

Un testo per approfondire e una proposta di lavoro sui LEP

“I Livelli essenziali hanno a che fare con il governo della complessità. Sono strettamente conseguenti a riforme ordinamentali centrifughe, perché attraverso essi è possibile ricostruire, per altra via, l’unitarietà politico-legislativa dell’ordinamento superata dal decentramento. Il venir meno dell’unitarietà politica dell’ordinamento, infatti, a differenza del mero decentramento amministrativo, pone il problema della parità di trattamento tra cittadini sul territorio nazionale”.

Inizia così il libro “Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l’autonomia delle istituzioni scolastiche” di Vittorio Campione e Annamaria Poggi, un’ampia riflessione sui Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nella materia dell’istruzione e della formazione professionale, a tredici anni dal decentramento operato dalla cosiddetta Bassanini 1 (L. 59/1997 e dlgs 112/1998) e a quasi dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3/2001).

La questione dei LEP (anche sulla base di significative esperienze europee) è sistematizzata attraverso il dibattito scientifico relativo alla loro definizione e l’analisi della giurisprudenza costituzionale e di quella della legislazione regionale, ed evidenzia alcuni nodi essenziali.

Quali sono stati gli ostacoli che in questi dieci anni hanno procrastinato la definizione dei LEP? Secondo gli autori una buona parte dell’amministrazione (non solo della pubblica istruzione) ha interpretato la riforma del Titolo V come se fosse un invito a individuare il servizio minimo da garantire, anziché uno strumento per proteggere diritti. Inoltre – e non solo in materia di istruzione – Stato e Regioni hanno giocato e giocano tuttora una partita a colpi di conflitti di competenza in relazione ai rispettivi ambiti di legislazione, e questo a scapito dell’autonomia scolastica, che rischia di restare compressa in questa guerra di attribuzioni.

Per questo appare urgente la definizione delle norme generali, dei principi fondamentali e dei LEP. Infatti le differenziazioni già in atto nelle varie realtà locali potrebbero drasticamente acuirsi, incidendo direttamente (e in negativo) sull’eguaglianza sostanziale nella fruizione di un rilevante diritto sociale.

In questa delicata situazione, qualche importante indicazione è venuta dalle sentenze della Corte costituzionale, vi sono tuttavia delle questioni che non possono essere risolte attraverso l’opera interpretativa della Corte: si pensi, per esempio, alla gestione della leva finanziaria e ai trasferimenti delle risorse umane e organizzative dallo Stato al sistema regionale.

Quali sono, dunque, gli ambiti in cui si collocano i LEP? Innanzitutto l’organizzazione del diritto di accesso al sistema educativo e la tutela dei diritti derivanti dalle norme generali sull’istruzione (regole dell’autonomia

e dei suoi rapporti con le altre parti del sistema, ordinamento degli studi e sue finalità, aspetti strutturali del percorso di studio, libertà di insegnamento e diritto all'apprendimento) e anche la valutazione qualitativa delle prestazioni, l'integrazione dei soggetti deboli, le pari opportunità di genere, e il diritto all'apprendimento lungo tutto il corso della vita.

Questa sintetica elencazione evidenzia le problematicità e i rischi di sovrapposizione sia con l'autonomia delle istituzioni scolastiche, sia con la discrezionalità amministrativa delle Regioni; del resto la stessa politica di contenimento della spesa incidente sul personale, docente e non docente, dovrebbe costituire oggetto di intesa con le Regioni e gli Enti Locali.

Dunque – e questa è la conclusione che gli autori presentano anche sulla base delle sentenze della Corte Costituzionale – se è vero che compete allo Stato fissare per tutto il territorio nazionale le condizioni in presenza delle quali si può assumere che i LEP in materia di diritti civili e sociali sono assicurati, data la ripartizione di funzioni, nel senso della sussidiarietà orizzontale operata dalla riforma del Titolo V, il compito di garantirli spetta a una molteplicità di soggetti: dalle Regioni, agli enti territoriali e alle scuole, in virtù dell'autonomia; ferma restando la funzione dello Stato in relazione alla perequazione a livello nazionale e alla valorizzazione della sussidiarietà orizzontale.

Il terzo capitolo – steso con la collaborazione di Cinzia Buscherini – propone una sorta di esercizio, un percorso sperimentale rivolto a gruppi di lavori tecnici, attivabili, a livello locale, con rappresentanti di tutte le istituzioni interessate (USR, Regione, Scuole, Enti Locali, FP) volti a individuare e definire in modo specifico e articolato i LEP, a partire da cinque macro-aree di intervento: accesso al sistema educativo di istruzione e formazione, qualità dell'erogazione del servizio su tutto il territorio nazionale, integrazione fra istruzione e formazione, qualità dell'insegnamento-apprendimento, qualità del personale. Al termine del percorso sarà possibile comparare l'omogeneità della qualità e della quantità delle prestazioni attraverso una proiezione su scala nazionale.

Per approfondire:

- La scheda di ["Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche"](#) di Vittorio Campione e Annamaria Poggi sul sito dell'editore

Rosaria Petrella