalle norme sui LEP in materia di istruzione contenute nella legge n. 42 sul federalismo fiscale.

Per la prima volta dalla revisione costituzionale del 2001 una legge dello Stato interviene ad attuare in modo organico la formula contenuta nella lett. m) dell'art. 117, comma 2 della Costituzione, mostrando in tal modo di aderire all'impostazione unanimemente sostenuta in dottrina secondo cui la determinazione dei LEP "rappresenta la premessa ad ogni considerazione sull'assetto delle risorse".<sup>2</sup>

La norma cardine, tra le molte dedicate ai LEP, è indubbiamente l'art. 8 secondo cui "*Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché*

<sup>1</sup> Le note seguenti sono tratte da Annamaria Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni. Commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20*, in F. Pizzetti, V. Nicotra, S. Scozzese, *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009, 109 ss.

<sup>2</sup> A.CARINCI, *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale, Audizione davanti alle Commissioni riunite del Senato, I, V e VI, 7 novembre 2008, federalismi.it. n 22/2008*; nello stesso senso F.Osculati, *La Bozza Calderoli. Federalismo delle regole. Federalismo delle scelte*, Relazione al Convegno, Il punto sul federalismo fiscale, Padova, 22 settembre 2008; R.BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, *Forum dei quaderni costituzionali*, 9 dicembre 2008. Anche la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel *Documento sui principi applicativi dell'art. 119 della Costituzione* del 7 febbraio 2007 auspicava che tra i principi fondamentali vi fosse "l'assicurazione di costante ed integrale copertura dei costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni".

*al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione,” i decreti legislativi di attuazione dovranno classificare le spese delle regioni tra: “1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1)”. Il terzo comma della stessa norma precisa, poi, che “Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti”.*

Sulla falsariga di tale norma, l'art. 21, comma 3, nell'individuare in via transitoria le funzioni per cui i decreti legislativi dovranno prevedere le fonti di finanziamento fiscale e tributario, comprende tra quelle dei comuni, le “funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica (punto c) e le “funzioni del settore sociale” (punto d).

Al comma successivo si prevede poi che per quanto riguarda le funzioni delle province vi sono provvisoriamente comprese quelle relative all'istruzione pubblica, inclusa l'edilizia scolastica. Anche per tali funzioni, come già per quelle assolute dalle Regioni, i decreti legislativi di attuazione dovranno prevedere le modalità che consentano il loro finanziamento integrale in base al fabbisogno standard (art. 11, comma 1, lett. b).

L'art. 27 specifica, inoltre, che gli obiettivi di perequazione e solidarietà sociale che si esplicano nella copertura integrale del fabbisogno e del costo standard delle funzioni connesse ai LEP, valgono anche per le Regioni a statuto speciale e, in tal senso, dovrà provvedersi alla modifica delle norme di attuazione degli statuti stessi.

Per facilitare l'entrata a regime dei complessi meccanismi di finanziamento delle funzioni previste dalla legge (compreso il meccanismo che distingue il finanziamento per il “tipo” di spesa a seconda che sia o meno connessa ai LEP), l'art. 22 prevede, ancora, interventi finalizzati agli obiettivi di cui al comma 5 dell'art. 119 e riguardanti anche “*le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche*”.

La rilevanza della determinazione dei LEP ai fini dell'entrata a regime del federalismo fiscale è, infine, testimoniata dalla tempistica dettata dall'art. 2 a norma del quale nel termine di scadenza della delega (!) deve essere adottato un decreto legislativo di “*determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'articolo 20*”. Per evitare che una rinnovata individuazione dei LEP nei tre settori di materie indicate possa determinare un eccessivo slittamento dei tempi di attuazione della delega, l'art. 20 n. 2 prevede poi che “*La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni, già fissati in base alla legislazione statale*”.<sup>3</sup>

Dall'analisi delle norme sopra richiamate emerge dunque che, in relazione, all'individuazione dei LEP la legge in questione effettua due scelte rilevanti:

- a) in continuità con la legislazione precedente delimita (per ora) ai tre settori della sanità, assistenza ed istruzione gli ambiti in cui individuare i LEP da garantire su tutto il territorio nazionale;
- b) ugualmente in continuità con la legislazione precedente conferma gli attuali LEP, sino a loro nuova determinazione.

La prima delle due scelte, di natura squisitamente politica, conferma indirizzi che, come già in altri sistemi “federali”, sono andati consolidandosi nel nostro Paese a partire dalla riforma sanitaria degli inizi degli anni Novanta, secondo cui la questione della individuazione dei LEP nasce

---

<sup>3</sup> Nel testo si utilizza sempre l'acronimo LEP indipendentemente dal settore di riferimento e dalle diverse dizioni utilizzate.

contestualmente al decentramento di funzioni amministrative e non è disgiunta da obiettivi di razionalizzazione ed efficienza della spesa pubblica.

La seconda scelta, probabilmente dettata da motivazioni di opportunità politica, desta più di una perplessità. Come ora si vedrà, infatti, in nessuno dei tre settori considerati la individuazione dei LEP già operata dalla legge statale (come prevede esplicitamente il comma 2 dell'art. 20) presenta caratteri adeguati a soddisfare le esigenze cui essi sono finalizzati.

### **Istruzione: una pagina bianca?**

La situazione più problematica connessa all'attuazione della legge sarà probabilmente quella relativa al settore dell'istruzione. Rispetto ad esso sono previste due norme completamente asimmetriche rispetto alla situazione legislativa attuale.

Di LEP in materia di istruzione, infatti, tratta unicamente il d.lgs. 226/05 che tuttavia li individua quali limiti "di principio" all'attività legislativa ed amministrativa regionale (in particolare quella prevista dal d.lgs. 112/1998). Ed infatti i LEP previsti da tale decreto legislativo sono:

- *Livelli essenziali dell'offerta formativa* (art. 16);<sup>4</sup>
- *Livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi* (art. 17);<sup>5</sup>
- *Livelli essenziali dei percorsi* (art. 18)<sup>6</sup>;

---

<sup>4</sup> Così specificati "a) il soddisfacimento della domanda di frequenza; b) l'adozione di interventi di orientamento e tutorato, anche per favorire la continuità del processo di apprendimento nei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, nell'università o nell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti dello studente; c) l'adozione di misure che favoriscano la continuità formativa anche attraverso la permanenza dei docenti di cui all'articolo 19 nella stessa sede per l'intera durata del percorso, ovvero per la durata di almeno un periodo didattico qualora il percorso stesso sia articolato in periodi; d) la realizzazione di tirocini formativi ed esperienze in alternanza, in relazione alle figure professionali caratterizzanti i percorsi formativi". Si precisa, inoltre, che "ai fini del soddisfacimento della domanda di frequenza di cui al comma 1 lettera a), e' considerata anche l'offerta formativa finalizzata al conseguimento di qualifiche professionali attraverso i percorsi in apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276".

<sup>5</sup> Che concernono la garanzia di un orario complessivo obbligatorio dei percorsi formativi di almeno 990 ore annue, nonché l'articolazione dei percorsi formativi nelle seguenti tipologie: a) percorsi di durata triennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di qualifica professionale, che costituisce titolo per l'accesso al quarto anno del sistema dell'istruzione e formazione professionale; b) percorsi di durata almeno quadriennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di diploma professionale. A tal fine "le Regioni assicurano l'adozione di misure che consentano l'avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di istruzione e formazione".

<sup>6</sup> Che consistono in: a) "personalizzazione, per fornire allo studente, attraverso l'esperienza reale e la riflessione sull'operare responsabile e produttivo, gli strumenti culturali e le competenze professionali per l'inserimento attivo nella società, nel mondo del lavoro e nelle professioni"; b) "l'acquisizione [...] di competenze linguistiche, matematiche, scientifiche, tecnologiche, storico sociali ed economiche, destinando a tale fine quote dell'orario complessivo obbligatorio idonee al raggiungimento degli obiettivi indicati nel profilo educativo, culturale e professionale dello studente, nonché di competenze professionali mirate in relazione al livello del titolo cui si riferiscono" (gli standard minimi formativi relativi a tali competenze sono definiti con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni ai fini della spendibilità nazionale ed europea dei titoli e qualifiche professionali conseguiti all'esito dei percorsi); c) "l'insegnamento della religione cattolica come previsto dall'Accordo che apporta modifiche al Concordato lateranense e al relativo protocollo addizionale [...] e dalle conseguenti intese, e delle attività fisiche e motorie"; d) "il riferimento a figure di differente livello, relative ad aree professionali definite, sentite le parti sociali, mediante accordi in sede di Conferenza unificata [...] recepiti con decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Tali figure possono essere articolate in specifici profili professionali sulla base dei fabbisogni del territorio".

- *Livelli essenziali dei requisiti dei docenti* (art. 19);<sup>7</sup>
- *Livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze* (art. 20);<sup>8</sup>
- *Livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi* (art. 21)<sup>9</sup>.

Si tratta con tutta evidenza di formulazioni finalizzate a circoscrivere l'attività legislativa delle regioni e non pensate, invece, allo scopo di individuare tipologie di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Pertanto esse risultano inutilizzabili quale base di partenza per la determinazione dei costi standards, che dovrebbe essere operata dal decreto legislativo di cui all'art. 2, comma 6.

Non solo ma, come sopra si accennava, la legge contiene due norme asimmetriche rispetto alla normativa appena richiamata.

La prima è quella secondo cui nelle spese per i LEP in istruzione sono comprese *“le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti”* (art. 8, comma 3). Tali funzioni, come noto, sono quelle relative al diritto allo studio, già trasferite con il d.p.R. n. 616 del 1977 e quelle relative alla programmazione dell'offerta di istruzione e di formazione professionale successivamente attribuite con il d.lgs. n. 112 del 1998.

Sia nell'uno che nell'altro caso si tratta di funzioni amministrative che molto poco hanno a che vedere con l'oggetto del d.lgs. 226/2005, e per le quali non si è ancora proceduto all'individuazione delle prestazioni concernenti LEP.

La seconda norma è quella di cui al comma 2 dell'art. 8 secondo cui: *“Nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1)”*.

---

<sup>7</sup> Per cui le Regioni assicurano *“che le attività educative e formative siano affidate a personale docente in possesso di abilitazione all'insegnamento e ad esperti in possesso di documentata esperienza maturata per almeno cinque anni nel settore professionale di riferimento”*;

<sup>8</sup> In virtù dei quali le Regioni assicurano: a) *“che gli apprendimenti e il comportamento degli studenti siano oggetto di valutazione collegiale e di certificazione, periodica e annuale, da parte dei docenti e degli esperti [...]”*; b) *“che a tutti gli studenti iscritti ai percorsi sia rilasciata certificazione periodica e annuale delle competenze, che documenti il livello di raggiungimento degli obiettivi formativi”*; c) *“che, previo superamento di appositi esami, lo studente consegua la qualifica di operatore professionale con riferimento alla relativa figura professionale, a conclusione dei percorsi di durata triennale, ovvero il diploma professionale di tecnico, a conclusione dei percorsi di durata almeno quadriennale”*; d) *“che, ai fini della continuità dei percorsi, [...] il titolo conclusivo dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) assuma la denominazione di «diploma professionale di tecnico superiore»”*; e) *“che nelle commissioni per gli esami di cui alla lettera c) sia assicurata la presenza dei docenti e degli esperti di cui all'articolo 19”*; f) *“che le competenze certificate siano registrate sul «libretto formativo del cittadino» di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276”*.

<sup>9</sup> Che comportano – previo accordo in sede di Conferenza unificata: a) *“la previsione di organi di governo”*; b) *“l'adeguatezza delle capacità gestionali e della situazione economica”*; c) *“il rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente dalle medesime istituzioni”*; d) *“la completezza dell'offerta formativa comprendente entrambe le tipologie di cui all'articolo 17, comma 1, lettere a) e b) [cioè triennale o quadriennale]”*; e) *“lo svolgimento del corso annuale integrativo di cui all'articolo 15, comma 6 [cioè il corso integrativo che permette di accedere all'esame di stato per coloro che provengono dai corsi quadriennali di istruzione e formazione professionale]”*; f) *“l'adeguatezza dei locali, in relazione sia allo svolgimento delle attività didattiche e formative, sia al rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, di prevenzione incendi e di infortunistica”*; g) *“l'adeguatezza didattica, con particolare riferimento alla disponibilità di laboratori, con relativa strumentazione per gli indirizzi formativi nei quali la sede formativa intende operare”*; h) *l'adeguatezza tecnologica, con particolare riferimento alla tipologia delle attrezzature e strumenti rispondenti all'evoluzione tecnologica*; i) *la disponibilità di attrezzature e strumenti ad uso sia collettivo che individuale*; l) *la capacità di progettazione e realizzazione di stage, tirocini ed esperienze formative, coerenti con gli indirizzi formativi attivati*

L'Intesa cui ci si riferisce è in corso di definizione quale attuazione del *Master Plan delle azioni da porre in essere per realizzare compiutamente il Titolo V della Costituzione nel settore dell'istruzione* approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome il 14 dicembre 2006. Dopo tale passaggio le regioni (anche sulla base anche di una condivisione di massima del Ministero della Pubblica Istruzione delle linee di fondo di definizione della materia) hanno elaborato una proposta organica di attuazione del *Master plan*, 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 bozza di Intesa (in realtà Accordo, ex art. 9, comma 2, lett. c del d.lgs. 281/1997), è ora oggetto di condivisione, oltretutto con i Ministeri interessati, altresì con gli altri enti territoriali destinatari di funzioni amministrative nel settore e comprende i 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).

Quanto ai LEP, la bozza di Accordo si limita a rinviarne la definizione nelle apposite sedi, enunciando unicamente i principi che dovranno presiederne la enucleazione (*"i livelli essenziali delle prestazioni sono individuati prevedendo, comunque, il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali: a partire dalla definizione delle prestazioni; secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità, che è progressivamente garantita su tutto il territorio nazionale fino al raggiungimento di livelli ottimali; con modalità che coinvolgono tutti gli attori della scuola"*).

E' indubbio che in tale contesto occorre fare anzitutto chiarezza normativa, fornendo interpretazioni plausibili e percorribili della legge in commento.

Il rinvio alla legislazione statale in vigore in materia di LEP (il d.lgs. 226/2005), infatti, pare ora fuori asse rispetto al disegno di attuazione del Titolo V che emerge dall'Intesa/Accordo di attuazione del *Master Plan* in cui, peraltro, confluiscono altresì gli esiti dei trasferimenti delle funzioni amministrative operate con la legge Bassanini.

Pertanto è probabilmente la strada tracciata dall'Intesa/Accordo, in quanto frutto di reale concertazione tra gli enti interrelati all'erogazione del servizio, che dovrà essere percorsa per l'individuazione dei LEP,<sup>10</sup> salvo poi la loro riconduzione nei disegni di legge governativi di cui all'ar. 7, comma 2 della legge n. 131/2003.

---

<sup>10</sup> Sull'individuazione dei LEP nella materia dell'istruzione sia consentito rinviare a V.CAMPIONE, A.POGGI, *Sovranità. Decentramento. Regole. I livelli essenziali delle prestazioni nell'istruzione*. Bologna, Il Mulino, 2009.



## SCUOLA E FEDERALISMO FISCALE

La legge sull'attuazione del federalismo fiscale (l. 42/2009) si occupa anche dell'istruzione, che, insieme ai servizi sociali e alla sanità, viene considerata una spesa i cui livelli essenziali delle prestazioni (LEP) debbono essere integralmente coperti dal gettito tributario, anche con il ricorso a quote specifiche del Fondo perequativo. Questo Fondo verrà alimentato dalle sole Regioni (forse anche da quelle speciali) il cui PIL supera una certa soglia "in alto".

Le altre spese ("non" LEP) sono, invece coperte con il ricorso a tributi propri e quote variabili del fondo perequativo.

La distinzione posta dalla legge tra spese LEP e spese non LEP è del tutto comprensibile: dall'attuazione di tale legge delega deriveranno divari fiscali notevoli, essendo rilevante, in termini di PIL, la differenza tra i vari territori.

I tributi sono, infatti, classificati in

- a) tributi propri derivati, disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle Regioni (ma essendo erariali alla Regioni non è attribuito alcun potere, tranne quello di concorrere a combattere l'evasione);
- b) aliquote riservate alle Regioni su basi imponibili dei tributi erariali;
- c) tributi propri, istituiti dalle Regioni su basi imponibili non assoggettati ad imposizione erariale.

Inoltre la legge prevede che la ripartizione dei tributi e delle compartecipazioni dovrà avvenire senza vincolo di destinazione. Perciò le Regioni:

- possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale;
- possono disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, speciali agevolazioni.

Le modalità di ripartizione dei tributi e delle compartecipazioni assegnate avverrà in conformità al principio di territorialità (ossia chi ha più PIL più incamera), che dovrà tenere conto, in relazione ai presupposti dei tributi, del luogo di consumo, della localizzazione dei cespiti, del luogo di prestazione del lavoro, della residenza del precettore.

Soprattutto, per quanto riguarda la struttura delle future entrate tributarie delle Regioni, la compartecipazione al gettito Iva prodotto localmente è uno dei pochi punti fermi della legge. La sua attuazione dovrebbe di per sé contribuire a mutare in modo percepibile (e in senso positivo) la situazione attuale. Ciononostante, data la differenza di sviluppo economico tra il Nord e il Sud del Paese, in quest'ultimo le assegnazioni del fondo perequativo continueranno necessariamente ad essere una importante fonte di finanziamento degli enti territoriali.

L'ottica è chiara: l'attuazione del federalismo fiscale, nella misura in cui tenderà a restituire ai territori ciò che attualmente in larga misura decide e/o incamera lo Stato come entrate tributarie, dovrà nel contempo prevedere dei meccanismi che:

- 1) garantiscono il godimento di diritti essenziali di cittadinanza;
- 2) garantiscono una perequazione tra territori profondamente diversi in termini di PIL.

A regime, infatti, l'attuazione del federalismo fiscale comporta inevitabilmente un divario di entrate fiscali per le Regioni, i cui freni sono costituiti dai LEP e dalla redistribuzione del Fondo perequativo.

Per quanto riguarda il punto 1) nella legge si dice che dei LEP occorre garantire la copertura integrale (in termini di fabbisogno e di costo).

L'ammontare di tali spese è calcolato nel rispetto dei costi standard e deve essere erogato in condizioni di efficienza e appropriatezza. Tali spese sono finanziate:

- con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, dei tributi propri derivati;
- con il gettito della compartecipazione all'IRPEF e della compartecipazione all'IVA (sarà questa l'entrata più consistente);
- con quote specifiche del fondo perequativo e, in via transitoria, e fino alla sua sostituzione con altri tributi, dall'IRAP.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinate al finanziamento di tali spese sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento in ciascuna Regione. Qualora il gettito sia insufficiente concorre la perequazione.

Proprio perciò il primo atto normativo che dovrà essere adottato come attuazione della legge è quello che determina i livelli essenziali delle prestazioni in istruzione (oltreché in sanità e servizi sociali). Allo scopo di evitare lungaggini e inadempienze la legge precisa che fino a che la legge statale non determinerà i LEP valgono quelli già individuati nella legge statale.

Qui nasce il problema specifico per l'istruzione: al momento non vi sono leggi che prevedano LEP in istruzione, almeno del genere di quelle previste dalla legge. Gli unici LEP attualmente previsti da leggi in vigore non "costano" perché rientrano nell'ambito dell'offerta formativa di ogni singola scuola (orari, requisiti dei docenti articolazioni dei percorsi...).

I LEP cui fa riferimento la legge, invece, "costano" perché riguardano funzioni di istruzione pubblica attualmente assolve sia dalle Regioni (le prestazioni attinenti il diritto allo studio ora assolve con trasferimenti statali e risorse aggiuntive delle Regioni); più i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione (assolve, a seconda del grado di scuola, dai Comuni e dalle Province prevalentemente ma non esclusivamente con trasferimenti statali) nonché l'edilizia scolastica (assolve dalle Province con, ma non solo, trasferimenti statali).

Rispetto ai LEP la legge dice ancora che occorre calcolare sia il costo standard, sia il fabbisogno standard, quale costo e fabbisogno che valorizzino efficienza ed efficacia e costituiscano indicatori di valutazione dell'azione delle amministrazioni pubbliche, ai fini delle premialità previste nella stessa legge.

Di qui alcune questioni:

*a) chi deciderà i LEP?*

La legge è ambigua perché allude sia ad una decisione statale con la piena collaborazione di Regioni ed enti locali, sia all'Intesa tra Stato e Regioni. *(Forse questa seconda strada è la più ragionevole perché la stessa Intesa prevede la determinazione dei LEP: a questo punto MEF, MIUR e Conferenza Unificata non possono che procedere d'intesa alla loro individuazione).*

*b) cosa si intende per costo standard?*

In teoria il costo di un determinato servizio nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza. Nella relazione al Disegno di legge si legge che "il costo standard riflette il fabbisogno reale e non incorpora, a differenza della spesa storica, livelli di inefficienza". Teoricamente chiaro: passaggio dalla spesa storica al costo efficiente. Ma sempre dalla spesa

effettivamente sostenuta si dovrà partire, individuando probabilmente quella più efficiente. Questo il punto di maggiore difficoltà, non solo per l'incidenza di una serie di fattori di contesto (scuole in comuni di montagna, incidenza della popolazione in età giovanile...), ma anche perché ad oggi è difficile individuare all'interno dei bilanci delle Regioni (la cui costruzione come noto è assai diversificata) le risorse che arrivano dallo Stato distinguendole da quelle proprie utilizzate per finanziare l'erogazione di determinati servizi;

c) cosa sono i fabbisogni standard?

Non è chiaro se si tratterà di una spesa storica moderata o della spesa storica che graverà sul Fondo perequativo da parte delle Regioni del Sud.

d) come si determinano i costi standard?

Nella legge si fa riferimento alla copertura integrale in almeno una Regione: quella più efficiente o più povera? Nel contesto della legge e del passaggio dalla spesa storica ai costi standard, parrebbe quella più virtuosa, ma con le difficoltà sopra accennate.

Per quanto riguarda il punto 2), cioè la perequazione, i punti fermi previsti nella legge non sono moltissimi e quelli noti sono già stati sopra accennati.

C'è tuttavia una perequazione che precede l'ordinaria perequazione prevista dalla legge e cioè quella infrastrutturale che riguarda diversi settori, tra cui quello dell'edilizia scolastica.

Questo è probabilmente un terreno, almeno in teoria, di più agevole attuazione: i divari infrastrutturali nell'edilizia scolastica sono notevoli e le informazioni statistiche necessarie potrebbero essere facilmente raccolte e utilizzate.

Già nel Documento di programmazione economica dovrebbero risultare le risorse destinate alla perequazione: da questo primo dato si potrebbe desumere la reale volontà di procedere nell'attuazione del federalismo fiscale.