



Unione europea
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



Research Paper

ISFOL

I costi della IeFP

Un'analisi comparata tra Istituzioni formative regionali e Istituzioni scolastiche statali. Estratto

di Giulio M. Salerno e Giacomo Zagardo



ISSN 2281-499X



La collana *Isfol Research Paper* raccoglie i risultati di ricerche o studi dell'ISFOL, anche in corso, e risponde all'esigenza di pubblicare in tempi rapidi dati (o selezioni di dati) ed elaborazioni compiute e rappresentative del patrimonio tecnico-scientifico dell'Istituto, per favorirne l'immediata visibilità e fruibilità da parte dei target di utenza.

L'ISFOL, Ente nazionale di ricerca, opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale.

Sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'ISFOL svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni, sulle politiche e sui sistemi della formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale.

Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

Presidente: Pier Antonio Varesi

Direttore generale: Paola Nicastrò

Riferimenti:

Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.isfol.it

La Collana *ISFOL Research Paper* è curata da *Isabella Pitoni*, responsabile del Servizio per la comunicazione e la divulgazione scientifica

Contatti: editoria@isfol.it

Il volume raccoglie i risultati dell'Indagine sui costi della IeFP, curata dalla Struttura sistemi e servizi formativi dell'ISFOL (responsabile *Domenico Nobili*) nell'ambito delle attività FSE 2012-2013, Programmi operativi nazionali a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Asse capitale umano, Obiettivo specifico 3.1 Domanda e offerta di formazione professionale e iniziale; Tematica 3 – Gestione dei cambiamenti a sostegno dei processi di inclusione dei giovani nella vita attiva e analisi dei divari territoriali; Attività 9, Definizione di una metodologia di rilevazione ed analisi della spesa regionale per la formazione professionale.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di *peer review* interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'ISFOL.

Sono Autori del volume:

Giulio M. Salerno (cap. 1 e Conclusioni) e *Giacomo Zagardo*, (Nota introduttiva, capp. 2, 3, 4, Conclusioni e Allegati)

Hanno collaborato per la consulenza statistica e il calcolo dei dati statistici presentati nell'Indagine *Emiliano Rustichelli*, (Struttura mercato del lavoro dell'ISFOL) e *Marco Patriarca*, (Struttura sistemi e servizi formativi dell'ISFOL).

Testo chiuso: dicembre 2014

Coordinamento editoriale: *Paola Piras*

Impaginazione ed editing: *Anna Nardone*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'ente.

Copyright (C) [2015] [ISFOL]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN 978-88-543-0083-5



ABSTRACT

I COSTI DELLA IeFP

UN'ANALISI COMPARATA TRA ISTITUZIONI FORMATIVE REGIONALI E ISTITUZIONI SCOLASTICHE STATALI

Oggetto dell'indagine è il complesso meccanismo dei costi dell'Istruzione e formazione professionale. Per il fatto che le Regioni sono chiamate ad assicurare, per legge, un'offerta di istruzione e formazione professionale ormai strutturale, esse devono dotarsi di strumenti adeguati a parametrare e controllare la spesa. In questa materia, l'indagine mette a confronto realtà territoriali diverse in quanto a modelli di offerta di IeFP e strumenti di parametrizzazione dei loro costi, delineando un quadro sinottico di lettura. Si propone per studiosi e decisori un'analisi delle disparità di tali strumenti, funzionali al finanziamento dei percorsi di Istruzione e formazione professionale per l'a.f. 2012/13. Il lavoro prende in considerazione sia aspetti quantitativi che qualitativi tracciando un quadro sistematico, esteso e comparabile, di indicatori del costo sostenuto dalle Amministrazioni pubbliche. I dati raccolti attraverso la documentazione delle Regioni e delle P.A. sono stati incrociati con quelli dei Monitoraggi ISFOL, fornendo un'analisi ad "alta definizione" circa la spesa pubblica relativa sia alle Istituzioni formative presenti all'interno dei sistemi regionali di IeFP, sia alle Istituzioni scolastiche dello Stato (cioè gli Istituti professionali) che erogano, in base ad una peculiare applicazione del principio di sussidiarietà, i percorsi della IeFP. La prima parte del lavoro è dedicata all'inquadramento del tema dei "costi standard" nel contesto normativo degli ultimi anni mentre, successivamente, si offre una chiave di lettura del contesto e si entra nel vivo dell'articolazione regionale dei modelli e degli strumenti adottati. Dai dati analizzati nella seconda parte del lavoro appare che i costi per la IeFP erogata dalle Istituzioni formative regionali sono di gran lunga più contenuti di quelli sostenuti dallo Stato per offrire i corrispondenti percorsi nelle Istituzioni scolastiche statali. Le conclusioni disegnano uno scenario concreto, offrendo ipotesi sulle azioni più urgenti da realizzare

PAROLE CHIAVE: IeFP, Istruzione e formazione professionale, costi standard

THE COSTS OF ITALIAN VET: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN REGIONAL EDUCATIONAL INSTITUTIONS AND STATE EDUCATIONAL INSTITUTIONS

Under investigation is the complex mechanism of the costs of Regional Vocational Education and Training (IeFP). Due to the fact that the Regions are requested to provide a structural offer of IeFP by law, they must ensure adequate tools to parameterize and control spending. In this matter, the survey compares several territories in terms of patterns of IeFP tools and parameterization of their costs, outlining an overview of reading. The Paper propose to scholars and decision-makers an analysis of the differences of these tools, the financing of the functional pathways of the training institutions of vocational education and training in 2012/13. The data collected through the documentation of Regions and Autonomous Local Authorities were crossed with those of the ISFOL



monitoring reports. It is provided an analysis of high definition about public spending on educational institutions both inside of regional IeFP (Istituzioni formative) and the State educational institutions (Istituzioni scolastiche) that can supply the routes of IeFP according to a particular application of the principle of subsidiarity. The first part of the work is devoted to the classification of "standard costs" in the regulatory framework in recent years. and, thereafter, focuses IeFP in the educational system, discussing the regional models and tools adopted. In the data analyzed in the second part of the work it appears that the costs for the IeFP delivered by regional educational institutions are far lower than those incurred by the State to provide the corresponding paths aimed at the same qualifications in the State educational institutions. The conclusions outline a concrete scenario, offering suggestions about the most urgent actions to be carried out.

KEYWORDS: VET, Italian VET, standard costs

PER CITARE IL PAPER: ISFOL, Salerno G.M., Zagardo G., *I costi della IeFP – Un'analisi comparata tra Istituzioni formative regionali e Istituzioni scolastiche statali*, Roma, ISFOL, 2015 (Isfol Research Paper, 23)



PREFAZIONE

Il testo ha il merito di affrontare in un campo già esplorato (quello della Istruzione e formazione professionale), un tema di grande rilevanza: il costo della IeFP. Tanto più importante oggi che la buona Istruzione e formazione professionale (IeFP) si presenta, oggi, con migliori credenziali che nel passato. Se si fa eccezione per il Sud, dove non può dirsi veramente decollata, cresce costantemente per numero di iscritti e risponde ai bisogni di una fetta non più esigua della domanda di *education*. Si tratta, poi, di un'utenza difficile e svantaggiata sia sotto il profilo della continuità degli studi che del disagio socio-economico, con un tasso di inclusione di stranieri e diversamente abili più alto di qualsiasi altra tipologia di istruzione secondaria. Eppure, contrariamente al silenzio che la circonda e alle crescenti ristrettezze di *budget*, questi percorsi attraggono i giovani all'uscita dalle medie, ormai, quasi quanto i tradizionali corsi dell'Istruzione professionale (appena 20mila in meno). Forse perché ai ragazzi della IeFP si offrono apprendimenti professionalizzanti, provati con stage in ambiente di lavoro e finalizzati a tradurre i saperi tradizionali in funzione della "competenza" e del risultato operativo. Sappiamo anche che, alla capacità di attrazione dei percorsi, si unisce un più alto assorbimento iniziale nel mondo del lavoro, tale da modificare i vecchi atteggiamenti degli imprenditori sulla "speranza di assunzione" dei qualificati¹. Per le Istituzioni formative accreditate, tutto ciò si realizza in economia da diversi anni: almeno da quando i finanziamenti si sono progressivamente ridotti a livello nazionale e hanno subito tagli a livello locale, anche nelle Regioni più performanti e, solitamente, generose nel sostegno.

Lo studio presente, vuole fare luce proprio su questa dimensione ancora poco esplorata, con l'ambizione di mettere a confronto quanto spendono realmente per tali percorsi le Regioni e le Province autonome. Sulla base di un *set* di indicatori comparabili, emerge un quadro interessante della IeFP: mostra, sia pur nelle immancabili diversità, una tenuta dei costi mediamente assai più favorevole alle Istituzioni formative di quanto non avvenga per quelle scolastiche finalizzate alle stesse qualifiche.

È quanto basta per rilanciare la via dei "costi standard" al cui inquadramento, nel contesto normativo degli ultimi anni, è dedicata la rilevante prima parte del lavoro. L'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi standard è, peraltro, richiesto ai sensi dell'art. 15, comma 1, del D.Lgs. 68/2011, sulla base di quanto previsto nella legge n. 42 del 2009. A questo complesso processo concorre l'elaborazione di apposite metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti. Per questo motivo, il regolamento sul Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione (D.P.R. 28 marzo 2013 n. 80, art 2, comma 4) prevede una specifica valutazione di qualità estesa anche alle azioni di IeFP sul territorio nazionale, con un'azione che individua modalità definite dallo Stato.

Il processo verrà accompagnato da strumenti di verifica, da parte dello Stato, delle modalità di erogazione dei percorsi della IeFP che le Regioni sono tenute a rispettare e richiede una definizione delle modalità di accertamento dei livelli essenziali, previste come requisiti per l'accREDITAMENTO dal D.Lgs. n. 226 del 2005 (art. 15, comma 3).

¹ Excelsior 2014 <<http://goo.gl/kwRzOI>>.



Questa messa a punto del sistema è a monte di un'efficace razionalizzazione delle risorse stanziato dal MLPS, con la prospettiva dell'attivazione o della ripresa di altre fonti di finanziamento. È inevitabile, infatti, che il taglio delle risorse e lo sviluppo dell'evoluzione della domanda di IeFP provochi un'alterazione della qualità dell'offerta delle Istituzioni formative.

Non è la prima volta che l'ISFOL si misura sui costi della formazione: nel corso degli anni, essi sono stati monitorati costantemente attraverso gli annuali Monitoraggi della IeFP. Tuttavia, i tentativi precedenti a questo per determinare i costi dei percorsi delle Istituzioni formative accreditate partendo dai finanziamenti impegnati ed erogati hanno mostrato un quadro di scarsa leggibilità. La forte varianza delle somme destinate al settore dalle Regioni/P.A., oltre a contenere indistintamente la spesa per le azioni di sistema utili alla messa in funzione dell'offerta di IeFP nel territorio di riferimento, derivava anche dalla diversa incidenza dei costi sui periodi di erogazione dell'offerta. Così, difficoltà di analizzare nel tempo e in modo unitario dati così disomogenei sul territorio ha suggerito la ricerca di un'altra strada da percorrere: quella dei costi funzionali, attribuiti annualmente dalle Amministrazioni pubbliche alle Istituzioni formative accreditate per l'erogazione delle prestazioni educative. Le principali fonti per individuare questi dati sono state le determinazioni di giunta, le linee guida e gli avvisi regionali (ed eventualmente provinciali) che regolano la spesa pubblica per quest'offerta ormai a regime. È stato, tuttavia, necessario un questionario inviato alle Amministrazioni regionali/ provinciali per confermare i dati rilevati in un primo tempo e arricchirli con altre specifiche. Da queste fonti è stato possibile ricavare l'indicatore guida che serve a determinare gli altri parametri di raffronto a livello nazionale.

Quello che emerge è un disegno di *governance* convergente tra le Regioni anche se con una diversità di criteri di finanziamento tra Nord e Sud. Tuttavia, l'elemento più interessante è costituito dal fatto che i percorsi sussidiari degli Istituti professionali espongono un costo sostanzialmente più alto dei percorsi delle Istituzioni formative accreditate per lo stesso scopo e partecipanti al sistema in via primaria. Il dato esposto nella ricerca è articolato, ma sostanzialmente pone in evidenza il risparmio di un terzo nelle Istituzioni formative rispetto a quelle scolastiche. In particolare, si tratta del -31,3% se si considera la differenza percentuale del costo medio annuale/allievo delle Istituzioni formative rispetto a quelle scolastiche, queste ultime calcolate con i dati OCSE/MIUR più recenti; del -33,4% in relazione al costo medio annuale/allievo determinato dal MEF per le Istituzioni scolastiche per l'a.f. 2012/13 (decreto 26 giugno 2014 e relativa indicazione ministeriale); del -34,0% in relazione al costo annuale/allievo delle Istituzioni scolastiche, sempre determinato dal MEF, ma comprensivo di quelle "Azioni di accompagnamento" che si configurano come un finanziamento ai percorsi delle Istituzioni scolastiche. Oltre a ciò, merita sottolineare che, nei due anni presi in esame, si è accentuato di 2 punti percentuali il *gap* dei costi tra le Istituzioni scolastiche e quelle formative accreditate (dal -29,3% dell'a.f. 2011-12 al -31,3% dell'a.f. 2012-13).

Un ulteriore assunto del presente studio, mutuato dall'esperienza di altre realtà europee, è che la trasformazione dei tradizionali percorsi d'Istruzione professionale in percorsi in sussidiarietà della IeFP non sia sufficiente senza una reale autonomia delle scuole (di budget e di assunzione) e una maggiore flessibilità organizzativo/didattica. È probabilmente questo il motivo per cui non produciamo un sufficiente numero di qualificati e diplomati professionalizzanti in comparazione con i Paesi nostri *competitors* e non aiuta, in tal senso, un accentramento statale in materia. Pertanto, il sistema



necessita di una maggiore attenzione a un pluralismo che valorizzi la peculiarità educativa dei *provider* del “pubblico sociale” rendendo, così, possibile una sana competizione tra Istituzioni formative e scolastiche. Per dare fondamento alla qualità, il finanziamento dovrà essere stabile, paritario e collegato al costo standard reale, ponendosi in linea con le conclusioni della VII Commissione della Camera dei Deputati (vedi cap. 2).

Infine, il presente volume richiama l’attenzione sulla necessità di un “imprescindibile sforzo per il riallineamento del Meridione”. Non è pensabile, infatti, che la IeFP possa impoverirsi o spegnersi nel Meridione e svilupparsi pienamente nel resto d’Italia. Gli strumenti per realizzare una crescita equilibrata di questa filiera professionalizzante non mancano, non escluso l’impiego finalizzato alle Regioni più povere di risorse umane e *know how* delle Istituzioni formative accreditate e scolastiche più performanti dell’intero territorio nazionale. Lo Stato e le Regioni non possono non impegnarsi, anche con interventi straordinari, per offrire al Sud l’opportunità di fermare la crescita delle competenze professionali dei giovani meridionali, condizione preliminare per innescare solidi processi di sviluppo economico. Pubblicando questo lavoro, realizzato a partire dalla normativa regionale e dai dati dei monitoraggi ISFOL esistenti, siamo certi di aver dato il nostro contributo: con esso si guadagna una maggiore chiarezza sui finanziamenti di questo, ormai, importante tassello del nostro sistema educativo, rendendo disponibile un quadro di confronto utile per decisori e studiosi, in vista di un più approfondito dibattito sui costi standard.

Pier Antonio Varesi
Presidente dell’ISFOL



NOTA INTRODUTTIVA

Quest'indagine non si propone di comparare l'offerta educativa e formativa proveniente dai diversi soggetti erogatori ma, più selettivamente, i finanziamenti. Si avverte, tuttavia, l'esigenza di inserire i dati in un ambito significativo per comprenderne il senso.

Se nel presente testo, la partecipazione sussidiaria degli Istituti professionali può essere vista in modo problematico (una scelta di campo), è pur vero che ormai si mostra critica agli stessi attori coinvolti nel sistema. La situazione ha spinto recentemente a intervenire la VII Commissione cultura e istruzione della camera (per la valenza inclusiva e antidispersione delle Istituzioni formative), le Regioni (attraverso documenti della Conferenza delle Regioni e delle P.A.) e anche la Confindustria, preoccupata per le ripercussioni sulle imprese del possibile abbandono di questo dispositivo formativo. Intanto, i dati del Monitoraggio ISFOL della IeFP sugli esami di fine percorso per gli iscritti nell'a.f. 2013-14 sottolineano una criticità proprio sul successo dei qualificati negli Istituti professionali: avrebbero ottenuto una qualifica regionale il 57,1% degli iscritti alle Istituzioni scolastiche e il 66,2% dei ragazzi delle Istituzioni formative, iscritti tre anni prima, con una differenza di oltre 9 punti percentuali. Il 78% dei percorsi delle Istituzioni formative si concentra nel Settentrione, dove la differenza nel tasso di attrazione² rispetto alle Istituzioni scolastiche misura più di 14 punti percentuali, vale a dire 5 in più della media nazionale.

Da una ricerca ricorrente dell'ISFOL (Scalmato, 2014), si rileva che a 3 anni dalla qualifica trova impiego 1 giovane su 2 della IeFP, più facilmente proveniente dalle Istituzioni formative (55% di occupati) rispetto a quelle scolastiche (38% di occupati).

Questo avviene quando, negli ultimi anni, gli stanziamenti per la IeFP delle Istituzioni formative hanno perso risorse (minori e più incerte) a fronte di una sostenuta crescita di iscritti e della domanda delle famiglie. Per questo motivo l'Indagine parlamentare sul fenomeno della dispersione (Camera dei Deputati, 2014) attesta che gli investimenti del Paese sui percorsi professionalizzanti antidispersione dell'Istruzione e formazione professionale (IeFP) sarebbero attualmente "decisamente insufficienti" (p. 571) mentre si ribadisce che "l'allocatione delle risorse deve privilegiare questo segmento di formazione per rinforzarlo, stabilizzarlo e riordinarlo, coinvolgendo la Conferenza Stato-Regioni e omogeneizzando gli interventi tra Regioni che oggi spendono in modo diverso" (p. 579). È ragionevole affermare che questa indicazione si riferisca alle Istituzioni formative e non a quelle scolastiche, queste ultime già destinatarie di finanziamenti certi che non passano per le Regioni. La carenza delle risorse è un punto affrontato anche dalle Regioni quando affermano che "i trasferimenti statali sono del tutto insufficienti a garantire l'erogazione dei percorsi di IeFP, soprattutto dove vi è un ruolo significativo da parte delle Istituzioni formative e quindi un maggior aggravio dei bilanci regionali" (Conferenza delle Regioni, 2014, Documento di analisi, p. 1).

In buona parte del Paese il passaggio dall'IP alla IeFP appare spesso come un fatto più formale che di novità di contenuti. Nella maggioranza dei percorsi realizzati a scuola la programmazione di IeFP non è

² Per tasso di attrazione si intende la quota di qualificati in rapporto agli allievi di 1° anno di 3 anni precedente, al lordo delle eventuali immissioni/fuoriuscite durante il percorso.



distinta rispetto al percorso di Istruzione tradizionale e un quarto delle scuole non ha adottato iniziative per l'armonizzazione del percorso curricolare della IP con il rilascio della qualifica. In particolare, in più di un terzo dei casi non è vi è stata una variazione/integrazione dello scrutinio finale per tener conto delle parti di curricolo relative alla qualifica IeFP. Ciò deriva, in parte, dalle contraddizioni interne alla riforma del sistema in atto, che "da un lato sottolinea l'importanza della didattica laboratoriale, dall'altra sottrae risorse in termini di strumentazione, di riduzioni di orario e di personale addetto" (ASAS-MIUR, 2012, p. 9). Ancora carente è la pratica dell'alternanza nelle Istituzioni scolastiche. In tal senso, la principale criticità nella scuola sembra riguardare "la difficoltà a realizzare un'effettiva integrazione dell'esperienza di alternanza nel curricolo scolastico" (Censis, 2014b). Secondo l'Indire³, nell'a.s. 2013-14, svolge un percorso di alternanza solo il 21,6% degli studenti negli Istituti professionali, quando lo stage rimane un elemento curricolare e una pratica abituale nei percorsi delle Istituzioni formative.

Certamente queste criticità delle Istituzioni scolastiche non significano che la gamba della IeFP è salda, sempre e dovunque, nelle Istituzioni formative. È chiara la distribuzione a macchia di leopardo delle pratiche migliori, che vedono concentrarsi al Nord quelle più numerose e performanti per tasso di attrazione (vedi anche dati del Monitoraggio ISFOL 2013-14). Inoltre, va migliorato il collegamento con i fabbisogni delle imprese. In particolare, mettendo in relazione i qualificati del sistema della IeFP (dati MIUR) con le previsioni di assunzione a breve periodo (dati Excelsior) per i qualificati professionali si evidenzia una differenza di *matching* che prefigura più favorevolmente l'impatto con il mercato del lavoro nei settori turistico-alberghiero, meccanico, edile e agrario-alimentare, di quanto non faccia con i settori della moda, estetico ed elettrotecnico.

In ogni caso, rimane indiscutibile il fatto che negli ultimi quattro anni si è operata una compiuta inversione degli equilibri nella IeFP. A livello nazionale, rispetto al 2010-11, si riduce il "tasso di formazione"⁴ mentre sale, di conseguenza, il "tasso di scolasticizzazione". Se nell'a.f. 2009/10 la maggior parte degli iscritti al primo anno frequentava Istituzioni formative (60,9%), nell'anno formativo seguente tale quota scendeva drasticamente di 13 punti percentuali (47,8%) per attestarsi nel triennio successivo intorno al 40% (40,2% nell'a.f. 2011-12, 41,2% nell'a.f. 2012-13 e 40,5% nell'a.f. 2013-14). Specularmente, il tasso di scolasticizzazione cresce dall'a.f. 2009/10 ad oggi di 20 punti percentuali, interessando ormai in modo stabile la maggioranza delle iscrizioni al primo anno e toccando quel 60% che era stato appannaggio delle Istituzioni formative appena quattro anni prima. Si conferma, in tal senso, che l'apporto "sussidiario" della scuola al sistema si è dimostrato più sostitutivo che integrativo, fino a modificare, di fatto, le caratteristiche iniziali del modello: meno professionalizzante e più scolastico. Su questo punto vale il monito delle Regioni: "Il sistema di IeFP è appesantito dal dualismo nell'offerta tra Istituzioni formative e Istituzioni scolastiche. La diffusione della IeFP erogata in via "sussidiaria" ai sensi dell'intesa del 16 dicembre 20102, soprattutto in alcune Regioni, rischia di diventare sostitutiva di quella erogata dalle Istituzioni formative, mentre ai sensi dell'articolo 2 c. 3 del D.P.R. 87/2010, gli Istituti professionali dovrebbero svolgere un mero ruolo integrativo e complementare" (Conferenza delle Regioni, Documento di analisi, 2014, p. 1). Nella questione entra

³ <<http://goo.gl/4YVokC>>.

⁴ Si intende per "tasso di formazione" il livello di partecipazione della società civile al sistema di IeFP, corrispondente alla quota di partecipazione alla IeFP degli allievi delle Istituzioni formative al 1° anno. Analogamente, per "tasso di scolasticizzazione" si intende la quota di partecipazione alla IeFP degli allievi delle Istituzioni scolastiche al 1° anno.



anche Confindustria⁵, indicando come un bene per le imprese il potenziamento delle Agenzie accreditate e più qualificate “così da preservare le particolarità e la tipicità dell’Istruzione e formazione professionale” (Confindustria, 2014, p. 28).

⁵ Tra i 100 punti che la Confindustria Education ha posto all’attenzione dell’opinione pubblica, 18 riguardano la IeFP: punti 19, 20, 21, 22, 23, 24, 29, 41, 48, 49, 50, 51, 73, 82, 83, 84, 94, 97.



1 DALLA SPESA STORICA AI COSTI STANDARD: UN PERCORSO CRUCIALE PER LA IEFP

1.1 Qualche premessa necessaria: la IeFP nel sistema nazionale educativo di istruzione e formazione

Il calcolo della spesa storica e, in prospettiva, quello dei costi standard nella IeFP costituiscono temi essenziali per l'Istruzione e formazione professionale iniziale (che qui di seguito sarà indicata sinteticamente come "IeFP"), ovvero quello specifico settore ordinamentale che si affianca al sistema dell'Istruzione secondaria superiore all'interno del secondo ciclo del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione. Per comprendere appieno la rilevanza e la problematicità delle questioni qui affrontate, è preliminarmente indispensabile tracciare le linee essenziali del sistema educativo nazionale, anche al fine di comprendere con maggior precisione il ruolo istituzionale che è deontologicamente attribuito alla IeFP e che dunque quest'ultima deve poter svolgere nell'attuale assetto ordinamentale, anche mediante l'indispensabile reperimento di quelle risorse finanziarie senza le quali le previsioni normative resterebbero sostanzialmente lettera morta.

In via generale, la presente collocazione della IeFP nel sistema educativo nazionale costituisce l'esito della riforma dettata in materia di istruzione dalla legge n. 53 del 2003, che, dando coerente applicazione all'impostazione risultante dalla revisione costituzionale del 2001 relativa al Titolo V della Seconda parte della Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001), ha distinto i due sotto-sistemi educativi che i giovani possono frequentare dopo la conclusione del primo ciclo dell'istruzione. Mentre l'Istruzione secondaria superiore, di competenza statale, comprende i percorsi formativi di durata quinquennale che si svolgono nei licei e negli istituti tecnici e professionali di Stato⁶, il sistema della IeFP, di competenza regionale, comprende percorsi di durata triennale e quadriennale, che si concludono con il conseguimento, rispettivamente, della qualifica e del diploma professionali validi sull'intero territorio nazionale⁷. Dopo il conseguimento del diploma professionale, poi, i giovani possono proseguire nei percorsi di formazione superiore a carattere terziario⁸.

Anche la IeFP, dunque, al pari delle Istituzioni scolastiche statali provvede all'erogazione delle attività educative attinenti alla formazione iniziale dei giovani in relazione all'assolvimento dell'obbligo di istruzione della durata di dieci anni – entrato in vigore dal 2007 – fino al sedicesimo anno di età⁹, e, nello stesso tempo, in relazione all'esercizio – e al corrisponde adempimento – del più comprensivo diritto-dovere di istruzione e formazione¹⁰ che ha una durata di almeno dodici anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica professionale entro il diciottesimo anno di età.

In ogni caso, per assicurare da un lato la necessaria omogeneità all'intero sistema educativo nazionale e, dall'altro lato, la pari garanzia per il diritto individuale all'istruzione e formazione in ogni parte della

⁶ Tali percorsi scolastici si concludono con il diploma di istruzione liceale, tecnica e professionale, che corrisponde al IV livello europeo dell'EQF, vale a dire dell'European Qualification Framework.

⁷ A loro volta i percorsi della IeFP si concludono con titoli corrispondenti, sempre rispettivamente, al III e al IV livello europeo dell'EQF.

⁸ Più precisamente, si tratta dei percorsi di IFTS, cioè di Istruzione e formazione tecnica superiore, e dei percorsi di ITS, ovvero di Istruzione tecnica superiore, previo, in quest'ultimo caso, un ulteriore anno integrativo per il conseguimento del diploma di istruzione.

⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006.

¹⁰ Il diritto-dovere all'istruzione e formazione è disciplinato dal D.Lgs.n. 76 del 2005.



Repubblica, dalla Costituzione risulta che la competenza regionale in materia di IeFP debba sempre svolgersi entro i limiti stabiliti dalle *norme generali sull'istruzione* dettate con legge dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *n*, Cost., e nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (i cosiddetti LEP) che, stabiliti sempre con atto legislativo statale, concernono i *diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale* in base all'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost., e dunque anche il diritto all'istruzione e formazione. In ordine a tali vincoli di provenienza statale cui, come appena detto, è subordinata la IeFP di competenza regionale, va aggiunto che le vigenti norme generali sull'istruzione scaturiscono, per lo più, dalla già ricordata legge n. 53 del 2003 e dai conseguenti decreti legislativi di attuazione, mentre i LEP sono indicati essenzialmente nel decreto legislativo n. 226 del 2005 che tuttavia rinvia per alcuni importanti aspetti ad un successivo regolamento governativo che tuttora non è stato adottato (v. art. 15, comma 4).

Come noto, già la legge n. 133 del 6 agosto 2008, ha precisato 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". Dopo la fase sperimentale, che era stata avviata in non poche Regioni sin dal 2003, IeFP è stata poi definitivamente portata a regime nell'ambito del sistema nazionale educativo di istruzione e formazione dall'anno formativo 2011-2012¹¹. È stato così istituito il Repertorio nazionale dell'offerta di IeFP che consente la spendibilità dei titoli acquisiti in ciascun ambito regionale sia a livello nazionale che europeo¹², e sono stati definiti gli standard minimi formativi relativi alle *competenze di base* e dei *saperi e delle competenze relativi agli assi culturali* che caratterizzano l'obbligo di istruzione anche nei percorsi formativi della IeFP, adottando modelli uniformi per gli attestati di qualifica e di diploma professionale, e definendo le modalità per l'attestazione intermedia delle competenze degli allievi che interrompono i percorsi formativi. Ancora, sono previste modalità per il passaggio degli allievi tra i percorsi scolastici e quelli della IeFP, così come si consente che, al termine dei percorsi della IeFP, i giovani qualificati o diplomati possano o proseguire nell'istruzione professionalizzante a carattere terziario, come già si è visto, oppure inserirsi nei percorsi scolastici¹³.

Insomma la IeFP rientra ormai a pieno titolo nel sistema nazionale educativo dell'istruzione e formazione, aspetto questo che induce a non poter più collocare nell'originario campo della "formazione e dell'avviamento professionale" i percorsi di IeFP che sono attualmente erogati dalle "Istituzioni formative", cioè da quelle strutture tradizionalmente definite come Centri di formazione professionale (CFP) ovvero, a seconda della terminologia variamente utilizzata nella legislazione regionale, come Agenzie formative accreditate o ancora Enti formativi. In coerenza con il dettato costituzionale vigente, pertanto, deve adesso parlarsi della IeFP come di quell'ambito o settore educativo del sistema

¹¹ Ciò è avvenuto mediante il decreto interministeriale dell'11 novembre 2011 che ha recepito l'Accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni del 27 luglio 2011, e con l'Accordo sancito in Conferenza Unificata sempre il 27 luglio 2011 che ha fatto cessare la fase della sperimentazione.

¹² Si tratta dell'individuazione di 22 qualifiche e di 21 diplomi, rispettivamente, di "operatore" e di "tecnico" in altrettanti campi professionali.

¹³ Su questo tema è esplicativo il grafico: <http://goo.gl/uo0vl4>.



nazionale di istruzione e formazione, che è propriamente rivolto all'istruzione professionalizzante dei giovani.

La IeFP, insomma, contribuisce a fornire prestazioni educative essenziali collegate a un diritto fondamentale di cittadinanza, ovvero il diritto all'istruzione e formazione che ormai assorbe in sé, completandolo, il diritto di istruzione garantito dalla Costituzione come diritto sociale, oltre che come diritto di libertà (art. 32 Cost.). Si tratta di un diritto inviolabile che la Repubblica tutta, nelle sue specifiche articolazioni istituzionali, territoriali e sociali, deve garantire ai nostri ragazzi quando si trovano in quell'età che un tempo si definiva "scolare", ma che oggi, meglio e più compiutamente, deve chiamarsi "scolastica e formativa".

In particolare, scendendo ancor più nel concreto, va aggiunto che l'erogazione delle prestazioni della IeFP, con particolare riferimento all'ambito della formazione iniziale connessa all'obbligo di istruzione ed al diritto-dovere di istruzione e formazione, viene per lo più effettuata da Istituzioni formative accreditate, cioè da Enti che, liberamente e autonomamente costituitisi in nome della libertà costituzionalmente riconosciuta in materia di istituzioni educative ai sensi dell'art. 33, Cost., svolgono siffatta funzione di rilievo pubblico sulla base di un apposito riconoscimento da parte delle pubbliche autorità competenti. Si tratta, dunque, di soggetti agiscono in nome del principio di sussidiarietà orizzontale che è previsto e promosso dalla nostra Costituzione nell'art. 118, ultimo comma: non deve quindi parlarsi tanto dell'intervento del cosiddetto *privato sociale*, come usualmente si ripete, quanto, più correttamente, di un vero e proprio ambito ordinamentale che è animato quasi esclusivamente dal *pubblico sociale*. A questo proposito, infatti, assai raramente la IeFP viene effettuata direttamente da istituzioni costituite ovvero dipendenti dalle pubbliche autorità a ciò competenti, cioè le Regioni che, come noto, sono titolari della potestà amministrativa in materia di Istruzione e formazione professionale, e, conseguentemente, della potestà di determinare la distribuzione delle competenze amministrative in tale ambito ordinamentale. Né a tal compito si sono fattivamente dedicati gli Enti territoriali cui le Regioni stesse in questi anni hanno via via conferito o delegato l'esercizio delle funzioni amministrative in tale ambito.

Più in generale, va ricordato che, in base all'art. 117, comma 3 Cost. come riformulato dalla legge cost. n. 3 del 2001, le Regioni dispongono della competenza legislativa esclusiva in tale ambito e, conseguentemente, in base all'art. 118, comma 1 (a sua volta modificato dalla stessa legge cost. n. 3 del 2001), hanno la competenza di determinare a chi spetti la relativa competenza amministrativa in materia di IeFP. Spesso le Regioni attribuiscono quest'ultima competenza alle Province, altre volte ricorrono ai Comuni anche in forma associata, oppure agiscono direttamente per il tramite di un'apposita Agenzia regionale.

A ciò va aggiunto che la recente legge n. 56 del 2014 (cosiddetta Legge Delrio) ha previsto che, tra le funzioni fondamentali che dovranno obbligatoriamente spettare alle Città metropolitane (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p, Cost.) che entreranno in vigore dall'inizio del 2015, rientreranno anche quelle attinenti all'ampio settore relativo alla *promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale* (v. art.1, comma 44, legge cit.). Sicché, può concludersi che anche le competenze relative alla IeFP, in quanto tradizionalmente classificate nell'ambito del predetto settore, dovrebbero spettare necessariamente alle Città metropolitane. Sempre secondo la legge appena citata, appare invece



diversa la posizione delle Province: ad esse, in materia di istruzione, spetteranno necessariamente soltanto le funzioni fondamentali in tema di *programmazione provinciale delle rete scolastica* e di *gestione dell'edilizia scolastica* (v. art. 1, comma 85, legge cit.), ma non quelle relative o connesse alla IeFP. In sostanza, le competenze amministrative che le Province attualmente esercitano in materia di IeFP, in quanto già delegate o conferite dalla relativa Regione con apposita legge, potranno essere discrezionalmente redistribuite dalle Regioni stesse, con nuove leggi da approvarsi entro la fine del presente anno, a favore di altri e diversi enti subregionali (andando, ad esempio, ad apposite Agenzie regionali o ai Comuni o a forme associative di questi ultimi), oppure potrebbero essere ancora mantenute in capo alle Province. Dall'attuazione della "Legge Delrio", dunque, si attendono imminenti possibili novità sul fronte dell'assetto delle competenze amministrative in materia di IeFP. A questo proposito, si può soltanto sottolineare la necessità che tutto ciò non arrechi ulteriori difficoltà operative e dannose asimmetrie istituzionali in un ambito del sistema educativo nazionale già piuttosto travagliato e che ha appena acquisito un qualche grado di stabilità a livello normativo. In particolare, soprattutto nelle Regioni ove si trovano le Città metropolitane, sarebbe opportuno che il livello di governo amministrativo della IeFP fosse attribuito sempre all'ente di area vasta di livello sovracomunale (e dunque parimenti conferito alle altre Province esistenti nella Regione), in modo da garantire l'indispensabile omogeneità del riferimento territoriale dell'ente pubblico competente.

Dunque, nella quasi totalità dei casi l'erogazione dei percorsi formativi della IeFP avviene – fatta salva l'ormai consistente attività svolta dagli Istituti professionali di Stato in funzione formalmente "sussidiaria", ma in realtà, come si dirà meglio in seguito, "surrogatoria e sostitutiva" – per il tramite di Istituzioni formative liberamente create da soggetti del "pubblico sociale" che operano in regime di accreditamento, secondo una disciplina piuttosto rigorosa stabilita negli aspetti generali in sede nazionale e specificata all'interno di ciascuna Regione.

Tale situazione, peraltro, non sembra poter mutare nel breve e medio termine, alla luce della diffusa ristrettezza delle risorse finanziarie disponibili sia da parte delle Regioni – che, come detto, dispongono della competenza costituzionalmente garantita in tale ambito – che da parte delle istituzioni pubbliche (per lo più coincidenti con gli enti locali, ovvero le Province e i Comuni) cui le Regioni, riservandosi per lo più compiti di indirizzo, programmazione e controllo, attribuiscono l'esercizio delle funzioni di amministrazione attiva¹⁴ in tema di IeFP.

Tale ristrettezza ha impedito quegli investimenti di amplissima consistenza – in termini di dotazioni immobiliari, di personale, e così via – che sarebbero invece indispensabili se si volesse creare praticamente dal nulla un complesso di strutture strumentali della IeFP direttamente dipendenti dalle Regioni, al pari di quanto avviene nel sistema scolastico rispetto allo Stato. E tale situazione presumibilmente continuerà per lungo tempo, considerate le note vicende collegate alla necessità di assicurare la tenuta e, in prospettiva, il risanamento dei conti pubblici non solo a livello nazionale, ma anche nei riguardi degli enti territoriali decentrati (Regioni e enti locali), sia in base al principio di equilibrio di bilancio inserito nella Costituzione con la legge cost. n. 1 del 2012 (cui si è data attuazione

¹⁴ Si tratta dell'attività amministrativa consistente, ad esempio, nella predisposizione dell'offerta formativa, nella gestione del sistema dell'accreditamento e dei bandi, nell'erogazione dei finanziamenti, nella valutazione e certificazione delle competenze acquisite, e così via.



con la legge n. 234 del 2012), sia anche alla luce degli impegni assunti in sede europea per il tramite del *Fiscal Compact* (trattato ratificato dall'Italia a seguito della legge n. 114 del 2012).

In estrema sintesi, deve allora concludersi che la IeFP potrà sussistere, e dunque rispondere effettivamente all'assolvimento di un compito pubblico di erogazione di un servizio rivolto a soddisfare un diritto di cittadinanza garantito dalla Costituzione, soltanto se in concreto si consentirà la permanente presenza delle Istituzioni formative accreditate cui tale funzione pubblica è stata concretamente assegnata. E queste ultime potranno resistere, in una fase così complessa della vita economica e finanziaria del Paese, soltanto se, a fronte dei percorsi educativi erogati su richiesta delle pubbliche autorità e sotto il controllo e la vigilanza di queste ultime, le Istituzioni formative potranno effettivamente ricevere il corrispettivo finanziario adeguato e sufficiente per erogare un servizio educativo di qualità.

Come noto, l'attuale erogazione delle prestazioni collegate alla IeFP avviene generalmente per il tramite del regime di accreditamento su base regionale, con il sistema dei bandi e secondo le disponibilità finanziarie erogate discrezionalmente dalle Regioni, e ricorrendo anche alla ripartizione di un fondo proveniente dalle disponibilità del Ministro del lavoro. Nulla, invece, proviene più dal Ministero dell'istruzione, che dal 2009 ha inopinatamente cancellato il contributo finanziario cui precedentemente provvedeva. Inopinatamente, dato che la IeFP, come appena detto, è istituzionalmente all'interno del sistema nazionale educativo. Il fatto che la competenza legislativa sia di spettanza esclusiva delle Regioni non preclude affatto un intervento finanziario dello Stato a fini di riequilibrio per garantire il diritto di cittadinanza all'istruzione e formazione sull'intero territorio nazionale, come del resto è dimostrato dal richiamato mantenimento del finanziamento proveniente dal Ministero del lavoro.

In breve, vi è una precisa indicazione costituzionale che, a partire dalla riforma del Titolo V della Seconda parte della Costituzione (v. legge cost. n. 3 del 2001), ha espressamente individuato una materia di competenza regionale, quella della "Istruzione e formazione professionale", nel cui ambito sussiste uno specifico settore, la IeFP iniziale ormai stabilmente collegata all'erogazione di un servizio educativo attinente al "diritto-dovere all'istruzione". Ma a tutto ciò non è seguita una specifica attribuzione di nuove e specifiche risorse da parte dello Stato a favore delle Regioni, ma, al contrario, una contrazione delle risorse statali. Le Regioni, in sostanza, hanno dovuto mantenere o attivare *ex novo* i percorsi della IeFP relativi al diritto-dovere all'istruzione e formazione – prima nella fase della sperimentazione e poi a regime – ricorrendo per lo più alle risorse al *plafond* finanziario reso disponibile dallo Stato, e talora utilizzando, non senza qualche dubbio, anche i cofinanziamenti di provenienza comunitaria (soprattutto dal Fondo sociale europeo), seppure questi ultimi siano di per sé non impiegabili per finalità educative di carattere istituzionale.

Le Regioni, dunque, per il finanziamento dei percorsi formativi che si svolgono nella IeFP – e dunque così corrispondendo tali risorse alle Istituzioni formative accreditate in connessione all'erogazione delle attività educative concretamente svolte – mediante il ricorso ad un fondo di competenza ministeriale¹⁵, che originariamente era collegato all'obbligo di frequenza di attività formative introdotto con la legge n. 144 del 1999, e che è rimasto anche dopo la sostituzione di tale "obbligo formativo" con il diritto-dovere all'istruzione e formazione. Col passare del tempo, tale finanziamento si è ridotto in termini

¹⁵ Tale fondo è ripartito tra le Regioni secondo i criteri stabiliti dal D.P.R. n. 257 del 12 luglio 2000.



quantitativi ed è rimasto soltanto in capo al Ministero del lavoro per un ammontare di poco più di 183 milioni di euro nel 2013 (mentre originariamente stanziava poco più di 204 milioni di euro). È venuto meno, altresì, il contributo del Ministero dell'istruzione che per qualche anno ha stanziato, con suo provvedimento, 40 milioni di euro. Con un Accordo raggiunto il 5 agosto del 2014 il fondo reso disponibile dal Ministero del lavoro per i percorsi della IeFP è ripartito tra le Regioni per l'80 per cento sulla base del numero degli studenti iscritti annualmente ai percorsi di IeFP realizzati dalle Istituzioni formative accreditate; e per il restante 20% sulla base del numero complessivo degli studenti qualificati e diplomati alla conclusione dei percorsi formativi realizzati sia nell'ambito della IeFP che da parte degli Istituti professionali di Stato secondo il predetto, ed assai peculiare.

D'altro canto, se è vero che sussiste il diritto-dovere dei giovani di accedere alla IeFP iniziale di competenza regionale, esiste parimenti l'autonomia politica delle Regioni di disciplinare tale sottosistema con proprie leggi e di esercitare su tali basi le relative competenze amministrative, e soprattutto di individuare le risorse da destinare a tale fine, ovviamente integrando le predette risorse di provenienza statale con disponibilità tratte dallo specifico bilancio. Proprio tale autonomia, in assenza di vincoli giuridicamente cogenti posti dalla legislazione nazionale, ha fatto sì che le Regioni si siano trovate in una condizione di discrezionalità. Talune, dando attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale posto dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, hanno individuato le risorse finanziarie in qualche misura sufficienti per consentire le attività in questione nel territorio regionale, riconoscendo così alle Istituzioni formative del "pubblico sociale" la possibilità di erogare un congruo numero di percorsi della IeFP iniziale in regime di accreditamento. Altre hanno operato secondo logiche diverse, non dando luogo a un'offerta pluralistica o prevedendo risorse finanziarie limitate ovvero, ancora, attribuendo alle Istituzioni formative accreditate soltanto compiti di carattere socio-assistenziale per lo più attinenti al recupero della dispersione scolastica. Ne consegue l'attribuzione di un ruolo più marginale alle Istituzioni formative accreditate rispetto alla cosiddetta "sussidiarietà" degli Istituti professionali di Stato. La stessa presenza degli Istituti professionali di Stato nell'erogazione dei percorsi di IeFP, in ogni caso, rappresenta un tema assai delicato: mediante l'impiego delle risorse statali destinate istituzionalmente all'erogazione di percorsi scolastici – e che, in fatto, sono integrate da cofinanziamenti che, a vario titolo, giungono appositamente dalle Regioni – queste scuole si trovano, di fatto, a svolgere un ruolo di integrazione e talora di vera e propria supplenza nei confronti delle Istituzioni formative accreditate dalle Regioni. Ad avviso di chi scrive, questa forma di intervento delle scuole statali rappresenta una vera e propria inversione del principio di sussidiarietà. Quest'ultimo, inteso come sussidiarietà verticale, significa, innanzitutto, che le funzioni pubbliche vanno esercitate dal livello istituzionale più vicino al cittadino, e soltanto in caso di accertata incapacità o inefficienza, consente che possa subentrare temporaneamente e transitoriamente il livello istituzionale più lontano. Dal punto di vista orizzontale, poi, la sussidiarietà implica che le attività di rilievo pubblico possano essere svolte dagli stessi cittadini, sia individualmente che anche in forma associata. Tali principi, espressamente accolti nella nostra Costituzione a partire dalla predetta riforma del 2001 e spesso applicati nella giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda, in particolare, la sentenza n. 303 del 2003), impediscono allo Stato di subentrare nello svolgimento di funzioni spettanti per Costituzione alle



autonomie territoriali in assenza di una normativa di legge statale che, giustificata da un interesse unitario, preveda l'intesa o il parere dell'ente territoriale e rispetti il principio di leale collaborazione.

Con questa peculiare forma di sussidiarietà – che potremmo definire "invertita" – lo Stato provvede esso stesso a fornire i percorsi formativi della IeFP iniziale, secondo le due modalità indicate nel citato regolamento del 2010 sul riordino degli Istituti professionali di Stato: quella "complementare", ove i percorsi di IeFP sono svolti in classi che seguono esclusivamente gli obiettivi di apprendimento regionali, e quella "integrativa", ove i percorsi della IeFP – essenzialmente quelli triennali – sono svolti all'interno dei percorsi quinquennali scolastici statali, consentendo all'allievo di conseguire, alla fine del terzo anno del professionale di Stato, anche il titolo della qualifica professionale. Ciò, se è giuridicamente considerato realizzabile, in quanto gli Istituti professionali di Stato si avvalgono delle quote del 20% di autonomia e del 25% di flessibilità loro riconosciute, pone altri dubbi:

- in ordine alla concreta praticabilità delle "curvature" agli obiettivi regionali per mantenere la possibilità della doppia certificazione senza un eccessivo peso per gli allievi;
- in ordine alle condizioni operative delle Istituzioni scolastiche, soprattutto in termini di risorse umane e strumentali, necessarie per fornire la formazione pratica richiesta dalla IeFP;
- in ordine alla coerenza tra il progetto educativo delle Istituzioni scolastiche, che nella loro evoluzione hanno introdotto elementi teorici a scapito di contenuti e metodologie professionalizzanti, e il progetto educativo orientato alla pratica, tipico dell'apprendimento per competenze delle Istituzioni formative accreditate. Queste difficoltà spingono, già ora, alcune Regioni a rivedere il loro modello di IeFP, anche "provando" la sussidiarietà complementare o una progettazione integrata dei percorsi.

In ogni modo, attraverso le due predette modalità, i percorsi della IeFP, sia per la qualifica che per il diploma professionale, possono essere direttamente erogati da Istituti scolastici dello Stato; in sostanza, si tratta di percorsi di competenza regionale che sono posti in essere da Istituzioni scolastiche che, a ben vedere, traggono il loro sostentamento dal finanziamento cui lo Stato provvede per lo svolgimento delle attività propriamente scolastiche. Inoltre, sulla base delle intese raggiunte tra le singole Regioni e i rispettivi Uffici scolastici regionali, le Regioni compartecipano di regola, talora anche ricorrendo alle risorse disponibili mediante il Fondo sociale europeo, a una parte delle attività sostenute dagli Istituti professionali di Stato in relazione ai percorsi formativi della IeFP, in specie attraverso le cosiddette *misure di accompagnamento per i raccordi tra i sistemi*¹⁶, determinando un'entrata aggiuntiva impropria per i percorsi degli Istituti statali.

In definitiva, siamo di fronte a una situazione che pone una domanda che non è possibile ignorare: è questa la via migliore per realizzare la seconda gamba del sistema in sintonia con quanto accade negli altri Paesi europei? Non può essere taciuto che quest'ultimo interrogativo richiede una soluzione complessa che suggerirebbe alle Regioni di sviluppare in massima misura l'esercizio delle competenze loro affidate. Può dirsi che questo compito richieda sostegno principalmente in quelle Regioni dell'Italia ove maggiore è il bisogno di formazione per i profili professionali richiesti dalle imprese – soprattutto

¹⁶ Sono, ad esempio, le attività collegate alla "curvatura professionalizzante" dei percorsi scolastici, alla prevenzione della dispersione scolastica, ai tirocini, ai laboratori, al riconoscimento dei crediti o alla certificazione delle competenze.

della manifattura e dell'artigianato, ma non solo – e dove particolarmente intensa è la dispersione scolastica.

In questo quadro, gli aspetti finanziari costituiscono un aspetto non secondario. L'intervento finanziario dello Stato, quando non sia giustificato da interessi unitari e da esigenze di riequilibrio, potrebbe alterare il quadro delle responsabilità politiche dei singoli livelli di governo giacché consentirebbe alle Regioni di ridurre consistentemente il loro intervento finanziario nei riguardi delle Istituzioni formative, che pure – come si vedrà in seguito – espongono costi inferiori per la collettività. Restituire a ciascun livello di governo – statale e regionale – le proprie responsabilità istituzionali e finanziarie relative alla IeFP è un obiettivo che può essere sostenuto nell'ottica di un sistema nazionale dell'istruzione e formazione equilibrato ed efficiente.

1.2 Dall'analisi dei costi storici alla ricerca dei costi standard della IeFP: gli elementi fondanti "interni" ed "esterni"

Molteplici sono gli elementi che possono essere messi a fondamento del processo di analisi dei costi storici, e conseguentemente alle attività di ricerca dei costi standard nell'ambito della IeFP. Tali fattori vanno distinti tra quelli per così dire interni, cioè derivanti da vincoli posti da norme del nostro ordinamento che disciplinano la IeFP, e quelli esterni, che provengono cioè da obblighi e prescrizioni poste da norme non appartenenti al nostro ordinamento ma, comunque, parimenti vincolanti l'azione dei soggetti operanti nella IeFP. I fattori interni sono essenzialmente due, la Costituzione là dove essa prevede il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale, e la normativa legislativa che generalmente va sotto il nome del *federalismo fiscale*, là dove si prevede il finanziamento del fabbisogno standard delle spese regionali per il settore dell'istruzione, collegando quindi l'erogazione dei servizi educativi complessivamente intesi al finanziamento di costi standard.

Circa i fattori esterni essi provengono essenzialmente dall'integrazione del nostro ordinamento all'ordinamento comunitario, e dunque alla necessità di rispettare taluni vincoli posti dalla necessaria applicazione delle norme di provenienza europea nel momento in cui si procede al finanziamento dei percorsi di IeFP da parte delle Istituzioni formative accreditate.

Più analiticamente, per quanto riguarda i fattori fondanti che qui abbiamo definito "interni", come già ricordato, la Costituzione prevede che allo Stato spetti la competenza di stabilire i livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. *m*, Cost.), e ciò anche per il tramite dell'esercizio del potere sostitutivo (art. 120, comma 2, Cost.) in caso di omissione da parte degli organi degli enti territoriali competenti. Nell'ambito dei numerosi ed articolati livelli essenziali delle prestazioni attinenti alla IeFP, il già citato D.Lgs. n. 226 del 2005 prevede, da un lato, che le *Regioni assicurano, quali livelli essenziali riferiti all'offerta formativa: a) il soddisfacimento della domanda di frequenza* (art. 16, comma 1), e dall'altro lato che le Regioni assicurino *livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi* (art. 21), tra cui *l'adeguatezza delle capacità gestionali e della situazione economica* (lett. *b*), *il rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente dalle medesime istituzioni* (lett. *c*), *la completezza dell'offerta formativa* (lett. *d*), oltre a tutta una serie di obblighi attinenti alla *adeguatezza* per così dire



strutturale (adeguatezza dei locali, adeguatezza della didattica in specie con riferimento alla disponibilità di laboratori, adeguatezza tecnologica, disponibilità di attrezzature e strumenti, e così via). Pertanto, si può affermare che, se tra i LEP della IeFP vi è da un lato la necessità di soddisfare la domanda di istruzione professionalizzante in tale ambito educativo, e dall'altro la necessità di assicurare obblighi di "adeguatezza" sia di ordine economico che gestionale e strutturale, è allora evidente che la logica in cui si muovono tali LEP è quella di un servizio che sia svolto secondo canoni di efficienza economico-finanziaria. Ne discende quindi che proprio da questi LEP emerge la necessità di garantire un finanziamento regionale dei percorsi formativi che consenta la loro erogazione da parte delle Istituzioni formative secondo canoni di efficienza, e quindi tenendo conto del costo definibile come standard.

Va aggiunto che le previsioni del D.Lgs. n. 226 del 2005 sono requisiti per l'accreditamento delle Istituzioni formative (art. 15, comma 3), ma mancano delle modalità di accertamento del rispetto dei livelli essenziali, che pure sono previste dallo stesso decreto, ma rinviate ad un successivo regolamento governativo sinora non adottato (vedi quanto previsto dall'art. 15, comma 4 che rinvia ad un regolamento governativo adottato previa intesa in Conferenza Stato-Regioni). In altre parole, l'efficienza economico-gestionale dei percorsi della IeFP è un canone che le Istituzioni formative devono assicurare nei confronti delle Regioni e la cui sussistenza viene accertata da queste ultime in sede di accreditamento, ma non sussistono ancora gli strumenti per renderlo un canone verificabile da parte dello Stato circa le modalità che le Regioni sono tenute a rispettare nell'erogazione dei percorsi formativi della IeFP. L'adozione del predetto regolamento, dunque, è un obiettivo rilevante che deve essere al centro dell'attenzione del mondo della IeFP se si vuole evitare che questa offerta formativa rimanga vittima di quella jeopardizzazione – anche dal punto di vista delle risorse finanziarie rese disponibili agli attori del sistema – che costituisce uno dei punti deboli dell'attuale condizione.

L'altro fattore interno è rappresentato dal percorso normativo collegato al cosiddetto federalismo fiscale, quel processo cioè destinato – almeno nelle intenzioni – a dare attuazione al nuovo art. 119 Cost., come risultante dopo le modifiche apportate con la riforma costituzionale del 2001 (legge cost. n. 3 del 2001).

In particolare va ricordato il D.Lgs. 68/2011, ove si prevede l'istituzione di un fondo perequativo – alimentato da una compartecipazione al gettito dell'IVA – per assicurare alle Regioni il finanziamento integrale delle spese relative ai LEP anche per "l'istruzione", settore ordinamentale al cui interno si colloca, come noto, la IeFP. E ciò al fine di colmare il divario tra il gettito dei tributi che le Regioni possono autonomamente istituire, e delle addizionali che sono loro attribuite rispetto ai tributi statali, e il fabbisogno finanziario necessario per coprire le spese relative ad alcune loro funzioni considerate essenziali e fondamentali. Si tratta, in particolare, delle spese di cui all'articolo 8, comma 1, lett. a, numero 1, della legge n. 42 del 2009, e relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie: sanità; assistenza; istruzione; trasporto pubblico locale (limitatamente alla spesa in conto capitale), oltre ulteriori materie che possono individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009.

Per le predette macroaree – tra cui, come appena detto, è compresa l'istruzione – si prevedeva, già a partire dal 2013, l'*avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi standard* (art. 15, comma 1,

del D.Lgs. 68/2011), sulla base di quanto previsto nella citata legge n. 42 del 2009, un processo cioè di definizione dei costi e dei fabbisogni standard, e di elaborazione di apposite metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti¹⁷. Il percorso di convergenza verso i costi standard si sarebbe dovuto realizzare entro cinque anni, prevedendosi che, nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le suddette spese si sarebbero dovute computare in base ai valori di spesa storica e dei costi standard *ove stabiliti*; mentre, nei successivi quattro anni, si disponeva che le spese sarebbero dovute gradualmente convergere verso i costi standard.

Questo complessivo procedimento di finanziamento di alcune spese regionali sulla base dei costi standard – ivi compreso l'intervento di riequilibrio – è stato però fortemente rallentato a seguito dell'orientamento impresso dal Governo Monti a partire dalla fine del 2011. Per evidenti ragioni connesse alla necessità di un migliore e più efficiente uso delle risorse – sempre più scarse – disponibili, occorre invece procedere a dare effettiva attuazione a questo percorso di ricerca e individuazione dei costi standard sulla base dei costi storici. E se ciò può incontrare evidenti difficoltà nel settore dell'istruzione scolastica – dove anche il calcolo della spesa storica appare complesso in ragione della presenza di un complesso di costi che non transitano attraverso le singole scuole¹⁸, diversa e meno ardua appare la situazione rispetto alla IeFP. Qui, il finanziamento dei percorsi formativi viene erogato dalle Regioni alle Istituzioni formative accreditate, e dunque la spesa storica posta a carico della pubblica autorità per ciascun percorso formativo – e dunque per ciascun allievo – è direttamente calcolabile sulla base delle determinazioni di volta in volta assunta da ciascuna Regione; così come i costi effettivamente sopportati dalle Istituzioni formative per l'erogazione dei percorsi della IeFP sono concretamente rintracciabili mediante l'analisi dei bilanci di queste ultime. Mediante un approccio economico-aziendale, cioè, si potrebbero individuare, con riferimento a categorie omogenee di Istituzioni formative, i costi che vengono ivi sostenuti, distinguendoli, come è stato già suggerito per la scuola, anche in costi "per tipologia" e "per destinazione" (Agasisti, 2014, p. 78), sino all'individuazione di un costo di riferimento – il cosiddetto *benchmarking* –, rispetto al quale non soltanto confrontare la spesa storica, ma anche individuare obiettivi di miglioramento e di riduzione dei costi.

Sulla base dell'accertamento di questi dati, proprio a partire dalla spesa pubblica storica posta a carico delle Regioni e dai costi effettivamente sostenuti dalle Istituzioni formative accreditate, nulla dunque impedisce di giungere in un futuro più o meno prossimo all'erogazione delle risorse regionali disponibili per l'effettuazione dei percorsi della IeFP nelle Istituzioni formative proprio a partire dalla determinazione dei costi standard, che dunque possono essere ufficialmente *stabiliti* mediante procedure concordate tra le Regioni e lo Stato secondo il principio di leale collaborazione. E ciò potrebbe avvenire, ad esempio, proprio mediante apposite modalità introdotte con il regolamento governativo da adottarsi ai sensi del sopra richiamato art. 15, comma 3, del D.Lgs. n. 226 del 2005. In tal modo, infatti, si potrebbe assicurare un sistema omogeneo di individuazione dei parametri finanziari

¹⁷ E ciò anche per il tramite del contributo tecnico-operativo offerto da organismi competenti in materia, quali la SOSE, l'ISTAT, e il Cinsedo.

¹⁸ A partire dal costo del personale docente e tecnico-amministrativo, sino ai costi che non sono sopportati dalle istituzioni scolastiche, come quello degli affitti o degli ammortamenti delle strutture, che invece sono a carico delle amministrazioni comunali o provinciali.

da applicare nell'erogazione dei percorsi della IeFP da parte delle Regioni, e contemporaneamente queste ultime potrebbero avere la garanzia di poter disporre – mediante il sopra ricordato fondo di riequilibrio – delle risorse necessarie per lo svolgimento di quell'attività educativa connessa all'istruzione professionalizzante che, come già detto più volte, rientra a pieno titolo nelle competenze proprie ed esclusive delle Regioni, ma che, nello stesso tempo, è soggetta alla definizione dei LEP da parte dello Stato ai predetti fini di assicurare la necessaria omogeneità nella garanzia del diritto all'istruzione – diritto fondamentale sociale e di libertà – sull'intero territorio nazionale.

Ciò che manca, in questo quadro, è poi il riferimento all'obiettivo dei *livelli di servizio* che andrebbero erogati a livello nazionale e quindi in ciascuna Regione: tali livelli, secondo l'impostazione accolta nella già ricordata legge del 2009, dovrebbero essere indicati nella legge di stabilità. È evidente che, al di là di ogni considerazione sui compiti propri di quest'ultima legge, ciò vorrebbe dire mettere in discussione ogni anno il livello dell'offerta formativa, impedendo una qualsivoglia razionalità nella programmazione da parte delle Regioni. Meglio sarebbe, invece, dare concreta attuazione mediante procedure più organiche e concordate tra Stato e Regioni, che potrebbe essere definite sempre nel predetto regolamento governativo relativo ai LEP in materia di IeFP. È proprio in quella sede che si potrebbero individuare procedure e forme organizzative mediante le quali, secondo il principio della leale collaborazione tra il livello statale e quello regionale, dare luogo all'individuazione degli obiettivi dell'offerta di IeFP, sia a livello nazionale che, conseguentemente, nelle singole Regioni, rispetto alla domanda formativa di istruzione professionalizzante ragionevolmente presumibile.

Il fattore esterno è rappresentato dal fatto che per l'erogazione dei percorsi della formazione continua si prevede talora il ricorso a fondi provenienti da fondi comunitari e ciò determina, in connessione a vincoli posti da normative comunitarie, il ricorso ad alcuni indici presuntivi di costo, che sono definiti come costi standard. In alcune Regioni il ricorso generalizzato a tali indici presuntivi di costo – definiti come costi standard nei bandi – anche per i bandi relativi alla IeFP iniziale, e dunque indipendentemente dalla presenza del cofinanziamento europeo, è ormai una procedura consolidata, come, ad esempio, avviene in Veneto, in Emilia Romagna o in Umbria. Di norma, in relazione alla formulazione del preventivo di costo per ciascun percorso formativo, si prescrive che l'importo massimo che si può richiedere dovrà essere collegato ad un *costo standard di riferimento* definito dalla stessa amministrazione regionale sulla base di indagini per lo più collegate alla serie della spesa storica precedente. E ciò avviene anche per tenere conto delle norme che in via generale, sempre sulla base di vincoli provenienti dall'ordinamento comunitario, disciplinano i procedimenti ad evidenza pubblica¹⁹. Tali costi unitari, però, non sono definiti dallo Stato, ma da atti regionali – per lo più adottati con delibere di Giunta (in Veneto si veda, ad esempio, la delibera della Giunta regionale n. 698 del 24 maggio 2011), che hanno spesso preso a riferimento la spesa storica di alcuni comparti negli ultimi anni, facendone poi una media, riducendola in relazione alla presunta semplificazione amministrativa dovuta al passaggio dal sistema della rendicontazione (in Veneto quantificata, ad esempio, al 4,5%), adeguandola all'inflazione, individuando un certo parametro di spesa considerata non ammissibile ai fini

¹⁹ Si veda, in particolare, l'art. 11, comma 3, del Reg. CE 1083/06 come modificato dal Reg. CE 396/09, che fa riferimento alle spese ammissibili ad un contributo del Fondo sociale europeo purché siano, non solo sostenute in conformità alla normativa nazionale, ma anche rispettando la condizione dei "costi fissi calcolati applicando tabelle standard di costi unitari definiti dallo Stato Membro".



del finanziamento regionale, e poi prevedendo delle decurtazioni in caso di irregolarità, cioè per lo più in relazione alla dispersione formativa o agli insuccessi.

È evidente che il variegato ricorso regionale ad indici di costi unitari di riferimento, definiti standard su impulso comunitario, rappresenta un elemento di trasparenza dei procedimenti di selezione dell'offerta formativa, e di chiarezza circa l'entità delle risorse messe a disposizione. Ma, come vedremo in seguito, il ricorso al meccanismo della preventiva determinazione dei costi – detti, soltanto per tale ragione, standard – può anche costituire la strada per un'impropria ed assai discrezionale politica di riduzione dei finanziamenti al sistema della IeFP mascherata dall'obiettivo della lotta agli sprechi nella spesa pubblica. Infatti, come si avrà occasione di spiegare meglio, il costo standard deve essere necessariamente collegato ad un servizio erogato in condizioni di efficienza, e dunque non può scendere al di sotto di una razionale e giustificata previsione del fabbisogno coerente con le predette condizioni nel contesto reale in cui si opera. L'apodittica e immotivata individuazione di un costo standard della IeFP, scollegata dalla finalità di assicurare un livello considerato efficiente del servizio pubblico erogato, si traduce inevitabilmente in un ossimoro: uno standard di costo valevole per qualunque percorso formativo da erogarsi a qualsiasi condizione e con qualunque grado di efficienza del servizio e, dunque, indipendentemente dalla qualità dell'offerta formativa concretamente messa a disposizione degli allievi.

Quando si parla di costi standard, si fa riferimento, in via generale, ai costi collegati al fabbisogno standard, cioè all'ammontare delle risorse finanziarie necessarie per erogare il servizio in condizioni di efficienza, ossia per realizzare la migliore prestazione possibile alle condizioni in cui si opera. Ciò significa che, qualora il costo effettivamente sostenuto sia superiore a quello ritenuto standard, ci si trova in presenza di inefficienze che implicano un dispendio inutile, non necessario e quindi uno spreco di risorse pubbliche. È evidente che, in qualunque campo di attività e pertanto anche nell'assegnazione delle risorse alle pubbliche amministrazioni, il ricorso alla metodologia dei costi e dei fabbisogni standard in sostituzione del tradizionale criterio della spesa storica non può essere immediato, ma richiede un periodo di transizione e convergenza. Anzi, dovremmo aggiungere, di necessaria sperimentazione anche mediante la implementazione delle migliori pratiche (le cosiddette *best practices*).

Come abbiamo detto sopra, anche il D.Lgs. 68/2011 prevede, anche nel campo dell'istruzione complessivamente intesa, un percorso di transizione dalla spesa storica ai costi standard. Tra l'altro, va aggiunto che la transizione verso i costi standard è già concretamente avviata in uno specifico settore dell'istruzione, e cioè nell'istruzione universitaria sulla base di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lettera d del D.Lgs. 29 marzo 2012. Con una recente decisione ministeriale²⁰, infatti, si prevede che una quota non disprezzabile (il 20%) del Fondo di finanziamento ordinario delle Università sarà infatti calcolata a partire dal 2014 sulla base del "costo standard unitario di formazione per studente in corso", e tale quota è destinata a salire progressivamente nei prossimi anni. Ancora tuttavia non è stato ancora pubblicato il decreto che definirà tale costo unitario standard., e dunque non ne sono note le modalità applicative.

²⁰ Si veda lo schema del decreto ministeriale trasmesso per i pareri di competenza in data 10 settembre 2014.



Nell'ambito dell'istruzione scolastica, la spesa storica, cioè la spesa storicamente consolidata e risultante dalla somma dei finanziamenti pubblici erogati per sostenere le attività di istruzione, è stata oggetto di alcune rilevazioni effettuate in epoca non molto lontana dal Ministero competente. In particolare, sono state pubblicate alcune tabelle prodotte dal MIUR e che sono disponibili per l'anno 2011 – e sulla cui base sono elaborate le comparazioni dell'OCSE relative alla spesa pubblica dell'istruzione nei diversi Paesi –, dove la spesa pubblica per studente viene calcolata tenendo conto dei finanziamenti del MIUR classificati come spesa per istruzione secondo la classificazione funzionale COFOG, e tenendo conto degli altri finanziamenti specificamente destinati alle scuole dalle altre amministrazioni pubbliche (anche regionale e degli enti locali), essendone esclusi i finanziamenti dei privati (per esempio, i contributi volontari versati dalle famiglie degli allievi) e quelli provenienti da istituzioni internazionali e relativi a programmi internazionali cui le scuole partecipano. Esistono, poi, altri dati più recenti che sono stati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, in occasione dell'elaborazione del "costo medio per studente" necessario per l'adempimento di taluni obblighi fiscali, e che forniscono la spesa pubblica statale per gli istituti scolastici, ivi compresi quindi anche gli Istituti professionali di stato²¹. Tuttavia, va considerato che anche questi ultimi dati sono parziali, in quanto non considerano ulteriori spese che sono egualmente a carico dell'erario in quanto sostenute per i percorsi formativi della IeFP che si svolgono all'interno degli Istituti professionali di Stato. Si tratta cioè di quelle risorse – non irrilevanti per le Istituzioni scolastiche, anche considerate le attuali condizioni finanziarie di generale difficoltà – che sono apprestate dalle Regioni per le "azioni di accompagnamento" e le "azioni di sistema".

Dal complesso dei dati disponibili relativi ai percorsi formativi erogati nell'annualità 2012-2013, con riferimento sia alle Istituzioni formative che agli Istituti professionali di stato che agiscono secondo il sopra ricordato meccanismo della "sussidiarietà invertita", e che sono assai chiaramente e dettagliatamente illustrati all'interno della presente pubblicazione (cfr. in specie il cap. 3), emerge che il costo annuale per allievo sostenuto dalle Regioni nei percorsi di IeFP erogati dalle Istituzioni formative accreditate è stato fortemente più contenuto e dunque di gran lunga inferiore rispetto alla spesa pubblica sostenuta dallo Stato per la corrispondente offerta formativa negli Istituti professionali di Stato. Si conferma così in modo definitivo e a livello nazionale un dato che si era già verificato in alcune nostre precedenti analisi che partivano da indicazioni tratte sull'esperienza di alcune Regioni (Salerno, 2010, pp. 215 ss e 2012, pp. 141 ss.). Il confronto è particolarmente interessante, giacché nell'anno formativo 2012-2013 gli iscritti alle Istituzioni formative nei sistemi regionali di IeFP sono stati 128.000, mentre gli iscritti ai percorsi formativi degli Istituti professionali di stato sono stati 162.000. La tendenza, come noto, è quella della progressiva crescita degli iscritti nei percorsi formativi offerti in regime di sussidiarietà dagli Istituti professionali di Stato così come quella, più contenuta, del numero degli iscritti nella IeFP delle Istituzioni formative. Sicché se ne può far conseguire che, mantenendosi ferma l'attuale disciplina e confermandosi l'evoluzione della domanda di istruzione professionalizzante, la spesa regionale sarebbe destinata a ridursi ulteriormente, incrementandosi il ricorso alla sussidiarietà "invertita" negli Istituti professionali di stato. E gli esiti negativi in termini di alterazione della qualità

²¹ Si veda il decreto MEF del 26 giugno 2014, relativo all'applicazione del predetto criterio ai fini del pagamento dell'IMU da parte delle scuole paritarie.



dell'offerta formativa regionale e, più complessivamente, in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi di istruzione professionalizzante nell'intero Paese, diverrebbero ancor più palesi.

A livello nazionale, tenendo conto del costo annuale per allievo, la differenza tra la spesa pubblica erogata alle Istituzioni formative accreditate e le risorse finanziarie destinate agli Istituti professionali per lo svolgimento dei percorsi formativi, raggiunge il 31,3% se si considerano i dati del MIUR, diventa il 33,4 se si considerano i dati offerti dal MEF, ed è ovviamente ancora più consistente, arrivando al 34%, se a questi ultimi dati si aggiungono le risorse erogate da alcune Regioni per le "azioni di accompagnamento". Tali azioni, andrebbero ricondotte alle attività svolte nei percorsi dell'offerta regionale, specialmente quando siano riferite alla compresenza dei docenti, agli interventi per sviluppare competenze di base e professionali, e ai tirocini formativi in relazione alle figure professionali caratterizzanti i percorsi a qualifica.

Pertanto, le dinamiche del sistema educativo nazionale fanno sì che, analizzando le risorse pubbliche destinate al singolo allievo nei percorsi formativi offerti dalle Istituzioni formative nella IeFP regionale, si constata un forte risparmio netto – in sostanza un terzo – rispetto ai costi sostenuti dallo Stato per l'offerta formativa a favore degli allievi degli Istituti professionali di Stato.

Un altro dato è evidente: dal 2011-2012 al 2012-2013 è aumentata la forbice tra spesa regionale e spesa statale, cioè la distanza tra quanto erogato per la IeFP dalle Regioni e quanto sostenuto dalla Stato per la corrispondente offerta formativa negli Istituti professionali. Anche il progressivo ricorso delle Regioni al finanziamento dei percorsi della IeFP mediante i predetti "indici unitari di riferimento" dei costi ha quindi concorso alla riduzione della spesa pubblica destinata alle Istituzioni formative, a fronte di un complessivo incrementare della spesa pubblica statale riservata ai percorsi formativi erogati negli Istituti professionali di Stato. Non solo le scarse risorse complessivamente disponibili, e quindi l'esigenza di contenimento delle spese pubbliche così come quelle di riequilibrio dei conti nazionali, ma anche la necessità di assicurare un sistema unitario di IeFP sull'intero territorio nazionale, e davvero coerente con il suo nome e quindi non di mera facciata, impongono di correggere la rotta, anzi di invertirla. Occorre ricercare l'applicazione di criteri di efficienza nell'impiego delle risorse finanziarie in tutto il sistema educativo, indirizzando queste ultime verso i soggetti formativi rispettosi dei costi standard che siano calcolati non in modo arbitrario e del tutto discrezionale, ma in connessione a parametri di effettiva efficienza e di qualità del servizio educativo. Se già la spesa storica dimostra che le Istituzioni formative accreditate, nell'adempimento dei percorsi collegati al diritto-dovere all'istruzione e formazione, sono destinatarie di risorse finanziarie consistentemente inferiori rispetto a quelle impiegate per la medesima offerta formativa erogata dagli Istituti professionali di Stato, d'altro canto l'applicazione dei costi unitari di riferimento – impropriamente definiti "standard" – da parte delle Regioni non può diventare la giustificazione per ridurre ulteriormente i finanziamenti regionali al pubblico sociale sino a spingersi al di sotto di quanto indispensabile per garantire condizioni necessarie di efficienza del servizio pubblico, e comunque sufficienti per rispettare i livelli essenziali delle prestazioni che sono attualmente richiesti dalla normativa vigente per assicurare il diritto individuale all'istruzione e formazione, per lo più sulla base del D.Lgs. n. 226 del 2005 e in particolare con riferimento ai criteri di accreditamento e ai relativi obblighi di qualità, adeguatezza e funzionalità che gravano sulle Istituzioni formative.



In vero, proprio l'appello ai costi standard sta dissimulando un tentativo di eccessiva e immotivata contrazione delle risorse erogate che potrebbe condurre dapprima al depauperamento dell'offerta formativa – sia in termini quantitativi che qualitativi – e successivamente alla stessa estinzione dei percorsi di IeFP da parte delle Istituzioni formative. Il risultato sarebbe non soltanto un gravissimo danno inferto a quell'esperienza di istruzione professionalizzante che, pur tra tante difficoltà, è riuscita ad affermarsi nel panorama nazionale, tra l'altro anticipando con vera lungimiranza quella positiva commistione educativa tra formazione e lavoro che tanti adesso considerano indispensabile per il rilancio dell'Italia tutta. Ma l'esito conclusivo sarebbe anche la dispersione probabilmente irrecuperabile di un prezioso patrimonio fatto di persone in larghissima misura sinceramente appassionate, di competenze educative forgiate secondo canoni adatti a costruire percorsi formativi assai distanti da quelle tradizionalmente applicati nel settore scolastico, e di strutture, laboratori, impianti di addestramento che sarebbe costosissimo, se non forse impossibile, ricostituire.

Ecco dunque la necessità di procedere alla determinazione dei costi standard con un approccio che, tenendo conto dei LEP vigenti nella IeFP (ovvero, attualmente, con specifico riferimento ai criteri di accreditamento e ai relativi obblighi di qualità, adeguatezza e funzionalità che gravano sulle Istituzioni formative) consideri il costo medio dei singoli elementi necessari affinché le Istituzioni formative possano procedere all'erogazione del servizio educativo in condizioni di efficienza, e dunque tenendo conto del contesto nel quale esse operano e delle finalità educativo-professionalizzanti che le caratterizzano. Si tratta, dunque, in un'ottica che utilizza un approccio economico-aziendale, essenzialmente di parametri connessi agli effettivi costi di dotazione (strutturali) e di funzionamento (funzionali) collegati all'erogazione del servizio formativo, diversi quindi dai costi "istituzionali" che sono sostenuti dalle pubbliche amministrazioni competenti nel settore della IeFP, cioè i costi relativi allo svolgimento dei compiti di programmazione, regolazione e vigilanza del sistema educativo in questione. Tali costi "strutturali" e "funzionali" non sono ovviamente la semplice sommatoria dei costi di produzione dei servizi educativi attualmente apprestati dalle singole Istituzioni formative per il complesso dei percorsi formativi erogati. In primo luogo, occorre considerare lo specifico obiettivo professionalizzante, giacché è evidente che, ad esempio, ben diverso è l'impegno che è complessivamente richiesto, in termini di adeguatezza, qualità ed efficienza del percorso formativo, nell'area professionale della meccanica rispetto a quella della cura della persona, estetica e benessere, oppure, ancora, nell'edile, o ancora in quella elettrica-elettronica. Inoltre, deve tenersi conto della tipologia di allievi che frequentano il corso, ad esempio considerando le percentuali di allievi disabili o stranieri di recente immigrazione, così come le condizioni di dispersione formativa che caratterizzano l'ambito territoriale in cui agisce l'istituzione formativa, in quanto tali fattori modificano senz'altro l'impegno richiesto per il servizio. In altre parole, è evidente che il concetto di efficienza pubblica applicato alla determinazione dei costi standard per un servizio pubblico collegato ad un diritto di cittadinanza, quale quello all'istruzione che qui è in gioco, deve da un lato rivolgersi alla massimizzazione del complesso degli interessi pubblici nel cui ambito si svolge il servizio formativo, e dall'altro lato a consentire la maggiore soddisfazione possibile dell'autonomia di scelta individuale nel processo educativo dei giovani effettivamente coinvolti dall'istruzione professionalizzante.



Per procedere al calcolo del Costo annuale standard per allievo (CASA), allora, si dovrà tendere a realizzare una funzione di costo ottimale che sia rivolta a determinare il costo giustificato, date le caratteristiche proprie del contesto in cui si opera e degli allievi cui ci si rivolge, per fornire il servizio educativo relativo al percorso formativo secondo parametri almeno coerenti con i LEP (con riferimento ai criteri di accreditamento e ai relativi obblighi di qualità, adeguatezza e funzionalità che gravano sulle Istituzioni formative per l'accREDITamento dell'Istituzione formativa e per la legittima partecipazione ai bandi regionali di erogazione dei percorsi formativi), cioè per garantire l'erogazione annuale del servizio stesso a ciascun allievo che si iscriva al percorso in questione e che intenda così acquisire una determinata qualifica o un determinato diploma professionale secondo modalità di sufficiente adeguatezza e funzionalità. Il costo unitario annuale di erogazione del servizio educativo, dunque, dovrà considerare il prezzo degli *input* – cioè dei costi dei fattori della produzione dell'intero servizio formativo, così come essi sono effettivamente e concretamente determinabili in relazione ai canoni di adeguatezza, qualità e funzionalità che sono richiesti dai LEP propri della IeFP –, in relazione allo specifico *output* formativo perseguito, ovvero a quel particolare risultato professionalizzante cui tende il percorso erogato, e tenuto conto del contesto economico, di alcune particolari tipologie di destinatari del percorso stesso e dell'incidenza delle condizioni di disagio educativo nel quale si opera, cioè delle principali varianti che possono obiettivamente incidere sui fattori di costo presi in considerazione.

Ne discende che l'attribuzione di risorse finanziarie all'Istituzione formativa da parte delle Regioni non dovrebbe essere determinato in modo arbitrario, ma dovrebbe, più correttamente, corrispondere al fabbisogno complessivo standard collegato al costo annuale per ciascun allievo iscritto ai percorsi di IeFP attivati in relazione ai corrispondenti obiettivi formativi delle prestazioni erogate e tenuto conto delle variabili proprie del contesto in cui si opera.

Pertanto, oltre ad una quota dei costi imputabili alle spese per così dire "strutturali" che sono sostenute dall'Istituzione formativa, cioè quelle relative alla dotazione infrastrutturale e alla predisposizione e al funzionamento dell'assetto organizzativo minimo necessario, potrebbero essere considerate le spese "funzionali", quelle cioè direttamente imputabili all'erogazione del singolo percorso formativo e sempre in coerenza con i parametri considerati, come già detto, ai fini del rispetto dei LEP (ovvero, attualmente, dei requisiti di accreditamento) vigenti nella IeFP. Tali spese funzionali si riferiscono, in particolare, ai costi annuali per il personale dedicato (dirigenziale, docente e amministrativo), per i servizi "strumentali" – quelli cioè finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto al percorso formativo (in materia di progettazione dei percorsi formativi, gestione delle attività formative, attività laboratoriali, supporto dei soggetti con disabilità) –, e, infine, per i servizi "complementari", quelli cioè rivolti ad assicurare adeguatezza, efficacia e qualità dei percorsi formativi, in entrata, durante e al termine dei percorsi stessi, e con specifico riferimento, quindi, alle attività di orientamento, monitoraggio, valutazione, certificazione, qualità. L'ammontare così determinato, poi, dovrebbe essere parametrato in relazione a fattori di contesto collegati alle specifiche condizioni regionali in cui l'Istituzione si trova ad operare, sia dal punto di vista economico (quali, ad esempio, il reddito familiare medio nella Regione), sia dal punto di vista dei destinatari del percorso formativo (come, ad esempio, la presenza di disabili), ovvero delle condizioni di disagio educativo in cui si agisce, con riferimento, in particolare, al tasso di dispersione formativa nella Regione.



Questa proposta metodologica per il calcolo del Costo annuale standard per allievo (CASA) e del corrispondente fabbisogno standard per l'erogazione dei percorsi formativi nella IeFP, potrebbe consentire di assicurare, mediante parametri obiettivi, un'equilibrata e dunque corretta assegnazione delle risorse finanziarie alle Istituzioni formative accreditate, nel rispetto del principio dell'efficiente allocazione delle risorse pubbliche disponibili e in coerenza con la necessaria garanzia di un fondamentale diritto di cittadinanza, quello di istruzione e formazione nell'ambito dei percorsi della IeFP. Certo, l'applicazione di tale metodologia richiede consistenti requisiti informativi, ma questi ultimi appaiono senz'altro rintracciabili sulla base dell'ampia mole di dati di cui si può attualmente disporre. Nulla esclude, infine, che nella funzione di determinazione dei costi standard si possano introdurre correttivi volti ad incentivare le esperienze educative già positivamente realizzate dalle Istituzioni formative, ad esempio mediante forme premiali qualora si raggiungano risultati particolarmente apprezzabili sulla base delle attività di valutazione poste in essere dalle autorità competenti ovvero in relazione agli esiti occupazionali degli allievi che hanno già concluso i percorsi formativi, o ancora in relazione a risultati positivi nel processo di integrazione sociale di allievi stranieri o italiani seconda generazione. In questo modo il costo annuale standard per allievo, da strumento di efficiente allocazione delle risorse disponibili, concorrerebbe al miglioramento complessivo della qualità del sistema formativo della IeFP nel perseguimento di obiettivi di rilevante impatto sociale.

Insomma, il risultato sarebbe il contemporaneo perseguimento non solo dell'efficienza in senso economico-finanziario nell'ambito di un corretto rapporto tra le Amministrazioni regionali e le Istituzioni che operano nella IeFP, ma anche di un obiettivo di cruciale rilievo costituzionale, vale a dire la garanzia del diritto fondamentale all'istruzione e formazione sull'intero territorio nazionale in condizioni di effettiva eguaglianza. Insomma, l'esigenza di un attento impiego delle finanze pubbliche sarebbe positivamente coniugata con il rispetto della libertà individuale alla scelta educativa allorché quest'ultima si rivolga all'istruzione professionalizzante offerta dalle Istituzioni formative del "pubblico sociale".

DISCLAIMER

**QUESTO ESTRATTO FA PARTE DELL'HIGHLIGHTS ISFOL "I COSTI DELLA IeFP"
DISPONIBILE ON LINE:**

<http://www.isfol.it/highlights/highlights-4-2015-i-costi-della-iefp/i-costi-della-iefp>

Per accedere al paper completo: <http://goo.gl/SBkH5L>