

Capitolo 4

La spesa in Italia per la formazione

4.1. Le tendenze generali della spesa in Italia

In un contesto di risorse limitate e di vincoli di bilancio appare sempre più indispensabile disporre di informazioni chiare non solo sulla disponibilità complessiva di risorse ma anche sulla loro destinazione d'uso, sugli obiettivi che si intendono perseguire e sugli esiti di tali investimenti, al fine di sviluppare politiche e strategie adeguate:

- alle esigenze di innalzamento della qualità dell'offerta e di suo adeguamento alla “società della conoscenza”;
- agli impegni assunti sullo scenario europeo, vale a dire agli obiettivi in materia di istruzione e formazione enunciati nel Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e ratificati in quello di Barcellona del 2002, da raggiungere entro il 2010.

A fronte del susseguirsi di riforme che in Italia, a partire dall'ultimo scorcio del secolo passato, stanno rinnovando profondamente il sistema educativo nei suoi diversi segmenti, nel panorama europeo il cosiddetto “Processo di Lisbona” ha avuto il merito di condensare le istanze nazionali di innovazione e adeguamento dei sistemi d'offerta formativa indirizzandole verso l'obiettivo ambizioso di fare dell'Europa, entro il 2010, “il sistema economico basato sulla conoscenza più competitivo e dinamico del mondo, in condizioni di dar luogo ad una crescita sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale”¹⁰.

Come recentemente ribadito nel documento “*Istruzione & formazione 2010*.”

¹⁰ Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona 23-24 marzo 2000

*L'urgenza delle riforme per la riuscita della Strategia di Lisbona*¹¹, gli investimenti nell'istruzione e nella formazione sono per l'Unione "un fattore chiave della competitività, della crescita e dell'occupazione e di conseguenza sono il requisito preliminare per conseguire gli obiettivi economici, sociali e ambientali fissati a Lisbona".

Per quanto riguarda l'Italia, come sintetizzato nella tavola 3, gli indicatori finanziari relativi al 2000 evidenziano una caratteristica costante del nostro paese nell'ambito del confronto europeo:

- da un lato, un peso percentuale della spesa pubblica per l'istruzione sul Pil lievemente inferiore alla media europea (4,58% contro il 4,94 della Ue);
- dall'altro, una suddivisione delle risorse che penalizza i livelli di istruzione terziaria: la spesa totale per allievo, espressa come percentuale del Pil procapite è pari al 32,2% per quanto riguarda l'istruzione terziaria (contro una media europea del 36,1%) mentre a livello di istruzione primaria tali quote sono pari, rispettivamente al 24,2% e al 18%.

A parte la ovvia necessità di riuscire a reperire risorse aggiuntive per sostenere i processi di riforma in atto e le iniziative rivolte a migliorare l'accesso alla formazione e la qualità stessa dell'offerta, il quadro che emerge dalla ricostruzione dell'entità finanziaria, delle fonti di finanziamento e delle dinamiche di spesa per la formazione professionale sostenute nel nostro paese permette di evidenziare elementi di criticità, che costituiscono altrettanti fattori di dispersione e scarso rendimento degli stanziamenti destinati alle attività formative. In particolare gli aspetti sui quali puntare l'attenzione sono:

- la quantità delle risorse investite
- la qualità e l'efficacia dell'investimento effettuato
- le strategie di governo e di implementazione della spesa

In primo luogo occorre considerare la consistenza dell'investimento effettuato dalle istituzioni e dai privati.

Quanto emerso nella presente analisi mette in evidenza, nel 2002, un

¹¹ Comunicazione della Commissione "Istruzione e formazione 2010. L'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona", COM (2003) 685 def (progetto di relazione intermedia e Relazione intermedia comune del Consiglio e della Commissione n. 2004/C 104/01

investimento complessivo per la formazione professionale di quasi **15 miliardi di euro**, pari all'1,2% del PIL (tab. IV.1 e IV.2). La dinamica degli ultimi due anni mostra una buona tendenza evolutiva (+23,7% tra il 2000 ed il 2002), ma questa non basta a ridurre il divario con gli altri Paesi europei.

La maggior parte delle risorse (tab. IV.3) proviene da fonti pubbliche (60,3% nel 2002), così come assolutamente preponderanti sono le spese dirette rispetto ai costi indiretti (74,5%).

Occorre, infine, sottolineare che una quota consistente di queste risorse proviene dall'Unione Europea: infatti, prendendo in esame i soli costi diretti per la formazione, compresi i contributi non istituzionali (famiglie ed individui), il contributo comunitario (e le politiche da esso determinate) **rappresenta il 16,2% delle risorse spese nel 2002 (29,3% includendo anche la quota nazionale)**. Se si considera la sola spesa per il settore della formazione professionale in senso stretto, che fa capo al Ministero del lavoro ed alle Regioni, il peso dei finanziamenti europei provenienti dal Fse sale ancora portandosi al 45,4%, ed all'86,8% comprendendo nella stima anche le quote obbligate di partecipazione statale e regionale (stima 2002).

Tab. IV.1 - La spesa italiana per la formazione professionale nel quinquennio 1998-2002. Milioni di Euro (*)

	1998 (a)	1999 (a)	2000	2001	2002
Formazione iniziale	3.911	4.537	4.416	5.297	4.999
Apprendistato (decontribuzione)	1.009	1.418	1.567	1.636	1.769
Formazione per disoccupati	607	668	374	616	812
Formazione continua	4.456	5.305	5.408	5.929	6.532
Spese non attribuibili (b)			8,6	63,6	65,7
Totale (c)	9.983	11.928	11.774	13.542	14.178
var. %				15,0	4,7
Totale compresi Pon (d)	-	-	11.818	13.800	14.616

(a) il dato del 1998 e del 1999 non comprende il Pon scuola 94-99; il dato del 1998 non comprende le spese della PA

(b) impegni del Pon "azioni di sistema" obiettivo 3 non ripartibili

(c) Totale compreso Pon "la scuola dello sviluppo"

(d) Pon "Sicurezza", sviluppo imprenditoriale "Ricerca e sviluppo"; nel complesso di tratta di 44 mln di euro per il 2000, 258 mln di euro per il 2001 e 438 mln di euro per il 2002.

Fonte: elaborazione e stime Isfol su fonti varie

Tab. IV.2 - Alcuni indicatori della spesa per la formazione professionale in Italia.
Anno 2002

Spesa in % del Pil	1,2
Peso % dei costi indiretti sul totale della spesa	25,5
Peso % dei fondi comunitari sul totale dei costi diretti <i>compreso il cofinanziamento nazionale</i>	29,3
<i>escluso il cofinanziamento nazionale</i>	16,3
Costo medio per allievo di formazione iniziale (istruzione e formazione professionale) in euro	5.561

Fonte: elaborazioni e stime Isfol su fonti varie

Tab. IV.3 – Composizione della spesa per la formazione professionale in Italia, nel
quinquennio 1998-2002 (val. %)

	1998 (a)	1999 (a)	2000	2001	2002
spese pubbliche dirette	48,3	52,0	46,7	49,9	47,8
spese pubbliche indirette	10,1	11,9	13,3	12,1	12,5
spese private dirette	28,1	24,4	27,0	25,6	26,7
spese private indirette	13,4	11,7	13,0	12,4	13,0
totale spese pubbliche	58,4	63,9	60,0	62,0	60,3
totale spese private	41,6	36,1	40,0	38,0	39,7
totale spese dirette	76,4	76,4	73,7	75,5	74,5
totale spese indirette	23,6	23,6	26,3	24,5	25,5
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni e stime Isfol su fonti varie

Questo è tanto più preoccupante se si considera che da una parte:

- i fondi europei sono complementari e contingenti e non possono dunque svolgere un ruolo di surroga delle risorse nazionali per quanto riguarda gli interventi istituzionali;
- l'allargamento dell'Unione Europea provocherà, dopo il 2006, una diminuzione delle risorse disponibili per i Paesi economicamente più evoluti, come l'Italia.

e che dall'altra:

- si vuole ampliare il ruolo dell'istruzione e della formazione professionale, che diventa componente fondamentale del sistema educativo fino a 18 anni;
- e infine emerge la necessità di aumentare le risorse anche per la

formazione permanente e continua, per la valorizzazione del capitale umano ed in un'ottica di *lifelong learning*.

Pur riconoscendo il ruolo fondamentale che il contributo comunitario è chiamato a svolgere nel sostegno al sistema, in una fase di innovazione e sperimentazione, occorre individuare politiche e strategie di medio-lungo termine che consentano la messa a regime e, quindi il finanziamento ordinario, di determinati segmenti e tipologie d'offerta.

Il secondo elemento riguarda la qualità e l'efficacia della spesa effettuata, dal punto di vista del raggiungimento degli obiettivi di sistema (non ultimi quelli indicati dal processo di Lisbona).

I dati regionali indicano che nel periodo 1999-2002 è stato effettivamente speso dalle amministrazioni regionali il 77,5% degli impegni complessivi, ma per il resto, tranne alcune iniziative di monitoraggio quantitativo e qualitativo svolte dall'Isfol e da alcune Regioni, si hanno poche informazioni di dettaglio sulla qualità della spesa e sui risultati dell'investimento effettuato.

La necessità di utilizzare nei tempi stabiliti le risorse del Fondo Sociale Europeo ha messo un forte accento sulla velocità e sulla capacità di spesa, ponendo in secondo piano i ragionamenti sulla qualità e sui risultati dell'investimento effettuato.

Appare necessario invece valutare in modo sistematico i risultati delle attività, ed in particolare:

- l'impatto dell'attività formativa sull'occupazione individuale e sul mercato del lavoro più in generale;
- il livello delle competenze acquisite a seguito delle attività formative;
- la soddisfazione dell'utenza (allievi, imprese).

Tutto questo richiede che i sistemi regionali e nazionali, ognuno nell'ambito delle proprie competenze, si dotino di solidi apparati di monitoraggio e valutazione delle attività finanziate, e dei risultati raggiunti, in modo da massimizzare l'effetto dell'investimento effettuato e riorientare le politiche di spesa ove necessario.

La valorizzazione della efficacia delle risorse investite nell'attività formativa richiede anche un più stretto collegamento tra l'assegnazione delle risorse ed i

risultati ottenuti. Attualmente le risorse vengono assegnate seguendo una logica ex ante sulla base del numero di alunni/allievi previsti. In altri Paesi sono in atto sperimentazioni per legare l'assegnazione delle risorse ai risultati raggiunti al termine dell'attività formativa, sulla base del calcolo del tasso di successo formativo, del tasso di occupazione, del tasso di accesso ad ulteriori attività formative, ecc. Questo tipo di finanziamento, non legato alla semplice offerta di attività, ma ai risultati conseguiti, stimola i soggetti erogatori di formazione a prestare una attenzione molto più forte agli esiti delle iniziative formative.

Il terzo ordine di ragionamenti riguarda le strategie di governo e di allargamento della propensione all'investimento in formazione.

La compresenza di molteplici soggetti erogatori di risorse per la formazione professionale non ha consentito finora una riflessione sistemica sui flussi di finanziamento alla formazione professionale, su eventuali "sprechi" di risorse e sul miglioramento della capacità di spesa, del pubblico come del privato collettivo e dei singoli individui. Andrebbe invece definito un meccanismo di monitoraggio permanente della spesa della formazione che, come si è cercato di fare nel presente documento, analizzi tutte le diverse componenti dell'investimento effettuato aiutando i decisori politici a monitorare i mille rivoli dell'intervento pubblico e privato ed a definire le misure necessarie. Questo favorirebbe l'adozione di una più forte politica di spesa, che tenga sotto controllo, ed indirizzi rispetto ad obiettivi e priorità condivisi, tutti i canali di finanziamento, diretto ed indiretto.

Infine, va incentivata la propensione privata a spendere per la formazione. Nel dibattito a livello europeo sul *lifelong learning* e nei diversi documenti elaborati in merito alla realizzazione di uno spazio europeo dell'apprendimento permanente e più specificatamente al tema dell'investimento nell'istruzione e nella formazione¹² si rileva come oltre alla necessità di incrementare le risorse pubbliche disponibili sia altrettanto importante, a fronte della limitata

¹² Cfr. "Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente" del 30 ottobre 2000 Sec (2000) 1832; Comunicazione della Commissione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente", 21-11-2001 COM(2001) 678 def; Risoluzione del Consiglio del 27 giugno 2002 sull'apprendimento permanente; Comunicazione della Commissione "Investire efficacemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa", 10 gennaio 2002 COM (2002) 779 def;

disponibilità di risorse istituzionali, individuare modalità di finanziamento che responsabilizzino l'individuo e i soggetti collettivi privati.

Già dal “Memorandum” si rilevava come sia innegabile “la necessità di sviluppare più ampiamente misure d'incentivo su scala individuale”, vuoi tramite regimi di impresa che consentano ai dipendenti di beneficiare del tempo libero o dell'aiuto finanziario necessario per seguire una formazione, vuoi tramite congedi formativi retribuiti, vuoi infine tramite “conti di formazione individuali”.

La recente Comunicazione della Commissione “Investire efficacemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa” pone l'accento:

- sul sottoinvestimento nelle risorse umane, laddove non è possibile identificare, a livello dell'Unione europea, una chiara tendenza crescente nei finanziamenti pubblici mentre vi è una altrettanto chiara carenza nei finanziamenti privati;
- sui diversi segnali di inefficienza della spesa e le loro possibili fonti, sottolineando in primo luogo la necessità di individuare meccanismi di assegnazione più efficienti ed in base a priorità di investimento.

L'ambito in cui la Commissione avverte la più urgente necessità di stimolare maggiori investimenti privati è quello dell'istruzione e formazione continua e dell'educazione degli adulti. E l'Italia anche da questo punto di vista si trova in una posizione di svantaggio.

In effetti, nonostante l'indubbio aumento dell'impegno del sistema imprenditoriale italiano, i dati forniti dall'Ocse (“*Education at a glance*”) e relativi al 1999 evidenziano che la spesa delle imprese nella formazione continua è pari all'1,7% del costo del lavoro, contro una media Ue del 2,3%. Per quanto riguarda poi gli altri segmenti della formazione professionale, come si è visto nel corso del presente Rapporto, il contributo privato appare del tutto marginale ed anche di difficile quantificazione.

Già da alcuni anni, in diversi Stati membri dell'Unione Europea, così come negli Stati Uniti ed in Canada, sono state avviate delle iniziative sperimentali per introdurre dei meccanismi di cofinanziamento dell'apprendimento permanente, cui si fa generalmente riferimento con il termine *Ila- Individual*

Learning Accounts. Questi meccanismi operativamente assumono forme diverse, quali: libretti di risparmio, buoni formativi, conti virtuali. Essi possono prevedere sia bonus o voucher da spendere per la partecipazione ad attività formative, con un meccanismo però di compartecipazione alla spesa, sia meccanismi di sgravio o di detassazione della spesa effettuata, sia un monte-risorse formative da utilizzare nell'arco della vita.

Tutti questi strumenti hanno in comune il duplice obiettivo di voler da un lato stimolare la partecipazione alle attività formative, dall'altro di richiedere una partecipazione finanziaria da parte di singoli o imprese.

In Italia la sperimentazione dei voucher formativi solo di recente ha contemplato la compartecipazione ai costi da parte del singolo e ha riguardato essenzialmente la formazione continua dei lavoratori, anche se si tratta di un'esigenza espressa a titolo individuale.

Per quanto riguarda invece la predisposizione di strumenti di finanziamento compartecipato per la partecipazione ad attività formative, vi è da registrare a livello regionale l'iniziativa della Regione Campania di sperimentare una vera e propria "carta di credito formativa", attivando risorse del Fse¹³, alla quale si affiancano le sperimentazioni che sono in fase di avvio nelle Regioni Piemonte, Umbria e Toscana con l'accompagnamento del Ministero del Lavoro.

Sul versante degli incentivi all'investimento in formazione da parte delle imprese, un elemento di innovazione è stato sicuramente costituito dalla defiscalizzazione di tali investimenti introdotta dalla cosiddetta "Tremonti bis" (legge 383/2001), attualmente non più in vigore e di cui sarà interessante conoscere gli esiti per valutare l'ulteriore percorribilità di tale strada.

Riassumendo in estrema sintesi i punti sui quali concentrare l'attenzione sono:

¹³ Il progetto, denominato "Carta in" è finalizzato a promuovere la formazione nel campo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ed è diretto a 5.000 giovani tra i 18 ed i 21 anni. Esso prevede la concessione di un prestito di 2-3000 euro, erogato da istituti di credito convenzionati con la Regione, e finalizzato all'acquisto di hardware, software e formazione a distanza. Il prestito deve essere restituito alla banca con rate per un massimo di 5 anni. A questa somma si aggiunge un contributo a fondo perduto da parte della regione, pari a 1000 euro, sotto forma di voucher per la fruizione di un corso di formazione a distanza.

- l'incremento degli investimenti pubblici e privati in formazione diminuendo la dipendenza dal fondo Sociale Europeo
- l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'investimento effettuato anche sulla base di apposite attività di valutazione quantitativa e qualitativa dei risultati ottenuti
- l'attivazione di sinergie strategiche tra i soggetti erogatori di risorse anche attraverso l'osservazione ed il monitoraggio dei diversi flussi di spesa
- l'attivazione di meccanismi di incentivazione della spesa privata anche attraverso modalità di compartecipazione tra pubblico e privato.

4.2 Andamenti dei principali indicatori della spesa pubblica per l'istruzione e la formazione

Nel 2002 l'intervento pubblico per l'istruzione e la formazione è stato di circa 60,6 miliardi di euro, corrispondenti a 1.040 euro per abitante. L'incidenza sul PIL si è attestata intorno al 4,8% evidenziando rispetto al precedente anno 2001 una lieve flessione (-0,23 punti percentuali) che riporta l'indice al livello del 1999 (v. tab. IV.4, col. 1,2).

Confrontando le variazioni della spesa educativa e del PIL a prezzi costanti, vale a dire non influenzate dalle variazioni dei prezzi (v. tab. IV.4, col. 3, 4, e 5), si osserva che negli ultimi due anni le variazioni di spesa sono state contrassegnate da dinamiche di segno opposto. Nel 2001 la spesa in istruzione in termini reali aveva registrato un aumento dell'11% a fronte di un incremento del PIL dell'1,8%. Le stime per l'anno 2002 indicherebbero un decremento effettivo del 4,6% mentre il PIL sarebbe aumentato dello 0,4%.

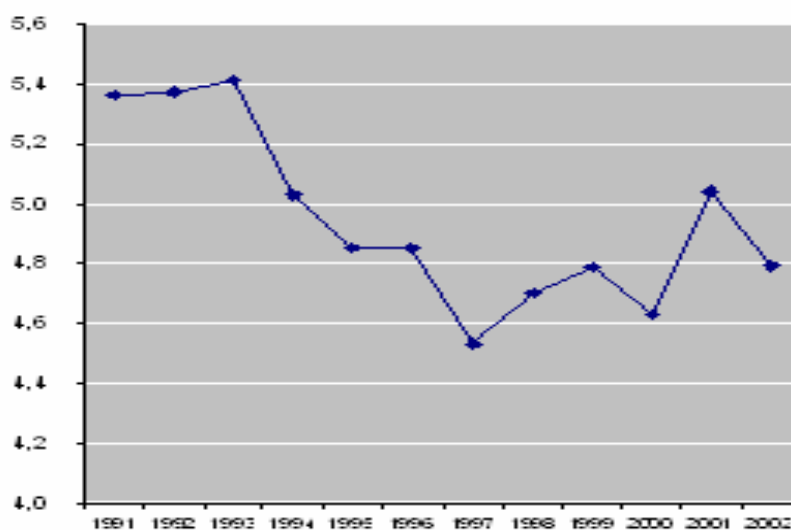
Tab. IV.4 - Andamento della spesa pubblica per l'istruzione - formazione (Scuola, Formazione professionale regionale -Università). Anni 1991-2002

Anni	Spesa pubblica per l'istruzione ai prezzi correnti	Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL	Spesa pubblica per l'istruzione prezzi costanti 2002	Variazioni annuali della spesa pubblica per l'istruzione a prezzi costanti 2002	Variazioni annuali del PIL a prezzi costanti 2002
	Milioni di Euro dal 1999 (milioni di Euro lire fino al '98)	In %	Milioni di Euro dal 1999 (milioni di Euro lire fino al '98)	In %	In%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1991	39.903	5,36	57.277	-	-
1992	42.096	5,37	57.812	0,9	0,8
1993	43.693	5,41	57.753	-0,1	-0,9
1994	42.933	5,03	54.838	-5,0	2,2
1995	44.783	4,85	54.481	-0,7	2,9
1996	47.665	4,85	55.017	1,0	1,1
1997	46.518	4,53	52.459	-4,6	2,0
1998	50.438	4,70	55.374	5,6	1,8
1999	53.056	4,79	57.336	3,5	1,7
2000	54.030	4,63	57.153	-0,3	3,0
2001	61.453	5,04	63.316	10,8	1,8
2002 (a)	60.663	4,819	60.663	-0,8	0,4

NOTA: Le serie a prezzi 2001 (coll. C, D, E) sono ottenute applicando alle spese espresse ai prezzi dell'anno corrente il deflatore del PIL 2002 definito dall'Istat - Contabilità Nazionale. Queste serie rappresentano l'evoluzione delle spese in "volume", vale a dire escludendo gli effetti dell'aumento dei prezzi.

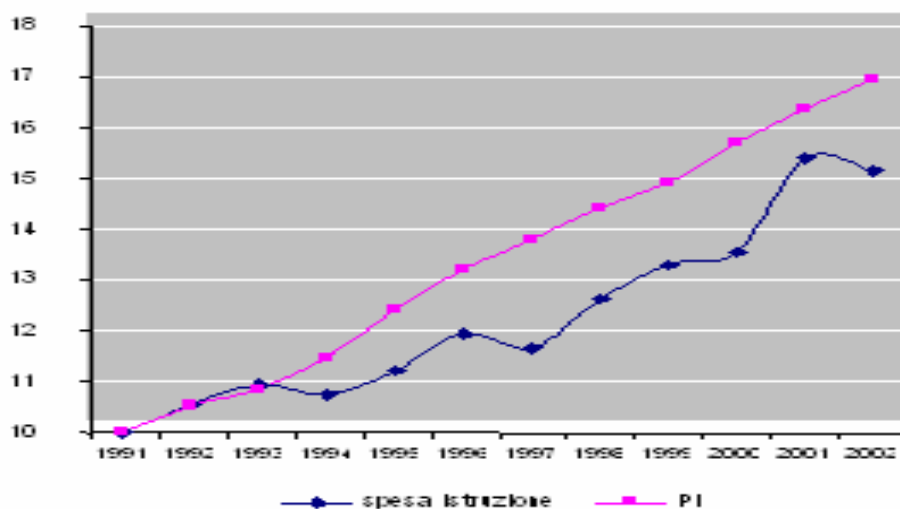
Fonte: MIUR- Ufficio di Statistica.

Fig. IV.1 - Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL - Anni 1991-2002



Fonte: MIUR- Ufficio di Statistica

Fig IV.2 - Andamento comparato della spesa pubblica per l'istruzione e del PIL Indice base 1991=100



Fonte: MIUR- Ufficio di Statistica

Una dinamica riflessiva di tipo analogo presenta anche la spesa pubblica per l'istruzione in rapporto alla spesa pubblica totale. Nel 2002 l'indicatore si sarebbe attestato al 10,2% contro il 10,5% registrato nell'anno precedente. L'andamento di questo indicatore evidenziava dal 1998 una tendenza generalmente positiva, anche per effetto, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, della minore pressione sulla spesa pubblica degli interessi passivi sul debito pubblico¹⁴. Nonostante il calo, la situazione del 2002 conferma comunque che l'indicatore si è stabilizzato a livelli superiori dei primi anni Novanta.

La flessione di spesa rilevata nell'anno 2002 sembra comunque avere le caratteristiche di una battuta d'arresto limitata all'anno in questione. Infatti, se si considera l'andamento della spesa del MIUR, principale finanziatore dell'istruzione scolastica e universitaria, si evidenzia che nell'anno 2003 gli impegni di spesa del Ministero sono tornati a crescere sia in valore assoluto, sia in rapporto al PIL (v. tab. IV.5).

¹⁴ V. Istat, Conti ed Aggregati Economici delle Amministrazioni Pubbliche, Serie SEC95, 1990-2000, Roma, ISTAT, 2001.

Tab. IV.5 - Spesa del Ministero Istruzione Università e Ricerca (MIUR) – Impegni- Anni 2001-2003

Anni	Ex MPI (1)	Ex MURST (2)	Totale (3)
Milioni di euro			
2001	38.223	10.949	49.172
2002	37.625	10.038	47.662
2003	41.378	10.494	51.873
Variazioni percentuali annuali			
2002	-1,57	-8,32	-3,07
2003	9,98	4,55	8,83
in % PIL			
2001	3,14	0,90	4,0
2002	2,99	0,80	3,8
2003	3,18	0,81	4,0

Fonte: elaborazione ISFOL su rendiconto MIUR.

Tab. IV.6 - Spesa pubblica per l'istruzione e la formazione in rapporto al PIL e per soggetto erogatore

Anni	Scuola	Formazione professionale regionale	Istruzione superiore e Ricerca scientifica universitaria (*)	Totale
Milioni di euro				
1995	36.644	1.970	6.170	44.783
1996	38.902	2.037	6.725	47.665
1997	37.189	1.981	7.348	46.518
1998	40.061	2.248	8.129	50.438
1999	41.322	2.987	8.747	53.056
2000	42.363	2.111	9.556	54.030
2001	48.440	2.720	10.294	61.453
2002	46.514	2.881	11.268	60.663
in % Prodotto interno lordo (PIL)				
1995	3,97	0,21	0,67	4,85
1996	3,96	0,21	0,68	4,85
1997	3,62	0,19	0,72	4,53
1998	3,73	0,21	0,76	4,70
1999	3,73	0,27	0,79	4,79
2000	3,63	0,18	0,82	4,63
2001	3,98	0,22	0,84	5,04
2002	3,69	0,23	0,89	4,81
Composizione percentuale				
1995	81,8	4,4	13,8	100,0
1996	81,6	4,3	14,1	100,0
1997	79,9	4,3	15,8	100,0
1998	79,4	4,5	16,1	100,0
1999	77,9	5,6	16,5	100,0
2000	78,4	3,9	17,7	100,0
2001	78,8	4,4	16,8	100,0
2002	76,7	4,7	18,6	100,0

Nota: le spese dei Conservatori musicali e delle Accademie nazionali sono comprese fino all'anno 2000 nelle spese dell'istruzione scolastica; dal 2001 sono riportate nell'istruzione superiore. A partire dal 2000 la spesa per la formazione professionale si riferisce alla formazione professionale iniziale.

Fonte: MIUR-Ufficio di statistica.

La scuola costituisce, ovviamente, il settore dell'istruzione che assorbe la fetta di gran lunga più consistente dei finanziamenti pubblici. Nel 2002 gli impegni complessivi a favore del settore sono stati di circa 46,5 miliardi di euro con una incidenza rispetto al PIL pari al 3,7% a fronte del 4% nel 2001 (v. tab. IV.6).

La situazione rilevabile dal rendiconto MIUR indica per il 2003 una spesa per istruzione scolastica di circa 41,3 miliardi di euro (+10% circa), ammontare che da solo porta la spesa per la scuola sul PIL al livello del 3,18% (tab. IV.5, col. 1).

Un elemento che si evidenzia nel corso degli anni è, comunque, un tendenziale assottigliamento della quota di risorse attribuite alla scuola sul totale della spesa educativa. Nell'arco degli anni 1995-2002 l'incidenza della spesa scolastica è passata da valori prossimi all'82% all'attuale 77% (v. tab. IV.6).

A beneficiare del calo sono state soprattutto l'istruzione universitaria e l'alta formazione artistica (AFAM) che congiuntamente considerate, sono arrivate ad assorbire nel 2002 il **18,6** per cento della spesa educativa. A differenza della scuola, l'istruzione superiore ha registrato nel 2002 una dinamica di segno positivo. In rapporto al PIL la spesa ha realizzato un lieve incremento di 0,05 punti percentuali (0,84% nel 2001; 0,89% nel 2002) che però conferma la costante crescita di risorse che interessa questo settore dalla seconda metà degli anni Novanta. Anche le informazioni desumibili dal rendiconto MIUR mostrano che nel 2003 sono affluiti al settore nuovi finanziamenti (v. tab. IV.5, col. 2), sebbene vada evidenziato i dati di bilancio comprendono anche la spesa per la ricerca scientifica non universitaria.

Anche la formazione professionale regionale è stata interessata nel 2002 da una dinamica di segno positivo. La spesa per questo settore si è attestata allo 0,23% del PIL contro lo 0,22% registrato nell'anno precedente. Va rilevato che la spesa stimata per questo settore formativo si riferisce sia alla spesa per i corsi rivolti ai giovani sia a quella per la formazione continua.

4.3 La spesa per la scuola secondo le fonti di finanziamento

Nel 2002 lo Stato, e cioè, sostanzialmente il MIUR, ha investito per la scuola poco meno di 38 miliardi di euro, pari all'81% della spesa. Seguono gli enti locali con circa 7 miliardi di euro (15,3 %) e le regioni con circa 1,7 miliardi di euro (3,7%) (v. tab. IV.7). La posizione preminente dello Stato deriva dal suo ruolo preponderante nel pagamento delle retribuzioni del personale, voce notevolmente più importante nelle spese degli istituti scolastici.

L'andamento nel tempo mostra però alcuni cambiamenti nel contributo finanziario che gli enti territoriali danno al finanziamento della scuola. Si osserva che fino al 1999 l'incidenza dello Stato aveva teso a ridursi a vantaggio delle amministrazioni territoriali (Regioni ed enti locali). Negli anni 2000 e 2001 la quota dello Stato ha ripreso a crescere anche per effetto dell'immissione nei ruoli statali del personale scolastico non docente già dipendente dagli enti locali (L.124/1999). La situazione del 2002 sembrerebbe indicare nuovamente una crescita dell'intervento delle amministrazioni territoriali, in particolare delle regioni, la cui incidenza di spesa sul totale sarebbe lievitata a circa il 4%.

Tab. IV.7 - Spesa pubblica per l'istruzione secondo la fonte di finanziamento. Anni 1995-2002

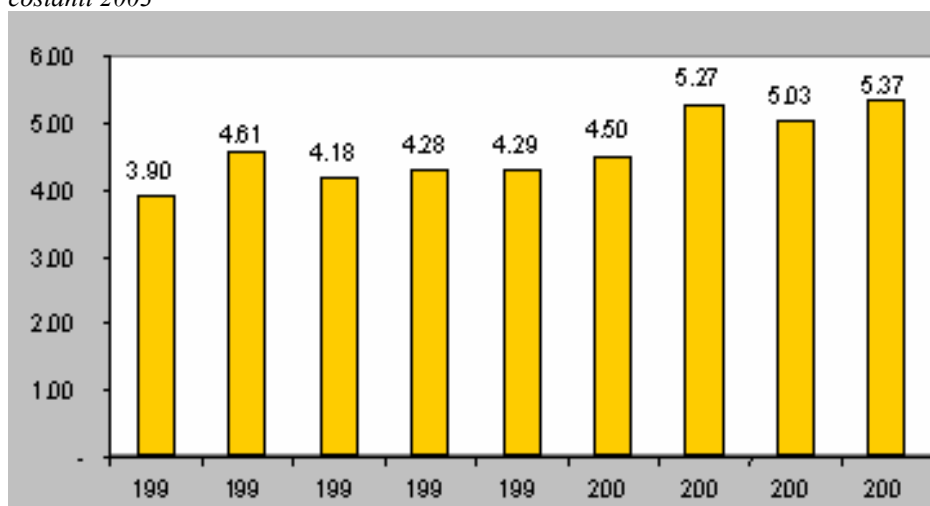
Anni	Stato	Regioni	Enti locali	Totale
<i>milioni di euro</i>				
1995	29.611	387	6.646	36.644
1996	30.852	482	7.567	38.902
1997	28.491	730	7.969	37.189
1998	31.503	1.010	7.548	40.061
1999	32.450	904	7.968	41.322
2000	34.584	928	6.851	42.363
2001	40.427	1.106	6.906	48.440
2002	37.655	1.721	7.138	46.514
<i>composizione percentuale</i>				
1995	80,8	1,1	18,1	100,0
1996	79,3	1,2	19,5	100,0
1997	76,6	2,0	21,4	100,0
1998	78,6	2,5	18,8	100,0
1999	78,5	2,2	19,3	100,0
2000	81,6	2,2	16,2	100,0
2001	83,5	2,3	14,3	100,0
2002	81,0	3,7	15,3	100,0

Fonte: MIUR-Ufficio di statistica.

Nell’ambito degli enti locali, i Comuni costituiscono i finanziatori di maggior peso. Rimangono a carico dei comuni le spese della scuola per l’infanzia a gestione locale; le spese di fornitura dei locali, la loro manutenzione e arredo per la scuola materna e la scuola dell’obbligo statali. Inoltre, i Comuni provvedono ai servizi di assistenza scolastica (mense, trasporto scolastico, ecc.) alla fornitura gratuita dei libri scolastici e ai finanziamenti diretti alle famiglie per borse di studio e per i test scolastici della scuola secondaria. Le Province provvedono, invece, alla fornitura, manutenzione, arredo dei locali della secondaria superiore.

La spesa sostenuta dal MIUR (ex Ministero della Pubblica Istruzione fino all’anno 2000) per studente della scuola statale è pari nel 2003 a 5.375 euro, con un incremento rispetto al 2002 del 6,8%. Complessivamente dal 1995 al 2003 la spesa per studente in termini reali è aumentata del 37,5%. Nell’arco di questi anni la tendenza alla crescita della spesa unitaria è stata un fatto costante ad eccezione degli anni 1997 e 2002 in cui si è, viceversa, registrata una flessione.

Fig. IV.3 - Spesa del MIUR per studente della scuola statale - Anni 1995-2003 - prezzi costanti 2003



Fonte: MIUR-Ufficio di statistica

Tab. IV.8 - La spesa del MIUR per studente. Anni 1995-2003. Valori in euro

Anni	Valori a prezzi correnti	Valori a prezzi costanti 2003	Variazioni spesa studente a prezzi costanti
1995	3.724	3.909	
1996	3.879	4.612	18,0
1997	3.601	4.181	-9,3
1998	3.792	4.287	2,5
1999	3.855	4.291	0,1
2000	4.139	4.508	5,1
2001	4.973	5.276	17,0
2002	4.890	5.034	-4,6
2003	5.375	5.375	6,8

La spesa per studente è calcolata escludendo dalle cifre del rendiconto MIUR (MPI fino al 2000) i contributi alle scuole non statali. Fino al 2000 la spesa per studente comprende anche gli studenti dei Conservatori musicali e delle Accademie Nazionali

Fonte: MIUR-Ufficio di statistica

4.4 La spesa regionale per la formazione professionale

Questo paragrafo riporta le informazioni relative alla spesa per la formazione professionale sostenuta e preventivata dalle regioni. I dati utilizzati sono stati estratti dai consuntivi e dai bilanci preventivi regionali, considerando le voci di spesa della rubrica “Formazione Professionale”, nonché gli altri capitoli di spesa, concernenti anche essi l’intervento formativo.

La prima tabella (IV.9) presenta, per il quinquennio 2000-2004, i principali indicatori utilizzati in questa sezione e calcolati sul totale delle regioni italiane. Nelle prime due colonne si trovano i valori delle previsioni iniziali, tratti dai bilanci preventivi, e i valori delle previsioni finali, estratti dai bilanci consuntivi. Il valore della prima colonna mostrerebbe, per gli ultimi tre anni, una complessiva stazionarietà delle risorse destinate alla formazione professionale. Al contrario l’analisi dei bilanci consuntivi (colonne 2, 4, 6) mostra una costante variazione positiva, seppur riferita agli anni precedenti. Complessivamente nel 2002 le risorse disponibili per la formazione professionale ammontavano a 4196,5 milioni di euro (colonna 2). Di queste risorse sono state effettivamente impegnate 2855,2 milioni di euro (colonna 4), e spesi 2038,3 milioni di euro (colonna 6). L’aleatorietà dei bilanci di

previsione iniziali è reso evidente nella terza colonna, che fornisce il valore della capacità previsiva, per una misura dell'attendibilità delle previsioni iniziali di spesa, confrontate con quelle finali, tramite rapporto percentuale. Appare considerevole il gap tra i due momenti previsivi, quello iniziale e quello finale.

Un ulteriore confronto porta al calcolo dei valori nella colonna 5, dove viene riportata la capacità di impegno delle risorse da parte delle amministrazioni regionali, in base al raffronto tra previsioni finali e gli impegni di spesa. Questo altro rapporto percentuale mostra che, se pur senza grandi incrementi annuali, la capacità di impegno è comunque in crescita.

Tab. IV.9 - Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia - Anni 2000 – 2004

	Previsioni iniziali (a) (mln. di euro)	Previsioni finali (b) (mln. di euro)	Capacità previsiva (3)=1/2	Impegni di spesa (b) (mln. di euro)	Capacità di impegno (5)=4/2	Spesa effettiva (b) (mln. di euro)	Incremento percentuale di (6) sull'anno precedente (7)	Spesa per unità di forza lavoro (c) (euro) (8)
2000	2.371,1	3.093,1	76,7	1.908,6	61,7%	1.681,2	8,8%	71,3
2001	2.264,0	3.894,6	58,1	2.589,4	66,5%	1.869,2	11,2%	78,8
2002	3.528,7	4.196,5	85,4	2.855,2	68,6%	2.050,6	9,0%	85,0
2003	3.569,8							
2004	3.480,4							

Fonte: elaborazioni Isfol su bilanci regionali di previsione iniziale (a), sui bilanci consuntivi (b) e su dati Istat (c).

Ugualmente positiva risulta la variazione della spesa effettiva, che nei tre anni considerati (2000, 2001 e 2002), presenta sempre incrementi annuali intorno al dieci per cento (colonna 7).

A chiudere la serie di informazioni della tabella IV.9 troviamo la spesa media, in formazione, per unità di forza lavoro, che, similmente alla spesa effettiva, cresce anche essa. Nel 2002 raggiunge quota 85 euro pro capite.

4.4.1 I bilanci consuntivi

La tabella IV.10 riporta la distribuzione della spesa effettiva per la formazione professionale per le quattro macro aree italiane, Nord-Est, Nord-

ovest, Centro, e Sud, relativa ai tre anni 2000, 2001 e 2002. A livello nazionale i dati sono gli stessi della tabella precedentemente illustrata.

Tab. IV.10 - Spesa effettiva per la formazione professionale per aree territoriali. Anni 2000-2002. Mln di euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente.

Aree	Anni		
	2000	2001	2002
Nord-Ovest	465,1	457,5 (-1,6)	539,4 (+17,9)
Nord-Est	397,6	499,2 (+25,6)	590,7 (+18,3)
Centro	222,6	253,8 (+14,0)	328,7 (+29,5)
Sud	595,9	658,8 (+10,6)	591,7 (-10,2)
<i>Italia</i>	<i>1.681,2</i>	<i>1.869,2 (+11,2)</i>	<i>2.050,6 (+9,7)</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2000-2002

La ripartizione per zone geografiche permette di scendere in dettaglio nell'ammontare di spesa delle zone e scoprire dove più si è speso per la formazione professionale; inoltre la suddivisione geografica consente di approfondire le variazioni annuali, prima analizzate, e scoprire quali macro aree presentano gli incrementi maggiori. Il Centro quest'anno, pur presentando il maggiore aumento (+29,5%), rimane la zona che spende meno in formazione, solo 328,7 milioni di euro. Il Sud, che nel 2001 era in crescita (+10,6%), ha nel 2002 una brusca frenata con un decremento percentuale del 10,2%, passando da 658,9 a 591,7 milioni di euro, e cede la prima posizione, in termini di somme spese, al Nord-Est che con un aumento del 18,3% raggiunge la quota di spesa effettiva di 590,7 milioni di euro. Infine il Nord-Ovest, per il 2002, ha speso 539,4 milioni di euro, con un aumento percentuale rispetto il 2001 di 17,9.

La tabella IV.11 ha la medesima struttura di quella precedentemente analizzata, ma riporta i dati della spesa media per la formazione per unità di forza lavoro. Nel calcolo di questo valore la somma al numeratore è quella della tabella IV.10, l'elemento nuovo in questo caso è il denominatore, dove si trova l'ammontare della popolazione attiva. Il Nord-Est è l'area geografica dove si spende maggiormente per unità di forza lavoro (120 euro), a seguire vengono il Nord-Ovest con 79,6 euro e il Sud con 77,6. Chiude la graduatoria

il Centro con 67,5 euro. Nell'ultimo anno le due aree che presentano gli incrementi maggiori sono il Nord-Est e il Centro.

Tab.IV.11 - Spesa media per la formazione professionale rispetto alle forze di lavoro. Anni 2000-2002. V.a. in euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente

Aree	Anni		
	2000	2001	2002
Nord-Ovest	70,0	68,3 (-2,4)	79,6 (+16,5)
Nord-Est	82,9	102,8 (+24)	120,7 (+17,4)
Centro	48,0	55,3 (+15,2)	67,5 (+22,1)
Sud	79,5	87,4 (+9,9)	77,6 (-11,2)
<i>Italia</i>	<i>71,3</i>	<i>78,8 (+10,5)</i>	<i>85,0 (+7,9)</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2000-2002 e su dati Istat.

La tabella IV.12 fornisce la ripartizione per macro aree geografiche degli impegni di spesa. Il 2002, su base nazionale, conferma il trend positivo dell'anno precedente. A livello disaggregato il Nord-Est è l'unica area che, invece, presenta una variazione di segno opposto, con una diminuzione dell'8,2%. Il Sud con 1051,1 milioni di euro mantiene il primato per impegni di spesa che aveva anche negli anni precedenti. Fanalino di coda rimane il Centro con 517,8 milioni di euro, nonostante il forte incremento (+23,5%) presentato nel 2002

Tab. IV.12 - Impegni di spesa per la formazione per aree territoriali. Anni 2000-2002. Mln di euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente.

Aree	Anni		
	2000	2001	2002
Nord-Ovest	343,7	609,2 (+77,2)	669,9 (+10)
Nord-Est	431,1	622,9 (+44,5)	572,0 (-8,2)
Centro	377,7	419,2 (+11)	517,8 (+23,5)
Sud	756,1	938,2 (+24,1)	1.051,1 (+12)
<i>Italia</i>	<i>1.908,6</i>	<i>2.589,4 (+35,7)</i>	<i>2.877,1 (+11,1)</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2000-2002

Gli impegni di spesa rapportati alle spese programmate forniscono un indicatore della capacità delle regioni di impegnare le risorse disponibili in bilancio. Dalla tabella IV.13 si evidenzia che alcune regioni, per il 2002, confermano la loro elevata capacità di impegno dell'anno precedente, con

valori percentuali superiori al 90%: Molise, Abruzzo, Sicilia, Sardegna e le due province autonome Trento e Bolzano. Basilicata e Calabria, che avevano una capacità di impegno inferiore al 40%, compiono, rispetto l'anno precedente, il salto maggiore, arrivando ad impegnare più del 80% delle spese prestabilite. Mentre l'Umbria che, nel 2001, aveva un valore già basso di 35,8%, scende per l'anno seguente ad una capacità di impegno del 27,8% delle spese programmate.

Tab.IV.13 - Capacità di impegno di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni^a. Anni 2001-2002 (Valori percentuali)

Regioni	Anni	
	2001	2002
Valle d'Aosta	76,4	74,6
Piemonte	64,9	68,4
Liguria	66,5	65,0
Lombardia	43,8	49,5
Veneto	68,4	72,8
Provincia Autonoma di Trento	98,0	97,6
Provincia Autonoma di Bolzano	97,1	97,2
Friuli V. G.	28,1	48,3
Emilia Romagna	79,4	63,9
Toscana	84,5	87,2
Umbria	35,8	27,8
Marche	87,0	89,6
Lazio	59,9	55,2
Abruzzo	91,8	94,6
Molise	94,0	95,0
Campania	65,8	80,1
Puglia	68,2	48,7
Basilicata	37,0	82,5
Calabria	12,9	88,2
Sicilia	97,0	94,7
Sardegna	98,7	99,9
Nord-Ovest	52,9	56,5
Nord-Est	68,6	68,4
Centro	64,2	61,4
Sud	79,4	85,2
<i>Italia</i>	<i>66,5</i>	<i>68,6</i>

a: rapporto tra impegni e previsioni finali si spesa.

I dati relativi alle Regioni Toscana e Abruzzo sono stati ottenuti per stima.

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali 2001-2002.

La tabella IV.14 riporta l'indicatore dell'efficienza realizzativa delle regioni, cioè quale porzione dei fondi impegnati siano riuscite effettivamente a spendere. Questo indicatore misura il rapporto tra impegni e spese sostenute nell'arco di 3/4 anni. Il valore nazionale è 77,5%, il che significa che quasi un

quarto delle risorse impegnate non giunge a buon fine. Passando ad un livello di aggregazione inferiore, si trovano i valori relativi alle quattro macro aree geografiche, dove il primato di efficienza spetta quasi pari merito alle due zone del Nord: Nord-Ovest 87,1% e Nord-Est 89,8%. Il valore più basso è posseduto dal centro (57,8%). Proseguendo la disaggregazione delle informazioni si passa al livello regionale. Tra le regioni, il primato della capacità di spesa spetta al Friuli Venezia Giulia con un valore percentuale di 98,3. Le altre regioni che superano quota 90% sono la Puglia, l'Emilia Romagna, la Lombardia e le due province autonome, Trento e Bolzano. Lazio, Abruzzo e Campania chiudono la graduatoria con un valore di efficienza realizzativa attorno al 40%.

Tab. IV.14 – Efficienza realizzativa nelle singole Regioni per il periodo 1999-2002^a.

<i>Regioni</i>	<i>Valori %</i>
Valle d'Aosta	65,0
Piemonte	88,9
Liguria	67,3
Lombardia	92,4
Veneto	81,8
Provincia Autonoma di Trento	87,8
Provincia Autonoma di Bolzano	93,1
Friuli Venezia Giulia	98,3
Emilia Romagna	92,9
Toscana	70,5
Umbria	77,0
Marche	62,5
Lazio	45,7
Abruzzo	38,0
Molise	52,0
Campania	43,0
Puglia	93,7
Basilicata	87,5
Calabria	48,2
Sicilia	88,6
Sardegna	67,3
Nord-Ovest	87,1
Nord-Est	89,8
Centro	57,8
Sud	73,4
Italia	77,5

a: rapporto tra la spesa effettivamente sostenuta ed i relativi impegni di spesa tra gli anni 1999 e 2001.

Per la spesa è stata considerata anche quella in conto residui dell'anno 2002 ed è stata esclusa quella dei residui 1999.

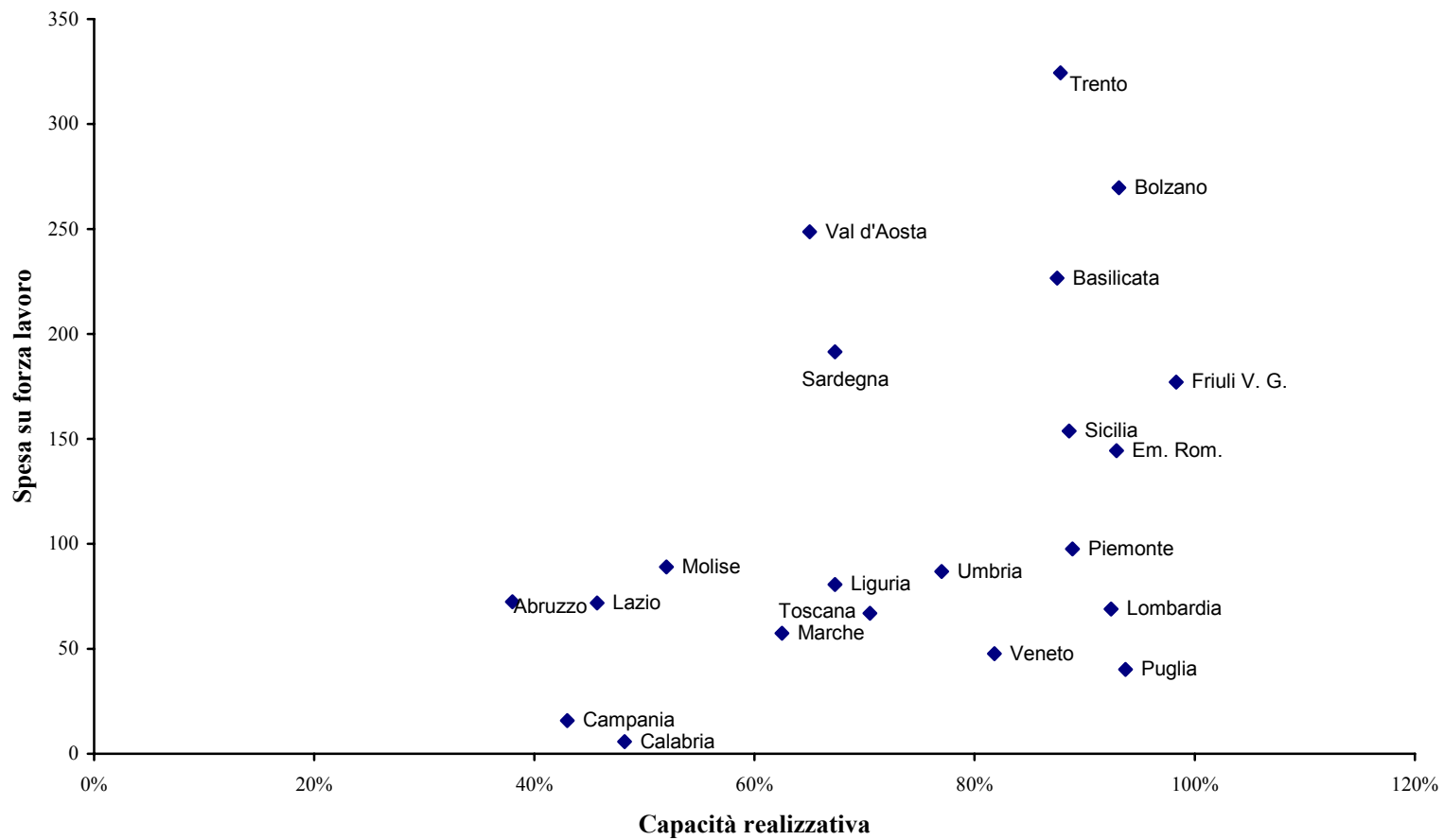
I dati relativi alle Regioni della Toscana e dell'Abruzzo nell'anno 2002 sono stati ottenuti per stima.

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali 1999-2002.

Nella figura IV.4 (Capacità d'investimento in capitale umano) viene operato un confronto tra le Regioni secondo due delle principali dimensioni, ovvero la quantità della spesa per forza lavoro e la capacità di realizzare gli impegni di spesa. Le Regioni del Nord, come già visto, registrano capacità realizzative molto alte ma si differenziano notevolmente per la spesa pro capite, passando dai 250 euro e oltre delle Province autonome di Trento e Bolzano ai 50-100 euro del Veneto, Lombardia, Piemonte

Molte Regioni del Sud e del Centro si concentrano in prossimità dell'origine, evidenziando così una bassa capacità realizzativa (inferiore al 50%) e una spesa per forza lavoro molto contenuta. Una buona capacità di realizzazione con una spesa comunque bassa è stata riportata nella Puglia, in Umbria e nelle Marche. Spese pro capite di buon livello ed insieme una alta percentuale nella capacità realizzativa sono state registrate in Basilicata.

Fig. IV.4 - Capacità di investimento in capitale umano delle Regioni. Anno 2002.



Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci regionali consuntivi e dati Istat.

4.4.2 I bilanci di previsione

Passiamo ora all'esame dei fondi destinati alla formazione professionale sulla base dei bilanci di previsione iniziale.

I dati dedotti dai bilanci di previsione, a causa del loro carattere indicativo di spesa, non riescono ad essere pienamente significativi e attendibili come quelli estratti dai consuntivi; essi risultano comunque utili perché sono aggiornati all'anno corrente, e perché possono fornire un'indicazione sulle somme disponibili per l'ambito formativo. La composizione interna mostra la complessità della programmazione e della erogazione delle risorse in un ambito come quello della formazione professionale. La tabella seguente (IV.15) riporta, per gli anni 2003 e 2004, la suddivisione per macro aree geografiche delle tre voci di bilancio previsionale, residui presunti, competenza e cassa. A livello nazionale, per i residui presunti si passa da 2033,5 a 2282,3 milioni di euro. Tale crescita dei residui si rinviene in tre delle macro aree geografiche considerate, mentre l'unica a diminuire i propri residui è il Nord-Ovest, che scende da 936,6 a 652 milioni di euro. Un andamento simile è mostrato dalle previsioni iniziali di cassa. Anche in questo caso è l'area Nord-Ovest l'unica delle quattro a mostrare un decremento nel passaggio dal 2003 al 2004 (-28,1%). Le previsioni iniziali di competenza a livello nazionale, come già evidenziato nella tabella IV.9, risultano tendenzialmente stabili. A livello disaggregato le maggiori variazioni si riscontrano per il Nord-Ovest (-23,8%) e per il Nord-Est (+30,3%).

Tab IV.15 - Bilanci regionali di previsione iniziale 2004 e 2003 e variazioni percentuali (mln. di euro)

Aree	2003			2004			2003/2004 (%)		
	Residui Presunti	Competenza	Cassa	Residui Presunti	Competenza	Cassa	Residui Presunti	Competenza	Cassa
Centro	115,6	759,9	779,2	199,7	775,9	950,7	72,8	2,1	22,0
Nord Est	236,4	615,2	435,4	469,3	801,4	975,7	98,5	30,3	124,1
Nord Ovest	936,6	793,3	1.677,70	652	604,5	1.206,80	-30,4	-23,8	-28,1
Sud	744,9	1401,4	1.192,50	961,3	1298,5	1.335,50	29,1	-7,3	12,0
Italia	2.033,50	3569,8	4.084,90	2.282,30	3480,4	4.468,70	12,2	-2,5	9,4

I dati relativi al preventivo della Regione Campania sono stati ottenuti per stima.

Fonte: elaborazioni Isfol su bilanci regionali di previsione iniziale.