

ISTRUZIONE NEL MEZZOGIORNO: APPORTO DELLA POLITICA REGIONALE DI SVILUPPO ALLA POLITICA ORDINARIA*

di Luca Murrau, Sergio Scicchitano
01 luglio 2008

"..la bassa collocazione del nostro sistema scolastico nelle graduatorie internazionali ha una caratterizzazione territoriale che merita attenzione. Al Sud i divari nei livelli di apprendimento sono significativi già a partire dalla scuola primaria... Il ritardo si amplia se si tiene conto dei più elevati tassi di abbandono scolastici". Sono queste le parole usate nelle sue "considerazioni finali" dell'anno scorso dal Governatore della Banca d'Italia, il quale, ritornando sulla qualità dell'azione pubblica al Sud anche nella recente relazione del 31 maggio 2008, ribadisce di considerare "il livello di apprendimento degli studenti uno dei campi in cui stabilire un corretto sistema di incentivi, indirizzare le risorse pubbliche".

Parole che trovano riscontro anche nell'attenzione che i policy makers stanno rivolgendo, almeno sul piano delle intenzioni all'interno dei documenti di programmazione della politica economica italiana, al tema dell'istruzione. E ciò non solo per l'intero paese, ma soprattutto per il Mezzogiorno che, anche sul tema del capitale umano evidenzia con preoccupazione il proprio distacco dal resto dell'Italia.

Bankitalia, nello specifico, si sofferma sui due aspetti che, in fatto di istruzione, di tutti testimoniano il ritardo del sud: 1) le competenze dei quindicenni nelle materie scientifiche, così come risultano dall'indagine OCSE-PISA; 2) la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi. Sono proprio questi due aspetti a costituire la base per la definizione della strategia della politica regionale unitaria 2007-13 per il nostro paese sul tema dell'istruzione, predisposta all'interno del Quadro Strategico Nazionale (QSN). Il Quadro, oltre a fissare il miglioramento e valorizzazione delle risorse umane come prima priorità, inserisce l'istruzione fra i 4 ambiti per i quali il QSN ha individuato specifici obiettivi di servizio che, in qualità di fattori innovativi e qualificanti, accomunino e indirizzino l'azione degli attori istituzionali coinvolti nel processo in settori di rilievo per il benessere dei cittadini. Più in particolare, il QSN individua 4 tipologie di servizi essenziali - istruzione, servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato - e fissa un meccanismo premiale per incentivare le Amministrazioni coinvolte a raggiungere entro il 2013 target quantificati nelle Regioni del Mezzogiorno, stabiliti attraverso un processo decisionale condiviso, tuttora in fase di aggiornamento. Nel caso specifico dell'istruzione, l'obiettivo di servizio prevede il raggiungimento nel Mezzogiorno di specifici target in relazione a 3 indicatori entro il 2007-13. Il primo, che per altro discende direttamente dalla Strategia di Lisbona, è la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi: ci si attende che la percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni, si riduca dall'attuale 24,9% al 10%.

Il grafico 1 mostra che i tassi medi di abbandono scolastico tra il 2004 ed il 2007 restano ancora drasticamente alti nel Mezzogiorno (24,9%) rispetto al Centro-Nord (15,8%), con picchi in Campania e in Sicilia.

Grafico 1 - Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni

Fonte: Istat, Rilevazione continua sulle forze lavoro

Gli altri due indicatori provengono dall'indagine OCSE-PISA e riguardano la quota di studenti con scarse competenze in lettura (prevista in calo dal 37,3% del 2006 al 20%) e in matematica (attesa in diminuzione dal 46% al 21%(1)).

Da tale impostazione strategica discendono due considerazioni: a) la trasparenza e la chiarezza di obiettivi della prossima politica regionale di sviluppo(2), anche ma non solo, in fatto di istruzione. Sin da ora Ã, infatti, chiaro che il raggiungimento di standard adeguati in questi 4 ambiti, tra cui l'istruzione, rappresenta uno dei parametri con cui sarÃ giudicata l'efficacia delle politiche di coesione, trattandosi di servizi essenziali per la qualitÃ della vita che contribuiscono in modo decisivo a connotare il grado di competitivitÃ di un'area; b) la rilevanza del tema miglioramento e valorizzazione delle risorse umane, a cui il QSN associa, in via programmatica, il 9% - e il 5% all'istruzione - della propria dotazione finanziaria complessiva che Ã pari a ben 124,7 miliardi di euro, denotando un notevole incremento, rispetto al ciclo 2000-06, delle risorse finanziarie destinate alle politiche per l'istruzione. Il tema delle politiche per l'istruzione nel Mezzogiorno Ã stato da ultimo ripreso all'interno del Quaderno Bianco per la Scuola, presentato nel mese di Settembre 2007, dai due Ministeri della Pubblica Istruzione e dell'Economia e delle Finanze. Il documento analizza le cause della situazione deficitaria in cui si trova l'istruzione nel nostro Paese e, sulla base anche del confronto con altri paesi, propone una strategia di azione per il rilancio della qualitÃ complessiva del sistema scolastico, con particolare attenzione per il nostro Mezzogiorno. Il Quaderno Bianco individua alcune proposte di immediato avvio, tra cui la principale novitÃ Ã data dall'introduzione, finora assente nel nostro Paese, di un sistema della valutazione dell'istruzione, a cui si affianchi progressivamente anche una pratica ed una cultura dell'auto-valutazione da parte delle scuole. Con ciÃ l'intento prioritario per la politica dell'istruzione Ã collegare le valutazioni e gli apprendimenti generati all'efficacia dell'azione educativa. SarÃ affidato al rinnovato istituto dell'INVALSI il compito della creazione ed implementazione di questo nuovo sistema nazionale di valutazione a partire dalla misurazione e valutazione dei livelli di apprendimento e dei progressi di studenti e scuole. Questi sono i principali elementi caratterizzanti la prossima politica per la scuola nel Mezzogiorno, che prevede una forte riavvicinamento dei livelli ordinario e aggiuntivo che proprio per questo motivo richiedono un'analisi congiunta. Nello specifico, la strategia della politica regionale si Ã dotata di chiari, ancorchÃ ambiziosi, obiettivi di servizio per il settore dell'istruzione, per poter orientare al meglio le politiche, monitorare l'andamento dei risultati, e verificarne i risultati a fine periodo di programmazione, denotando un importante atto di coraggio, volto migliorare la trasparenza dell'operato pubblico(3). Le vere sfide che la attendono e che inevitabilmente ne condizioneranno l'efficacia sono essenzialmente 2:

-
L'effettiva entrata a regime di un sistema nazionale di valutazione incentrato sull'INVALSI, oggetto di politica

ordinaria e che consenta di apprezzare con chiarezza i risultati conseguiti da ogni singolo istituto scolastico, soprattutto a seguito delle recenti riforme attuate per la scuola nel nostro paese. In tale contesto il contributo della politica regionale di sviluppo 2007-13 Ã decisivo, perchÃ© il primo criterio di ammissibilitÃ della spesa dei 2 Programmi co-finanziati dai Fondi Strutturali per la scuola nel 2007-13, il Programma "Ambienti per l'apprendimento" (co-finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e il Programma "Competenze per lo Sviluppo" (co-finanziato dal Fondo Sociale Europeo) prevede proprio che i Piani presentati debbano provenire da scuole iscritte nel sistema di valutazione nazionale(4).

L'aggiuntivitÃ della politica regionale di sviluppo rispetto alla politica ordinaria, ciÃ² soprattutto per il ciclo 2007-13 che per la prima volta nel nostro paese vede l'unitarietÃ della politica regionale finanziata da risorse aggiuntive comunitarie (i Fondi Strutturali) e aggiuntive nazionali (il Fondo Aree Sotto-utilizzate). In altri termini, la politica regionale non deve trovarsi nelle condizioni di sostituirsi alla politica ordinaria e di supplire a sue mancanze, ma anzi necessita dell'apporto delle risorse ordinarie, in un'ottica di complementaritÃ ma di distinzione dei compiti: la politica regionale Ã in grado di eludere la sotto-utilizzazione delle risorse, solo se risulta adeguatamente supportata da una politica ordinaria che tracci il solco al cui interno le politiche aggiuntive possano agire.

Luca Murrau, Sergio Scicchitano

* Le opinioni espresse sono a titolo personale e non riflettono necessariamente quelle dell'Istituto di appartenenza.

1) Gli aspetti piÃ¹ di dettaglio in merito agli obiettivi di servizio possono essere esaminati direttamente sul sito del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/).

2) Tema giÃ ripreso da Nel Merito: si veda l'articolo di Viesti del 29 aprile scorso.

3) Ã evidente che il tema piÃ¹ generale delle risorse umane, specie se collegato agli aspetti della crescita economica di un paese, non puÃ² esaurirsi qui: benchÃ© questi due indicatori si riferiscano alla sola scuola e siano in grado di considerare aspetti sia di qualitÃ (i risultati di OCSE-PISA) che di quantitÃ (gli abbandoni scolastici) estremamente indicativi per valutare la bontÃ delle politiche messe in atto, essi limitano l'analisi al lato dell'offerta, trascurando del tutto quello della domanda di capitale umano, che rivelerebbe l'alto grado di sotto-utilizzazione delle risorse umane da parte del sistema istituzionale e produttivo meridionale, oramai in atto da diversi anni e che meriterebbe senz'altro un'analisi a parte.

4) I criteri di selezione dei due Programmi sono stati approvati nel primo Comitato di Sorveglianza del ciclo 2007-13, tenutosi a Roma il 6 dicembre 2007.