

# **SEMINARIO DI ECONOMIA PUBBLICA**

## *Federalismo e decentramento dell'Istruzione in Italia*

**Ires, Torino 24 aprile 2009**

*Massimo Bordignon (Università Cattolica di Milano)*

### **TRACCIA**

Domande:

1. Sarebbe utile decentrare ulteriormente l'istruzione in Italia?  
Con quali possibili vantaggi e quali rischi?
2. Data la riforma del titolo V, la DDL Calderoli ora approvato alla Camera e l'Intesa Stato Regioni 2008, cosa ci aspettiamo succederà veramente?

Per articolare le risposte, analisi di background:

1. Qual è la situazione attuale della scuola italiana, in termini di risorse, personale e risultati? E in particolare nella sua articolazione territoriale?
2. Quali sono le ragioni dell'inefficienza e delle iniquità osservate?
3. Cosa implica il Titolo V, DDL, Intesa e sequiter?

### **Analisi di background**

FA, QB, CTFP....

## Spesa

1. La spesa pubblica in % PIL è in linea con la media Europea 3,3% versus 3,6%;
  2. La spesa per studente per l'istruzione primaria e secondaria è + alta di quella media europea e Ocse; di circa il 25% ;
  3. L'Italia spende di più in spesa corrente il 93% rispetto alla media Ocse, 91%;
  4. La spesa pubblica è per il 75% svolta dal MPI e per il 25% enti locali. La spesa del MPI è per il 99.9% spesa corrente. Quella degli enti locali è in parte cc. capitale
  5. La spesa per il personale copre più del 80% del totale. QB personale copre l'86% della spesa totale contro l'82% media OCSE.
  6. L'elevata spesa per personale e la spesa per studente dipende dal fatto che ci sono troppi docenti. Un docente ogni 10,7 alunni (compreso il sostegno, primaria + sec) che diventano 11,5 se si considera quelli che non insegnano. Media Ocse 7,2%.
  7. Perché tanti docenti? 1) ci sono meno studenti per classe (18 contro media 22) 2) gli studenti stanno + a scuola, 20% in +; 3) gli insegnanti lavorano di meno, tra il 10-15% in meno (quasi il 50% rispetto all'UK).
  8. Questo non si traduce tutto in spesa in +, perché gli insegnanti italiani sono pagati meno anche a parità di ora lavorata. Inoltre, la loro carriera è straordinariamente piatta, guidata solo da anzianità, non ci sono elementi incentivanti nella retribuzione, non c'è una carriera.
  9. anche per questo, la femminilizzazione del corpo insegnante è in Italia più elevata che all'estero tra il 22 e l'8% in più.
- ➔ Insomma, un lavoro di poche pretese e di poco impegno...

## Come è la situazione in termini di **distribuzione delle risorse sul territorio**?

1. In termini di personale, la distribuzione dei docenti (docenti / 100 studenti) è quasi uniforme sul territorio. Leggermente più elevata al sud, + o – per tutti gli ordini di scuole, di un punto in +. Con una differenza: i docenti curricolari sono + uniformemente distribuiti, mentre al sud ci sono + insegnanti di sostegno (circa 2,1 , al sud 1,7), ma meno studenti certificati.
  2. La distribuzione è strana. Il tempo pieno è quasi sconosciuto al sud. Preoccupante dinamica, perché mentre i docenti curricolari sono rimasti quasi stabili nel decennio, forte crescita del sostegno ultimo decennio.
  3. La spesa statale per studente (del MPI) è dunque in media lievemente + elevata al sud, anche perché nel Sud ci sono + docenti anziani. ( Gli insegnanti italiani sono vecchi 50 anni, ma in Calabria il 15% ha più di 60 anni).
  4. La spesa degli Enti Locali invece è + elevata al centro –Nord (come lo è la spesa delle famiglie e i servizi offerti). Per quello che consentono di capire i dati sulla spesa enti locali, Gli enti locali della Lombardia spende il doppio di quelli della Calabria.
  5. Il combinato disposto rende la spesa totale per studente abbastanza uniforme sul territorio. Visto l'andamento della demografia, vivace al centro-nord (per gli immigrati, 10% al nord pop. stud., 1% in Campania), negativa al sud, il MPI è impegnato in un lento sforzo di razionalizzazione.
  6. Se uno guarda i dati, i 40.000 docenti in meno per il 2009/10 (riduce l'esercito di riserva, i supplenti a tempo determinato) sono distribuiti + al sud che al nord. Non toccato il sostegno.
  7. In termini di strutture, difficile dire perché manca ancora l'anagrafe edilizia. Ma per esempio per la distribuzione computer, accesso a internet, la differenza nord-sud è stata quasi colmata.
- ➔ Risorse per studente : abbastanza uniforme sul territorio

## Risultati

Quali sono i risultati?

- in termini di quantità abbastanza buoni, nel senso che il numero dei diplomati sulla popolazione ha raggiunto la media europea. Ma il numero di abbandoni ha raggiunto quasi gli obiettivi Lisbona, al nord, mentre è ancora più del doppio al sud rispetto al nord;
- in termini di qualità, pessimi, sulla base delle indagini internazionali. Uniche informazioni che abbiamo, visto che non c'è un sistema di valutazione nazionale degli apprendimenti.
- Soddisfacenti per la scuola elementare, pessimi per il 15enni, in particolare per il test PISA per le competenze matematiche dove siamo al 26° posto su 29 (e perdiamo posizioni); Problema: test PISA correlato con indicatori di sviluppo tecnologico crescita economica etc.
- **Scarso rendimento medio:** se uno prende la spesa cumulata dai 6 ai 15 anni, siamo al 4 posto in termini di spesa per studente e al 26esimo su 29 per i risultati;
- **Forte varianza:** fortemente iniquo, la scuola non elimina differenze sociali ma le riproduce. forte differenza tra licei, istituti professionali e altri livelli. Origine familiare spiega il sorting e i risultati studenti.

→ **Conclusione, spendiamo molto ma male, sia in termini di efficienza che di equità**

## **Come sono le differenze territoriali?**

- il Nord è in linea con la media OCSE; il centro è insufficiente, il sud è gravemente insoddisfacente;
- abbiamo Singapore (il Trentino) e la Thailandia (le due Isole);
- un quattro al Nord in matematica = un sette al sud. Le scuole professionali del nord fanno meglio dei licei del sud.

FA: nord sud, due sistemi scolastici totalmente diversi, appartenenti a due nazioni diverse

## Tre domande (perché legate al tema del federalismo):

1. *Come mai la distribuzione delle risorse sul territorio così inefficiente?*

-- Con DDL Calderoli, ora si parla di fabbisogni /costi standard, LEP, livelli essenziali etc. come fossero novità;

-- Ma ovviamente già esistono nella scuola, organizzata in modo uniforme sul territorio;

--oltretutto, tecnologia molto semplice, molto + facile che nella sanità;

→ Ma allora perché?

-- **incapacità di programmazione** da parte del centro (MPI);  
manca un modello analitico di determinazione degli organici, ciò che c'è è puramente gestionale , riproduce l'esistente,  
contrattazione tra centro e uff regionali;

--- Hegel+Friedman: il reale è razionale e dunque efficiente; 1. ciò che c'è si assume sia giusto che sia così (perché le classe numerose in Puglia e scarse in Calabria? Boh?), numerosi parametri che possono essere aggiustati per razionalizzare tutto; 2. piccoli aggiustamenti al margine su base annua; 3. contrattazione con gli uff regionali 4. contrattazione tra questi e i presidi;

--- non in grado di fare simulazioni serie per il futuro o per le politiche;

-- **mobilità puramente gestito dal lato dell'offerta**, non della domanda; i docenti accumulano anzianità e si spostano più vicino a casa. Spesso docenti che ottengono il ruolo al nord e poi si spostano al sud; dove oltretutto il costo della vita è molto più basso.

--- la mobilità è patologica, il 20% dei docenti si sposta ogni anno;

## 2. *Come mai risultati così negativi?*

-- non ho idea se dipende dai curriculum, organizzazione della didattica, struttura formativa;

-- certo fortemente dalle caratteristiche organizzazione del lavoro. Scarsi incentivi per l'impegno, nessuna ritorno per il merito, poca formazione degli insegnanti, cattiva governance della scuola etc.;

## 3. *Ma perché risultati così differenziati tra Nord, Centro e Sud, a parità di sistema educativo?*

-- letteratura vasta (Bertola e Checchi); non esiste una risposta convincente;

-- *differenze nelle risorse?*

Non certo risorse umane, di più e meglio pagati in termini reali che nel resto del Paese (in Trentino); anche se anziana e più demotivata;

forse, la spesa enti locali, ma non sembra molto convincente, anche per caratteristiche tecnologiche.

-- *peggiore ambiente socio-economico (minore tasso di educazione)?*

Possibile, ma sempre limitata (a parte casi estremi); spiega, ma non tutto.

-- *comportamenti*

ha a che vedere con le attitudini delle famiglie e degli insegnanti, minore mercato, poca società competitiva.

La società del sud (ma anche del Centro) è più diseguale più statica e meno competitiva del Nord. Se serve il titolo e non il contenuto, perché preoccuparsi della qualità?

ecco perché nella CTFP una chiave è la valutazione, valutare le scuole per il VA, restituire i risultati alle famiglie, stimolare processi di exit/voice;



## Federalismo

Se questa è la situazione, a che servirebbe il decentramento di competenze sull'istruzione alle regioni e quali sono i rischi?

Secondo me:

-- *benefici*:

1. Maggiore capacità di programmazione del personale sul territorio:

- \* tra le ragioni dell'inefficienza, free-riding tra governi. Inutile razionalizzare la rete o chiudere le scuole inefficienti. Tanto paga Pantalone;
- \* attribuire gestione personale alle regioni, purché vincoli stretti personale eliminerebbe questa fonte di inefficienza, allineando incentivi;

2. Maggiore aderenza retribuzioni insegnanti alle condizioni locali del mercato del lavoro e costo vita;

- \* le retribuzioni reali sono oggettivamente più alte al sud, e questo spiega la distribuzione distorta sul territorio e la mobilità;
- \* possibile anche così, ma politicamente improponibile;
- \* più facile, una volta decentrato;

3. Maggiore capacità di innovazione istituzionale;

- \* ci sono interventi che sono necessari: 1) maggiore governance della scuola 2) retribuzioni più legate al merito e all'impegno 3) capacità per i direttori di scegliere tra le graduatorie;
- \* difficile da farsi ma si potrebbero fare più facilmente in caso del decentramento.

#### 4. Sperimentazione.

\* esempio: la “mia” sperimentazione che non siamo riusciti a fare;

➔ Trentino: poca innovazione contrattuale finora, solo più soldi ma impegno a cambiare;

-- *rischi*;

#### 1. I costi ? crescita eccessiva delle spese? Preoccupazione del centro?

(Per esempio: Trentino: dopo il decentramento retribuzioni nel settore istruzione più alti del 10% , divario maggiore rispetto ad altri stipendi PA);

\* Me ne importa poco. Il problema non è questo, il rischio caso mai è il *soft budget constraint*. Finché il bilancio è rigido, principio del beneficio soddisfatto, facciamo quello che vogliono con le proprie risorse. Rimanda caso mai alla costruzione federalismo fiscale.

\* Possiamo criticare DDL Calderoli su questo, ma altro tema;

#### 2. Problema di interventi ridicoli sui curricula e l'autonomia delle scuole;

\* in teoria, con il modello previsto del titolo V, non dovrebbe essere possibile. Livelli essenziali statali e tra questi definizione curricula, esami, certificazione; inoltre autonomia scuole principio costituzionale.

\* ma qualche preoccupazione ce l'ho, visto che il pallino passano a livello locale.... (l'economia celtica);

#### 3. Vincoli alla mobilità (solo professori del nord al nord?)

\* anche questo non dovrebbe essere possibile;

\* ma di nuovo qualche mal di pancia;

4. Mi preoccupa che ci sia **perdita di qualità sia al nord che al sud**:

- \* qualità dell'offerta formativa professionale regionale e rapporti con la formazione scolastica;

5. Mi preoccupa il **possibile ampliarsi dei divari territoriali tra nord e sud**. Il centro si ritira;

In generale:

- \* decentramento funziona bene se c'è un centro forte non debole;
- \* centro che valuta e punisce; esami nazionali, sistemi di valutazione nazionale; poteri sostitutivi;
- \* temo che il Sud venga lasciato a se stesso e non penso in termini di risorse; il problema del sud è un grande problema nazionale, non locale;
- \* se non cresce il Sud non cresce il paese e se non cresce il capitale umano nel sud non cresce il sud.

6. Mi domando se il **federalismo differenziato** anche su questo non sarebbe la strategia ideale.

### **\*\*\* Cosa succede con il DDL Calderoli?**

Niente;

1. Non c'è nulla sull'istruzione; solo modifiche al margine; non verranno attribuito il personale alle regioni;
2. ultime versioni rafforzamento criteri perequativi; c'è anche la perequazione infrastrutturale, in cui si parla di edilizia scolastica;
3. Non mi aspetto dunque effetti di variazioni distribuzione risorse;
4. la retorica sui livelli essenziali /costi standard può avere qualche effetto: come detto, mentre calcolare i costi standard nella sanità è praticamente impossibile, nella scuola è molto più facile;

### **\*\*\* Mi aspetto molto di più da intesa Stato-Regioni a cui si rimanda nella Calderoli;**

- dovuto anche da sentenza corte costituzionale del 2004
- compromesso:
  1. Uffici regionali del MPI passano alle regioni, che gestiscono l'attribuzione del personale alle scuole;
  2. stipendi e la definizione dell'organico per regione resta allo stato (così come curricula, certificazione, stipendi);
  3. ma spazi per la contrattazione integrativa regionale;

- iniziale buon compromesso:

1. riduce i rischi di sbc;

2. metti in linea gli incentivi di regioni e centro;

3. questo non cambia la capacità di programmazione organici del centro; ma molto in termini di capacità di contrattazione. Le regioni sono un osso molto + duro da rodere, rispetto agli attuali uffici. Quindi mi aspetto variazioni significative nell'attribuzione personale.

- spero che il centro rafforzi la capacità di programmazione e di valutazione.