



# Salesiani

PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE  
**CNOS-FAP ETS**

Pubblicata su *CNOS-FAP* (<https://www.cnos-fap.it>)

[Home](#) > Unita' di costo standard

---

## Unita' di costo standard

In via preliminare deve senz'altro riconoscersi che la questione attinente alle modalità di determinazione e di applicazione delle unità di costo standard (UCS) da utilizzare per il finanziamento della leFP, è senz'altro cruciale per il buon funzionamento della leFP sull'intero territorio nazionale. Tale questione, tra l'altro, è affrontata in via più generale nell'intero settore dell'istruzione, e dunque anche nell'istruzione scolastica, allorché si intendono individuare quelle metodologie di finanziamento delle istituzioni formative che possano coniugare efficienza e responsabilità. Infatti per consentire lo svolgimento delle attività di leFP sull'intero territorio nazionale in coerenza con i bisogni effettivi che emergono dalle esigenze educative dei giovani in connessione alle richieste formative del mondo delle imprese e del lavoro <sup>[1]</sup>, è assolutamente indispensabile affrontare il problema delle "giuste" risorse finanziarie da destinare alla leFP. Tanto più che non soltanto attraverso i percorsi scolastici, ma anche mediante i percorsi della leFP si assolve l'istruzione obbligatoria - che è impartita per almeno 10 anni, e dunque fino ai sedici anni di età, anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale <sup>[2]</sup> realizzati dalle Istituzioni formative accreditate - e il correlato diritto-dovere all'istruzione e formazione <sup>[3]</sup> che è rivolto al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale, di durata almeno triennale, entro il diciottesimo anno di età. È del tutto noto, infatti, che le Istituzioni formative della leFP non ricevono il pagamento di corrispettivi da parte dei soggetti che usufruiscono dei percorsi formativi – come accade, invece, nel caso delle scuole paritarie – ma operano sulla base del diretto finanziamento pubblico dell'offerta formativa effettuata e proprio in ragione del diretto operare come soggetti accreditati del privato sociale che erogano un servizio pubblico. Ciò rende indispensabile la garanzia di uno stabile e adeguato finanziamento che assicuri certezza, stabilità, qualità ed efficienza nell'erogazione del relativo servizio formativo.

E' altrettanto noto che i finanziamenti assegnati dalle Regioni, in qualità di enti costituzionalmente competenti su tale ambito ordinamentale, per l'erogazione dei percorsi formativi sono molto differenziati, e soprattutto sono di norma assai inferiori al costo medio per studente nella Scuola secondaria di secondo grado (€ 7.129,81 all'anno, secondo la nota del MIM del 30/01/2023, senza peraltro considerare i costi sostenuti per le strutture da altre Amministrazioni pubbliche). In altri termini, non soltanto vi è una preliminare questione di equità <sup>[4]</sup> nella distribuzione e nell'impiego delle risorse pubbliche tra i percorsi scolastici e i percorsi della leFP – e dunque all'interno del medesimo sistema nazionale di istruzione e formazione -

ma vi è anche una specifica questione di equità nel finanziamento dei medesimi percorsi che sono concretamente erogati nei singoli sistemi regionali che offrono la leFP.

Vanno ricordati, a tal proposito, gli approfonditi studi che sono stati dedicati in ordine a tali aspetti e che dimostrano abbondantemente quanto sopra sinteticamente esposto (si vedano, tra gli altri, Salerno G.M. - G. Zagardo, *I costi della leFP. Un'analisi comparata tra istituzioni formative regionali e istituzioni scolastiche*, ISFOL, Roma, 2015, e Salerno G.M. - G. Zagardo, *Costruire e utilizzare i costi standard nella leFP. Analisi, indicazioni e proposte*, CNOS-FAP, Roma, 2020).

Così stando le cose, è chiaro che risulta profondamente violato il principio di eguaglianza che è garantito dall'art. 3 della Costituzione, e in particolare è lesa il diritto all'istruzione che l'art. 34 della Costituzione riconosce a tutte le giovani e i giovani che si trovano sull'intero territorio nazionale. In particolare, va ricordato che il panorama regionale delle unità di costo standard (UCS) utilizzate da ciascuna Regione per determinare il finanziamento dei percorsi di leFP, è caratterizzato da un'accentuata variabilità, così determinandosi, in pratica, esiti diversi da Regione a Regione. Inoltre, dall'applicazione dei parametri di UCS che sono concretamente utilizzati nelle singole Regioni scaturisce un ammontare di finanziamento complessivo che si è venuto modificando nel tempo, talora in aumento, altre volte in diminuzione. Tutto ciò comporta, in definitiva, condizioni di instabilità e di incertezza del sistema dei finanziamenti regionali per la leFP, mentre è evidente che i percorsi formativi della leFP possono essere erogati in condizioni di efficienza soltanto nell'ambito di un quadro complessivo dei criteri di determinazione e di applicazione di tali finanziamenti che sia improntato, per un verso, ad adeguata stabilità a livello regionale, e, per altro verso, ad una sufficiente omogeneità a livello nazionale. Insomma, per la stessa stabilità dell'intero sistema nazionale della leFP – che può essere definito che la sommatoria dei sistemi regionali della leFP - occorre che i finanziamenti almeno si stabilizzino nel tempo, siano ragionevolmente prevedibili e soprattutto collegati a unità di costi standard che siano predeterminate secondo metodologie pubbliche, trasparenti e verificabili, e tra loro reciprocamente coerenti in quanto tutte risultanti da un medesimo impianto fondato su criteri di base condivisi e comuni all'intero territorio nazionale.

Viceversa, nella realtà, spesso i dati dimostrano che i finanziamenti regionali variano abbondantemente e che costituiscono l'esito dell'applicazione di unità di costo standard non propriamente giustificate e giustificabili, così comportando inevitabilmente la riduzione della qualità dei servizi offerti nei percorsi formativi, a detrimento delle opportunità che devono essere invece offerte ai giovani che frequentano i percorsi della leFP, alle relative famiglie e alla società tutta. Talora, anzi, sembra che il ricorso alle unità di costi standard dissimuli i tentativi di contrazione – o “rimodulazione”, come spesso si dice – delle risorse erogate in relazione ad un depauperamento o addirittura alla crisi dell'offerta formativa, sia in termini quantitativi che qualitativi, della leFP. In tal modo, il risultato può essere quello di un danno inferto a questo peculiare ambito dell'istruzione professionalizzante, talora anche incidendo in modo irrecuperabile su un patrimonio di competenze educative che sono forgiate secondo canoni adatti a costruire percorsi formativi assai distanti da quelli tradizionalmente applicati nel settore scolastico, e che si compongono di risorse umane e materiali, di strutture, laboratori, impianti di addestramento che richiedono costi e dunque adeguati e corrispondenti finanziamenti.

Dal punto di vista nazionale, dunque, sarebbe necessario un impegno per giungere all'adozione di metodologie omogenee di determinazione e di applicazione delle unità di costo standard, e che possano essere poi opportunamente declinate in sede regionale a seconda

delle rispettive esigenze territoriali. Del resto, non sono mancati anche casi nei quali le unità di costo standard per la leFP sono state direttamente determinate in sede centrale, e dunque offrendo parametri del tutto identici per tutte le Regioni. Si pensi, ad esempio, ai percorsi “aggiuntivi” della leFP in regime duale che sono stati previsti nell’ambito dell’offerta formativa specificamente prevista sulla base del PNRR. In questo caso, è stata offerta alle Regioni la possibilità di ricorrere a tre soluzioni, e in particolare: l’applicazione della cosiddetta “UCS nazionale”, quella cioè stabilita per l’Italia dal Regolamento delegato UE 2021/702 All. IV, in relazione ai percorsi duali offerti nell’ambito del Programma Operativo Nazionale "Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile"; il ricorso alle molteplici e differenziate UCS che sono già utilizzate nelle singole Regioni per l’erogazione di tali percorsi formativi; oppure, infine, l’applicazione della cosiddetta “Unità di Costo standard Europea” (vedi il Regolamento delegato UE 2021/702 All. IX, pag. 129), che è corrispondente a euro 5.995 (si tratta della UCS che è dedicata ai percorsi di Istruzione secondaria superiore e istruzione post-secondaria non terziaria, livelli 3 e 4, per ciascun anno formativo; mentre per i percorsi di durata inferiore alle 990 ore è prevista l’applicazione di UCS corrispondente ad un costo ora/allievo di Euro 6 riparametrabile in proporzione alla durata effettiva del percorso). A tal proposito, va sottolineato che, secondo le ultime stime disponibili, il costo ponderato delle UCS utilizzate nelle Regioni ammonta a euro 4.737 euro.

Dunque, se si stabilisse in tutte le Regioni l’applicazione della UCS “europea” quale regola standard per la leFP, ciò comporterebbe un conseguente incremento dei finanziamenti complessivamente destinati alla leFP per l’effettiva erogazione dei percorsi formativi. Da ultimo, va ricordato che la leFP deve svolgersi a livello regionale nel rispetto dei LEP ( livelli essenziali delle prestazioni <sup>[5]</sup>) che sono stabiliti dallo Stato ai sensi dell’art 117, comma 2, lettera m, della Costituzione. Quindi, sussistendo già a carico delle Regioni specifici obblighi di assicurare l’iscrizione e la frequenza dei percorsi della leFP in relazione all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione (vedi gli artt. 15 ss. del D.lgs. n. 226 del 2005), spetta allo Stato garantire quell’ammontare di finanziamento che possa consentire a ciascuna Regione di erogare la leFP non solo in modo corrispondente con le relative esigenze formative, ma anche in modo coerente con equi, verificabili e trasparenti costi standard. E, quindi, un intervento dello Stato in tal senso deve considerarsi non soltanto pienamente ammissibile dal punto di vista costituzionale, ma anche del tutto opportuno sul piano dell’efficiente distribuzione delle risorse pubbliche disponibili tra le singole Regioni. Ovviamente, ciò comporterà per tutte le Regioni destinatarie del finanziamento così stabilito, il corrispondente dovere di erogare i percorsi finanziati in corrispondenza ai relativi fabbisogni formativi, e dunque, in caso di eventuale inadempimento, il corrispondente esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato ai sensi dell’art. 120, comma 2, della Costituzione.

---

## Bibliografia

- Albert L. – D. Marini (a cura di), *La valutazione dell’esperienza duale nell’istruzione e formazione professionale. Linee di sviluppo del sistema nazionale*, Bologna, 2022.
- Alfieri A.M. - Grumo M. - Parola M.C., *Il diritto di apprendere. Nuove linee di investimento per un sistema integrato*, Giappichelli, 2015.
- Ferrara A. – G.M. Salerno (a cura di), *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010.
- Jorio E., *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d’autore*, Astrid, 2010.
- Poggi A.M., *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni. Commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20*, in Scozzese S. - Nicotra V. - Pizzetti F. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma,

2009.

Poggi A.M., *L'accordo Stato-Regioni in materia d'istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola*, Fondazione Giovanni Agnelli, 2010, *working paper* n. 33.

Salerno G.M., *Dalla spesa storica ai costi standard della Istruzione e Formazione Professionale iniziale*, in *Rassegna CNOS*, n. 2, 2010.

Salerno G.M., Valori di spesa storica, standard di costi unitari e costi standard della leFP, in *Rassegna CNOS*, n. 2, 2012.

Salerno G.M., *Per un'ipotesi condivisa di Unita? di Costi Standard (UCS) per la leFP*, in *Rassegna CNOS*, n. 1, 2017.

Salerno G.M – G. Zagardo, *I costi della leFP. Un'analisi comparata tra Istituzioni formative regionali e Istituzioni scolastiche statali*, ISFOL, Roma, 2015.

Salerno G.M – G. Zagardo, *Costruire e utilizzare i costi standard nella leFP. Analisi, indicazioni e proposte*, CNOS-FAP, 2020.

Zagardo G., *Metodologie e approfondimenti. Complessità e semplificazione. 11 casi di costi standard per l'education*, Collana Focus, ANPAL, Roma, 2021.

---

## **Autore**

**Giulio Maria Salerno** Professore di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università di Macerata.

---

**URL di origine:**<https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/unita-di-costo-standard>

## **Links**

[1] <https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/lavoro> [2] <https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/formazione-professionale-fp> [3] <https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/formazione> [4] <https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/equita> [5] <https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/livelli-essenziali-delle-prestazioni>