

## L'autonomia differenziata, le riforme incompiute e le nuove riforme. Possibili scenari per l'istruzione

Silvia Duranti e Patrizia Lattarulo\*

### Premessa

La proposta di Autonomia Differenziata, in attuazione dell'Art. 116 terzo comma della Costituzione, è ormai legge (86/2024, 26 giugno). Gli 11 articoli, già dal titolo definiscono le scelte politiche sugli aspetti dirimenti della riforma: l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), quale garanzia di offerta dei servizi sui territori e di godimento dei diritti civili e sociali che devono essere determinati sul territorio nazionale; il trasferimento di risorse e personale alle Regioni che ottengono spazi di autonomia in relazione ai LEP; le clausole di invarianza finanziaria per le Regioni non parte di intesa e per il bilancio pubblico, quindi il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e dei LEP per le Regioni non parte di intesa; il finanziamento attraverso compartecipazioni, quindi il più diretto raccordo tra risorse maturate nel territorio e servizi offerti; le misure perequative intese nella particolare accezione di unificazione delle risorse e di interventi in conto capitale. Nonostante la puntualità del dettato e la sua concretezza, non pochi sono i punti da approfondire per comprenderne la portata. L'individuazione dei LEP per tutte le materie e tutte le Regioni sembrerebbe subordinare il processo all'attuazione di un federalismo rimasto incompiuto e che ha fatto emergere molti ostacoli; i vincoli di bilancio pubblico, lasciano poco spazio di flessibilità riguardo alle risorse destinate a finanziare i LEP; si definiscono spazi di maggiore autonomia di spesa, in un contesto di crescente finanza derivata; le misure perequative – che rappresentano una componente basilare del federalismo – vengono richiamate in modo molto generale.

Nel dibattito, non solo politico, si confondono e si sovrappongono per altro due temi: quello dell'offerta di servizi ottimali al territorio e del livello di governo più efficace, da un lato (assetti istituzionali); quello del più stretto rapporto tra spesa e risorse provenienti dal territorio dove queste sono state determinate, che rievoca la ridiscussione dei principi costituzionali di solidarietà tra individui, e dunque i processi di convergenza tra aree del paese.

Non affrontare questi elementi di ambiguità può lasciare spazio a successive interpretazioni, tanto più all'interno di un processo all'interno di una intesa bilaterale tra Stato e Regione.

Il percorso di approvazione della legge è stato accompagnato dai lavori di una Commissione di studio sul tema dei LEP e da numerose audizioni da parte delle più importanti istituzioni (UPB, Banca d'Italia, Corte dei Conti, Svimez...). Si è quindi aperto un periodo di dibattito, senz'altro positivo, che ha aiutato il confronto su molti aspetti del regionalismo asimmetrico, entrando spesso su temi del federalismo nel nostro Paese. Una riflessione di cui si percepiva il bisogno, usciti dall'emergenza della crisi sanitaria e dalla prova per i sistemi di sanità regionale, che questa ha rappresentato. Le stesse Regioni hanno, per altro, assunto posizioni più mature rispetto a quelle iniziali, dalle quali traspare, al di là dello schieramento politico, una maggiore consapevolezza dell'effettivo portato della riforma (IRPET, *Federalismo in Toscana n. 3/2023*).

L'istruzione è un ambito di richiesta di autonomia particolarmente rilevante, per la dimensione delle risorse coinvolte e per

la sua importanza nella formazione di cittadini consapevoli e per l'unitarietà del Paese. Per questo è utile tenere distinti i temi dell'offerta dei servizi, della redistribuzione e della convergenza.

### 1. L'attuale assetto multilivello dell'istruzione, competenze e risorse

L'ambito dell'Istruzione è di particolare importanza all'interno del processo avviato, tanto dal punto di vista della dimensione finanziaria, quanto per il contributo che viene attribuito all'uniformità di trattamento degli individui come condizione di parità di opportunità e di accesso al diritto di cittadinanza, nonché rispetto alla costituzione dell'identità nazionale.

L'istruzione è stata già oggetto di un processo di devoluzione, che vede oggi la distinzione tra:

- 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),
- materia istruzione* affidata alla potestà concorrente di Stato e Regioni (comma 3 - da escludere quanto riservato all'autonomia delle istituzioni scolastiche e di cui "istruzione e (...) formazione professionale" affidata alla potestà residuale delle Regioni).

I soggetti attivi nell'offerta dei servizi sono molteplici a livello centrale e decentrato:

- 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 erogare i pagamenti per il personale docente; stabilire i criteri di uniformità dell'offerta, (i percorsi di studio, i titoli di idoneità formativa...), e dell'accesso alla professione. Gli Uffici scolastici regionali (statali) sono competenti sulla sicurezza delle scuole, la formazione dei docenti e del personale.
- Le **Regioni** sono competenti nella programmazione della rete scolastica e del calendario; nella formazione professionale; nella corresponsione di contributi agli enti locali, nel diritto allo studio universitario.
- I **Comuni e Città Metropolitane** sostengono l'offerta di servizi del trasporto scolastico, refezione scolastica, pre e post scuola, è di loro competenza la gestione degli immobili, la prevenzione dell'abbandono scolastico e il contrasto alla dispersione.
- Gli istituti godono di autonomia scolastica** (riforma "Buona scuola" 2015).

Dal punto di vista delle risorse nel 2021 la spesa consolidata per l'Istruzione era pari a poco meno di 53 miliardi, in larga prevalenza spesa corrente, di cui 36 miliardi per il personale. L'amministrazione centrale è responsabile di due terzi della spesa (73%), quasi completamente destinata alla gestione del personale, il 22% è in mano ai comuni e agli enti locali e il 5% alle Regioni.

Le richieste di autonomia presentate dalle tre Regioni che ne hanno fatto richiesta includono, pur con alcune differenziazio-



ni, le norme generali sull'istruzione, i cui principi dovrebbero, dunque, essere tradotti in livelli essenziali delle prestazioni. Il rispetto di uniformità di trattamento dei cittadini verrebbe, dunque, garantito dalla corretta definizione e misurazione dei Livelli essenziali delle prestazioni nelle aree del Paese.

Tabella 1  
SPESA CORRENTE E CONTO CAPITALE PER ISTRUZIONE. 2021

Milioni di euro

	Spesa corr. e cap. istruzione	Spesa corr/(corr. e cap.) - Comp. %
Amministrazioni Centrali	36.207	99,7
Amministrazioni Locali	13.727	80,9
Amministrazioni Regionali	2.779	95,2
Imprese pubbliche locali	170	93,9
<b>TOTALE</b>	<b>52.883</b>	<b>94,5</b>
di cui personale	35.772	
% personale su totale	70%	

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

L'attuale offerta del servizio ben rappresenta i termini del dibattito in corso e vede la spesa dell'amministrazione centrale (36 miliardi) – che segue criteri di uniformità territoriale – più elevata nelle Regioni meridionali, caratterizzate da spopolamento, maggiore dispersione abitativa e personale più anziano. Di contro l'offerta di servizi mensa, refezione scolastica, trasporto, a cura degli enti territoriali (15 miliardi complessivi), è presente quasi esclusivamente nelle Regioni centrali e del nord del Paese. Naturalmente la vera anomalia a livello territoriale non è la differenza di spesa tra le Regioni a statuto ordinario, pur significativa, quanto tra queste e quelle a statuto straordinario del nord, tanto che la spesa pubblica consolidata nella provincia di Trento è circa il doppio di quella lombarda. Di questo è necessario tener conto, nella eventuale prospettiva di procedere verso un modello analogo (Fig. 2).

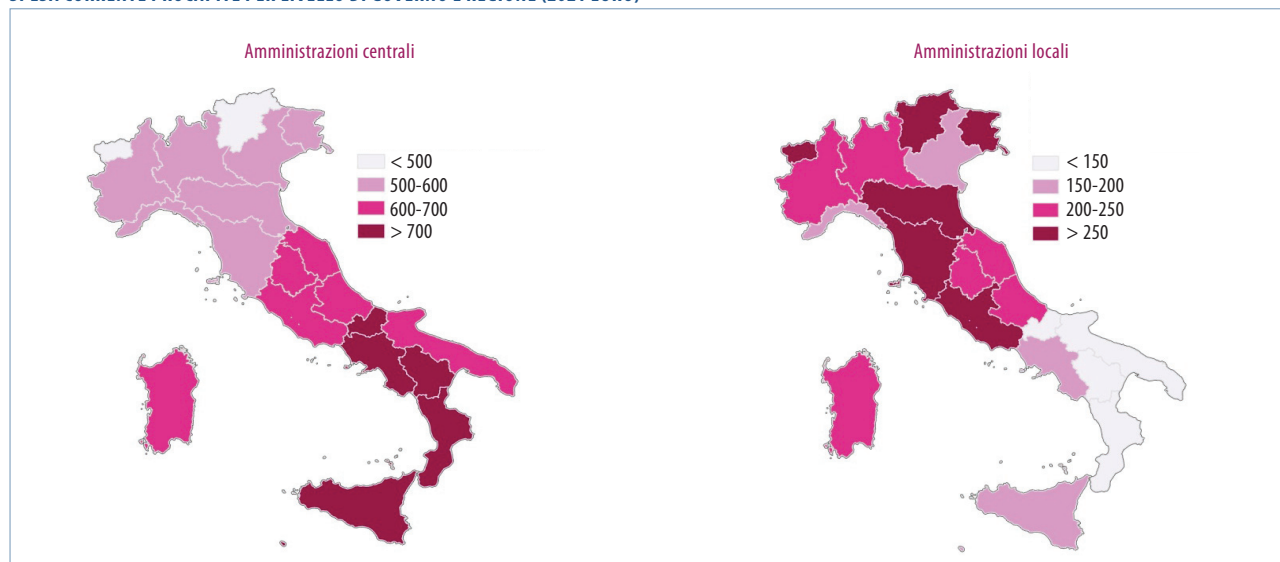
## 2. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) oggi e il peso dei vincoli di bilancio sul processo di riforma federalista

La riforma assume tra i suoi punti fondamentali la garanzia di livelli di servizi essenziali uniformi sul territorio (LEP), in tutte le materie e per tutte le Regioni. La norma principale del

Decreto riguarda, dunque, l'adesione al dettato federalista originario. Subordina, così facendo, il processo all'applicazione di quel federalismo ancora incompiuto, che più correttamente ne dovrebbe essere la premessa (Ld. 42/2009). Anche all'interno di interventi mirati a introdurre differenze tra Regioni, obiettivo dichiarato della politica nazionale è comunque quello di mantenere una uniformità di trattamento dei cittadini, garantendo la copertura dei fabbisogni standard in tutto il paese, dati dai livelli essenziali delle prestazioni remunerati a costo standard quali "costi di riferimento". Soddisfare questo obiettivo ed accogliere questa priorità non sembra però così semplice, se si guarda all'esperienza dei passati venti anni e alle contraddizioni e complessità che oggi ci si propone di sanare. I vincoli di bilancio rappresentano, infatti, una costrizione su questo percorso, che ne condizionano l'efficacia.

I LEP, dunque, non sono sempre garanzia di equità dei servizi, se la loro inefficace o incompleta applicazione può causare disparità territoriali e diversità di trattamento, spesso riconducibili alla capacità/disponibilità a pagare e dunque alla ricchezza locale (Duranti S., Lattarulo P., "Diritto allo studio universitario: non sarà un Lep a garantirlo", in *Lavoce.info* del 20.03.2024). È quanto avviene nel Diritto allo Studio Universitario (DSU), materia di competenza regionale, all'interno tuttavia di una cornice definita dallo Stato (L. 240/2010) relativamente ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e ai requisiti per l'accesso. In particolare, i LEP e i relativi fabbisogni standard dovrebbero, secondo il D.lgs 68/2012, essere determinati con decreto interministeriale MUR-MEF sulla base di un'indagine volta a stabilire il costo standard di mantenimento agli studi, relativo a diverse voci: materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura. Tuttavia, a distanza di oltre un decennio dalla definizione del quadro normativo attuale, l'indagine sui costi non è ancora stata effettuata e il MUR continua a stabilire con proprio decreto annuale l'importo minimo delle borse di studio, aggiustando le cifre del precedente anno. In assenza dell'implementazione dell'indagine dei costi di mantenimento agli studi, il fabbisogno finanziario delle Regioni viene calcolato sulla base della spesa storica. Il fabbisogno finanziario è però solo in parte coperto dalle risorse rese disponibili annualmente dalla Legge di Bilancio, tanto che queste risultano insufficienti a coprire anche i fabbisogni stimati dal MUR, oltre che i costi ex post. Le Regioni hanno poi ampi spazi di autonomia sia sull'importo delle borse e sulle condizioni di

Figura 2  
SPESA CORRENTE PROCAPITE PER LIVELLO DI GOVERNO E REGIONE (2021 EURO)

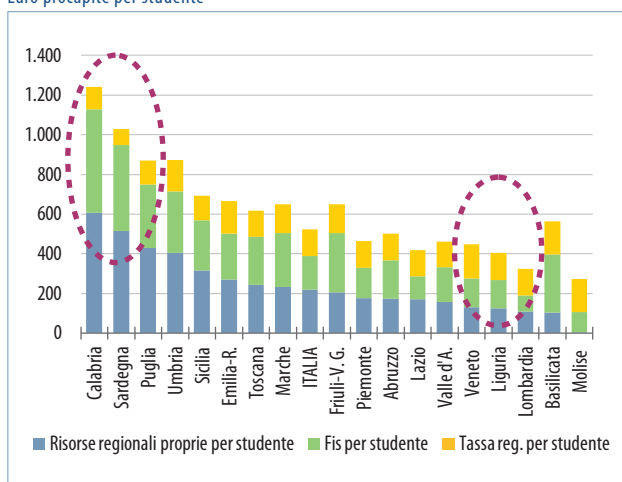


Fonte: Conti pubblici territoriali, spesa pubblica consolidata comprensiva di università pubbliche

eleggibilità che sull'importo della tassa regionale con le quali co-finanziare il servizio, sfruttati in diversa misura dalle diverse amministrazioni.

Spetta dunque alle Regioni soddisfare le necessità dei territori, e queste contribuiscono con importi molto importanti sulla base dei fabbisogni, delle priorità dei governi locali e della ricchezza dei territori. Poter contare su una alta disponibilità/capacità a pagare dei propri cittadini rappresenta una indubbia risorsa in un sistema decentrato, come emerge dall'analisi degli importi per studente stanziati per ogni regione dal livello statale e dalle Regioni stesse (attraverso la tassa regionale per il diritto allo studio e altre risorse proprie). In Lombardia, Liguria e Veneto, infatti, 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 un importante componente proveniente dalle tasse regionali. Al contrario, in condizioni diametralmente opposte la Calabria, la Sardegna e la Puglia, che dedicano al DSU risorse proprie regionali per studente fino a sei volte superiori a quelle lombarde per poter soddisfare una domanda di borse di studio molto più elevata.

**Grafico 3**  
**LE RISORSE DSU PER STUDENTE UNIVERSITARIO, 2020/21. FINANZIAMENTO PER LIVELLO DI GOVERNO**  
Euro procapite per studente



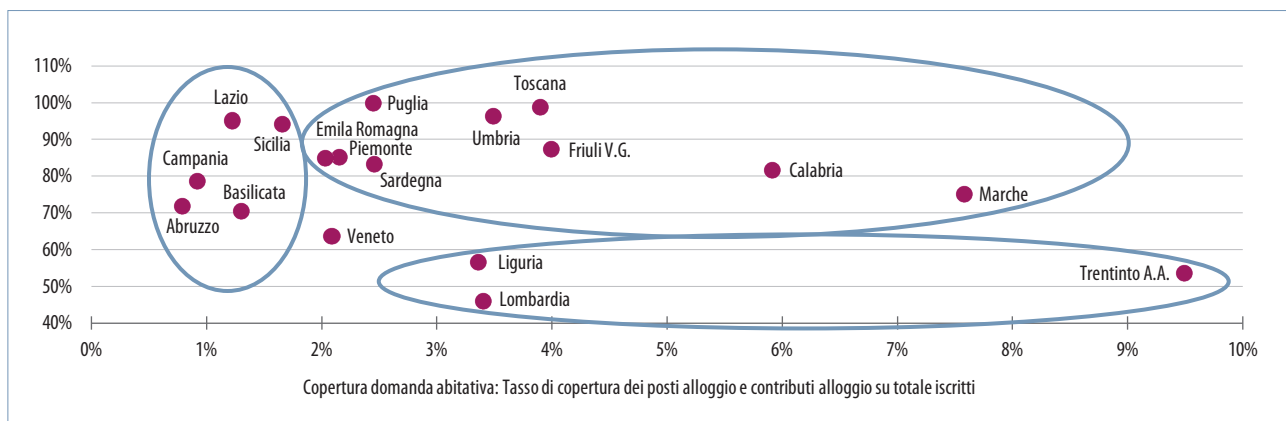
Fonte: Opendata MUR

L'esperienza insegna (in sanità come nel DSU) 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. È per questo motivo che l'ammontare delle risorse che lo Stato rende disponibili a copertura dei bisogni è stabilito in sede di Legge di Bilancio, in misura indipendente dai fabbisogni emersi. Questo è particolarmente evidente nel caso del DSU, dove le risorse del FIS sono ben lontane dai fabbisogni stimati dallo stesso Ministero e tanto più dalla spesa ex post. È evidente, dunque, che lo sforzo che si richiede ai territori è maggiore dove i bisogni sono più alti e le capacità finanziarie degli studenti 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.

Se poi si guarda ai diversi modelli di offerta che si vengono a determinare, ad esempio nell'ambito del servizio abitativo in termini di posti alloggio, nel complesso si possono distinguere le Regioni in tre gruppi. Un primo gruppo comprende le Regioni che presentano una bassa copertura della domanda abitativa ma che riservano l'offerta di alloggi e di contributi alloggi in via prioritaria (almeno 2 posti su 3) agli studenti borsisti; fanno parte di questo gruppo il Lazio, la Sicilia, il Veneto, la Basilicata, l'Abruzzo e la Campania. Un secondo gruppo comprende le Regioni che presentano una buona copertura della domanda abitativa, ma di fatto destinano una bassa percentuale della loro offerta a borsisti, lasciandola invece a disposizione di studenti non idonei o ad uso foresteria; fanno parte di questo gruppo la Lombardia, la Liguria e il Trentino Alto Adige. Infine, un terzo gruppo comprende le 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. Fanno parte di questo gruppo la Toscana, l'Umbria, la Puglia, il Piemonte, l'Emilia Romagna, la Sardegna, il Friuli Venezia Giulia, le Marche e la Calabria (Graf. 4).

La definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) non è sempre garanzia di equità dei servizi. Vincoli di bilancio, di natura esogena, possono impedirne la completa applicazione, non garantendone la copertura finanziaria. Spetta allora alle Amministrazioni decentrate di far fronte ai fabbisogni dei cittadini. È evidente, così, che lo sforzo che si richiede ai territori è maggiore dove i bisogni sono più alti e le capacità finanziarie espresse localmente più basse.

**Grafico 4**  
**AUTONOMIA REGIONALE E MODELLI DI OFFERTA. IL SERVIZIO ABITATIVO: DIRITTO ALLO STUDIO O FORESTERIA? PERCENTUALE DI POSTI ALLOGGIO E CONTRIBUTI ALLOGGIO DESTINATI AI BORSISTI**



Fonte: Opendata MUR

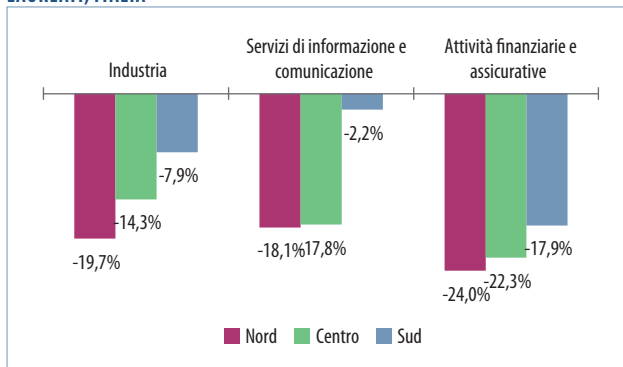
Su tutta la materia interviene oggi il Pnrr, con importanti risorse destinate a modificare il quadro dell'offerta, con effetti – però – solo in parte destinati agli studenti in situazione di bisogno.

### 3. Il reclutamento del personale nel mondo della scuola

Il mondo della scuola è caratterizzato da note disparità retributive rispetto ad altri settori del mondo del lavoro dipendente, che emergono con più evidenza se il confronto avviene a parità di titolo di studio e rispetto a professioni potenzialmente alternative.

Le disparità retributive che caratterizzano il mondo della scuola sono note ed evidenti, ed emergono.

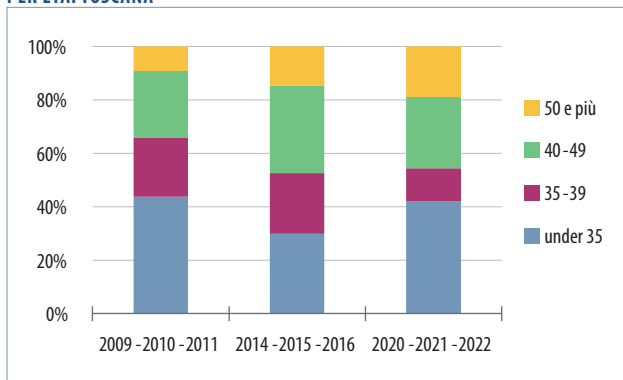
Grafico 5  
**DIFFERENZA PERCENTUALE TRA LA RETRIBUZIONE MEDIA NEL SETTORE ISTRUZIONE E QUELLA DI ALCUNI COMPARTI DEL SETTORE PRIVATO, PER I LAUREATI, ITALIA**



Fonte: nostre elaborazioni su Forze di Lavoro

In generale, le differenze salariali vengono però accettate se compensate da una maggiore stabilità lavorativa. Se, però, il settore assicura continuità lavorativa una volta assunti, richiede anche un forte investimento nella fase di accesso con carriere molto discontinue all'inizio, tanto che ancora oggi, come mostrano i dati degli avviamenti in Toscana, quasi la metà delle assunzioni a tempo determinato e indeterminato riguarda personale over-40: Il trade off tra salari e stabilità lavorativa è dunque sempre meno positivo, soprattutto in alcune aree del paese dove le occasioni di rapida occupazione sono maggiori.

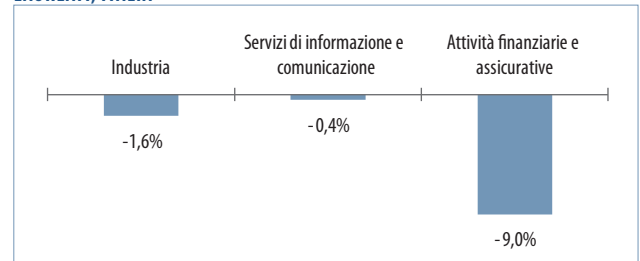
Grafico 6  
**AVVIATI A TEMPO INDETERMINATO, COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI PER ETÀ. TOSCANA**



La crescente difficoltà di compensare lo squilibrio tra entrate ed uscite dal mondo del lavoro caratterizza tutto il sistema del pubblico impiego, e al suo interno l'ambito dell'istruzione. Tra le possibili cause della minore attrattività del pubblico impiego è il differenziale salariale e la rigidità degli stipendi, che non permette di attrarre o trattenere talenti offrendo condizioni migliori di quelle che potrebbero ottenere nel privato (Bogazzi F., Duranti

S., Lattarulo P., Patacchini V., *Lavoce.info*, 23.01.2024). Nonostante il settore pubblico garantisca, in media, retribuzioni migliori rispetto al totale dei settori privati, il differenziale si è molto ridotto nell'ultimo decennio, in particolare per i lavoratori più qualificati e nelle Regioni del nord Italia. Comparando le retribuzioni della pubblica amministrazione con settori più simili dal punto di vista delle mansioni svolte e del livello di qualificazione medio, emerge un vero e proprio gap retributivo per i laureati italiani rispetto a lavoratori simili occupati non solo nel settore finanziario (-9%) e nell'Ict (-0,4%) ma anche nella manifattura (-1,6%). Il divario si amplia nel Nord Italia, dove gli occupati pubblici laureati guadagnano il 6% in meno rispetto alla manifattura, il 4% in meno nell'Ict e il 12% in meno rispetto al settore finanziario. Sono proprio questi i lavoratori che oggi la pubblica amministrazione cerca di attrarre, se il 90% dei concorsi è rivolto a laureati ed è cresciuto l'interesse per le competenze Stem.

Grafico 7  
**DIFFERENZA PERCENTUALE TRA LA RETRIBUZIONE MEDIA NEL SETTORE PUBBLICO E QUELLA DI ALCUNI COMPARTI DEL SETTORE PRIVATO, PER I LAUREATI, ITALIA**

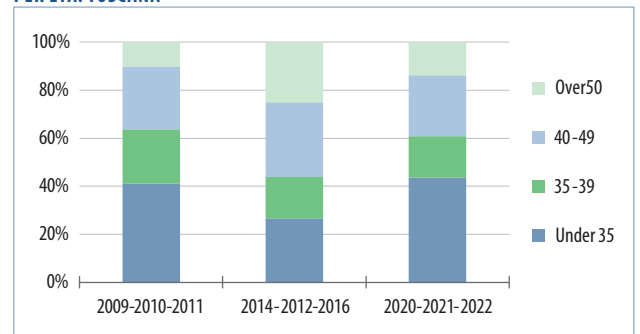


Fonte: nostre elaborazioni su Forze di Lavoro

In generale, le differenze salariali vengono però accettate se compensate da una maggiore stabilità lavorativa. Se, però, il settore assicura continuità lavorativa una volta assunti, richiede anche un forte investimento nella fase di accesso con carriere non di rado discontinue all'inizio, tanto che ancora oggi, come mostrano i dati degli avviamenti in Toscana, gli ingressi di personale over-40 sono circa il 40% degli avviati a tempo indeterminato nel comparto Regioni ed Autonomie locali. Il trade off tra la lunga fase di ingresso e la successiva stabilità lavorativa si sta, evidentemente, modificando, rendendo meno attrattivo il mondo del lavoro pubblico.

Osservando più specificatamente il contesto dell'istruzione, vediamo che questo è caratterizzato da notevoli criticità, legate al numero di supplenti che in alcune aree arriva a superare il 40% del corpo insegnante. Molti di loro hanno contratti inferiori all'anno e l'età media è particolarmente elevata, a dimostrare i lunghi percorsi di inserimento professionale. Questi aspetti critici caratterizzano tutto il paese e soprattutto alcune aree del nord.

Grafico 8  
**AVVIATI A TEMPO INDETERMINATO, COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI PER ETÀ. TOSCANA**



Fonte: Sistema informativo lavoro della Regione Toscana (Sil)

Tabella 9

**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%

Fonte: Portale unico dati sulla scuola MIM

Per affrontare questo aspetto, le Regioni richiedono autonomia nella costituzione di un **Fondo integrativo** specifico sulla falsariga di quanto previsto nel campo della sanità, a carico della comunità locale. Il timore espresso da molti è che questa sia la strada per un più ampio affidamento al mercato che prefiguri un indebolimento dell’offerta pubblica del servizio tale da ledere il principio di **uniformità di trattamento dei cittadini e di pari condizioni di accesso che nell’istruzione ha la massima rappresentazione**, ed è nel nostro Paese principio cardine dell’identità e unità nazionale.

**4. L’applicazione dei LEP: possibili scenari**

Una specifica Commissione è stata istituita per affrontare il tema dei LEP, offrendo una estesa ricognizione dell’insieme di regole che individuano caratteri e principi della prestazione del servizio nel paese, definite dall’amministrazione centrale. Un primo passaggio ha avuto ad oggetto l’individuazione delle materie per le quali sarebbe stato necessario definire i LEP, in quanto “garanzia di livelli essenziali di prestazioni, relativamente alle funzioni per le quali si rilevano diritti civili e sociali”. Nel campo dell’istruzione la ricognizione è stata articolata su 15 ambiti e prevede una molteplicità di indicatori LEP. Ad esempio, il primo ambito relativo al “Diritto dovere all’istruzione scolastica” fa riferimento ai criteri, presupposti e strategie per la definizione della rete scolastica; la voce “Articolazione e struttura dei cicli scolastici” fa riferimento all’assetto, scansione e durata dei cicli scolastici; la voce relativa alla “Programmazione: formazione delle classi” fa riferimento a criteri e parametri per la formazione delle classi e così via. I **principi** che hanno guidato la prestazione dei servizi sul territorio, secondo questa logica, dovranno tramutarsi in **criteri e parametri** di riferimento.

**A. Scenario Stima dal basso**

Procedendo nella definizione dei LEP in un approccio “dal basso”, si tratterà, dunque, di definire livelli di prestazione e costi standard per una molteplicità di indicatori, sul modello dell’esperienza applicata ai comuni. A differenza, però, di quanto avvenuto per i comuni, dove la sedimentazione storica era prevalente, il caso dell’istruzione è diverso perché il servizio è già risultato di un processo di standardizzazione avviato nel tempo a livello centrale e nei rapporti con le Regioni e con l’autonomia scolastica. Successivamente, ridefinito l’ammontare di risorse a copertura dei LEP e nel rispetto dei vincoli di bilancio macroeconomici, solo per le tre Regioni che richiedono autonomia si dovrebbe procedere al trasferimento da parte dello Stato di risorse umane e finanziarie.

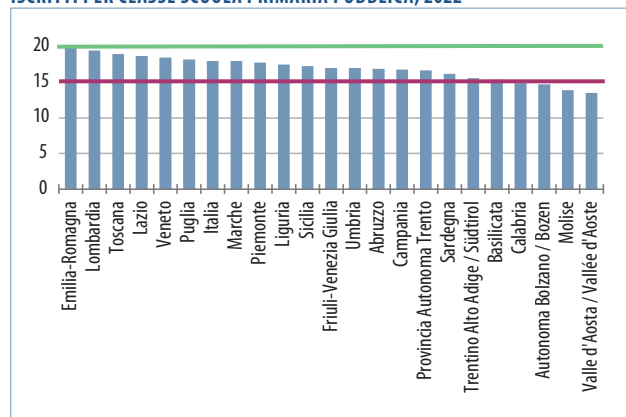
Per semplificare, si prenda ad esempio un indicatore di programmazione quale il **numero di studenti per classe**, che incide pesantemente sui costi del servizio, per le implicazioni sulle strutture e sul personale. L’attuale regolamentazione prevede dei criteri secondo i quali “le classi della scuola primaria sono costituite con un numero minimo di 15 e un massimo di 26 alunni, salvi i casi di presenza di alunni disabili. Eventuali iscrizioni in eccedenza dovranno essere ridistribuiti tra le diverse classi. Le classi di tempo pieno si formano quando il numero degli iscritti lo consente. Nei comuni di montagna,

nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche possono essere costituite classi con un numero minimo di 10 alunni” (MIM). Questi parametri sono, per altro, oggetto di attenzione nel Pnrr che ne sollecita una revisione che tenga conto dell’andamento demografico. Il valore assunto dall’indicatore sintetico varia, dunque, oggi significativamente per regione, in relazione alla distribuzione della popolazione sul territorio, alla necessità di garantire l’accesso anche nelle aree remote, soprattutto quelle prive di trasporto scolastico, in relazione alla composizione delle classi per la presenza di fragilità e, infine, in relazione ai fabbisogni formativi della popolazione studentesca. Comporre questi fattori in un unico indicatore a scala regionale è cosa complessa, e il sistema dei LEP porta a standardizzare superando le specificità. Per questo motivo la definizione dei costi standard – rivolti a costruire le determinanti dei differenziali di costo – è un passaggio centrale del processo e non solo un aspetto tecnico.

È possibile, dunque, che rispettando questi criteri e ad invarianza di risorse si riesca a riprodurre una stima che tenga conto della specificità di domanda e offerta, superando eventuali inefficienze e, nelle Regioni oggetto di autonomia, migliorando così l’offerta. Una ipotesi alternativa è che si vada a innalzare le soglie minime di offerta sul territorio, per motivi legati all’andamento demografico, (come già previsto dal PNRR), per compatibilità di bilancio complessive o individuando come “efficienti” livelli di offerta compatibili con classi più numerose. In questo caso verrebbero penalizzati i territori più disagiati, lasciando in carico allo stato la copertura di “servizi essenziali” e rinviando alle Regioni “l’offerta di servizi extra LEP”, o ai comuni l’offerta di servizi di trasporto scolastico. Si potrebbe, cioè, prefigurare la definizione di livelli ottimali vicini al livello massimo (20 studenti per classe), individuando questo parametro come efficiente, e ridurre le risorse per le aree periferiche. In ogni caso, definite le risorse necessarie alla copertura del servizio nel paese, ma soprattutto definito il budget disponibile in sede di bilancio, solo nelle tre Regioni che richiedono autonomia si procederebbe al trasferimento da parte dello Stato ai territori di risorse umane e finanziarie. Se le risorse disponibili fossero inferiori all’ammontare LEP, anche in questo caso, come nel DSU, un taglio lineare penalizzerebbe di più le aree con maggiori fabbisogni e minori capacità fiscali.

In definitiva, a partire dalla considerazione di una spesa procapite dell’amministrazione centrale inferiore alla media, le tre Regioni che richiedono autonomia possono confidare su un riconoscimento di risorse, anche a seguito della stima dei LEP, uguale o superiore all’attuale e, in ogni caso, su una positiva capacità fiscale del territorio.

Grafico 10  
**ISCRITTI PER CLASSE SCUOLA PRIMARIA PUBBLICA, 2022**



Fonte: Istat

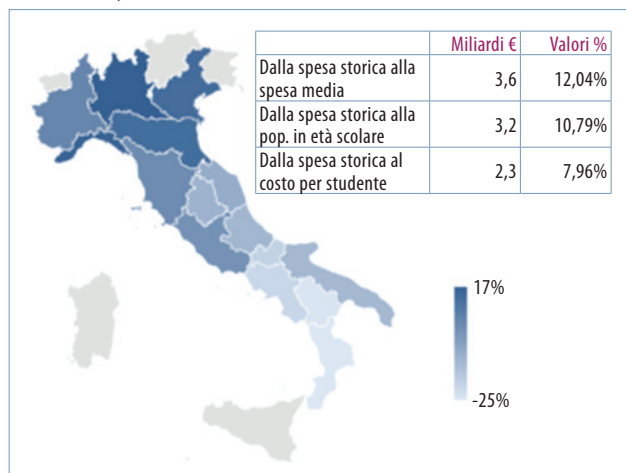
## B. Scenario Fondo per l'istruzione - Una possibile scorciatoia: un fondo per l'istruzione e i criteri di riparto

Una possibilità alternativa, in analogia con il caso della sanità, è quella di prevedere un fondo per l'istruzione da assegnare alle Regioni a copertura dei fabbisogni finanziari, consentendo poi la destinazione del fondo a seconda delle priorità territoriali. Anche in questo caso, pur aggregato, la definizione di fabbisogno è complessa e può prevalere l'ipotesi di attribuire risorse procapite uniformi, (interpretando ogni differenza territoriale come inefficienza) rispetto a quella, certo più impegnativa, rivolta – ad esempio – a contrastare le differenze di apprendimento.

Il rischio è quello di evocare il riparto delle risorse sulla base del costo medio procapite, che comporterebbe un significativo trasferimento di risorse tra aree del paese che non tiene conto delle specificità territoriali. Si tratterebbe di circa 3,6 miliardi il 12% della spesa corrente attuale.

Figura 11  
**DIFFERENZA TRA SPESA STORICA E MEDIA NAZIONALE (ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA) 2020**

Valori % sulla spesa storica



Fonte: nostre elaborazioni su RGS

In definitiva, è evidente che la definizione di livelli essenziali delle prestazioni, come per altro emerso anche dal dibattito interno alla Commissione a proposito ad es. del tema del personale, non coinvolge aspetti solo tecnici. Quale sia il profilo dei bisogni ai quali è necessario dare risposta dipende, infatti, dalle condizioni di finanza pubblica e dalle priorità dei governi, dove si possono confrontare profili diversi tra la garanzia di uguali risorse per ogni cittadino (ogni cittadino ha diritto allo stesso importo in ogni parte del paese = costo medio); la garanzia di uguali servizi a costo standard (la domanda è omogenea ma le risorse dipendono dai costi differenziati sul territorio, es. dispersione abitativa e anzianità dei docenti); la soddisfazione dei fabbisogni (risorse diverse a seconda dei costi standard ed anche dei bisogni, più elevati nelle realtà più disagiate).

Fin qui si è parlato della prestazione di servizi alla popolazione, ma non meno importante è il passaggio di criteri quale l'Accreditamento delle scuole private, da principi di equità a LEP, quando si tratta di principi generali che diverrebbero oggetto di accordo bilaterale Stato-Regione.

## 5. Le risorse: la compartecipazione e la perequazione

Una volta che tutto il processo fosse davvero reso virtuoso e il trasferimento di competenze e funzioni a scala regionale ottimizzasse le risorse sul territorio, in risposta ai bisogni locali e contrastando le inefficienze, ancora ci dovremmo interrogare sull'efficacia del processo non solo nelle tre realtà diretta-

mente interessate, ma a vantaggio del sistema paese, capace di compensare gli inevitabili maggiori costi di frammentazione del sistema e le mancate economie di scala che la letteratura segnala. In questa ipotesi, si tratta, infatti, del trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni, così da modificare solo l'ente a cui è in capo la responsabilità dell'offerta di servizi e le corrispondenti risorse. Ad oggi le risorse finanziarie spese per l'istruzione dall'amministrazione centrale nelle tre Regioni sono pari a circa 12 miliardi.

Tabella 12  
**SPESA STATALE REGIONALIZZATA**  
Milioni di Euro

	Spesa per personale istruzione 2021	Spesa totale istruzione 2021	Spesa istruzione netto del personale 2021
Emilia-Romagna	2.038	3.385	1.347
Lombardia	4.353	6.522	2.169
Veneto	2.205	3.323	1.118
Altre Regioni che non richiedono autonomia	22.056	32.448	10.392
Italia Spesa Statale Regionalizzata	30.653	45.680	15.027
Spesa Statale Totale	46.292	61.906	15.614

Fonte: RGS (scuola primaria e secondaria)

Ecco, dunque, che se le amministrazioni decentrate si rivelano effettivamente capaci di garantire migliori servizi con gli stessi importi, rispetto allo Stato, come presunto da quante richiedono l'autonomia, queste saranno anche in grado di rispondere meglio alle richieste dei propri cittadini. Nello stesso tempo, poter contare su una elevata base imponibile locale e/o una disponibilità a pagare da parte dell'utenza dei servizi offerti sarà certamente un fattore di flessibilità. Perché il processo si completi, gli eventuali guadagni di efficienza non dovranno essere patrimonio esclusivo interno ma piuttosto dovranno essere condivisi. È su questo che il modello di finanziamento dell'autonomia è più fragile, perché è evidente che tanto maggiore è l'autonomia tanto più forte deve essere la solidarietà, laddove il sistema dei trasferimenti orizzontali è certamente più conflittuale e la perequazione più importante.

La legge indica nelle compartecipazioni lo strumento per finanziare l'autonomia delle Regioni, assecondando l'aspettativa delle tre Regioni di mantenere nei propri territori parte dei prelievi. Si tratterebbe, dunque, di individuare una aliquota di compartecipazione congrua con l'importo della spesa, quindi pari alle risorse dei cittadini che verrebbero impegnate dallo Stato sugli stessi territori. Si favorirebbe, così, la più diretta corrispondenza tra prelievo e spesa, ma questa condizione viene già attualmente soddisfatta, dal momento che oggi la base imponibile in queste Regioni è capiente, quindi i prelievi sono superiori alla spesa in loco. Il sistema di monitoraggio e la ridefinizione annuale dei budget garantisce, inoltre, la partecipazione di tutte le Regioni in modo indistinto agli obiettivi di finanza pubblica.

Se, dunque ad oggi, anche coerentemente con i vincoli posti dalla norma, non emergono grandi conseguenze, dal momento che in queste Regioni la copertura è presente, quindi queste risorse vengono già attualmente destinate ai servizi prodotti in loco, certamente questo principio presuppone un pregiudizio potenziale a favore delle realtà con maggiore capacità fiscale.

Ancora più importante, per completare il progetto di federalismo asimmetrico, è che il modello federalista si basa su due principi strettamente collegati: quello della equa soddisfazione dei bisogni sul territorio e quello della perequazione, che pure costituisce un asse fondamentale di ogni autonomia. A questo proposito la norma è evasiva, dal momento che il riferimento al

riequilibrio della capacità fiscale compare a margine dell'articolo 9, comma 3, mentre l'articolo specificatamente intitolato alla perequazione fa riferimento non alla capacità fiscale, ma alla dotazione infrastrutturale, come condizione di equità nell'accesso ai servizi.

## Sintesi. I ricorsi delle Regioni contro l'autonomia

Alla proposta di Legge 28 aprile 2022 va riconosciuto il merito di aver aperto un ampio dibattito sullo stato di attuazione del federalismo, di cui si sentiva il bisogno dopo la difficile prova della pandemia. Il dibattito e le molteplici audizioni hanno portato alla luce le contraddizioni di un processo incompiuto e le difficoltà di garantire uniformità nell'offerta del servizio a scala locale.

L'istruzione è stata già oggetto di un processo di decentramento esteso e capillare che arriva fino all'autonomia degli istituti scolastici. Questo processo ha riguardato "la materia dell'istruzione" lasciando all'amministrazione centrale la definizione dei "principi" che garantiscono l'equità e l'uniformità del trattamento nel paese, un diritto dei cittadini al quale viene

riconosciuta priorità nel nostro Paese. Questo percorso è stato accompagnato dalla standardizzazione dell'offerta sul territorio attraverso la definizione di parametri condivisi, salvaguardando le situazioni di fragilità.

Le richieste di autonomia si estendono a questo ambito, cercando così declinazioni locali di principi che fino ad oggi hanno costituito l'unitarietà del paese. Viene così travalicata la premessa per cui il decentramento è rivolto ad adattare la presenza pubblica alle specificità economiche locali.

In definitiva, si tratta di una riforma che riguarda ampiamente gli assetti istituzionali e le competenze delle Regioni all'interno del sistema di governance multilivello, e come tale dovrebbe essere condivisa e se ne dovrebbe provare il vantaggio diffuso. Questa non pare la posizione di molte amministrazioni regionali, che al di là dell'appartenenza politica, hanno presentato ricorso, esprimendo la contrarietà a questo disegno e lo scetticismo verso l'efficacia per l'intero sistema delle Regioni del processo avviato.

\* *IRPET*