

L'ISTRUZIONE IN ITALIA: LA SPESA PER INVESTIMENTI, IL DIVARIO NORD-SUD ED I SISTEMI UNIVERSITARI REGIONALI

Roberta GARGANESE¹, Angelo GRASSO²

SOMMARIO

I Paesi più sviluppati, ed in particolar modo quelli emergenti, presentano un livello di spesa pubblica nel settore dell'istruzione mediamente elevato, ma soprattutto sono caratterizzati da sistemi dell'istruzione di qualità, in grado di produrre negli studenti competenze di assoluta eccellenza.

I principali indicatori confermano per l'Italia, su scala europea, performance non particolarmente lusinghiere, né con riferimento alla percentuale di spesa pubblica dedicata né in relazione ai profili di qualità del sistema. Una delle maggiori criticità riguarda, nel nostro Paese, il profondo divario territoriale che caratterizza anche il sistema nazionale dell'istruzione, e che certamente contribuisce a rendere ancora più drammatico il gap di sviluppo tra il Mezzogiorno d'Italia ed il resto del Paese.

¹ IPRES, piazza Garibaldi 13, 70100, Bari, e-mail: roberta.garganese@ipres.it (corresponding author).

² IPRES, piazza Garibaldi 13, 70100, Bari, e-mail: angelo.grasso@ipres.it.

1. Alcuni dati sul contesto europeo

L'Italia è, tradizionalmente, uno dei Paesi con la più bassa percentuale di spesa pubblica dedicata all'istruzione e, purtroppo, il trend di netto disinvestimento settoriale di risorse pubbliche non ha ancora fatto registrare, nonostante qualche recente piccolo segnale di maggiore attenzione, una significativa inversione.

In effetti, prendendo in esame i dati Eurostat, che mettono a confronto la classificazione funzionale della spesa pubblica propria dei singoli Paesi UE, si conferma decrescente in Italia, anche negli ultimi sei anni, il trend di risorse pubbliche dedicate al settore dell'istruzione.

In particolare, nel 2015, la spesa pubblica italiana per l'istruzione rispetto al PIL è stata pari al 4%, contro il 7,5% dell'Islanda, il 7% della Danimarca, il 6,5% della Svezia e il 6,4% del Belgio. Percentuali inferiori o uguali hanno fatto registrare solo la Romania (3,1%), l'Irlanda (3,7%), la Bulgaria (4%) e la Spagna (4,1%).

La Commissione Europea, già nella sua relazione di monitoraggio sui sistemi dell'istruzione dell'anno 2015 aveva riscontrato come *gli Stati membri in cui si è registrato un taglio della spesa in istruzione per almeno tre anni consecutivi sono i Paesi Bassi, la Finlandia, il Portogallo, l'Italia, la Spagna, l'Irlanda e il Regno Unito*; sottolineando come, *dal punto di vista demografico, gli ultimi quattro fossero quelli più problematici*.

Tabella 1
LA SPESA PUBBLICA PER L'ISTRUZIONE RISPETTO AL PIL NEI PAESI UE

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Iceland	:	:	:	7,5	7,6	7,5
Denmark	7,1	6,8	7,0	6,9	7,1	7,0
Sweden	6,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,5
Belgium	6,0	6,2	6,2	6,4	6,3	6,4
Finland	6,6	6,5	6,4	6,4	6,4	6,2
Estonia	6,6	6,2	6,3	6,0	5,7	6,1
Latvia	6,2	5,9	5,7	5,7	5,9	6,0
Portugal	7,6	7,3	6,2	6,2	6,1	6,0
Switzerland	5,9	5,9	6,0	5,8	5,8	5,8
Cyprus	6,7	6,5	6,1	6,5	5,7	5,7
Slovenia	6,5	6,4	6,5	6,5	6,0	5,6
France	5,6	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Malta	5,6	5,7	5,8	5,8	5,6	5,5
Norway	5,3	5,0	4,9	4,9	5,1	5,5
Lithuania	6,4	6,1	5,8	5,6	5,4	5,4
Netherlands	5,6	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4
Luxembourg	5,8	5,6	5,8	5,4	5,3	5,2
Hungary	5,5	5,1	4,7	4,6	5,1	5,2
Poland	5,5	5,4	5,4	5,3	5,3	5,2
United Kingdom	6,5	6,0	5,7	5,4	5,4	5,1
Austria	5,1	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
European Union (28 countries)	5,3	5,1	5,0	5,0	5,0	4,9
Czech Republic	5,1	5,1	5,0	5,1	5,1	4,9
Croatia	5,1	4,9	4,9	5,1	4,7	4,7
Greece	4,1	4,4	4,5	4,6	4,4	4,3

Germany (until 1990 former territory of the FRG)	4,4	4,3	4,2	4,3	4,2	4,2
Slovakia	4,2	4,1	4,1	4,0	4,1	4,2
Spain	4,5	4,4	4,2	4,1	4,1	4,1
Bulgaria	3,6	3,4	3,3	3,7	4,1	4,0
<i>Italy</i>	<i>4,4</i>	<i>4,1</i>	<i>4,1</i>	<i>4,1</i>	<i>4,0</i>	<i>4,0</i>
Ireland	5,0	5,6	5,3	5,0	4,8	3,7
Romania	3,3	4,1	3,0	2,8	3,0	3,1

Fonte: Eurostat (2017)

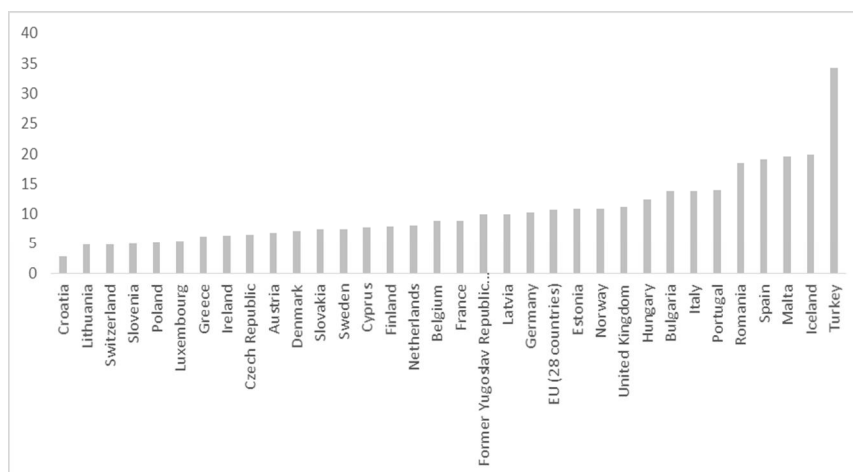
Oltre ai dati sulla percentuale di spesa pubblica dedicata, anche molti altri indicatori italiani relativi al sistema di istruzione e formazione denunciano valori sistematicamente inferiori alla media europea, anche se bisogna precisare che, per alcuni di questi, iniziano ad osservarsi lenti processi di riduzione del gap.

Uno degli aspetti tradizionalmente più problematici per il nostro Paese riguarda il tasso di abbandono degli studi che, pur se in costante riduzione negli anni, rimane comunque ancora decisamente superiore alla media Ue.

La percentuale di giovani che hanno abbandonato gli studi prima di ottenere un diploma di maturità o una qualifica professionale è infatti scesa in Italia dal 14,7% nel 2015 al 13,8% nel 2016, confermando un trend iniziato ormai alcuni anni fa e traguardando l'obiettivo nazionale di Europa 2020 (16%), ma risultando pur sempre tra le più elevate d'Europa, visto che come o peggio di noi fanno solo Turchia (34,3%), Islanda (19,8%), Malta (19,6%), Spagna (19%), Romania (18,5%), Portogallo (14%) e Bulgaria (13,8%) e che ai primi posti della classifica vi sono Paesi con percentuali decisamente più basse: Croazia (2,8%), Lituania e Svizzera (4,8%), Slovenia (4,9%) e Polonia (5,2%).

La drammaticità di questo dato può essere compresa solo pensando agli enormi costi che un fenomeno come l'abbandono scolastico ha per la collettività. Da un punto di vista economico la ricerca Lost (2014) di WeWorld ha stimato un impatto negativo tra l'1,4% e il 6,8% del PIL (quindi da 21 miliardi di euro a 106 miliardi di euro, a seconda del tasso di crescita del Paese). Mentre, sotto il profilo sociale, è evidente che *un Paese poco istruito, dove lo Stato non investe in educazione e i giovani abbandonano prematuramente gli studi non riuscirà a garantire la crescita e il benessere per tutti* (WeWorld, 2017).

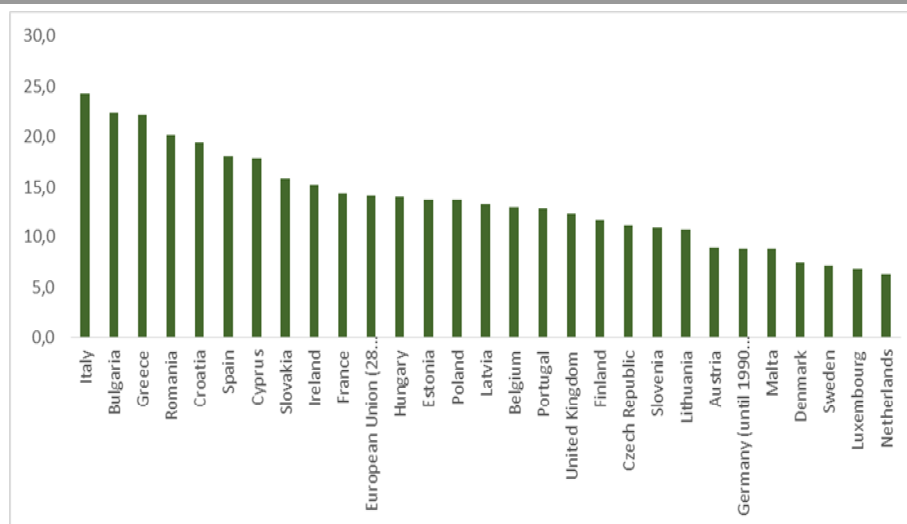
Figura 1
IL FENOMENO DELL'ABBANDONO SCOLASTICO NEI PAESI UE



Fonte: Eurostat (2017)

Vi è un ulteriore fenomeno, altrettanto critico, che riguarda i giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano né lavorano (NEET), rispetto ai quali, pur avendo, tra il 2015 ed il 2016, sensibilmente ridotto la relativa percentuale ó passando dal 25,7% al 24,3% - l'Italia detiene in Europa un assoluto primo posto, a fronte di un valore medio del 14,2% e di percentuali decisamente più basse, tra gli altri, di Germania (8,8%), Francia (14,4%) e Regno Unito (12,3%).

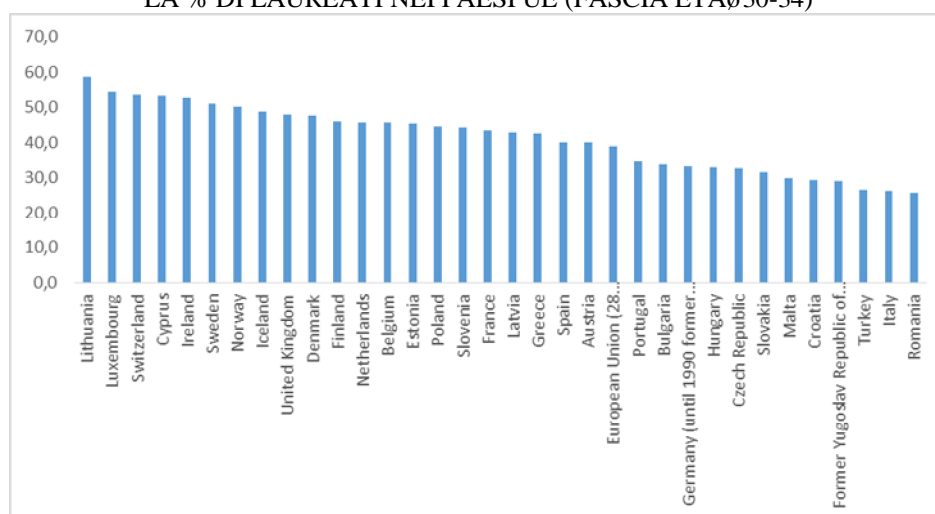
Figura 2
LA % DI NEET NEI PAESI UE (ANNO 2016)



Fonte: Eurostat (2017)

Anche l'indicatore sul numero di giovani adulti (30-34enni) laureati è in costante miglioramento, essendo passato dal 25,3% del 2015 al 26,2% del 2016 ed avendo raggiunto il target 2020 che l'Italia si era prefissata (26%). Ciononostante, anche in questo caso il confronto con gli altri Paesi europei è piuttosto impietoso, visto che siamo collocati al penultimo posto della classifica ó dietro di noi solo la Romania con il 25,6% - distanti circa 13 punti percentuali dalla media comunitaria e lontanissimi dai Paesi più virtuosi (Lituania 58,7%, Lussemburgo 54,6% e Svizzera 53,5%).

Figura 3
LA % DI LAUREATI NEI PAESI UE (FASCIA ETÀ 30-34)

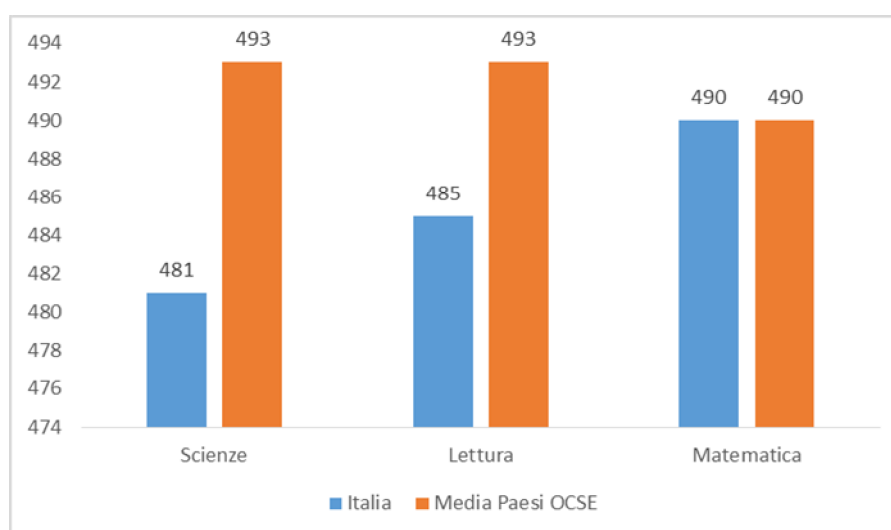


Fonte: Eurostat (2017)

Passando agli aspetti relativi alla qualità dell'apprendimento, gli esiti della più recente indagine PISA (*Programme for International Student Assessment*) - nota rilevazione triennale promossa dall'OCSE - hanno confermato che gli studenti 15enni delle scuole italiane hanno, soprattutto in scienze e lettura, competenze inferiori alla media dei Paesi più industrializzati dell'OCSE, nonostante trascorrono più tempo sui banchi di scuola e nello studio rispetto ai coetanei di altri Paesi (OCSE, PISA 2015).

L'Italia, rispetto al 2012, nella classifica dei 35 paesi aderenti all'OCSE, è scesa dal 32° al 34° posto, mostrando alcuni modesti progressi in matematica ma peggioramenti in scienze e lettura e confermando importanti criticità connesse a rilevanti differenze tra generi e tra territori.

Figura 4
I PUNTEGGI DEGLI STUDENTI ITALIANI E MEDIA OCSE NELL'INDAGINE PISA 2015



Fonte: Elaborazione IPRES su dati PISA (2016)

Risultati simili emergono anche dall'indagine TIMSS 2015 (*Trends in International Mathematics and Science Study*) condotta dalla IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) per rilevare gli apprendimenti in matematica e scienze degli studenti della quarta classe della scuola primaria e alla terza classe della scuola secondaria di I grado).

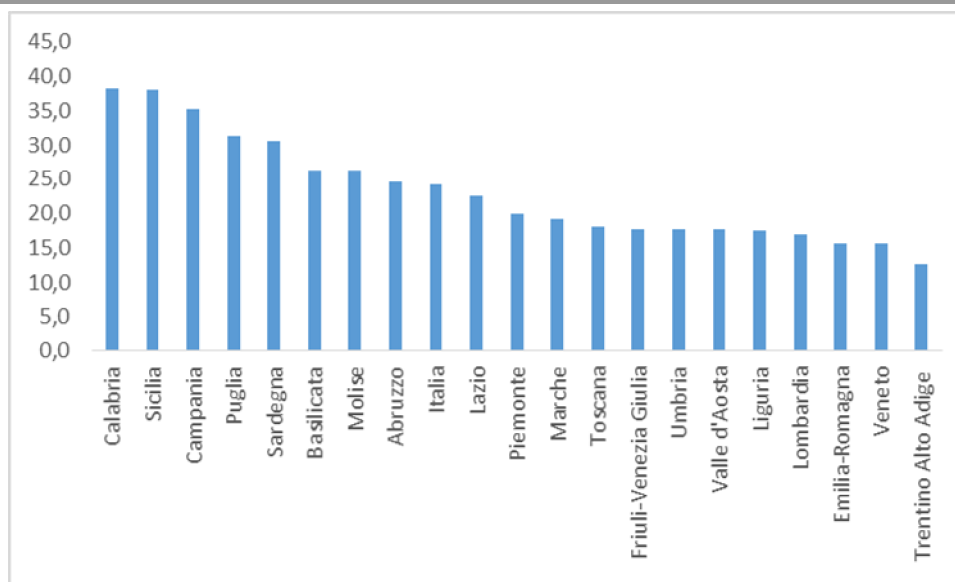
Infine, è utile richiamare il "Digital competence framework", ovvero la nuova metodologia di misurazione delle competenze digitali della popolazione, adottata, a partire dal 2015, dalla Commissione europea, in accordo con gli Istituti nazionali di statistica. Anche in questo caso la posizione dell'Italia è distante dalla media europea: solo il 19% della popolazione italiana di 16-74 anni dichiara di avere un livello alto di competenze digitali, contro il 28% della media Ue. Un basso livello di competenze si riscontra anche tra i più giovani, i cosiddetti "nativi digitali", nati e cresciuti negli anni della diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione: nella fascia 16-24 anni i giovani italiani in possesso di alte competenze sono il 36% rispetto al 52% della media europea.

2. Gli indicatori su istruzione e formazione ed il divario Nord-Sud

Una delle principali criticità del sistema dell'istruzione nel nostro Paese riguarda, come sottolineato da tutti i principali indicatori, le forti differenze territoriali che lo caratterizzano. Ad esempio il gap a sfavore del Mezzogiorno è particolarmente rilevante rispetto ai Neet, fenomeno sul quale, come è noto, incidono sia la capacità del sistema di istruzione e formazione di essere efficacemente "inclusivo" sia la situazione del mercato del lavoro ed altre variabili di contesto.

I dati più recenti, relativi all'anno 2016, delineano un quadro allarmante, con una percentuale di NEET pari a più del 38% in regioni come Calabria e Sicilia, superiore al 35% in Campania e pari al 31,2% in Puglia, a fronte di dati decisamente inferiori per le regioni del Centro-Nord (12,6% in Trentino Alto Adige e 15% circa in Veneto ed Emilia Romagna).

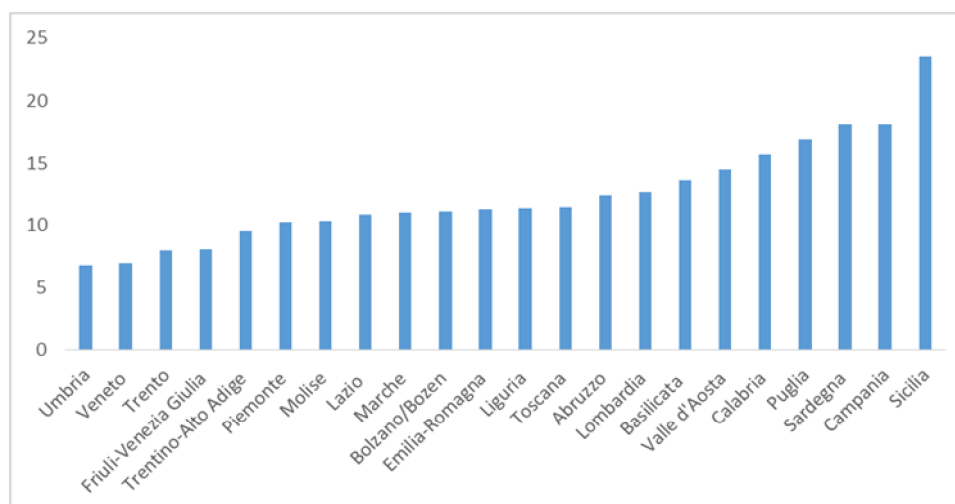
Figura 5
LA % DI NEET NELLE REGIONI ITALIANE (ANNO 2016)



Fonte: Elaborazione IPRES su dati ISTAT (2017)

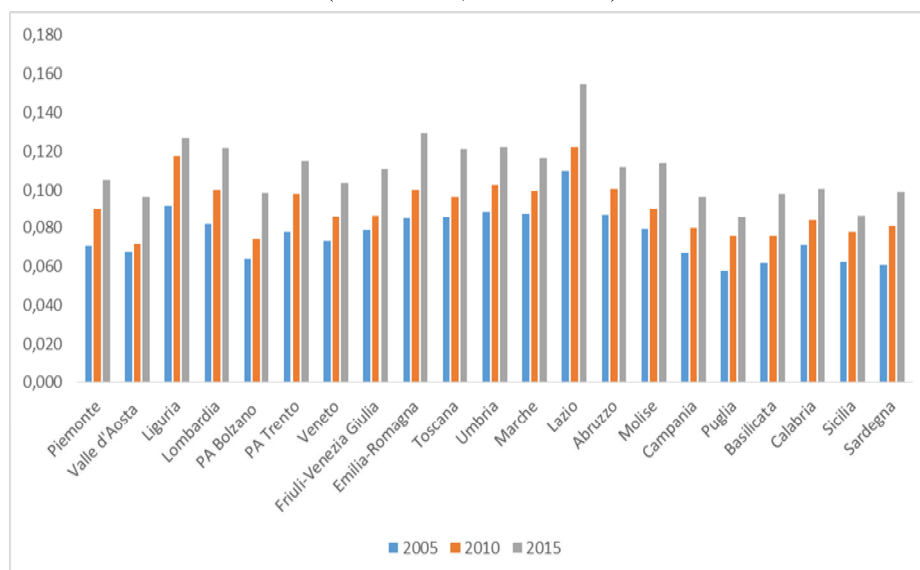
Le differenze territoriali non si riducono neanche considerando la presenza di diplomati e laureati, visto che, nella classifica relativa alla percentuale di giovani che non hanno un diploma di maturità o una qualifica professionale, troviamo ai primi posti le regioni del Mezzogiorno: Sicilia, Campania, Sardegna e Puglia. Tre di queste regioni - Puglia, Sicilia e Campania - sono anche quelle caratterizzate dalle più basse percentuali di laureati e post-laureati su mille residenti.

Figura 6
PERCENTUALE DI GIOVANI 18-24 ANNI CHE NON HANNO UN DIPLOMA DI MATURITÀ O UNA QUALIFICA PROFESSIONALE NELE REGIONI ITALIANE (ANNO 2016)



Fonte: Elaborazione IPRES su dati ISTAT (2017)

Figura 7
% DI LAUREATI E POST-LAUREATI SU MILLE RESIDENTI NELLE REGIONI ITALIANE
(ANNI 2005, 2010 E 2015)



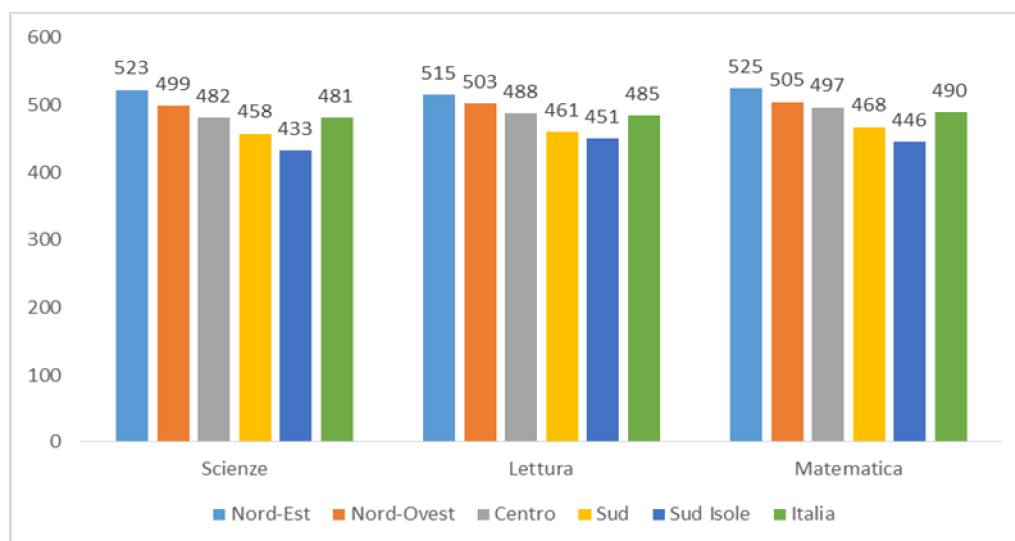
Fonte: Elaborazione IPRES su dati ISTAT (2017)

Anche nella misurazione dei livelli di competenze funzionali, che lo INVALSI effettua annualmente tra gli studenti italiani, emergono evidenti differenze territoriali, soprattutto per le prove di matematica e italiano, in particolar modo a partire dalla scuola secondaria di primo grado ed a seguire in misura crescente.

In generale, tra le regioni con le migliori performance ci sono Friuli, Veneto, Lombardia e provincia di Trento. Particolarmente positivi, nel caso della primaria, i risultati di Molise e Basilicata, mentre si collocano nettamente al di sotto della media nazionale in tutti i livelli scolastici, Calabria e Sicilia.

L'esistenza di importanti divari territoriali è confermata anche dai test PISA 2015 per i quali, in tutti e tre gli ambiti - matematica, scienze e lettura - gli studenti del Nord Est e Nord Ovest hanno competenze di gran lunga superiori agli studenti del Sud e delle Isole. I primi, infatti, ottengono risultati migliori della media italiana e della media OCSE, mentre i secondi hanno sempre punteggi inferiori a entrambi questi valori di riferimento.

Figura 8
I PUNTEGGI DEGLI STUDENTI ITALIANI PER MACROAREA DEL PAESE NELL'INDAGINE PISA 2015



Fonte: Elaborazione IPRES su dati PISA (2016)

Rispetto allo specifico tema delle competenze scolastiche, numerosi studi hanno provato ad individuare le variabili definibili come input nel processo educativo, convergendo, per la maggior parte, su elementi quali: il rapporto docente/alunni per classe, i livelli di formazione e l'esperienza dei docenti, il loro salario, le risorse economiche impegnate pro-capite nei sistemi educativi, gli indicatori relativi alla disponibilità di strutture e risorse. Vi sono poi ad incidere, naturalmente, oltre a questi fattori tipicamente scolastici, le caratteristiche individuali e familiari degli studenti e le variabili di contesto ambientale (tra cui quelle correlate al cosiddetto capitale sociale territoriale).

In particolare, rispetto al consolidato dualismo tra Nord e Sud, uno studio del 2007 (Bratti et al., 2007) ha segnalato come una quota, pari circa a $\frac{3}{4}$, delle differenze territoriali riscontrate sia imputabile proprio a fattori di contesto quali: caratteristiche familiari (livelli di istruzione e occupazione dei genitori) e socio-economiche del territorio, qualità delle risorse e strutture scolastiche.

Quanto poi alla specifica correlazione tra spesa pubblica per istruzione e risultati scolastici, deve sottolinearsi come la gran parte degli studi sul tema non ne individui una significativa, mentre al contrario emerge spesso una rilevante correlazione positiva tra gli *outcome* individuali e le spese in conto capitale di competenza statale.

3. La dinamica degli investimenti in istruzione nelle regioni italiane

In Italia, come è noto, la spesa pubblica per investimenti è andata progressivamente riducendosi nell'ultimo decennio, dando qualche piccolissimo segnale di ripresa solo nel 2015, non tanto in virtù di dinamiche strutturali, ma piuttosto per circostanze di tipo congiunturale (su tutte, la coincidenza con il picco di spesa connesso alla chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013).

Attraverso i dati dei Conti Pubblici Territoriali, è possibile delineare il trend degli investimenti dedicati dai livelli di governo all'istruzione nelle singole regioni italiane.

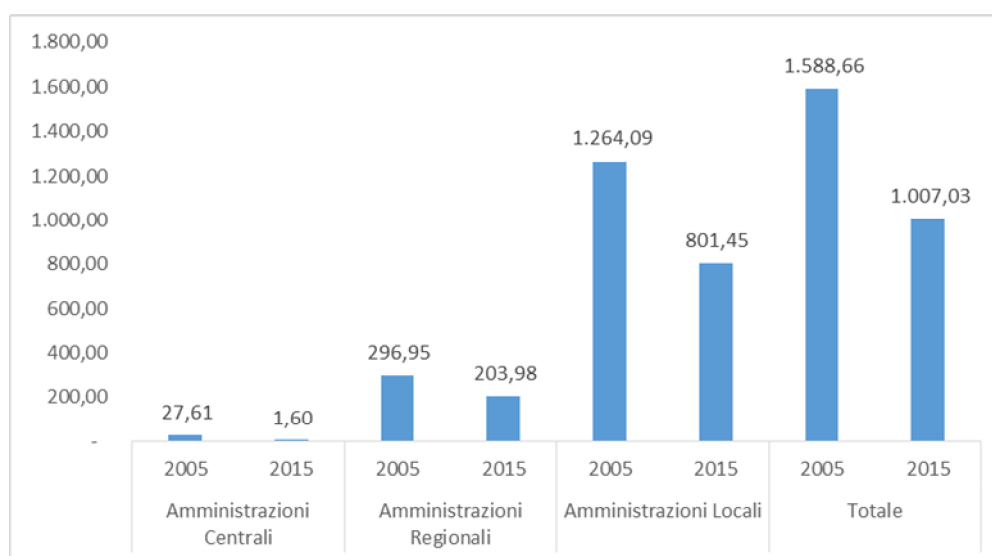
Il quadro che emerge ponendo a confronto i valori degli anni 2005 e 2015 conferma, come dimostra la tabella seguente, una fortissima riduzione nel decennio considerato della spesa in conto capitale dedicata all'istruzione.

Si tratta di una riduzione che ha riguardato in maniera diffusa la quasi totalità delle regioni italiane, e che è stata particolarmente drammatica nelle regioni del Mezzogiorno soprattutto con riferimento alle risorse spese dalle Amministrazioni centrali o ovvero quelle che, secondo molti autorevoli studiosi o avrebbero nel medio-lungo periodo il maggior impatto positivo sulle performance scolastiche degli studenti.

Tabella 2
LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER LA COSTRUZIONE NELLE REGIONI ITALIANE
PER LIVELLO DI GOVERNO
(ANNI 2005, 2015, EURO PRO CAPITE)

Regione	Amministrazioni Centrali		Amministrazioni Regionali		Amministrazioni Locali	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Lombardia	0,69	0,06	0,75	1,32	72,39	21,89
Friuli Venezia Giulia	0,65	0,12	3,76	9,77	68,29	28,02
P.A. di Trento	0,18	0,00	72,04	61,44	139,70	112,32
Puglia	1,09	0,06	0,45	1,85	33,76	21,60
Liguria	0,65	0,18	2,37	5,08	34,98	15,60
Lazio	1,58	0,10	0,73	1,25	53,20	23,98
Basilicata	1,36	0,03	0,29	0,01	43,51	55,14
Calabria	8,48	0,04	1,74	0,00	67,96	41,87
Marche	1,03	0,24	0,87	5,26	56,72	22,79
Molise	1,86	0,04	0,40	0,63	61,91	23,88
Emilia Romagna	0,69	0,15	0,79	0,44	69,07	29,82
Toscana	0,77	0,09	13,45	1,11	54,32	32,05
Umbria	0,76	0,04	0,09	0,52	45,99	33,37
P.A. di Bolzano	0,04	0,00	99,05	48,10	135,46	120,89
Piemonte	0,96	0,11	0,49	0,57	49,48	31,77
Veneto	0,74	0,12	3,61	0,78	62,85	33,11
Sicilia	1,84	0,06	4,06	2,17	38,56	24,97
Valle d'Aosta	0,06	0,00	67,33	57,87	5,03	0,80
Abruzzo	1,29	0,09	0,98	1,60	57,25	31,15
Campania	1,48	0,04	0,68	3,38	55,94	36,05
Sardegna	1,40	0,03	23,02	0,84	57,74	60,37

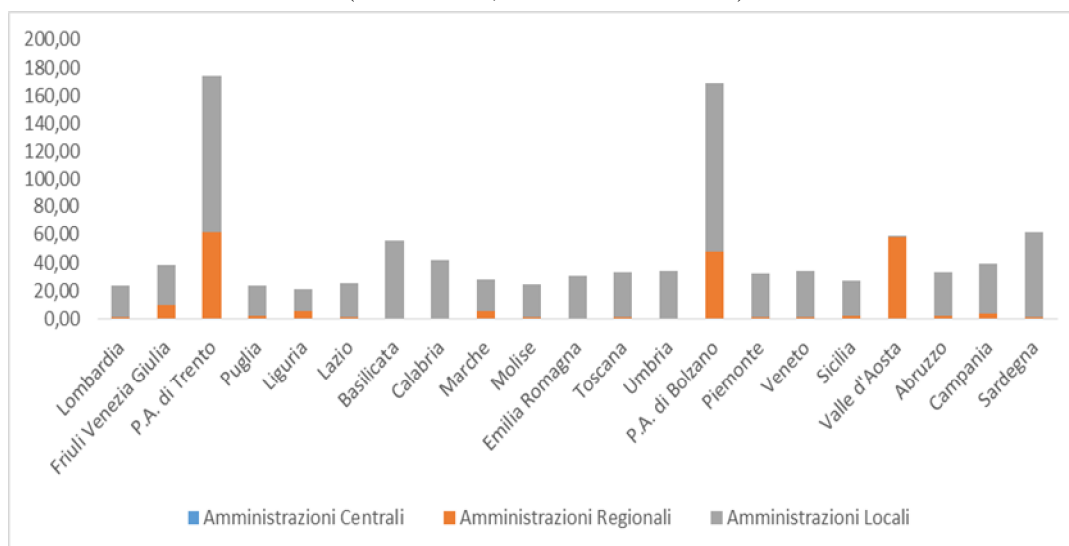
Figura 9
LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER LA COSTRUZIONE PER LIVELLO DI GOVERNO
(ANNI 2005, 2015 - EURO PRO CAPITE)



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati CPT (2017)

La riduzione delle spese per investimento sostenute dalle Amministrazioni centrali è stata mediamente pari al -94,2% e, per effetto di tali dinamiche, come evidenzia la figura che segue, l'attuale composizione delle spese in conto capitale per il sistema dell'istruzione vede, in quasi tutte le regioni a statuto ordinario, un ruolo assolutamente preponderante delle Amministrazioni locali, con una presenza delle Amministrazioni regionali, significativa pur se minima, in Liguria, Marche, Campania e Puglia.

Figura 10
LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER L'ISTRUZIONE NELLE REGIONI ITALIANE
PER LIVELLO DI GOVERNO
(ANNO 2015, EURO PRO CAPITE)



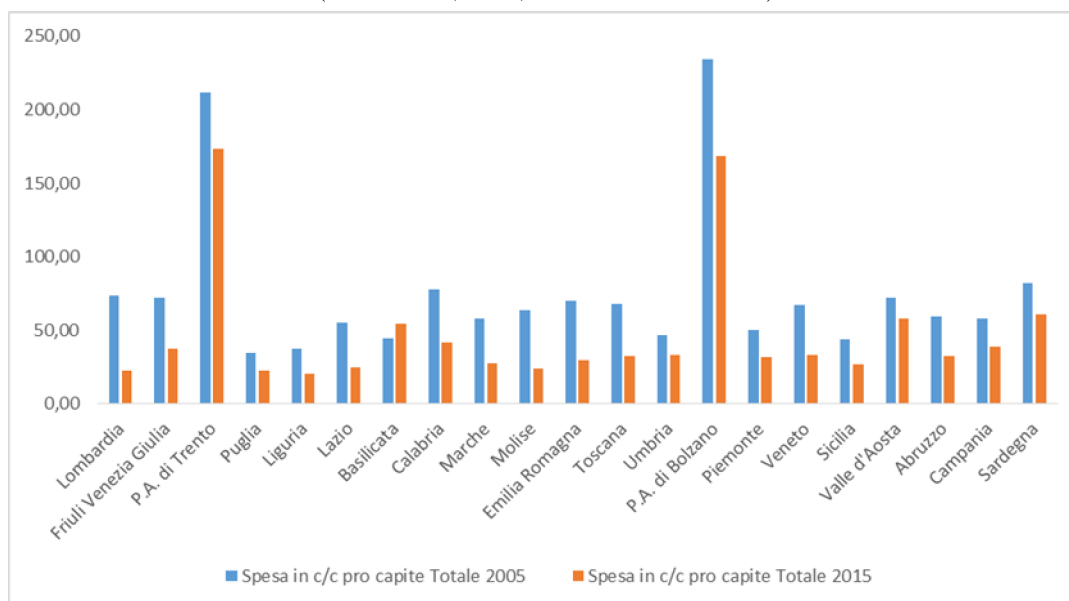
Fonte: Elaborazioni IPRES su dati CPT (2017)

In termini di spesa in conto capitale per l'istruzione pro-capite, i valori più elevati sono quelli che si registrano nelle province di Trento e Bolzano (p 173,76 ed p 168,99), in Sardegna (p 61,24), in Valle d'Aosta (p 58,68) ed in Basilicata (p 55,18).

In coda alla classifica ci sono, invece, la Liguria (p 20,85), la Lombardia (p 23,26), la Puglia (p 23,51) e il Molise (p 24,55).

Se si considerano le variazioni, tra il 2005 ed il 2015, della spesa in conto capitale totale per l'istruzione, si osserva come l'unica regione non interessata da un trend negativo sia la Basilicata ó dove il forte calo delle spese delle Amministrazioni centrali e regionali è stato compensato da un maggiore aumento della spesa delle Amministrazioni locali ó mentre le regioni che hanno fatto registrare le maggiori riduzioni sono: Lombardia (-68,5%), Molise (-61,7%), Emilia Romagna (-56,9%) e Lazio (-54,4%).

Figura 11
LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER L'ISTRUZIONE NELLE REGIONI ITALIANE
(ANNI 2005, 2015, EURO PRO-CAPITE)



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati CPT (2017)

4. Un focus sul finanziamento dei sistemi universitari regionali

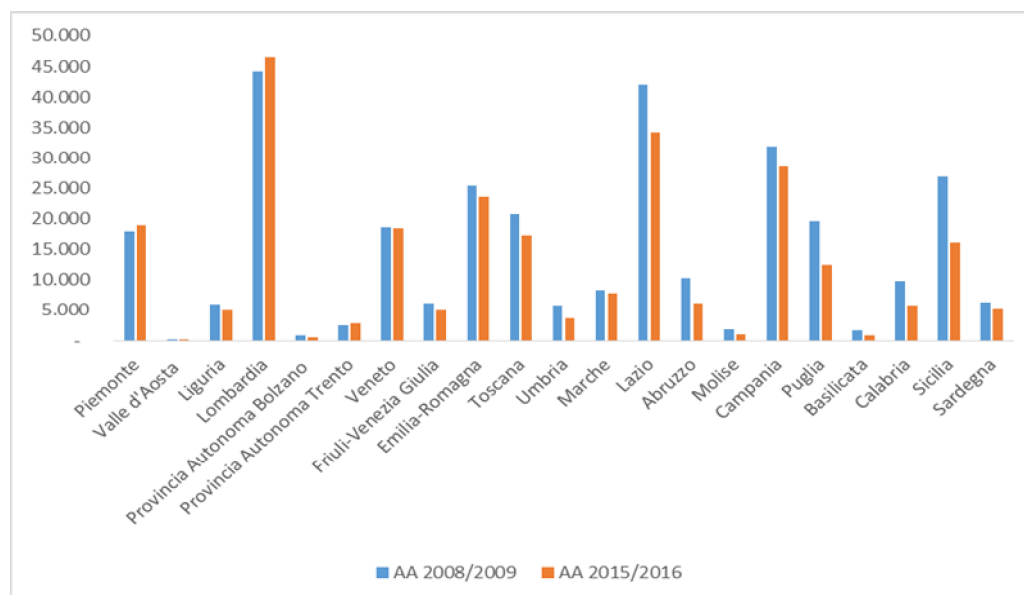
Negli ultimi anni numerosi studi si sono soffermati sulle principali criticità del sistema universitario italiano, ed in particolare: sulla contrazione della sua dimensione, sull'articolazione territoriale e sulla qualità (Fondazione RES, 2015).

Dal primo punto di vista, nell'ultimo decennio si è osservato un forte decremento del numero di immatricolati, con un dato territoriale che vede, nel confronto tra il 2008 e il 2015, un lieve aumento delle matricole solo in Piemonte ed in Lombardia, ed un crollo vertiginoso in Abruzzo, Lazio, Sicilia, Puglia e Calabria.

Solo a partire dall'anno accademico 2015-2016 si è registrata un'inversione di tendenza, con un numero complessivo degli immatricolati in aumento di 271 mila unità rispetto all'anno precedente, anche in questo caso dato non uniformemente distribuito sul territorio nazionale (valore massimo nel Nord-Est +5,2% e minimo nelle Isole -2,1%).

Il prolungato periodo di contrazione del numero di immatricolati è naturalmente spiegato da più fattori, crisi economica e dinamiche demografiche *in primis*, molti dei quali paiono però penalizzare fortemente il Mezzogiorno accentuandone i punti di debolezza.

Figura 12
GLI IMMATRICOLATI NELLE UNIVERSITÀ DELLE REGIONI ITALIANE
(ANNI ACCADEMICI 2008/2009 E 2015/2016)



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati MIUR

Tutti i principali indicatori comunemente utilizzati per qualificare il sistema universitario (tempo medio per conseguire la laurea, numero di corsi di laurea, dottorati, pubblicazioni scientifiche, dotazioni strutturali) confermano l'esistenza di una netta spaccatura tra Università di serie A e di serie B, circostanza, questa, resa ancora più critica dalla presenza di un sistema di finanziamento che, peraltro, non prevede che alle prime vengano assegnate risorse aggiuntive, bensì che le premialità siano sottratte alla parte più debole del sistema. L'ulteriore aggravante, rispetto al tema del divario territoriale, risiede nel dato di fatto che vede gli Atenei di serie A tutti concentrati in un triangolo di 200 chilometri di lato con vertici Milano, Bologna e Venezia.

Vi è, infine, il tema della qualità delle Università, aspetto questo recentemente ricondotto, in via esclusiva ed in maniera impropria, al volume di pubblicazioni o da realizzarsi rigorosamente con le modalità individuate dagli indicatori di valutazione prescelti: ovvero con coautori stranieri, su riviste internazionali ed in lingua inglese. In questa logica, come è evidente, vengono completamente trascurati i temi afferenti ai contenuti ed alle modalità degli insegnamenti, e le relazioni di questi ultimi con il mondo del lavoro presente e futuro.

Naturalmente questi aspetti riguardano indistintamente tutte le sedi, ma ancora una volta molti indicatori mostrano una situazione decisamente più critica per gli atenei del Mezzogiorno, rispetto ai quali i dati indicano anche una qualità media rivelata dal personale docente inferiore alla media nazionale.

Passando al tema dei finanziamenti, i dati OCSE (Education at a Glance 2015) sottolineano come la spesa in istruzione terziaria in Italia risulti inferiore a quella media OCSE, sia in rapporto al numero degli studenti iscritti sia in rapporto al prodotto interno lordo. Le stime attestano la spesa pubblica per l'istruzione universitaria per abitante a circa 332 euro in Germania, a 305 in Francia e a 157 in Spagna, a fronte di un valore di 117 euro per il Centro-Nord e di soli 99 euro per il Mezzogiorno.

Nel 2015 le somme stanziare dal MIUR per il finanziamento del sistema universitario e per il sostegno agli studenti e al diritto allo studio (Fondo di Finanziamento Ordinario o FFO) ammontano a circa 7,34 miliardi per il 2016, a fronte di un corrispondente valore per la Germania di circa 26 miliardi.

In effetti, mentre l'Italia, negli ultimi anni, ha proseguito in un percorso di forte disinvestimento nel sistema universitario, molti Paesi avanzati (e per la verità soprattutto quelli emergenti) hanno invece continuato ad aumentare la spesa dedicata alla formazione superiore.

Attraverso i dati dei Conti Pubblici Territoriali è possibile ricostruire, su base regionale, la dinamica delle entrate e delle spese delle Università italiane. Confrontando, per gli anni 2005 e 2015, i dati del conto consolidato, emerge, per le entrate totali, un trend di crescita in quasi tutte le regioni, ad eccezione delle sole Molise ed Umbria, con percentuali particolarmente elevate in Calabria, Valle d'Aosta, Marche e Lombardia.

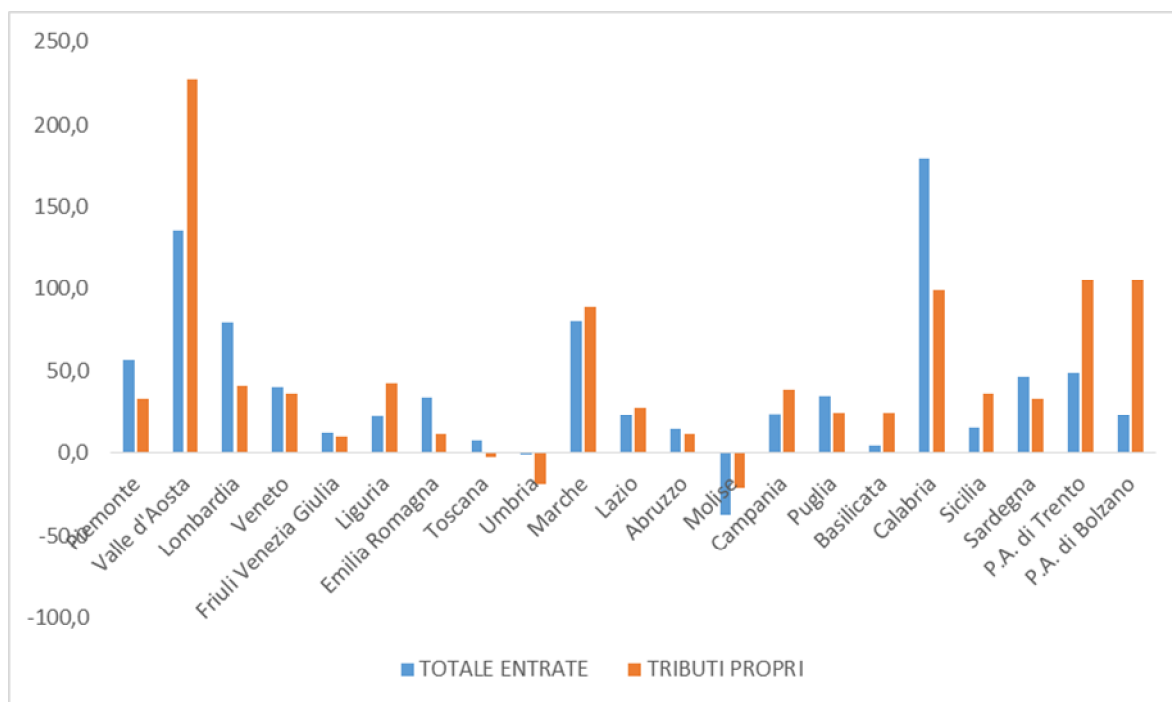
Rispetto ai tributi propri, nel periodo considerato si osserva una riduzione in Molise, Umbria e Toscana, mentre gli incrementi più significativi si riscontrano in Valle d'Aosta, nelle province di Bolzano e Trento, in Calabria e nelle Marche.

Tabella 3
LE ENTRATE TOTALI ED I TRIBUTI PROPRI DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE SU BASE REGIONALE
(ANNI 2005, 2015 e DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

	2005		2015	
	TOTALE ENTRATE	TRIBUTI PROPRI	TOTALE ENTRATE	TRIBUTI PROPRI
Piemonte	171.086,00	99.048,00	268.361,31	131.944,55
Valle d'Aosta	728,00	408,00	1.714,45	1.334,13
Lombardia	373.320,00	224.592,00	670.237,46	317.581,59
Veneto	203.554,00	127.517,00	285.243,33	174.374,34
Friuli Venezia Giulia	68.373,00	39.265,00	76.922,54	43.317,25
Liguria	63.594,00	29.793,00	78.000,65	42.603,05
Emilia Romagna	280.395,00	183.789,00	376.995,88	205.040,63
Toscana	265.992,00	143.012,00	287.606,64	139.312,26
Umbria	57.823,00	36.206,00	57.535,37	29.282,83
Marche	47.961,00	28.560,00	86.366,83	53.847,32
Lazio	297.210,00	172.566,00	365.585,79	220.606,17
Abruzzo	62.787,00	42.950,00	72.060,60	47.819,88
Molise	17.973,00	9.847,00	11.230,15	7.756,90
Campania	212.927,00	125.747,00	264.603,67	174.451,61
Puglia	84.473,00	56.828,00	113.750,02	71.026,22
Basilicata	10.266,00	4.616,00	10.775,48	5.761,58
Calabria	34.929,00	19.296,00	97.506,53	38.368,56
Sicilia	132.781,00	81.192,00	153.623,83	110.715,37
Sardegna	42.588,00	23.443,00	62.442,87	31.302,11
P.A. di Trento	30.865,37	10.025,33	46.099,81	20.546,51
P.A. di Bolzano	3.234,45	1.345,75	3.977,97	2.763,61

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati CPT (2017)

Figura 13
LA VARIAZIONE PERCENTUALE DI ENTRATE TOTALI E TRIBUTI PROPRI
DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE SU BASE REGIONALE
(ANNI 2005, 2015 ó Var. %)



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati CPT (2017)

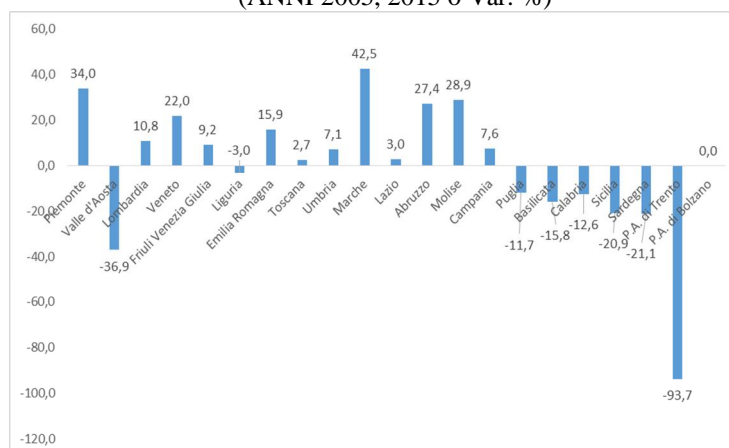
Prendendo invece in esame, dal conto non consolidato, i valori delle entrate da trasferimenti correnti ed in particolare quelle da trasferimenti dello Stato (FFO), si può osservare come, nel periodo considerato, si siano registrate importanti variazioni negative nelle regioni del Mezzogiorno, ed in particolare in Sardegna, Sicilia, Basilicata, Puglia e Calabria.

Tabella 4
LE ENTRATE DA TRASFERIMENTI CORRENTI DELLE UNIVERSITA' ITALIANE SU BASE REGIONALE
(ANNI 2005, 2015 ó DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

	2005		2015	
	TRASFERIMENTI IN CONTO CORRENTE	di cui TRASFERIMENTI DA STATO	TRASFERIMENTI IN CONTO CORRENTE	di cui TRASFERIMENTI DA STATO
Piemonte	430.856,00	387.866,00	585.570,31	519.801,65
Valle d'Aosta	6.227,00	1.349,00	7.992,15	851,39
Lombardia	1.013.429,00	955.968,00	1.126.185,50	1.059.576,92
Veneto	489.918,00	486.330,00	635.152,11	593.372,05
Friuli Venezia Giulia	214.662,00	198.079,00	241.068,01	216.292,74
Liguria	218.527,00	216.704,00	228.688,57	210.113,52
Emilia Romagna	714.170,00	703.577,00	835.994,59	815.590,76
Toscana	732.988,00	705.645,00	775.265,70	724.517,11
Umbria	166.933,00	162.665,00	175.087,56	174.241,02
Marche	157.326,00	156.006,00	234.184,62	222.314,15
Lazio	1.028.754,00	992.262,00	1.066.454,58	1.021.677,58
Abruzzo	191.541,00	184.675,00	238.395,91	235.201,37
Molise	24.782,00	24.782,00	32.616,95	31.956,23
Campania	747.874,00	718.473,00	797.682,54	773.287,30
Puglia	434.598,00	428.649,00	436.228,06	378.674,38
Basilicata	40.484,00	40.102,00	40.777,12	33.775,36
Calabria	216.190,00	203.168,00	195.266,89	177.653,76
Sicilia	812.327,00	771.070,00	641.983,30	610.238,23
Sardegna	301.795,00	278.778,00	280.592,32	220.082,49
P.A. di Trento	81.007,79	63.289,77	106.043,00	4.013,81
P.A. di Bolzano	33.940,40	0,00	55.097,57	1.915,06

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati CPT (2017)

Figura 14
LA VARIAZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE DA TRASFERIMENTI DA STATO
DELLE UNIVERSITA' ITALIANE SU BASE REGIONALE
(ANNI 2005, 2015 ó Var. %)



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati CPT (2017)

Passando alle spese si osserva, nel passaggio dal 2005 al 2015, una riduzione piuttosto netta delle spese totali per le Università delle regioni Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Riduzioni significative e più generalizzate si riscontrano con riferimento alla spesa in conto capitale.

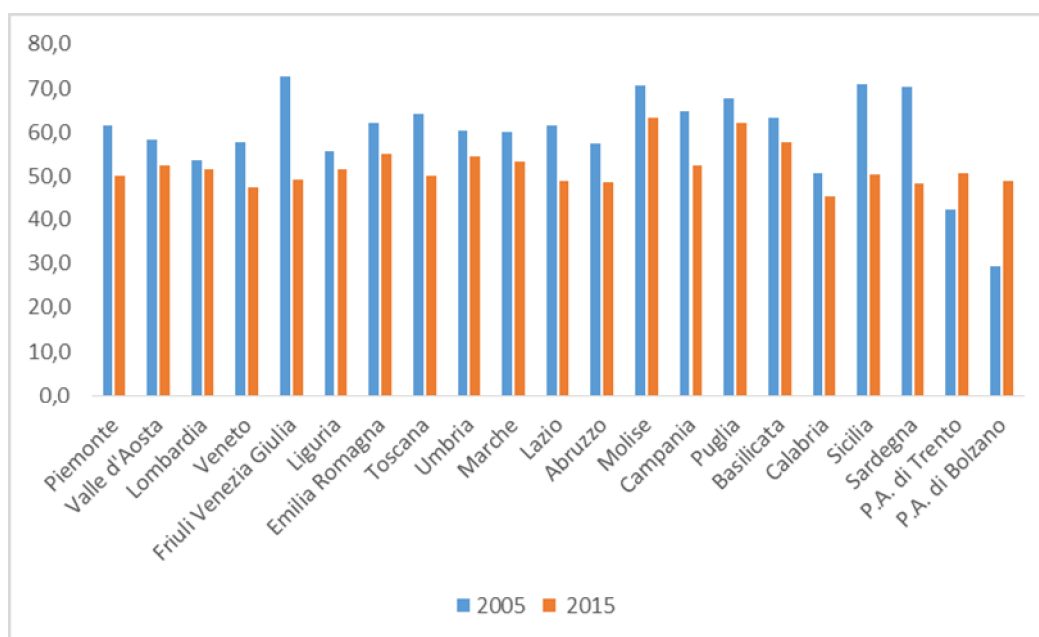
La voce di spesa più significativa, ovvero quella per il personale, risulta in calo in tutte le regioni ad eccezione delle province di Trento e Bolzano. Le riduzioni più consistenti hanno riguardato Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia, mentre l'incidenza percentuale rispetto alle spese correnti risulta sensibilmente sopra le media in Molise e Puglia.

Tabella 5
LE SPESE DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE SU BASE REGIONALE
(ANNI 2005, 2015 e DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

	2005			2015		
	TOTALE SPESE CORRENTI	TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	TOTALE SPESE	TOTALE SPESE CORRENTI	TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	TOTALE SPESE
Piemonte	428.565,00	74.312,00	502.877,00	489.911,23	50.117,68	540.028,91
Valle d'Aosta	5.434,80	615,00	6.049,80	5.483,82	102,86	5.586,68
Lombardia	1.040.466,00	285.199,00	1.325.665,00	1.077.723,31	109.791,19	1.187.514,50
Veneto	440.792,00	110.461,00	551.253,00	521.980,14	56.587,09	578.567,23
Friuli Venezia Giulia	247.542,00	22.873,00	270.415,00	191.475,72	14.607,84	206.083,56
Liguria	171.612,00	18.257,00	189.869,00	199.551,12	7.100,06	206.651,18
Emilia Romagna	739.384,00	112.722,00	852.106,00	794.287,66	98.074,15	892.361,81
Toscana	818.082,00	80.994,00	899.076,00	627.535,86	55.607,18	683.143,04
Umbria	173.579,00	16.475,00	190.054,00	140.692,79	11.012,26	151.705,05
Marche	147.253,00	30.330,00	177.583,00	187.551,44	8.335,90	195.887,34
Lazio	957.058,00	131.986,00	1.089.044,00	816.040,41	68.080,07	884.120,48
Abruzzo	164.767,00	24.506,00	189.273,00	188.359,19	7.990,92	196.350,11
Molise	28.214,00	6.029,00	34.243,00	26.860,82	684,77	27.545,59
Campania	710.773,00	170.197,00	880.970,00	645.936,93	90.450,35	736.387,28
Puglia	429.692,00	56.418,00	486.110,00	389.626,55	43.843,52	433.470,07
Basilicata	38.950,00	3.820,00	42.770,00	45.377,13	7.319,26	52.696,39
Calabria	196.552,00	70.272,00	266.824,00	196.371,15	33.764,03	230.135,18
Sicilia	583.075,00	77.179,00	660.254,00	479.256,80	86.704,58	565.961,38
Sardegna	242.931,00	27.203,00	270.134,00	217.154,89	31.085,36	248.240,25
P.A. di Trento	102.035,42	21.464,85	123.500,27	130.324,61	14.776,36	145.100,97
P.A. di Bolzano	27.627,88	0,00	27.627,88	47.226,74	3.730,82	50.957,56

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati CPT (2017)

Figura 15
INCIDENZA DELLE SPESE PER IL PERSONALE SULLE SPESE CORRENTI
DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE SU BASE REGIONALE
(ANNI 2005, 2015 e INCIDENZA %)



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati CPT (2017)

Questi dati confermano quanto segnalato da autorevoli osservatori in merito al carattere fortemente penalizzante per il Mezzogiorno delle nuove regole di riparto del FFO adottate a partire dal 2009, quando si è introdotto un nuovo modello di finanziamento che ha visto sostituirsi al parametro della spesa storica un sistema fondato su una «quota base» e una «quota premiale».

Inoltre, a partire dal 2014, una parte della quota base (25% nel 2015) è attribuita in virtù del «costo standard di formazione per studente in corso», mentre una quota crescente, in percentuale e in valore assoluto, del FFO è allocata secondo criteri «premiali», il cui peso arriva al 20% del totale nel 2015.

A questo proposito il dibattito ha riguardato in particolar modo la definizione della quota premiale che, secondo molti osservatori (SVIMEZ, 2011), ha completamente disatteso le indicazioni della European University Association (EUA) che, sulla base delle migliori pratiche sperimentate in Europa, suggerisce di non aumentare eccessivamente la quota premiale, di allocare su base premiale solo stanziamenti aggiuntivi e di usare regole di riparto semplici e note ex-ante agli atenei.

Nessuna di queste raccomandazioni è stata rispettata nel nostro Paese, dove le regole premiali sono state imposte unilateralmente del MIUR, con indicatori complessi e diversi di anno in anno, gran parte dei quali sono fortemente influenzati dalle condizioni dei contesti in cui si collocano le università e a fronte dei quali i correttivi «territoriali» introdotti paiono del tutto insoddisfacenti.

5. Conclusioni

Il sistema di istruzione e formazione italiano, pur se recentemente interessato da alcuni sensibili progressi, è ancora condizionato da criticità piuttosto significative. Il tasso di abbandono scolastico rimane nettamente superiore alla media dell'UE, il numero di giovani laureati è il più basso in Europa e la spesa pubblica per l'istruzione, in rapporto al PIL, è fra le più basse del Continente, in particolare per l'istruzione universitaria. Inoltre, si riscontrano notevolissime differenze regionali con riferimento a tutti questi indicatori, oltre che nell'ambito della valutazione delle competenze di base.

In questo quadro, i temi posti all'attenzione da questo contributo riguardano in sostanza:

- la necessità di incrementare il livello degli investimenti in istruzione;
- l'esigenza di un importante processo di ammodernamento e qualificazione del sistema scolastico italiano;
- le problematiche relative al sistema di formazione terziaria ed al finanziamento dei sistemi universitari;
- il divario Nord-Sud e l'impossibilità di sganciare le performance del settore dell'istruzione dalle variabili relative al contesto territoriale.

Rispetto al primo tema, è di tutta evidenza che, per fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti (Obiettivo 4 dell'Agenda 2030), è necessario, tra l'altro, aumentare i finanziamenti nell'istruzione.

A questo proposito, in realtà, è opportuno sottolineare come, in merito al tema della specifica correlazione tra spesa pubblica per istruzione e risultati scolastici, una nota dell'Ocse abbia dimostrato che non necessariamente i Paesi che spendono molto conseguono prestazioni del sistema scolastico eccellenti. Ad esempio l'Islanda, la cui spesa pubblica per istruzione rispetto al Pil è quasi doppia rispetto all'Italia, è comunque caratterizzata, nelle rilevazioni PISA, da competenze degli studenti sistematicamente più basse sia per la lettura, che per le scienze e la matematica.

In effetti, quello che sembra impattare in maniera maggiormente significativa sugli *outcome* individuali degli studenti non è tanto il livello di spesa pubblica complessivamente dedicata all'istruzione quanto il volume degli investimenti, che pure il presente contributo ha dimostrato essersi fortemente ridotti nel corso degli ultimi anni.

Pertanto, soprattutto nei sistemi economici con PIL più elevati, il totale delle spese per l'istruzione conta meno che non la maniera con la quale le risorse sono utilizzate.

Questo ci porta al secondo tema, ovvero quello dell'esigenza di ammodernare il nostro sistema nazionale dell'istruzione. Da questo punto di vista, rispetto al tema delle performance, i Paesi che eccellono per le competenze dei propri studenti in matematica e scienze sono quelli asiatici (Singapore, Hong Kong, Taiwan, Giappone, Corea del Sud) e tra i fattori di successo dei rispettivi sistemi di istruzione vi sono: *elevati standard di reclutamento dei docenti, qualità della loro formazione in itinere, esami estremamente severi, adozione sin dagli anni Cinquanta di politiche scolastiche a favore del bilinguismo (con l'inglese)* (Molina, 2016).

Anche la nota dell'Ocse già citata nel contributo dimostra che, in generale, i sistemi scolastici migliori tendono a privilegiare soprattutto la qualità degli insegnanti rispetto, ad esempio, al numero degli studenti per classi.

Il nostro Paese, con la contestatissima riforma della "Buona Scuola" varata nel 2014, ha intrapreso un certo percorso di trasformazione del sistema, puntando, tra l'altro, all'assunzione ed all'introduzione di componenti meritocratiche nelle retribuzioni degli insegnanti ed alla realizzazione di iniziative specifiche per

il rafforzamento delle competenze digitali di insegnanti e studenti ("Piano Nazionale Scuola Digitale"), per l'introduzione della metodologia di apprendimento integrato di lingua e contenuto ("Content and Language Integrated Learning" - CLIL) e per l'obbligatorietà dell'alternanza scuola-lavoro per gli studenti negli ultimi tre anni di istruzione secondaria superiore.

Passando al sistema universitario italiano ed in particolare alle sue modalità di finanziamento, è stato osservato come la riduzione della dimensione del FFO, da un lato, e l'introduzione delle nuove regole per il suo riparto, dall'altro, abbiano sostanzialmente reso impossibile, alle Università collocate in una posizione di classifica non favorevole, arrestare un processo di contrazione delle risorse finanziarie ed umane, e quindi, dell'offerta didattica e dell'immatricolazione di studenti. Si tratta, in effetti, di un ciclo vizioso nel quale tutti questi parametri si riducono contemporaneamente o in sequenza, ciascuno rafforzando l'effetto degli altri.

È di tutta evidenza che la profonda crisi del nostro sistema universitario, in particolar modo nelle aree depresse del Paese, potrà incidere fortemente nel medio-lungo periodo su tutti i processi di sviluppo delle rispettive comunità locali, oltre che sui percorsi di ricerca e innovazione, e di mobilità sociale.

Anche per questo il tema del divario tra il Nord ed il Sud del nostro Paese appare ancora più grave se osservato in relazione al sistema dell'istruzione e della formazione. Perché non si tratta, in questo caso, di un settore funzionale in cui la leva della spesa pubblica può, da sola, garantire il miglioramento delle performance. Al contrario sono fortissime, e quindi non ignorabili, le sinergie con gli elementi del contesto sociale e civico delle comunità territoriali, la cui mancata considerazione renderà inefficace qualunque politica settoriale che non sia sufficientemente coerente alle politiche ordinarie, e quindi opportunamente focalizzata su un più generalizzato processo di potenziamento del capitale sociale territoriale.

Non solo, quindi, l'Italia dovrebbe ricominciare ad investire nel suo sistema formativo superiore, ma dovrebbe farlo con particolare intensità proprio nelle regioni più deboli del Paese; nelle quali le scuole e le università potrebbero ricoprire un ruolo particolarmente importante per lo sviluppo economico e civile del Mezzogiorno, e quindi dell'Italia intera.

Bibliografia

- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2017), Conti Pubblici Territoriali 6° anno 2015.
- ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, 2016.
- Biagi, F. e A. Fontana (2009). Fabbisogni Standard per l'istruzione: Problematiche e Stime, in Rapporto ISAE: Finanza pubblica e Istituzioni, Roma.
- Bratti, M., D. Checchi e A. Filippin (2007). Territorial Differences in Italian Students' Mathematical Competences: Evidence from PISA, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 66(3), pp. 299-335.
- Commissione Europea, (2015), *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione in Italia*.
- Eurostat (2017), *Database Education and Training*.
- Fondazione RES, *Nuovi divari - Un'indagine sulle Università del Nord e del Sud*, Rapporto RES 2015.
- Hanushek, E. A. (1997). Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19 (2), pp. 141-164.
- INVALSI (2017), *Rilevazioni nazionali degli apprendimenti - Rapporto Risultati*.
- ISTAT (2017), *Rapporto annuale 2017*.
- Molina S. (2016), *Timss e Pisa 2015 proiettano nuova luce sui sistemi scolastici italiani*.
- OCSE (2016), *Indagine PISA 2015: i risultati degli studenti italiani in scienze, matematica e lettura*.
- Quintano, C., R. Castellano e S. Longobardi (2009), L'influenza dei Fattori Socio Economici sulle Competenze degli Studenti Italiani. Un'Analisi Multilevel dei Dati Pisa 2006, *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, 2, pp. 109-149.
- Russo F., *Risorse, fattori di contesto socio-economici e esiti scolastici: una applicazione su dati Invalsi 2005-06*, Atti XXII Conferenza Siep, Pavia, 20-21 settembre 2010.
- SVIMEZ (2011), *Le Università del Mezzogiorno nella storia dell'Italia unita 1861-2011*.
- TIMSS (2015), *TIMSS 2015 and TIMSS Advanced 2015 International Result*.
- UN (2016), "No-one left behind" is ethical imperative of new development agenda - UN deputy chief.
- WeWorld (2017), *La scuola non chiude*, WeWorld Reports n. 3.
- WeWorld (2014), LOST. Dispersione scolastica: costo per la collettività e ruolo delle scuole e del terzo settore.

ABSTRACT

Most developed Countries present usually an elevate level of public spending in the Educational sector, and mostly their educational systems are characterized by an high quality, that produces in the students excellent knowledge and skills.

The main indicators confirm that Italy ó in an European rank ó is in a not too good position, both for the level of spending and for the factors of quality. In particular, one of the most important problem is, in Italy, the huge gap existing between the South and the rest of the Country, that certainly accentuates the level of deprivation of some territorial areas.