

Federalismo fiscale e costi *standard* nel sistema dell'Istruzione e formazione professionale: linee ricostruttive e proposte operative

Giulio M. Salerno

(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata)

Sommario: 1. Premessa: il decreto legislativo sull'autonomia di entrata delle Regioni e delle Province e l'Istruzione e formazione professionale. - 2. La soppressione dei finanziamenti statali e regionali. - 3. Le nuove fonti di finanziamento ed in particolare il fondo perequativo per le spese a costi *standard* relative alle prestazioni essenziali. - 4. Il meccanismo del finanziamento integrale a costi *standard*. - 5. Il procedimento. - 6. Il procedimento di convergenza verso i costi *standard*. - 7. Il calcolo della spesa storica nell'Istruzione e formazione professionale.

1. Premessa: il decreto legislativo sull'autonomia di entrata delle Regioni e delle Province e l'Istruzione e formazione professionale

Nell'ambito dell'attuazione dell'ampia delega contenuta nella legge n. 42 del 2009 sul "federalismo fiscale", è stato recentemente approvato il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (pubblicato sulla G.U. n. 109 del 12 maggio 2011) sull'autonomia di entrata delle Regioni e delle Province, nonché in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Tale decreto fornisce finalmente il quadro generale e complessivo del sistema finanziario – sul versante delle entrate - a livello regionale. Si tratta di uno dei tasselli fondamentali della riforma del federalismo fiscale, riforma che, come noto, è in corso di implementazione e la cui completa messa a regime richiederà nei prossimi tempi un consistente numero di atti attuativi (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti ministeriali, direttive, e così via). Ad esempio, nel decreto legislativo in questione, proprio con riferimento alla tematica attinente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti anche alle funzioni regionali in materia di istruzione – tra le quale rientrano dunque quelle concernenti la Istruzione e formazione professionale -, vi è un rinvio ad eventuali leggi successive (art. 13, comma 1), un rinvio al disegno di legge di stabilità o ad un apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica (art. 13, comma 3), un rinvio ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 13, comma 4), un rinvio ad un'intesa con la Conferenza unificata (art. 13, comma 5, in attesa delle leggi richiamate nel primo comma prima citato), ed un rinvio a "linee di indirizzo" adottate dal Governo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, dei relativi costi

standard e obiettivi di servizio, da collocare nell'ambito di un apposito allegato al Documento di economia e finanza (art. 13, comma 6).

In questa sede si intende offrire un quadro di sintesi delle disposizioni contenute in questo decreto nella parte in cui esse si rifletteranno sulla determinazione dei finanziamenti regionali relativi anche all'Istruzione e formazione professionale, in modo che si ne possa avere una qualche maggiore consapevolezza in ordine a quanto dovrebbe verificarsi nel prossimo futuro.

Come sopra accennato, dunque, l'assetto dei flussi finanziari tra Stato e Regioni, così come delineato nelle linee generali dal decreto legislativo 68/2011, rappresenta un elemento decisivo per la determinazione dei futuri comportamenti degli attori istituzionali e dei soggetti destinatari delle politiche pubbliche, in particolar modo in relazione alle materie – come l'Istruzione e la formazione professionale – sulle quali sussistono competenze regionali. In via generale, il decreto legislativo 68/2011 stabilisce alcuni punti essenziali che saranno qui di seguito analizzati.

2. La soppressione dei finanziamenti statali e regionali

In primo luogo, a decorrere dal 2013 è sancita la soppressione dei trasferimenti statali nelle materie di competenza regionale, “ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni” (così è stabilito nell'art. 7, comma 1 del d.lgs. 68/2011). Parimenti, si prevede la soppressione dei trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province (rispettivamente, art. 12, comma 1, e art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011). Dunque, è evidente che i finanziamenti statali – ovvero i cofinanziamenti provenienti dallo Stato che si aggiungono a quelli regionali e comunitari – in ordine all'Istruzione e formazione professionale saranno soppressi, giacché trattasi per piena evidenza di un ambito ove le Regioni esercitano la piena competenza legislativa, fatte salve le “norme generali sull'istruzione” (art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) e le norme dettate sempre dallo Stato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio regionale (art. 117, comma 2, lett. m. Cost.).

Nell'ambito di nostro interesse, come noto, le Regioni, in base al rispettivo assetto dato al sistema educativo regionale, attribuiscono talune funzioni di carattere amministrativo alle Province e ai Comuni, ovvero talune competenze amministrative sono direttamente attribuite a siffatti enti locali sulla base della legge dello Stato. Ma ciò, come appena detto, non incide sul principio della soppressione dei trasferimenti finanziari già provenienti dallo Stato in materia di Istruzione e formazione professionale, né su quello della soppressione dei trasferimenti regionali per il finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province. In altri termini, non sussiste

alcune garanzia posta a favore degli enti locali, giacché i futuri finanziamenti relativi alle spese attinenti all'Istruzione e formazione professionale potranno provenire esclusivamente dalle risorse autonomamente reperite dalle autonomie territoriali tutte sulla base della disciplina dettata per il cd. federalismo fiscale (cioè la legge delega n. 42 del 2009 ed i conseguenti atti attuativi, adottati a livello statale, regionale e locale).

Il decreto legislativo disciplina il procedimento di identificazione dei trasferimenti statali da sopprimere (art. 7, comma 2 del decreto) e prevede, in particolare, che dal 2013 siano soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente alle regioni "aventi carattere di generalità e permanenza" (sempre art. 7, comma 1). Circa il procedimento, occorrerà un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che sarà adottato entro il 31 dicembre 2011, sulla base di "valutazioni" rese dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, qualora fosse effettivamente costituita, dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, un nuovo organismo di consultazione tra rappresentanti dello Stato e delle autonomie territoriali in materia di federalismo fiscale, che sarà collocato all'interno della Conferenza unificata ai sensi dell'art. 33 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011. In vero, considerati i tempi ristretti qui previsti, ben difficilmente la Conferenza permanente di prossima istituzione potrà pronunciarsi, e dunque appare più probabile che le "valutazioni" saranno rese dalla già presente Commissione tecnica paritetica presieduta dal Prof. Luca Antonini. Il decreto del Presidente del Consiglio relativo ai trasferimenti da sopprimere, inoltre, sarà adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario. Insomma, un complesso procedimento che vedrà la partecipazione di numerosi organi e istituzioni, in modo da assicurare maggiore garanzia possibile per i diversi livelli di governo interessati da questo delicato provvedimento che inciderà non poco sui profili di carattere finanziario degli enti territoriali. Va poi aggiunto che, con un ulteriore decreto adottato con le stesse modalità, potranno essere individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di soppressione.

Circa i trasferimenti statali da sopprimere, infine, dal punto di vista qui in considerazione appare necessario sottolineare che nel decreto del Presidente del Consiglio dovranno essere considerati tutti i trasferimenti disposti in sede ministeriale nei riguardi delle attività di Istruzione e formazione professionale complessivamente intese, giacché trattasi chiaramente di trasferimenti che hanno assunto quei caratteri

di generalità e permanenza che sono richiesti dal decreto legislativo n. 68 del 2011. E ciò soprattutto al fine che anche questa “spesa storica” sia poi tenuta in opportuna considerazione quando si procederà alla determinazione delle spese effettivamente sostenute per l’istruzione e formazione professionale che saranno considerate, come si vedrà tra poco, per calcolare il fondo perequativo cui avranno accesso le Regioni ai sensi del citato art. 15, comma 5 del decreto ai fini della garanzia dell’integrale finanziamento a costi *standard*. E’ evidente, infatti, che la spesa storica cui saranno inizialmente commisurate le spese da finanziare integralmente mediante l’accesso al fondo perequativo non potrà non essere ponderata anche in correlazione all’ammontare dei trasferimenti complessivamente soppressi in materia di Istruzione e formazione professionale. Un particolare problema riguarda, poi, quelle risorse del MIUR – circa 40 milioni di euro – che sono state soppresse da un paio di anni e che, viceversa, per lungo tempo hanno contribuito all’erogazione regionale dei percorsi dell’Istruzione e formazione professionale. Il recente venir meno del carattere della permanenza non dovrebbe tuttavia far premio sul fatto che trattasi di risorse tradizionalmente allocate con il carattere della “generalità”, proprio al fine di favorire l’effettivo assolvimento dell’obbligo di istruzione da parte di tutti i giovani, ossia per garantire il livello essenziale di una prestazione di carattere sociale da assicurare sull’intero territorio nazionale.

3. Le nuove fonti di finanziamento ed in particolare il fondo perequativo per le spese a costi standard relative alle prestazioni essenziali

In secondo luogo, nel decreto legislativo n. 68 del 2011 si prevede che i trasferimenti statali soppressi saranno sostituiti da un complesso di entrate di cui le Regioni potranno disporre secondo un grado differenziato di autonomia decisionale. Tali entrate saranno essenzialmente rappresentate dall’addizionale sull’IRPEF, dalla compartecipazione all’IVA, dall’IRAP (fino a quando questa imposta non sarà sostituita da altri tributi), da altre entrate proprie (come la tassa automobilistica regionale) e dai tributi propri, cioè da nuove forme di imposizione fiscale che potranno essere istituite direttamente con legge regionale nel rispetto dei principi generali stabiliti dalla legge delega n. 42 del 2009. Tuttavia, è di piena evidenza che le capacità fiscali – e dunque l’ammontare di risorse finanziarie che possono essere reperite mediante l’imposizione fiscale – sono ben differenti nel territorio nazionale, in particolar modo a causa delle diverse condizioni reddituali e patrimoniali esistenti lungo la Penisola.

Ed allora, in coerenza con quanto stabilito dalla legge delega n. 42 del 2009, l’idea che è sullo sfondo del federalismo fiscale – e cioè il principio che vuole collegare la

spesa di ciascun livello delle istituzioni pubbliche con il relativo prelievo fiscale – viene bilanciata da opportune ragioni di solidarietà sociale, in specie per assicurare un trattamento sufficientemente uniforme dei cittadini rispetto a servizi di stretto rilievo pubblico e sociale – come l’istruzione genericamente intesa - che devono essere offerti su tutto il territorio nazionale nel rispetto di alcune modalità considerate “essenziali”. E ciò, per quanto non sia espressamente previsto dalla disciplina costituzionale relativa all’autonomia finanziaria delle autonomie territoriali (ovvero dall’art. 119 Cost.), corrisponde in vero al pieno ed effettivo rispetto di quanto è previsto dalla Costituzione là dove essa prevede l’apposita, e sopra richiamata, competenza legislativa statale cui spetta per l’appunto determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che “devono” – così dice l’art. 117, comma 2, lett. m, Cost. – essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e dunque a prescindere dalle corrispondenti capacità fiscali.

A tal fine, la legge delega n. 42 del 2009 ha previsto una specifica modalità di finanziamento per le spese che saranno sostenute dalle Regioni nell’erogazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” relative a determinate materie di loro competenza. Si tratta, più esattamente, della garanzia del finanziamento integrale delle spese relative all’erogazione delle prestazioni considerate essenziali a costi *standard*, e dunque secondo condizioni di efficienza e appropriatezza. Diventa allora cruciale individuare in quali materie sarà garantito siffatto finanziamento integrale a costi *standard*. Ed allora, l’art. 14, comma 1, lett. c. del d.lgs. 68/2011, elencando queste materie, indica espressamente quella della “istruzione” (oltre alla “sanità”, alla “assistenza sociale” e al “trasporto pubblico locale, con riferimento alle spese in conto capitale), e dunque, conseguentemente, fa riferimento anche all’ambito dell’istruzione e formazione professionale.

Va sottolineato, infatti, che la materia dell’istruzione è indicata nell’art. 117, comma 3 Cost. come ambito competenziale complessivamente riservato alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, e al suo interno è posta un’espressa riserva di competenza piena o esclusiva a favore delle Regioni stesse per quanto riguarda espressamente il più ristretto ambito dell’ “istruzione e della formazione professionale”. La stessa Corte costituzionale ha recentemente confermato tale assunto, là dove ha affermato che il sistema nazionale di istruzione è ormai costituito da due sottosistemi, quello dell’istruzione scolastica e quello dell’istruzione e formazione professionale. E ciò risulta a seguito dell’approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha riformulato le competenze statali e regionali in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale. In attuazione a tale riforma, la legge delega n. 53/2003, i relativi decreti legislativi di attuazione e la successiva normativa statale, hanno poi dato luogo ad un unitario sistema nazionale

di istruzione che è composto da due sottosistemi, quello dell'istruzione scolastica e quello dell'istruzione e formazione professionale.

Più precisamente, da un lato la Corte costituzionale è intervenuta per delineare la non facile distinzione tra le “norme generali sull'istruzione”, che vincolano anche l'istruzione e formazione professionale che è di competenza piena o esclusiva delle Regioni, e “i principi fondamentali” stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di istruzione, che riguardano viceversa soltanto l'ambito materiale e dunque competenziale dell'istruzione scolastica che è invece di competenza concorrente delle Regione. Dall'altro lato, tenuto conto di quanto previsto dalla legge n. 296 del 2006 (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 ormai 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 scolastiche di competenza statale - e quello dell'Istruzione e Formazione Professionale, di competenza delle Regioni, che è articolato nei percorsi formativi di IeFP triennali e quadriennali e nei percorsi formativi in apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, attivati anche da strutture formative accreditate (istituzioni formative o CFP). E va sottolineato che, come è stato finalmente riconosciuto dalla vigente legislazione pur dopo qualche tentennamento, la Istruzione e formazione professionale concorre, proprio con particolare riferimento alle attività educative attinenti alla formazione 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".

Tutto ciò premesso, ne risulta che le prestazioni erogate nei percorsi dell'Istruzione e formazione professionale costituiscono adempimento dei “livelli essenziali delle prestazioni” nella materia dell'istruzione, ai sensi del predetto art. 14, comma 1, del decreto legislativo. Perciò anche tali prestazioni non possono non essere calcolate tra le spese regionali da finanziare integralmente mediante l'apposito fondo perequativo disciplinato nell'art. 15, comma 5 dello stesso decreto legislativo.

Questo punto, relativo alla garanzia del finanziamento integrale a costi *standard* dell'istruzione e formazione professionale, va sottolineato con particolare enfasi,

anche perché nell'originaria versione dello schema di decreto legislativo inizialmente approvato dal Consiglio dei Ministri, si parlava espressamente dell' "istruzione scolastica", escludendo così l'istruzione e formazione professionale da questo particolare profilo redistributivo della riforma. L'istruzione e formazione professionale sarebbe potuto rientrare, per così dire, soltanto "dalla finestra", in quanto si prevedeva – e tuttora si prevede nella versione definitiva del decreto legislativo n. 68 del 2011 – che "ulteriori materie individuate sulla base dell'art. 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009" (v. art. 14, comma 1, lett. e del d.lgs. n. 68 del 2011) potranno essere considerate ai fini della garanzia del finanziamento integrale a costi *standard*. Ma tale procedimento avrebbe richiesto un'apposita volontà politica che si sarebbe dovuta esplicitamente manifestare in senso favorevole all'istruzione e formazione professionale in sede di emanazione dei successivi decreti attuativi della riforma del federalismo fiscale (ovvero nei decreti correttivi e integrativi previsti proprio dall'art. 20, comma 2, della legge n. 42 del 2009).

4. *Il meccanismo del finanziamento integrale a costi standard*

In particolare, il finanziamento integrale delle spese sostenute in materia di Istruzione e formazione professionale a costi *standard* sarà garantito a tutte le Regioni non soltanto mediante il ricorso ad un complesso articolato di fonti di finanziamento – come detto sopra, la compartecipazione regionale all'Iva di cui è detto, le quote dell'addizionale sull'IRPEF, l'IRAP e le entrate proprie definite secondo una misura convenzionalmente stabilita -, ma soprattutto per il tramite dall'accesso ad uno specifico fondo perequativo che sarà istituito a partire dal 2013. Tale fondo, sulla base dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, sarà alimentato dal gettito prodotto da un'apposita compartecipazione regionale – che potremmo definire "perequativa" - al gettito dell'IVA, che si aggiungerà alla compartecipazione per così dire ordinaria all'IVA, prima richiamata.

Vanno segnalati due aspetti: da un lato la compartecipazione regionale per così dire ordinaria all'IVA sarà determinata "al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione", mentre per le altre regioni, quelle cioè dove "per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni (...) il gettito tributario è insufficiente, concorrono le quote del fondo perequativo" (art. 15, comma 3, del d.lgs. 68/2011). Dall'altro lato, circa la compartecipazione "perequativa" all'IVA, essa sarà determinata, dice espressamente il decreto legislativo in questione, in modo tale da "garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui all'art. 14, comma 1" (così si esprime l'art. 15, comma 5, primo capoverso, del d.lgs. 68/2011).

Dunque, in sintesi, sarà individuata una regione – quella per così dire “obiettivo” – il cui fabbisogno complessivo di risorse finanziarie garantite dalle predette fonti di finanziamento (ma senza l’accesso al fondo perequativo) corrisponderà all’ammontare considerato necessario per erogare i livelli essenziali delle prestazioni in tutte materie indicate nell’art. 14, comma 1 (compresa dunque l’istruzione e formazione professionale) secondo costi *standard*, cioè determinati sulla base criteri di efficienza ed appropriatezza. Si tratterà quindi della Regione cui corrisponderà il più basso fabbisogno finanziario calcolato secondo i costi *standard*. Rispetto a tale fabbisogno *standard* si calcherà pertanto l’aliquota della compartecipazione regionale ordinaria all’IVA. Ma, poiché è evidente che siffatta compartecipazione ordinaria all’IVA non consentirà alle altre Regioni di raggiungere – e dunque di avere garantito - il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle predette materie (compresa dunque l’Istruzione e la formazione professionale in ordine ai percorsi sopra specificati), e dunque di soddisfare il rispettivo fabbisogno *standard*, tutte le Regioni diverse dalla Regione per così dire ottimale, accederanno ad un fondo perequativo alimentato da un’altra apposita compartecipazione all’IVA, quella per l’appunto “perequativa”.

Lo scopo finale, insomma, è quello di garantire a tutte le Regioni un ammontare complessivo di gettito che sia equivalente a quanto considerato necessario (il cosiddetto fabbisogno *standard*) per erogare secondo i costi *standard* i servizi pubblici nelle materie di cui all’art. 14, comma 1, - e dunque comprendendo anche l’istruzione e formazione professionale in ordine ai percorsi sopra specificati - nel rispetto dei “livelli essenziali delle prestazioni”. Per queste materie di competenza regionale, insomma, ciascuna Regione potrà disporre di un *plafond* finanziario garantito dall’accesso al fondo perequativo, e soprattutto determinato sulla base di uno specifico calcolo dei costi *standard*, ovvero quei costi di produzione di un servizio (o di un bene) nelle condizioni di migliore efficienza ed utilità.

Il calcolo del costo *standard*, va aggiunto, consente di individuare un indice di monetizzazione di un dato servizio (o di un certo bene) al fine di contenere il costo dell’offerta del singolo servizio (o bene) e, nel contempo, di migliorare lo stato di efficienza del sistema produttivo nel suo complesso. In vero, trattandosi di servizi erogati al fine di soddisfare interessi pubblici di particolare rilievo sociale – come, ad esempio, la sanità o l’istruzione, ovvero per l’appunto i percorsi dell’Istruzione e formazione professionale relativi all’assolvimento dell’obbligo di istruzione e del diritto-dovere all’istruzione e formazione - non va negato che il calcolo dei costi *standard* può implicare un certo grado di neutralizzazione di costi immateriali ovvero di costi non facilmente monetizzabili.

D'altro canto, non va negato che il presente quadro delle esigenze di natura finanziarie dell'intero ordinamento non può che imporre un qualche grado di semplificazione dei procedimenti di definizione dei costi là dove si tratti, in particolar modo, di ridurre sprechi e inefficienze, e soprattutto di evitare abusi e frodi che finiscono per sottrarre risorse all'intera collettività e in definitiva per precludere l'erogazione marginale di servizi pubblici, ovvero proprio quella che potrebbe apparire di maggiore rilevanza a fini di solidarietà sociale.

5. Il procedimento di determinazione dei costi standard relativi ai livelli essenziali delle prestazioni

Nel decreto legislativo n. 68 del 2011 si prevede un complesso meccanismo per la determinazione a regime, ovvero in via transitoria, sia dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie indicate nell'art. 14, comma 1, tra le quali, si ripete, è compresa l'istruzione e formazione professionale almeno in relazione ai percorsi sopra specificati, sia dei costi *standard*.

Innanzitutto, seppure si tratti di un rinvio piuttosto scontato tenuto conto della competenza costituzionalmente garantita a favore dello Stato, si attribuisce al legislatore statale la disciplina delle modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (cd. LEA) e dei livelli essenziali delle prestazioni (cd. LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. E ciò, si afferma, riguarda le "materie diverse dalla sanità" (v. art. 13, comma 1, d.lgs. n. 68 del 2011), in quanto la determinazione dei LEA e dei relativi costi *standard* per il settore sanitario è direttamente disciplinata da altre disposizioni del decreto legislativo medesimo (v. artt. 25 ss.). In ogni caso, trattandosi senz'altro delle materie richiamate nell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo, tra queste materie rientra anche il sistema dell'Istruzione e formazione professionale.

La disciplina delle modalità di determinazione dei livelli essenziali nelle predette materie dovrà avvenire, specifica il decreto, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede europea, "nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni *standard* nazionali" (v. sempre art. 13, comma 1). Mentre la prima indicazione è piuttosto comprensibile, la seconda non sembra particolarmente chiara, in quanto, tra l'altro, non si comprende dove tale "cornice finanziaria" debba essere rintracciata. Forse può ritenersi, tenuto conto di quanto poi specificato nel successivo comma 6 del medesimo art. 13, che questa "cornice finanziaria" sia individuabile nel Documento di economia e finanza – o in apposito allegato - da presentarsi nell'ambito della manovra annuale di finanza pubblica.

E' da sottolinearsi, comunque, lo spunto alquanto innovativo che è presente là dove si prevede la definizione di fabbisogni *standard* nazionali per ciascun "settore interessato". Questo presupporrebbe, ad esempio, che il settore – o materia - dell'istruzione debba avere un fabbisogno nazionale *standard* risultante dalla sommatoria delle spese corrispondenti ai costi *standard* in materia di istruzione scolastica e delle spese corrispondenti ai costi *standard* in materia di istruzione e formazione professionale.

A ben vedere, poi, il decreto legislativo individua direttamente alcune modalità di determinazione dei livelli essenziali, prescrivendo che si debbano prendere a riferimento "macroaree di intervento, secondo le materie di cui all'articolo 14, comma 1, ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo erogatore" (art. 13, comma 1). Quindi, all'interno delle materie di cui all'art. 14, comma 1, si dovranno individuare le singole macroaree di intervento, sulla base di un criterio di omogeneità interna che sarà valutato in relazione ai servizi offerti ai destinatari e non al livello di governo cui spetta erogare le prestazioni. E questo perché si è correttamente tenuto conto del fatto che nell'ambito dello stesso settore – o materia – possono intervenire, e di regola infatti intervengono, soggetti istituzionali appartenenti a diversi livelli di governo, come, per l'appunto, avviene nel caso dell'istruzione e formazione professionale. Pertanto, all'interno della materia dell'istruzione, si potranno individuare una pluralità di macroaree riconducibili all'Istruzione e formazione professionale, e ciascuna distinguibile dalle altre a seconda della tipologia di percorsi formativi offerti.

Per ciascuna delle macroaree così individuate, dovranno poi essere definiti, secondo quanto prevede il decreto legislativo in esame, sia i costi e i fabbisogni *standard*, sia le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti (art. 13, comma 2, secondo capoverso).

In questa sede, poi, non rileva una specifica disposizione relativa al coordinamento dinamico della finanza pubblica, volta cioè all'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo (art. 13, comma 3), in quanto nel settore di nostro interesse non vi è – almeno di norma - la sovrapposizione funzionale di diversi livelli di governo rispetto all'esercizio delle medesime competenze amministrative. Va invece sottolineata quella parte della normativa che rimette ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la "ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni" nelle materie di cui all'art. 14, comma 1 (art. 13, comma 4), ed in particolare dunque anche nella materia dell'istruzione, ivi compresa perciò l'istruzione e formazione professionale nella parte relativa ai percorsi formativi sopra specificati.

Tale ricognizione dovrà avvenire su proposta del Ministro competente – quindi, per quanto qui di interesse, vi dovrebbe essere una proposta congiunta da parte dei Ministri dell’Istruzione e del Lavoro e della previdenza sociale -, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, d’intesa con la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario.

Il decreto legislativo, poi, prevede un’apposita soluzione transitoria che sarà applicabile fino a quando la legge dello Stato non determinerà i livelli essenziali delle prestazioni in ciascuna delle predette materie (ivi compresa quindi l’istruzione e formazione professionale): occorrerà un’intesa in Conferenza unificata cui spetterà stabilire “i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica” (art. 13, comma 5). Questa previsione è assai importante, in quanto finalmente si chiarisce che i livelli essenziali delle prestazioni andranno specificati non soltanto in termini di diritti individuali, ma anche e soprattutto in termini di tipologia di servizi pubblici da erogare e di conseguenti fabbisogni finanziari.

Inoltre, sempre in modo innovativo, si attribuiscono rilevanti compiti di indagine alla Società per gli studi di settore-SOSE s.p.a., società il cui capitale è interamente del Ministero dell’Economia. La SOSE s.p.a., in collaborazione con l’ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione delle Regioni (il CINSEDO), dovrà effettuare la “ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi” (art. 13 comma 6). Insomma, alla SOSE s.p.a. spetterà verificare quali siano i servizi effettivamente erogati da ciascuna Regione nelle materie di cui all’art. 14, comma 1, e dunque anche nell’ambito dell’Istruzione e formazione professionale in relazione ai predetti percorsi formativi collegati ai livelli essenziali delle prestazioni. E dovrà procedere al calcolo delle spese concretamente sostenute – la cd. spesa storica – dalle Regioni nelle predette materie. Di norma, così come avviene sia per gli studi di settore relativi ai professionisti privati, che per il calcolo dei fabbisogni *standard* delle funzioni fondamentali degli enti locali (ai sensi degli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 216 del 2010), la SOSE s.p.a. opera mediante la raccolta di informazione da banche dati ufficiali, o da risultanze contabili a pubblica disposizione, ovvero mediante la predisposizione di formulari che vengono inviati ai soggetti competenti, ai quali spetta poi l’indicazione dei dati richiesti e la restituzione dei formulari alla stessa SOSE s.p.a. che provvede infine alla produzione dei dati

finali, soprattutto mediante operazioni di carattere statistico tendenti ad eliminare i dati per così dire eccentrici. I risultati della ricognizione effettuata dalla SOSE s.p.a. saranno successivamente trasmessi al Ministro dell'economia e delle finanze, che li comunicherà alle Camere, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui si è fatto cenno sopra, e confluiranno nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (prevista dall'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196), nonché nella banca dati prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale (ai sensi dell'art. 5 della l. n. 42 del 2009). Ciò che è importante sottolineare in questa sede, è che, proprio sulla base delle rilevazioni effettuate da SOSE S.p.a., il Governo adotterà le “linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (...), dei relativi costi *standard* e obiettivi di servizio”; queste linee di indirizzo, va aggiunto, saranno inserite in un apposito allegato al Documento di economia e finanza ai fini di consentire l'attuazione dell'articolo 20, comma 2, della citata legge n. 42 del 2009.

6. *Il procedimento di convergenza verso i costi standard*

Nel decreto legislativo n. 68 del 2011 trova disciplina un articolato procedimento che tende ad assicurare la progressiva convergenza delle Regioni tutte verso l'erogazione delle spese – sempre relativamente alle prestazioni ritenute essenziali ai sensi dell'art. 14, comma 1, e dunque ivi compresa l'Istruzione e formazione professionale per la parte attinente ai percorsi sopra specificati - contenute nei limiti dei costi *standard*.

Per l'esattezza, nell'art. 15, comma 5, si precisa che nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le spese di cui all'art. 14, comma 1 (dunque ivi comprese quelle dell'Istruzione e formazione professionale relative ai percorsi sopra specificati) sono computate in base ai valori di spesa storica e dei costi *standard*, ove questi ultimi siano stati effettivamente stabiliti secondo la disciplina appena sopra ricordata. Viceversa, nei successivi quattro anni le predette spese devono gradualmente convergere verso i costi *standard*. Per l'esattezza, le specifiche modalità di tale percorso di convergenza – che dunque consisterà nella progressiva riduzione dell'ammontare finanziario ricevuto mediante l'accesso al fondo perequativo - saranno stabilite con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale decreto sarà adottato a seguito di un articolato e non facile procedimento: occorrerà la proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e il previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario. Allo schema di decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri, inoltre, dovrà essere allegata una relazione tecnica che specificherà le conseguenze di carattere finanziario di questo percorso di convergenza.

Per quanto di nostro interesse, dunque, è necessario che nel predetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri richiamato nell'art. 15, comma 5, si tenga conto dei "valori di spesa storica" anche relativamente ai livelli essenziali delle prestazioni che sono erogate nell'ambito dell'Istruzione e formazione professionale in ordine ai percorsi formativi sopra specificati, e si preveda la convergenza di questi "valori di spesa storica" verso "costi *standard*" opportunamente definiti in modo che consentire l'erogazione delle prestazioni in questione in tutte le Regioni secondo veri e ragionati criteri di efficienza e di appropriatezza.

7. Il calcolo della spesa storica nell'Istruzione e formazione professionale

In ogni caso, come appena detto, il primo passo sarà quello dell'individuazione della spesa storica effettivamente sostenuta dalle Regioni per l'Istruzione e formazione professionale, con particolare riferimento ai percorsi formativi attinenti all'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere di istruzione. A questo proposito, allora, può essere utile ricordare qualche dato che abbiamo già offerto sulla base di un'indagine compiuta per il tramite della Federazione del CNOS-FAP e dell'Associazione 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 popolate. Inoltre, le predette Regioni 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 IeFP iniziale al loro interno, e del fatto che trattasi, 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.

Dai dati ricavati dalla predetta indagine il costo annuale medio per allievo dei percorsi triennali della IeFP 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 IeFP è stato, prendendo a riferimento tutte le cinque Regioni, pari a 7.338 euro.

Va rilevato che tale dato non si distanzia significativamente da quello risultante da uno studio della Regione Emilia-Romagna (vedi delibera di Giunta del 26 luglio

2010) avente ad oggetto la forfetizzazione dei contributi finanziari per i percorsi biennali ed i relativi costi unitari *standard*. In questo studio, al di là di alcune specificazioni relative ai costi per gli handicap e per la convittualità, si sono distinti il costo per partecipante effettivo dei corsi (cioè che hanno seguito almeno il 70% dei corsi) e il costo orario dei corsi, i quali sono risultati rispettivamente di 817 euro e di 103 euro. Sicché il costo forfettario annuale per allievo – prendendo a riferimento un corso-tipo di 900 ore per 15 allievi – risulta essere di 6997 euro.

Tutto ciò deve suggerire alle istituzioni formative (i Centri di formazione professionale) e gli Enti di formazione di attrezzarsi affinché possa emergere con sempre maggiore chiarezza la spesa storica dell'Istruzione e formazione professionale attinente ai percorsi formativi connessi ai livelli essenziali delle prestazioni. I risultati di tale attività potranno utilmente essere conferiti nella documentazione utilizzabile, almeno in prima battuta, dalla SOSE s.p.a, oltre a costituire un utile terreno di confronto anche con le autonomie territoriali in ordine alla prossima definizione dei costi *standard* cui saranno commisurati i finanziamenti garantiti alle Regioni.