

1. *Introduzione*

L'investimento in istruzione nel nostro paese si è stabilizzato dopo l'uscita dalla crisi economica. La spesa pubblica in istruzione si ferma a poco meno del 4% del Pil, più di un punto percentuale in meno della media dei paesi Ocse con uno scostamento particolarmente preoccupante nel segmento terziario (tab.1). In valori nominali la spesa ha continuato a crescere (con un aumento di 5 miliardi tra 2014 e 2018, di cui quasi 2/3 riconducibili alla l. n. 170/2015 nota come "Buona scuola"), ma la crescita in termini reali si ferma alle cifre decimali (tab. 2). I dati evidenziano alternativamente l'assenza di priorità di questo capitolo di spesa nell'agenda politica e/o il raggiungimento di un tetto alla capacità di investimento in istruzione dell'operatore pubblico. Nei paragrafi che seguono si cercherà di mettere in luce come l'apparente stabilità non impedisca scelte di priorità, esistendo ancora margini di miglioramento nei diversi segmenti della spesa. In particolare i paragrafi 2-3-4 descrivono le principali novità (di tipo prevalentemente organizzativo) introdotte in ciascun ciclo del comparto istruzione. I paragrafi 6-7-8 invece si focalizzano sui diversi aspetti del finanziamento del segmento universitario che, come sopra osservato, risulta particolarmente penalizzato.

[inserire tabella 1 e 2 all'incirca qui]

2. *Asili nido e scuola dell'infanzia: disparità territoriali*

Il segmento pre-primario del sistema formativo italiano è caratterizzato da eterogeneità nella copertura territoriale, che è in parte frutto dell'assetto organizzativo interno. Non ricadendo infatti nel periodo di formazione obbligatoria, esso risulta o come servizio a domanda individuale, erogato dagli enti locali o fornito

sussidiariamente del settore privato (come nel caso degli asili nido). Tuttavia la disparità geografica nei livelli del reddito pro-capite, combinata con una correlata diversità nei tassi di occupazione femminile, conducono ad una variabilità tra regioni¹ il cui superamento sarebbe auspicabile. Specialmente quando si tenga conto che la partecipazione alla formazione pre-primaria è associata a miglioramenti nella futura vita lavorativa e sociale: migliori risultati scolastici, più elevati tassi di occupazione, maggior stabilità emotiva e stili di vita e di alimentazione più sani. In attuazione dei decreti attuativi della riforma sulla Buona scuola (l. n.107/2015 e conseguenti d.lgs. 59-10-61-62-63-64/2017) è prevista la creazione di Poli per l'infanzia al fine di rendere più organiche le politiche formative rivolte a questa fascia di età. Allo scopo sono stati stanziati 209 milioni di euro con la legge di bilancio 2018 (da aumentare a 239 milioni nel prossimo anno) da distribuire sulla base di tre criteri: popolazione nella fascia 0-6 anni, tassi attuali di partecipazione scolastica pre-primaria e assenza di dotazioni. Certamente questo rimane un settore strategico per migliorare l'intera filiera formativa, dal momento che permette di conseguire una molteplicità di obiettivi attraverso un singolo strumento (formazione delle competenze nei ragazzi; riduzione dell'impatto dell'ambiente familiare; permanenza delle donne nel mercato del lavoro e incoraggiamento alle decisioni di fertilità). Gli ostacoli che incontra una tale semplice prescrizione sono di varia natura: innanzitutto di natura economica, essendo gli standard di docenza (insegnanti per alunno) molto elevati, e quindi costosi; tuttavia l'elevata presenza di una fornitura privata di tali servizi (che raccolgono il 65% dell'offerta esistente) suggerirebbe che la disponibilità a pagare della popolazione sia non nulla. Vi è poi una resistenza di tipo culturale, secondo la quale i bambini soffrirebbero un precoce distacco dall'ambiente familiare (Casarico e Profeta 2010). Entrambi gli ostacoli possono essere parzialmente allentati dalle soluzioni di welfare aziendale che

¹ L'offerta di asili-nido si differenzia molto dal Centro-Nord, con una media di 28,2 posti per 100 bambini, al Mezzogiorno con 11,5 posti per 100 bambini. (Istat 2016). Si veda anche la discussione sui divari territoriali contenuta in Deep 2018.

vanno emergendo in grandi aziende e pubbliche amministrazioni, attraverso la creazione di asili nido rivolti ai dipendenti.

3. *Scuola primaria e secondaria di primo grado: il nodo degli insegnanti*

Le principali dinamiche del comparto scuola sono riassumibili in due dati: mentre il numero complessivo degli alunni iscritti ai diversi anni dei cicli scolastici rimane pressoché stabile intorno al mezzo milione, il numero dei posti di ruolo per gli insegnanti è cresciuto a ritmi superiori all'8% annuo negli ultimi 3 anni.²

Il problema principale che si pone al sistema della scuola dell'obbligo sembrerebbe essere quello della gestione del personale docente, al fine di assicurarne un uso efficiente grazie alla stabilizzazione dei docenti precari avviata con la Buona scuola. Tuttavia anche su questo fronte le buone intenzioni si scontrano spesso con i vincoli di bilancio da un lato ed il desiderio di assicurare il consenso dei lavoratori dall'altro. Dal punto di vista della spesa, l'evento più significativo è stato il rinnovo del contratto nazionale di lavoro del comparto «Istruzione e ricerca» (ottobre 2017), che prevede un incremento retributivo lordo di 89 euro nell'arco del triennio 2016-18, corrispondenti ad una crescita media annua inferiore al tasso di inflazione. Il mantenimento di un basso profilo di incrementi retributivi, seppure in linea con gli altri comparti della pubblica amministrazione, lascia irrisolta una delle

² Nell'anno scolastico 2017-18 il totale degli alunni nelle scuole italiane (pubbliche e private) era pari a 948 900 nella scuola dell'infanzia, 2 538 095 nella scuola primaria, 1 637 535 nella scuola secondaria di primo grado e 2 633 319 nella scuola secondaria di secondo grado, a fronte di un numero totale di docenti di ruolo pari a 819 049 (di cui 138 849 docenti di sostegno) nella sola scuola statale (dati riferiti all'a.s. 2017-18 - fonte Miur 2017a). Ad essi andrebbero sommati oltre 60mila insegnanti nel settore privato: l'ultimo dato disponibile (Istat 2017) indica 24 649 insegnanti presenti nelle scuole paritarie e gestione laica e 38 931 insegnanti nelle scuole paritarie a gestione religiosa, riferiti all' a.s. 2014-15. Purtroppo la nuova sezione di open data access creata dal Miur in applicazione del comma 136 della l. n. 107/2015 (<http://dati.istruzione.it/opensdata/esploraidati/>) non permette un facile scarico dei dati complessivi sui docenti al 2016/17.

questioni strutturali dell'assetto nazionale, ovverosia quello dei bassi livelli retributivi degli insegnanti italiani in rapporto a quelli dei loro colleghi stranieri e, soprattutto, della loro minore progressione: se ad inizio carriera le retribuzioni italiane sono del 2.8% inferiori alla media europea, a fine carriera il divario si allarga al 12.9% (Oecd, 2017a). Manca in Italia una progressione di carriera legata non solo all'anzianità di servizio, ma anche ai livelli di competenza e/o alle responsabilità ricoperte. La politica dei decenni passati è sempre stata centrata sul principio di dare priorità alla quantità rispetto alla qualità: secondo tale principio era preferibile un numero maggiore di insegnanti, anche se poco retribuiti, rispetto ad avere un numero minore di insegnanti, ma che lavorassero un numero maggiore di ore/giorni e fossero meglio pagati.

L'evidenza suggerisce che il problema della politica retributiva nel mondo della scuola è quello della differenziazione salariale. Ne sarebbe riprova il destino della misura introdotta con la Buona scuola nel 2016, quando furono stanziati 200 milioni di euro annui (circa 250 euro medi procapite) per la creazione di un «Fondo per la valorizzazione del merito» a livello di singola unità amministrativa. Il bonus, assegnato da un'apposita commissione interna alla scuola, è stato assegnato al 39% dei docenti nel 95% delle scuole che hanno partecipato, ad indicazione del fatto che il mondo della scuola non apparisse pregiudizialmente ostile ad una differenziazione retributiva (seppur minimale, trattandosi di circa l'1% della retribuzione) correlata a qualità dell'insegnamento, potenziamento delle competenze degli alunni e responsabilità gestionali ricoperte. Dopo due anni di sperimentazione, tale fondo è stato riassorbito nel «Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa», la cui distribuzione è sottoposta a contrattazione decentrata.

L'assenza di meccanismi di incentivazione retributiva per gli insegnanti offre come unica possibilità di miglioramento lavorativo la mobilità tra scuole attraverso la richiesta di trasferimento. L'assenza di corrispondenza tra carenza di docenti su materie specifiche e competenze dei docenti immessi in ruolo

ha fatto sì che per un ulteriore anno il turnover dei docenti sulle cattedre (che aveva raggiunto l'anomalo tasso del di quasi il 30%, già segnalato nella precedente edizione di questo rapporto) sia rimasto elevato. A questo ha contribuito l'ulteriore deroga di un anno concessa dal Ministero dell'Istruzione all'obbligo di permanenza presso la sede di assegnazione per almeno 3 anni. Se si considera che 61000 domande sono state accolte nel 2015-16, 157000 nel 2016-17 e 20000 sono stimate per il 2017-18, si raggiunge la considerevole cifra di 240000 insegnanti che hanno cambiato sede nell'arco del triennio, pari al 29% dell'organico esistente. Se a questo si aggiunge che la maggioranza di esse si riferiscono ad insegnanti assegnati a sedi del Nord, che avevano incarichi precari in sedi del Sud, cui è stato concesso di permanere nelle sedi di provvisoria assegnazione, ci si rende conto di come il problema della stabilizzazione degli insegnanti sulle cattedre (una delle condizioni necessarie per una didattica di qualità) sia ancora lontano dall'essere risolto, specialmente nelle regioni settentrionali, dove le iscrizioni sono su un trend crescente e le ondate di pensionamento sono lungi dall'essere esaurite.

La mobilità degli insegnanti ha anche coinvolto il settore delle scuole paritarie, in quanto una gran parte degli insegnanti precari era di fatto occupata temporaneamente nel settore privato, ma ha chiaramente optato per l'occupazione permanente nel settore statale. Ma al di là delle comprensibili preferenze contrattuali, il settore delle scuole paritarie è contrassegnato in anni recenti da una contrazione delle iscrizioni, che si è tradotta in una riduzione del numero di istituzioni attive: nell'arco dell'ultimo biennio disponibile, anche per effetto del perdurare degli effetti della recessione economica, il numero di studenti è calato del 7.4% in due anni, con valori più elevati nel segmento degli istituti tecnici, mentre quello delle scuole si è ridotto del 2.6% (Istat, 2017).

4. *Scuola secondaria di secondo grado: competenze e abbandoni*

L'andamento degli studenti italiani nelle indagini

internazionali mostra un graduale recupero del divario in termini di punteggi PISA, anche se permangono significativi divari territoriali, con le scuole delle regioni nord-orientali che raggiungono livelli comparabili ai paesi del nord Europa, mentre quelli delle regioni meridionali e insulari sono comparabili con i paesi mediterranei: il divario tra i risultati della Provincia Autonoma di Bolzano e quelli della regione Campania è equivalente a più di un anno di scolarità.³ Se si va al di là dei valori medi e si confrontano i *top performers* (studenti che raggiungono un livello di competenze superiore a 5) con i *low achievers* (studenti che si fermano al livello 1 di competenze), il problema che caratterizza il nostro paese non è tanto la sotto-rappresentazione delle eccellenze, quanto l'elevata quota dei quindicenni che sono ad un livello definibile come analfabetismo funzionale (vedi tab. 3 in riferimento alla lettura e alla matematica). Questa quota di studenti è difficilmente in grado di seguire i contenuti svolti in classe, ed è quindi maggiormente esposta al rischio di bocciatura e successivamente di abbandono. Tuttavia i dati relativi alle fuoriuscite precoci dal sistema formativo (vedi tab. 4, che riporta il confronto tra paesi segnalano una riduzione relativa dell'incidenza del problema nell'arco dell'ultimo decennio.⁴ A beneficiare del trend in riduzione è stata innanzitutto la componente femminile, che ha tassi di fuoriuscita in linea con gli obiettivi di Europa 2020 (secondo i quali tutti i paesi europei dovrebbero raggiungere il 10%). Viceversa la componente maschile nelle aree meridionali supera ancora il 20% di abbandoni, seppure su un trend calante di 5-6 punti percentuali nell'arco del decennio.

[inserire tabelle 3 e 4 all'incirca qui]

³ L'ultima indagine PISA per la quale disponiamo di dati è riferita al 2015. Al momento in cui scriviamo è in corso la rilevazione del 2018, i cui risultati saranno disponibili nel prossimo anno. La distribuzione dei punteggi nelle varie aree territoriali è stata analizzata nella versione precedente di questo rapporto.

⁴ Il confronto tra regioni italiane è disponibile sul sito http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/EDAT_LFSE_16)

Il fenomeno dell'abbandono comincia a trovare riscontro anche nelle statistiche ufficiali del Miur, costruite sui dati dell'anagrafe nazionale degli studenti. Secondo Miur (2017b), viene stimato un tasso di abbandono del sistema scolastico statale corrispondente alla scuola secondaria di secondo grado del 13.8%, con le regioni meridionali tutte sopra media nazionale. Il fenomeno si fa drammatico quando si considerino gli stessi dati disaggregando la popolazione studentesca per cittadinanza: gli studenti senza cittadinanza italiana (di cui una larga frazione nata comunque in Italia, con perfetta padronanza della lingua ma potenzialmente incompleta conoscenza dei processi istituzionali), ora pari al 9.4% della popolazione studentesca, hanno tassi di abbandono quattro volte superiori a quelli dei nativi; a ciò si aggiunge una maggior propensione all'iscrizione alle scuole professionali e una minor probabilità di transizione a livello universitario, in particolare per i maschi (Miur 2018b).

Nonostante i dati medi siano già preoccupanti, la situazione è ulteriormente complicata dalla struttura segmentata del sistema scolastico secondario italiano, in quanto i maggiori tassi di abbandono si verificano nel segmento professionale, dove per altro l'attrattiva della prosecuzione scolastica a livello terziario è meno forte.⁵ Vi sono quindi indizi che lasciano intravedere una sorta di polarizzazione del sistema formativo a livello secondario e terziario: da un lato vanno crescendo le iscrizioni alla filiera liceale, caratterizzata da minori tassi di abbandono (perché prendono piuttosto la forma di riorientamento verso indirizzi più professionalizzanti) e maggiori tassi di transizione all'università; dall'altra si riducono le iscrizioni verso l'indirizzo tecnico-professionale, aumentandovi nel contempo i tassi di abbandono.

La politica scolastica ha risposto a queste trasformazioni enfatizzando l'importanza per gli studenti delle competenze relative al mercato del lavoro, con l'introduzione di un numero

⁵ Miur (2017c) riporta che il tasso di passaggio all'università al completamento della scuola secondaria è pari a 50.3% (a.a. 2016-17), come media ponderata di un 73.8% per coloro che provengono dai licei, 33.1% per coloro che provengono dagli istituti tecnici e 11.3% per coloro che provengono dalle scuole professionali.

minimo di ore di Alternanza Scuola-Lavoro negli ultimi tre anni della scuola secondaria. Con il prossimo anno scolastico va a regime il ciclo triennale, ma a nostra conoscenza non esiste al momento alcun progetto valutativo al riguardo (ad esclusione del monitoraggio svolto da Indire – vedi <http://www.indire.it/progetto/alternanza-scuola-lavoro/>). È stato altresì creato un osservatorio nazionale sull'Alternanza Scuola Lavoro (d.m. n. 50 emanato il 30/1/2018), che include rappresentanti degli studenti, degli insegnanti e degli enti regionali, con lo scopo di raccogliere segnalazioni relative agli abusi e proporre correttivi alle norme vigenti. L'impressione che si ha osservando il fenomeno dall'esterno e seguendo i siti di settore è che il sistema fatichi a decollare (basti citare che solo un'impresa su dieci ha offerto posizioni di stage di durata media tra 1 e 3 settimane). Questo ha scaricato sulle scuole un ulteriore onere formativo, al quale dirigenti ed insegnanti non erano attrezzati.

Il Ministero dell'istruzione non ha neppure trascurato l'azione diretta contro la dispersione scolastica: da un lato ha investito nell'informazione sulle opportunità esistenti a livello individuale per incoraggiare la prosecuzione della formazione a livello terziario, con un sito apposito (<http://www.dsu.miur.gov.it/>); dall'altro è stato attivato uno *steering group* (Cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica e alla povertà educativa) per coordinare le diverse iniziative in capo alla molteplicità di enti investiti dal fenomeno.

5. *Il sistema universitario*

Il problema strutturale del sistema di formazione terziario in Italia è il basso tasso di conseguimento dei titoli, nonostante un non trascurabile tasso di ingresso. Mentre la quota di popolazione in età 25-34 anni con laurea raggiunge a stento il 20% (contro una media in area Ocse del 30%), il tasso di ingresso per le coorti di età più giovani è pari al 44% (e del 41% se si considera la

popolazione più giovane di 25 anni).⁶ La differenza tra questi due numeri ci fornisce una stima grezza dei tassi di abbandono nel corso delle carriere universitarie.

Dal punto di vista dei numeri assoluti, tenuto anche conto dei trend demografici, il numero degli immatricolati (cioè le persone iscritte per la prima volta agli studi universitari) è crescente dal 2015 (vedi tab. 5), anche se la sua articolazione geografica è molto variegata a causa di una migrazione interna sud-nord per quanto riguarda principalmente gli studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale.

[inserire tabella 5 all'incirca qui]

Ancora limitati risultano essere gli studi che indagano i fattori determinanti delle scelte individuali di prosecuzione e conclusione degli studi terziari.⁷ Sicuramente il trend crescente delle tasse universitarie non ha favorito l'espansione della partecipazione universitaria, anche se alcune misure recenti (come l'introduzione della *no-tax area* – vedi paragrafo seguente) potrebbero aver agito in senso opposto. Un secondo fattore di ostacolo è la disomogenea preparazione degli studenti che escono da indirizzi di scuola secondaria molto diversificati in termini di capacità di studio e di cultura generale. Ad esso si associa il fatto che la scelta di indirizzo della scuola secondaria è correlata all'ambiente familiare di provenienza (ed in particolare all'istruzione dei genitori), rafforzando la persistenza intergenerazionale nei livelli di istruzione.⁸

Da ultimo è importante ricordare che il rendimento dei titoli terziari sul mercato del lavoro rimane basso, specialmente in via comparativa con altri paesi europei. Questo può essere a sua volta

⁶ Si veda la tabella C3.3 di Oecd (2017a) (<http://dx.doi.org/10.1787/888933561042>).

⁷ Per l'Italia si vedano ad esempio Aina (2013), Belloc et al. (2010), Cottini et al. (2018), Triventi (2014).

⁸ Studenti con genitori il cui titolo di studio più elevato è il *diploma di licenza media* hanno una probabilità di conseguire lo stesso livello di istruzione pari al 54%, mentre quella di laurearsi è pari all'8%. All'estremo opposto, i figli di genitori laureati hanno una probabilità di laurearsi pari al 65%, mentre quella di non finire la secondaria è solo del 6%. Si veda figura 7 in Oecd (2017b).

imputabile ad una molteplicità di fattori (tra cui la dimensione media delle aziende italiane, il loro basso tasso di innovatività e/o di capitalizzazione), ma sicuramente è anche il riflesso della qualità del capitale umano posseduto dai laureati. È infatti noto dall'indagine PIAAC-Ocse condotta nel 2012 che i laureati italiani figurano nelle posizioni più basse in termini di competenze (26simi tra 29 paesi dell'area Ocse, sia in matematica che in lettura), cui consegue un mancato allineamento (*mismatch*) tra competenze possedute dal lavoratore e competenze richieste dal mercato del lavoro.

Le politiche pubbliche di fronte a questi problemi si sono mosse secondo quattro direttrici: ridurre il costo dell'istruzione universitaria per le famiglie in condizioni disagiate; migliorare la qualità della formazione impartita; sviluppare alternative professionalizzanti a livello di formazione terziaria; invertire il trend stagnante (e declinante in termini reali) nel finanziamento alle università.

La prima linea di azione è consistita nell'imporre un abbassamento della contribuzione studentesca per le famiglie con indicatore di reddito ISEE inferiore a 30000 euro annui. Tale linea è discussa successivamente nel paragrafo 7.2 nel contesto del finanziamento degli atenei.

La seconda linea di intervento è stata quella di distribuire fondi in modo selettivo ai dipartimenti universitari delle università statali (iniziativa nota come dipartimenti di eccellenza finanziata con 270 milioni all'anno per 5 anni)⁹ e ai ricercatori e professori universitari di seconda fascia (iniziativa nota come finanziamento attività base di ricerca finanziata con 60 milioni di euro).¹⁰

⁹ Si tratta di una iniziativa introdotta con la legge di bilancio per il 2017 (articolo 1, commi 314–337 l. n.232/2016).I 180 dipartimenti classificati come “di eccellenza” hanno ottenuto un finanziamento medio aggiuntivo di 1.5 milioni di euro annui per i prossimi 5 anni (2018-2022) risorse che consentiranno di produrre nuovi ingressi per 900 ricercatori/professori.

¹⁰ Introdotta dall'articolo 1 comma 295 della l.n. 232/2016, prevedeva l'assegnazione di 3000 euro annui per fondi di ricerca da assegnare ai migliori 75% ricercatori e ai migliori 25% professori associati che facessero domanda. La limitata partecipazione dei potenziali beneficiari e il conseguente basso numero di contributi assegnati rispetto a

La terza linea di azione è stata quella di riaffermare il sostegno governativo alla formazione terziaria ad orientamento professionalizzante, con particolare attenzione agli Istituti Tecnici Superiori – ITS, che tuttavia faticano a decollare (circa 10000 iscritti all'anno) perché probabilmente percepiti come non adeguatamente riconoscibili dal mercato del lavoro (nonostante i rapporti di monitoraggio indichino tassi di occupabilità superiori al 80%).¹¹ Una seconda ragione per lo scarso successo di queste iniziative didattiche può essere legata alla loro diffusione territoriale, che tende a concentrarsi in zone dove il mercato del lavoro è particolarmente dinamico e offre quindi alternative almeno altrettanto attraenti. A complemento della formazione terziaria offerta dagli ITS, dall'a.a. 2018/2019 sarà possibile per i diplomati di scuola secondaria superiore accedere anche a 14 lauree triennali professionalizzanti disegnate da altrettanti atenei statali in stretta collaborazione con alcuni ordini professionali. Al momento però queste lauree, la cui introduzione è stata osteggiata sia dagli ITS, nel timore che potessero rivolgersi allo stesso tipo di domanda di formazione, sia dalle università, per i limiti all'autonomia universitaria insiti nell'obbligo di raccordo con gli ordini professionali, risultano non abilitanti per l'esercizio della professione, il che le renderebbe ancora poco appetibili.

La quarta ed ultima linea di intervento ha preso le mosse dal contenzioso sollevato da un folto gruppo di docenti universitari, che protestavano contro la politica di congelamento retributivo che ha investito la categoria negli ultimi 8 anni, bloccando nel contempo le progressioni automatiche di carriera basate sull'anzianità di servizio. Dal momento che il comparto della docenza universitaria non è contrattualizzato per quanto riguarda gli aspetti retributivi (come i magistrati e le forze dell'ordine, in quanto funzione di interesse generale), solo una iniziativa

quelli disponibili ha indotto il Parlamento a dismettere questa linea di finanziamento nella discussione della legge di bilancio per il 2018.

¹¹ Si segnala che non esistono a nostra conoscenza studi affidabili sull'esito di queste iniziative didattiche che siano in grado di dar conto dell'autoselezione degli studenti verso questi istituti.

legislativa poteva sbloccare la situazione. Nella legge di bilancio per il 2018 (art.1 comma 629-631-632 l. n.205/2017) è stata introdotta l'erogazione di una somma compensativa di circa 2000-2500 euro (variabile a seconda delle progressioni individuale), per un ammontare di circa 100 milioni di euro. Sempre nella linea di accrescere l'investimento nella componente docente, la stessa legge di bilancio ha anche previsto il finanziamento straordinario di 1300 posti di ricercatore a tempo determinato di tipo B, una sorta di *tenure track* che porta automaticamente alla promozione al ruolo di professore associato (quando l'interessato ne ottenga l'abilitazione). Se li sommiamo ai posti che dovrebbero crearsi attraverso l'iniziativa dei dipartimenti di eccellenza, raggiungiamo la previsione di nuovi ingressi per 2000 ricercatori nel corso del 2018, pari al 4% dell'organico esistente.¹² Da ultimo vale la pena di segnalare che l'ultima legge di bilancio ha de-finanziato una controversa misura mai attuata (nota come cattedre Natta) che prevedeva l'attrazione di professori dall'estero a condizioni particolarmente vantaggiose sia dal punto di vista retributivo che di possibilità di ricerca. Tali fondi sono stati spostati al capitolo di spesa del diritto allo studio.

6. *Componenti pubbliche e private nel finanziamento del sistema universitario*

I sistemi universitari possono essere distinti in due grandi tipologie, sulla base delle modalità di finanziamento adottate: quelli a carattere prevalentemente od esclusivamente pubblico e quelli a carattere prevalentemente privato, dove la fonte principale di entrata delle università è rappresentata dalle tasse pagate direttamente dagli studenti e dalle loro famiglie. Quasi tutti i paesi europei fanno parte del primo gruppo, con i sistemi del Nord

¹² Non va trascurato il problema della distribuzione territoriale di queste assunzioni, dal momento che metà dei nuovi 1300 posti da ricercatori sono stati assegnati alle università meridionali, fortemente penalizzate dall'iniziativa dei dipartimenti di eccellenza (solo 22 dipartimenti premiati).

Europa che si caratterizzano per una copertura quasi totalmente pubblica della spesa per istruzione terziaria (fig. 1). Tutti i paesi che hanno una prevalenza della componente privata¹³ viceversa sono, ad eccezione del Regno Unito, extraeuropei. L'Italia si colloca tra i paesi che registrano un peso consistente della componente privata con un valore - ad oggi - pari a circa il 35% del costo totale dell'istruzione terziaria, il secondo valore in Europa dopo il Portogallo, superiore anche rispetto alla media Ocse. La voce principale della componente privata, con un valore superiore a 1.5 miliardi di euro¹⁴, è rappresentata dalle tasse e dai contributi a carico degli studenti per la frequenza dei corsi universitari. A questo valore complessivo corrisponde le tasse più elevate in Europa dopo Regno Unito e Paesi Bassi.¹⁵

[inserire Figura 1 all'incirca qui]

La componente privata negli ultimi anni ha assunto un peso crescente in Italia e in molti altri paesi Ocse. È interessante tuttavia osservare come un altrettanto ampio insieme di paesi, tra cui molti dell'Europa orientale, abbia negli invece incrementato la componente pubblica della spesa per istruzione terziaria. Queste opposte dinamiche fanno intravedere un lento ma progressivo avvicinamento nella ripartizione pubblico/privato tra i paesi Ocse intorno ai valori 70-30%.

L'aumento della componente privata nel finanziamento dell'istruzione terziaria è dovuto generalmente alle oggettive difficoltà finanziarie degli stati che, soprattutto durante la recente crisi economica, hanno cercato di contenere la spesa pubblica complessiva. I riconosciuti benefici privati associati all'istruzione terziaria hanno rappresentato la giustificazione teorica ideale per

¹³ La componente privata comprende, oltre alle tasse universitarie, qualunque finanziamento da parte di istituzioni private (imprese, fondazioni, ecc.) (OECD, 2017, p. 193).

¹⁴ Questo valore si riferisce agli incassi da contribuzione studentesca del comparto universitario relativi al 2017. L'anno precedente il valore era stato superiore a 1.7 miliardi di euro. <https://www.siope.it/Siope/>

¹⁵ Tabella B5.1, Oecd, 2017a.

operare uno spostamento del finanziamento dalle risorse pubbliche verso quelle private (Oecd, 2017a).

7. Le entrate delle università italiane

Le principali fonti di entrata degli atenei italiani, al netto di quelle per partite di giro, contabilità e gestioni speciali, sono due: il Fondo di Finanziamento Ordinario (Ffo) che rappresenta la più importante entrata da trasferimento e le entrate da tasse e contributi per corsi di laurea e laurea specialistica che rappresentano la voce principale delle entrate proprie.

L'andamento nel tempo di queste due entrate è stato opposto (tab. 6): mentre l'importo del Ffo è diminuito in valori nominali dal 2008 al 2017 dell'11%, quello relativo alle tasse e ai contributi pagati dagli studenti è aumentato del 24% nel periodo 2008-2016, salvo poi ridursi bruscamente nell'ultimo anno, grazie al forte aumento della soglia di esenzione di cui si discuterà nei paragrafi successivi.

[inserire Tabella 6 all'incirca qui]

7.1 Il Fondo di Finanziamento Ordinario

Il sistema di finanziamento pubblico delle università statali in Italia si basa dal 1993 sul Fondo di Finanziamento Ordinario. Con la stessa legge di istituzione del Ffo (l. n. 537/1993) si stabilì l'autonomia delle università sia nel determinare l'allocazione delle risorse ricevute - prima finalizzate a spese specifiche - sia nello stabilire la struttura e l'ammontare delle tasse universitarie che costituiscono la parte preponderante delle entrate proprie. Il Ffo, che è destinato alla copertura delle spese istituzionali, tra cui i costi del personale, e di quelle di funzionamento, si compone di tre parti principali (tra parentesi le quote riferite all'assegnazione

2017¹⁶):

1. Quota «base» (76%) assegnata sulla base di due criteri:
 - Costo standard di formazione degli studenti in corso (20%)
 - Peso di ciascuna università, calcolato in funzione della quota base, della quota dell'intervento perequativo e di ulteriori interventi consolidabili relativi all'FFO dell'anno precedente (cd. «quota storica») (56%).
2. Quota «premiale» (22%) assegnata sulla base di tre parametri:
 - Risultati della Valutazione della qualità della ricerca (13,2%)
 - Risultati della Valutazione delle politiche di reclutamento relative al triennio precedente (4,4% nel 2017)
 - Risultati relativi alla Valorizzazione dell'Autonomia responsabile (4.4%)
3. Misure specifiche - Intervento perequativo (2%).

La ripartizione del Ffo nelle tre componenti è variata nel tempo, secondo quanto previsto dal d.l. n. 180/2008 e dai successivi interventi legislativi (l. n. 1/2009, l.n.240/2010, l. n. 69/2013, d.m. n. 893/2014). Il modello di ripartizione prevedeva infatti il progressivo abbandono del parametro della spesa storica, per arrivare ad un modello di finanziamento basato sul criterio del costo standard e su una quota premiale. Trattandosi di un intervento radicale, che avrebbe comportato una notevole redistribuzione delle risorse tra gli atenei italiani, il legislatore ha previsto un adeguamento in un lasso di tempo piuttosto lungo.

Per ciò che concerne la quota base la l. n. 240/2010 ha previsto la progressiva sostituzione del criterio della spesa storica con il criterio del costo standard per studente, effettivamente introdotto solamente a partire dal 2015, in seguito all'applicazione del d.m. n. 893/2014. Ad oggi il criterio del costo standard ripartisce poco meno di un terzo della quota base. La quota premiale è passata invece dal 7% della ripartizione del Ffo nel

¹⁶ L'assegnazione per il 2018 non è stata ancora stabilita al momento della redazione del presente testo.

primo anno di applicazione del nuovo modello al 22% dell'ultima ripartizione (2017). A regime, il modello di ripartizione del Ffo prevede due voci principali per la determinazione del finanziamento delle università italiane: il costo standard per studente regolare, utilizzato per ripartire il 70% delle risorse, e la quota premiale utilizzata per ripartire il restante 30%. Si osservi tuttavia che le risorse destinate alla quota «premile», senza un aumento del Ffo (o anzi in presenza di una sua diminuzione), non possono che essere sottratte dalla quota «base», comportando di fatto una semplice redistribuzione delle risorse disponibili tra gli atenei.

7.1.1 Il criterio del costo standard

Il costo standard per studente in corso è un criterio innovativo, che si basa su una stima del costo della formazione di uno studente universitario. Tale costo comprende tre voci principali: costo della docenza, costo del personale amministrativo e costo di funzionamento. L'entità di ciascuna delle tre voci dipende dalla tipologia di corso frequentata dallo studente: tipicamente i corsi di laurea nelle discipline mediche e tecnico-scientifiche (cosiddetti STEM) hanno un costo standard per studente più elevato rispetto a quelli nelle discipline socio-umanistiche, a causa sia del fatto che la dimensione della classe utilizzata per determinare il numero minimo di docenti per accreditare questi corsi di laurea è più piccola (e quindi a parità di studenti è necessario un numero di docenti di riferimento più alto), sia per la maggiore necessità di dotazioni infrastrutturali (laboratori, strumentazioni, ecc.) associata a quelle discipline. Le università che hanno una maggiore quota di studenti regolari iscritti a corsi di laurea in ambito tecnico-scientifico ricevono, quindi, *ceteris paribus* una maggiore quota base legata al costo standard. In seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 104/2017 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli del d.l. n. 49/2012 riguardanti la determinazione del Ffo e del costo standard, il legislatore è intervenuto con il d.l. n. 91/2017 che ridefinisce in modo chiaro i criteri per il calcolo del costo

standard.

I criteri indicati dall'art. 12 sono quattro:

1. Costo del personale docente determinato in base a tre parametri: numero minimo di docenti previsti per l'accREDITAMENTO iniziale dei corsi di studio, costo medio dei professori di I fascia dell'ateneo e, infine, numero di studenti di riferimento per classe di laurea (distinguendo tra area medico-sanitaria, tecnico-scientifica e umanistico-sociale).
2. Costo della docenza a contratto determinato in misura pari al 30% del monte ore di didattica standard della docenza di cui al punto 1.
3. Costo del personale tecnico amministrativo calcolato ipotizzando una dotazione standard di una unità di personale per ogni docente risultante al punto 1. con eventuali correzioni in aumento.
4. Costo di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari stimato sulla base degli oneri medi derivanti dai bilanci degli atenei.

Per tenere conto dei diversi contesti in cui ogni università si trova è poi possibile aggiungere al costo standard calcolato sulla base dei quattro criteri di cui sopra un importo perequativo fino ad un massimo del 10% rispetto al costo standard medio nazionale. Questo importo deve tener conto della diversa capacità contributiva degli studenti iscritti all'università e si determina in base al reddito medio familiare della ripartizione territoriale dell'ateneo.

7.1.2 La dinamica del Ffo e degli iscritti

La modifica dei parametri utilizzati per ripartire l'Ffo alle Università statali realizzata negli anni recenti con il progressivo (ma lento) abbandono del parametro della spesa storica, unita ad una riduzione in molti atenei del numero di iscritti e ad una contrazione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del Ffo ha comportato notevoli variazioni nell'entità dei trasferimenti

statali distribuiti alle singole università. La contrazione dei trasferimenti, in particolare alle università del Sud Italia, ha suscitato un forte dibattito in virtù dell'effetto che tale redistribuzione delle risorse potrà comportare sull'aumento dei divari economici esistenti tra le diverse aree del paese (si veda ad esempio Viesti, 2016).

Dal momento che, attraverso il parametro del costo standard la numerosità degli studenti incide direttamente sull'assegnazione alle università, risulta utile confrontare l'andamento del Ffo con quello degli iscritti, sempre nel periodo considerato. La fig. 2 mostra la variazione del Ffo insieme alla variazione del numero di iscritti nelle università statali per area geografica nel periodo 2010-2017. Si osserva anzitutto che, a fronte di una contrazione del numero di iscritti a livello nazionale del 9% tra l'a.a. 2009/2010 e l'a.a. 2016/2017 (da 1.637.959 a 1.491.447), circa 20 atenei hanno avuto una riduzione più che doppia rispetto alla media nazionale. La maggior parte di questi atenei è situata nelle regioni meridionali e nelle Isole.

La forte contrazione della popolazione studentesca nelle regioni meridionali e insulari ha diverse spiegazioni che comprendono sia fattori demografici (coorti di diplomati più piccole), che una diminuzione del tasso di passaggio, che un fenomeno di «migrazione» universitaria sud-nord sempre più massiccio (Viesti, 2016). Sebbene vi sia una correlazione positiva tra la variazione del numero di iscritti e la variazione del Ffo trasferito alle singole università, è possibile osservare, da un lato, un gruppo di atenei che ha avuto una crescita del Ffo nonostante la perdita di studenti, d'altro lato un gruppo di atenei che, al contrario, ha avuto una riduzione del Ffo nonostante abbiano registrato una crescita degli studenti iscritti.¹⁷ Anche se il finanziamento delle università non può ovviamente essere basato

¹⁷ Si osservi che il costo standard viene calcolato unicamente sulla base della numerosità degli studenti "regolari" mentre in questa analisi si stanno considerando tutti gli studenti iscritti. Le differenze che emergono tra i diversi Atenei non dovrebbero modificarsi nel caso in cui la quota di studenti "non regolari" fosse pressappoco la stessa in tutti gli Atenei. In realtà gli Atenei del Nord Italia hanno tassi di studenti "non regolari" molto più contenuti rispetto agli Atenei del Centro-Sud (Viesti, 2016).

unicamente sulla numerosità degli iscritti, dal momento che la didattica è solamente uno dei compiti istituzionali delle università italiane, è evidente come l'ancora relevantissimo peso della componente storica all'interno della «quota base» renda difficoltosa e lenta la sintonizzazione del Ffo rispetto alla dinamica degli iscritti negli atenei italiani. Questo comporta una forte eterogeneità in termini di Ffo per studente iscritto. Le università più svantaggiate, da questo punto di vista, risultano essere quelle di più recente istituzione che hanno registrato un forte incremento (non ancora «assorbito» nel Ffo) del numero di iscritti.

[inserire Figura 2 all'incirca qui]

7.2 Le entrate contributive

La seconda fonte di finanziamento - per dimensione - delle università italiane è rappresentata dalle entrate contributive, introdotte nella forma attuale dal d.p.r. 25/1997 n. 306 e successive modifiche. Tali modifiche non hanno toccato tre punti sostanziali della norma originaria: l'autonomia delle università nella determinazione del contributo alla copertura dei costi da parte degli studenti nel limite massimo del 20% dell'importo del Ffo, l'utilizzo dei parametri rappresentati da reddito, patrimonio e dimensione del nucleo familiare per determinare la condizione economica dello studente e, infine, l'obbligo di applicare criteri di «equità e solidarietà», al fine di assicurare l'effettiva progressività della tassazione.

Dal 2012 (d.l. n. 95 sulla cosiddetta *spending review*) sono escluse nel calcolo del limite del 20% di cui sopra le tasse pagate dagli studenti «non regolari», ovvero iscritti oltre la durata normale del proprio corso di laurea. Questo provvedimento ha dato un ulteriore margine di autonomia alle università, le quali hanno potuto applicare tasse più elevate per questa tipologia di studenti.¹⁸

¹⁸ Secondo uno studio promosso da un'associazione studentesca (UDU), l'incidenza media delle tasse universitarie sui bilanci universitari raggiunge il 22%, superando il

Tasse più alte per gli studenti «non regolari» avrebbero due giustificazioni. In primo luogo, esse dovrebbero costituire un incentivo per gli studenti a laurearsi in corso.¹⁹ In secondo luogo, dovrebbero compensare le università per la mancata attribuzione della componente del costo standard che, come spiegato nel par. 7.1.1, viene calcolato esclusivamente sulla base del numero degli studenti regolari.²⁰

Le novità più rilevanti degli ultimi anni in tema di entrate contributive si sono registrate però con la legge di Bilancio 2017 (l. n. 232/2016). Oltre a prevedere l'introduzione di un contributo omnicomprensivo, che riunisce tutti i costi dei servizi erogati in una quota annuale, la l. n. 232/2016 ha definito due nuove tipologie di esenzioni, denominate rispettivamente *No Tax Area* e *Low Tax Area*. La *No Tax Area* prevede la totale esenzione dalle tasse universitarie (ad esclusione della tassa regionale per il diritto allo studio) per gli studenti che hanno un Isee (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) inferiore a 13.000 euro annui. La *Low Tax Area*, invece, prevede un esonero parziale dalla contribuzione per coloro che presentano un Isee con valore compreso tra 13.001 e 30.000 euro. In questo caso viene fissato un limite massimo di contribuzione pari al 7% della differenza tra il valore ISEE della famiglia dello studente e 13.000 euro; per gli iscritti ad anni successivi al primo questa agevolazione si ottiene solo al raggiungimento di determinati requisiti di merito, rappresentati dal conseguimento di un numero minimo di Cfu (Crediti Formativi Universitari) per anno.

L'autonomia lasciata agli atenei nel determinare la

limite di legge del 20% (<http://www.unionedegliuniversitari.it/atenei-tasse-fuorilegge-dossier-2018/>).

¹⁹ Sull'effetto incentivante di un aumento delle tasse, seppure in un contesto molto particolare quale quello di un Ateneo privato, si veda ad esempio Garibaldi e al. (2012). Di parere opposto è invece Scott-Clayton (2012), il quale osserva come elevate tasse universitarie formino gli studenti provenienti da famiglie a basso reddito a lavorare, posticipando quindi il conseguimento della laurea.

²⁰ Anvur (2016) osserva tuttavia come la possibilità di incamerare tasse più elevate per gli studenti "non regolari" possa costituire per gli atenei di fatto un disincentivo a ridurre i tempi alla laurea. Se infatti questi studenti utilizzano poco i servizi universitari, le università potrebbero ricavare da essi più di quanto spendono.

struttura della contribuzione studentesca comporta una grande eterogeneità sia negli importi delle tasse, sia nella numerosità e dimensione delle fasce di reddito Isee utilizzate per assicurare l'equità e la progressività del prelievo.²¹ A titolo di esempio, l'importo massimo annuo del contributo omnicomprendivo per un corso di laurea in ambito economico andava nell'a.a. 2017/2018 da un valore pari a 860 euro presso l'Università degli Studi del Salento, ad un importo più che quadruplo, pari a 3.507 euro, presso l'Università degli Studi di Pavia. Analogamente, le fasce per il calcolo del contributo omnicomprendivo vanno da un minimo di 3 (ad esempio presso le Università di Ferrara, di Cassino e di Napoli "L'Orientale") ad un massimo di 70, presso l'Università degli Studi di Pavia.²² La tab. 7 riporta gli importi medi delle tasse effettivamente pagate nelle diverse aree del paese, calcolate sul totale degli studenti iscritti (compresi quindi coloro che sono esentati dalla tassazione) e sul totale dei soli studenti paganti. In media le tasse pagate da tutti gli iscritti ammontano a poco meno di 1100 euro che superano i 1200 se si considerano i soli paganti. Come prevedibile, i valori medi scendono dalle aree settentrionali a quelle meridionali del paese, sia a causa della diversa struttura delle tasse applicata dagli atenei, sia soprattutto a causa delle diverse condizioni economiche delle famiglie che si riflettono nell'Isee.

[inserire tabella 7 all'incirca qui]

8. *Il finanziamento del Diritto allo Studio Universitario (Dsu)*

Sebbene le somme relative al Diritto allo Studio Universitario

²¹ Per un'analisi dell'equità orizzontale e verticale nelle tasse universitarie dei grandi atenei italiani si veda Fiorio et al. (2016).

²² Per molti Atenei non è stato possibile verificare il numero di fasce ISEE perché non pubblicato sul Manifesto degli Studi. In questi casi tuttavia gli Atenei mettono a disposizione degli studenti un "calcolatore" sul proprio sito internet che consente di determinare l'ammontare del contributo omnicomprendivo sulla base del proprio valore ISEE.

(Dsu) non transitino per i bilanci delle Università, appare doveroso, per completezza, dedicare un breve spazio anche agli interventi economici direttamente a favore degli studenti. Il Dsu comprende diversi interventi che arrivano alla gratuità dell'iscrizione ai corsi di studio e alla possibilità di accedere a borse di studio. Nell'ultimo anno per cui sono disponibili dati (a.a. 2016/2017) 167680 studenti hanno beneficiato di una borsa di studio, pari al 95,7% degli idonei. La quasi totale copertura degli idonei registrata negli ultimi due anni accademici per cui sono disponibili dati definitivi (a.a. 2015/2016 e 2016/2017) ha finalmente sanato una ingiustificabile situazione che si era verificata in precedenza, quando la quota di "idonei senza borsa" superava addirittura il 20. Il dato medio nazionale, come vedremo oltre, non restituisce però il quadro della forte eterogeneità che si registra - anche su questo versante - a livello regionale.²³ Dal 2001 il Dsu è una competenza esclusiva delle regioni che lo hanno regolamentato attraverso leggi specifiche. Ad oggi, le fonti di finanziamento del Dsu sono tre:

- 1) Fondi propri delle regioni;
- 2) Tassa regionale per il DSU pagata dagli studenti;
- 3) Fondo Integrativo Statale (Fis).

Il sistema presenta numerose criticità, sollevate sia dall'Anvur (Anvur, 2016) sia dalle rappresentanze studentesche,²⁴ che vanno oltre la mera questione della limitatezza delle risorse disponibili. Tra queste, la più importante è rappresentata dall'eccessiva eterogeneità tra regioni e tra atenei all'interno della stessa regione in merito sia ai criteri di accesso agli interventi a sostegno degli studenti sia agli importi messi a disposizione. Questo comporta che studenti in situazioni simili possano beneficiare o meno di un sostegno in funzione della regione e dell'ateneo presso cui si iscrivono.²⁵ Questa situazione dipende dalla mancanza dei

²³ Per i dati si veda l'Osservatorio Regionale del Piemonte per l'Università e per il Diritto allo Studio Universitario.

²⁴ Si veda ad esempio <http://www.unionedegliuniversitari.it/diritto-allo-studio-universita-aperta/>

²⁵ Mentre nella maggior parte delle regioni la totalità degli idonei riceve effettivamente la borsa di studio, la quota di idonei senza borsa è tuttora pari al 32.9% in Calabria, al 12.4% in Campania, al 6.1% in Molise, al 18.7% in Sicilia.

cosiddetti Livelli Essenziali delle Prestazioni (Lep) previsti dal d.l. n. 68/2012 in applicazione della l. n. 240/2010, fino ad oggi non ancora stati stabiliti, con un ritardo del legislatore che appare francamente inspiegabile. I Lep consentirebbero infatti di garantire l'uniformità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, eliminando una disparità di trattamento che, in condizioni di risorse scarse, appare ancora più inaccettabile. Nell'attesa dei Lep, il Fondo Integrativo Statale assume un ruolo fondamentale nel contenere l'eterogenità degli interventi a livello regionale. Il Fis è stato oggetto di un'attesa modifica normativa nel dicembre 2017 (Decreto interministeriale Miur-Mef n.798/2017) che ha sostituito al criterio della spesa storica nella ripartizione del Fondo tra le regioni, che penalizzava in modo particolare gli studenti delle regioni che meno avevano investito nel Dsu, il criterio del fabbisogno. La prima recente ripartizione del Fsi sulla base delle nuove regole ha registrato una notevole redistribuzione delle risorse tra le regioni, con un forte aumento dell'assegnazione alle regioni meridionali ed una contrazione per molte regioni del Centro-Nord.²⁶

Un'ulteriore criticità - non di minore rilevanza - è rappresentata dall'eccessiva lentezza nella formulazione delle graduatorie e nella erogazione delle borse di studio accompagnata, oltretutto, dall'incertezza relativa alla possibilità di continuare a beneficiare degli interventi negli anni successivi, date le continue modifiche normative. Si pensi ad esempio agli effetti dell'ultimo intervento sul Fis sopra descritto che si ripercuoteranno anche su studenti che hanno già intrapreso un percorso di studi universitari e che si troveranno da un anno all'altro privati del sostegno agli studi, non perché non più in condizioni di necessità, ma a causa della modifica nella ripartizione dei fondi tra le regioni. Questi ultimi due fattori (lentezza ed incertezza) appaiono particolarmente critici. Dal momento che l'accesso all'università rappresenta un investimento con rendimenti incerti, introdurre incertezze anche relativamente ai costi da sostenere non fa che allontanare ancora di più gli studenti meno abbienti dal sistema universitario. Questo effetto disincentivo è ancora più forte se

²⁶ Si veda ad esempio M. Bartoloni (2018) "Al via il riparto dei fondi per il diritto allo studio: al Sud crescono del 40%", il Sole24Ore, 9 marzo 2018.

accompagnato da un aumento medio delle tasse universitarie non trascurabile, quale quello che si è verificato negli ultimi anni.

9. Conclusioni

Il sistema dell'istruzione italiano risulta caratterizzato da una forte eterogeneità a livello geografico, parzialmente contenuta solamente a livello di scuola dell'obbligo. Nell'ambito della scuola, retribuzioni basse e scarsamente incentivanti accompagnate dall'utilizzo massiccio della mobilità - con conseguente turnover continuo sulle cattedre - non offrono il quadro ideale per un effettivo miglioramento della qualità dell'insegnamento, nonostante l'aumento consistente del numero di insegnanti stabilizzati registrato negli ultimi anni.

Recenti iniziative - quali ad esempio l'ormai superato tentativo di distribuire fondi per la valorizzazione del merito dei docenti - e interventi in via di realizzazione - quali la creazione di Poli per l'infanzia - sembra(va)no andare nella direzione di intervenire su alcuni dei nodi critici del sistema di istruzione. Tuttavia la discontinuità di tali iniziative, il loro abbandono senza un serio tentativo di analisi e valutazione degli esiti, rappresentano sicuramente un limite all'efficacia di qualsiasi tentativo di riforma.

Venendo al comparto universitario, la sua espansione - in termini di iscritti e laureati - dipende in maniera cruciale dalla sua capacità di farvi accedere (e permanere fino alla laurea) anche studenti con *background* socio-economico basso. Questo obiettivo può essere raggiunto attraverso diverse strade, non necessariamente mutualmente esclusive: migliorando l'accesso alle borse di studio; rendendo più flessibili i percorsi universitari (ad esempio incrementando il part-time o i corsi a distanza); offrendo una maggiore differenziazione, attraverso l'ampliamento del sistema degli ITS e delle lauree professionalizzanti, sia a livello di specializzazioni offerte sia a livello territoriale; migliorando il raccordo tra i nuovi percorsi di istruzione terziaria professionalizzanti e i percorsi più tradizionali, in modo da

assicurare la possibilità di proseguire la formazione.

Più difficile da perseguire è l'obiettivo di migliorare la qualità della ricerca, rendendola al contempo più orientata alla trasferibilità dei risultati al mondo del lavoro. In presenza di un forte sotto-finanziamento del comparto universitario con conseguente sotto-dotazione di personale, specie nelle università del Sud Italia, negli ultimi anni si è cercato un (difficile) equilibrio tra l'esigenza di ripristinare almeno parzialmente le risorse necessarie per il funzionamento del sistema, da un lato, e la volontà di fornire incentivi ai migliori, dall'altro. I finanziamenti basati sulle performance sono importanti per migliorare la qualità dell'istruzione superiore. Tuttavia l'evidenza internazionale mostra come non sia facile disegnare un sistema di valutazione delle performance efficace, con il rischio di creare addirittura incentivi perversi. Questo spiega perché la quota di finanziamento erogata sulla base di parametri legati alla performance sia molto contenuta nella maggior parte dei paesi. Iniziative *ad hoc* come, ad esempio, i *competence center* del programma *Industria 4.0* in via di implementazione, potrebbero contribuire al raggiungimento dei questi obiettivi.

Riferimenti bibliografici

Aina, C. 2013. “Parental Background and University Dropout in Italy”, *Higher Education*, 65(4), 437-456.

Almalaurea 2017. *XIX Indagine (2017) - Condizione occupazionale dei laureati*.

(<http://www.almalaurea.it/universita/occupazione/occupazione15>)

ANVUR 2016. Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario, Anvur, Roma.

Belloc, F., Maruotti, A. and Petrella, L. 2010. “University Drop-Out: an Italian Experience”, *Higher Education*, 60, 127-138.

Casarico, A. e Profeta, P. 2010. *Donne in attesa. L’Italia delle disparità di genere*. Egea

Cottini, E., Ghinetti, P. e Moriconi, S.. 2018. *Higher Education Supply, Local Competition and Economic Performance: Evidence from Italy*. mimeo

Fiorio C. Peragine V. e Scervini F. 2016. Equità orizzontale e verticale nelle tasse universitarie dei grandi atenei italiani, in ANVUR, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario*, Anvur, Roma.

Garibaldi P., Giavazzi F., Ichino A. e Rettore E. 2012. “College Cost and Time to Complete a Degree: Evidence from Tuition Discontinuities”, *The Review of Economics and Statistics*, 94 (3), 699-711.

Istat 2016. “Asili Nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: il censimento delle unità di offerta e la spesa dei comuni”, ISTAT (<https://www.istat.it/it/archivio/192188>)

Istat 2017). “Studenti e scuole dell’istruzione primaria e secondaria in Italia differenze strutturali tra scuole statali e

paritarie” (<https://www.istat.it/it/files/2017/04/Studenti-e-scuole.pdf>)

Miur 2017a. Focus “Anticipazione sui principali dati della scuola statale” Anno Scolastico 2017/2018 (<http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Dati+Avvio+anno+sc+elastico+2017-2018/a4826bd1-c9d4-4c8c-a662-f133d79c9e0f?version=1.1>)

Miur 2017b. Focus “La dispersione scolastica nell’a.s. 2015/2016 e nel passaggio all’a.s. 2016/2017” Novembre 2017 (<http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Focus+La+dispersione+scolastica/9bc1c11b-1c40-4029-87ba-40b8ba2bc2bf>)

Oecd 2017a. Education at a glance: OECD Indicators, OECD Publishing.

Oecd 2017b Skills Strategy. Diagnostic Report. Italy. 2017 (<http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Italy.pdf>)

Scott-Clayton J. 2012. “What Explains Trends in Labour Supply Among U.S. Undergraduates?”, National Tax Journal, 65(1), 181-210.

Triventi, M. 2014. “Does Working During Higher Education Affect Students’ Academic Progression?”, Economics of Education Review, 41(4), 1-13.

Viesti, G. (a cura di) 2016. *Università in declino. Un’indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Donzelli Editore.

Tab. 1 Spesa pubblica per istruzione su PIL

	2005			2010			2014		
	Scuola primaria, secondaria e post-secondaria non superiore	Istruzione Terziaria	Totale	Scuola primaria, secondaria e post-secondaria non superiore	Istruzione Terziaria	Totale	Scuola primaria, secondaria e post-secondaria non superiore	Istruzione Terziaria	Totale
Finlandia	3.7%	1.66%	5.35%	3.96%	1.84%	5.8%	3.94%	1.77%	5.72%
Francia	3.87%	1.29%	5.15%	3.93%	1.47%	5.4%	3.8%	1.48%	5.28%
Germania	3.28%	1.02%	4.3%	3.32%	1.20%	4.51	3.07%	1.23%	4.30%
Italia	3.00%	0.84%	3.85%	2.95%	0.96%	3.91%	3.03%	0.96%	3.97%
Paesi Bassi	3.58%	1.45%	5.03%	3.81%	1.62%	5.44%	3.64%	1.73%	5.38%
Portogallo	3.57%	1.27%	4.83%	3.73%	1.39%	5.13%	4.46%	1.36%	5.82%
Spagna	2.83%	1.10%	3.92%	3.20%	1.30%	4.51%	3.01%	1.29%	4.28%
Regno Unito	4.08%	.	.	4.33%	.	.	4.84%	1.80%	6.64%
Svezia	4.00%	1.54%	5.54%	3.78%	1.67%	5.44%	3.68%	1.69%	5.37%
Stati Uniti	3.80%	2.50%	6.30%	3.90%	2.70%	6.60%	3.50%	2.70%	6.20%
Media OECD	3.62%	1.41%	4.97%	3.8%	1.57%	5.3%	3.63%	1.55%	5.19%
Media UE22	3.48%	1.26%	4.7%	3.7%	1.39%	4.97%	3.52%	1.36%	4.88%

Fonte: OECD (2017) Table B2.2

Tab. 2 Spesa per istruzione (COFOG9) delle Amministrazioni Centrali - milioni di euro

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Spese correnti</i>	49.380	50.095	53.248	54.112	54.077
• redditi da lavoro dipendente	37.947	39.056	40.495	40.729	40.684
• consumi intermedi	1.000	848	1.538	1.664	1.518
• imposte pagate sulla produzione	2.433	2.441	2.612	2.625	2.630
• trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	7.612	7.177	7.764	7.732	8.318
• trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	26,2	22	41	40	52
• trasferimenti correnti a imprese	346	541	570	645	585
• trasferimenti correnti a estero	0,4	0,4	0,4	0,4	1,3
• interessi passivi e redditi da capitale	9	9	8	7	5,5
• altre uscite correnti	4	0,2	218	669	285
<i>Spese in conto capitale</i>	381	559	455	301	821
• investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	17	6	45	28	36,3
• contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	364	533	404	271	765
• altri trasferimenti in conto capitale	0	20	6	0	1
• acquisizioni di attività finanziarie	0	0	0	2	1
<i>Rimborso passività finanziarie</i>	24	26	28	25	18
<i>Spesa complessiva Amministrazioni centrali</i>	49.786	50.681	53.731	54.438	54.897

Fonte: Leggi di Bilancio 2014-2018, Open Banca Dati Amministrazioni Pubbliche

Tab. 3 – Distribuzione dei punteggi PISA – Lettura e matematica – 2012 e 2015

	sotto livello 2		livello 5 o 6		sotto livello 2		livello 5 o 6	
	2009	2015	2009	2015	2012	2015	2012	2015
	%	%	%	%	%	%	%	%
Finlandia	8.1	11.1	14.5	13.7	12.3	13.6	15.3	11.7
Francia	19.8	21.5	9.6	12.5	22.4	23.5	12.9	11.4
Germania	18.5	16.2	7.6	11.7	17.7	17.2	17.5	12.9
Italia	21.0	21.0	5.8	5.7	24.7	23.3	9.9	10.5
Paesi bassi	14.3	18.1	9.8	10.9	14.8	16.7	19.3	15.5
Portogallo	17.6	17.2	4.8	7.5	24.9	23.8	10.6	11.4
Spagna	19.6	16.2	3.3	5.5	23.6	22.2	8.0	7.2
Svezia	17.4	18.4	9.0	10.0	27.1	20.8	8.0	10.4
Gran Bretagna	18.4	17.9	8.0	9.2	21.8	21.9	11.8	10.6
Stati Uniti	17.6	19.0	9.9	9.6	22.9	23.4	8.8	5.9
media OECD	18.5	20.0	7.5	8.4	12.3	13.6	12.5	10.7

Fonte: OECD 2016. PISA Results (Volume 1): Excellence and equity in education. Fig.1.4.9 e 1.5.9

Tab. 4 – Uscite precoci dal Sistema formativo (Early leavers from education and training) per paesi europei e regioni nazionali – popolazione 18-24 anni

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finlandia	9.8	9.9	10.3	9.8	8.9	9.3	9.5	9.2	7.9	8.2
Francia	11.8	12.4	12.7	12.3	11.8	9.7	9.0	9.2	8.8	8.9
Germania	11.8	11.1	11.8	11.6	10.5	9.8	9.5	10.1	10.3	10.1
Italia	19.6	19.1	18.6	17.8	17.3	16.8	15.0	14.7	13.8	14.0
Paesi Bassi	11.4	10.9	10.0	9.2	8.9	9.3	8.7	8.2	8.0	7.1
Portogallo	34.9	30.9	28.3	23.0	20.5	18.9	17.4	13.7	14.0	12.6
Spagna	31.7	30.9	28.2	26.3	24.7	23.6	21.9	20.0	19.0	18.3
Svezia	7.9	7.0	6.5	6.6	7.5	7.1	6.7	7.0	7.4	7.7
Gran Bretagna	16.9	15.7	14.8	14.9	13.4	12.4	11.8	10.8	11.2	10.6
Unione Europea (28 paesi)	14.7	14.2	13.9	13.4	12.7	11.9	11.2	11.0	10.7	10.6

Fonte: Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/EDAT_LFSE_14)

Tab. 5 – Immatricolati e transizioni scuola-università

	totale immatricolati (al 31/1)	totale immatricolati età <20 anni (al 31/1)	totale immatricolati cittadinanza non italiana	tassi di passaggio scuola-università stesso anno diploma
2012-13	267177	197854	12832	50.1%
2013-14	269081	194789	12841	49.7%
2014-15	265565	195593	12849	49.1%
2015-16	271119	202435	13398	50.3%
2016-17	283414	211413	13947	50.3%

Fonte: Miur 2017c – figure 1-8-13

Tab. 6 Entrate da Fondo di Finanziamento Ordinario e da contribuzione studentesca

	FFO	Tasse e contributi per corsi di laurea e corsi di laurea specialistica
2008	7.601.538.519	1.383.657.658
2009	7.890.245.001	1.408.155.943
2010	8.030.487.403	1.537.826.697
2011	7.209.079.683	1.562.674.368
2012	6.871.548.155	1.568.229.841
2013	6.819.048.934	1.574.058.029
2014	6.750.865.995	1.580.702.562
2015	7.208.965.768	1.629.060.966
2016	6.491.131.969	1.722.221.814
2017	6.835.239.988	1.508.600.570

Fonte: SIOPE Incassi Comparto aggregato Università

Tab. 7 Tasse medie totale iscritti e totale paganti a.a. 2015/2016

	Totale iscritti				Totale paganti			
	Media	Min.	Max	Dev. St.	Media	Min.	Max	Dev.St.
Atenei Nord	1.327	949	1.911	249	1.470	1.094	2.102	248
Atenei Centro	1.012	571	1.314	207	1.108	805	1.614	253
Atenei Sud e Isole	815	517	1.273	193	908	612	1.392	196
Italia	1.091	517	1.911	311	1.214	612	2.102	334

Fonte: ufficio Statistico MIUR <http://dati.ustat.miur.it/dataset/2016-contribuzione-e-interventi-atenei>