



Raccolta di Review Brief tematiche

Versione 1.0





Introduzione e percorso strategico

Approccio e utilizzo della reportistica

Il lavoro di revisione è consistito in varie iterazioni del ciclo “raccolta dati – elaborazione – confronto interpretativo” con le strutture dell’amministrazione provinciale. Si è cercato di fare il più ampio uso di tutte le fonti disponibili, sia localmente, sia di altre regioni o stati, per cercare dei riferimenti o benchmark, laddove possibile con situazioni non troppo disomogenee. L’approccio, naturalmente, non è stato lo stesso per le diverse aree di analisi. Mentre inizialmente sono stati coinvolti tutti i dipartimenti, attraverso un workshop di inquadramento degli obiettivi, degli indicatori e delle prestazioni (con collegati capitoli di spesa), successivamente con alcuni dipartimenti è seguito un secondo workshop (con simulazione e follow-up), con altri si è privilegiata una serie di colloqui mirati a specifici programmi di spesa. Nell’approccio progettuale iniziale si assegnava molta importanza alla determinazione di un obiettivo di contenimento quantificato e alla derivazione di proposte di risparmio o di riallocazione provenienti dalle strutture provinciali. Tuttavia, non è stato fissato un target di contenimento da parte della committenza politica e le strutture hanno avuto difficoltà a legare la spesa con i relativi obiettivi misurabili e ad avanzare proposte di contenimento o riallocazione. Questo processo è sicuramente migliorabile. Ciononostante, le indicazioni raccolte ed il confronto sono state utili per identificare i margini di intervento e le possibili conseguenze.

Nell’orizzonte temporale dato alla revisione era impossibile analizzare in profondità tutte le voci di spesa del bilancio, che ammontano complessivamente a ca. 6,5 miliardi di euro, suddivisi in ambiti di azione tra loro molto diversi. L’obiettivo era di comprendere nella revisione la spesa di tutti i dipartimenti e all’interno di ogni Missione analizzare la parte più rilevante della spesa. Ciò significa un grado di copertura della revisione molto elevato, ma anche che vi sono ambiti di spesa ancora da approfondire.

Le 17 Review Brief presentano gli esiti del lavoro di revisione con un obiettivo ed una forma particolare. L’obiettivo è quello di suscitare e facilitare l’elabora-

zione di una strategia pluriennale di bilancio a livello politico, dalla quale poi discenda un piano operativo di riallocazioni e/o contenimenti della spesa da attuare attraverso un mix di iniziative e strumenti adeguati ai diversi ambiti: dalle riforme vere e proprie, alle riorganizzazioni fino alle più semplici modifiche regolamentari.

Di conseguenza, la forma non si presenta come quella di un rapporto finale, che contiene tutti i dati e le indicazioni raccolte – nonché le raccomandazioni. Le Review Brief rappresentano una sintesi tematica, che per le principali aree di bilancio analizza gli interventi di spesa in atto, fornisce delle indicazioni strategiche ed avanza alcune opzioni di intervento. Tali opzioni sono, laddove possibile, più dettagliate, a volte più generali, ma non sono esposte come una lista di tagli di spesa da accettare o rigettare. Ciò svilirebbe l’elaborazione strategica. Un’opzione può diventare più o meno rilevante a seconda della strategia.

Le opzioni e le analisi scaturite dalla revisione possono essere, pertanto, viste come uno strumento, una cassetta degli attrezzi con delle istruzioni, da adoperare flessibilmente in funzione del contesto dei conti pubblici e degli obiettivi strategici.

Alcune riflessioni sistemiche

Prima di dedicarsi all’approfondimento delle singole aree o Missioni di spesa pubblica provinciale, può essere opportuno offrire alcuni elementi di riflessione trasversali, che possono rappresentare gli assi della discussione strategica, ad esito della quale impostare una strategia e la sua attuazione.

1. Dalla revisione emerge la debolezza della programmazione finanziaria. Uno dei sintomi è la dimensione degli assestamenti di bilancio. Essi comportano una sottodotazione iniziale di molti programmi di spesa, con ripercussioni sulla programmazione strategica ed operativa sia della spesa corrente che di quella per investimenti. Serve quindi un progresso nella cultura, negli strumenti e nelle competenze per la programmazione. Gli strumenti e le tecniche sono diversi per la programmazione macro della spesa corrente, per la

programmazione pluriennale degli investimenti più importanti e per la programmazione dei contributi.

2. Il sistema di definizione degli obiettivi e di misurazione del loro raggiungimento è molto pesante ed oneroso, ma poco efficace e scarsamente utilizzato nei processi decisionali. Andrebbe quindi snellito e ridotto a quelle dimensioni che servono a politica ed amministrazione per valutare e decidere gli interventi.

3. L'amministrazione non dispone di un sistema di dati amministrativi/gestionali ben organizzato ed integrato. Serve quindi un investimento più massiccio e mirato nei sistemi informativi e nel controllo di gestione.

4. I procedimenti amministrativi sono spesso iper-dettagliati, frammentati e poco snelli. Abbiamo molti procedimenti con frequenze basse che implicano attività ad hoc "manuali" che assorbono molte risorse umane. Servono alcuni modelli ed architetture standard per uniformare e semplificare i processi e renderli così più automatizzabili. Nell'area dei contributi questo percorso si è avviato, ma restano molti ambiti su cui intervenire.

5. Tra le costanti della spesa provinciale in molti settori vi è il costo della capillarità. Uno dei pilastri della politica autonomistica è rappresentato dalla volontà di mantenere popolate tutte le aree più periferiche, favorendo la permanenza delle famiglie anche nei masi più disagiati, garantendo così il presidio e la cura del territorio e l'identificazione con esso. Ciò è stato reso possibile decentrando all'estremo e moltiplicando la presenza di infrastrutture e servizi pubblici. Questo ha, tuttavia, un impatto molto significativo sui conti pubblici. Il grado di capillarità non è, però, definito una volta per tutte ed in modo omogeneo per tutti i servizi. Nuovi bisogni e nuove soluzioni possono suggerire aggiustamenti e miglioramenti di efficienza, senza mutare questa strategia di fondo che è alla base di molti successi del modello di sviluppo sudtirolese.

6. La capillarità dei servizi rischia di incontrare un ulteriore limite nella disponibilità di risorse umane. È previsto che l'attuale carenza di forza lavoro non sarà di breve durata e che il settore pubblico sarà in grado di dare risposte adeguate in termini di servizi solo aumentandone l'efficienza e quindi la produttività del lavoro. Da qui la necessità di ripensare l'organizzazione di molti servizi pubblici.

7. La provincia di Bolzano è stata, in campo politico-amministrativo, tra i precursori della "cultura del bonus", che continua ad espandersi in moltissimi ambiti commerciali. Il "bonus" (da noi contributo) è la molla psicologica dell'azione e della gratificazione,

ma anche la leva redistributiva per rendere sostenibile l'elevata qualità e costo della vita in Alto Adige e la leva del consenso politico. Non sfuggono certamente i rischi di questa "evoluzione": quelli per il bilancio e la macchiniosità dell'apparato amministrativo, ma anche le crescenti aspettative e la pressione per "gratificare" comportamenti nuovi o soggetti finora "trascurati". Quello che, tuttavia, spesso manca è una valutazione degli effetti di questi contributi.

8. L'analisi mostra spazi di manovra in molte aree del bilancio, sfatando l'erronea convinzione che la spesa provinciale (corrente) sia rigida e non lasci spazio a nuovi interventi. In un'ottica di medio-lungo periodo non è così. Si può certamente spostare il peso della spesa provinciale dalla parte corrente a quella degli investimenti, che hanno perso costantemente quota negli ultimi 25 anni. Tuttavia, non è questa l'unica questione dirimente. Tutta la spesa va inquadrata ed esplicitata in termini di impatto e di beneficiari diretti ed indiretti. Il discrimine è l'effetto della spesa (redistributivo, incentivante, di produzione di servizi, propulsore di sviluppo e qualità della vita, ...). Sono queste le dimensioni sulle quali raccogliere, valutare e discutere le evidenze empiriche.

Avendo in mente queste linee di riflessione, le Review Brief che seguono offrono esempi e opzioni che dovrebbero rendere espliciti e concreti gli assi del discorso strategico. In questi campi si esercita la scelta politica.

Le 17 Review Brief sono dedicate ai seguenti temi:

1. Indicatori economici
2. Le entrate del bilancio
3. La spesa provinciale in generale
4. La sostenibilità del bilancio
5. La spesa per l'istruzione
6. La spesa sanitaria
7. Le politiche sociali
8. La spesa per le politiche per le famiglie
9. Organizzazione e personale
10. L'edilizia agevolata e sociale
11. I trasferimenti a enti e società partecipate
12. Analisi trasversale sui contributi
13. Gli incentivi alle imprese
14. I contributi in agricoltura
15. Spese legate alla mobilità
16. Il diritto allo studio
17. La valutazione della performance



L'istruzione tra capillarità, efficienza e disponibilità di personale

L'obiettivo della spesa scolastica, che in provincia è particolarmente elevata, risiede nell'incremento della qualità in termini di apprendimento e dell'inclusione in termini di riduzione delle disuguaglianze educative. Vi sono, però, margini per una maggiore efficienza nell'utilizzo del personale e delle sedi scolastiche. L'attuazione delle raccomandazioni descritte può portare a guadagni di efficienza nell'ordine del 3-4% della spesa che possono essere reinvestiti nella scuola per aumentare l'efficacia della stessa.

Opzioni di intervento

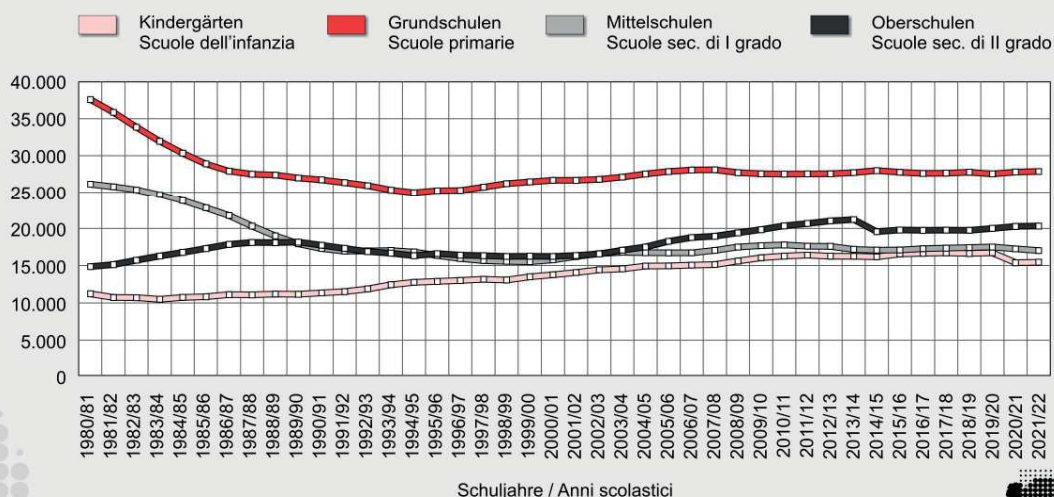
- Trasformare – nelle scuole medie e superiori – le unità didattiche da 50 minuti in unità da 60. Ciò consentirebbe, tra l'altro, di contenere il fabbisogno di personale docente.
- Chiudere alcuni plessi scolastici con numeri di alunni minimi e vicini ad altre scuole.
- Razionalizzare gli indirizzi delle scuole superiori, contenendone la proliferazione.
- Ridurre la iper-frammentazione degli acquisti nelle scuole, con effetti sui costi di acquisto e sugli oneri del personale amministrativo.
- Monitorare ed elaborare linee guida per la spesa dei bilanci delle singole scuole.
- Introdurre un controllo di gestione centrale per la spesa scolastica.

Introduzione

Nel bilancio provinciale 2022, la Missione 4 "Istruzione" è costata 1.043 M; di questi 740 M sono relativi all'istruzione scolastica. Dei 740 M ben 570 M sono rappresentati dal costo del lavoro del personale docente "statale", 128,8 M dal costo del personale provinciale (in prevalenza amministrativo, ma comprensivo dei docenti delle scuole di musica) ed i restanti 40,8 M riguardano altri costi, di cui 22 M di assegnazioni per il funzionamento delle scuole (statali). La formazione professionale viene contabilizzata nella Missione 15 del bilancio ed è costata 130 M. Mentre i dati su alunni e docenti – per quanto tra loro slegati – sono disponibili con un buon grado di dettaglio, i dati del costo del lavoro sono più aggregati e non consentono un'analisi di costo per ordine e grado. Il primo obiettivo della revisione è stato quello di ricomporre per un periodo lungo un quadro statistico integrato di tutti i

Schülerinnen und Schüler an Grund-, Mittel-, Oberschulen und in den Kindergärten - Schuljahre 1980/81 -2021/22

Alunne ed alunni nelle scuole dell'infanzia, primarie, secondarie di I e II grado - Anni scolastici 1980/81-2021/22



© astat 2022 - I r



fattori che determinano il costo dell’istruzione. Dopo il calo fino alla metà degli anni ‘90 e la lieve ripresa successiva, negli ultimi 15 anni il numero di alunni non ha subito variazioni significative. Per i prossimi 10-15 anni le previsioni demografiche indicano un lieve calo della popolazione in età scolare. Pertanto, l’istruzione dovrebbe essere una delle maggiori aree del bilancio a non subire un incremento di spesa rispetto al PIL. A fronte della stabilità degli alunni, la complessità della scuola è significativamente aumentata, per fare fronte a bisogni educativi sempre più differenziati, ma anche a seguito dell’evoluzione normativa e organizzativa, legata all’autonomia scolastica.

Valutazione delle misure di spesa attuali

Ora di lezione e calcolo degli organici

La spesa per istruzione corrisponde in larga parte a spesa del personale docente e, in misura minore, non docente. I due fattori essenziali che generano la spesa sono, pertanto, la determinazione degli organici ed il livello stipendiale del personale. L’analisi di efficienza va, quindi, focalizzata sugli organici, su cui incidono il numero di classi (a loro volta dipendenti dal numero di alunni), le ore di lezione secondo i programmi didattici e le ore contrattuali di insegnamento dei docenti. Per quest’ultimo aspetto, si rileva che l’insegnamento nelle scuole medie e superiori è organizzato in ore da 50 minuti. Se il monte ore annuale dei programmi didattici è basato su ore da 60 minuti (così come i contratti collettivi), la riduzione a 50 minuti comporta un maggiore fabbisogno di personale, stimato in circa 600-700 persone. Se si vuole alleviare questo aggravio, tenendo anche conto della cronica difficoltà a reperire insegnanti, è necessario riportare l’unità didattica delle lezioni a 60 minuti e rimodulare di conseguenza la programmazione.

Dimensioni delle scuole e delle classi

L’altro parametro rilevante è il numero delle classi, che dipende dal numero medio di alunni per classe. Soprattutto nelle scuole elementari, la dimensione media delle classi in provincia è significativamente inferiore a quella europea, statale o delle regioni limitrofe. Uno dei motivi è dato dalla presenza di sedi scolastiche minuscole, spesso in piccole frazioni. Nelle scuole elementari abbiamo 8 sedi con 10 o meno alunni, 40 sedi con 11-20 alunni e 21 sedi da 21 a 25 alunni (in totale 69 sedi non oltre i 25 alunni, vedi grafico 1). Di queste 69 sedi, 21 sono ad una distanza di 5 o meno minuti dalla scuola elementare più vicina; altri 13 plessi sono

Tabella - Alunni e classi nelle scuole pubbliche in Alto Adige AS 2021/22

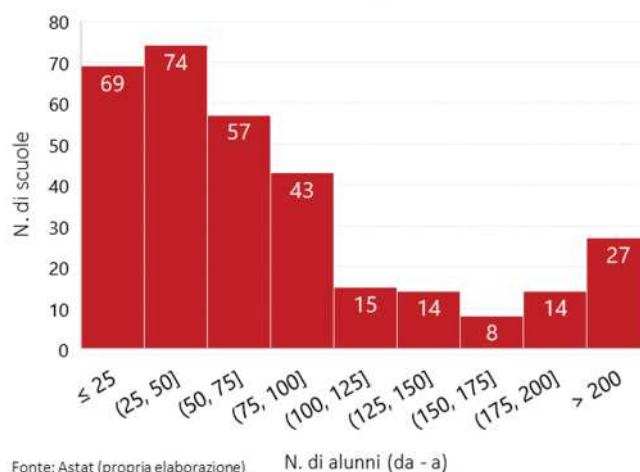
	Lingua			Totale
	Ted	Ita	Lad	
Sc. Elementare				
Tot. Classi	1.410	335	82	1.827
N. Alunni	20.432	5.963	1.142	27.537
Alunni per classe	14,5	17,8	13,9	15,1
Sc. Media				
Tot. Classi	623	197	38	858
N. Alunni	11.547	3.942	673	16.162
Alunni per classe	18,5	20,0	17,7	18,8
Sc. Superiore				
Tot. Classi	731	305	46	1.082
N. Alunni	13.056	5.937	484	19.477
Alunni per classe	17,9	19,5	10,5	18,0
Tot. Classi	2.764	837	166	3.767
N. Alunni	45.035	15.842	2.299	63.176
Media alunni	16,3	18,9	13,8	16,8

Fonte: ASTAT

ad una distanza tra i 6 e 7 minuti. La presenza capillare di micro-sedi nelle aree periferiche montane è un tema estremamente sensibile dal punto di vista educativo, socioculturale e politico. Tuttavia, tale distribuzione è anche fonte di inefficienza, oltre al fatto che le classi (spesso multi-classi) troppo piccole non favoriscono, a detta delle Intendenze, l’apprendimento e la socializzazione degli alunni.

Anche nelle scuole superiori, la dimensione media delle classi – oggetto di una Deliberazione di GP- può essere leggermente aumentata, come si evince dalla Tabella sopra. In questo caso la leva potrebbe essere un freno alla proliferazione di indirizzi, con talvolta un numero molto basso di alunni.

Grafico 1
Distribuzione delle scuole elem. (plessi) per N. di alunni PAB A.S. 2022/23



Fonte: Astat (propria elaborazione)

Disomogeneità amministrativa nelle scuole

L'analisi della distribuzione del personale non docente e dei dati sugli acquisti ha mostrato:

- Una significativa variabilità del rapporto tra personale docente e non docente
- Un'elevata frammentazione degli acquisti, per cui nel periodo 2019-2021 sono servite ben 60.257 procedure per acquistare un volume di beni e servizi pari a 88,5 M.

Un accorpamento e una riorganizzazione di alcune attività amministrative e di servizio potrebbe, pertanto, portare ad un contenimento dei costi, sia del personale che degli acquisti.

Infine, l'analisi dei bilanci delle 109 istituzioni scolastiche ha mostrato sia dei residui non spesi significativi, sia una marcata eterogeneità nella tipologia di spese. Pur nel rispetto dell'autonomia scolastica, un efficientamento potrebbe essere favorito dalla definizione di linee guida sulla spesa a livello provinciale.

Più in generale, l'analisi ha mostrato l'esigenza di dotarsi di un sistema di controllo di gestione integrato del sistema scolastico provinciale. La base dati, pur con alcuni limiti, esiste, ma è dispersa e non viene rielaborata in indicatori gestionali che agevolerebbero il governo trasparente ed efficiente del sistema.

Implicazioni di policy

Le proposte sopra illustrate si prefiggono un incremento di efficienza del sistema scolastico senza peggiorare la qualità dell'istruzione. Anzi, le risorse liberate dall'efficientamento possono essere reinvestite nella scuola in interventi che migliorino la qualità della scuola, siano essi nel campo dell'innovazione, della formazione dei docenti, dell'inclusione o del sostegno agli alunni con difficoltà di apprendimento. Vista l'identificazione che lega gli abitanti alla scuola, la capillarità delle sedi scolastiche resta un pilastro della politica educativa autonoma, ma portata all'estremo rischia di assorbire energie necessarie ad affrontare le nuove sfide. Sul versante organizzativo, è opportuno fare una valu-

tazione dell'autonomia scolastica nella sua componente gestionale, per introdurre dei meccanismi di maggiore coordinamento, sinergia e uniformità nei processi amministrativi.

Box - Gli indicatori di efficienza della scuola

L'indicatore di costo più sintetico è il costo per alunno, calcolato per le diverse scuole e confrontabile con altre realtà. In assenza di dati del costo pieno riferiti ad ogni sede scolastica, si possono calcolare indicatori strutturali, più semplici ma ugualmente molto validi. Il più importante è il numero di alunni per classe, che determina il numero delle classi. Queste, moltiplicate per dei coefficienti di cattedre, determinano il fabbisogno di organico. A loro volta i coefficienti delle cattedre sono il risultato del monte ore annuo di didattica diviso per le ore di insegnamento contrattuali dei docenti. Gli indicatori sopra citati vengono anche ricombinati nell'indicatore dato dal rapporto "alunni per docenti".

Vi sono poi indicatori riferiti alle sedi scolastiche, come il numero di sedi diviso per la popolazione in età scolare. Questi indicatori sono influenzati anche dalla densità abitativa, dalla topografia del territorio e – nel caso della provincia di Bolzano – dalla presenza di più gruppi linguistici, ognuno con il suo sistema scolastico. L'impatto di questa peculiarità linguistica sui costi dell'istruzione è basso nei comuni più grandi ed in quelli piccoli, mentre è più significativo nelle zone abitate intermedie, in cui può condurre ad una duplicazione delle sedi. Ovviamente, esistono anche fondamentali indicatori di efficacia dell'istruzione (ad es. quelli delle indagini OECD-PISA e Invalsi), ma al momento essi non vengono messi in correlazione con le risorse investite nella scuola.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ OECD (2021). Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
- ▲ European Commission/EACEA/Eurydice (2021). The Organisation of School Time in Europe. Primary and General Secondary Education – 2021/22. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ▲ Ministero dell'Istruzione (2023). Focus "Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2023/2024", Ufficio di statistica.
- ▲ Astat (2023). Istruzione in cifre 2021-2022, n. 23., Provincia autonoma di Bolzano.
- ▲ Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2020). PISA-Studie 2018 – Die Kompetenzen der 15-Jährigen an den deutschsprachigen Schulen Südtirols. Info-Spezial, Deutsche Bildungsdirektion.
- ▲ Deliberazione di Giunta provinciale n. 112/2023- Formazione delle classi e dotazioni organiche nelle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado per gli anni scolastici 2023/2024, 2024/2025 e 2025/2026