



L'istruzione in Italia: il divario Nord-Sud e i sistemi universitari regionali

1. Premessa

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.

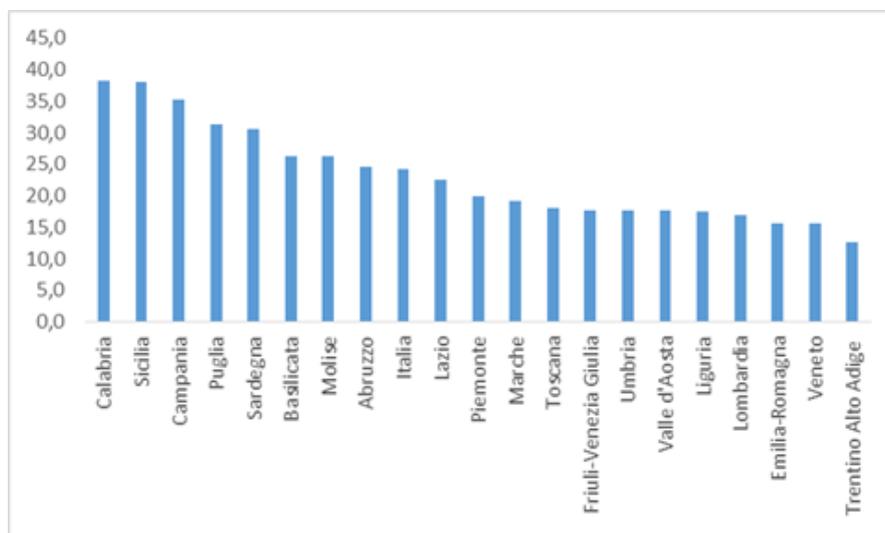
2. Gli indicatori su istruzione e formazione ed il divario Nord-Sud

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).



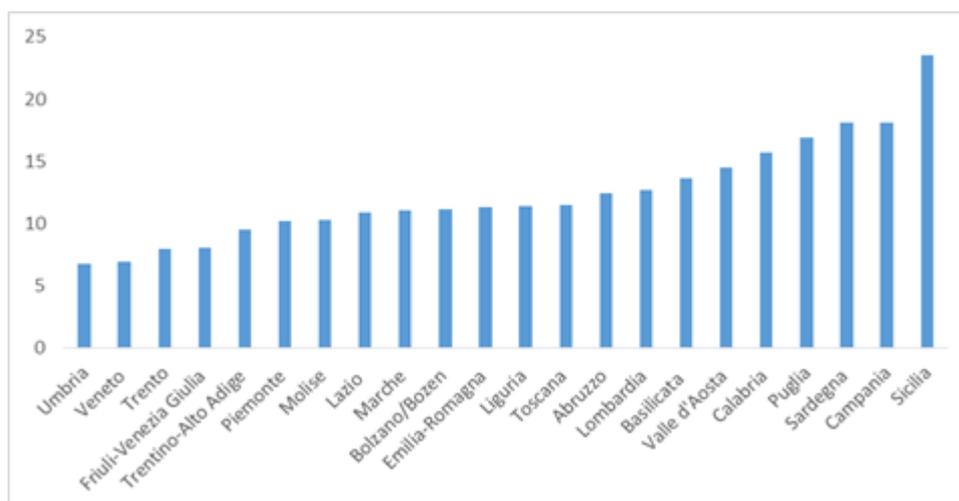
Fig. 1 - La % di NEET nelle regioni italiane (anno 2016)



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.

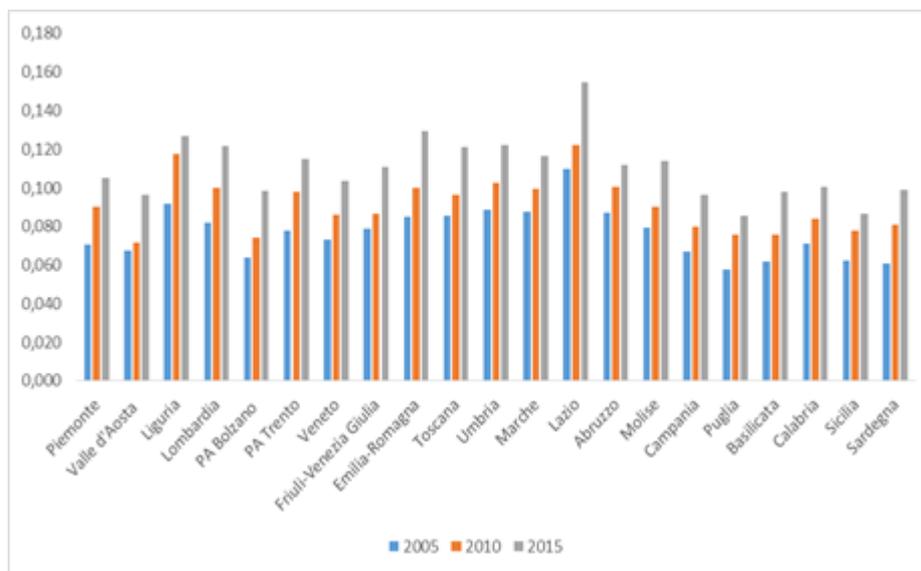
Fig. 2 - Percentuale di giovani 18-24 anni che non hanno un diploma di maturità o una qualifica professionale nelle regioni italiane (anno 2016)



Fonte: Elaborazione IPRES su dati ISTAT, 2017



Fig. 3 - % di laureati e post-laureati su mille residenti nelle regioni italiane (anni 2005, 2010 e 2015)



Fonte: Elaborazione IPRES su dati ISTAT, 2017

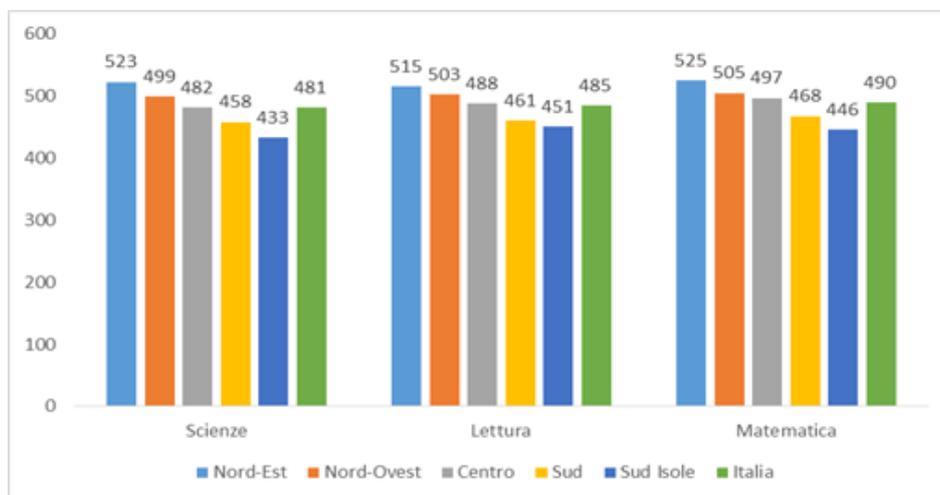
Anche nella misurazione dei livelli di “competenze funzionali”, che l’Invalsi effettua annualmente tra gli studenti italiani, emergono evidenti differenze territoriali, soprattutto per le prove di matematica e italiano, in particolar modo a partire dalla scuola secondaria di primo grado ed a seguire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



Fig. 4 - 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. Un focus sul finanziamento dei sistemi universitari regionali

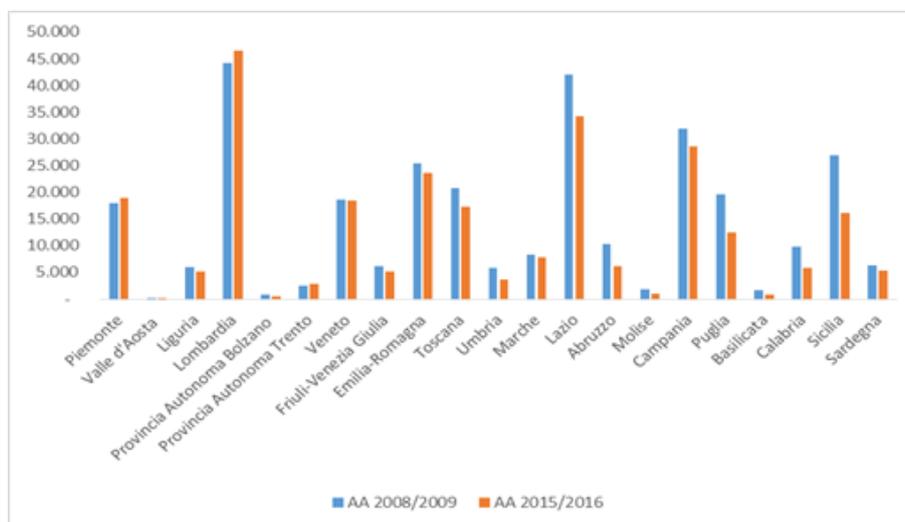
Negli ultimi anni numerosi studi si sono soffermati sulle principali criticità del sistema universitario italiano, ed in particolare: sulla contrazione della sua dimensione, sull'articolazione territoriale e sulla qualità (Fondazione RES, 2015).

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.

Fig. 5 - 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 – 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” del 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 – 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.

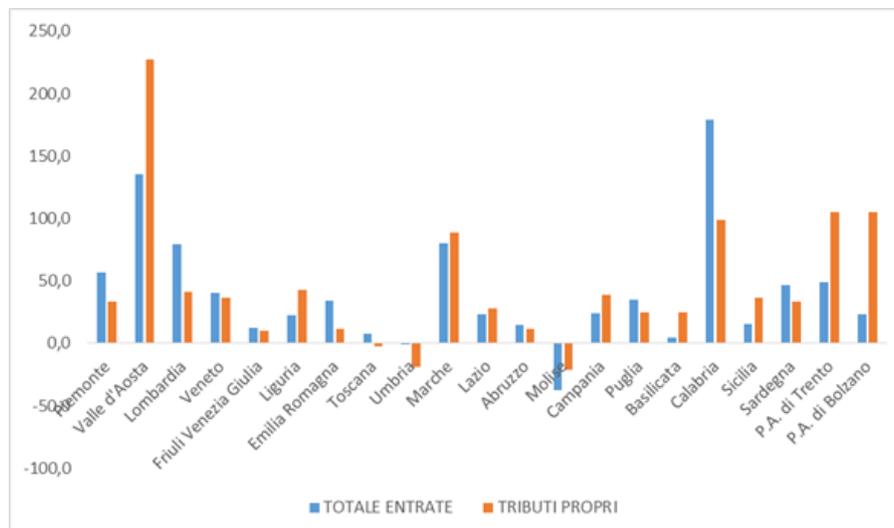
Tab. 1 - Le entrate totali ed i tributi propri delle Università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – dati in migliaia di euro)

	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: SIOPE, dati estratti a luglio 2017



Fig. 6 - La variazione percentuale di entrate totali e tributi propri delle Università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – 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.



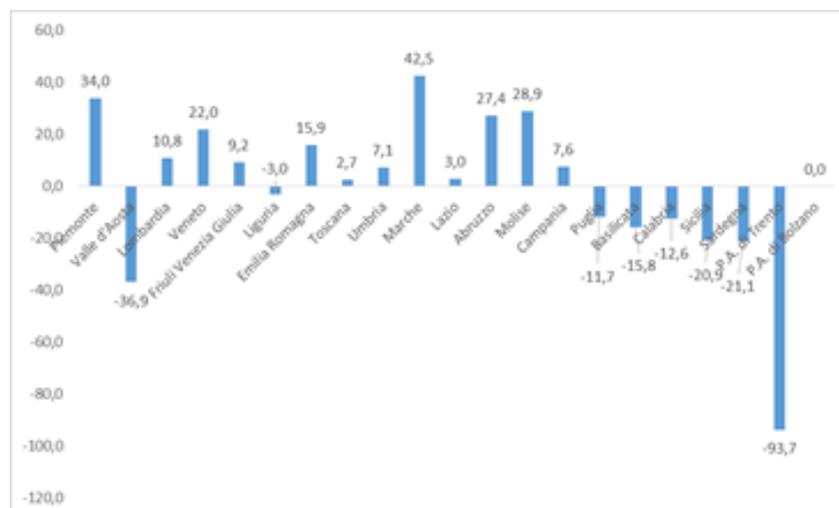
Tab 2 - Le entrate da trasferimenti correnti delle Università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – dati in migliaia di euro)

	2005		2015	
	TRASFERIMENTI I IN CONTO CORRENTE	<i>di cui</i> TRASFERIMENTI I DA STATO	TRASFERIMENTI I IN CONTO CORRENTE	<i>di cui</i> TRASFERIMENTI I 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



Fig. 7 - La variazione percentuale delle entrate da trasferimenti da stato delle Università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – var. %)



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 “premiati”, 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.



4. 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.

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.

E' 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.

Fonti e sitografia

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2017), Conti Pubblici Territoriali – anno 2015.

ANVUR (2016), 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.

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.

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.

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.

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.

A cura di

Roberta Garganese (roberta.garganese@ipres.it)

Novembre 2017

IPRES Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

70122 Bari Piazza Garibaldi, 13

T + 39 080 5228411 F +39 080 5228432 ipres@ipres.it - ipres_certificata@pec.it - www.ipres.it