

Dalla spesa storica ai costi standard della Istruzione e Formazione Professionale iniziale

GIULIO M. SALERNO¹

Nella prospettiva del federalismo fiscale occorre avviare un percorso di definizione obiettiva del costo e del fabbisogno standard sulla base dei costi storici sostenuti dalle Regioni che hanno concretamente consentito i percorsi triennali della leFP iniziale. Dai primi dati disponibili sulla base di un'indagine avviata dal CNOS-FAP e dal CIOFS-FP in cinque Regioni (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte e Veneto) sufficientemente rappresentative del panorama nazionale, si è calcolato, con riferimento ai percorsi triennali della leFP attivati nel 2007-2008, il costo orario per allievo e il costo complessivo di un'annualità. La definizione degli indicatori di efficienza, pertanto, dovrebbe tenere conto dei dati di spesa sinora disponibili, al fine di consentire quell'equilibrio finanziario che possa permettere a tutte le Regioni di poter costruire un assetto della leFP rispettoso del diritto all'istruzione e formazione e garante del pluralismo sociale rappresentato dalle istituzioni e dai centri educativi che si dedicano ai nostri giovani.

1. Una breve premessa sul sottosistema della leFP

Come noto, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 ed a seguito dell'approvazione della legge delega n. 53/2003 e dei relativi decreti legislativi nn. 76 e 226 del 2005, l'Istruzione e Formazione Professionale (qui di seguito indicata sinteticamente come leFP) è, a pieno titolo, parte costitutiva del complessivo assetto del "sistema educativo di istruzione e formazione" italiano. Infatti, dal punto di vista della nuova distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni risultante dalla

¹ Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata.

predetta riforma costituzionale del 2001, può senz'altro dirsi che la leFP sia quello specifico ambito – o sottosistema – dell'istruzione, che da un lato è riservato all'esclusiva competenza delle Regioni (come riconosciuto espressamente dall'art. 117, comma 3, Cost.), dall'altro lato è soggetto al rispetto di taluni canoni stabiliti in via generale dallo Stato, in particolare circa le norme sui “livelli essenziali delle prestazioni” (i cosiddetti LEP) che devono essere garantiti in pari modo sull'intero territorio nazionale in virtù di quanto dettato con legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost.

Più esattamente, tenuto conto di quanto previsto dalla legge n. 296 del 2006² (Finanziaria 2007), dall'art. 13 della legge n. 40 del 2007 e dall'art. 64 della legge n. 133 del 2008, l'assetto del Secondo Ciclo di Istruzione e Formazione è costituito da due sottosistemi: quello dell'Istruzione Secondaria Superiore, che è articolato nei Licei, negli Istituti Tecnici e negli Istituti Professionali – e dunque da istituzioni educative di competenza statale – e quello dell'Istruzione e Formazione Professionale, di competenza delle Regioni attraverso l'accreditamento di specifiche strutture formative. E va sottolineato che, come è stato finalmente riconosciuto dalla vigente legislazione pur dopo qualche tentennamento, la leFP concorre, proprio con particolare riferimento alle attività educative attinenti alla Formazione Professionale iniziale dei giovani, all'erogazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” in relazione all'assolvimento dell'obbligo di istruzione fino al 16° anno di età (art. 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006) e del diritto-dovere di istruzione e formazione fino al 18° anno di età (decreti legislativi nn. 76 e 226 del 2005). Infatti, proprio in tal senso, la legge n. 133 del 6 agosto 2008, dispone nell'art. 64, comma 4-bis, 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”.

Insomma la leFP, non soltanto rientra nel più generale sistema dell'Istruzione – aspetto che induce ormai a rifiutare un concezione meramente “professionalizzante” dei servizi erogati dalle istituzioni formative – per altro verso contribuisce a fornire quelle prestazioni essenziali che la Repubblica tutta, nelle sue specifiche articolazioni istituzionali, territoriali e sociali, deve ai nostri ragazzi allorché essi si trovano in quell'età che un tempo si definiva “scolare”, ma che oggi, meglio e più compiutamente, deve chiamarsi “formativa”.

In particolare, scendendo ancor più nel concreto, va aggiunto che l'erogazione delle prestazioni della leFP, con particolare riferimento all'ambito della Formazione Professionale iniziale connessa all'obbligo di istruzione ed al diritto-dovere di istruzione e formazione, non viene effettuata direttamente né dalle Regioni, né da istituzioni pubbliche costituite ovvero dipendenti dalle autonomie territoriali, ma avviene – fatto salvo quanto si dirà in ordine all'attività surrogatoria che è stata recentemente riconosciuta agli Istituti Professionali di Stato (IPS) – per il tramite di istituzioni formative liberamente create dal privato sociale ed operanti

² Finanziaria 2007.

in regime di accreditamento. Tale situazione, peraltro, non sembra poter mutare neppure nel medio termine, alla luce della diffusa ristrettezza delle risorse disponibili sia da parte delle Regioni che degli altri enti locali. Tale ristrettezza ha impedito – e presumibilmente impedirà per lungo tempo, considerate le note vicende collegate alla necessità di accelerare il risanamento dei conti pubblici nazionali alla luce della grave crisi finanziaria internazionale – quegli investimenti di lungo periodo (in termini di dotazioni immobiliari, di personale, e così via) che sarebbero invece necessari se si volessero creare praticamente dal nulla veri e propri istituti regionali di leFP. Pertanto, l'attuale erogazione delle prestazioni collegate alla leFP iniziale avviene generalmente per il tramite del regime di accreditamento su base regionale oltre che il possesso di requisiti definiti anche a livello nazionale³, con il sistema dei bandi e secondo le disponibilità finanziarie erogate discrezionalmente dalle Regioni, in particolare nell'ambito dei fondi resi disponibili dal Fondo sociale europeo e dalla ripartizione dei fondi provenienti dalle disponibilità del Ministero dell'Istruzione e del Ministro del Lavoro.

In altre parole, alla precisa indicazione costituzionale di un nuovo settore di competenza regionale, quello della leFP per di più ormai stabilmente collegata all'erogazione di un servizio attinente al “diritto-dovere all'istruzione e formazione”, non è seguita una specifica attribuzione di nuove e determinate risorse da parte dello Stato a favore delle Regioni. Queste ultime, in sostanza, hanno dovuto mantenere o attivare *ex novo* i “percorsi” della leFP iniziale ricorrendo al *plafond* finanziario disponibile per lo più sulla base degli strumenti di finanziamento che erano originariamente destinati alla “Formazione Professionale” di vecchio conio.

D'altro canto, se è vero che sussiste il diritto-dovere dei giovani di accedere alla leFP iniziale di competenza regionale, esiste anche l'autonomia politica delle Regioni di disciplinare tale sottosistema con proprie leggi e di esercitare su tali basi le relative competenze amministrative. Tale autonomia, in assenza di vincoli giuridicamente cogenti posti dalla legislazione nazionale, ha fatto sì che le Regioni si siano trovate in una condizione di pressoché totale discrezionalità, se non addirittura di arbitrio. Talune, dando effettiva attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale posto dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, hanno consentito le attività in questione nel territorio regionale, riconoscendo così le istituzioni formative del privato sociale e consentendo loro di erogare i servizi della leFP iniziale in regime di accreditamento. Altre hanno operato secondo logiche assai diverse, o negando del tutto tale facoltà, o riconducendo la leFP ad un ruolo ancillare rispetto alle istituzioni scolastiche, ovvero ancora attribuendo soltanto compiti di carattere socio-assistenziale per lo più attinenti al recupero della dispersione scolastica.

2. Il federalismo fiscale, l'istruzione e la leFP

Occorre allora domandarsi come potrà essere finanziata la leFP alla luce della legge sul federalismo fiscale, la legge n. 42 del 2009. Con questa legge si pon-

³ MIUR, Decreto 29 novembre 2007.

gono i principi fondamentali del sistema finanziario delle Regioni e degli enti locali, principi che, come noto, saranno nei prossimi tempi precisati con appositi decreti legislativi. Tra l'altro, si statuisce che il costo e il fabbisogno *standard* saranno gli obiettivi rispetto ai quali dovrà tendere adesso la spesa pubblica regionale relativa ai servizi collegati ai livelli essenziali delle prestazioni. Tali concetti sono considerati come "l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica" proprio "valorizzando l'efficienza e l'efficacia", e soprattutto distinguendolo dagli "obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali" nello svolgimento delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni ovvero delle funzioni fondamentali degli enti locali. In pratica, si stabilisce che saranno soppressi gli attuali finanziamenti statali relativi alle materie di competenza regionale, e tali risorse saranno fiscalizzate, cioè sostituite con le entrate derivanti dalle nuove forme di autonomia finanziaria delle Regioni cui si aggiungeranno le quote del fondo perequativo.

Sul punto si apre una questione di non poco conto con riferimento non soltanto alla materia dell'istruzione in generale, ma anche e soprattutto, all'interno dell'istruzione stessa, al sottosistema dell'Istruzione e Formazione Professionale. Infatti, in ordine a quattro ambiti di competenza regionale – salute, assistenza sociale, istruzione, e in modo parzialmente analogo il trasporto pubblico locale – secondo quanto previsto dalla legge citata le spese finanziabili saranno calcolate mediante la determinazione del costo *standard* collegato ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalle leggi statali in piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali (art. 8, comma 1, lett. b).

Conseguentemente, alle Regioni dovranno essere assicurate le corrispondenti risorse finanziarie mediante "tributi propri derivati" regionali (cioè, in sostanza, attivati dalle Regioni sulla base della legge dello Stato), l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, la compartecipazione regionale all'IVA e le quote specifiche del fondo perequativo, in modo da garantire "il finanziamento integrale in ciascuna Regione" (art. 8, comma 1, lett. d).

Ovviamente, considerate le disparità sussistenti nella distribuzione della capacità fiscale nel territorio nazionale e tenuto conto delle difficoltà di attivare i tributi regionali derivati (anche perché, tra l'altro, la stessa legge dispone che non potrà aumentare la pressione fiscale complessiva nei confronti dei contribuenti), è evidente che il finanziamento integrale delle funzioni collegate al livello essenziale delle prestazioni nei predetti quattro settori – *salute, assistenza sociale, istruzione, e il trasporto pubblico locale* – da un lato sarà in larga misura assicurato dall'accesso al fondo perequativo, dall'altro lato costituirà il principale indicatore del livello di risorse normalmente disponibile da parte delle Regioni.

Tra l'altro, con specifico riferimento all'Istruzione, probabilmente perché si è voluto tener conto del fatto che il processo di trasferimento delle funzioni amministrative in tema di istruzione scolastica è ancora in corso, la legge citata ha voluto richiamare espressamente il finanziamento delle "spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti", per di più ponendole in connessione con le "forme in cui le singole Regioni daranno seguito all'intesa Stato-Regione" sulla stessa materia (art. 8, comma 2). In breve,

dato che la competenza in materia di Istruzione è rimasta largamente appannaggio dello Stato – per lo meno nel settore scolastico – si è voluto precisare che il calcolo del fabbisogno *standard* – cui collegare il finanziamento integrale del finanziamento in materia di Istruzione, come sopra ricordato – dovrà fare riferimento ovviamente alle sole competenze effettivamente attribuite dal diritto vigente alle Regioni. Invero, la problematica concerne essenzialmente il versante scolastico dell'istruzione, giacché quello dell'IeFP è ormai pressoché di piena competenza regionale, fatto salvo, infatti, soltanto quanto erogato in tale ambito dagli IPS o in via sussidiaria previa intesa con le Regioni o in via di surroga qualora manchi l'intesa⁴.

Tra l'altro, sul punto va anche ricordato che l'art. 77, comma 2 ter del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, prevede che con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri debbano essere individuati i trasferimenti erariali attribuiti alle Regioni in relazione alle funzioni di competenza regionale, e che tali risorse siano fatte confluire in un apposito "fondo unico". In sostanza questo fondo unico varrebbe come uno strumento utile per la fase transitoria di passaggio verso il federalismo fiscale prefigurato dalla legge n. 42 del 2009. Circa le modalità per l'individuazione dei trasferimenti da considerare ai fini del fondo unico, è noto che si stanno applicando i criteri di generalità (cioè di attribuzione al complesso delle regioni) e di continuità (cioè di fondi che sono oggetto di trasferimenti erogati con continuità nel trascorrere degli anni e dunque soltanto in tal senso permanenti). Per quanto concerne l'Istruzione e Formazione Professionale, quindi, considerato che i relativi fondi ministeriali – del Ministero dell'Istruzione e del Ministero del Lavoro – sono stati erogati nel rispetto sostanziale dei predetti criteri (seppure talora con qualche ritardo e, in tempi recenti, ridotti), si dovrebbe concludere che anch'essi dovrebbero rientrare nel predetto fondo unico.

A tal proposito, dunque, non pochi problemi interpretativi ed applicativi si prospettano per l'IeFP di fronte alla legge n. 42 del 2009 e ai decreti legislativi che sono in via di formulazione. Infatti, poiché verrà meno qualsivoglia finanziamento statale in ordine alle funzioni di competenza regionale, e dunque anche in relazione all'IeFP⁵, soltanto il pieno riconoscimento dell'IeFP iniziale nell'ambito del finanziamento assicurato in via integrale in relazione alle funzioni regionali collegate ai livelli essenziali delle prestazioni potrà assicurare stabilità ed omogeneità nella disponibilità finanziaria da parte di tutte le Regioni per lo meno a favore dell'IeFP iniziale, anche quindi operando in senso propulsivo rispetto a quelle realtà regionali notoriamente poco disposte ad impegnarsi sul punto.

È importante, innanzitutto, ribadire il principio secondo cui l'Istruzione e Formazione Professionale fa parte a pieno titolo del sistema nazionale di istruzione in conformità all'impianto costituzionale vigente, sulla base del combinato disposto dell'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione. In secondo luogo, va ricordato che l'attuale assetto legislativo attribuisce anche all'IeFP il compito di as-

⁴ Cfr. il Regolamento sul riordino degli istituti professionali, rispettivamente art. 8, commi 2 e 5.

⁵ Cfr. Legge 42/09, art. 2, comma 2, lett. e.

solvere all'offerta dei servizi volti ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dallo Stato, in particolare con riferimento all'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere di istruzione e formazione. In tal senso, se è vero che ancora devono essere oggetto di chiarimento i livelli essenziali delle prestazioni in relazione al complesso del sottosistema della IeFP così come sommariamente indicati nel decreto legislativo n. 226 del 2005, è d'altro canto vero che almeno con riferimento alla IeFP iniziale i livelli essenziali possono farsi coincidere con la garanzia delle competenze relative agli "assi culturali" e le competenze tecnico professionali proprie del percorso della IeFP.

La ricerca dei costi standard non è affatto cosa facile, come è stato autorevolmente dichiarato in una recente audizione svoltasi il 27 aprile 2010 davanti alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e nel corso della quale è intervenuto il Prof. Luca Antonini, che è il Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). Lo stesso Presidente Antonini ha richiamato proprio le difficoltà di rintracciare i LEP nella materia dell'istruzione. Nello stesso senso, si è espresso anche il Ministero dell'Economia e Finanze nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato per il 2009, ove, proprio in riferimento ai rapporti tra "istruzione e federalismo fiscale"⁶ (cfr. par. 7.2.3) si descrivono esplicitamente le competenze regionali che dovranno essere "integralmente coperte" secondo i meccanismi sopra ricordati, e si ricorda che "allo stato attuale le Regioni hanno competenze sulla pianificazione territoriale del sistema, sull'organizzazione della rete scolastica e sull'istruzione e formazione professionale". E si continua dicendo "la stessa individuazione dei LEP richiede l'avvio di un processo di definizione di indicatori misurabili da utilizzare sia per verificare che gli standard siano rispettati sia ai fini della perequazione (per commisurare i fabbisogni di spesa ai *benchmark* prestabiliti e conditi)

Dunque, se così è e se effettivamente occorre avviare questo processo condiviso di definizione di indicatori ai fini di verifica dell'efficienza della spesa regionale e di corretta perequazione delle risorse disponibili sull'intero territorio nazionale, una questione cruciale diventa allora quella di procedere, certo per gradi di successiva approssimazione, all'individuazione dei costi *standard* riconoscibili all'IeFP iniziale, in modo tale che anche l'ammontare di risorse possa essere considerato ai fini del finanziamento integrale per ciascuna Regione mediante i nuovi meccanismi dell'autonomia finanziaria e della perequazione. L'avvio di tale processo di definizione dei costi e dunque dei fabbisogni *standard*, ovviamente, non può essere compiuto se non assumendo a base la spesa storica, cioè da quanto rappresenta la spesa sostenuta a livello regionale in tale ambito di attività, ed individuando su tali basi un indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica proprio al fine di valorizzare l'efficienza e l'efficacia degli interventi educativi in materia di IeFP.

⁶ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato per il 2009, par. 7.2.3.

3. Il problema del calcolo della “spesa storica” e del “fabbisogno standard” della IeFP iniziale

Come detto sopra, la situazione della IeFP iniziale a livello regionale si presenta come estremamente differenziata. Da ciò consegue che anche il calcolo dei costi sostenuti dalle Regioni in tema di IeFP iniziale, e dunque della definizione della “spesa storica” al fine del passaggio all’individuazione del “fabbisogno standard”, non appare semplice e soprattutto non è facilmente comparabile tra Regione e Regione. Infatti, non tutte le Regioni consentono l’erogazione delle prestazioni della IeFP iniziale in regime di accreditamento. Alcune prevedono la partecipazione delle istituzioni formative del privato sociale all’interno dei cosiddetti “percorsi integrati” organizzati dalle scuole (e dunque gestiti da queste ultime). Ciò comporta inevitabilmente che i costi di erogazione delle prestazioni della IeFP iniziale sono variabili non soltanto in relazione al contesto sociale, ma soprattutto in connessione alla “matrice” istituzionale e legislativa che trova applicazione in ciascuna realtà regionale.

A tal proposito, del resto, non appare corretto riferirsi alle somme indicate nei bilanci regionali in relazione alle politiche relative, a seconda delle diverse dizioni impiegate, all’Istruzione, all’Istruzione e alla Formazione o alla Formazione Professionale. Difatti, trattasi di indicazioni quantitative di cui non soltanto talora è problematica la distinzione tra interventi collegati all’istruzione scolastica e quelli relativi alla IeFP, ma non è neppure possibile, sulla base del solo riscontro delle voci di bilancio, risalire all’esatta ed effettiva destinazione a favore della IeFP iniziale. In altre parole, non sembra corretto ai nostri fini fare riferimento a quanto indicato nei bilanci di previsione o nei consuntivi regionali in tema di Istruzione e Formazione o Formazione Professionale, o Formazione (a seconda delle diverse denominazioni utilizzate, anche a seguito della mancata armonizzazione dei bilanci regionali cui, solo ultimamente e proprio nell’ambito del percorso di attuazione del federalismo fiscale, si sta tentando di porre finalmente rimedio). Ciò, del resto, non consentirebbe poi di tener conto di tutti gli altri costi per così dire “indiretti” che sono ricompresi in altre voci del bilancio regionale, ma che pure sono sostenuti dalla Regione per l’erogazione dei servizi in tale settore di competenza, come per esempio i costi del personale amministrativo impiegato per la gestione dei bandi o per l’accreditamento degli enti di Formazione.

Inoltre, anche per quanto concerne i fondi trasferiti dallo Stato alle Regioni in relazione alle attività della IeFP non appare corretto ricorrere alla mera “regionalizzazione” delle risorse statali complessivamente provenienti dai ministeri competenti, giacché anche per questi fondi risulta arduo scorporare quanto viene effettivamente destinato da ciascuna Regione alla IeFP iniziale e quanto è invece dedicato ad altre attività formative ed educative, o addirittura ad altre finalità. Tanto più che, se si tenesse conto dei denari di provenienza statale che sono distribuiti tra tutte le Regioni – come avviene nel caso della ripartizione dei fondi ministeriali – si finirebbe per considerare anche quelle Regioni che hanno assunto un atteggiamento del tutto omissivo rispetto alla nuova competenza loro riconosciuta in materia di IeFP. Ben diversamente, proprio per pervenire al calcolo razionalmente

accettabile del costo storico medio regionale in ordine alla leFP iniziale, appare più corretto individuare i costi sopportati dalle sole Regioni che, dando una qualche concreta e reale attuazione al dettato costituzionale, hanno effettivamente esercitato la loro competenza in materia di leFP al fine dell'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione. E tra l'altro, va anche considerata la questione della presenza delle risorse di provenienza comunitaria che, come noto, non sono per così dire dapprima "nazionalizzate" e successivamente trasferite alle singole regioni, ma che vengono direttamente attribuite a quelle regioni che si attivano concretamente per l'erogazione delle attività formative nel settore della leFP.

Ed allora, proprio per rispondere alla logica che presiede al federalismo fiscale fondato sulla autonoma responsabilità finanziaria delle istituzioni territoriali competenti e sulla tensione verso l'efficienza nell'erogazione dei servizi di rilievo pubblico, soprattutto con riferimento a quelli rivolti a soddisfare diritti individuali di cittadinanza - come per l'appunto è quello al diritto all'istruzione e formazione - appare preferibile utilizzare un criterio fondato sull'individuazione delle somme effettivamente erogate (e dunque dei costi concretamente sostenuti) da quelle Regioni che hanno attivato quei percorsi triennali della leFP che, sulla base della vigente normativa, consentono ai giovani di assolvere il diritto-dovere all'istruzione e formazione. Dunque, sembra più opportuno ricorrere ad una lettura "dal basso", cioè tenere conto proprio delle risorse direttamente erogate dalle Regioni ai soggetti accreditati del privato sociale che hanno fornito i servizi strettamente connessi alla leFP iniziale. Infine, proprio per conferire un maggiore grado di omogeneità alla raccolta dei dati, appare opportuno, almeno in questa fase di prima approssimazione, non considerare i dati provenienti dall'esperienza della Lombardia, giacché, pur tenendo conto che si tratta di una realtà ove l'Istruzione e Formazione Professionale trova rilevante applicazione in sede regionale, è noto che si utilizza lo strumento della dote formativa, e dunque si ricorre a modalità e criteri di finanziamenti assai peculiari e non facilmente confrontabili con quelli impiegati nelle altre Regioni.

In questa sede si possono così presentare alcuni dati significativi che sono estratti da un'indagine di più ampio respiro che è in corso di svolgimento per il tramite delle istituzioni formative del CNOS-FAP e del CIOFS-FP in cinque Regioni, ed esattamente nella Calabria, nell'Emilia-Romagna, nel Lazio, nel Piemonte e nel Veneto. Si tratta di un numero cospicuo di Regioni (un terzo di quelle a statuto ordinario) e per di più di Regioni sufficientemente rappresentative della collettività nazionale, in quanto sono particolarmente popolose. Inoltre sono state selezionate tenendo conto della loro collocazione geografica (essendo infatti rappresentative del Nord, del Centro e del Sud d'Italia), del sufficiente grado di implementazione della leFP iniziale al loro interno e considerando che si tratta, come appena detto, di Regioni a statuto ordinario, dovendosi infatti fare un discorso a parte per le Regioni a statuto speciale, in quanto per queste ultime il federalismo fiscale sarà applicato secondo discipline differenziate concordate singolarmente con lo Stato.

In particolare, i dati raccolti riguardano i corsi triennali della leFP collegati al

conseguimento di una qualifica professionale e che si sono svolti nell'anno formativo 2007-2008. Più esattamente, si è inteso ricercare il costo orario annuale per allievo e dai dati forniti dalle istituzioni formative interpellate mediante un apposito questionario si è tratto che, tenendo conto del *budget* finanziato dalle Regioni per ciascun corso, del numero di ore dei corsi e della soglia minima di allievi frequentanti, esso è stato in Calabria di 10 euro, in Emilia Romagna di 4,05 euro, nel Lazio di 5,80 euro, in Piemonte di 6,20 euro e nel Veneto di 6,13 euro. Se, allora, si intende individuare il costo medio, si può concludere che, nelle cinque Regioni considerate, il costo orario annuale medio per allievo della leFP iniziale ha superato i 6 euro l'ora, attestandosi per la precisione a 6,43.

Se poi, alla ricerca di un possibile costo *standard*, si volesse escludere la Calabria, in quanto presenta un dato significativamente sovradimensionato rispetto agli altri ambiti di riferimento, si potrebbe partire da un dato, riferito alle restanti quattro Regioni, di 5,54 euro.

Se, ancora, si confronta il costo annuale complessivo per coloro che hanno frequentato i corsi triennali della leFP con il corrispondente costo degli allievi degli Istituti professionali di Stato, si giunge alla conclusione che la leFP iniziale ha comportato una spesa per le casse pubbliche per lo più inferiore a quella sostenuta dalle istituzioni scolastiche per così dire "corrispondenti", cioè proprio quelle che, come sopra ricordato, possono assumere un ruolo sussidiario in relazione alla leFP iniziale. Più in particolare, secondo quanto dichiarato dal Ministero dell'Istruzione, nel 2006 la spesa totale annua per studente nei corsi di diploma professionale presso gli IPS (e gli istituti d'arte) è stata di 7.147 euro⁷. Dai dati ricavabili dalla predetta indagine il costo annuale medio per allievo dei percorsi triennali della leFP è stato nel 2007-2008 di 7.300 euro in Emilia Romagna, di 6.111 euro nel Lazio, di 6.510 euro in Piemonte e di 6.133 in Veneto, mentre, corrispondentemente al fenomeno già segnalato, è stato di 11.000 euro in Calabria.

Dunque, il costo complessivo medio per ciascuna annualità dei percorsi della leFP è stato, prendendo a riferimento tutte le cinque Regioni, pari a 7.338 euro, mentre, se ci si orienta verso la ricerca del costo *standard*, si può partire, escludendo il caso calabrese, da un dato medio attinente alle restanti quattro Regioni di 6.423 euro, un valore dunque inferiore a quello denunciato per gli IPS. Per di più, va tenuto conto che i predetti costi regionali sono calcolati sulla base del numero minimo dei frequentanti dei corsi della leFP iniziale, e non del loro numero effettivo che, in realtà, può essere superiore, rendendo così ancora più stridente il confronto dei costi normalmente sopportati dalle Regioni rispetto a quelli attualmente derivanti dagli Istituti Professionali di Stato. Circa poi la definizione del *fabbisogno standard* a livello regionale, quest'ultimo dovrebbe essere calcolato sulla base del numero ragionevolmente prevedibile dei frequentanti dei percorsi triennali istituiti ed attivabili dalla Regione in relazione alle peculiari esigenze del proprio territorio e del rispettivo tessuto sociale, economico e produttivo. E va aggiunto che la leFP iniziale, sulla base delle risultanze fornite dal MIUR, dall'inizio del nuovo millennio ha visto il numero dei frequentanti fortemente accresciuto: a

⁷ Cfr. MIUR, *La scuola in cifre*, 2008, tavola 1.1.8.

livello nazionale si è partiti nel 2003-2004 con 25.000 iscritti e nel 2008-2009 si sono superati i 142.000 frequentanti⁸ e questo dato è ulteriormente cresciuto nel 2009-2010 (più di 155.000 frequentanti, senza contare i dati ancora mancanti della Calabria e della Campania).

Insomma, nella prospettiva del federalismo fiscale e della futura ed auspicabile attivazione a regime dei Sistemi regionali di Istruzione e Formazione in tutto il territorio nazionale, può dirsi che i primi dati a nostra disposizione dimostrano la possibilità di avviare un percorso di definizione obiettiva del costo e del fabbisogno *standard* sulla base dei costi storici sostenuti dalle Regioni che hanno concretamente consentito i percorsi triennali della leFP. Inoltre, tali costi sono di norma inferiori a quelli sostenuti dallo Stato nei corrispondenti percorsi di qualifica professionale offerti dagli IPS. È evidente che, nella logica sussidiaria che sembra trovare attuazione alla luce dei recenti provvedimenti, la definizione degli indicatori di efficienza dovrebbe tenere conto dei ricordati dati di spesa sinora disponibili. Si potrà così trovare quell'equilibrio finanziario indispensabile per consentire a tutte le Regioni di costruire un assetto della leFP realmente funzionante, davvero rispettoso del diritto all'istruzione e formazione ed effettivamente garante del pluralismo sociale che è rappresentato dalle istituzioni e dai centri educativi che si dedicano alla formazione dei nostri giovani.

⁸ *Ibidem*, 98.