

SCUOLA E UNIVERSITÀ[▲]

- L'Italia ha una spesa per istruzione tra le più basse tra i paesi UE. Questo è particolarmente vero a livello di istruzione terziaria.
- Le politiche degli ultimi anni hanno mirato principalmente a stabilizzare i docenti precari della scuola.
- Le politiche future dovrebbero mirare ad ampliare il periodo di permanenza nel sistema scolastico, aumentando sia il tasso di partecipazione agli asili nido, sia i tassi di accesso all'istruzione post-secondaria. Oltre a ciò, dovrebbero puntare a ridurre il *gap* nelle competenze tra le diverse aree del paese.

1. Introduzione

L'istruzione è un fattore di crescita economica, coesione sociale e realizzazione personale, oltre a una delle componenti fondamentali della spesa pubblica. In Italia le risorse dedicate all'istruzione hanno subito una forte contrazione nel periodo successivo al 2008 (tra le più alte tra i paesi dell'OECD) e solo a partire dal 2015 questa tendenza è stata invertita. Contemporaneamente la scuola e l'università sono state oggetto di vari interventi legislativi che, pur non sovvertendo radicalmente il sistema, hanno inciso significativamente sulla sua organizzazione e sul suo finanziamento.

2. Il sistema formativo italiano

[▲] Si riprendono in questo capitolo elementi contenuti nel capitolo "L'istruzione pubblica alla luce delle recenti riforme" in G.Arachi e M.Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana - Rapporto 2017*, Mulino 2017.

La scuola italiana raggiunge performance soddisfacenti in alcune aree (partecipazione prescolare, acquisizione di competenze), ma sono varie le criticità (abbandono scolastico, bassa frequenza nell'istruzione terziaria, occupabilità dei laureati, apprendimento permanente degli adulti). In più c'è un ampio divario territoriale nella qualità del sistema.

2.1 La scuola pre-primaria

La formazione è un processo cumulativo, per cui intervenire precocemente migliora l'apprendimento in tutti gli stadi successivi. In più la frequentazione degli asili nido riduce l'influsso dell'ambiente familiare sulle performance scolastiche.

I bimbi italiani sotto i tre anni frequentano poco gli asili nido, con forti differenze di copertura territoriale, coerente con i divari territoriali dei tassi di attività femminili. I tassi di partecipazione sono decisamente più elevati nella scuola dell'infanzia, avvicinandosi al 95%, di cui il 37% in strutture private o convenzionate, spesso ad ispirazione religiosa.

La legge n. 107/2015 prevede la creazione di un Sistema integrato di educazione e d'istruzione dalla nascita fino ai sei anni, con l'obiettivo ambizioso di portare i tassi di partecipazione al 33% della popolazione in età 0-3 anni. L'importo stanziato (239 milioni di euro all'anno) sembra però per molti versi insufficiente, ancor più alla luce dell'obiettivo parallelo di elevare la qualità dell'offerta (dal 2019 i nuovi docenti dovranno essere laureati).

2.2 La scuola primaria e secondaria del primo ciclo

Secondo le indagini internazionali PIRLS e TIMMS¹, gli studenti della scuola primaria in Italia ottengono risultati soddisfacenti. Nell'indagine PIRLS 2011 sulle competenze di lettura, l'Italia si colloca nella parte alta della classifica con un punteggio medio pari a 541 (tab. 1 – punteggio medio internazionale pari a 500), simile a quelli registrati da Svezia, Germania e Paesi Bassi. In una posizione più bassa, si colloca il risultato italiano (508) nell'indagine TIMMS 2011 sulle competenze matematiche al 4° anno, mentre al termine della scuola secondaria inferiore (8° anno) i risultati degli studenti italiani (498) sono leggermente al di sotto della media internazionale (sempre pari a 500).

Se si scompone il punteggio medio nazionale secondo la dimensione geografica, è possibile tuttavia osservare come le differenze territoriali siano già percepibili nella scuola secondaria di primo grado e si mantengano nel tempo (tab.1). Dai dati Invalsi² si nota come i divari territoriali siano relativamente contenuti nel corso della scuola primaria e tendano ad allargarsi nel passaggio alla scuola secondaria di primo grado. In media gli alunni nelle scuole meridionali perdono un punto percentuale per anno di scuola rispetto al resto del paese.

¹ Le indagini internazionali PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) e TIMMS (Trends in Mathematics and Science Study) promosse dallo IEA (Association for the Evaluation of Educational Achievement) valutano rispettivamente le abilità nella lettura al 4° anno di scolarità dei bambini e gli apprendimenti in ambito matematico e scientifico al 4° e 8° anno di scolarità.

² Il test INVALSI è una prova nazionale che valuta i livelli di apprendimento negli ambiti di lettura e matematica degli studenti in diversi anni del ciclo di istruzione primario e secondario.

Tab.1 Risultati nella scuola primaria, per macro-aree italiane – Pirls, Timms e Invalsi

	PIRLS 4° anno lettura			TIMMS 2011 matematica		Invalsi 2016 lettura		
	2001	2006	2011	4° anno	8° anno	2° anno	5° anno	8° anno
Nord-Ovest	560	555	555	520	514	201	204	206
Nord-Est	546	555	547	512	524	201	200	207
Centro	548	557	542	509	505	203	203	204
Sud	528	546	534	505	484	200	198	193
Isole	525	546	522	487	464	193	192	187
ITALIA	541	551	541	508	498	200	200	200

Fonti: Siti internet Pirls-Timms e Invalsi.

La connessione tra dotazione d’insegnanti e livello degli apprendimenti non è univoca, anche se la riduzione del numero degli insegnanti dovuta alla riforma Gelmini (che aboliva la compresenza di più insegnanti nelle stesse classi) avrebbe causato un lieve calo degli apprendimenti. Il recupero dell’organico in atto dal 2014, e addirittura il superamento del livello di partenza a seguito della regolarizzazione dei precari, potrebbe condurre a un miglioramento dei risultati medi nei test.

La questione del corpo docente non si limita però alla sua consistenza numerica: è anche e soprattutto una questione di qualità e impegno. Sul fronte del reclutamento, la riforma della Buona scuola cerca di evitare il ricrearsi delle liste di attesa (graduatorie ad esaurimento), degenerate nel precariato di massa. L’innovazione più rilevante è che l’ingresso sarà a numero chiuso, definito a livello centrale sulla base delle proiezioni del fabbisogno insegnante costruite sui pensionamenti attesi e sui cambiamenti demografici che determinano la definizione dell’organico. A un disegno normativo totalmente condivisibile è però corrisposta una fase transitoria molto discutibile, in cui la nuova offerta di docenti si è scontrata con *mismatch* (l’imperfetta coincidenza tra le caratteristiche della domanda e

dell'offerta) temporali (insegnanti precari con un incarico annuale presso la scuola A assegnati alla scuola B, creando quindi una scopertura in corso d'anno nella scuola A) e disciplinari (nelle materie scientifiche in particolare). In più, l'avvio dei concorsi non è riuscito a produrre un numero sufficiente di abilitati per coprire i fabbisogni dovuti al pensionamento, per cui permane il ricorso ai docenti precari.

2.3 La scuola secondaria del secondo ciclo

La scuola secondaria superiore, pur risentendo anch'essa dei problemi di gestione dell'organico didattico, registra progressi importanti sul fronte delle competenze (inchieste PISA³) e della conclusione del ciclo.

Sul primo versante c'è graduale convergenza verso la media dei paesi OECD, dovuta principalmente al recupero delle aree meridionali, anche se con un recente riallargamento dei divari territoriali (riconducibile ad un'ottima performance degli studenti del Nord-Est). Per quanto riguarda invece l'abbandono scolastico, l'Italia registra un notevole miglioramento nel corso del tempo e già nel 2014 scende al di sotto dell'obiettivo nazionale del 16%.⁴ Se il trend dovesse proseguire, il nostro paese potrebbe addirittura centrare l'obiettivo scelto dagli altri paesi europei, pari al 10%. Anche in questo caso tuttavia

³ Il test PISA (Programme for International Student Assessment) è un'indagine promossa dall'OECD per valutare le competenze degli studenti quindicenni.

⁴ Secondo Eurostat, che esclude dagli abbandoni coloro che abbiano conseguito un diploma bi-triennale presso la formazione professionale regionale (che però non dà accesso all'università). Se invece si usano misure basate sulle mancate iscrizioni alla classe successiva nell'anno scolastico seguente, i numeri sono decisamente più elevati, coerenti con la distribuzione della popolazione per titolo di studio.

le differenze per macro-aree sono tuttora pronunciate (tab. 2).

Tab. 2 Tassi di abbandono scolastico (*early school leaving*) per macro-area – popolazione in età 18-24 con al più un titolo di scuola secondaria inferiore e che non ha proseguito nell’istruzione o nella formazione

Aree geografiche	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord-Ovest	23.7	20.8	17.7	16.4	15.7	15.4	12.9	12.9	12.0
Nord-Est	20.9	18.5	15.1	14.8	14.3	12.3	10.6	10.1	8.9
Centro	20.4	16.0	14.6	15.3	14.3	13.5	12.4	11.5	10.8
Sud	28.1	24.9	20.9	19.3	19.2	19.2	17.2	17.0	16.6
Isole	32.0	30.5	25.2	24.5	24.5	25.2	23.9	24.0	22.4
Italia	25.1	22.1	18.6	17.8	17.3	16.8	15.0	14.7	13.8
Ue (27 paesi)	17.6	15.8	14.0	13.5	12.8	12.0	11.3	11.0	10.8

Fonte: Eurostat

Se l’obiettivo è garantire un livello minimo di qualificazione post-obbligo, allora il tasso di *early school leaving* è adeguato perché valorizza la formazione professionale. Se è invece quello di assicurare a tutti l’opportunità di poter accedere alla formazione terziaria, allora la definizione dovrebbe conteggiare tutti coloro che non conseguono un titolo secondario quinquennale.

I governi recenti, indipendentemente dalla coloritura politica, hanno favorito la transizione dalla scuola al mercato del lavoro, attraverso tre strategie principali: potenziare l’apprendistato, ridisegnare la formazione professionale, in un’unica cornice statale centralizzata, e inserire brevi esperienze formative in azienda all’interno dei percorsi curriculari di qualunque indirizzo (alternanza scuola-lavoro). Il governo Gentiloni ha anche rafforzato il finanziamento del diritto allo studio.

2.4 L’università

Nello scorso decennio i tassi di passaggio dalla scuola secondaria all'università si sono innalzati a seguito della riforma del 3+2 e sono restati intorno al 50%. Dato che la quota di popolazione che consegue un diploma di maturità è del 78,5%, s'iscrive all'università il 39% di ogni coorte di età, rendendo automaticamente impossibile raggiungere l'obiettivo europeo di avere almeno il 40% della popolazione giovane con istruzione terziaria.

Desti ulteriore preoccupazione la diversificazione universitaria delle regioni meridionali (e in particolare della Sicilia). Il deflusso di studenti, specialmente nei corsi magistrali, assume la forma di un vero e proprio *brain drain*, crea problemi di sostenibilità finanziaria per gli atenei, si traduce in un graduale congelamento delle possibilità di sostituire i docenti che si pensionano ed esacerba altri problemi di management e di qualità della ricerca.

Basso tasso d'iscrizioni, variabilità nel tempo, elevati tassi di abbandono ed eccessiva durata dei percorsi continuano a produrre come risultato un ridotto numero di laureati. La differenza fondamentale rispetto al resto d'Europa è data dall'assenza di un vero canale formativo terziario non accademico. Rimangono a livello di sperimentazione le iniziative di IFTS (Istruzione e formazione tecnica superiore), che non superano i 6 mila studenti.

Sul fronte della qualità della didattica, il sistema universitario italiano sembra particolarmente carente nel migliorare il processo di ammissione (che non si esaurisce nel numero programmato, ma deve accertare anche le competenze iniziali) e aumentare la quota di laureati e in tempi regolari.

L'insoddisfacente valutazione della preparazione iniziale degli immatricolati e, ancor più, la carenza di

attività propedeutiche ai corsi universitari, sono tra le probabili cause dei fenomeni dell'abbandono e delle iscrizioni fuoricorso, particolarmente diffusi in Italia. Indurre gli atenei a considerare livello di competenze acquisite, grado di soddisfazione e risultati in termini di occupabilità come parametri è il compito del processo di autovalutazione (Ava) introdotto negli atenei italiani nel 2015. Una dimensione che si interseca con il problema dell'abbandono, infine, è il costo dell'iscrizione universitaria⁵, che varia significativamente sia tra atenei sia tra macro-aree.

Particolarmente preoccupante è poi la situazione relativa alle politiche di reclutamento nell'università. Benché il governo Gentiloni abbia arrestato il declino degli organici che procedeva ininterrottamente da un decennio, non vi è stato alcun recupero rispetto al 2008, e la situazione è destinata a peggiorare nei prossimi cinque anni a causa della prevista fuoriuscita di ulteriori 10 mila docenti e ricercatori per pensionamento.

Una possibile via d'uscita rispetto ai problemi sopra descritti (bassa quota di laureati, mobilità uni-direzionale degli studenti dal Sud verso il Centro-Nord, carenza di organico) potrebbe essere favorire una graduale differenziazione del sistema universitario. Da un lato le università che siano principalmente *centri didattici*, a larga diffusione sul territorio, che erogano formazione triennale più orientata al mercato del lavoro avvalendosi anche di docenti a contratto con elevati carichi didattici (sul modello degli *adjunct professor* statunitensi). Dall'altro, le università che siano anche *centri di ricerca*

⁵ L'Italia risulta essere al 3° posto nell'ambito dell'Unione Europea per ammontare medio delle tasse universitarie dopo Regno Unito e Paesi Bassi.

offrendo corsi magistrali e dottorali e svolgendo attività di ricerca valutata. Questo sistema potrebbe funzionare solo a patto di assicurare una reale uguaglianza delle opportunità di accesso agli studenti fuori sede, introducendo borse di studio per gli studenti meritevoli, di importo adeguato a coprire i costi di spostamento e mantenimento.

3. È un problema di spesa? Confronti internazionali

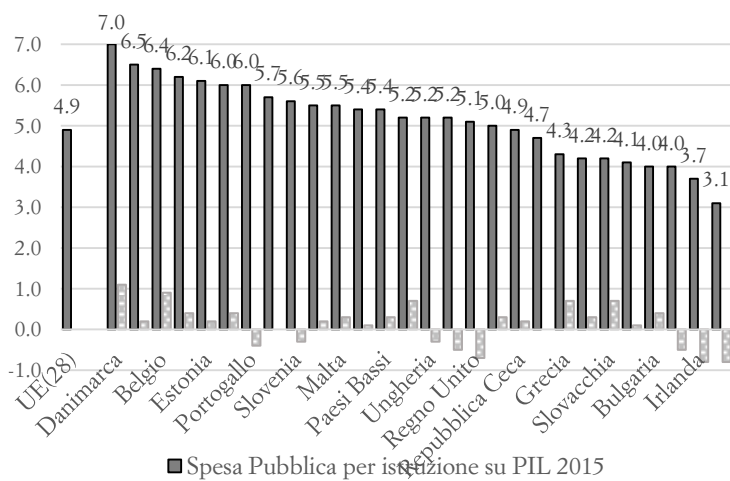
L'Italia era nel 2015 il terzultimo paese dell'Unione Europea (dopo Romania e Irlanda) per rapporto tra spesa pubblica per istruzione e Pil con un valore pari al 4% (fig. 1). Questo rapporto, già tra i più bassi in Europa nel 2007 (4,5% rispetto ad una media UE del 5,5%), si è ulteriormente contratto nel periodo della crisi, a testimonianza che le risorse destinate all'istruzione sono state uno strumento per l'aggiustamento fiscale. La componente pubblica della spesa per istruzione in Italia è tra le più alte al mondo per tutti i cicli scolastici fino alla secondaria superiore (96% rispetto ad una media OECD del 91%), mentre a livello di istruzione terziaria la componente privata assume una rilevanza decisamente consistente (33%).

La spesa pubblica è passata da poco meno di 50 mld di euro nel 2014 a più di 54 mld. di euro nel 2017. Più del 99% della spesa è rappresentata dalla spesa corrente, composta per il 75% dalla componente dei redditi da lavoro dipendente che, a seguito delle assunzioni di docenti determinate dalla riforma della Buona scuola, è aumentata di circa 3 miliardi di euro. Il costo del personale docente, la componente di gran lunga più rilevante della spesa per istruzione, dipende da due

parametri: il numero medio di studenti per docente e il salario medio dei docenti stessi. Il rapporto studenti/docenti è in linea con quello dei principali paesi europei nei primi quattro cicli di istruzione (dalla pre-primaria alla secondaria superiore), mentre è molto superiore a livello universitario. Il salario medio dei docenti italiani (circa 30.000 dollari annui per un docente della scuola primaria con 10 anni di esperienza), come noto, è sotto la media sia OECD che UE. Tuttavia, se si considerano l'impegno orario a scuola e, soprattutto, se lo si rapporta al PIL pro capite, il salario orario dei docenti italiani si discosta molto poco dai valori medi degli altri paesi. Le spese in conto capitale, invece, sono cresciute nel 2015-16, per poi scendere nel 2017 sotto i valori del 2014.

Rispetto agli altri paesi europei, è maggiore la quota di risorse pubbliche destinate alla scuola secondaria superiore e minore quella per l'università.

Fig. 1 Spesa pubblica per istruzione rispetto al PIL 2015 e variazione 2007-2015



Fonte: Eurostat (2017) Government expenditure by function – COFOG,
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en

Il dato relativo alla spesa media per studente rapportata al Pil pro-capite mostra un quadro risulta parzialmente diverso: l'Italia è molto vicina alla media europea o addirittura leggermente sopra (per la scuola primaria) per i primi tre cicli scolastici, mentre è decisamente sotto per l'istruzione terziaria nel quale invece investono massicciamente tutti i grandi paesi europei (compresa la Spagna).

4. Conclusioni

Questa breve rassegna del sistema formativo italiano, concepito unitariamente dal nido all'università, mette in rilievo la limitata capacità programmatoria nella gestione delle risorse umane come una delle cause principali dell'eterogenea efficacia del sistema formativo. A dispetto della facile prevedibilità dei movimenti demografici, si susseguono immissioni di personale ad ondate, che creano problemi gestionali non indifferenti. Questo produce a catena una serie di problemi legati alla difficoltà di programmazione delle carriere, insegnanti o professorali, all'eccessivo turnover del personale sulle posizioni assegnate e al mantenimento nel tempo dei divari territoriali.

Sempre all'insufficiente capacità programmatoria sembra anche ascrivibile lo squilibrio tra le risorse attribuite alla scuola e quelle attribuite all'università, che sta probabilmente alla base degli insoddisfacenti risultati in termini di popolazione laureata.

Su questo quadro si è innestata la riforma della "Buona Scuola" (legge 107/2015), attuata parzialmente nell'a.s. 2015/2016 e completamente nell'anno scolastico successivo. Oltre che sulla gestione del personale

insegnante e la lotta al mismatch, interviene sul fronte del ruolo dei dirigenti scolastici nel coordinare il potenziale didattico presente nella sua scuola.

Sarebbe prematuro cercare di valutarne i risultati e quindi sarebbe necessariamente inefficace intervenire di nuovo nei prossimi anni a livello sistemico. Il che non impedisce di programmare nuovi cantieri di riforma specifici.

In questa prospettiva, un intervento legislativo che probabilmente si renderà necessario nei prossimi anni ma che, correttamente, non è stato affrontato al termine della legislatura, riguarda la riorganizzazione dei cicli scolastici. L'attuale scansione risulta infatti poco coerente con l'obbligo scolastico a 16 anni, dal momento che a quell'età uno studente in regola con il percorso di studi, ha affrontato solamente i primi due anni della scuola superiore e, quindi, ottempera all'obbligo senza aver ottenuto un diploma finale. Una riforma dei cicli avrebbe altri due effetti positivi. In primo luogo consentirebbe di affrontare il problema della scuola secondaria di primo grado, vero snodo critico del nostro sistema scolastico, rendendo eventualmente più "morbido" il passaggio dalla scuola primaria. In secondo luogo, potrebbe consentire, riprendendo quanto previsto dalla inapplicata riforma Berlinguer (l. 30/2000), di posticipare nel tempo, fino ai 16 anni, la differenziazione dei percorsi scolastici (tra licei, istituti tecnici e professionali), riducendo quindi il condizionamento della famiglia rispetto agli esiti scolastici dei ragazzi

Anche l'allungamento del tempo trascorso a scuola, a parità di organizzazione dei cicli scolastici, contribuirebbe a ridurre le disuguaglianze derivanti dalle condizioni socio-economiche delle famiglie e sarebbe

particolarmente utile per i bambini figli di genitori non madrelingua.

La sperimentazione del liceo “breve” (in 4 anni), avviata a partire dall’anno scolastico 2018/2019 in 100 istituti, fornirà invece elementi per valutare un eventuale ulteriore incremento dell’obbligo scolastico, che potrebbe essere portato a 18 anni (in sostituzione dell’attuale fumoso diritto/dovere di formazione).

Oltre a ciò, sarebbe auspicabile un ripensamento dei calendari scolastici che consenta, compatibilmente con le condizioni climatiche del nostro paese, di distribuire maggiormente i periodi di vacanza durante l’anno, venendo incontro sia ad esigenze didattiche, sia ad esigenze organizzative delle famiglie.

Infine, andrebbe incentivata l’implementazione di modalità di insegnamento innovative rispetto alla tradizionale lezione frontale, che i docenti italiani sono piuttosto restii ad introdurre rispetto ai colleghi stranieri. Ma naturalmente ciò richiede un investimento specifico nella formazione degli insegnanti che non può limitarsi all’erogazione di trasferimenti cash (il bonus insegnanti) sulla cui efficacia è lecito dubitare.