

Le Risorse per la Scuola in Italia 1996-2012 “at a glance”

di Nicola C. Salerno

Se il Job Act si trova a intervenire su un quadro occupazionale critico e, in alcuni casi (per i giovani, per il Mezzogiorno) drammatico, non più facile è il compito dell’agenda de “La Buona Scuola”¹. Al pari della sanità, il sistema scolastico viene da un quindicennio di interventi frammentati, orientati al contenimento della spesa senza che sia riuscito il progetto di abbandonare i tagli lineari in favore di misure con maggior capacità di *target*. Come la sanità, anche la scuola è stata interessata dalla “fiammata” federalista che, nonostante l’euforia del dibattito e l’interventismo del Legislatore, non è approdata ad alcun risultato concreto in termini di *standard* e di programmazione dei fabbisogni. La scuola, per di più, viene toccata anche dall’abolizione della Provincia, l’Ente che, assieme al Comune, ha sinora sovrinteso a molte delle funzioni operative durante l’anno scolastico e al mantenimento di edifici e strutture².

In questo scenario, è utile provare a tracciare un quadro di insieme delle risorse effettivamente utilizzate e della loro distribuzione per area geografica, come parte di una operazione “verità” che possa esser la base su cui discutere di fabbisogni e vincoli finanziari per i prossimi anni. L’impressione, infatti, è che anche per la scuola, come per la già citata sanità, un eccesso di attenzione ai ridisegni di struttura e alla *standardizzazione* (pur snodi importanti), prolungato nel tempo senza produrre veri risultati, abbia fatto perder di vista le dinamiche reali che nel frattempo interessavano il settore, i suoi operatori e i suoi fruitori.

I dati del Dipartimento Politiche dello Sviluppo (Conti pubblici per funzioni³) permettono di costruire il quadro delle risorse dedicate all’istruzione scolastica dalla pre infanzia sino all’ultimo anno delle medie superiori, tra il 1996 e il 2012 (il massimo orizzonte temporale coperto). Le risorse considerate sono quelle complessive, a carico dei bilanci di Stato, Regioni, Province e Comuni.

Nel **Grafico 1**, il lato di sinistra descrive l’andamento nel tempo della spesa pubblica per istruzione scolastica con lo spaccato tra parte corrente e parte capitale. È posto pari all’unità il valore del 1996. La linea continua si riferisce ai valori nominali (Euro di ogni anno), mentre la linea punteggiata ai valori reali, questi ultimi ottenuti deflazionando con l’Indice dei prezzi al consumo (di fatto, calcolando la serie storica a parità di potere di acquisto del 1996). Si notano tre fatti stilizzati importanti:

- In termini reali, la spesa corrente 2012 è ritornata al livello del 1996, anno che ancora risentiva in maniera acuta della compressione di spesa pubblica per l’ingresso nell’Euro;
- La spesa in conto capitale (voce di gran lunga minoritaria rispetto alla corrente nei bilanci della scuola⁴), tentato un recupero dopo gli anni di *austerità*, crolla con l’avvio del Patto Interno di Stabilità nel 2001 (la cesura è molto forte);
- Sia sul fronte corrente che su quello capitale si notano anche gli effetti della riforma “Gelmini-Tremonti” (Legge del 6 Agosto 2008, n. 133), che ha contribuito a correggere verso il basso gli andamenti di spesa già ridimensionati dal Patto Interno.

¹ Cfr. <https://labuonascuola.gov.it/>.

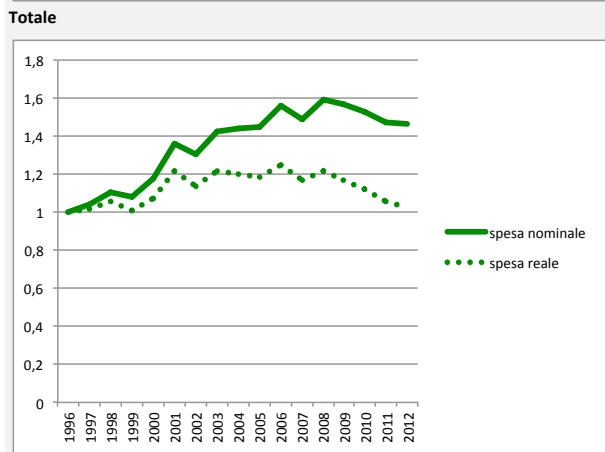
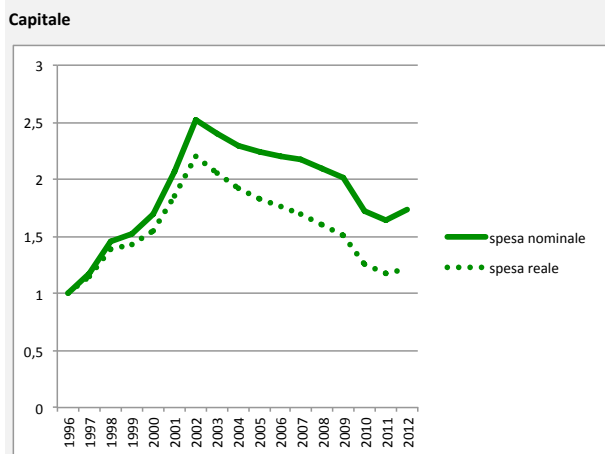
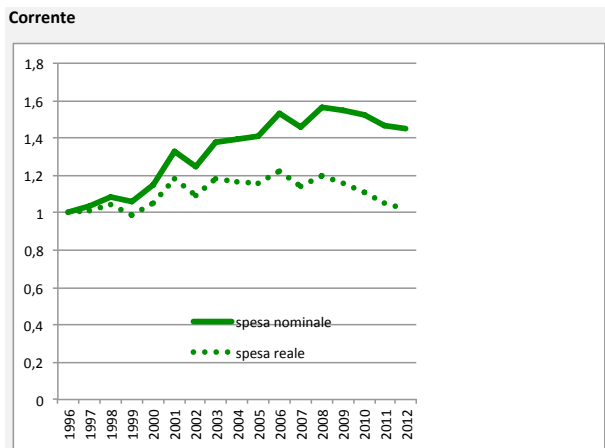
² “Il quadro normativo e politico continua a restare oscuro e non consente facili previsioni sul percorso futuro del processo di decentramento nel campo della scuola. [...] Stiamo assistendo a una sorta di federalismo per abbandono” (Bordignon M. e A. Fontana, 2010, “Federalismo e Istruzione. La scuola italiana nell’ambito del processo di decentramento istituzionale”).

³ Come allegato a questa RN si forniscono i dati in formato xls.

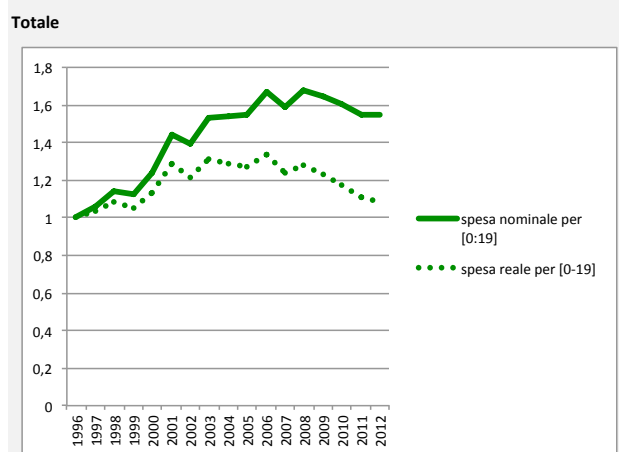
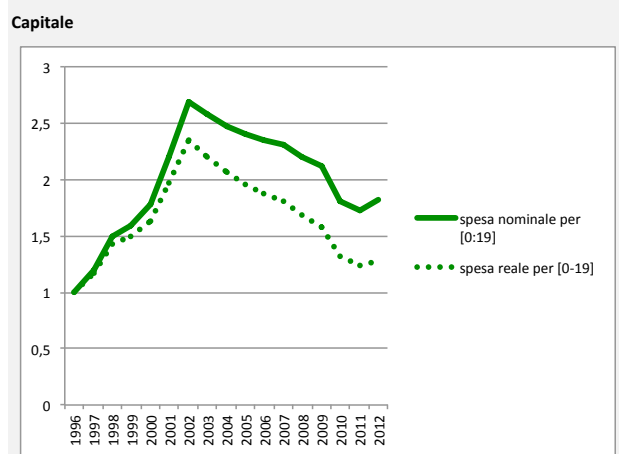
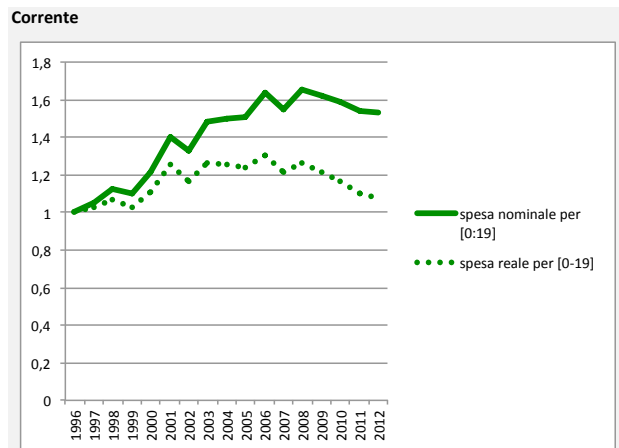
⁴ Anche qui una similitudine con la sanità, dove le risorse di parte corrente svolgono da sempre anche funzioni in conto capitale.

Grafico 1 – Andamenti della spesa a colpo d'occhio

Spesa assoluta (1996=1)



Spesa per residente di età 0-19 (1996=100)



Fonte: elaborazioni su dataset Dipartimento Politiche Sviluppo (Conti pubblici per funzioni)
I valori reali sono calcolati deflazionando con l'Ipc (Indice prezzi al consumo)

Il lato di destra del *Grafico 1* replica lo stesso tipo confronto in termini di spesa per residente di età 0-19 anni, la fascia di età a cui l'istruzione scolastica si rivolge (fatta di tutti i potenziali fruitori dell'istruzione pre universitaria). Anche qui si notano tre fatti stilizzati importanti:

- In termini reali, la spesa corrente 2012 appare meno appiattita sui livelli del 1996, ma essa segna solo un modesto +7,3% che su 17 anni significa +0,4% all'anno, da leggersi sempre considerando che il 1996 già risentiva delle scelte di *austerità* per l'ingresso nell'Euro;
- Sul fronte della spesa capitale, resta evidente la cesura rappresentata dal Patto Interno di Stabilità. La spesa scolastica in conto capitale è per una quota considerevole a carico di Province e Comuni e il Patto ha agito soprattutto sulla finanza decentrata;
- Letta in termini *pro-capite*, la correzione al ribasso impressa dalla riforma "Gelmini-Tremonti" appare ancor più evidente che in termini assoluti. Il Patto ha bloccato la crescita della spesa stabilizzandola, mentre dal 2008 inizia una vera e propria riduzione. Da questo punto di vista, sembra si possa dire che il Patto Interno ha agito soprattutto sul fronte capitale, mentre la "Gelmini-Tremonti" sul fronte corrente⁵.

Il *Grafico 2* ripropone, nella sua parte sinistra, gli stessi dati del *Grafico 1* ma visti in percentuale del Pil e con spaccato per macroaree (ogni incidenza considera, ovviamente, il Pil della relativa macroarea).

Nel Mezzogiorno la spesa corrente oscilla tra il 5,5 e il 6% del Pil lungo un *trend* che, nell'ultima parte dell'orizzonte temporale (dal 2008 in poi), diviene chiaramente decrescente. Nel 2012 il dato è pari al 5% del Pil. Un *trend* decrescente si rileva anche al Centro, che al 2012 si attesta al 3% del Pil, dopo il 3,6% del 1996. *Trend* in lieve crescita invece nel Nord, che dal 2,2% del 1996 passa al 2,5% del 2012, dopo aver toccato anche soglie leggermente superiori. Sul fronte corrente, mentre è evidente il generale obiettivo di perequazione territoriale (con incidenza nel Mezzogiorno quasi doppia rispetto a quella del Centro e del Nord), negli ultimi 15-20 anni il *trend* sembra aver favorito il Nord con correzioni di spesa nel Centro e soprattutto nel Mezzogiorno. In particolare, la correzione più forte per il Mezzogiorno corrisponde all'entrata in vigore della riforma "Gelmini-Tremonti" (cit.).

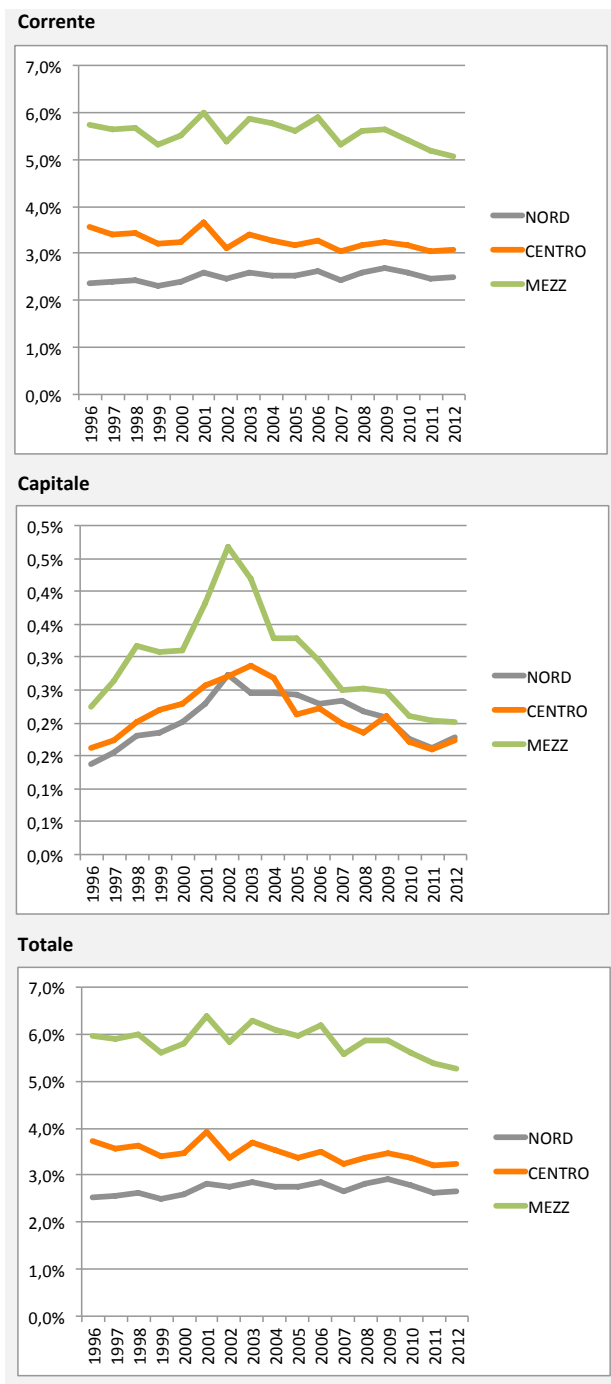
I dati della spesa in conto capitale mostrano altri dettagli interessanti. Tutte e tre le macroaree seguono un profilo temporale di spesa qualitativamente simile, crescente sino al 2002 (entrata in vigore del Patto Interno di Stabilità), poi decrescente sino al 2012, con un timido tentativo di recupero tra il 2011 e il 2012 per il Centro e per il Nord. Per il Mezzogiorno questo andamento assume toni molto più marcati che nelle altre due macroaree, presentandosi all'inizio come tentativo di perequazione infrastrutturale, per poi imboccare una repentina marcia indietro, con un vero e proprio crollo della spesa capitale tra il 2002 e il 2003. Nel 2012, dopo una ulteriore correzione al ribasso che coincide con la riforma "Gelmini-Tremonti", la spesa capitale del Mezzogiorno è inferiore, in termini di Pil, al dato del 1996. Per Centro e Nord il dato 2012 resta, invece, al di sopra di quello 1996.

Il riquadro della spesa totale (corrente e capitale) racchiude in sintesi le considerazioni sopra esposte. Si legge chiaramente un *trend* decrescente per il Mezzogiorno (dal 6% a poco più del 5% del Pil), a fronte di *trend* molto più stabilizzati per il Centro e soprattutto per il Nord.

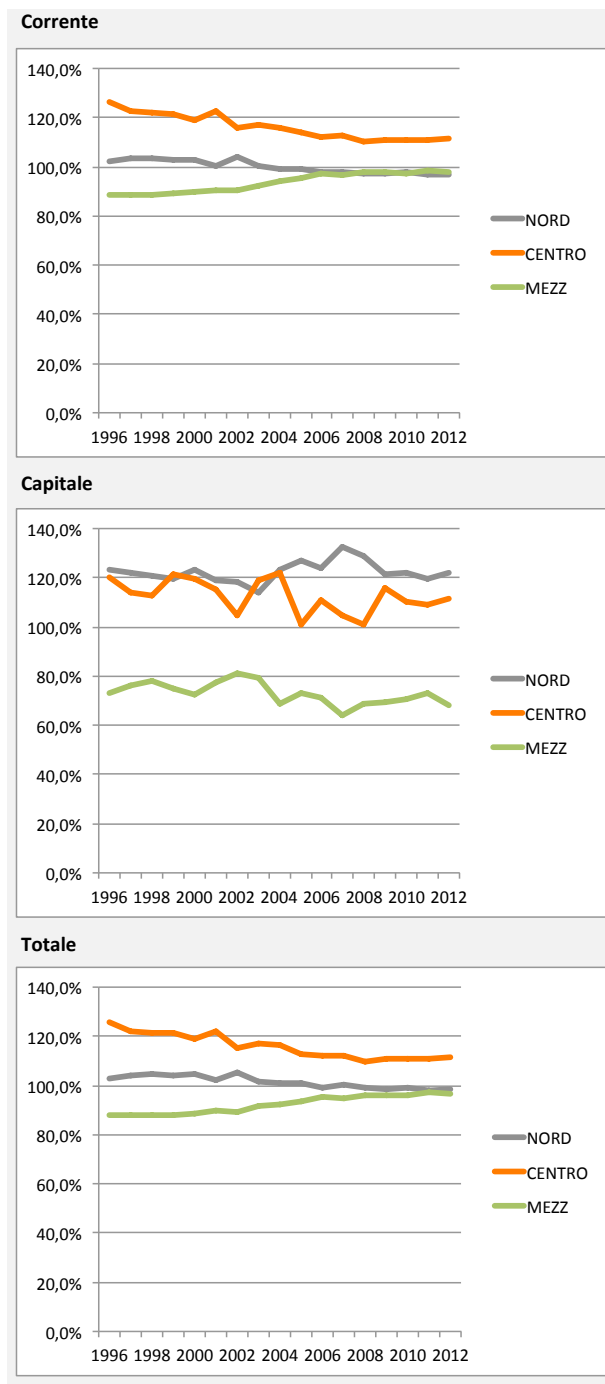
⁵ "[...] Il taglio lineare alla scuola contenuto nella Legge n. 133/2008 (art. 64) [...] è stato dell'ordine del 7-8% del budget annuale" (Cerini G., 2014, <http://www.edscuola.eu/wordpress/?p=34982>).

Grafico 2 – Andamenti della spesa a colpo d'occhio

Spesa % Pil



Spesa per residente di età 0-19 (Ita=100%)



Fonte: elaborazioni su dataset Dipartimento Politiche Sviluppo (Conti pubblici per funzioni) e Istat

Il lato di destra del *Grafico 2* replica lo stesso tipo di confronto in termini di spesa per residente di età 0-19 anni, la fascia di età a cui l'istruzione scolastica si rivolge. Nei tre riquadri è posto pari al 100% il valore nazionale (l'incidenza della spesa sul Pil a livello Paese).

Si notano tre fatti stilizzati importanti che confermano quanto già argomentato sui dati in percentuale del Pil:

- Se si guarda alla spesa corrente, il *pro-capite* del Centro resta sempre significativamente superiore al dato Italia e a quello di Nord e Mezzogiorno, passando da oltre il 120% del 1996 a circa il 118 del 2012. Il Nord appare sempre sufficientemente allineato al dato Italia. Il Mezzogiorno ha il *pro-capite* più basso, partendo dall'84% del 1996 per poi seguire una lenta convergenza al dato Italia. Per oltre un decennio (dal 1996 al 2007), il *pro-capite* del Mezzogiorno resta significativamente inferiore al dato Italia e molto inferiore rispetto a quello del Centro;
- Se si guarda alla spesa capitale, i *pro-capite* di Nord e Centro restano sempre al di sopra della media Italia. Il Nord, in particolare, fa segnare mediamente il 120%. Molto inferiore il dato del Mezzogiorno, che oscilla tra l'80 e il 60% lungo un *trend* in discesa;
- Il quadro totale (corrente e capitale) offre un colpo d'occhio immediato. Si riconosce una convergenza del *pro-capite* delle macroaree verso la media Italia. I punti di partenza sono, tuttavia, molto divaricati, con il Nord che già a inizio periodo si posiziona sulla media Italia, il Centro che parte da oltre il 120%, il Mezzogiorno che parte da circa l'84%. Ovviamente i diversi punti di partenza implicano, lungo il percorso di convergenza, la disponibilità di maggiori/minori risorse *pro-capite*: se ne avvantaggia il Centro e su scala minore anche per il Nord, mentre il Mezzogiorno arriva da un percorso storico di minori risorse sia sul fronte corrente che su quello capitale. Ovviamente, le maggiori/minori risorse *pro-capite* si riverberano sulla qualità dei servizi scolastici e sul livello delle dotazioni infrastrutturali.

La **Tavola 1** riporta i dati di spesa in Euro assoluti con spaccato regionale.

Sul fronte corrente, tra il 1996 e il 2012 il Mezzogiorno fa registrare i tassi di crescita più bassi (in media il 2% nominale annuo che recupera appena l'inflazione), seguito dal Centro (2,4%) e poi dal Nord (quasi il 4%). Mezzogiorno e Centro sono sotto il dato medio Italia (2,8%), il Nord nettamente al di sopra. La Regione in cui la spesa è cresciuta meno, al di sotto del tasso di inflazione medio annuo, è la Basilicata (1,2%); quella in cui è cresciuta di più (probabilmente anche grazie alla specialità del suo Statuto), la Provincia Autonoma di Bolzano (7,5%).

Sul fronte capitale, l'analisi dei tassi di crescita medi annui è meno significativa, alla luce del fatto che per sua natura questa voce di spesa è più erratica. Tuttavia, su un arco di tempo lungo e in combinazione con i valori puntuali anno per anno visionabili nella *Tavola 1*, il tasso medio annuo di variazione offre una percezione immediata del *trend*. Il quadro della spesa in conto capitale mostra la stessa ripartizione per macroaree ma con qualche variante. Nel Mezzogiorno la spesa cresce del 2,26% annuo, nel Centro del 4,56%, nel Nord del 6,28%, contro una media Italia del 4,56% (il Centro è allineato alla media Italia). Sotto questa tripartizione ci sono alcuni dati che meritano di essere evidenziati. In tre Regioni la spesa arretra: -2,3% annuo in Basilicata, -0,3% in Sicilia, -0,05% in Liguria. All'esatto opposto la Provincia Autonoma di Bolzano con un +18,25% (nel 1996 erano quasi 32 milioni di Euro, che poi dopo qualche anno superano i 120 e si mantengono su quest'ordine di grandezza). Variazioni positive importanti si registrano anche per Umbria (9,6%), Provincia Autonoma di Trento (9,5%), Friuli Venezia Giulia (7,7%), Lombardia (7,6%), Puglia (6,9%), Veneto (6,6%). Oltre l'Umbria, le altre due Regioni non settentrionali che fanno registrare tassi superiori alla media Italia sono il Lazio (4,7%) e la Campania (4,75).

Nel complesso, la *Tavola 1* consente di dire che tra il 1996 e il 2012 le risorse correnti sono cresciute meno al Mezzogiorno che al Centro-Nord, e una simile differenza di passo si ritrova, anche più evidente, sul fronte della spesa capitale.

Tavola 1 - Spaccato per Regioni, Spesa assoluta

	Spesa corrente (Euro/mln)					
	1996	2002	2007	2009	2012	% annuo
Basilicata	453,33	538,63	574,37	592,32	541,66	1,22%
Calabria	1.497,56	1.768,17	2.048,01	2.123,00	1.888,58	1,63%
Sardegna	1.175,98	1.366,22	1.570,71	1.581,98	1.496,44	1,70%
Lazio	3.863,48	4.153,97	4.854,82	5.169,68	4.983,22	1,81%
Molise	208,19	251,22	289,67	301,48	272,69	1,94%
Sicilia	3.382,80	4.096,27	4.879,73	5.017,11	4.431,66	1,94%
MEZZOGIORNO	13.828,61	16.793,34	19.636,59	20.333,34	18.434,35	2,08%
Campania	3.881,26	4.747,41	5.522,32	5.810,26	5.267,55	2,23%
CENTRO	7.482,61	8.642,17	10.140,41	10.746,39	10.336,28	2,38%
Umbria	565,84	669,97	787,46	838,97	788,84	2,46%
Puglia	2.421,32	3.034,99	3.585,67	3.685,99	3.387,20	2,49%
Liguria	826,38	1.007,35	1.118,33	1.215,43	1.167,59	2,58%
Abruzzo	808,17	990,43	1.166,12	1.221,19	1.148,58	2,63%
ITALIA	34.527,91	42.998,05	50.403,88	53.335,22	50.207,18	2,84%
Toscana	2.203,67	2.766,55	3.205,30	3.408,14	3.267,13	3,02%
Marche	849,63	1.051,67	1.292,83	1.329,60	1.297,09	3,29%
Pr. Aut. Trento	454,47	488,09	584,35	651,81	694,06	3,29%
Friuli Venezia Giulia	689,73	865,29	1.039,06	1.125,69	1.067,93	3,43%
Veneto	2.294,83	3.140,39	3.519,43	3.768,07	3.555,68	3,43%
Piemonte	2.145,10	2.843,99	3.338,59	3.606,23	3.419,42	3,71%
Emilia Romagna	2.213,94	2.814,41	3.347,89	3.608,34	3.566,43	3,82%
Valle d'Aosta	66,09	82,96	104,55	116,85	106,80	3,85%
NORD	13.216,69	17.562,54	20.626,88	22.255,49	21.436,54	3,89%
Lombardia	4.273,04	5.868,42	6.958,45	7.497,57	7.302,06	4,43%
Prov. Aut. Bolzano	253,10	451,64	616,23	665,49	556,59	7,49%

	Spesa corrente (Euro/mln)					
	1996	2002	2007	2009	2012	% annuo
Basilicata	36,41	34,31	32,14	28,64	22,84	-2,33%
Sicilia	119,14	300,97	144,72	157,11	113,97	-0,27%
Liguria	50,67	62,69	43,48	44,36	50,26	-0,05%
Sardegna	75,33	158,14	85,05	109,62	81,61	0,52%
Abruzzo	52,22	99,18	75,53	64,90	63,60	1,36%
Valle d'Aosta	4,49	18,11	8,20	11,94	5,93	2,01%
MEZZOGIORNO	542,83	1456,25	923,34	895,45	730,12	2,16%
Calabria	63,82	177,30	136,96	115,11	87,58	2,33%
Molise	11,23	20,00	15,05	25,57	15,82	2,55%
Emilia Romagna	128,41	317,49	297,19	241,74	192,28	3,11%
Marche	43,95	103,35	80,10	76,52	67,97	3,42%
Piemonte	106,15	245,23	269,15	222,28	174,67	4,03%
Toscana	123,86	247,76	216,39	239,48	207,17	4,20%
CENTRO	339,65	753,73	667,40	696,36	587,38	4,56%
ITALIA	1646,16	4141,94	3578,57	3312,46	2848,41	4,56%
Campania	124,14	458,45	293,28	252,16	217,40	4,70%
Lazio	158,32	361,11	320,17	324,37	277,90	4,72%
NORD	763,68	1931,95	1987,83	1720,66	1530,90	6,28%
Veneto	112,70	238,19	304,84	288,05	231,22	6,57%
Puglia	60,54	207,92	140,62	142,33	127,28	6,89%
Lombardia	212,58	733,75	699,78	522,69	470,39	7,58%
Friuli Venezia Giulia	45,50	96,09	98,42	101,48	101,50	7,69%
Pr. Aut. Trento	71,25	93,19	114,91	134,61	179,50	9,49%
Umbria	13,53	41,50	50,75	55,99	34,35	9,62%
Prov. Aut. Bolzano	31,92	127,21	151,86	153,51	125,16	18,25%

Fonte: elaborazioni su dataset Dipartimento Politiche Sviluppo (Conti pubblici per funzioni)

Per depurare il confronto precedente dalla componente demografica, la **Tavola 2** presenta i dati in termini di Euro per cittadino residente di età 0-19 anni.

Sul fronte corrente, si nota come a una spesa *pro-capite* iniziale più bassa si accompagni un tasso di crescita medio annuo più alto. Si riconosce pertanto un intento perequativo tra territori, confermato dal fatto che nel 2012 il dato del Mezzogiorno si allinea a quello del Nord. Significativamente più alta, invece, la spesa *pro-capite* del Centro: circa 600 Euro in più per alunno, con una forchetta che però appare in contrazione rispetto al 1996. Sotto questi confronti tra macroaree resta ampia la dispersione interregionale, che va dai circa 6.500 Euro della Provincia Autonoma di Trento ai circa 3.900 del Veneto (2.600 Euro di differenza per alunno). E se gli Statuti speciali possono non esser termine di confronto adatto per le realtà ordinarie, il dato del Veneto può esser confrontato con i quasi 5.300 Euro della Toscana. Uno scarto *pro-capite* ampio che deve essere maggiormente investigato.

Sul fronte degli investimenti, la **Tavola 2** individua tre *outlier* con spesa molto al di sopra della media Italia: Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano e, sia pure in misura minore, Friuli Venezia Giulia. Tre realtà a Statuto speciale che tra il 1996 e il 2012 hanno anche sperimentato i tassi di crescita medi annui più intensi. Tutte le altre Regioni si collocano su valori e dinamiche nettamente inferiori, rispondenti anche in questo caso alla tripartizione che vede il Mezzogiorno con valori di spesa più bassi (174 Euro per alunno al 2012, erano 101 nel 1996), il Centro in posizione intermedia (285 Euro, erano 168 nel 1996), il Nord in testa (310 Euro, erano 172 nel 1996). Due Regioni, Basilicata e Liguria, fanno registrare l'andamento più piatto tra il 1996 e il 2012 (addirittura in arretramento se si confrontano i due dati puntuali del 1996 e il 2012).

Nel complesso, la **Tavola 2** suggerisce che anche in termini *pro-capite* (per alunno potenziale) le risorse dedicate al Mezzogiorno restano inferiori al dato medio Italia, anche se si può riconoscere un percorso di convergenza che si va concretizzando negli ultimi anni. Più rilievo, sul piano di *policy*, andrebbe forse dato alle conseguenze che un sottofinanziamento prolungato può avere causato sugli equilibri del sistema scolastico, sia sul fronte delle esigenze correnti che su quello della dotazione infrastrutturale. Una corretta raffigurazione dello *status quo* è punto di partenza indispensabile per favorire il passaggio dal finanziamento a spesa storica a quello basato sui fabbisogni efficienti/*standard*. Questa esigenza (l'inizializzazione del processo) è stata sottovalutata durante la fase di progettazione federalista per il finanziamento della sanità, non si deve commettere lo stesso errore per il sistema scolastico⁶.

La **Tavola 3** passa in rassegna le incidenze della spesa sul Pil tra il 1996 e il 2012. Anche da questo punto di vista, i dati di spesa corrente testimoniano di un generale obiettivo di perequazione territoriale. Nel 2012 l'incidenza più bassa è della Lombardia (2,2%, era poco più di 2 nel 1996), mentre quella più alta della Calabria (5,6%, era quasi il 7% nel 1996). Osservando l'andamento nel tempo dello spaccato regionale, si nota tuttavia una lenta tendenza alla convergenza delle incidenze sul Pil. In quasi tutte le Regioni del Nord l'incidenza resta stabile; in tutte le Regioni del Mezzogiorno l'incidenza invece arretra con variazioni medie annue 1996-2012 comprese tra 0,02 e 0,08 p.p.; il Centro si colloca in una posizione intermedia. Fa eccezione il Lazio che sperimenta riduzioni di incidenza accomunabili a quelle del Mezzogiorno. Questa informazione complementa quanto già osservato al **Grafico 2**. Difficile dire, solo sulla base di questi dati e senza aver reso operativi gli *standard* di fabbisogno⁷, se il riequilibrio stia tentando di stimolare guadagni di efficienza o sia solo conseguenza di strette di bilancio. Quello che si può forse affermare è che mentre per la sanità l'applicazione ai residenti regionali della spesa *pro-capite* per fasce di età delle Regioni *benchmark* fa emergere casi di devianza anche acuta nel Mezzogiorno (Lazio, Campania, Puglia⁸), così non è per la scuola, dove in termini di risorse per utente il Mezzogiorno fa registrare stacchi negativi (minori spese) rispetto al Centro-Nord (cfr. **Tavola 2**).

⁶ Per il sistema scolastico, le ipotesi di *standardizzazione* hanno riguardato essenzialmente il numero dei maestri/docenti. Le diverse condizioni di partenza non sono state esplicitamente considerate e con loro è stata sottovalutata anche l'importanza del disegno della fase di transizione. Per una analisi delle problematiche di stima dei fabbisogni *standard*, cfr. Biagi F. e A. Fontana, 2009, "Fabbisogni standard per l'Istruzione: Problematiche e Stime".

⁷ Come in sanità (altro aspetto di similitudine tra i due comparti), il percorso di *standardizzazione* dei fabbisogni è rimasto incompiuto, a dispetto dei lunghi anni di gestazione.

⁸ Si vedano, per esempio, le varie edizioni del Progetto "Benchmarking tra Ssr", liberamente disponibili su www.reforming.it.

Tavola 2 - Spaccato per Regioni, Spesa per residente di 0-19 anni

Spesa corrente (Euro per residente 0-19 anni)						
	1996	2002	2007	2009	2012	% annuo
Emilia Romagna	3.636,05	4.536,12	4.847,72	4.942,61	4.694,18	1,82%
Lazio	3.733,34	4.305,49	4.939,23	5.116,17	4.903,58	1,96%
Umbria	3.879,25	4.807,66	5.416,35	5.570,68	5.154,15	2,05%
CENTRO	3.691,79	4.510,96	5.119,10	5.259,99	5.007,06	2,23%
Liguria	3.516,28	4.511,75	4.746,91	5.034,25	4.796,55	2,28%
Pr. Aut. Trento	4.724,33	4.974,70	5.645,80	6.145,75	6.481,00	2,32%
Toscana	3.814,28	4.984,51	5.465,13	5.607,90	5.271,77	2,39%
Veneto	2.763,94	3.841,30	4.029,62	4.166,55	3.894,29	2,56%
Valle d'Aosta	3.266,02	4.057,78	4.766,32	5.148,67	4.604,39	2,56%
Friuli Venezia Giulia	3.671,75	4.745,28	5.372,61	5.609,91	5.259,07	2,70%
NORD	2.983,26	4.038,87	4.440,47	4.621,42	4.354,41	2,87%
Marche	3.166,00	4.098,14	4.858,47	4.848,29	4.711,36	3,05%
ITALIA	2.927,17	3.892,17	4.542,30	4.747,56	4.492,64	3,34%
Piemonte	2.976,45	4.137,30	4.674,89	4.886,77	4.568,80	3,34%
Lombardia	2.618,82	3.673,80	4.079,75	4.253,10	4.024,90	3,36%
Abruzzo	3.042,92	4.047,00	4.935,45	5.139,40	4.951,81	3,92%
Sicilia	2.609,93	3.499,93	4.426,90	4.643,34	4.290,62	4,02%
Basilicata	3.034,40	4.110,76	4.865,60	5.188,04	5.035,87	4,12%
Campania	2.465,39	3.271,80	4.032,57	4.338,02	4.111,02	4,17%
MEZZOGIORNO	2.590,32	3.510,96	4.392,52	4.647,11	4.401,56	4,37%
Molise	2.901,53	3.917,59	4.923,68	5.255,61	4.981,98	4,48%
Calabria	2.764,77	3.758,74	4.851,64	5.194,13	4.883,83	4,79%
Sardegna	3.063,23	4.234,03	5.346,75	5.514,21	5.434,23	4,84%
Puglia	2.293,24	3.267,84	4.122,89	4.332,23	4.142,72	5,04%
Prov. Aut. Bolzano	2.544,62	4.451,85	5.758,11	6.068,51	5.026,61	6,10%

Spesa capitale (Euro per residente 0-19 anni)						
	1996	2002	2007	2009	2012	% annuo
Basilicata	243,71	261,83	272,28	250,85	212,37	-0,80%
Liguria	215,60	280,76	184,56	183,75	206,48	-0,26%
Valle d'Aosta	221,69	886,01	373,79	526,16	255,59	0,96%
Emilia Romagna	210,90	511,72	430,33	331,12	253,08	1,25%
Sicilia	91,92	257,15	131,29	145,40	110,35	1,25%
Abruzzo	196,63	405,25	319,66	273,15	274,21	2,47%
Marche	163,76	402,75	301,01	279,01	246,88	3,17%
Sardegna	196,22	490,09	289,50	382,10	296,37	3,19%
Toscana	214,38	446,40	368,95	394,05	334,29	3,50%
Piemonte	147,29	356,75	376,89	301,21	233,38	3,65%
CENTRO	167,58	393,42	336,92	340,84	284,54	4,36%
MEZZOGIORNO	101,68	304,46	206,54	204,65	174,33	4,47%
Lazio	152,98	374,29	325,73	321,01	273,45	4,92%
NORD	172,38	444,29	427,93	357,30	310,97	5,03%
ITALIA	139,56	374,93	322,49	294,85	254,88	5,16%
Molise	156,58	311,82	255,75	445,80	289,08	5,29%
Veneto	135,74	291,35	349,03	318,51	253,24	5,41%
Calabria	117,81	376,90	324,45	281,63	226,49	5,77%
Lombardia	130,28	459,35	410,28	296,50	259,28	6,19%
Friuli Venezia Giulia	242,19	526,96	508,92	505,73	499,86	6,65%
Campania	78,85	315,95	214,16	188,27	169,67	7,20%
Pr. Aut. Trento	740,70	949,76	1110,17	1269,20	1676,12	7,89%
Umbria	92,74	297,78	349,04	371,76	224,42	8,87%
Puglia	57,34	223,87	161,69	167,28	155,67	10,72%
Prov. Aut. Bolzano	320,96	1253,97	1419,00	1399,83	1130,37	15,76%

Fonte: elaborazioni su dataset Dipartimento Politiche Sviluppo (Conti pubblici per funzioni) e Istat (demografia)

Tavola 3 - Spaccato per Regioni, Incidenza sul Pil

Spesa corrente (% Pil)						
	1996	2002	2007	2009	2012	% annuo
Calabria	6,93%	6,32%	6,13%	6,40%	5,67%	-0,08%
Basilicata	6,29%	5,85%	5,32%	5,64%	5,15%	-0,07%
Sardegna	5,59%	5,05%	4,81%	4,86%	4,53%	-0,07%
Lazio	3,71%	3,01%	2,90%	3,11%	2,94%	-0,05%
Campania	6,22%	5,65%	5,60%	6,04%	5,52%	-0,04%
Sicilia	5,90%	5,64%	5,64%	5,93%	5,22%	-0,04%
MEZZOGIORNO	5,73%	5,38%	5,33%	5,63%	5,07%	-0,04%
CENTRO	3,55%	3,11%	3,03%	3,25%	3,07%	-0,03%
Molise	4,72%	4,48%	4,30%	4,69%	4,27%	-0,03%
Abruzzo	4,14%	4,03%	4,07%	4,31%	3,82%	-0,02%
Umbria	3,99%	3,67%	3,59%	4,00%	3,72%	-0,02%
Puglia	5,07%	4,97%	5,04%	5,33%	4,82%	-0,02%
Toscana	3,31%	3,17%	3,10%	3,32%	3,09%	-0,01%
ITALIA	3,42%	3,30%	3,24%	3,51%	3,20%	-0,01%
Liguria	2,85%	2,72%	2,52%	2,80%	2,65%	-0,01%
Pr. Aut. Trento	4,43%	3,68%	3,72%	4,15%	4,27%	-0,01%
Marche	3,27%	3,04%	3,11%	3,29%	3,23%	0,00%
Veneto	2,44%	2,61%	2,39%	2,66%	2,43%	0,00%
Emilia Romagna	2,51%	2,46%	2,40%	2,68%	2,53%	0,00%
Friuli Venezia Giulia	2,92%	2,81%	2,85%	3,26%	2,97%	0,00%
NORD	2,38%	2,47%	2,43%	2,69%	2,48%	0,01%
Valle d'Aosta	2,25%	2,34%	2,41%	2,75%	2,40%	0,01%
Lombardia	2,03%	2,18%	2,19%	2,38%	2,20%	0,01%
Piemonte	2,52%	2,64%	2,63%	3,02%	2,74%	0,01%
Prov. Aut. Bolzano	2,19%	3,21%	3,56%	3,75%	2,90%	0,04%

Spesa capitale (% Pil)						
	1996	2002	2007	2009	2012	% annuo
Basilicata	0,505%	0,37%	0,30%	0,27%	0,22%	-0,018%
Sardegna	0,358%	0,58%	0,26%	0,34%	0,25%	-0,007%
Sicilia	0,208%	0,41%	0,17%	0,19%	0,13%	-0,005%
Liguria	0,175%	0,17%	0,10%	0,10%	0,11%	-0,004%
Abruzzo	0,268%	0,40%	0,26%	0,23%	0,21%	-0,004%
Calabria	0,295%	0,63%	0,41%	0,35%	0,26%	-0,002%
MEZZOGIORNO	0,225%	0,47%	0,25%	0,25%	0,20%	-0,002%
Valle d'Aosta	0,153%	0,51%	0,19%	0,28%	0,13%	-0,001%
Emilia Romagna	0,146%	0,28%	0,21%	0,18%	0,14%	-0,001%
Molise	0,255%	0,36%	0,22%	0,40%	0,25%	0,000%
Marche	0,169%	0,30%	0,19%	0,19%	0,17%	0,000%
Toscana	0,186%	0,28%	0,21%	0,23%	0,20%	0,001%
Lazio	0,152%	0,26%	0,19%	0,20%	0,16%	0,001%
CENTRO	0,161%	0,27%	0,20%	0,21%	0,17%	0,001%
Piemonte	0,125%	0,23%	0,21%	0,19%	0,14%	0,001%
ITALIA	0,163%	0,32%	0,23%	0,22%	0,18%	0,001%
Campania	0,199%	0,55%	0,30%	0,26%	0,23%	0,002%
Veneto	0,120%	0,20%	0,21%	0,20%	0,16%	0,002%
NORD	0,137%	0,27%	0,23%	0,21%	0,18%	0,002%
Lombardia	0,101%	0,27%	0,22%	0,17%	0,14%	0,003%
Puglia	0,127%	0,34%	0,20%	0,21%	0,18%	0,003%
Umbria	0,095%	0,23%	0,23%	0,27%	0,16%	0,004%
Friuli Venezia Giulia	0,192%	0,31%	0,27%	0,29%	0,28%	0,006%
Prov. Aut. Bolzano	0,276%	0,90%	0,88%	0,87%	0,65%	0,024%
Pr. Aut. Trento	0,695%	0,70%	0,73%	0,86%	1,11%	0,026%

Fonte: elaborazioni su dataset Dipartimento Politiche Sviluppo (Conti pubblici per funzioni) e Istat (Conti economici territoriali)

Un quadro, dunque, difficile da tradurre in *agenda di policy*. Tanto più se si guarda al lato della spesa capitale in percentuale del Pil, che ripropone lo stesso dilemma. Se si escludono le due Province Autonome di Bolzano e Trento, l'incidenza resta leggermente superiore nelle Regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord, ma si riconosce anche una tendenza al riassorbimento delle differenze. Tranne che in Puglia e in Molise, in tutte le altre Regioni del Mezzogiorno l'incidenza sul Pil è in diminuzione, mentre è stabile o addirittura in rafforzamento nel Centro-Nord. Il riequilibrio dell'incidenza sul Pil è guidato da una *ratio*? Il cambiamento tenta di recuperare margini di efficienza e stimolare la riorganizzazione, o dà *tout court* seguito a esigenze di contenimento della spesa a livello aggregato?

L'ultima **Tavola 4** tenta di approntare una prima risposta, collegando le risorse complessive (correnti e capitali) impiegate a livello regionale con una misura di *outcome* del processo formativo.

Come *proxy* di *outcome* si adottano i risultati dei test Pisa. Sono ben note debolezze metodologiche e anche criticità interpretative del Pisa: impostazione anglosassone che non coglie né la "filosofia" educativa né i tempi di maturazione degli alunni degli altri sistemi-scuola; orientamento eccessivo alla risposta "secca" e intuitiva, a discapito della elaborazione e dell'approfondimento critico; semplicismo nelle modalità di svolgimento, che prestano il fianco a effetti distorsivi (ad esempio si studia per superare il *test* e non per costruire vere e proprie basi cognitive). Tuttavia, ad oggi è l'indicatore sintetico più facilmente accessibile con copertura territoriale, e soprattutto quello che in futuro dovrebbe essere utilizzato per orientare le *policy guidelines* europee e valutarne i risultati. È utile capire come si inserisca nel contesto Italia e quali differenze faccia emergere tra territori, per poter poi proporre modifiche alla metodologia e ai criteri di interpretazione dei risultati.

In questa prospettiva, la **Tavola 4** propone un confronto interregionale tra gli sforzi di generazione di un punto di Pisa per alunno. Le elaborazioni utilizzano dati Dipartimento politiche di sviluppo, Istat e Invalsi⁹. In particolare si considerano i *test* Pisa per le conoscenze di Italiano e di Matematica, di modo da combinare branca umanistica e branca scientifica.

Un punto di Pisa (media di Italiano e Matematica) costa circa 50 Euro per alunno nell'aggregato Paese. Centro e Nord condividono grossomodo lo stesso sforzo economico, 48 Euro il Nord e 50,4 il Centro. Nel Mezzogiorno lo sforzo richiesto è superiore e pari a oltre 51,7 Euro. Sotto la tripartizione per macroaree si evince una ampia differenziazione interregionale, che va dai 71 Euro della Provincia Autonoma di Trento ai 36,9 del Veneto. Molise (52,4), Basilicata (54,4), Calabria (57) e Sardegna (61) mostrano valori superiori alla media del Mezzogiorno. Sicilia (47,8), Campania (47) e Puglia (43,2) hanno invece valori inferiori alla media del Nord. Tranne le due Province Autonome, tutte le altre Regioni del Nord mostrano valori al di sotto della media Italia, con scarti percentuali anche significativi.

Lo sforzo di generazione del punto Pisa combina: i dati di spesa descritti in precedenza, i risultati dei *test* Pisa che superiori al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, il numero di alunni potenziali (residenti regionali di età 0-19 anni). Anche se i risultati Pisa si riferiscono agli alunni che hanno effettivamente sostenuto il *test*, qui si adotta l'esito medio del Pisa come riferibile al sistema scolastico regionale in generale (il Pisa ottenibile da chi frequenta il sistema scolastico di quella Regione). Fare riferimento agli alunni potenziali ha il vantaggio di commisurare le risorse impegnate all'obiettivo di estendere il più possibile la formazione scolastica, coinvolgendo tutti i residenti di età 0-19 e minimizzando o ponendo pronto rimedio ai casi di possibile abbandono. La futura società della conoscenza e dell'innovazione va costruita dalle fondamenta.

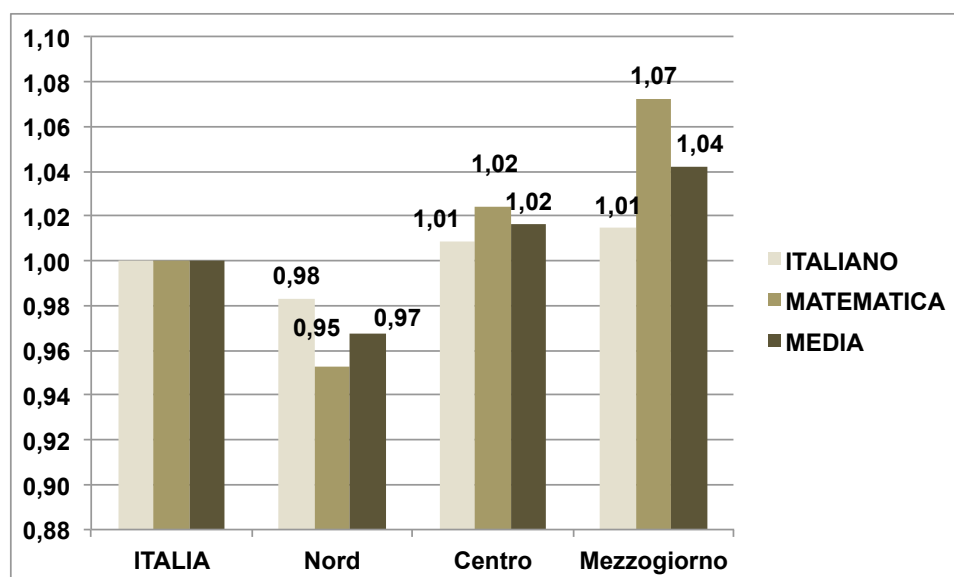
Nel 2012, nel Mezzogiorno produrre un punto di Pisa costa il 4% in più che nella media Italia. Nel Centro il 2% in più. Nel Nord il 3% in meno. Sono scarti ampi? Rientrano in un intervallo di *performance* accettabile? Su queste differenze (che nel passaggio dal micro al macro generano controvalori non trascurabili) incidono non solo i *gap* interregionali di efficienza e di capacità di *governance* ma anche le variabili di contesto e, tra queste, le condizioni di partenza e la serie storica delle risorse dedicate alle esigenze correnti e a quelle in conto capitale. La scomposizione dei nessi causali non è banale.

⁹ Il *test* PISA è condotto in Italia dall'Invalsi. I dati Pisa sono quelli del "Rapporto nazionale 2012" (pag. 230).

Tavola 4 - Spesa e Risultati Pisa

Sforzo di generazione di un punto di Pisa (Euro)

				ITALIANO	MATEMATICA	MEDIA
	ITALIANO	MATEMATICA	MEDIA	pro-capite e per punto	pro-capite e per punto	pro-capite e per punto
Veneto	109	116	112,5	38,05	35,75	36,87
Lombardia	107	116	111,5	40,04	36,93	38,42
Puglia	99	100	99,5	43,42	42,98	43,20
Piemonte	107	112	109,5	44,88	42,88	43,86
Emilia Romagna	108	114	111	45,81	43,40	44,57
Valle d'Aosta	111	106	108,5	43,78	45,85	44,79
Marche	107	108	107,5	46,34	45,91	46,12
Liguria	108	108	108	46,32	46,32	46,32
Campania	92	90	91	46,53	47,56	47,04
Sicilia	94	90	92	46,82	48,90	47,84
NORD	109,33	112,89	111,11	48,80	47,30	48,02
ITALIA	104,33	103,71	104,02	49,64	50,24	49,90
CENTRO	105,50	104,00	104,75	50,06	50,83	50,44
Friuli Venezia Giulia	111	115	113	51,88	50,08	50,96
Umbria	107	104	105,5	50,27	51,72	50,98
Abruzzo	104	101	102,5	50,25	51,74	50,99
Lazio	103	100	101,5	50,26	51,77	51,01
MEZZOGIORNO	98,13	93,25	95,69	50,37	53,24	51,74
Molise	103	98	100,5	51,18	53,79	52,45
Toscana	105	104	104,5	53,39	53,90	53,65
Basilicata	100	93	96,5	52,48	56,43	54,39
Prov. Aut. Bolzano	112	110	111	54,97	55,97	55,47
Calabria	93	86	89,5	54,95	59,42	57,10
Sardegna	100	88	94	57,31	65,12	60,96
Pr. Aut. Trento	111	119	115	73,49	68,55	70,93



Fonte: elaborazioni su dataset Dipartimento Politiche Sviluppo (Conti pubblici per funzioni), Istat e Invalsi (2012)

Per fare buona la scuola servono risorse. Questo è il messaggio più importante che emerge dalla carrellata di dati qui ripercorsa. In termini reali, le risorse dedicate al sistema-scuola sono di fatto ferme al 1996, dopo due correzioni che hanno rallentato e poi ridotto la spesa in corrispondenza dell'entrata in vigore del Patto Interno (2001) e della riforma "Gelmini-Tremonti" (2008).

L'analisi per alunno potenziale fa emergere importanti differenze tra territori, con il Mezzogiorno che assorbe meno risorse del Centro-Nord sia sul fronte corrente che su quello capitale. In termini di incidenza sul Pil si riconosce nei dati il generale obiettivo di perequazione territoriale (valori più alti a Mezzogiorno e minori al Centro-Nord), ma i *trend* dal 1996 al 2012 mostrano anche un affievolimento di questo obiettivo. In particolare, il 2001, anno di avvio del Patto Interno, corrisponde a una repentina caduta della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno.

Si ha davanti un quadro economico-finanziario complesso e sul quale l'"euforia" federalista degli anni Duemila non è riuscita a fare chiarezza fissando punti di riferimenti affidabili per valutare fabbisogni e livello di efficienza. Né più né meno quello che negli stessi anni è accaduto nel comparto della sanità.

Nel Mezzogiorno gli *outcome* del sistema scolastico, misurati dal *test* Pisa, sono inferiori a quelli del Centro-Nord: il 95,7 del Mezzogiorno si confronta con il 104,7 del Centro, il 111,1 del Nord e una media Italia poco superiore al 104. Lo stacco diviene ancor più ampio se si guarda ai punteggi specifici del *test* in Matematica (cfr. *Tavola 4*). Sono *gap* significativi che segnano una rottura (nell'accezione con cui il termine è usato per le variabili territoriali) tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. Trarre conclusioni immediate su inefficienza e inadeguatezza del sistema scolastico del Mezzogiorno resta tuttavia un errore. Le *performance* vanno lette in controtuce alle risorse correnti e capitali affluite ai sistemi scolastici regionali dal 1996 a oggi. Per questa stessa ragione è difficile imputare a sola inefficienza anche gli scarti interregionali tra i costi di generazione di un punto di Pisa per alunno. Finanziamenti inadeguati, protratti per periodi lunghi, possono incidere sui rendimenti della funzione di produzione del sistema scolastico.

Dopo il 2012, il Governo "Letta" ha dedicato risorse fresche per la scuola. Il cosiddetto decreto del "Fare" (Legge del 9 Agosto 2013, n. 98¹⁰) ha stanziato 100 milioni di Euro l'anno per il triennio 2013-2015 per l'edilizia scolastica, con risorse individuate nel bilancio dall'Inail. Altri 150 milioni sono stati previsti a carico del bilancio dello Stato per un totale di 450 milioni finalizzati all'edilizia scolastica. Successivamente è sopraggiunto il decreto "Scuola" (convertito con la Legge 128 dell'8 Novembre 2013¹¹) che, sempre sul fronte dell'edilizia, ha previsto la possibilità che gli Enti Locali accedano a mutui agevolati presso la Banca Europea degli Investimenti e la Cassa Depositi e Prestiti (articolo 10). Il decreto "Scuola" ha stanziato risorse anche per altre finalità, dal sostegno economico per il diritto allo studio, alla tutela della salute nelle scuole, all'apertura pomeridiana degli istituti scolastici per contrastare l'abbandono, alla diffusione del *wireless*¹². Nel complesso, se gli interventi del Governo "Letta" nel 2013 segnano una inversione di tendenza nel finanziamento della scuola, si deve però sottolineare come le nuove risorse restino lontane dal compensare la contrazione avvenuta tra il 2008 e il 2012: circa 4 miliardi di Euro in meno sul fronte corrente, circa 500 milioni in meno sul fronte capitale (cfr. la base dati in formato .xls allegata al RN).

¹⁰ Cfr. http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/normativa/Documents/2013/20130809_L_98.pdf.

¹¹ Cfr. <http://www.lexitalia.it/leggi/2013-128.htm>.

¹² Una tavola sinottica degli interventi è disponibile sul sito istituzionale del Governo: <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=72782>.

Nel documento programmatico “La Buona Scuola” il Governo “Renzi” si propone di continuare il percorso avviato con il decreto “Scuola” del 2013¹³. Vi si legge: “*Ridare centralità alla missione formativa della scuola merita, prima di tutto, risorse pubbliche più ingenti e più certe. Ossia: dobbiamo invertire la tendenza degli ultimi anni, nel corso dei quali l’attenzione per ciò che si insegna e si impara a scuola – la cosiddetta “offerta formativa” – non è cresciuta ed è addirittura andata diminuendo drasticamente. Basta guardare a cosa è successo al Fondo per il Miglioramento dell’Offerta Formativa (Mof) e ai finanziamenti erogati sulla base della Legge 440 del 1997*”. Inoltre: “*Il Pof Istruzione è il programma nazionale che utilizza risorse europee per qualificare e innovare il sistema di istruzione pubblico. Ha una dotazione di circa 3 miliardi impegnata per i prossimi sette anni. Seppure sia destinato ad un ventaglio molto ampio di attività, almeno 800 milioni saranno utilizzabili per il settennio 2014–2020 per attività didattiche aggiuntive o comunque integrative rispetto a quelle già previste dai percorsi curricolari*”. Si punta, inoltre, a stimolare la partecipazione delle risorse private al finanziamento della scuola pubblica, tramite quattro strumenti: *School Bonus, School Guarantee, Crowdfunding, Social Impact Bonds*¹⁴. Nell’immediato il Governo si è anche impegnato all’assunzione degli insegnanti precari, 150 mila unità che portano all’attenzione nel contempo il problema del reperimento di risorse su basi strutturali e lo snodo della valutazione individuale. La Legge di Stabilità per il 2015 ha cominciato a stanziare risorse con la creazione del “Fondo per la Buona Scuola”: 1 miliardo di Euro per il 2015 e 3 miliardi dal 2016 in poi, con destinazione prioritaria alla stabilizzazione degli insegnanti precari. Altri interventi di spesa introdotti con la Legge di Stabilità riguardano le supplenze brevi, l’Invalsi, l’Afam, la digitalizzazione delle segreterie, le scuole private parificate.

In conclusione, se si guarda assieme agli interventi degli ultimi due anni (decreto “Scuola” del 2013 e Legge di Stabilità per il 2015 nella parte riguardante la scuola), il problema del sottofinanziamento del sistema scolastico sembra colto e viene avviato un percorso di consolidamento delle risorse. A questo percorso deve essere data continuità negli anni, non solo per adeguare le risorse nell’aggregato nazionale, ma anche per valutare la loro migliore distribuzione sul territorio.

Ncs

www.reforming.it
e-mail: nicola.salerno@tin.it
twitter: [nicolacsalerno](https://twitter.com/nicolacsalerno)
+39 347 - 90.23.927

¹³ La presentazione de “La Buona Scuola”: <http://passodopopasso.italia.it/video/la-buona-scuola>.

¹⁴ Cfr. il capitolo sulle risorse: https://labuonascuola.gov.it/documenti/lbs_CAP6.pdf?v=d0f805a.