IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA NELL'ISTRUZIONE

Patrizia Lattarulo

SIEP | Cagliari, 12 Settembre 2024

Premessa: la L. 86/2024 sull'Autonomia Differenziata è articolata su pochi punti che però meritano una lettura attenta

- Pone grande fiducia nei **Livelli essenziali prestazioni LEP** come garanzia di equità individuale e territoriale **(Art. 1)** "condizione per il godimento dei diritti civili e sociali che devono essere determinati e garantiti, sul territorio nazionale, con la funzione di tutelare l'unità economica e la coesione sociale della Repubblica, rimuovere gli squilibri economici e sociali"
- **Modello di finanziamento dell'autonomia basato su compartecipazioni (Art. 5): "compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati sul territorio"** legame più forte tra risorse del territorio e spesa
- **Misure perequative (Art. 10)** "Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale"

- **I Lep non sono sufficienti a garantire parità di trattamento,** per la presenza di vincoli di bilancio e se non inseriti in un modello più completo di federalismo
- Incoerenza tra autonomia e **trasferimenti**, mentre in parallelo il progetto di riforma fiscale segue un percorso opposto, di riduzione dell'**autonomia fiscale regionale**, fino ad oggi basato sull'Irap.
- la scarsa attenzione riservata al tema della **perequazione**, che pure costituisce un asse fondamentale del decentramento.

...l'ambiguità a monte...

ripartizione dei compiti tra livelli di governo (stato e regioni), a favore di una migliore offerta di servizi al territorio (assetti istituzionali)

come trattenere le risorse sul territorio di origine mettendo in discussione il ruolo redistributivo dello stato a favore dei soggetti deboli, concentrati in alcuni territori (residui fiscali)

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

L'istruzione Le competenze per livello di governo

a) ***Norme generali sull'istruzione*, attribuita alla potestà esclusiva statale (comma 2, art. 33 Cost) «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione» per garantire uniformità e unitarietà dell'offerta del servizio sul territorio, per assicurare parità di trattamento (interesse primario di rilievo costituzionale)** Materie richieste dalle autonomie, potrebbero venire definite dai lep -> uniformità di trattamento non più principio dello stato, ma definito in lep.

b) *Materia istruzione* affidata alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni (comma 3), nella quale si devono individuare i principi fondamentali affidati alla legislazione statale, distinti dalle norme generali.

c) Di cui "*istruzione e* (...) *formazione professionale*" affidata alla potestà residuale delle Regioni.

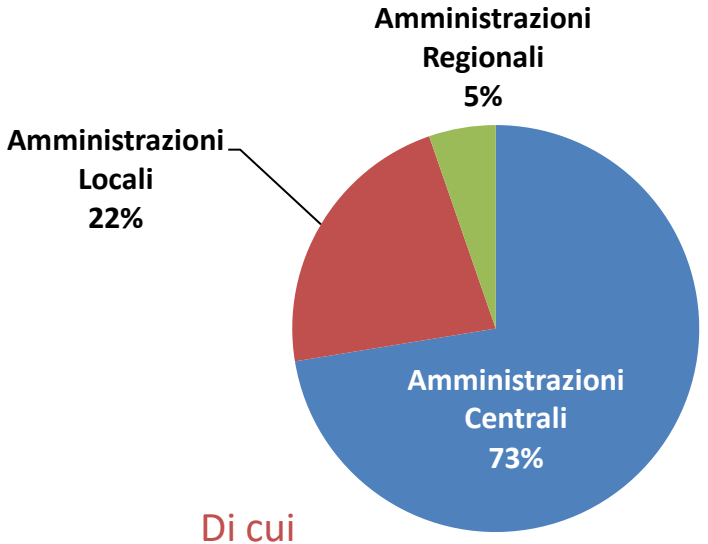
- È in capo allo **Stato** il potere di definire le **norme generali** del sistema di istruzione: determinare gli standard di offerta del servizio educativo ed eroga i pagamenti per il personale docente; Criteri di uniformità dell'offerta, percorsi di studio, titoli di idoneità formativa, e dell'accesso alla professione docente … Uffici scolastici regionali (statali) competenti su sicurezza delle scuole, formazione dei docenti e del personale.
- Le **Regioni** sono competenti nella programmazione della rete scolastica e del calendario; formazione professionale; contributi agli enti locali, diritto allo studio universitario.
- **Comuni e Città Metro sostengono** l'offerta di servizi trasporto scolastico, refezione scolastica, pre e post scuola, gestioni immobili, prevenzione abbandono scolastico e rischio dispersione
- **Autonomia scolastica** (riforma "Buona scuola" 2015).

L’istruzione. Il decentramento finanziario

Spesa corrente e conto capitale per Istruzione. Milioni di euro 2021

	Spesa corrente e c/capitale istruzione
Amministrazioni Centrali	**36.207**
Amministrazioni Locali	13.727
Amministrazioni Regionali	2.779
Imprese pubbliche locali	170
TOTALE	**52.883**
di cui personale	**35.772**
% personale su totale	**70%**

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



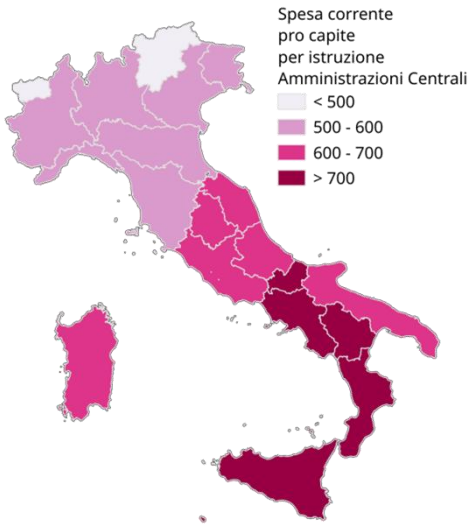
Di cui personale 70% (36 mld)

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

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

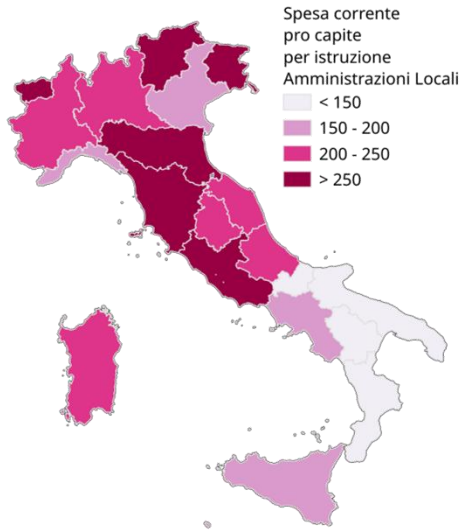
Decentramento e offerta di servizi nelle regioni

Spesa Corrente procapite per livello di governo e regione (2021 euro)



36 mld

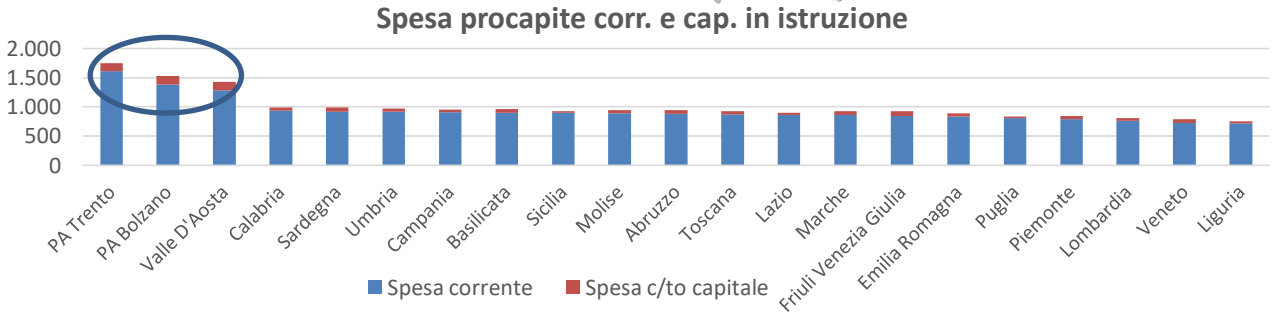
Amministrazione centrale: Criteri uniformi di spesa nel territorio portano a costi maggiori nelle aree a rischio spopolamento, dispersione abitativa, personale scolastico più anziano



15 mld

Enti locali: I comuni offrono servizi: mense, trasporto scolastico, diritto allo studio, contrasto all'abbandono scolastico … quasi esclusivamente in alcune regioni

Il costo della specialità
Se è vero che i costi sono maggiori in alcune regioni, la vera differenza si realizza nelle regioni a statuto speciale



Fonte: CPT. Spesa PA consolidata corrente uscite di cassa Istruzione 2021

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

1.

I LEP

La garanzia di livelli essenziali delle prestazioni uniformi sul territorio-> l'applicazione del federalismo quale premessa al processo di autonomia

Il lavoro della Commissione Clep Istruzione; una ricognizione estesa dello stato di fatto

A	diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica	Criteri, presupposti e procedure per la definizione della rete scolastica
B	articolazione e struttura dei cicli scolastici	Assetto, scansione e durata dei cicli di istruzione scolastica
C	sistema integrato 0-6 anni	Livelli minimi di offerta del servizio nidi e scuole infanzia / Popolazione target, criteri e modalità di offerta del servizio
D	curricula dei cicli, programmi di studio, obiettivi di apprendimento	
E	assetti didattici, quadri orari, scansione dei percorsi, per gradi e cicli	
F	valutazione alunni	
G	esami di stato	
H	istruzione e formazione professionale (IeFP)	
I	istruzione per gli adulti	
J	programmazione: formazione delle classi	Criteri e parametri per la formazione delle classi
K	parità scolastica, pluralismo scolastico e trattamento equipollente	
L	personale: reclutamento, formazione e stato giuridico	Regole generali per standard professionali uniformi: condizioni di abilitazione; uniformità procedure selettive di reclutamento; formazione
M	edilizia	
N	digitalizzazione	
O	diritto allo studio	

Ricognizione di ciò che norma e regola oggi il sistema dell'istruzione, individuando caratteri e principi della prestazione del servizio, per lo più derivate da norme vigenti. Popolazione target.

(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
garanzia di livelli essenziali di prestazioni, relativamente alle funzioni per le quali si rilevano diritti civili e sociali

X

COSTO STANDARD
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**

Il decentramento non garantisce più uniformità di trattamento tra cittadini, ma è causa di disparità e divergenza di trattamento

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

Cosa succede SE fabbisogno standard > Budget disponibile? Es. Diritto allo Studio Universitario

Il Diritto allo Studio Universitario rientra nelle materie di competenza 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 (L.240/ 2010).

I **LEP e fabbisogni standard** dovrebbero essere determinati con decreto interministeriale MIUR- MEF, sulla base di **un'indagine triennale** appositamente implementata per stabilire il costo standard di mantenimento agli studi, relativo a diverse voci: materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura.

Il **contributo statale** avrebbe dovuto essere prevalente rispetto ad una partecipazione obbligatoria da parte delle **regione**

- **Il Ministero definisce i fabbisogni** (sulla base dell'importo *medio* unitario x n borse degli ultimi 3 anni), Riparto sulla Spesa storica
- **L.Bilancio definisce l'importo** del Fondo Statale FIS

Tassa regionale per il DSU a carico degli iscritti (definita dalle regioni)

Integrazione da parte delle singole regioni

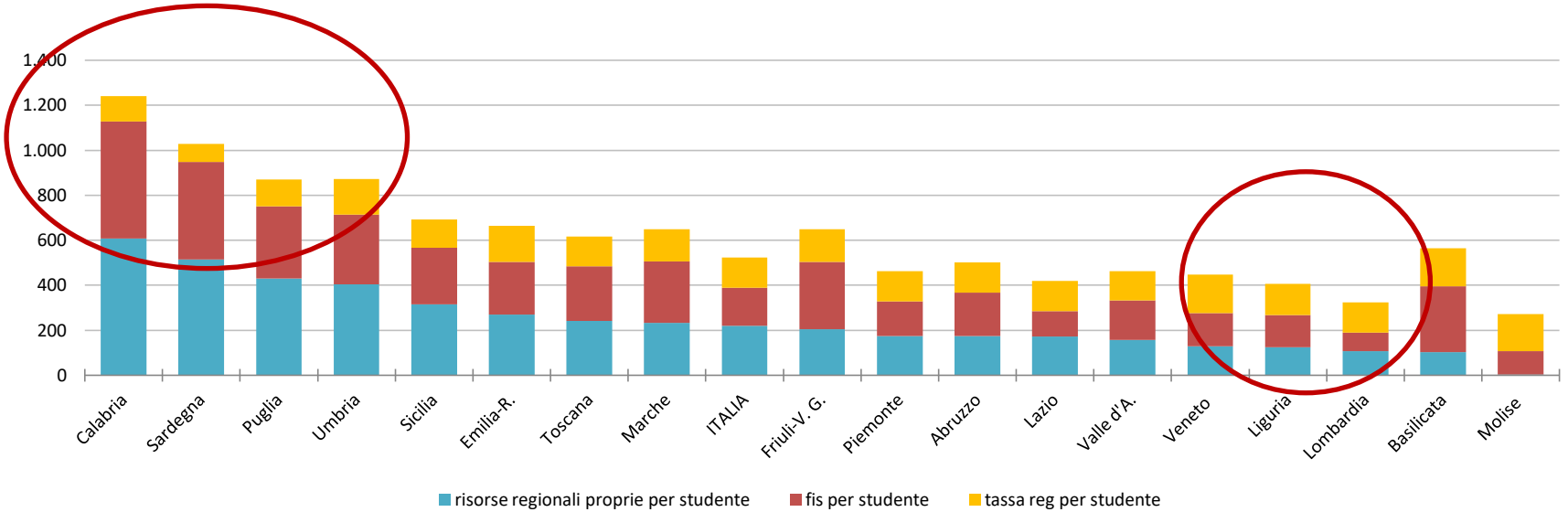
Le risorse rese disponibili dallo Stato sono insufficienti a finanziare i fabbisogni regionali ex post, ma anche quelli quantificati dallo stesso MIUR

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

LE RISORSE DSU PER STUDENTE UNIVERSITARIO, L'IMPEGNO DELLE REGIONI E LE DISPONIBILITÀ DEL TERRITORIO

Finanziamento per livello di governo, Euro procapite per studente

Le regioni contribuiscono con importi molto importanti per far fronte alle necessità dei propri territori, sulla base dei fabbisogni, delle priorità dei governi locali e sulla base delle diverse possibilità dei territori di far fronte ai bisogni accedendo a risorse proprie.

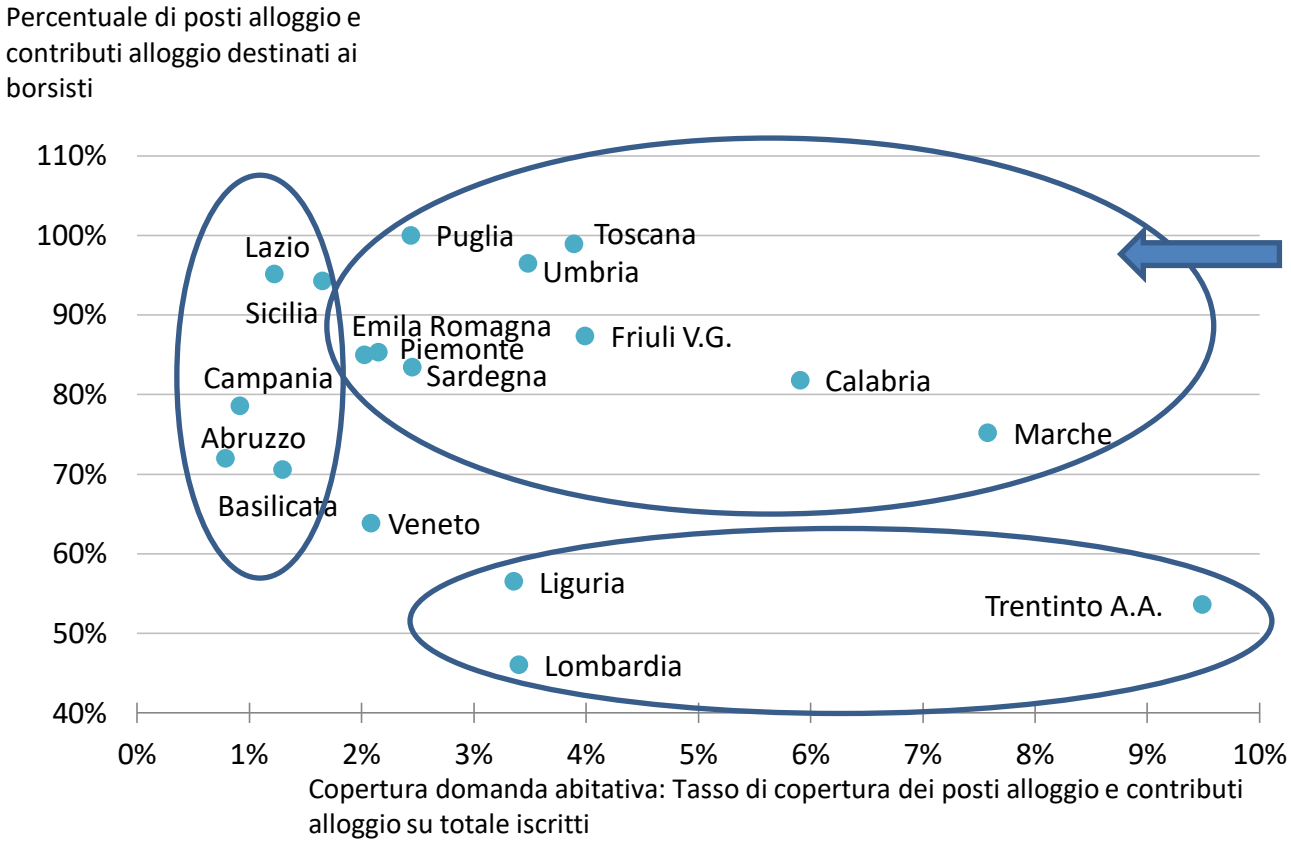


In Lombardia, Liguria e Veneto la spesa per il diritto allo studio calcolata sul numero degli studenti iscritti è più contenuta che in altre regioni, e contemporaneamente le fonti di finanziamento più equilibrate, con una importante componente proveniente dalle tassa regionale. Al contrario, in condizioni diametralmente opposte la Calabria, la Sardegna e la Puglia, dedicano al DSU risorse proprie regionali per studente fino a sei volte superiori a quelle lombarde per poter soddisfare una domanda molto più elevata (numero di borse di studio per studente iscritto).

Fonte: Opendata MUR

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

Modelli di offerta. Il servizio abitativo diritto allo studio o foresteria?



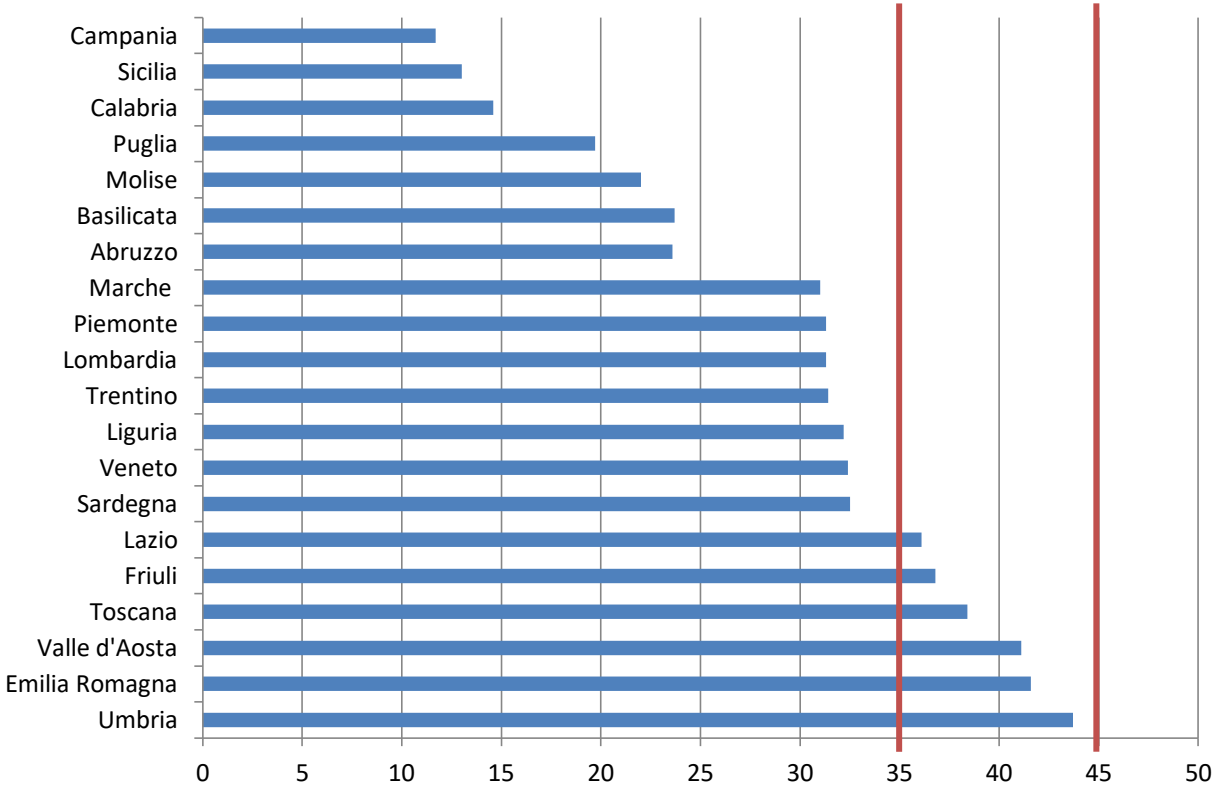
Fonte: Opendata MUR

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.

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

La disparità territoriale nell'offerta dei servizi.
Lep e nidi dall'intervento del Pnrr alle leggi di bilancio
Il peso dei vincoli di bilancio sulle aree più fragili



Spesa corrente dei comuni aggiuntiva che sarebbe necessaria al fine di finanziare l'offerta target

+ 450 milioni per target 33%
+ 1.500 milioni per target 45%

- Investimenti e risorse Pnrr
- Trasferimenti correnti verticali aggiuntivi a finanziare la gestione (fsc)
- Insoddisfacente risposta dei comuni con maggiori fabbisogni
- Vincoli di bilancio Taglio spending review L. bilancio che direttamente o indirettamente mette in crisi tanto più i bilanci degli enti più fragili

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

Se garantire Lep su tutti i territori è costoso …

L'esperienza insegna (in sanità, come nel DSU e negli asili nido) che garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio è una operazione costosa e difficile, tanto più in un paese gravato dai pesanti vincoli di bilancio come il nostro. Infatti, L'ammontare delle risorse che lo Stato rende disponibili a copertura dei bisogni è stabilito in sede di L.Bilancio, in misura indipendente dai fabbisogni emersi. **È evidente, dunque, che lo sforzo che si richiede ai territori è maggiore dove i bisogni sono più alti e le capacità finanziarie locali più basse.**

Emerge anche che, una volta fissati i Lep, garantirli solo in alcune regioni (es. quelle che richiedono maggiori spazi di autonomia) o operare un taglio proporzionale **è solo apparentemente neutrale**, visto che solo in alcune aree – laddove disponibile- potrà subentrare la capacità a pagare dei cittadini.

Parallelamente nel caso degli asili nido emerge la persistenza delle disparità territoriale, che neanche le risorse e gli investimenti straordinari riescono a colmare.

Tutto questo è ancora più vero in assenza di **principi di solidarietà condivisi**, e cioè di una vera perequazione delle capacità fiscali e di condivisione delle risorse scaturite dal territorio in nome del principio di unità nazionale

3.

Le risorse

Art. 5 “Principi relativi all’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento”

La spesa “storica” per l’istruzione

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

Modelli organizzativi diversi e più efficaci rispetto alle **prestazioni dell’amministrazione centrale nella regione**

ma soprattutto maggiori risorse provenienti dai propri territori, dotati di maggiori capacità fiscali

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

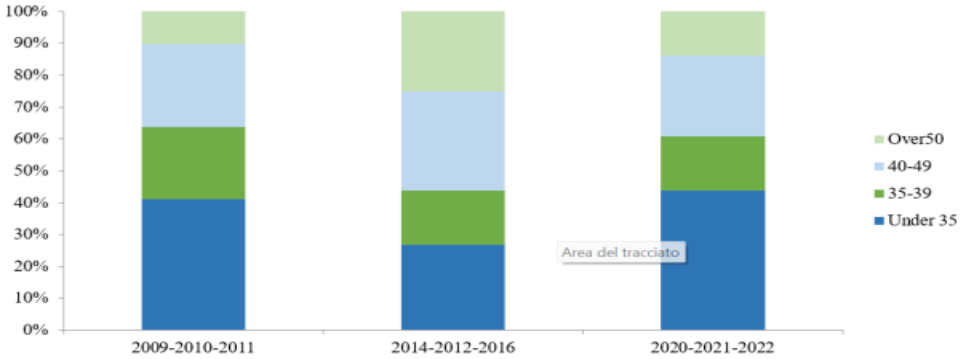
Il pubblico impiego: Diminuisce l'attrattività e il settore pubblico non riesce a sostituire il personale in uscita per pensionamenti e abbandoni

A causa dei differenziali salariali pubblico – privato, tanto più svantaggioso nelle regioni del nord …

Il gap salariale pub-privato, confronto tra laureati e impiego in settori confrontabili con impiego pubblico

Differenza percentuale tra la retribuzione media nel settore pubblico e quella di alcuni comparti del settore privato, per i laureati, Italia

Avviati a tempo indeterminato negli enti del conto annuale, comparto regioni e autonomie locali per età. Toscana



… non compensato da maggiore stabilità: Anche da questo punto di vista, il settore assicura sì continuità lavorativa una volta assunti, richiede però un forte investimento nella fase di accesso con carriere non di rado dall'avvio discontinuo

Il lavoro nel mondo della scuola … e l'autonomia regionale

Nel mondo della scuola e nel pubblico impiego in generale persistono storiche difficoltà nei percorsi di reclutamento - tanto maggiori nelle regioni del nord - 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	% a termine (su annuali e a termine)	% supplenti su docenti totali	% supplenti entro 34 anni di età
LOMBARDIA	44.362	**60%**	**46%**	**44%**
VENETO	18.976	**59%**	**38%**	**40%**
ITALIA	**234.576**	**72%**	**33%**	**32%**

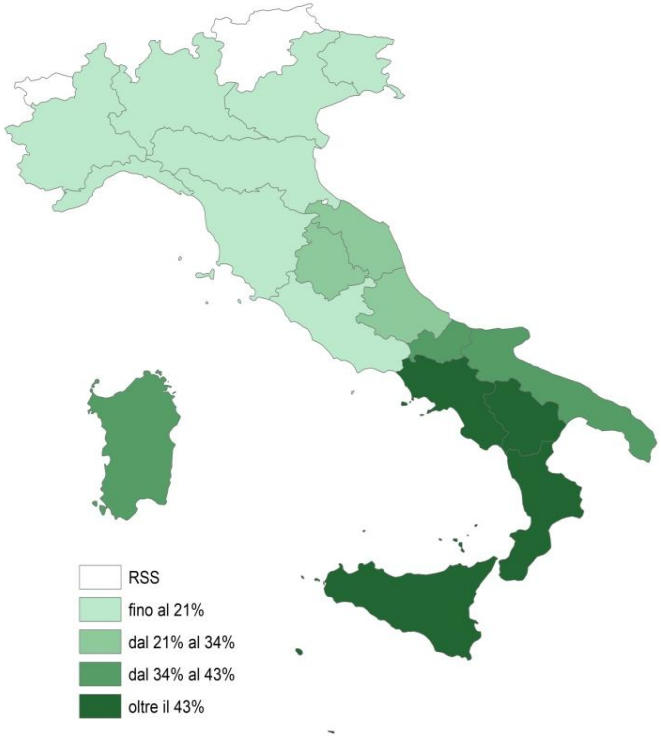
Con quali strumenti (e risorse) le regioni che richiedono autonomia potranno affrontare le criticità del sistema scolastico?

Con quale rischio di disparità territoriali, di ridimensionare l'offerta pubblica, compromettendo il principio di **uniformità di trattamento dei cittadini e di pari condizioni di accesso che nell'istruzione ha la massima rappresentazione**, principio cardine dell'identità e unità del nostro paese

Fonte: Opendata Mur

Come finanziare i nuovi spazi di autonomia? Le compartecipazioni
Mantenere le proprie risorse sul territorio (Art. 5)

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 regioni che ne fanno richiesta 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.

Mantenere le risorse sul territorio potenzialmente avvantaggia i territori più ricchi, e mina il principio di solidarietà, tanto più se viene indebolito la funzione perequativa del decentramento.

Rischioso se le decisioni avvengono in sede di accordi bilaterali

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

(Art. 10) Un debole richiamo ai principi della perequazione

"È garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale" (**Art 9 comma** 3)

"Ai fini della promozione dello sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale … lo Stato … promuove l'esercizio effettivo … anche attraverso (**Art. 10**):

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 che passano da trasferimenti verticali a trasferimenti orizzontali con crescenti rischi per la coesione del Paese

In sintesi: I ricorsi delle regioni contro una riforma che dovrebbe riguardarle tutte

Dopo una iniziale adesione al progetto di autonomia, molto diffusa tra tutte le regioni, le molte audizioni e l'ampio dibattito che si è sviluppato ha portato più consapevolezza delle possibili implicazioni per i diversi territori, molti distinguo e ripensamenti, - in parte anche condizionati dalle posizioni politiche e non solo.

Da qui i **ricorsi** (Toscana, Sardegna, Campania, Puglia) alla Corte Costituzionale presentati contro l'autonomia, che ripercorrono molti di questi punti appena delineati, a partire da quello più importante, la necessità di condivisione del progetto da parte dell'intero sistema regionale (e delle istituzioni che le rappresentano). Ciò che andrebbe dimostrato, infatti, è che l'autonomia migliora l'offerta di servizi dello Stato nella regione che stipula l'accordo, a beneficio anche delle regioni che non stipulano l'accordo (federalismo solidale). Avvantaggia l'intero assetto delle regioni e delle istituzioni.

IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA NELL'ISTRUZIONE

Patrizia Lattarulo

SIEP | Cagliari, 12 Settembre 2024