



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Festival dello sviluppo sostenibile 2024

Una e (in)divisibile? Scenari per orientarsi nei futuri della Scuola

Autonomia differenziata: i possibili scenari per la scuola

Palermo, 21 maggio 2024

Alberto Zanardi

Autonomia differenziata: dove siamo arrivati?

La riforma del titolo V - 2001:

Accanto alle tradizionali Regioni a statuto speciale, possibilità di attribuire «**ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia** ... ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata...» nell'ambito di un prestabilito **insieme di materie** (art. 116, comma 3, Cost.)

Il ddl «Calderoli» intende fornire la **cornice** per l'**attuazione** dell'autonomia differenziata, specificando gli aspetti procedurali e indicando alcuni principi di carattere generale

Approvato al Senato, attualmente in discussione alla Camera



Le materie di intervento pubblico decentrabili

Un **catalogo amplissimo** di ambiti di intervento pubblico oggi esercitati dallo Stato, potenzialmente decentrabili a richiesta di singole Regioni

23 materie, tra cui:

- organizzazione della giustizia di pace
- **norme generali sull'istruzione**
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali
- **istruzione**
- tutela della salute
- tutela e sicurezza del lavoro
- alimentazione
- protezione civile
- governo del territorio
- grandi reti di trasporto e comunicazione
- produzione, trasporto e distribuzione dell'energia
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Si tratta praticamente di **tutte le funzioni pubbliche oggi statali** eccetto le **pensioni** e i servizi forniti dallo Stato con forti esternalità territoriali, come la **difesa** e l'**ordine pubblico**

Le materie di intervento pubblico decentrabili

La **frammentazione delle competenze pubbliche** che potrebbe derivare da un decentramento massivo a favore di singole Regioni, perdipiù in modo differenziato tra Regione e Regione, produrrebbe gravissime **inefficienze economiche**, ridurrebbe la **trasparenza** delle politiche pubbliche per i cittadini, renderebbe oltremodo difficili le scelte delle imprese che operano su scala sovraregionale.

E' quindi chiaro che qualsiasi **soluzione ragionevole, ordinata, graduale** dell'autonomia differenziata richiede necessariamente che tutti gli attori istituzionali coinvolti mantengano ben chiara come bussola fondamentale innanzitutto la tenuta del Paese, limitando le richieste di decentramento a **integrazioni "al margine" delle competenze già oggi regionali** o di funzioni aggiuntive veramente **collegate a specificità dei territori regionali**



La dimensione finanziaria della spesa decentrabile

Spesa relativa alle materie per le quali sono possibili forme e condizioni particolari di autonomia (mln di euro)

Materie	Missioni	2019	2020	2021
Alimentazione	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	889	1.868	1.489
Commercio con l'estero	Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo	221	811	1.802
Ordinamento della comunicazione	Comunicazioni	838	712	1.232
Infrastrutture di trasporto	Infrastrutture pubbliche e logistica	2.759	3.501	4.142
	Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.897	15.003	20.002
Energia	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	270	278	593
Sport	Giovani e sport	998	1.372	2.573
Rapporti internazionali e con la UE	L'Italia in Europa e nel mondo	23.623	24.507	64.350
Tutela e sicurezza del lavoro	Politiche per il lavoro	8.062	25.268	22.023
Protezione civile	Protezione civile	1.776	5.860	5.617
Ricerca scientifica e sostegno all'innovazione	Ricerca e innovazione	3.570	4.087	3.820
Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.427	2.420	5.386
Tutela della salute	Tutela della salute	1.218	2.704	6.995
Beni culturali	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.052	2.397	2.645
Istruzione	Istruzione scolastica	48.727	50.431	52.198
Totale		108.326	141.218	194.866

Fonte: elaborazioni Ufficio parlamentare di bilancio su Mef, La spesa statale regionalizzata

L'istruzione è la materia **potenzialmente più rilevante in termini finanziari**: se interamente decentrata \cong 50 mld vs attuali spese RSO diverse sanità \cong 35 mld. Del totale circa 6 mld riferibili alla Lombardia, 3 mld tanto al Veneto quanto all'Emilia-Romagna



Materie Lep e non-Lep

Il ddl «Calderoli» distingue le **materie di intervento pubblico** potenzialmente regionalizzabili tra:

- **materie Lep**: quelle per le quali la normativa vigente ha fissato, esplicitamente o anche implicitamente, dei **Livelli essenziali delle prestazioni – Lep**, cioè standard di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini che devono essere garantiti su **tutto il territorio nazionale**
 - Il loro trasferimento effettivo richiede che **preventivamente** i Lep corrispondenti siano specificamente individuati dal governo mediante appositi Dpcm (e successivamente decreti legislativi)
 - Le risorse finanziarie da attribuire per la loro attuazione alle Regioni richiedenti devono essere parametrize non alla spesa attuale (spesa storica) ma a una **spesa standardizzata** stimata per ogni territorio regionale
 - Se il governo decide di introdurre **Lep aggiuntivi** rispetto a quelli già nella normativa vigente, o li rivede in aumento per garantire prestazioni più generose, deve ovviamente prevedere idonea **copertura finanziaria**
 - Le prestazioni rese dalle Regioni richiedenti devono essere **monitorate** per verificare l'effettiva realizzazione dei Lep
- **materie non-Lep**: quelle per le quali invece la legislazione attuale **non ha rinvenuto** la necessità di stabilire dei Lep
 - Possono essere trasferite mediante intese **subito dopo l'approvazione** della legge «Calderoli»
 - Le risorse corrispondenti sono attribuite in relazione alla **spesa attuale**, senza **alcun monitoraggio** sulle prestazioni rese



Istruzione materia Lep

Delle 23 materie regionalizzabili il ddl «Calderoli» ne ha riconosciute ben **14** come **materie Lep**, riservando loro quindi un **regime di maggiore tutela**

Tra queste anche le **norme generali sull'istruzione** e **l'istruzione**

Nelle materie Lep il «Comitato Cassese» - CLEP ha, scandagliando la normativa vigente, individuato materia per materia i **Lep corrispondenti** → 283 Lep

Si tratta di **standard di varia natura** che si concretizzano in:

- **LEP a beneficio individuale**: prestazioni pubbliche di servizi individuali da garantire ai cittadini (es. rete scolastica, n. scuole, n. alunni per classe)
- **LEP a beneficio collettivo**: prestazioni pubbliche con finalità collettive (es. monitoraggio qualità dell'aria, acqua e suolo)
- **LEP relativi a regole e vincoli nazionali**: forme di regolamentazione pubblica su comportamenti pubblici e privati (es. standard urbanistici, limiti al consumo del suolo, esami di Stato)



I Lep individuati dal «Comitato Cassese» nelle materie Lep

MATERIA	TOTALE	di cui LEA
Tutela e sicurezza del lavoro	15	
Istruzione e norme generali sull'istruzione	30	
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	12	
Ordinamento della comunicazione	3	
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	35	
Alimentazione	27	7
Ordinamento sportivo	5	
Tutela della salute	39	39
Governo del territorio	63	
Grandi reti di trasporto e di navigazione	10	
Porti e aeroporti civili	4	
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	13	
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	27	
Totale complessivo	283	46

I Lep individuati dal «Comitato Cassese» nell'istruzione: alcuni esempi

Ambito	Lep	Lep a beneficio individuale	Lep a beneficio collettivo	Lep relativi a regole e vincoli nazionali
Programmazione: formazione delle classi	Definizione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi della scuola dell'infanzia (analogamente per scuola primaria, scuola secondaria di primo grado, scuola secondaria di secondo grado)	X		
Articolazione e struttura dei cicli scolastici	Assetto, scansione e durata del primo e del secondo ciclo di istruzione e dei relativi gradi		X	
Valutazione alunni. Primo e secondo ciclo di istruzione	Presupposti, caratteri, modalità di espressione e finalità della valutazione periodica e finale per ciascun ciclo di istruzione, ivi compresi i criteri per l'ammissione alle classi successive			X
Reclutamento	Svolgimento, uniforme per l'intero territorio nazionale, di: a) procedure selettive di reclutamento del personale docente b) procedure selettive di reclutamento del personale dirigente scolastico, del Direttore dei servizi generali e amministrativi, del personale amministrativo, tecnico e ausiliario			X
...

Inoltre Lep su: curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento, esami di Stato, formazione iniziale e continua dei docenti, standard di edilizia scolastica, dotazione digitale, attività per l'inclusione scolastica, interventi per il diritto allo studio → i Lep individuati da «Comitato Cassese» coprono con **ampiezza** tutti gli aspetti dell'istruzione pubblica

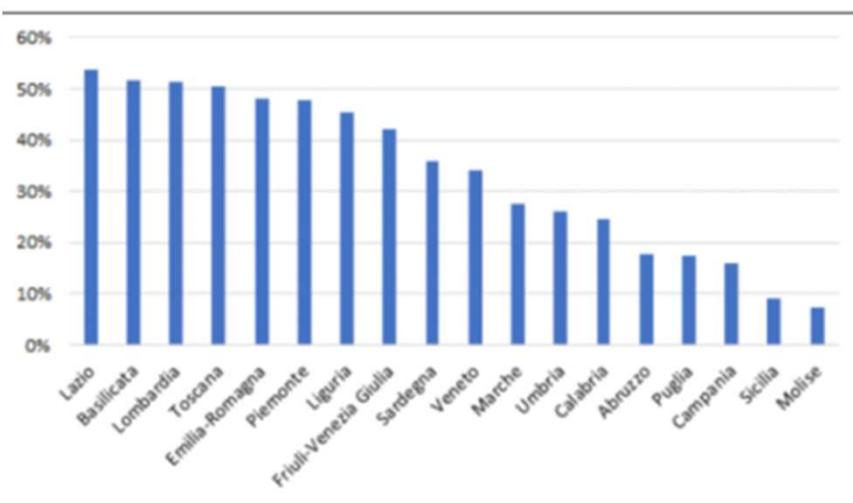
E tuttavia sono formulati in maniera **molto generale**. Difficilmente possono costituire un criterio operativo per individuare il perimetro entro il quale l'**omogeneità delle politiche pubbliche** tra territori deve essere garantita e per guidare di conseguenza l'**attribuzione dei finanziamenti**



L'introduzione di un nuovo Lep nell'istruzione? L'esempio del tempo pieno

Il governo potrebbe valutare di introdurre **un nuovo LEP**, non previsto dalla normativa attuale: ad esempio, il **tempo pieno nelle scuole primarie**, oggi caratterizzato da **livelli di offerta molto differenziati** tra territori regionali

Classi a tempo pieno (% sul totale) – AS 2018-19



Fonte: Sose, dati per fabbisogni standard.

Nella maggior parte delle Regioni del Mezzogiorno le classi a tempo pieno sono inferiori al 30%

L'estensione del tempo pieno a tutte le classi, implicherebbe una spesa aggiuntiva per gli insegnanti pari a circa il 30%

Portare in tutte le Regioni la percentuale di classi a tempo pieno al 50% implicherebbe una maggiore spesa del 7%

La **fissazione preliminare del LEP** è pertanto fondamentale per la determinazione del **livello di finanziamento richiesto**



Funzioni Lep e funzioni non-Lep nell'istruzione: prospettive /1

Una volta che il governo avrà individuato, a partire dalle proposte del «Comitato Cassese», i **Lep nella materia istruzione** cosa succederà per le varie **funzioni** che la compongono (mia interpretazione)?

Per le funzioni Lep

Le **risorse finanziarie** per la loro attuazione dovranno essere valutate in termini standard (**fabbisogni standard**) per ciascun territorio regionale (anche per quelli che resteranno sotto la fornitura statale)

E' probabile che, vista la difficoltà di stimare fabbisogni standard distintamente per **ciascun Lep**, la valutazione delle risorse riguarderà insieme di Lep, o addirittura il loro complesso, per arrivare a determinare per ciascun territorio un coefficiente di riparto da applicare su un **«fondo nazionale per l'istruzione»** con dotazione finanziaria stabilita in legge di bilancio

→ un meccanismo di finanziamento simile a **quello attuale della sanità pubblica** (che però è decentrata simmetricamente a tutte le Regioni)



Funzioni Lep e funzioni non-Lep nell'istruzione: prospettive /2

Per le funzioni non-Lep

Le funzioni pubbliche dell'istruzione **non coperte da Lep** saranno **immediatamente trasferibili** alle Regioni richiedenti sulla base delle intese

Un esempio è il **tempo pieno**: se il governo deciderà di **non fissare** un Lep su questa funzione, e quindi di **non garantirla** in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ciascuna Regione potrà richiedere di gestire in proprio il tempo pieno ottenendo le **risorse** finanziarie corrispondenti ai **livelli attuali di fornitura** del servizio (**spesa storica**) assai differenziati tra territori (es. assai più elevati in Lombardia rispetto alla Campania)

Su queste risorse non ci sarà **alcun vincolo** sulla Regione di impiegarle effettivamente per la funzione tempo pieno e **alcun monitoraggio** sui servizi effettivamente resi



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Grazie per l'attenzione!

www.unibo.it