

Abbiamo bisogno di un sistema scolastico decentralizzato?

Aspetti socio-economici della devoluzione in Italia

di Massimo Giannini

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

1. *La problematica*

L'importanza che la formazione del capitale umano e l'istruzione rivestono rispetto alle questioni del vero o presunto declino economico del nostro paese richiede, senza dubbio, interventi mirati ed efficaci. Ciò vale sia per l'istruzione secondaria sia per quella terziaria. In queste note la nostra attenzione si rivolge ai possibili effetti che potrebbe avere un progetto di devoluzione delle competenze in materia di istruzione alle regioni, come quello che ha portato a modificare l'articolo 117 della Costituzione e che è stato successivamente bocciato dal referendum popolare tenutosi a giugno 2006. Al di là delle vicende istituzionali, sui cui futuri sviluppi non è facile fare previsioni, si pone un problema conoscitivo essenziale rispetto alle probabili conseguenze della devoluzione in tema di istruzione. Ciò è rilevante perché il federalismo e il decentramento, anche se diversamente declinati, costituiscono una delle novità politiche più importanti di questi anni.

Prima di entrare nel merito della questione, riassumiamo brevemente i più recenti passaggi istituzionali, cercando di immaginare il sistema che si sarebbe realizzato se il referendum di giugno avesse avuto un esito diverso. La riforma dello Stato italiano in senso federale inizia negli anni novanta e una delle sue tappe principali è la cosiddetta «legge Bassanini»¹. La riforma del titolo V della Costituzione, legata alla Legge costituzionale n. 3 del 2001, e l'approvazione in aula della devoluzione hanno definito un nuovo quadro normativo e nuove regole di convivenza tra lo Stato centrale e le autonomie locali.

Di particolare interesse ai nostri fini sono le modifiche introdotte nell'art. 117 della Costituzione. Nella formulazione proposta è previsto, tra l'altro, il trasferimento alle Regioni della competenza esclusiva in materia di istruzione, lasciando allo Stato una non ben definita funzione di «normativa generale» nella stessa materia. Inoltre, in base al comma *m*, allo Stato spetterebbe la

¹ Leggi 59/1997 e 127/1997.

«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

A fronte di questo decentramento, dovrebbe essere realizzato un sistema tributario locale atto a sostenere finanziariamente le nuove competenze, sui dettagli del quale non si è mai detto molto, in realtà². Comunque, la fiscalità regionale diventerebbe essenziale per stabilire la fornitura e la qualità di questi servizi sul territorio, passando di fatto da un finanziamento centralizzato, dove lo Stato finanzia più dell'80 per cento dell'istruzione in Italia e gli enti locali il 15 per cento, a un sistema dove lo Stato dovrebbe fissare dei livelli essenziali di prestazioni per garantire l'obiettivo di equità tra le diverse regioni, lasciando poi alla fiscalità locale le possibili integrazioni.

Quali sono i reali vantaggi e i possibili svantaggi di una riforma così radicale? Tra i vantaggi viene di norma indicata, in primo luogo, la maggiore trasparenza nel rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica, che si avrebbe avvicinando il più possibile coloro che «pagano» per l'istruzione, attraverso il sistema tributario, e coloro che «forniscono» il servizio. Un altro vantaggio consisterebbe nella possibilità di modificare i programmi di insegnamento per renderli maggiormente aderenti alle necessità non soltanto economiche ma anche socio-culturali del territorio di riferimento. Infine, si potrebbero avere vantaggi in termini di efficienza, grazie al miglioramento dei sistemi di controllo e monitoraggio della spesa e della qualità dei servizi, con effetti positivi sulla riduzione dei costi e dei tempi burocratici.

Questi vantaggi, ben individuati a un livello piuttosto astratto di analisi, potrebbero incontrare diverse difficoltà a manifestarsi concretamente. Ben più concreti sono, invece, gli svantaggi di un cambiamento così radicale. In particolare, preoccupano le differenze di capienza tributaria tra le regioni, che si tradurrebbero in sistemi formativi molto diversi per qualità e estensione dei servizi offerti. Questo problema è ben presente nello spirito dell'articolo 117 che, al comma *m*, lascia allo Stato la determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni» (LEP), in modo che la fornitura dei servizi risponda a criteri basilari di equità, per realizzare i quali si farebbe ricorso a appositi fondi perequativi. Tuttavia proprio l'individuazione dei LEP e la definizione del conseguente meccanismo perequativo pongono numerosi ostacoli e suscitano seri dubbi. La questione è di

² OECD, *Economic Surveys – Italy*, maggio 2005, pp. 70-96.

grande importanza perché se non si stabiliscono i LEP svanisce la possibilità di garantire equità nel trattamento.

Al momento non esistono studi approfonditi e sistematici sull'argomento. Queste note non hanno la pretesa di colmare questo *deficit* ma, più modestamente, intendono avviare una riflessione su questa complessa materia. A questo scopo analizzeremo brevemente la situazione italiana, anche alla luce della letteratura economica sull'argomento, e di un *case study* importante quale è quello statunitense.

2. Devoluzione e istruzione in Italia: quali scenari?

Affrontando il problema della riforma scolastica in relazione alla devoluzione, occorre ricordare che il processo di federalismo fiscale si sovrappone a una situazione già caratterizzata da autonomia scolastica. Infatti, il dpr n. 275/1999 ha trasferito alle scuole fondamentali funzioni amministrative e di indirizzo dei curricula, con la presentazione di un piano annuale dell'offerta formativa.

La mancanza di un'adeguata banca dati impedisce di valutare in modo accurato e completo gli effetti fin qui prodotti dall'autonomia scolastica; tuttavia alcune indicazioni possono essere desunte dai dati elaborati dagli Uffici scolastici regionali che rappresentano l'interfaccia tra il Ministero dell'Istruzione e i singoli distretti scolastici operanti a livello regionale. In particolare, l'Ufficio scolastico della regione Marche³ ha presentato uno studio di carattere quantitativo riferito a Marche, Puglia, Umbria e Liguria. Secondo tale studio la situazione scolastica all'interno delle singole regioni è molto variegata sia in termini di strategie gestionali (principalmente legate al reperimento di fondi integrativi del finanziamento ordinario del Ministero) sia come offerta formativa. Alcune scuole promuovono e gestiscono numerose iniziative didattiche e culturali, mentre altre sono più passive. Le principali conclusioni che scaturiscono da questo studio sono essenzialmente due: la prima attiene all'elevata variabilità degli indicatori utilizzati, sia di gestione finanziaria che di offerta formativa (ad esempio, si va dalla spesa media per alunno a quella per progetto, al numero di progetti per scuola); la seconda riguarda la perdurante, e assai rilevante, dipendenza delle

³ F. De Anna, *Conti dell'autonomia: sintesi degli indicatori in Marche, Umbria, Liguria e Puglia*, in «Rassegna autonomia scolastica», 2004, pp. 9-21.

scuole dal finanziamento centrale (lo studio stima un «indice di dipendenza finanziaria dal Ministero» del 70 per cento).

La situazione scolastica è, quindi, già caratterizzata da una preoccupante eterogeneità, non solo tra regioni o macro-aree (nord-centro-sud) ma anche tra istituti scolastici appartenenti alla stessa regione. Nello studio citato si afferma, ad esempio quanto segue: « I dati sembrano dimostrare, dunque, al di là della uniformità delle regole contabili, una elevatissima variabilità: delle culture organizzative; delle interpretazioni dell'autonomia; degli stili gestionali; dei comportamenti dei singoli e dei gruppi».

Per quanto riguarda, invece, la qualità del sistema scolastico, è noto che l'Italia si colloca molto in basso nelle più accreditate graduatorie internazionali. Consultando la pubblicazione dell'OCSE «Education at a Glance» si apprende che la *performance* degli studenti italiani per quanto riguarda i test di lettura e di aritmetica è davvero pessima. Sono, infatti questi i risultati che emergono dall'indagine PISA (Programme for International Students Assessment), realizzata dall' OCSE, e rivolta agli studenti quindicenni dei principali Paesi industrializzati. Ogni tre anni un campione di questi studenti viene sottoposto a test per quantificare il loro livello di preparazione nel campo della matematica e della scienza, della lettura e delle capacità di affrontare e risolvere problemi di natura interdisciplinare.

Come risulta dalla tabella 1 - che riporta i punteggi medi in lettura, matematica e scienze, rilevati nelle indagini relative al 2000 e al 2003 - l'Italia si colloca in un posizione di coda tra i Paesi industrializzati. Le competenze degli studenti italiani, così accertate, sono inferiori alla media OCSE e le carenze sono particolarmente gravi in matematica. Peraltro, come risulta dall'ultima colonna della tabella, l'Italia è il Paese che presenta il secondo più alto rapporto tra spesa per studente fino a 15 anni e reddito *pro capite*. Sembra, dunque, che spendiamo molto ma con risultati assai deludenti.

Se analizziamo gli indicatori di dispersione tra le scuole trova conferma l'ipotesi, già avanzata, di un'elevata variabilità e, quindi, di una situazione poco soddisfacente sotto il profilo dell'equità di trattamento. Al riguardo, potrebbe aver giocato un ruolo importante anche la forte diversità del contesto socio-economico familiare. Su questo punto torneremo a breve.

Paese	lettura	matematica	scienze	spesa/PIL	Paese	lettura	matematica	scienze	spesa/PIL
Austria	507	515	519	2,9	Spagna	493	476	491	2,0
Italia	487	457	478	2,8	Stati Uniti	504	493	499	2,0
Danimarca	497	514	481	2,5	Belgio	507	520	496	1,9
Francia	505	517	500	2,3	Corea	525	547	552	1,9
Svezia	516	510	512	2,3	Regno Unito	523	529	532	1,9
Svizzera	494	529	496	2,3	Ungheria	480	488	496	1,9
Giappone	522	557	550	2,2	Australia	528	533	528	1,8
Norvegia	505	499	500	2,2	Germania	484	490	487	1,8
Portogallo	470	454	459	2,2	Grecia	474	447	461	1,8
Finlandia	546	536	538	2,0	Rep. Ceca	492	498	511	1,6
Polonia	479	470	483	2,0	Irlanda	527	503	513	1,2
					Media OCSE	500	500	500	2,01

Tabella 1. I principali risultati delle indagini PISA. Fonte: IRRE-Veneto

I risultati dell'indagine PISA fotografano, quindi, un sistema scolastico assai poco efficiente e piuttosto eterogeneo. La tabella 2 riporta, per un insieme selezionato di paesi, ulteriori dati estratti dall'indagine 2003 che ha avuto come oggetto le prove di matematica e *problem solving*. Anche in questo caso, oltre alla cattiva *performance* degli studenti italiani, va notata l'elevata variabilità tra scuole. Particolarmente interessanti sono i dati delle ultime due colonne della tabella che mostrano l'elevato contributo alla variabilità complessiva dello *status* socio-economico degli studenti e delle scuole. In altri termini, la famiglia di appartenenza e la scuola frequentata hanno un importante impatto sulle *performance* degli studenti, come la letteratura economica sullo *human capital* ha da tempo sottolineato: frequentare una scuola in periferia o nel centro cittadino non è neutrale sia per la migliore qualità scolastica delle scuole dei quartieri «ricchi» sia per il fatto che in questi quartieri vivono individui a più alta qualificazione culturale.

Paese	Varianza totale nella <i>student performance</i> (SP)	Varianza totale in SP in percentuale della varianza media della SP nei Paesi OCSE	Varianza totale in SP tra scuole	Varianza totale in SP all'interno delle scuole	Varianza spiegata dall'indice di <i>status</i> socio-economico e culturale degli studenti e delle scuole di appartenenza	
					Varianza tra scuole	Varianza nelle scuole
Australia	9 036	105.1	22.0	82.3	15.4	4.3
Austria	8 455	98.4	55.5	49.5	35.2	0.5
Belgio	10 463	121.8	56.9	66.7	42.0	4.4
Canada	7 626	88.7	15.1	72.6	7.1	4.3
Danimarca	8 289	96.5	13.1	84.2	9.3	9.8
Finlandia	6 974	81.2	3.9	77.3	0.9	7.9
Germania	9 306	108.3	56.4	52.6	43.8	2.2
Grecia	8 752	101.8	38.9	68.1	25.2	2.3
Irlanda	7 213	83.9	13.4	71.2	11.1	6.1
Italia	9 153	106.5	56.8	52.0	30.5	0.7
Giappone	9 994	116.3	62.1	55.0	42.0	0.1
Corea	8 531	99.3	42.0	58.2	27.8	1.1
Lussemburgo	8 432	98.1	31.2	67.6	27.9	2.9
Paesi Bassi	7 897	91.9	54.5	39.5	40.7	1.3
Norvegia	8 432	98.1	6.5	91.7	2.9	11.2
Polonia	8 138	94.7	12.0	83.1	8.2	9.0
Portogallo	7 647	89.0	30.3	60.0	17.2	4.8
Spagna	7 803	90.8	17.2	70.2	9.8	4.2
Svezia	8 880	103.3	10.9	92.8	5.8	11.2
Svizzera	9 541	111.0	36.4	70.2	19.3	5.1
Stati Uniti	9 016	104.9	27.1	78.3	18.7	7.2
Regno Unito ⁶	8 372	97.4	21.1	73.4	15.3	7.5
Media OECD	8 593	100.0	33.6	67.0	23.0	4.4

Tabella 2. Fonte: indagine PISA 2003 sulla matematica

Pertanto, nonostante il sistema sia ancora fortemente centralizzato, la scuola italiana è già caratterizzata da una considerevole eterogeneità, legata alle diverse realtà socio-economiche esistenti sul territorio. Questo fenomeno dipende anche dalla documentata correlazione tra il livello culturale dei genitori e quello dei figli, oltre che tra coniugi. Le famiglie sembrano seguire uno schema di *positive assortative mating* dove gli individui tendono a unirsi in base a caratteristiche socio-culturali ed economiche similari. Non solo: gli individui più fortunati tendono a raggrupparsi in zone urbane che sono molto omogenee al loro interno ma che differiscono fortemente le une dalle altre. Gli studi sulle realtà scolastiche statunitensi mettono in luce questo effetto di «segregazione» tra fasce sociali; un sistema di finanziamento locale della scuola finisce per segmentare anche l'offerta tra scuole di alta e bassa qualità.

Non si creda che una realtà di questo tipo non potrebbe realizzarsi in Italia. Dagli studi sull'importanza del *background* familiare emerge una situazione *positive assortative mating* anche nel nostro paese. A titolo di esempio, la tabella 3, che utilizza i dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane del 2002 elaborata dalla Banca d'Italia, riporta le correlazioni tra il livello di studio del capofamiglia (STUDIO) e quello dei suoi genitori (STUPCF e STUMCF) e del genitori del coniuge (STUPCO e STUMCO).

	STUDIO	STUPCF	STUMCF	STUPCO	STUMCO
STUDIO	1.0000				
STUPCF	0.4715	1.0000			
STUMCF	0.4301	0.7427	1.0000		
STUPCO	0.4189	0.5170	0.5085	1.0000	
STUMCO	0.3641	0.4660	0.5110	0.7554	1.0000

Tabella 3. Correlazioni tra livelli di studio individuale e parentale (elaborazione su dati Banca d'Italia – Indagine sulle Famiglie 2002)

La correlazione tra il titolo di studio dell'individuo intervistato e quello di suo padre è del 47 per cento e quella riferita alla correlazione tra padre e madre sale al 74 per cento. Questi effetti di trasmissione intergenerazionale legati alla condizione socio-economica familiare sottolineano uno dei punti più complessi

dell'analisi sul decentramento del finanziamento all'istruzione. Le forti eterogeneità presenti sul nostro territorio, sia in termini culturali che economici, si tradurranno in differenziale di qualità dei servizi educativi, esattamente come succede negli Stati Uniti, nel momento in cui la fiscalità locale si sostituisce a quella generale. Per formarsi un'idea più precisa sulla rilevanza del problema, il grafico 1 riporta la quota di valore aggiunto regionale su quello nazionale, dove è evidente la forte disparità di risorse tra regioni.

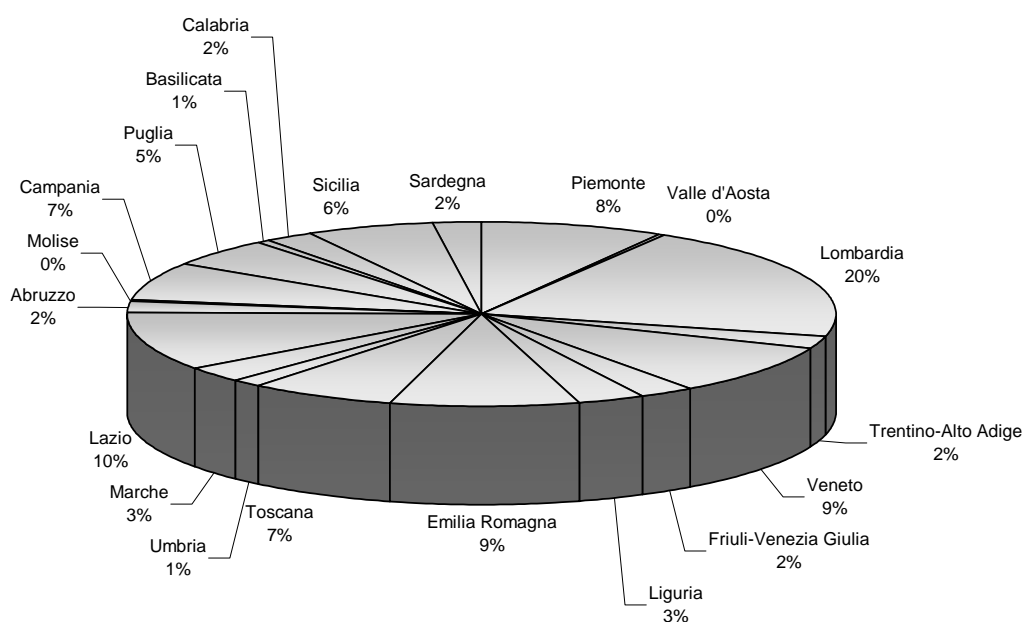


Figura 1. Percentuale di valore aggiunto per singola regione rispetto al totale nazionale (elaborazione su dati ISTAT – Conti regionali 2002).

3. *L'esperienza statunitense*

In questo paragrafo ci proponiamo di analizzare l'esperienza storica degli Stati Uniti in materia di decentramento dell'istruzione, con l'obiettivo di trarne spunti di riflessione utili per il dibattito italiano. Ci riferiamo agli Stati Uniti perché nessun Paese al mondo può vantare una mole comparabile di studi e esperimenti sul campo.

La copertura della spesa in istruzione negli Stati Uniti è tradizionalmente affidata ai singoli distretti scolastici in cui è diviso ogni Stato dell'Unione⁴.

⁴ Va ricordato che il termine Stato si riferisce al singolo Stato in cui è diviso il territorio americano e non a quello che noi intendiamo normalmente come governo centrale.

Secondo Card e Payne⁵, nel 1920 c'erano 120.000 distretti scolastici finanziati esclusivamente con tasse locali sulla proprietà, in particolare sulla terra; tale forma di prelievo rappresenta ancora oggi il 98 per cento delle entrate locali. La diversa distribuzione della terra, non poteva che portare a forti iniquità nel finanziamento scolastico dei distretti. Nel 1920 il peso del finanziamento locale dei distretti ammontava all' 83 per cento del totale. Con le forti richieste di accrescere l'equità del sistema, su cui torneremo tra breve, il peso del finanziamento locale è andato progressivamente riducendosi mentre si è espanso il finanziamento centrale dello Stato. Già negli anni quaranta il contributo statale era salito al 30 per cento. Attualmente l'intervento locale rappresenta il 49,8 per cento ed è perfettamente uguale a quella dello Stato (la quota residua è dovuta a specifici programmi federali, riguardanti cioè tutti gli Stati dell'Unione).

Dunque, la tendenza in atto negli Stati Uniti sembra opposta a quella che si vorrebbe realizzare in Italia con la devoluzione. E' interessante conoscerne le ragioni. La progressiva riduzione della componente locale del finanziamento dell'istruzione negli Stati Uniti è stata, ed è tuttora, motivata dalle numerose cause legali intentate da genitori che denunciano le forti disparità di trattamento tra istituti scolastici, dovute essenzialmente alle diversità di finanziamento tra distretti ricchi e poveri. Le prime forme di ricorso legale si sono avute negli anni settanta. Un caso noto, il primo verificatosi in California, è il *Serrano vs Priest*: un genitore ricorse alla Corte suprema di Stato per incostituzionalità del sistema educativo, ritenendo che fosse stato leso il diritto dei cittadini all'equa fruizione del servizio scolastico. La causa fu vinta e lo Stato della California fu costretto a introdurre riforme scolastiche che garantissero una maggiore equità di trattamento. Tra il 1971 e il 1992 si sono avute numerose sentenze che hanno cambiato il modo di finanziamento dell'istruzione in ventuno Stati dell'Unione. Data la forte tendenza a contrastare ulteriori aumenti di tassazione locale, queste sentenze hanno di fatto espanso la quota di fornitura a carico dei singoli Stati, garantendo, così, una distribuzione meno diseguale delle risorse a livello di distretti.

In generale le sentenze hanno portato a un sistema di finanziamento caratterizzato da una marcata correlazione negativa tra il reddito medio o mediano del distretto e l'aiuto di Stato; questa forma di progressività ovviamente implica che distretti più poveri ricevano maggiori aiuti da parte dello Stato. La quota di

⁵ D. Card - A. Payne, *School Finance Reform, the distribution of school spending and the distribution of student test score*, in «Journal of Public Economics», 83, 2002, p. 89.

partecipazione quindi non è fissa. Questo consentirebbe di introdurre meccanismi perequativi anche nella eventuale riforma federale italiana.

Tuttavia, la traduzione di questi principi di equità in pratica è stata ostacolata, da un lato, dalle forti diversità sociali, economiche, culturali e storiche tra Stati e tra distretti appartenenti allo stesso Stato e, dall'altro, dalla ricerca del consenso da parte dei politici locali. Il tentativo di tenere in considerazione queste diversità rende il sistema Usa di finanziamento dell'istruzione una macchina burocratica non soltanto complessa ma anche insoddisfacente nei risultati. Infatti, il grado di disuguaglianza tra distretti non è diminuito negli anni. Come sottolinea lo studio empirico di Card e Payne⁶, ciò è dovuto anche al fatto che spesso i distretti hanno ridotto l'imposizione fiscale locale in risposta all'incremento di quella statale; questa forma di sostituzione impositiva ha spesso vanificato gli sforzi per equalizzare la spesa tra distretti.

Inoltre, come sottolineato da K. Beicker e N. Gordon⁷ nonché da K. Beicker⁸, l'obbligo imposto dalle corti agli Stati e alle municipalità di aumentare il finanziamento dell'istruzione è avvenuta a scapito della riduzione della fornitura di altri servizi sociali essenziali, come sicurezza sociale e assistenza sanitaria e ospedaliera. In altri termini non si è espanso il *budget* locale ma se ne è modificata la composizione con un effetto netto sulla qualità della vita dei cittadini difficile da «misurare».

L'insoddisfazione dei genitori americani verso un sistema scolastico molto differenziato in termini di *standard* qualitativi oltre che nelle aule dei tribunali si è manifestata anche in forti spinte elettorali di supporto alle riforme scolastiche, come in California e Massachusetts.

Ma ancora una volta il tentativo di introdurre sistemi perequativi ha finito con il generare uno schizofrenico sistema burocratico. Attualmente esistono tre principali formule di finanziamento del sistema scolastico. Il *Flat Grant* (FG), la forma più antica e semplice di finanziamento, assegna fondi ai distretti in base a un ammontare fisso per studente iscritto. Non c'è alcuna progressività in questo schema e ogni distretto, ricco o povero, riceve la stessa somma per studente dallo Stato di appartenenza. Proprio per la sua incapacità di correggere la

⁶ Card - Payne, *School Finance Reform* cit.

⁷ K. Beicker - N. Gordon, *The Effect of Mandated State Education Spending on Total Local Resources*, in «NBER 10701».

⁸ K. Beicker, *Government decision-making and the incidence of federal mandates*, in «Journal of Public Economics», 82, 2001, pp. 30-85.

disuguaglianza questo sistema ha progressivamente perso di importanza nel corso degli anni.

Il sistema più utilizzato per la scuola primaria e secondaria è quello del *Minimum Foundation Program* (MFP) che ricorda da vicino il sistema dei Livelli essenziali di prestazione indicati dal legislatore italiano. A grosse linee, in base al MFP ogni Stato determina un livello minimo stimato di spesa per studente da assicurare in ogni distretto (il *foundation level*). Questo costo minimo deve essere condiviso tra Stato e singolo distretto in proporzioni che dipendono da vari fattori, principalmente dal gettito fiscale del distretto. Il meccanismo di individuazione del *foundation level* così come quello della ripartizione tra Stato e distretto è complesso e ogni singolo Stato ha un proprio *handbook*, stilato dal proprio Department of Education, che ne descrive il funzionamento nel dettaglio.

La complessità di questi *handbook* è impressionante. A titolo di esempio, cerchiamo di sintetizzare il MFP della Louisiana, uno Stato con elevata povertà della popolazione studentesca⁹. Viene prima calcolato il costo minimo per studente e il numero di studenti pesato per particolari esigenze (studenti disabili o con particolari necessità ma anche con particolari attitudini). Il prodotto di questi due parametri determina il costo scolastico comune per ogni distretto il cui finanziamento deve essere ripartito tra Stato e singolo distretto (di solito questo valore viene chiamato Livello 1 del MFP). Il costo per studente viene calcolato sulla base dei bilanci dei distretti dell'anno precedente, eventualmente rivalutati. Per lo Stato della Louisiana questo valore ammonta, per l'anno scolastico 2004/2005, a 3.459 \$ per studente (*Total Level 1 Cost*). La ripartizione di questa voce tra Stato e distretto dipende dalla fiscalità locale relativamente a quella dello Stato. La *Total Fiscal Capacity* dello Stato rappresenta le entrate principalmente legate alla tassazione sulla proprietà; dividendo questa per il numero di studenti ponderato si ottiene la capacità fiscale per studente per il singolo Stato. Stesso calcolo viene fatto a livello di singolo distretto e fornisce la capacità fiscale del distretto per singolo studente. Viene quindi calcolato il *Local Wealth Factor* come rapporto tra la capacità fiscale per studente del distretto e quella dello Stato. Questo viene moltiplicato per il rapporto tra la popolazione studentesca del distretto e quella totale dello Stato e definisce il *Local Equalization Factor*, un indicatore che permette un *ranking* di capacità di copertura della spesa tra distretti rispetto al minimo comune. Quest'ultimo moltiplicato per il *Total Level 1 Cost* e per una

⁹ Il lettore interessato può consultare il sito www.doe.state.la.us

costante fissata al 35 per cento in base alle leggi della Louisiana fornisce infine la quota del costo per studente a carico della fiscalità locale e il restante ovviamente a carico dello Stato. Il MFP prevede anche un livello 2 di implementazione. I distretti che spendono sull'istruzione più della quota precedentemente stabilita dal livello 1 del MFP, cioè destinano una percentuale di entrate superiore a quella minima, ricevono un ulteriore *bonus* che comunque non può eccedere il 33 per cento del livello stabilito dal MFP di livello 1. Il calcolo dell'incentivo è talmente complesso che rinunciamo alla descrizione per brevità. Per completare il quadro occorre dire che esiste anche un livello 3 del MFP che stabilisce ulteriori correttivi. L'*handbook* che descrive il MFP della Louisiana prevede 100 pagine di algoritmi e formule!

Questa tediosa descrizione dovrebbe chiarire quale mostro burocratico sia stato realizzato e dovrebbe lasciare pochi dubbi sulla possibilità di gestirlo in modo efficiente. Se poi aggiungiamo che ogni singolo Stato ha un suo specifico modo di amministrare il MFP è facile rendersi conto del grado di «schizofrenia» amministrativa che caratterizza questo sistema.

Ma quel che è peggio è che i risultati non sono stati quelli sperati: gli Stati maggiormente virtuosi possono spendere di più sull'istruzione e garantirsi quindi ulteriori incentivi che inaspriscono i divari tra distretti anziché ridurli.

Infine, tanto per aumentare la confusione, accanto al FG e al MFP vi sono i *Variable Grants* (VG). In questo caso la quota che un singolo distretto riceve dallo Stato dipende dal livello di gettito fiscale che il distretto è in grado di erogare. È un sistema progressivo, nel quale, cioè, i distretti più poveri ricevono aiuti maggiori dallo Stato. La forma più utilizzata è quella del *percentage equalization scheme* in cui la percentuale a carico dello Stato varia con la spesa per studente moltiplicato per una costante che è decrescente nella capacità fiscale del distretto. I VG sono quindi gli schemi maggiormente garantisti per l'equalizzazione della copertura scolastica tra distretti e operano come redistributori all'interno dello Stato.

Questa triplice forma di finanziamento dell'istruzione non è esclusiva e gli Stati adottano simultaneamente più programmi. La tabella 4, ripresa dal citato lavoro di Card e Payne, fotografa la complessità della situazione, suddivisa sia per i programmi di finanziamento sia per gli interventi delle sentenze della Corte Suprema.

Tabella 4 – Modelli di finanziamento in USA in relazione alle sentenze della Corte Suprema. Fonte: Card e Payne, op. cit.

(a) Stati il cui sistema di finanziamento scolastico è stato dichiarato incostituzionale

Stato	Anno di riforma	Sistema di finanziamento in uso:	
		1975-76	1990-91
Arkansas	1983	FG	MFP
California	1971, 1977	MFP + FG	MFP + FG
Connecticut	1977, 1982	FG	VG
Kansas	1976	VG	VG
Kentucky	1989	MFP + FG	MFP + FG
Montana	1989	MFP + VG	MFP + VG
New Jersey	1973, 1976, 1989, 1991	FG	MFP
Texas	1989, 1991	MFP + FG	MFP + VG
Washington	1978, 1991	MFP	VG
West Virginia	1978, 1988	MFP	MFP
Wisconsin	1976	VG	VG
Wyoming	1980	MFP	MFP

(b) Stati che sono stati oggetto di ricorso ma il cui sistema di finanziamento scolastico è stato dichiarato costituzionale

Stato	Anno di riforma	Sistema di finanziamento in uso:	
		1975-76	1990-91
Arizona	1973	FG	MFP
Colorado	1982	VG + FG	MFP
Georgia	1981	MFP	MFP + VG
Idaho	1975, 1990	MFP	MFP
Louisiana	1976, 1987	MFP	MFP
Maryland	1972, 1983	MFP	MFP + FG
Michigan	1973, 1984	VG	VG + FG
Minnesota	1971	MFP + FG	MFP
New York	1972, 1982, 1987	MFP + FG	VG + FG
North Carolina	1987	FG	FG
Ohio	1979, 1991	VG + FG	MFP
Oklahoma	1987	MFP + VG + FG	MFP + VG
Oregon	1976, 1991	MFP + FG	MFP
Pennsylvania	1975, 1979, 1987, 1991	VG + FG	VG
South Carolina	1988	FG	MFP

Come si è già detto, il finanziamento all'istruzione è piuttosto complesso e articolato e ha subito varie riforme negli anni. Il finanziamento locale è stato progressivamente ridimensionato a favore di quello statale con conseguente tenenza alla centralizzazione della spesa scolastica.

Le modifiche introdotte dai sistemi MFP hanno migliorato l'equità del sistema scolastico americano? I risultati dell'analisi empirica di Card e Payne¹⁰ non consentono tale conclusione. Nonostante negli Stati condannati per incostituzionalità il sistema degli aiuti di Stato abbia portato a un incremento delle risorse, queste non si sono tradotte, a livello locale, in una riduzione della disuguaglianza a causa degli effetti di sostituzione fiscale precedentemente richiamati o per la riduzione dell'imposizione locale in seguito ai maggiori aiuti di Stato. I distretti più ricchi continuano a investire di più in istruzione di quelli poveri; « si è avuto un ampliamento delle disuguaglianze nella spesa tra distretti ricchi e poveri, anche in presenza di programmi di aiuto più egualitari nella gran parte degli stati »¹¹.

Ci si può chiedere se questi programmi decentrati, che hanno fallito rispetto all'equità, hanno almeno incrementato l'efficienza, misurata da una migliore *performance* degli studenti. Anche su questo vi sono vari studi che, però, in genere non forniscono risposte chiare e positive. Gli stessi Card e Payne, utilizzando i dati SAT¹², non giungono a risultati robusti. Il risultato scolastico sembra fortemente influenzato dalle condizioni familiari e socio-economiche locali, come ormai ben evidenziato dalla letteratura *human capital*, e da questo punto di vista maggiori risorse locali possono essere «spiazzate» dal fatto di appartenere comunque a un distretto povero. Il lavoro di E. Hanushek e J. Luque¹³, tra gli altri, sembra ridurre di molto l'enfasi sulla relazione positiva tra risorse e risultati una volta che si controlla per il background familiare e altri tipi di esternalità socio-economica: i ragazzi che vivono in famiglie avvantaggiate raggiungono risultati sistematicamente migliori e l'istruzione dei genitori si rivela

¹⁰ Card - Payne, *School Finance Reform* cit.

¹¹ Ivi, p. 64.

¹² Il SAT (Scholastic Assesment Test) è un test somministrato agli studenti per entrare al *college*. Misura la conoscenza di due aree: linguistica e scientifica. Si divide in SAT I e SAT II: il primo si propone di verificare le conoscenze di carattere generale e la capacità di ragionamento; il secondo è più teso a valutare le conoscenze specifiche. Per maggiori informazioni www.collegeboard.com.

¹³ E. Hanushek - J. Luque, *Efficiency and equity in schools around the world*, in «Economics of Education Review», 22, 2003, pp. 478-93

sempre molto importante¹⁴. In breve: una maggiore equità tra individui causa anche una maggiore efficienza, intesa come correlazione positiva tra risorse scolastiche fornite e qualità del sistema educativo.

In conclusione, la vasta esperienza statunitense porta a concludere che il decentramento del finanziamento dell'istruzione genera più problemi di quanti ne risolva. Proprio mentre, sulla base di una deludente esperienza, negli Stati Uniti si va delineando un sistema meno decentrato, nel nostro Paese sono state avanzate e sostenute proposte orientate nella direzione opposta.

4. Conclusioni

Se, come ritengo, gli argomenti esposti in precedenza sono convincenti, il lettore dovrebbe aver maturato un «legittimo sospetto» sugli effetti positivi che potrebbe avere il processo di devoluzione. Per prevenire gravi disuguaglianze, è essenziale non soltanto individuare i LEP ma anche istituire un sistema di perequazione finanziaria come il MFP statunitense. Ma proprio questo è il punto fondamentale. È possibile individuare un sistema di bilanciamento che tenga conto delle tante variabili economiche, sociali e culturali che intervengono nella fornitura dell'istruzione? Dall'esperienza statunitense viene una risposta negativa a questa domanda, come prova la ri-centralizzazione della fornitura. Comunque, anche se fosse possibile quantificare i LEP, il sistema amministrativo di controllo e di gestione del meccanismo perequativo rischia di essere costoso e burocraticamente insostenibile, con inevitabili conseguenze in termini di inefficienze e ritardi.

Abbiamo ricordato come, in Italia, l'autonomia scolastica abbia già condotta a un problema di questo tipo. E' facile immaginare lo scenario che si verrebbe a creare se gli Uffici statistici regionali dovessero provvedere a individuare i LEP regionali e a gestire un sistema di ripartizione dei fondi simile al MFP americano. Le disuguaglianze tra regioni si moltiplicherebbero per effetto della diversa capacità di provvedere le risorse umane e infrastrutturali richieste e per la differente capacità amministrativa degli organi burocratici coinvolti.

In definitiva, mentre i vantaggi del decentramento sono piuttosto vaghi e generali, gli svantaggi sono purtroppo molto concreti, sia in termine di accresciuta disuguaglianza che di minore efficienza. Non è chiaro quindi perché si dovrebbe rinunciare a investire sull'attuale sistema per recuperare terreno nei confronti

¹⁴ Ivi, p. 490.

internazionali per promuovere una riforma i cui effetti sono molto incerti se non addirittura deleteri.

Prima di trasferire alcuni fondamentali servizi primari per il cittadino agli enti locali sono necessarie approfondite analisi, che finora sono mancate. Non si vuole sostenere a priori che questo processo di devoluzione sia dannoso e debba quindi necessariamente essere contrastato. Ma mentre i suoi limiti sono chiaramente visibili, non è facile trovare un robusto movente a favore. Ciò vale per l'istruzione, ma argomentazioni simili potrebbero riguardare il sistema sanitario. Le forti disuguaglianze socio-economiche presenti sul territorio nazionale richiedono un meccanismo perequativo da affiancare al processo di decentralizzazione. In mancanza di questo, le disparità tra regioni e all'interno delle regioni non potranno che acutizzarsi. Ma, come abbiamo cercato di sottolineare, è proprio su questa possibilità di introdurre meccanismi che fungano da «ammortizzatori» che la teoria economica e l'esperienza di alcuni importanti Paesi occidentali mostrano le principali difficoltà. E anche ove fosse possibile, in linea teorica, studiare politiche redistributive atte a ridurre il *gap* di sviluppo regionale, sorge il sospetto, se non la certezza, che i costi burocratici e amministrativi di un tale controllo territoriale vanificherebbero i presunti guadagni di efficienza legati alla devoluzione.