

Costi e finanziamento della scuola ticinese 1988 - 1995

Cesiro Guidotti, Ufficio studi e ricerche, DIC

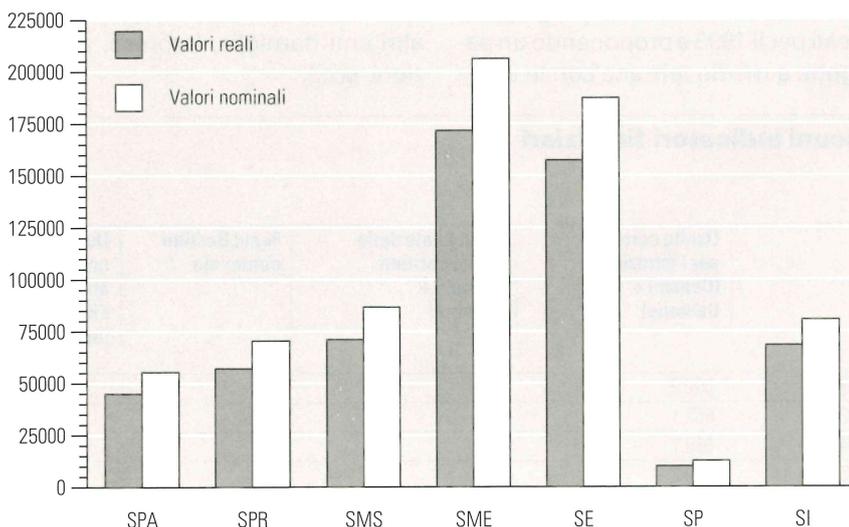
In un periodo come quello attuale dove le amministrazioni pubbliche sono confrontate con l'operazione di snellimento delle proprie spese e con la necessità di ottimizzare l'utilizzo delle risorse, i costi e il finanziamento dei sistemi di formazione stanno diventando l'oggetto di attenzioni sempre più intense. Per questo motivo l'economia dell'educazione è divenuta un elemento presente in tutte le discussioni che riguardano lo sviluppo dei sistemi di formazione ed anche un fattore che influenza in modo significativo le scelte pubbliche. Vi è in un certo senso la riscoperta dell'economia dell'educazione quale strumento per analizzare e quantificare le dimensioni economiche dell'istruzione con l'obiettivo di dare un aiuto concreto all'assunzione di decisioni.

L'interesse per l'economia dell'educazione ha inizio nei primi anni '60; in

quel periodo una gran parte degli economisti coinvolti nel dibattito sono particolarmente interessati agli sviluppi della «teoria del capitale umano» mentre, parallelamente a questo sviluppo analitico, trova spazio anche quella parte descrittiva ed empirica rappresentata dalla definizione e dal calcolo dei costi dell'educazione e delle sue istituzioni. In effetti il peso sempre crescente dell'istruzione sui bilanci delle collettività pubbliche ha condotto ad accordare parecchia attenzione alla conoscenza dei diversi costi derivanti dall'insegnamento. Passando in rassegna la letteratura disponibile a questo proposito si può però affermare che non è stato l'aumento dei costi scolastici in quanto tale, ma piuttosto l'apparizione di deficit di bilancio a sviluppare un interesse sempre più marcato per le spese dei sistemi educativi.



Costi globali (in 1.000 fr.) secondo il settore scolastico nel 1995



Durante gli anni '70 e '80 questo interesse andò un po' scemando, poiché in effetti non ci si trovò mai confrontati con un andamento particolarmente negativo e persistente dell'economia in generale anche se vi furono alcuni incidenti di percorso come la «crisi del petrolio» a livello internazionale o, per tornare al Ticino, la crisi finanziaria dell'inizio degli anni '80 che aveva portato le autorità politiche a preoccuparsi dell'utilizzo delle risorse, proponendo alcuni pacchetti di risparmio che incidevano anche sul settore scolastico.

Gli organismi politici e amministrativi non avevano però difficoltà particolari a reperire i fondi necessari per sovvenzionare il sistema scolastico, per cui solo il filone della «teoria del capitale umano» continuò a svilupparsi. L'arrivo di una importante e duratura crisi, come quella che ci ha colpito a partire dall'inizio degli anni '90, ha stimolato un rinnovato interesse per l'aspetto descrittivo dell'econo-

mia dell'educazione. Normalmente nella teoria economica il concetto di costo rinvia alla nozione di funzione di produzione per la quale esiste un mercato dove commerciare il prodotto (bene o servizio) ed in quest'ottica l'impresa opera con l'intenzione di massimizzare il profitto; inevitabilmente massimizzare il profitto significa anche ridurre i costi, conseguenza logica dell'obiettivo finale. Succintamente si suppone quindi che le funzioni di produzione sono conosciute, che si può ragionare sulla base di un numero limitato e misurabile di fattori e che il loro utilizzo può essere modulato in funzione degli obiettivi che l'azienda si prefigge.

Tuttavia nessuna di queste ipotesi è valida per le istituzioni preposte all'insegnamento; in quest'ottica è praticamente impossibile sapere ciò che è efficiente ai sensi delle definizioni teoriche. Nel caso dell'educazione inoltre non esiste un mercato propriamente detto, poiché una buona parte dell'istruzione è appannaggio delle collettività pubbliche. La conoscenza dei costi rimane comunque necessaria affinché le decisioni in politica dell'educazione siano basate su un'analisi completa di tutti gli aspetti; in questo senso i sistemi di formazione (o il singolo istituto scolastico) vengono implicitamente paragonati, per questo aspetto, a delle aziende.

Il problema dei costi solleva inoltre la questione del finanziamento, tradizionalmente affidato al settore pubblico. La riflessione in questo campo, che si sforza di avvicinarsi alla realtà quotidiana dei sistemi di formazione, attualmente è senza dubbio il ramo principale dell'indagine. Mettendo in relazione il finanziamento dei sistemi educativi, i loro costi, la natura e la valutazione delle loro prestazioni, questa problematica ha un'influenza diretta sulle politiche dell'educazione.

A livello ticinese e svizzero sono molto rari i casi nei quali si è proceduto a un approccio globale dell'aspetto

legato ai costi e, anche dove questo esiste, la metodologia adottata non permette di operare dei paragoni significativi.

Un primo tentativo nel nostro cantone era stato effettuato verso la fine degli anni '70¹, poi riproposto nel 1994²; ciò non significa che nel frattempo non siano state realizzate altre analisi sull'argomento, tuttavia si è quasi sempre trattato di indicazioni parziali dove il più delle volte il costo era limitato agli stipendi degli insegnanti e alle uscite correnti di funzionamento, mentre i costi del capitale e quelli derivanti dall'apparato amministrativo erano completamente ignorati. Ci si arrestava inoltre all'analisi delle spese cantonali, senza integrare la parte molto importante relativa ai comuni o ad altri enti.

Eppure il sistema scolastico ticinese rappresenta una delle più grosse aziende del Cantone con più di 4.500 docenti e oltre 300 funzionari (circa 4.000 posti di lavoro a tempo pieno), con una spesa di circa 699 milioni di franchi nel 1995, ed esso coinvolge attualmente quasi 46.000 giovani allievi e studenti che frequentano le scuole pubbliche.

Lo schema seguente mostra succintamente alcuni indicatori finanziari che danno un'idea dell'importanza rivestita dal sistema scolastico ticinese e dell'utilità pratica dell'analisi dei costi di una struttura del genere.

In questo documento ci siamo prefissati di calcolare i costi totali, per allievo e per sezione, aggiornando i dati agli anni 1994 e 1995, procedendo ad una revisione di quelli già pubblicati per il 1993 e proponendo un paragone a medio termine con le infor-

mazioni ricavate per il 1988.

Una prima parte presenterà succintamente l'aspetto teorico del problema, rammentando i principali concetti di costo, la fonte delle informazioni per il nostro calcolo empirico e la metodologia adottata.

La parte centrale è dedicata alla descrizione dei risultati essenziali ottenuti, mentre l'ultima parte tratta brevemente della quantificazione dei contributi pubblici al settore privato dell'istruzione nel nostro Cantone.

L'allegato statistico infine contiene tutta una serie di tabelle nelle quali vengono illustrati in dettaglio i costi globali e unitari, come pure il loro finanziamento, prestando particolare attenzione all'evoluzione tra il 1988 e il 1995.

Dalle osservazioni conclusive

Nel 1995 sono stati spesi circa 699 milioni di franchi per la gestione del settore educativo pubblico e poco meno di 4 milioni per il finanziamento pubblico del settore privato. L'evoluzione a medio termine (dal 1988) indica un incremento nominale del 37%, ciò che corrisponde a un aumento in termini reali del 14%, di fronte a un calo dell'1,3% del numero di allievi e a una diminuzione dell'1,5% del numero di sezioni. Il costo medio per allievo (in termini nominali) è passato dai 10.990 franchi del 1988 ai 15.260 franchi del 1995 e quello per sezione dai 196.000 franchi nel 1988 ai 272.800 franchi nel 1995. Il finanziamento di questi costi è stato assicurato nella misura del 29% dai Comuni, per il 63% dal Cantone, mentre il rimanente 8% era a carico della Confederazione e di altri enti (famiglie, imprese, associazioni, ecc.).

Alcuni indicatori finanziari

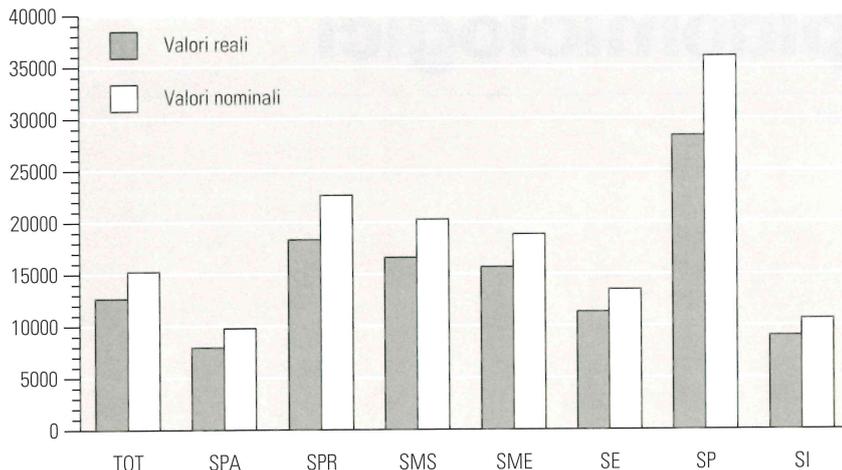
	Uscite correnti ¹ per l'istruzione (Comuni + Cantone)	% sul totale delle uscite correnti (Comuni + Cantone)	% sul Reddito cantonale	Uscite correnti per abitante per l'istruzione (in fr.)
1988	509,9	23,1	5,5	1.801
1993	667,1	21,1	5,9	2.238
1994	689,1	20,4	5,9	2.281
1995	699,3	21,0	5,8	2.283

¹ Venturelli E., Aspetti socio-economici della scuola ticinese, Dipartimento della pubblica educazione, Ufficio studi e ricerche, Bellinzona, 1978

² Guidotti C., Statistica sui costi scolastici, Dipartimento dell'istruzione e della cultura, Ufficio studi e ricerche, Bellinzona, 1994

¹ In milioni di franchi a prezzi correnti

Costi per allievo (in fr.) secondo il settore scolastico nel 1995



La presentazione della composizione e dell'evoluzione dei costi ha messo in evidenza una stretta relazione con alcuni indicatori statistici (docenti in equivalenti a tempo pieno per sezione, allievi per docente in equivalenti a tempo pieno, anzianità di servizio dei docenti) che esprimono quantitativamente il tipo di organizzazione dell'insegnamento nei diversi livelli del sistema scolastico. Evidentemente l'analisi delle spese nel settore dell'educazione ed ancor più l'interpretazione della loro evoluzione non devono mai essere disgiunti dall'apprezzamento di altri indicatori, quali potrebbero essere i risultati raggiunti e il grado di inserimento dei giovani nella vita attiva, come pure i miglioramenti intervenuti nelle condizioni quadro dell'insegnamento (ad esempio diminuzione del numero di allievi per ogni docente, con conseguente incremento del numero di docenti per ciascuna sezione). Non meno importante risulta affiancare a questa evoluzione quella intervenuta nella domanda sociale di istruzione (effetto della democratizzazione degli studi) e quella riscontrata a livello dell'offerta di educazione con il potenziamento dei curricula esistenti e la creazione di nuove possibilità formative. Solo allargando il discorso anche a questi aspetti si potrà valutare se gli sforzi finanziari profusi negli scorsi anni possono essere considerati un «buon investimento». Senza entrare troppo nel dettaglio possiamo citare, a titolo esemplificativo, alcuni dati che confermano il miglioramento generale verificatosi nell'evoluzione

del sistema scolastico ticinese:

- il tasso di maturità si attestava in Ticino nel 1993 al secondo posto in una classifica intercantonale, con il 23% per i maschi e il 26% per le femmine (media del 25%) contro il 17% del 1980;
- il tasso di transizione dalla scuola obbligatoria al settore secondario superiore è passato dal 47% nel 1987/88 (31% nelle scuole medie superiori e 16% nelle scuole professionali a tempo pieno) al 50% nel 1994/95 (35,5% nelle scuole medie superiori e 14,5% nelle scuole professionali a tempo pieno);
- si assiste ad un considerevole aumento della permanenza dei giovani nel sistema educativo, oltre il periodo dell'obbligo scolastico, con un incremento del tasso di scolarizzazione, dal 1987/88 al 1994/95, del 6% nella fascia di età dai 15 ai 18 anni e di ben il 33% in quella che va dai 19 ai 24 anni;
- il tasso di diplomati a livello universitario è passato, per quanto riguarda gli studenti ticinesi, dal 6% all'8% durante il periodo che va dal 1980 al 1993 (media svizzera dal 5,5% nel 1980 al 6,5% nel 1993);
- alcuni test internazionali sulle conoscenze in matematica, scienze naturali e lettura somministrati ad un campione significativo di allievi pongono i giovani ticinesi in una posizione preminente sia in confronto ai coetanei di altri cantoni, sia di altre nazioni.

L'analisi dei costi educativi, accanto ad altri elementi indispensabili per una corretta gestione del pianeta

scuola, si rileva sempre più indispensabile per valutare ed eventualmente riorientare la politica scolastica; in questo senso risultano di estremo interesse studi analoghi effettuati all'esterno del nostro cantone. Ad esempio il calcolo dei costi unitari, oltre a consentire di valutare l'ammontare delle risorse finanziarie pro capite investite nei diversi settori di formazione, consente di quantificare il peso di determinate politiche di selezione. Sappiamo ora che ripetere la classe comporta una spesa che può variare da 14.000 a 21.000 franchi per allievo. Così nell'anno scolastico 1994/95 si contavano 1.699 ripetenti nei vari settori scolastici, dalle elementari al tirocinio; i costi di questo gruppo erano perciò paragonabili alle spese complessive di gestione corrente di tre licei (Bellinzona, Locarno e Mendrisio) che ammontavano nel 1995 a circa 28 milioni di franchi e nei quali operavano ben 240 docenti (186 posti di lavoro a tempo pieno), impartendo 160.000 ore annuali a quasi 2.000 studenti ripartiti in 96 sezioni.

Purtroppo bisogna constatare che ancora attualmente in Svizzera il calcolo dei costi della scuola è poco diffuso e solo rari lavori su questo aspetto vengono a tutt'oggi pubblicati. D'altra parte non è ancora possibile, sulla base dei dati in circolazione, procedere a confronti intercantonali, non solo per la carenza di informazioni, ma anche in conseguenza delle diverse modalità di calcolo. È per questo motivo che la Confederazione, tramite l'Ufficio federale di statistica, ha lanciato il progetto FIKOBI (Finanzierung und Kosten der Ausbildung) con lo scopo di colmare il divario accumulato in questi anni rispetto ai paesi che ci circondano e con l'obiettivo di unificare per tutti i cantoni la metodologia di calcolo, introducendo una statistica federale sui costi scolastici (il Cantone Ticino collabora a questa esperienza).

In attesa di poter approfittare di questo nuovo concetto il nostro Ufficio procederà, per quanto possibile, all'aggiornamento annuale dei dati, ciò che permetterà in futuro di poter disporre una serie cronologica più consistente per l'analisi. ■