

## **Un commento al testo relativo al tema "Istruzione"**

5 marzo 2009

### **Testo approvato dal Senato il 22 gennaio 2009**

#### **Art. 8 Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento**

1. ....
2. 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).
3. 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 i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del **diritto allo studio**, nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

## Considerazioni generali

Si tratta di considerazioni relative all'art. 8 del d.d.l. in tema di finanziamento delle competenze regionale in materia di istruzione.

In via preliminare, si ricorda che la materia dell'istruzione è stata inserita, unitamente alla sanità e all'assistenza, tra quelle le cui spese sono state considerate come "riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lett. m della Costituzione" (art. 8, comma 1, lett. a, numero 1), e dunque saranno "determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale" (art. 8, comma 1, lett.b).

Tuttavia, la disciplina risultante **dall'attuale formulazione** dei commi 2 e 3 dell'art. 8, in relazione alla definizione degli ambiti della materia dell'istruzione che saranno oggetto della determinazione dei costi standard, **risulta parziale, contrastante con il vigente assetto normativo del diritto all'istruzione, e contraddittoria.**

- Essa è **parziale**, in quanto, senza ragione alcuna, mentre per i settori della sanità e dell'assistenza sociale si dispone l'integrale determinazione delle competenze sulla base dei costi standard, per l'istruzione si delimita tale determinazione alle sole "spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge".
- La predetta formulazione appare, inoltre, **contrastante** con il vigente assetto normativo del *diritto-dovere all'istruzione*, in quanto non tiene conto dell'evoluzione della disciplina legislativa che ha dato attuazione al sistema nazionale di istruzione e formazione sulla base del vigente dettato costituzionale.

Va ricordato, infatti, che, a seguito di quanto chiarito definitivamente dall'art. 64, comma 4-*bis* del decreto legge n. 112 convertito dalla legge n. 133 del 2008, il diritto-dovere di istruzione – che costituisce non solo un obbligo, ma nello stesso tempo un diritto spettante a tutti gli individui, e che dunque rappresenta senz'altro un "livello essenziale" di una prestazione pubblica che va assicurata in pari modo su tutto il territorio nazionale – si esercita sia nell'ambito del sistema scolastico che all'interno del sistema dell'istruzione e formazione professionale.

Nel citato art. 64, comma 4, *bis*, si statuisce infatti che "l'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e, sino alla completa messa a regime delle disposizioni ivi contenute, anche nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'art. 1, comma 624 della legge 27 dicembre 2006, n. 296".

In breve, con pieno riconoscimento legislativo, la istruzione e formazione professionale opera quindi all'interno del "sistema nazionale di istruzione e formazione", ed in particolare, anche il diritto-dovere di istruzione – costituzionalmente previsto per tutti gli individui - si esercita all'interno della istruzione e formazione professionale. Ma circa il settore dell'istruzione e formazione professionale l'attuale formulazione del secondo e terzo comma dell'art. 8 nulla espressamente dice. Ciò contrasta sia con l'ormai definitivo inserimento della istruzione e formazione professionale all'interno del sistema nazionale di istruzione e di formazione, sia con l'esercizio del diritto-dovere di istruzione nell'ambito della istruzione e formazione professionale.

Pertanto anche questo settore dell'ordinamento, al pari di quello dell'istruzione scolastica, deve essere egualmente regolato sulla base dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., così come è attestato anche dal d.lgs. n. 226 del 2005 (v. art. 27, comma 2 circa gli standard minimi formativi da definire in sede di

Conferenza Stato-Regioni relativamente alle competenze di base e professionali ed alle strutture delle istituzioni formative).

Se spetta allo Stato definire i LEP in relazione alla istruzione e formazione professionale appare allora non solo opportuno, ma anche necessario che anche il sistema di finanziamento della istruzione e formazione professionale segua gli stessi meccanismi previsti in via generale dall'art. 8, comma 1, lett. a), punto 1, in relazione alle "spese riconducibili al vincolo della lett. m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione". Se così non fosse, si altererebbe l'attuale configurazione costituzionale e legislativa che assoggetta chiaramente la istruzione e formazione professionale ai LEP.

Tra l'altro, va rilevato che, poiché attualmente sussistono finanziamenti statali che operano in tale settore mediante appositi trasferimenti anche in relazione alle spese sostenute dalle Regioni per garantire il diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale, è evidente che in futuro tali trasferimenti verranno meno a causa del divieto generalizzato posto dal presente testo di legge a qualsiasi finanziamento mediante trasferimento statale in relazione alle competenze regionali assoggettate o meno al vincolo dei livelli essenziali (cfr. art. 8, comma 1, lett. g). E' necessario dunque che di tali risorse attualmente trasferite - e delle corrispondenti spese regionali attualmente erogate per la soddisfazione di un diritto-dovere costituzionalmente rilevante - si tenga conto nella determinazione dei costi standard relativi a prestazioni collegate a livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione.

- Infine, la formulazione del secondo e del terzo comma appare **contraddittoria**, perché mentre nel secondo comma dell'art. 8 si attribuisce all'intesa Stato-Regioni la complessiva determinazione degli ambiti della materia dell'istruzione - cui poi deve seguire lo specifico "seguito" da parte delle singole Regioni -, nell'immediatamente successivo comma 3 dello stesso art.8 si predeterminano gli ambiti competenziali della materia dell'istruzione le cui spese saranno determinate secondo la metodologia dei costi standard.

Circa, poi, il conclusivo riferimento alle "altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente" esso appare per un verso costituire un rinvio generico e che darebbe luogo a un non facile contenzioso in sede applicativa, per altro verso contrastante con la diffusa consapevolezza in ordine al fatto che la presente distribuzione legislativa delle competenze tra Stato e Regioni sconta un'acclamata inattuazione del nuovo Titolo V in materia di istruzione. Sicché è evidente che fare riferimento soltanto alle funzioni amministrative attualmente attribuite alle Regioni - in spregio alla corretta interpretazione della vigente Costituzione - implica una palese sottovalutazione dei compiti - e delle conseguenti risorse - che devono spettare alle Regioni in materia di istruzione.