



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# **Gli aspetti finanziari nell'istruzione**

*Patrizia Lattarulo*

**L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI A STATUTO  
ORDINARIO NELLE MATERIE DELL'ISTRUZIONE E DELLA SALUTE**

CRANEC - Istituto Luigi Sturzo - Università Cattolica del Sacro Cuore

Milano - 29 febbraio 2024

## Premessa: il DDL sull'Autonomia Differenziata, proposta sintetica, puntuale e concreta

- Le materie/funzioni -> **funzioni amministrative** (Art. 1 “...finalità decentramento amministrativo per favorire ... sussidiarietà e differenziazione ...”) non legislative o programmatiche
- Riparto risorse: Dalla spesa storica/spesa media ai Fabbisogni costi standard e **Livelli essenziali prestazioni LEP** (Art. 3)
- Attribuzione risorse finanziarie -> **compartecipazioni** (non entrate proprie) (Art. 5)
- Il **monitoraggio** periodico delle risorse (Art. 7) “procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti”
- **Clausole finanziarie** (Art. 8) “non devono derivare maggiori oneri per la finanza pubblica” “invarianza finanziaria per le singole regioni che non siano parte dell’intesa”
- **Misure perequative** (Art. 8) “Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale” -> risorse in conto capitale



**\* Audizioni e \* Istituzione delle Commissioni LEP -> ampliamento del dibattito**

**Una riflessione più “matura” -> la rivisitazione delle posizioni delle regioni**

**Ciononostante, la riforma presenta non poche incoerenze e punti critici**

# La materia dell'istruzione è stata già oggetto di un'ampia devoluzione

<i>Materia Istruzione</i>	<i>Ambiti sottoposto a giudizio sull'applicazione di LEP</i>	
Ordinamenti scolastici (a 0 a 18 anni)	Piani delle attività educative, delle competenze e dei livelli di apprendimento	Didascalìa
Programmazione e rete scolastica	Già definiti "Standard di riferimento"	Non necessari o <b>Non necessari</b> in un'ottica di devoluzione delle funzioni
Reclutamento, formazione e stato giuridico del personale	<b>Non c'è unanimità di visione</b>	Standard o L.E. <b>già identificati</b> dalla normativa preesistente
Parità scolastica (a. pluralismo scolastico b. trattamento equipollente)	(a. pluralismo scolastico b. trattamento equipollente)	Nuove ipotesi di LEP
Edilizia scolastica	Sicurezza degli edifici scolastici, la struttura delle aule, dei laboratori, delle palestre, dei luoghi adibiti alle mense	
Diritto allo studio (NON universitario)	Fornitura di libri di testo, nonché alle prestazioni volte a garantire l'accesso all'istruzione agli studenti inabili	

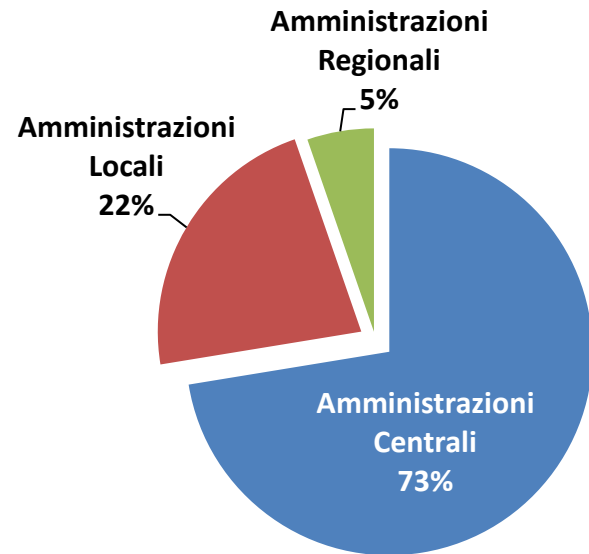
L'istruzione è stata già oggetto di un'ampia devoluzione. Oggi è in capo allo Stato il potere di definire le **norme generali** del sistema di istruzione e alle Regioni e agli Enti territoriali la competenza di **organizzare** il servizio di istruzione e formazione sul territorio. Lo **Stato** determina gli standard di offerta del servizio educativo ed eroga i pagamenti per il personale docente, gli **enti locali** contribuiscono in modo significativo nella programmazione (regione) e nell'offerta (comuni e Città Metro). Dalle materie LEP viene esclusa Università e inclusi i Nidi, accanto a scuola primaria e secondaria.

# La spesa consolidata corrente e in conto capitale per livello di governo

Spesa consolidata corrente e conto capitale per Istruzione.  
2021, milioni di euro

	Spesa corrente Istruzione	Spesa c/to capitale Istruzione	Totale	Spesa corr/ (corr e cap) Comp. %
Amministrazioni Centrali	36.093	115	36.207	99,7
Amministrazioni Locali	11.102	2.625	13.727	80,9
Amministrazioni Regionali	2.645	134	2.779	95,2
Imprese pubbliche locali	160	10	170	93,9
<b>TOTALE</b>	<b>49.998</b>	<b>2.884</b>	<b>52.883</b>	<b>94,5</b>
di cui personale	<b>35.772</b>			
% personale su totale	<b>70%</b>			

Spesa corrente e capitale per livello di governo.  
Composizione % 2021

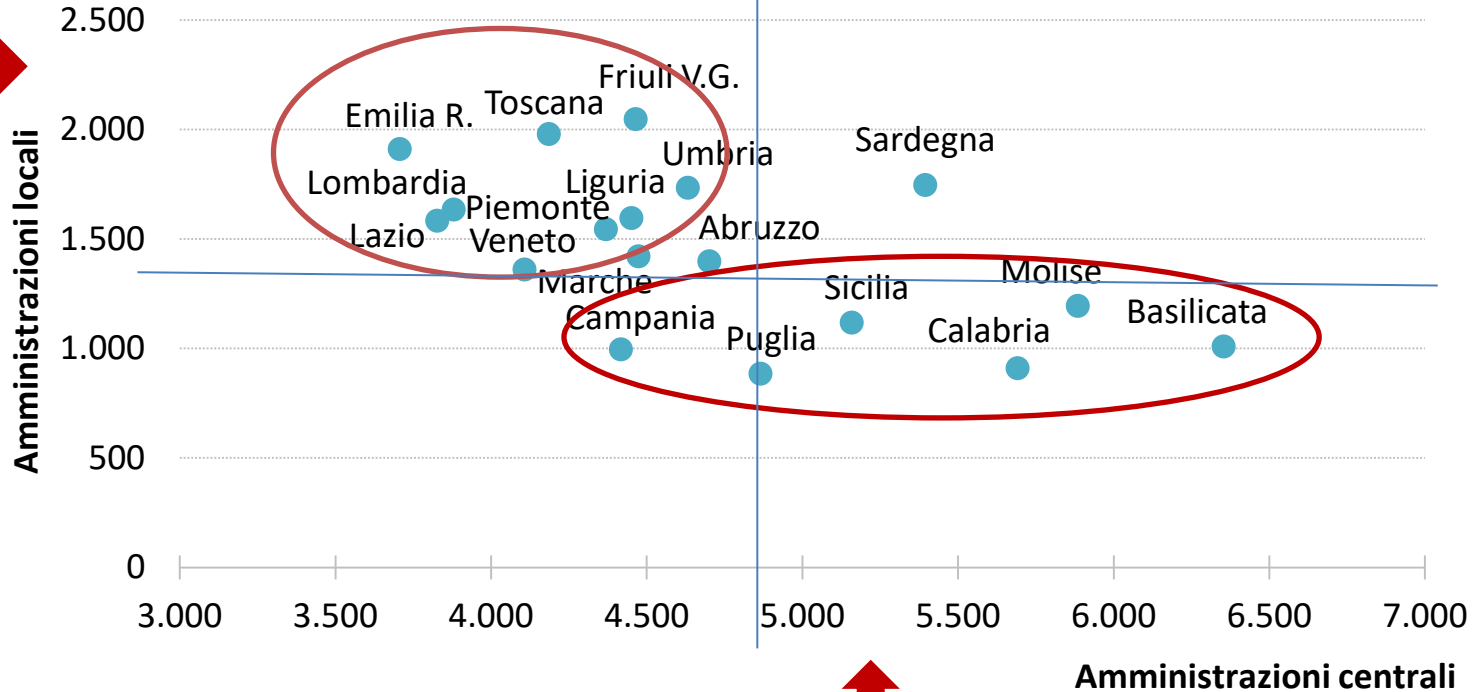


Fonte: CPT. Spesa PA consolidata uscite di cassa. Scuola primaria – università pubbliche con l'esclusione della formazione professionale

# Come si sono allocate le risorse: la presenza del governo centrale e locale nei territori

Euro per studente

Dove il decentramento ha funzionato di più (o le risorse dei territori sono maggiori)



Dove il ruolo del centro rimane prevalente

# (Artt. 1 e 3) Devono essere garantiti alle singole regioni Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), finanziati al costo standard

Obiettivo: Copertura del Fabbisogno standard = LEP x Costo standard

LEP	X	COSTO STANDARD
garanzia di livelli essenziali di prestazioni, relativamente alle funzioni per le quali si rilevano diritti civili e sociali		parametro che tiene conto dei fattori di costo (funzione di produzione)
	=	

Fabbisogno standard  $><=$  budget disponibile

**Garantire i lep è un obiettivo costoso:**



**Cosa succede SE fabbisogno standard >**

**Budget disponibile:**

**\* LEP non vengono garantiti**

**\* Costi standard non vengono coperti**

Nelle aree con maggiore capacità di reddito compensano i cittadini  
Più a rischio le realtà economiche con minore capacità fiscale

# Cosa succede SE fabbisogno standard > Budget disponibile? Es. DSU

Il Diritto allo Studio Universitario rientra nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, le quali hanno quindi piena facoltà di sviluppare un proprio modello di offerta in termini di importi delle borse di studio ed erogazione dei servizi mensa e alloggio, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni definiti a livello statale.

Secondo la normativa di riferimento, i LEP **dovrebbero essere determinati con decreto interministeriale** Ministero dell'Università e della Ricerca - MEF, aggiornato con cadenza triennale, sulla base di **un'indagine** appositamente implementata per stabilire il costo standard di mantenimento agli studi, relativo a diverse voci: materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura. FIS ordinario nel 2022/23 è pari a **308 milioni** - con Pnrr e fondi EU 600 milioni.

**L'importo** del Fondo Statale FIS viene definito in **L. Bilancio**, in misura insufficiente a coprire i fabbisogni definiti dallo stesso Ministero (importo standard unitario x n borse degli ultimi 3 anni)  
**Il riparto** di risorse tra regioni avviene sulla base della spesa storica

Tassa regionale per il DSU

**Le risorse rese disponibili dallo Stato sono decisamente insufficienti a finanziare i fabbisogni regionali ex post, ma anche quelli quantificati dallo stesso MUR (Cerniglia et al. 2022)**

È necessaria una **integrazione da parte delle singole regioni** di gran lunga superiore a quanto previsto dalla norma (almeno pari al 40% Fis)

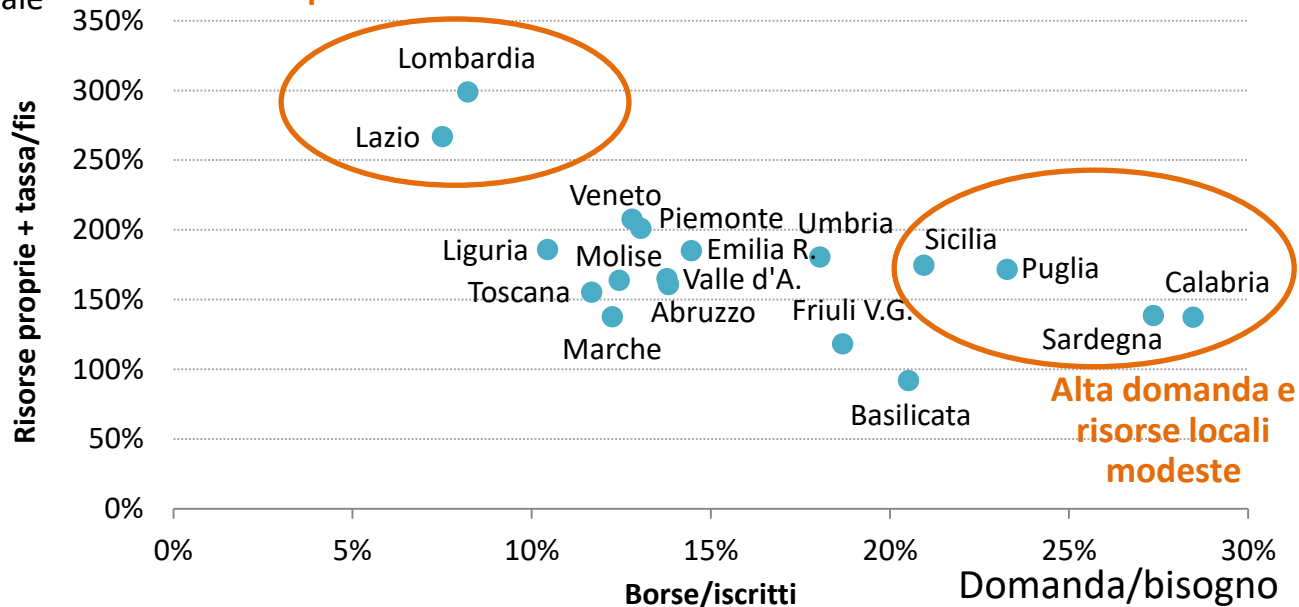
# Le differenze territoriali: i bilanci delle regioni, la capacità fiscale dei territori e i fabbisogni

Nel 2020/21 il 71,43% del fabbisogno netto dovrebbe essere a carico del FIS e dunque solo il 28,57% a carico delle Regioni (Decreto MUR-MEF 853/2020, art. 2). In realtà la copertura dello Stato supera di poco il 40%. Il gap tra fabbisogno stimato e spesa netta complessiva regionale è significativo e non omogeneo a livello territoriale.

Capacità di autofinanziamento regionale

Impegno/disponibilità di risorse locali significative rispetto alla domanda

Anno 2020/21



Le regioni contribuiscono con importi molto importanti per far fronte alle necessità dei propri territori, sulla base delle priorità dei governi locali e sulla base delle diverse possibilità dei territori di far fronte ai bisogni accedendo a risorse proprie. Se l'impegno delle regioni è differente sui territori, ancora di più lo è la capacità di spesa locale.

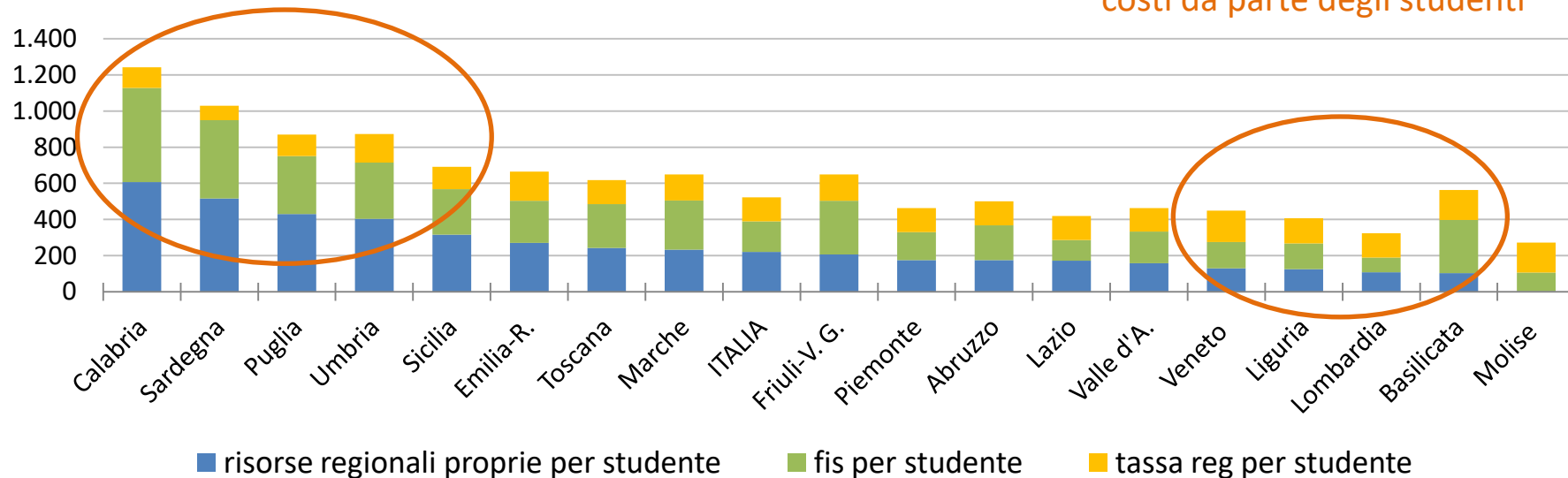


# Le risorse DSU per studente universitario, l'impegno delle regioni e le disponibilità del territorio

Finanziamento per livello di governo, Euro procapite

Alto fabbisogno (borse DSU/studente iscritto) e bassa capacità fiscale (entrate da tassa per studente)

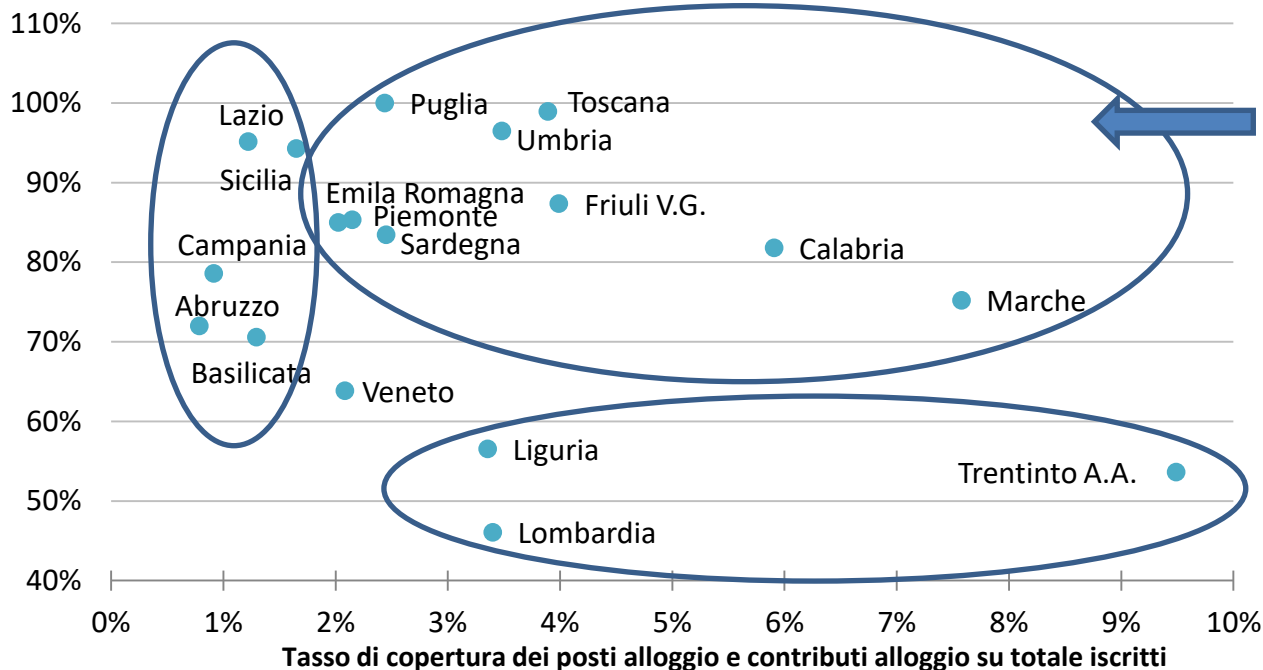
Basso fabbisogno e più significativa partecipazione ai costi da parte degli studenti



# Autonomia regionale e modelli di offerta. Il servizio abitativo **diritto allo studio o foresteria?**

**Diritto allo studio o foresteria?** Tasso di copertura dei posti alloggio e contributi alloggio su totale iscritti (asse orizzontale) e percentuale di posti alloggi e contributi alloggio destinati ai borsisti (asse verticale)

Percentuale di posti alloggio e contributi alloggio destinati ai borsisti



Regioni più virtuose, che dispongono di una buona offerta residenziale e la destinano prevalentemente o esclusivamente a coloro che risultano vincitori di borsa di studio

Il PNRR **diritto allo studio o foresteria?** Ha previsto tra i suoi interventi per il diritto allo studio anche lo stanziamento di ingenti risorse per garantire approssimativamente 60.000 posti letto aggiuntivi entro la fine del 2026 (di cui 7.500 posti entro dicembre 2022) rendendo così il servizio abitativo accessibile a un totale di circa 100.000 studenti.

# Se garantire Lep su tutti i territori è costoso ...

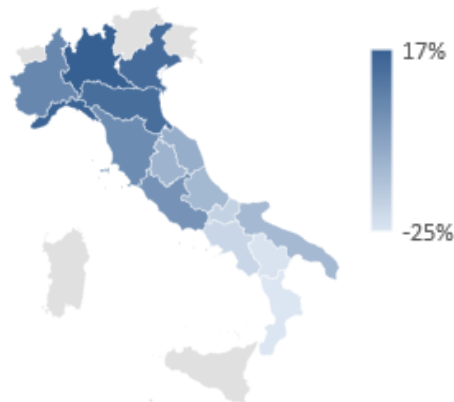
**L'applicazione dei Lep solo in alcune regioni sarebbe iniquo**

*nello stesso tempo*

**Il possibile *second best* di utilizzare i Lep nel momento del riparto del budget tra regioni, calando proporzionalmente su ognuna di queste i tagli, non è neutrale, dal momento che non tutte nello stesso modo potranno chiedere ai propri cittadini eventuali integrazioni alle risorse mancanti.**

# Una scorciatoia nell'impossibilità di applicare i LEP: si può avere la tentazione di utilizzare **COSTI MEDI**, sull'esempio della sanità

Differenza tra spesa storica e media nazionale (istruzione primaria e secondaria) 2020. Valori % sulla spesa storica



Oggi il riparto delle risorse per l'istruzione è operato dal Ministero sulla base di parametri territoriali: anzianità dei personale docente; personale non docente; densità demografica e conseguente dimensione delle classi, ... **Costo medio** non tiene conto dell'anzianità della popolazione, dei fattori di costo, né della domanda e tanto meno del fabbisogno e del contesto economico sociale. Non considera standard organizzativi e strutturali, né il grado di tutela dei soggetti fragili e svantaggiati.

**Si tratta di 3,6 miliardi che si ridistribuiscono, il 12,4% del totale spesa regionalizzata (RGS)**

**Il costo storico procapite** è differenziato tra le regioni, dagli oltre 780 euro della Calabria ai 511 dell'Emilia

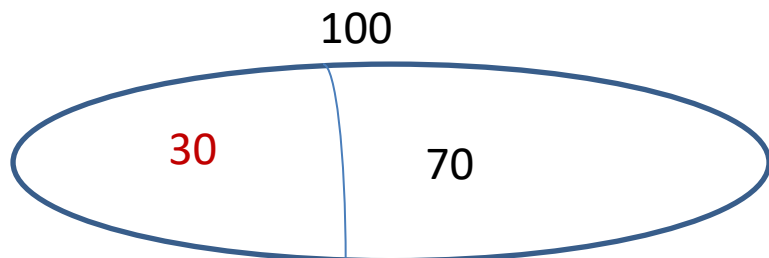
	Miliardi €	Valori %
Dalla spesa storica alla spesa media	3,6	12,04%
Dalla spesa storica alla pop in età scolare	3,2	10,79%
Dalla spesa storica al costo per studente	2,3	7,96%

**Ipotesi che si allontana dall'assetto attuale, ma anche dai bisogni dei cittadini**

**(Art. 8) Le clausole finanziarie** “non devono derivare maggiori oneri per la finanza pubblica” “invarianza finanziaria per le singole regioni che non siano parte dell’intesa”,  
**il ritorno alla spesa storica**

Comma 1. invarianza di bilancio pubblico → risorse totali invariate

Comma 2. invarianza finanziaria per le singole Regioni che non siano parte dell’intesa



Le risorse rimangono invariate anche per le 3 regioni rimanenti

Riparto sulla base del criterio della **Spesa storica**:  
lo Stato trasferisce risorse finanziarie e umane con le quali operava nei territori alle Regioni, cambia solo il livello di governo che offre il servizio

# Le regioni che richiedono maggiore autonomia, contano su:

Tanto più nell'attuale contesto generale caratterizzato da vincoli di finanza pubblica, e riduzione pressione fiscale

L'efficienza/efficacia dell'offerta dei servizi da parte delle regioni è superiore alle **prestazioni dell'amministrazione centrale nella regione** (che in caso contrario ne dovranno rispondere ai propri cittadini)

Dal momento che le risorse dovranno provenire dal proprio territorio, è bene poter contare su una elevata capacità fiscale che consentirà di finanziare spazi di autonomia nell'offerta di questi servizi e comporterà una maggiore disponibilità a pagare per qualità elevata

Spesa statale regionalizzata istruzione (RGS) (Milioni di euro)	SPESA PER PERSONALE ISTRUZIONE 2021	SPESA TOTALE ISTRUZIONE 2021	SPESA STATALE REGIONALIZZATA NETTO PERSONALE
Emilia-Romagna	2.182	2.584	403
Lombardia	4.654	5.520	866
Veneto	2.362	2.793	431
Italia Spesa Statale Regionalizzata RGS	32.878	38.343	5.465

Nel tempo: eventuali modifiche dei fabbisogni standard o variazioni strutturali dei gettiti (successivi scostamenti tra gettiti che provengono dai territori e fabbisogni standard) legati ad evoluzione economica generale **RICHIEDERANNO** revisione del sistema -> **NON** verranno incamerati dalla regione ma saranno oggetto di **monitoraggio periodico (art. 6)**

# Le criticità del reclutamento nel mondo della scuola riguardano tutte le regioni

Se, quindi, gli spazi di manovra sulle risorse finanziarie fossero davvero marginali, la richiesta di autonomia potrebbe diventare pregnante nel campo della **programmazione e dell'amministrazione nel caso includesse anche il personale**. Le ripercussioni in questo ambito **NON** sarebbero trascurabili, se si pensa alle dimensioni e all'importanza del mondo della scuola o della sanità.

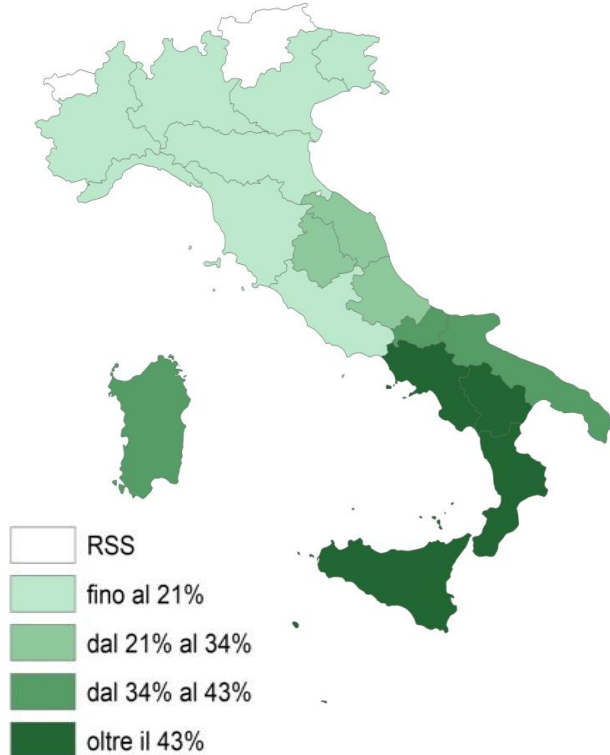
Ciononostante è pur vero che nel mondo della scuola e nel pubblico impiego in generale persistono storiche difficoltà nei percorsi di reclutamento che fanno sì che un terzo dei docenti sia supplente (quali il 50% in Lombardia); il 72% di questo è a termine (supplenze inferiori all'anno) e quasi il 70% ha oltre 34 anni di età.

Supplenze per regione della scuola e durata				
	Totale supplenze	% annuali (su annuali e a termine)	% supplenti su docenti totali	% supplenti entro 34 anni di età
EMILIA ROMAGNA	18.695	30%	41%	38%
LOMBARDIA	44.362	40%	46%	44%
VENETO	18.976	41%	38%	40%
<b>ITALIA</b>	<b>234.576</b>	<b>28%</b>	<b>33%</b>	<b>32%</b>

Fonte: Opendata Mur

# (Art. 5) Come finanziare i nuovi spazi di autonomia? Le compartecipazioni

Rapporto tra la spesa totale per l'istruzione RGS (primaria, secondaria) e il gettito Irpef.  
Valori % 2022



Le compartecipazioni sono indicate come lo strumento per finanziare l'autonomia delle regioni, assecondando l'aspettativa delle tre regioni di mantenere nei propri territori parte dei prelievi

La **capienza** per le singole regioni che potrebbero richiedere autonomia è diversa: In Lombardia il 21% dell'attuale gettito Irpef verrebbe assegnato alle disponibilità regionali per gestire l'istruzione, in Calabria il 40% del gettito generato localmente.

Nell'ipotesi di far riferimento alla sola spesa storica, e vista la capienza delle risorse delle regioni si tratterebbe di prelievi che già i cittadini impegnano nei propri territori-> **il legame diretto tra spesa e prelievo** avrebbe una rilevanza solo formale, se non per quanto riguarda i margini di manovra sulle aliquote. Su di questi la ricchezza dei territori ha un peso e, in quanto compartecipazioni, **diventerebbero dei trasferimenti aggiuntivi**.



## Art. 9 DDL, commi a) b) c) Le misure perequative

L'enfasi sui Lep non viene accompagnata da una pari attenzione alla perequazione, pur trattandosi di due componenti del processo federalista dipendenti l'una dall'altra.

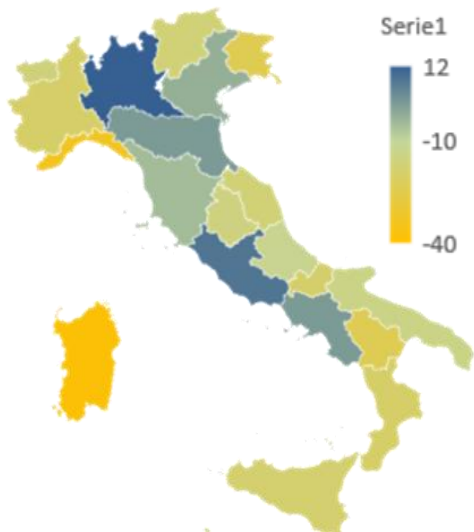
“Ai fini della promozione dello sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale ... lo Stato ... promuove l'esercizio effettivo ... anche attraverso:

- a) l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri ...
- b) L'unificazione delle risorse di parte corrente e semplificazione delle relative procedure amministrative
- c) Effettuazione di interventi speciali in conto capitale”

**Decentramento e regionalismo differenziato non diminuiscono il peso e l'importanza dei trasferimenti**

# Le contraddizioni tra riforma delle autonomie e delega fiscale. Verso una maggiore concentrazione delle basi imponibili

PERDITA (-) O GUADAGNO(+) DI GETTITO NEL PASSAGGIO DA IRAP STANDARD (SENZA PA) A MAGGIORE IRES



Variazioni percentuali della perdita /guadagno rispetto al gettito Irap  
Dichiarazioni presentate nel 2021 (anno di imposta 2020)

Importo 10,9 mld di Irap (standard al netto PA)  
di minore Irap e maggiore Ires

Tutte e due le fiscalità hanno una distribuzione concentrata territorialmente nelle aree economicamente più avanzate del paese o più popolate o dove risiedono le sedi fiscali delle imprese, in particolare Lombardia e Lazio. Ma l'Ires accentua tale concentrazione territoriale rispetto all'Irap, che per la natura della base imponibile è distribuita in modo più omogeneo sul territorio nazionale, ed è meno stabile nel tempo.

**Non esiste più una fonte di finanziamento delle regioni. Il passaggio all'Ires comporta maggiore concentrazione territoriale dei gettiti e maggiori trasferimenti orizzontali e fondi di riequilibrio**

# Tra le motivazioni delle richieste di autonomia: la redistribuzione

“Insoddisfazione per la redistribuzione interregionale realizzata dal governo centrale ritenuta iniqua” (Zanardi)



La tentazione di rimettere in discussione Il principio costituzionale di solidarietà, confondendo:

Redistribuzione a sostegno dei deboli attraverso trasferimenti monetari e di servizi

La concentrate di bisogni sociali in alcune aree geografiche -> le disparità economiche del paese alla base dei cd “tema dei residui fiscali”

La domanda corretta è se la prestazione di servizi da parte dell'amministrazione centrale è iniqua a favore di alcune aree del paese, in particolare quelle deboli => **livelli più alti di offerta o con costi maggiori** (aspetto che attiene al funzionamento dello Stato)

# La questione è: Il regionalismo differenziato è utile a migliorare l'offerta di servizi ai cittadini?

## I risparmi potenziali

Maggiore efficienza produttiva rispetto **all'Amministrazione centrale** (non rispetto alle altre regioni)

Lato offerta

Migliora l'offerta di servizi dello Stato nella regione che stipula l'accordo **a beneficio anche delle regioni che non stipulano l'accordo** (nel ddl "lascia invariata")

attraverso meccanismi di **condivisione dei risparmi di efficienza** = minore compartecipazione al fondo statale

**ed esternalità positive per le altre regioni:** *Laboratory federalism, yardstick competition e catching-up*

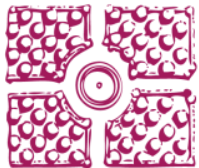
**Che riduca le asimmetria nelle capacità nel produrre servizi sul territorio e nelle condizioni di crescita**

## I costi potenziali

Minori economie di scala, minori esternalità, costi di frammentazione e coordinamento, **tenendo conto anche dei costi pubblici e privati legati a squilibri territoriali** attraverso la perequazione

>

- **Il decentramento è comunque rivolto a dare spazio alle differenze tra territori**
- **In presenza di vincoli di bilancio, le differenze possono diventare disparità accentuando il peso della ricchezza dei territori nel finanziare i servizi**
- **Tutto ciò è tanto più vero se non si affronta il tema della perequazione**



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# Gli aspetti finanziari nell'istruzione

*Patrizia Lattarulo*

**L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI A STATUTO  
ORDINARIO NELLE MATERIE DELL'ISTRUZIONE E DELLA SALUTE**

CRANEC - Istituto Luigi Sturzo - Università Cattolica del Sacro Cuore

Milano - 29 febbraio 2024