

## IL FINANZIAMENTO DELL'ISTRUZIONE

di Margherita Burgarella

### 1. Per indagare la spesa serve coesione interistituzionale

L'allocazione ottimale delle risorse economiche in istruzione e formazione professionale implica un processo decisionale. Se si guarda ad una riforma *effettiva* del sistema educativo, in aderenza ai principi di autonomia scolastica pronunciati sempre più nitidamente nei provvedimenti normativi di vario rango emanati negli ultimi anni, è quanto mai sensato auspicare che le scelte allocative vengano compiute in condizioni di massima razionalità possibile.

Non si tratta tanto un richiamo al rigore metodologico della modellistica economica quanto piuttosto di un *reminder* per le istituzioni di governo centrale che hanno il compito di scegliere se tentare di dare corso, o meno, al processo di autonomizzazione delle Istituzioni scolastiche.

In un caso, come nell'altro, è preferibile che le scelte politiche si fondino su di un *set* di opzioni tecnicamente possibili e razionalmente fondate sulla conoscenza delle relative ricadute. Questo significa che per rimodulare la spesa educativa servono idee politiche chiare e che per facilitare la chiarificazione delle prospettive politiche servono basi informative quanto più possibile attendibili, tempestive ed accessibili. Condizione che ad oggi non è pienamente soddisfatta.

La lettura integrata delle informazioni ai fini della valutazione dell'efficacia della spesa in istruzione e formazione professionale richiede prima di tutto il potenziamento delle forme di collaborazione interistituzionale, oltre che una maggiore osmosi tra istituzioni e ambienti di ricerca. La stratificazione dei vari interventi di riordino delle funzioni dei vari livelli di governo dell'istruzione che si sono susseguiti nel tempo, associati al disallineamento che si è generato nei decenni tra domanda e offerta (soprattutto di formazione professionale), hanno indotto una notevole frammentazione nel sistema di rilevazione e trattamento statistico del dato di spesa.

In estrema sintesi, chi analizza la spesa educativa non risponde a chi decide, chi decide non ha sempre garanzia di accesso al dato, mentre chi gestisce le funzioni di produzione ed erogazione del processo educativo non può quasi mai concorrere a decidere: un corto circuito che alla fine induce, più o meno inconsapevolmente, all'adozione di scelte che hanno con buona probabilità ricadute di natura esplorativo sperimentale.

L'aspetto maggiormente problematico è la frammentarietà delle fonti statistiche sulla spesa, associato alla sporadicità delle ricerche applicate sulle forme di allocazione della stessa da un lato e sull'*outcome* del finanziamento dall'altro. Va infatti ricordato che mentre gli studi economici in tema di istruzione iniziano nei primi anni sessanta del secolo scorso, la partecipazione dell'Italia al sistema internazionale di ricognizione delle statistiche

sull'educazione<sup>1</sup> è piuttosto recente. Diverse sono, d'altronde, le assenze che l'Italia registra nelle sedi istituzionali e di ricerca comparata internazionale, al di là del tema istruzione.

## 2. Il sistema di finanziamento, strumentale al progetto da realizzare

Le ricerche sul campo in tema di efficacia della spesa educativa sono particolarmente sporadiche soprattutto in Italia. Talvolta l'analisi della spesa viene condotta nel fraintendimento, o altrimenti nell'omessa distinzione, tra *output* e *outcome* del sistema educativo. Ad esempio, il livello degli apprendimenti misurati dall'indagine *Pisa-Ocse* misura il prodotto educativo (*output*) ma non il suo impatto quale l'utilità degli apprendimenti accertati rispetto al percorso evolutivo dell'individuo (*outcome*). Ancora: il rapporto docenti studenti, solitamente oggetto di molta attenzione, non è né uno né l'altro, bensì un indicatore di processo. Certamente è un parametro da monitorare per indagare meglio l'efficienza del sistema, ma non implica una migliore o peggiore qualità didattica. La varianza nei metodi didattici può spiegare brillantemente la varianza delle dimensioni delle classi, così come possono farlo altri fattori endogeni ed esogeni al sistema spesso trascurati, quali ad esempio la qualità delle attrezzature didattiche che la scuola offre agli studenti.

Gli indicatori di output servono come parametri per avvicinarsi ad una misurazione quanto più veritiera possibile dell'outcome, ma dipende da cosa si va a misurare. L'importante è che lo scopo di qualunque misurazione (risultati, impatti, processi, altro) venga sempre tenuto presente per impostare correttamente l'analisi e restituire le giuste interpretazioni ai decisori pubblici. L'errore non è nella semplificazione della realtà per la definizione di modelli di analisi atti a indagare fenomeni complessi, ma nel ritenere che i risultati dell'applicazione di questi modelli rappresentino esattamente la realtà (che resta ben più complessa della semplificazione operata per leggerla).

Naturalmente questo non vuol dire che stabilire il risultato atteso dell'investimento di quote marginali (aggiuntive) di risorse in istruzione in termini di successo formativo degli individui sia facile. Questi ambiti però meritano più attenzione di quanto gli sia stata prestata finora, altrimenti è come se si continuasse a parlare della cornice di un quadro piuttosto che dell'opera in sé.

Sulla natura del nesso tra entità degli investimenti in educazione e caratteristiche dei risultati del processo educativo non c'è ancora sufficiente chiarezza. Solo recentemente si evidenzia qualche forma di correlazione tra determinate scelte allocative e specifici risultati formativi<sup>2</sup>.

Anche sulle scelte allocative non è ancora stata fatta sufficiente chiarezza. Non è dimostrato che maggiore spesa in istruzione determini maggiori successi scolastici (*output*, misurabile in termini di apprendimento). Questo è un punto fondamentale. Ancora più indiretto è il legame tra spesa e successo educativo e quindi benessere dell'individuo

---

<sup>1</sup> *Education at a glance*, Oecd; Ines.

<sup>2</sup> Gli studi di Scheerens e Bosker (1997) sull'efficacia formativa evidenziano bassa correlazione tra fattori scolastici e *outcome* cognitivi degli studenti. Altri studi condotti sulla funzione di produzione dell'istruzione, in particolare di Hanushek (1997, 1999, 2002) indicano che non si possono stabilire relazioni statisticamente significative tra *input* del processo (livelli di risorse scolastiche solitamente misurate dalla spesa per alunno o dal rapporto docenti alunni) e *outcome* cognitivi (apprendimenti degli studenti, successo formativo, carriera, reddito, eccetera).

(*outcome*, misurabile in termini di benessere socio-economico quali il livello culturale, lo status lavorativo reddituale, altri fattori correlabili al successo scolastico).

Molto spesso, come nel caso delle statistiche internazionali di *Education at a glance* dell'Oecd, la focalizzazione resta sul processo e ancora più marginalmente sul prodotto del servizio educativo, omettendo l'impatto. Il focus non è sbagliato, a condizione che non diventi distortivo perché l'unico osservatorio. In sede internazionale, d'altronde, l'Oecd ha più volte ribadito che gli indicatori sull'istruzione dal lato della spesa e dal lato dei risultati non vanno in alcun modo messi in relazione diretta tra loro, consapevoli che molti altri fattori agiscono per determinare le scelte allocative e per contribuire ai risultati scolastici. Inoltre: le classifiche dei Paesi rispetto ai vari indicatori singolarmente considerati, al netto di un modello sensato di analisi, possono essere fuorvianti o semplicemente insensate.

In altri termini, occorre molta cautela nel ricercare nessi facendo ricorso a posizioni ideologiche. Quando il senso delle relazioni tra grandezze non è chiaro, come nel caso dell'entità della spesa in istruzione e la natura della sua efficacia in termini di benessere individuale (e collettivo), è possibile che convinzioni precostituite inducano a focalizzare alcuni aspetti della realtà a dispetto di altri, traendo in inganno l'osservatore e distogliendo il dibattito dal sentiero giusto. Meglio dare impulso alle ricerche in corso e sperimentare adeguamenti progressivi per contribuire, in ambito interno come estero, nel fare luce sui processi educativi in atto e prospettare riforme possibili anche sul versante delle alternative di finanziamento.

Le scelte di finanziamento come di spesa, in particolare l'intercettazione delle risorse come l'attribuzione delle funzioni di scelta della loro allocazione (potere di spesa), non sono irrilevanti. Non ha però senso parlare di alternative di modelli di spesa se non viene chiarito l'obiettivo di riferimento. Le scelte allocative devono essere strumentali, non determinanti.

In un regime di autonomia scolastica quale dovrebbe essere quello italiano di oggi, nel quale di fatto gran parte della spesa (insegnanti) resta accentrata, l'obiettivo di riferimento appare offuscato. Al di là della bontà della scelta dell'autonomia, non si capisce come la si possa contemperare con un'architettura di finanziamento e di spesa che continua a riferirsi a principi divergenti. Di che forma di autonomia si sta parlando? Non certo di autonomia finanziaria, ma nemmeno didattica e organizzativa. E' difficile pensare a queste forme di autonomia in una realtà di scarsità di risorse, di fatto indisponibili per gran parte della rete del sistema se non in misura marginale per conferire una reale capacità di incidere.

L'assetto al quale la riforma degli ultimi anni sembra ispirarsi è il modello reticolare, tra agenti istituzionali e tra questi e agenti non istituzionali. Il problema nasce nel momento in cui le condizioni della rete non vengono mantenute: i) condivisione della missione; ii) specializzazione delle funzioni; iii) autonomia dei soggetti.

Soprattutto la specializzazione delle funzioni appare critica. Diversi provvedimenti hanno riordinato il sistema, alcuni anche con rango di decreto nonostante la portata del tema. Alcuni provvedimenti hanno stemperato o sminuito principi introdotti da altri atti che sono preceduti. Molte disposizioni non sono pienamente attuate. I contributi su questo versante sono molteplici. In tema di finanziamento e gestione della spesa molti cambiamenti non sono ancora stati attuati, ma ben altri devono ancora esserlo prima che si arrivi alla questione delle risorse. Prima fra tutte, come già ribadito, quello della specializzazione delle funzioni e del conferimento autentico di autonomia.

### 3. Il costo del funzionamento del sistema va indagato meglio

Un ambito sul quale finora non si è riflettuto abbastanza è quello dell'efficienza del sistema di funzionamento pubblico, in specie dell'istruzione. Se pubblicazioni come quelle di Osborne e Hutchinson (2006) accendono gli animi dei dibattiti attorno al *costo della politica* (che nella versione originale era il *costo dell'amministrazione*) è probabile che l'opinione pubblica italiana abbia negli anni maturato consapevolezza sulla propria possibilità di contare e in qualche modo accumulato una domanda implicita di conoscenza che non sa come meglio rappresentare.

L'*accountability* dell'operato pubblico dovrebbe poter trovare maggior sostegno in ambito istituzionale. La ricerca applicata sull'efficacia della spesa (educativa) va sostenuta maggiormente di quanto non lo sia stato finora, per iniziare a dare delle risposte agli interrogativi sul lato dell'*offerta* del servizio: a fronte di prelievi, tassazioni, contribuzioni ed elargizioni liberali, qual è la "utilità educativa" intrinseca al servizio offerto a individui e collettività? Come rimodulare i prelievi di ricchezza, come riallocare i finanziamenti e a chi conferire i nuovi poteri di spesa? Su quali fattori "produttivi" occorre potenziare gli investimenti? Come attuare forme di risparmio gestionale?

Tutti interrogativi che singolarmente considerati dovrebbero poter contare su specifici sentieri di ricerca. Stratificazioni conoscitive che potrebbero produrre risultati di sicuro interesse con investimenti minimi rispetto all'entità complessiva della spesa oggetto di studio.

Obiettivi che si possono mettere in Agenda fissando però alcune condizioni che nell'esperienza di chi scrive sono di garanzia minima: a) ricerca applicata, condotta con regolarità, per la produzione di serie storiche di dati sempre più confrontabili negli anni; b) concorso coordinato e incondizionato delle varie Istituzioni preposte da un lato al governo del sistema e dall'altro lato alla rilevazione e al trattamento del dato; c) esplorazione della ricerca anche sul versante dell'efficienza della spesa per funzionamento istituzionale pubblico.

Tre condizioni che per brevità vengono elencate e che possono sembrare appartenere ad idealtipi non percorribili, ma che nei fatti meriterebbero ciascuna un adeguato approfondimento. Sebbene non sia questa la sede, a meno di non rischiare di sminuirne la portata, è dovere argomentare meglio il senso di queste indicazioni.

(a) Ad esempio si può aggiungere che è meglio iniziare a produrre informazioni statistiche perfettibili, migliorabili di anno in anno, piuttosto che rinunciare *tout court* o continuare a concentrare gli sforzi e l'attenzione esclusivamente su informazioni che rispondono ad esigenze comparative internazionali. Ci sono fenomeni sui quali non sono state condotte ricerche, se non in forma esplorativa e sperimentale come nel caso della linea di ricerca dell'INValSI denominata *Aspis*<sup>3</sup>, fuori target rispetto alle statistiche annualmente prodotte.

---

<sup>3</sup> Analisi della spesa di istruzione e formazione professionale, linea di ricerca inaugurata nel 2000, dalla collaborazione dell'INValSI con il Consorzio MIPA, condotta in tre edizioni, di cui la terza completata nel 2005. Aspis ha inteso sperimentare applicazioni alternative a quelle praticate per interconnettere le varie fonti statistiche esistenti sul finanziamento e sulla spesa dell'istruzione e della formazione professionale iniziale non terziaria (in aderenza alla composizione dei livelli educativi indagati dall'Ocse in *Education at a glance*, con lo scopo di allineare i fenomeni indagati). La linea di ricerca ha sperimentato tecniche di consolidamento della

Il riferimento è, nell'esempio citato, all'analisi dei finanziamenti e della spesa rispetto alla dimensione "Regione", che tanto fa discutere quando ci si interroga se realmente l'autonomia o l'organizzazione delle reti scolastiche determinino discriminazioni che penalizzano il Sud del Paese (cui parte degli osservatori correlano, a torto o ragione, gli esiti meno brillanti misurati in questa area geografica mediante l'indagine Pisa dell'Ocse). Al di là della correttezza o meno del presunto legame tra spesa e apprendimento scolastico, se si continua a guardare alla comparazione del Paese Italia nella sua globalità rispetto agli altri Paesi dell'Unione, non si esce dall'*empasse* che annualmente conferma gli scostamenti dell'Italia rispetto alle altre economie sviluppate. In altre parole, non si arriva al cuore del presunto problema, come ad esempio il divario territoriale, e non si focalizza l'incidenza degli altri problemi finora *non presunti* che lo determinerebbero: fattori ambientali che incidono sulla propensione agli studi, efficacia allocativa di Regioni che gestiscono risorse nazionali e internazionali, l'efficienza nel sistema amministrativo, la capacità degli insegnanti, i metodi di insegnamento, altri *n* fattori<sup>4</sup>.

(b) Si può anche dire che al di là dell'assetto del Sistema statistico nazionale, nel pieno di un dibattito complesso già di per sé, occorre diffondere la cultura del patrimonio informativo quale ricchezza prodotta per essere messa a disposizione di tutta la comunità, perlomeno di quella scientifica. Non è così scontato che persino le Istituzioni preposte alla ricerca applicata e alla valutazione di sistema abbiano modo di esercitare l'accesso al dato nei termini richiamati dalla normativa vigente a tutti gli effetti. Inutile negare che le "gelosie istituzionali" esistono e si manifestano determinando problemi di relazioni soprattutto quando si prospettano sperimentazioni, ancor più fortemente se esse fanno presagire lo smantellamento di rilevazioni e ricerche in atto o peggio il loro assorbimento in un corollario più ampio.

(c) Infine, non va dimenticato che i costi del funzionamento pubblico dell'istruzione sembrano significativamente diversi tra livelli di Governo come tra aree geografiche, sia in chiave comparativa internazionale che regionale. Le analisi condotte indicano che da un lato Regioni ed Enti locali conferiscono finanziamenti aggiuntivi che sono anche molto diversi gli uni dagli altri, che in alcuni ambiti geografici c'è maggiore disponibilità di risorse pubbliche come in altri di risorse strutturali europee (che non è detto vengano impiegate ottimamente, su questo altre ricerche sono maggiormente esplicative) e che nelle prime come nelle seconde il costo indiretto del funzionamento istituzionale è piuttosto variabile. Queste informazioni, benché non esaustive rispetto al fenomeno esemplificato, perché prodotte da indagini finalizzate ad osservarne altri, testimoniano l'esigenza di approfondimenti sul peso dell'inefficienza amministrativa gestionale manageriale nel processo allocativo delle risorse (sempre più scarse e quindi sempre più preziose) nelle varie articolazioni del sistema.

#### 4. Gli ambiti inesplorati del finanziamento: fondi strutturali e soggetti privati

---

spesa (internazionale, nazionale, regionale e locale) secondo un quadro unitario di lettura dei dati (per fonte primaria di finanziamento e per tipologia di allocazione rispetto a spese finanziate, oltre che per aree geografiche regionali). Per approfondimenti si veda: *ASPIS III – Analisi della spesa per l'istruzione e la formazione professionale iniziale*, AA.VV., *Rapporto di ricerca*, INValSI-MIPA, 2005, Roma; linkografia <http://www2.invalsi.it/RN/aspis3/>

<sup>4</sup> Per una rassegna dei modelli sui fattori citati di analisi si veda: *Aspetti teorici e metodologici per la costruzione di sistemi di accountability dell'istruzione*, Enrico Gori e Michela Battauz, Non Profit, 1.2003, Maggioli Editore, Rimini.

Negli anni la specializzazione dei soggetti istituzionali preposti alla rilevazione e al trattamento dei dati di unità fisica e di spesa dell'istruzione (intendendo anche formazione professionale e universitaria) è cresciuta.

I soggetti che gestiscono risorse che in vario modo vengono conferite al sistema - dalla retribuzione degli insegnanti all'estero, al funzionamento didattico, alla gestione delle strutture, al finanziamento degli interventi edilizi - sono molto più di quanto non si pensi comunemente. Solo testando empiricamente il consolidamento della spesa complessiva è possibile intercettare le innumerevoli voci che concorrono alla determinazione del costo pieno dell'istruzione. Non altrettanto scontato è l'accesso a queste informazioni di spesa.

Un esempio calzante è quello della spesa per l'edilizia scolastica: alcuni organismi che in passato erano pubblici e che quindi rispondevano alle classiche linee del comando delle istituzioni ministeriali che li vigilavano hanno mutato forma giuridica, come nel caso della Cassa Depositi e Prestiti, divenuta Società per azioni. I finanziamenti della CC.DD.PP. sono accessibili anche alle Istituzioni scolastiche dei vari livelli di governo, come è del resto per tutte le Istituzioni pubbliche che manifestino fabbisogni finanziari per interventi di recupero edilizio. Il tema dell'edilizia scolastica, così come altri, non è trascurabile se si intende scattare una fotografia del livello qualitativo del servizio erogato alle comunità. Affermare che la qualità del servizio dipenda soprattutto dalla qualità degli insegnanti sarebbe altrimenti semplicistico. Ci sono, occorre ricordarlo, *n* fattori di contesto che incidono più o meno direttamente nella definizione del livello qualitativo di un servizio pubblico: nell'esempio citato l'accoglienza degli ambienti, l'efficienza delle strutture, l'adeguatezza dei spazi alle attività didattiche e alla facilità di accesso da parte di tutte le categorie di soggetti. Per non dimenticare della "capienza" delle scuole rispetto ai bacini d'utenza effettivi.

Al di là dell'esempio citato, la specializzazione dei soggetti che intervengono direttamente o indirettamente nella gestione della spesa educativa è cresciuta, frammentando il sistema delle fonti di riferimento.

Sono anche intervenuti nel tempo numerosi provvedimenti che hanno (o avrebbero dovuto) modificato competenze programmatiche e gestionali e che quindi inducono una modificazione nel fabbisogno conoscitivo su specifici processi. In estrema sintesi, gli effetti che si generano sono almeno due: la frammentazione delle fonti informative, finalizzate alla conoscenza di aspetti molto specifici del processo educativo, e il potenziamento degli studi in economia dell'istruzione, anche grazie all'avvio di indagini su fenomeni precedentemente inesplorati.

Perché la specializzazione conoscitiva non faccia perdere di vista l'opportunità di leggere i meccanismi complessivi del sistema di finanziamento, ma piuttosto contribuisca a fare luce su processi precedentemente inesplorati, è opportuno che ad una maggiore collaborazione e intesa interistituzionale si associno analisi complessive da condursi con regolarità. La direzione più importante da dare alle analisi è in favore dell'individuazione del nesso causale tra capitale umano del Sistema Paese, processi educativi e formativi, sistema di finanziamento e allocazione delle risorse (umane, finanziarie e strumentali), con attenzione alla destinazione per regioni geografiche e livelli educativi (*si veda il par. 5*).

Il taglio territoriale è stranamente ancora troppo poco considerato, nonostante l'importanza assunta dalle Regioni nella *governance* (al di là della capacità effettiva delle singole di esercitarla).

E' auspicabile indagare meglio l'entità e la composizione dei finanziamenti del sistema economico (pubblico, privato, estero), con attenzione ai livelli istituzionali (nazionale, regionale, locale) e alle scelte allocative (tipologia spese).

Garantire l'equa distribuzione delle risorse significa infatti governare il sistema secondo principi di razionalità economica ma anche di garanzia dei diritti di eguaglianza. Laddove le risorse siano distribuite coerentemente alle caratteristiche strutturali dei sistemi educativi regionali, soggetti divenuti primari nell'attuazione delle politiche pubbliche educative, è lecito richiedere il rispetto di *standard* minimi di prestazione.

Alcuni aggregati di spesa necessitano di maggiore attenzione, come il finanziamento dei privati, le cui due principali componenti sono la *spesa delle famiglie* ed i *conferimenti di imprese e fondazioni*.

La *spesa delle famiglie* è stata oggetto di un'indagine campionaria realizzata dall'Istat<sup>5</sup> per il 2002, la cui base informativa si è però resa disponibile dopo molto tempo, troppo tardi per essere impiegata nell'ambito del consolidamento sperimentale condotto a quel tempo dall'INValSI. Al di là di questa episodica risposta, la spesa delle famiglie viene stimata sulla base dei consumi delle famiglie e quindi con tecniche molto indirette che non favoriscono l'introspezione della spesa rispetto a tipologie di costi sostenuti, livelli educativi di riferimento, posizionamento geografico. Singolare che un sistema di governo di un servizio primario come l'istruzione non sia ancora adeguatamente attrezzato per monitorare quali costi stiano scaricando sull'utente.

La spesa degli altri soggetti privati, al di là delle famiglie, è anch'essa rilevante e ugualmente trascurata. In questo ambito, caratterizzato da un sistema di finanza pubblica che fa sempre di più i conti con esigenze di contenimento della spesa, non si comprende come mai il contributo di una vasta categoria privata come le imprese e le fondazioni venga ancora considerato non meritevole d'indagine. Nel senso che non ci sono rilevazioni atte a quantificarne e localizzarne il contributo. Eppure la formazione professionale che rientra nell'assolvimento del debito formativo, come la formazione professionale degli adulti, potrebbe beneficiare di progressi apprezzabili se la componente privata della spesa (e di indirizzo) venisse adeguatamente considerata. In tema di coesione e *governance* territoriale ci sono molti esempi di virtuosismo dovuti alla sinergia tra sistemi produttivi e sistemi scolastico formativi locali.

Sul valore della formazione professionale (istituti professionali in specie) urge – per aprire una parentesi ritenuta obbligata – un'opera di riconversione culturale molto forte in Italia. Benché la legge abbia sancito negli anni la rilevanza dello sviluppo delle conoscenze applicate nell'ambito delle professioni, delle arti e dei mestieri, è innegabile che persiste una certa diffidenza (tra insegnanti e genitori) circa il valore formativo di questo segmento di

---

<sup>5</sup> ISTAT (2005), *Prima indagine sulle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione e la formazione. Anno 2002*, in "Statistiche in breve", ISTAT, Roma. L'indagine è stata realizzata nell'ambito di una Convenzione tra l'Istat e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per la realizzazione di progetti di approfondimento dell'analisi del sistema di istruzione. L'indagine è stata condotta con tecnica campionaria e ha incluso tutti gli ordini scolastici: l'università e i corsi di formazione artistica e musicale, nonché gli asili nido e i corsi di formazione professionale, sia pubblica sia privata. Essa è stata condotta utilizzando il criterio di classificazione delle spese che utilizza l'Ocse in *Education at a glance*.

offerta. Eppure è sotto gli occhi di tutti che aree economicamente sviluppate del Paese stanno progressivamente e irrimediabilmente deteriorando patrimoni conoscitivi che sono da sempre il motore della competitività italiana nel mondo e che nonostante ciò non trovano numeri sufficienti di giovani appassionati per tramandare questi saperi: si va dalle professioni della meccanica e dell'elettronica, dell'ingegneria e dell'architettura, alle arti del vetro, del legno e del ferro, fino ai mestieri della produzione e della distribuzione dell'agro-alimentare. L'idea che la formazione culturale dell'individuo non debba necessariamente rispondere ad esigenze produttive ha nei decenni generato devianze singolari nel Paese. L'idea è che la scuola debba prima di tutto essere acculturante e successivamente essere specializzante. Sta bene, ma l'offerta specializzante è divenuta autoreferenziale. In concreto, un giovane che intenda fare il falegname (rarietà) deve necessariamente attendere di completare gli studi dell'obbligo, per poi cercarsi dei percorsi introduttivi al mestiere (se gli va bene trova qualche corso di restauro) e infine approdare in azienda, dove con tutta probabilità arriverà con un'età oramai avanzata per poter seriamente intraprendere un percorso formativo che richiede dai 5 ai 7 anni. Le tecniche produttive moderne della produzione degli arredi richiedono, infatti, conoscenze solide su materiali, disegni e architetture, oltre che una certa manualità nell'uso di attrezzi da lavoro. Tutte conoscenze che un giovane diplomato come geometra o perito industriale non conosce. L'insegnamento di queste conoscenze richiede alle imprese investimenti lunghi nel tempo e incerti negli esiti, che non facilitano né l'inserimento del giovane né l'economicità produttiva. Un bel problema. Molte iniziative possono essere intraprese ripartendo, per la formazione professionalizzante, dal coinvolgimento delle attività produttive e dalla formazione in laboratori attrezzati. Così come avviene in ambito universitario molte sono le opportunità insite in queste forme di collaborazione pubblico privato, prima fra tutte quella di procacciare finanziamenti per iniziative formative utili *anche* per le categorie delle professioni, delle arti e dei mestieri. L'apertura della scuola al sistema imprese non significa necessariamente asservimento dell'educazione al lavoro. Semplicemente è una conseguenza naturale dell'evoluzione, che va governata. Intercettare e incentivare la spesa privata in formazione è un promettente ambito di urgente intervento. La spesa in formazione professionale è peraltro impossibile, ad oggi, da misurare. I soggetti che la finanziano sono l'Estero e le Regioni, oltre ai Ministeri competenti. Rispetto ai primi due soggetti non sono finora mai stati implementati sistemi di misurazione e monitoraggio che funzionino. Così come non c'è un sistema unico nazionale che a regime possa monitorare i costi sostenuti dagli innumerevoli soggetti che erogano formazione professionale con i finanziamenti nazionali, esteri e regionali.

Anche la componente del finanziamento dall'Estero (Fondi strutturali) è infatti tutt'altro che facilmente osservabile, nonostante gli ingenti investimenti effettuati dalla comunità internazionale in capitale umano. Al di là della capacità delle Regioni di rendere queste risorse produttive per i sistemi locali, è attualmente impossibile quantificare l'entità dei finanziamenti esteri, neppure in via approssimativa. Il motivo: le risorse passano da un livello di Governo all'altro mediante scritture contabili che non consentono al ricercatore di disaggregare le voci. Per di più quando queste risorse vengono conferite alle Regioni e/o agli Enti locali il percorso si complica ulteriormente, per via della prerogativa che ciascuna di esse ha nello strutturare la denominazione delle voci del proprio bilancio. Solo una rilevazione sistematica alla sorgente di queste risorse (Ministeri competenti per la programmazione e il conferimento delle risorse) può restituire i dati di finanziamento di componente estera. Sull'altro versante, solo la classificazione sistematica dei Bilanci delle Regioni può aiutare a capire cosa e dove vanno a finire queste risorse. L'Isfol ha da tempo

iniziato questo sentiero di ricerca, che però riceve ancora scarsa attenzione rispetto al valore che ha. Non sono le metodologie adatte a questo scopo che mancano.

## 5. Alcune evidenze empiriche

Al netto delle componenti di spesa di cui si è richiamata la difficoltà di misurazione, i risultati dell'esercizio di consolidamento condotto sperimentalmente sul 2003 indicano che la spesa nazionale ammonta a quasi *63,75 miliardi di Euro*. La composizione della spesa è indicata, per soggetto finanziatore e per destinazione rispetto al livello educativo, nella tabella 1.

Tabella 1: Spesa consolidata, distribuzione per livello educativo e per soggetto finanziatore, 2003 (V.A.%)

Soggetto finanziatore	Spesa finanziata (Euro)	%	Livello educativo	Spesa allocata (Euro)	%
Stato	41.796.818.831	65,6	Infanzia	8.447.859.955	13,3
Regioni e P.A.	3.127.490.662	4,9	Elementare	19.265.735.227	30,2
Province	3.240.795.520	5,1	Media inferiore	13.001.124.538	20,4
Comuni	9.346.833.277	14,7	Media superiore	20.128.948.531	31,6
<i>Totale pubblico</i>	<i>57.511.938.290</i>	<i>90,2</i>	<i>Totale istruzione</i>	<i>60.843.668.251</i>	<i>95,4</i>
<i>Privati</i>	<i>6.236.561.547</i>	<i>9,8</i>	<i>Form. prof. iniziale</i>	<i>2.904.831.587</i>	<i>4,6</i>
Totale	63.748.499.837	100,0	Totale	63.748.499.838	100,0

Fonte: INValSI-MIPA, Aspis III (2005)

Quanto ai soggetti finanziatori, il sistema pubblico partecipa per oltre il 90% del totale, mentre il sistema privato per poco meno del 10% (questa componente è sottostimata).

Del 90% della spesa a finanziamento pubblico, il 65% circa proviene dall'Amministrazione centrale e il 25% dall'Amministrazione regionale e locale. La componente finanziata dall'Estero è incorporata nelle voci riferite al settore pubblico.

Sorprendentemente poco rilevanti, pari al 5% del totale, sono i conferimenti del livello di governo intermedio, delle Regioni, cui le recenti riforme, costituzionale e amministrativa, hanno teoricamente attribuito competenze crescenti.

La componente di spesa pubblica locale conta per circa il 20%, confermando la rilevanza delle Istituzioni pubbliche più prossime al cittadino. Occorre anche ricordare che si tratta del livello di governo cui è demandata, rispettivamente, la gestione della formazione professionale e dei servizi per l'infanzia. La rilevanza di questa componente di spesa, riflesso delle funzioni esercitate dalle Istituzioni di riferimento, porta in primo piano l'attenzione alla distribuzione territoriale delle risorse.

La tabella 2 riporta i dati della spesa pubblica allocata per destinazione, con riferimento ad una classificazione convenzionalmente adottata dei beni e dei servizi educativi e formativi<sup>6</sup>. La metodologia di consolidamento adottata ha infatti consentito di distinguere l'entità e la

<sup>6</sup> Nove categorie di spesa: funzionamento istituzionale, personale docente, personale non docente, funzionamento didattico, gestione beni mobili, gestione beni immobili, investimento beni mobili, investimento beni immobili e diritto allo studio; in relazione alle quali sono state classificate le spese pubbliche e private finanziate nel 2003, in relazione ai vari gradi scolastici. Per la formazione professionale non è stato possibile disaggregare la spesa secondo tale schema.

tipologia delle destinazioni di spesa, restituendo informazioni diversamente finalizzate da quelle diffuse dall'Ocse e che come tali rispondo ad esigenze conoscitive interne al Paese.

Si apprende, ad esempio, che:

- la spesa per funzionamento istituzionale<sup>7</sup> assorbe più dell'8% della spesa pubblica<sup>8</sup>;
- la spesa per personale, docente e non docente, assorbe circa il 73% del medesimo totale<sup>9</sup>; una percentuale mediamente inferiore rispetto a quella che si evince osservando la sola componente statale;
- agli immobili, tra gestione e investimenti, sono andati nell'anno osservato solo il 2% delle risorse;
- per diritto allo studio si spende il 3,6% della spesa pubblica (così come per le spese di funzionamento didattico), con forti oscillazioni tra livelli educativi, a fronte di un conferimento di spesa dei privati che da solo ammonta, per tutti i livelli educativi, al 10% del totale della spesa nazionale consolidata;
- per ciascun soggetto il Paese spende oltre 110 mila Euro nell'intero percorso scolastico educativo pre-universitario. Valore che può oscillare di Regione in Regione: tabella 3.

I valori pro capite evidenziano che Campania, Puglia e Sicilia si posizionano sotto la media nazionale. Tralasciando Valle d'Aosta e al Trentino Alto Adige, che presentano valori pro capite assolutamente non paragonabili a quelli delle altre Regioni per via del differenziato sistema di gestione della spesa, nel complesso le Regioni del Centro Nord, con alcune eccezioni, presentano una spesa pro capite al di sopra della media nazionale.

Occorre d'altronde puntualizzare che la spesa media pro capite finanziata dai privati risulta, sempre nel Mezzogiorno, inferiore alla media nazionale: pari all'8,3% rispetto alla media generale del 9,3% della spesa media per studente; al Nord l'apporto delle famiglie si attesta al 10,1% circa.

---

<sup>7</sup> Componente di spesa che misura il costo del funzionamento pubblico del sistema educativo cui concorrono i diversi livelli di Governo istituzionale sostenendo spese generali di gestione degli Uffici centrali per l'assolvimento della funzione istituzionale istruzione e formazione.

<sup>8</sup> In misura maggiore nella scuola dell'infanzia (14,3%), più contenuta nella secondaria di 1° e 2° grado (attorno al 7%).

<sup>9</sup> La spesa per il personale, docente e non docente, rappresenta naturalmente una parte preponderante della spesa complessiva. La spesa per docenti assorbe mediamente il 58% del totale, con una variabilità tra i livelli educativi che oscilla tra il 54% della scuola dell'infanzia e il 65% della scuola secondaria di 1° grado. La spesa per il personale non docente rappresenta il 15% del totale, anch'essa con una variabilità tra i vari gradi di istruzione.

Tabella 2: Spesa pubblica consolidata, distribuzione per tipologia di spesa e livello educativo. Impegni in c/competenza, 2003 (V.A. %)

Livello educativo	Funz.to istituzionale	Personale docente	Personale non docente	Funz.to didattico	Gestione beni mobili	Gestione beni immobili	Investimento beni mobili	Investimento beni immobili	Diritto allo studio	Formazione professionale iniziale	Totale
Scuola dell'infanzia	1.131.251.853	4.312.923.958	1.090.865.392	336.742.923	272.532.063	16.134.757	352.200.715	48.182.850	377.547.224		7.938.381.735
%	14,3	54,3	13,7	4,2	3,4	0,2	4,4	0,6	4,8		
Scuola primaria	1.649.236.367	10.468.864.227	3.106.116.370	596.878.236	297.356.748	12.455.880	980.476.111	112.286.113	688.221.689		17.911.891.741
%	9,2	58,4	17,3	3,3	1,7	0,1	5,5	0,6	3,8		
Scuola secondaria 1° grado	762.410.154	7.662.228.846	1.798.898.848	357.083.610	134.310.090	10.404.818	507.424.803	56.022.502	478.531.911		11.767.315.582
%	6,5	65,1	15,3	3	1,1	0,1	4,3	0,5	4,1		
Scuola secondaria 2° grado	1.236.221.087	10.715.586.342	2.558.203.325	735.804.600	166.716.149	75.032.621	94.390.984	888.998.322	518.564.215		16.989.517.645
%	7,3	63,1	15,1	4,3	1	0,4	0,6	5,2	3,1		
Formazione prof. iniziale										2.904.831.587	2.904.831.587
<b>TOTALE</b>	<b>4.779.119.461</b>	<b>33.159.603.373</b>	<b>8.554.083.935</b>	<b>2.026.509.369</b>	<b>870.915.050</b>	<b>114.028.076</b>	<b>1.934.492.613</b>	<b>1.105.489.787</b>	<b>2.062.865.039</b>	<b>2.904.831.587</b>	<b>57.511.938.290</b>
%	8,3	57,7	14,9	3,5	1,5	0,2	3,4	1,9	3,6	5,1	100

Fonte: INValSI-MIPA, Aspis III (2005)



Se si osserva il dato disaggregato per Regione con riferimento ad alcune componenti (tipologia di costi finanziati) se ne identificano alcune che hanno correlazioni positive con i livelli di apprendimento misurati dai test *Pisa-Ocse*<sup>10</sup>: la più correlata sempre essere la spesa per il funzionamento didattico, ovvero sia la spesa per l'acquisto di libri, computer e attrezzature didattiche (coefficiente di correlazione: 0.85), confermando che essa effettivamente agisce sull'acquisizione di conoscenze.

Anche la spesa per il personale docente e la spesa delle famiglie presentano correlazioni elevate, anche se potrebbe trattarsi di fenomeni di correlazione spuria (in particolare nel secondo caso, essendo la spesa delle famiglie correlata con il reddito pro-capite a livello regionale). L'analisi richiederebbe approfondimenti, che tengano conto, da un lato della molteplicità dei fattori che contribuiscono a determinare le competenze possedute dagli studenti, dall'altro lato del livello di efficienza con il quale le risorse per l'istruzione vengono effettivamente gestite dalle molteplici Istituzioni preposte.

Rispetto alla distribuzione territoriale della spesa sarebbe auspicabile un approfondimento degli studi in tale direzione, con l'obiettivo di verificare l'ipotesi della disparità territoriale.

Tuttavia, nonostante l'apparente correlazione tra performance scolastica e livelli di spesa, i dati oggi disponibili non permettono di affermare che semplicemente redistribuendo la spesa tra Regioni e/o tra Enti finanziatori si può ottenere una maggior uniformità di risultati scolastici. Le risorse economiche sono altrettanto importanti quanto la modalità con cui le stesse vengono utilizzate. Non ci sono garanzie che le modalità di impiego delle stesse coincidano tra territori, ma questo non rappresenta necessariamente un male, in quanto il Legislatore potrebbe utilizzare le differenze di finanziamento potenzialmente erogabile come incentivo per indurre i diversi livelli scolastici a perseguire la modalità di impiego più efficiente (minimo costo per unità di rendimento ottenuto). Resta che le diverse aree del territorio nazionale differiscono per ambiente culturale e che non esiste una procedura consolidata per "neutralizzare" questo effetto dalla lettura dei dati. Ma in questa direzione la ricerca scientifica ha fatto passi da gigante, e si possono individuare procedure coerenti per perseguire questo scopo.

---

<sup>10</sup> INValSI (2004), *Il livello di competenza dei quindicenni italiani in matematica, lettura, scienze e problem solving. Prima sintesi dei risultati di PISA 2003*, INValSI, Frascati.