

LUISS



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle Finanze

ISTRUZIONE E CRESCITA ECONOMICA: VERSO UNA NUOVA ECONOMIA DELLA CONOSCENZA

Relatore

Prof. Angelo Cremonese

Candidato

Margherita Balbi

Matr. 246331

Anno accademico 2021/2022

Indice

| | |
|---|----|
| Introduzione | 4 |
| Capitolo 1: Economia della conoscenza e performance di un Paese | 6 |
| 1.1 L’istruzione come fattore fondamentale di crescita | 6 |
| 1.2 “Knowledge economy”: una prima definizione | 7 |
| 1.2.1 Il concetto di conoscenza | 10 |
| 1.3 Il mercato della formazione come vero settore economico di un Paese | 12 |
| 1.3.1 Impatto sulla competitività..... | 14 |
| 1.3.2 Impatto su produttività e modernizzazione | 17 |
| 1.4 Ragioni dell’intervento pubblico..... | 19 |
| 1.5 Livello di istruzione e prospettive occupazionali..... | 21 |
| 1.5.1 Effetto della pandemia sull’occupazione | 25 |
| Capitolo 2: L’istruzione in Italia | 28 |
| 2.1 Situazione attuale – fragilità del sistema educativo italiano | 28 |
| 2.2 Confronti internazionali | 33 |
| 2.3 La spesa dell’Italia in istruzione..... | 40 |
| 2.4 Fattori che incidono sulle performance degli studenti | 43 |
| 2.4.1 Contesto familiare e locale..... | 44 |
| 2.4.2 Status sociale..... | 45 |
| 2.4.3 Paese di provenienza..... | 48 |
| 2.5 Divari eterni o superabili?..... | 51 |
| 2.5.1 Divario Nord-Sud..... | 51 |
| 2.5.2 “Gender gap” - confronto tra formazione e mondo del lavoro | 55 |
| 2.5.3 Povertà educativa post-pandemia..... | 58 |
| 2.5.4 Focus: l’istruzione universitaria..... | 59 |
| Capitolo 3: Principi e azioni per l’istruzione del futuro..... | 63 |
| 3.1 Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile – SDG4 | 63 |
| 3.2 Next Generation EU - PNRR | 65 |
| 3.3 Sviluppo di un’economia della conoscenza | 69 |
| Conclusione..... | 72 |
| Bibliografia | 73 |
| Sitografia..... | 75 |

“Adesso sappiamo che la fonte della ricchezza è qualcosa di specificamente umano: la conoscenza. Se applichiamo la conoscenza a mansioni che già sappiamo svolgere la chiamiamo produttività. Se applichiamo la conoscenza a compiti che sono nuovi e diversi, la chiamiamo innovazione. Soltanto la conoscenza ci permette di realizzare questi due scopi.”

PETER F. DRUCKER

Introduzione

A partire dagli anni Novanta, la sempre maggiore apertura delle economie emergenti verso i mercati internazionali, l'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le biotecnologie hanno contribuito a un radicale mutamento delle caratteristiche dello sviluppo economico a livello globale. I nuovi processi produttivi e le innovative forme di organizzazione nate da tale rivoluzione hanno modificato in maniera sostanziale le caratteristiche dell'input di lavoro domandato dalle imprese, mettendo in evidenza l'importanza di quel filone della letteratura economica incentrato sullo studio del nesso tra istruzione e sviluppo. Come verrà approfondito anche in seguito, il livello di istruzione ha infatti un peso determinante nello spiegare i processi di crescita economica sotto due profili. Il primo attiene alla circostanza per la quale l'accumulazione di capitale umano alimenta l'efficienza produttiva, sospingendo la remunerazione del lavoro e di altri fattori produttivi. Dotarsi di capitale umano consente, facilita e promuove la generazione e la diffusione di nuove idee che danno impulso al progresso tecnico; migliora le prospettive di remunerazione e, come naturale conseguenza, incentiva le imprese ad accrescere il proprio livello di investimento in capitale umano.

In secondo luogo, il sistema di istruzione è in grado di produrre rilevanti esternalità che, non limitandosi all'ambito strettamente produttivo e andando ad incidere sull'intero contesto sociale, contribuiscono alla crescita economica. La prerogativa del sistema di istruzione e formazione risiede, infatti, nella possibilità offerta agli individui di migliorare le proprie prospettive di vita, aumentando la probabilità che i più capaci e meritevoli accedano a funzioni di governo nell'organizzazione dei fattori produttivi.

Dal riconoscimento della centralità dell'istruzione nella società e dalla consapevolezza di una necessaria e rapida transizione verso un'economia basata sulla conoscenza, nasce la decisione di trattare questo tema, così attuale e sentito in un'epoca segnata da povertà educativa e difficoltà nell'accesso al mondo del lavoro.

Ciò che si cercherà di mettere in evidenza è, innanzitutto, il valore dell'istruzione intesa come fattore di crescita e sviluppo dell'economia del Paese, focalizzandosi sul significato di economia della conoscenza e sull'impatto che quest'ultima ha e potrebbe avere – qualora si realizzasse una conversione completa – sulla produttività e sulla competitività dell'Italia nel panorama economico internazionale.

Il Primo Capitolo sarà, pertanto, dedicato all'identificazione e all'analisi del profondo legame esistente tra istruzione e crescita economica, attraverso la disamina degli effetti che tale fattore ha sulla vita personale e professionale degli individui: si indagheranno, infatti, le conseguenze di un più elevato livello di istruzione sia sulle prospettive occupazionali che su quelle reddituali, – tenendo conto dello shock, rappresentato dalla pandemia da Covid-19, che negli ultimi anni ha colpito l'economia mondiale – nonché in termini di miglioramento della qualità della vita.

Al termine di questa sezione introduttiva, nel Secondo Capitolo si procederà a un'analisi del sistema formativo italiano, soffermandosi sulle criticità che rappresentano ad oggi i principali ostacoli al raggiungimento di risultati soddisfacenti. Ci si concentrerà anche sugli elementi che determinano le performance degli studenti, esaminando poi i risultati degli studenti italiani e comparandoli con quelli

dei coetanei europei. Tenere traccia della posizione relativa occupata dal comparto dell'istruzione italiano nello scenario internazionale risulta infatti essenziale al fine di comprendere quali possano essere i punti di partenza per superare le difficoltà e le carenze attualmente esistenti. L'ultima parte sarà invece dedicata ai divari che ormai da tempo caratterizzano il mondo della formazione, con particolare riguardo all'origine di questi ultimi e alle modalità in cui potrebbero essere superati o, quantomeno, ridotti.

Il Terzo Capitolo, infine, provvederà a invertire il punto di vista dell'analisi finora condotta, non più rivolta al passato e al presente – ovvero allo studio dell'attuale struttura del sistema formativo – ma orientata al futuro, attraverso la valutazione dei possibili interventi e degli strumenti che potrebbero essere messi in atto al fine di garantirne il miglioramento. Se da un lato, infatti, l'emergenza sanitaria ha posto numerose sfide con le quali confrontarsi, è indubbio che essa abbia anche rappresentato un'opportunità per lo sviluppo di nuove idee e proposte volte a promuovere la crescita e lo sviluppo.

Obiettivo di questo elaborato è, pertanto, offrire un'approfondita riflessione sul modo in cui l'accumulazione di capitale umano – e, di conseguenza, il sistema di istruzione e formazione – può contribuire alla crescita economica e al raggiungimento di obiettivi fondamentali per la ripresa del Paese quali, ad esempio, la stabilità dei mercati e l'incremento del livello generale di occupazione.

Capitolo 1: Economia della conoscenza e performance di un Paese

1.1 L'istruzione come fattore fondamentale di crescita

Nelle società moderne, l'istruzione riveste un ruolo cruciale non soltanto come indicatore di qualità della vita di un individuo, ma anche come strumento di valutazione e analisi della crescita e dello sviluppo economico di un Paese. Non si può negare, tuttavia, che il cammino per l'affermazione di questa visione sia stato lungo e complesso. Fino alla metà del Settecento, infatti, la ricchezza di una nazione veniva stimata prendendo in considerazione esclusivamente la quantità di particolari fattori materiali trascurando, in tal modo, l'importanza e la centralità del capitale umano. A titolo esemplificativo ricordiamo: (i) la teoria mercantilista, il cui concetto di ricchezza discendeva dal calcolo dell'eccedenza delle esportazioni sulle importazioni; (ii) la teoria fisiocratica, incentrata sulla produzione agricola come fattore fondamentale di crescita; (iii) la scuola Classica, sensibile alla valorizzazione dei settori industriale e commerciale. Solo a partire dall'inizio del Novecento, competenze e conoscenze in genere diventano determinanti cruciali della produttività di individui e nazioni, al punto tale da definire il Ventesimo secolo come "età del capitale umano". Questo termine racchiude tutte le conoscenze, le esperienze e le capacità che un individuo acquisisce e che «offrirà» al mercato in cambio di remunerazioni. I governi sono perciò sempre più consapevoli della necessità di aumentare i livelli di capitale umano presente nei Paesi e si stanno muovendo, anche alla luce della recente crisi economica da Covid-19, verso l'approvazione di politiche per incentivare i giovani ad aumentare la loro partecipazione al mondo della formazione. Se da un lato è possibile registrare questo dato, dall'altro bisogna considerare che l'ammontare di spesa pubblica che il nostro Paese destina all'istruzione, se paragonato alla media UE, risulta ancora esiguo. Ciò contribuisce, inevitabilmente, ad ampliare alcuni divari da sempre esistenti in questo settore e peggiora la performance generale dell'Italia nei confronti internazionali. L'attuazione di interventi e obiettivi che la comunità europea ha fissato per i prossimi anni è quindi essenziale al fine di garantire un incremento continuo e costante del capitale umano, nonché la completa transizione verso un'economia "knowledge-based". Si tratta di un approccio basato sulle conoscenze che ogni individuo acquisisce durante la propria vita, che evidenzia il forte legame tra investimenti familiari e personali in istruzione e il livello di reddito da lavoro percepito nell'arco della propria vita. A livello macroeconomico, queste considerazioni si traducono nella cosiddetta teoria della *crescita endogena* (Romer, 1990; Lucas, 1988), la quale sostiene che la crescita economica sia principalmente il risultato di forze endogene e non, invece, esterne al processo produttivo. Ciò equivale a dire che gli investimenti in capitale umano, innovazione e conoscenza sono determinanti fondamentali per uno sviluppo economico costante e duraturo. Valutare il rendimento del capitale umano, tuttavia, risulta essere un'operazione particolarmente complessa e delicata: gli esiti individuali e aggregati che derivano dal percorso di istruzione e formazione sono talvolta non immediatamente e direttamente misurabili, in quanto gli effetti che producono sono riscontrabili lungo tutto l'arco della vita. Tradizionalmente, questa valutazione ha tenuto conto soprattutto dei benefici di reddito e occupazionali,

non soltanto per la facilità di misurazione ad essi connessa, ma anche per la tendenza degli economisti a far coincidere il benessere delle persone con il valore monetario del proprio reddito. È stato dimostrato infatti che, a livelli crescenti del tasso di istruzione, si associa un importante aumento delle retribuzioni. In particolare, in alcuni Paesi dell'OCSE come Danimarca e Nuova Zelanda, le remunerazioni dei laureati superano di circa un quarto quelle dei diplomati del ciclo secondario d'istruzione. A livello di prosperità economica nazionale invece, si stima che per ogni anno aggiuntivo dedicato dai singoli cittadini all'istruzione, i paesi potrebbero registrare un aumento del PIL pari al 3-6%. È essenziale però sottolineare che investire in capitale umano influenza positivamente il benessere individuale e collettivo anche attraverso altri canali: limita gli incentivi alla delinquenza, spesso dovuta alla provenienza da un ambiente particolarmente svantaggiato, riduce le disuguaglianze e, al tempo stesso, favorisce un maggior grado di libertà politica nell'organizzazione sociale e una durata di vita più lunga.

1.2 “Knowledge economy”: una prima definizione

Da sempre la conoscenza rappresenta il fulcro dei processi di crescita economica e di progressivo incremento del benessere sociale, ma è soltanto a partire dal superamento del paradigma della grande fabbrica fordista che si iniziano ad analizzare le cause e le nuove prospettive che hanno consentito la trasformazione dei processi produttivi. Leve importanti sono rappresentate certamente dall'innalzamento generalizzato dei tassi di scolarizzazione dei lavoratori e dalla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che hanno messo in risalto l'effettiva dipendenza dei processi produttivi dalla conoscenza. Riconoscere a questo fattore un'importanza così rilevante nelle economie moderne ha permesso di parlare di *economia della conoscenza* ed *economia basata sulla conoscenza*. Il termine *knowledge-based economy* è stato coniato recentemente e indica soprattutto un'inversione di rotta rispetto al passato: se la Prima Rivoluzione industriale è stata caratterizzata dalle scienze fisiche, come Hicks mette in evidenza in *A theory of Economic History*, la Terza Rivoluzione Industriale del XVIII secolo secondo L. Thurow sarà, e sta già dimostrando di essere basata su scienze quali la biologia e la genetica, nonché sulla capacità di sviluppare e governare le biotecnologie. Peculiarità di questa rivoluzione è inoltre il suo essere incentrata sul concetto di economia globale, fondata sulla conoscenza, sulle competenze, sull'istruzione e sull'innovazione alimentata dall'attività di Ricerca e Sviluppo. Il tratto distintivo dell'economia basata sulla conoscenza è, dunque, la necessità di mantenersi al passo con il continuo e rapido cambiamento dovuto all'evoluzione della tecnologia e delle scoperte scientifiche. Ciò spinge tutti i lavoratori a sviluppare nuove capacità e abilità, instaurando un circolo virtuoso che produce effetti anche sulla tipologia di professionisti e sul livello di specializzazione richiesta nel mercato del lavoro: mette infatti in moto un processo di carattere schumpeteriano di distruzione creatrice di nuove figure professionali che, inevitabilmente, incide sulla produttività del lavoro stesso. Diventa dunque cruciale comprendere le dinamiche dell'economia della conoscenza e i suoi rapporti con l'economia tradizionale, in modo da dare vita a una “nuova teoria della crescita”. Un contributo importante è stato dato recentemente da David e Foray che, in un articolo dal titolo

“*Economic Fundamentals of the Knowledge Society*”, hanno indicato i nuovi elementi di questo tipo di economia tra i quali, in primis, la velocità di creazione, accumulazione e deprezzamento economico della conoscenza. Da non sottovalutare è poi l’impatto sulla produttività, che si traduce in una differenziazione dei tassi di crescita dei vari settori, dovuta alla diffusione non uniforme della conoscenza scientifica e tecnologica nell’economia. Ultimo, ma non meno importante oggetto di analisi è la possibile nascita di un nuovo tipo di organizzazione: la “comunità basata sulla conoscenza”, ovvero un network di individui che producono e fanno circolare nuova conoscenza e che utilizzano in modo intensivo le nuove tecnologie dell’informazione. Le implicazioni fondamentali sul lavoro possono essere sintetizzate in due punti principali. Innanzitutto, emerge la centralità della persona, dell’apprendimento e dell’applicazione di intelligenza e creatività al lavoro e all’organizzazione. In secondo luogo, rileva l’importanza che la conoscenza e il capitale umano, inteso come accumulazione di saperi, esperienze e competenze da parte di lavoratori e imprese, hanno assunto oggi in quanto fattori chiave per la solidità e sostenibilità delle imprese e, conseguentemente, per i livelli di occupazione e benessere. Il lavoratore non è più quindi soltanto deputato allo svolgimento delle mansioni assegnategli, ma diventa figura principale e responsabile della produzione di nuove idee all’interno dell’organizzazione. È Peter Drucker, famoso economista e saggista, a coniare nel 1959 il termine “knowledge worker”, per indicare delle figure professionali che applicano conoscenze teoriche e analitiche acquisite attraverso percorsi formativi formali allo sviluppo di nuovi prodotti e servizi. Egli sosteneva, nella sua opera *The Landmarks of Tomorrow*, che questi lavoratori avrebbero rappresentato gli asset di maggior valore nelle organizzazioni del ventunesimo secolo e ne tracciava le linee fondamentali, descrivendo il loro lavoro come “in continua trasformazione, dinamico, autonomo” e volto alla diffusione delle conoscenze acquisite. Per la competitività e la crescita futura del nostro Paese e, più in generale, dell’Europa, è pertanto essenziale riuscire a sfruttare al meglio tale insieme di sapere, capacità e potenziale perché solo tramite la condivisione sarà possibile trarre il massimo vantaggio dalle loro qualità. L’emergere dell’economia della conoscenza come paradigma fondamentale dello sviluppo ha inoltre fatto sì che il termine *capitale umano*, sebbene ad oggi ancora nozione ancora ampiamente controversa, diventasse una parola chiave della politica economica ed educativa, nonché nell’ambito della gestione del lavoro. Come accennato precedentemente, risulta particolarmente complesso far rientrare questo concetto così di largo respiro in una definizione unica. Quest’ultimo esiste almeno dal Settecento ed è presente negli studi dell’economista scozzese Adam Smith, ma ha iniziato ad assumere una certa rilevanza solo verso la fine degli anni ’50 e ’60 grazie a studiosi come Theodore Schultz. In quegli anni, e spesso anche oggi, per spiegare al meglio questo concetto ci si rifà ad una metafora economicista, che riconosce che i risultati del lavoro umano di norma eccedono i costi della sua preparazione; e che il progresso socioeconomico, tanto delle nazioni quanto di individui e imprese, è prodotto proprio da questa eccedenza, al punto che maggiore è la cura nella preparazione del lavoro, migliori saranno i risultati. Una definizione invece più recente è offerta dall’OCSE (2001), che lo identifica come l’insieme di quelle “conoscenze, abilità, competenze e attributi degli individui che facilitano la creazione di benessere

personale, sociale ed economico”¹. In ogni caso, i paesi orientati verso il modello di economia oggetto di analisi hanno favorito gli investimenti in creazione di conoscenza e capitale umano piuttosto che di capitale materiale come le infrastrutture fisiche o le risorse naturali. Ciò deriva dalla circostanza che, per godere appieno dei vantaggi generati dalla emergente economia del sapere, è essenziale innalzare più possibile i livelli di capitale umano presente nel Paese attraverso la promozione di investimenti in due “strumenti” che svolgono un ruolo cruciale nella vita di ogni individuo: l’istruzione e la formazione. Al giorno d’oggi, tuttavia, è necessario affiancare ai due elementi appena citati il concetto più ampio di *apprendimento*, inteso come processo in atto lungo tutto l’arco della vita e che avviene anche al di fuori delle tradizionali istituzioni scolastiche e, in generale, formative. Parlare di apprendimento consente di comprendere che la creazione di capitale umano non dipende esclusivamente da quanto appreso nel percorso di studi, ma richiede capacità e competenze che vengono acquisite nell’intera vita lavorativa. A tal proposito, la legge 92/2012² contiene una serie di norme che danno per la prima volta una definizione formale di apprendimento permanente, che viene qui inteso come: “*qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale*”. Più specificamente, l’apprendimento formale viene attuato generalmente nel sistema di istruzione e formazione, nelle università e negli istituti di alta formazione ed è certificato dal conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica professionale. Il concetto di apprendimento non formale è invece fortemente legato a quello di intenzionalità, in quanto è il risultato di una scelta spontanea della persona che, al di fuori dei sistemi formali, in qualsiasi organismo che persegua scopi educativi e formativi, decide di proseguire il proprio processo di apprendimento e di ampliamento del proprio bagaglio culturale ed esperienziale. Più complesso, ma probabilmente maggiormente rilevante nella spiegazione del concetto di *lifelong learning*³, è il significato di apprendimento informale, che si realizza nello svolgimento di attività di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell’ambito del contesto lavorativo, familiare e del tempo libero. Inoltre, il Decreto Legislativo 13/2013⁴, di poco successivo alla sopracitata Legge, ha avuto come obiettivo primario quello di valorizzare quest’ultimo tipo di apprendimento, sottolineando l’importanza delle competenze professionali acquisite non solo sul lavoro ma anche nel tempo libero, così da favorire l’incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, rendere più trasparenti le conoscenze e abilità apprese in ogni ambito della propria vita e accrescere la spendibilità delle certificazioni in ambito nazionale ed europeo. Tuttavia, affinché sia realizzabile un apprendimento che dura per tutto l’arco della vita, è necessaria una

¹ Ente Pubblico di ricerca sui temi della formazione e delle politiche sociali. (2014, 7 Aprile). *Capitale Umano: Nuove Chiavi di lettura e prospettive aperte*. ISFOL. Da: <https://www.isfol.it/news/capitale-umano-nuove-chiavi-di-lettura-e-prospettive-aperte>

² Legge 28 Giugno 2012, n. 92, “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”

³ Termine analogo al concetto di apprendimento permanente

⁴ Decreto Legislativo 16 Gennaio 2013, n.13, “Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l’individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze”

responsabilizzazione da parte di individui e famiglie da un lato e di docenti e formatori, dall'altro. È essenziale, infatti, incentivare all'acquisizione di conoscenze e competenze sin dai primi anni di scuola, in quanto ciò si rifletterebbe, inevitabilmente, in una riduzione del tasso di abbandono scolastico precoce, che è risaputo essere particolarmente elevato in Italia. Discostarsi dal mondo dell'istruzione prima del tempo comporta infatti non soltanto l'interruzione di un percorso scolastico-formativo, ma anche un notevole aumento del rischio di essere esclusi dal sistema di opportunità *knowledge-based*. Emerge dunque il ruolo centrale delle istituzioni, in quanto sugli assetti istituzionali e sulle risorse di capitale umano si fonda lo sviluppo della comunità basata sulla conoscenza. Non basta, però, che le istituzioni esistano formalmente ma è fondamentale che esse siano forti e credibili nel raggiungimento degli obiettivi prefissati: è opinione diffusa tra molti studiosi, infatti, che la struttura istituzionale rappresenti un fattore critico nella determinazione del sentiero di mutamento e di crescita che un sistema economico può seguire. Per spiegare il ruolo svolto concretamente dalle istituzioni in questo contesto, è utile prendere come esempio il caso Tampere in Finlandia, che rappresenta l'economia della conoscenza sulla quale si è sviluppata la multinazionale Nokia. *“A Tampere si è verificata una combinazione virtuosa di integrazione fra risorse materiali e immateriali locali, istituzioni ed attori, dove le caratteristiche fondamentali dell'«economia basata sulla conoscenza» si sono fortemente legate a quelle della globalizzazione. Si è quindi realizzata una relazione dinamica fra i vari livelli: locale, nazionale e globale, dove l'apprendimento, visto soprattutto come un mezzo per rinnovare e incrementare le risorse, sta alla base del successo.”*⁵ La struttura istituzionale, in questo contesto, ha avuto un ruolo chiave in quanto intesa non come complesso di istituzioni meramente formali, ma come sistema di risorse a disposizione e di modi di operare. Essa ha consentito alla realtà economica di Tampere di discostarsi dalla cosiddetta *“path dependence”*, ovvero di allontanarsi dall'idea di dipendenza della struttura dal momento storico di riferimento. Questo concetto rappresenta una determinante fondamentale nello sviluppo di un sistema economico in quanto può, da un lato, spingerlo ad evolversi verso modelli più avanzati di conoscenza scientifica e tecnologica e, dall'altro, bloccare il sistema produttivo locale in un sempre più lento circolo vizioso. Nel caso specifico, una profonda crisi del sistema esistente precedentemente ha permesso di avviare un mutamento strutturale da una realtà industrializzata, ma in declino, a una nuova economia basata sulla conoscenza. Grazie a questa rapida evoluzione, dunque, Tampere è diventata centro di un sistema di rete di imprese specializzate in progettazione e culla della multinazionale Nokia con la consapevolezza di poter contare su un sistema istituzionale forte e su un'economia basata sul capitale umano del Paese.

1.2.1 Il concetto di conoscenza

L'educatore americano Nicholas Henry fu il primo, nel 1974, a proporre all'attenzione degli scienziati il concetto di *knowledge management*, con specifico riferimento alla pubblica amministrazione non solo

⁵ Schilirò, D. (2005, gennaio). Economia della Conoscenza, Dinamica Strutturale e ruolo delle istituzioni.
Da: <https://centridiricerca.unicatt.it/cranec-crn0502.pdf>

in quanto settore più knowledge-intensive dell'economia, ma anche dotato di responsabilità di creare e gestire la conoscenza dell'intera nazione. Controllare e, in un certo senso, governare la conoscenza è un'attività tutt'altro che semplice per il fatto che il bene gestito è molto particolare e contrassegnato da proprietà singolari. Anzitutto, la conoscenza possiede una delle caratteristiche tipiche dei beni pubblici, vale a dire la non rivalità nel consumo, che la rende infinitamente condivisibile; ha inoltre carattere cumulativo per la sua capacità di generare, anche dopo lungo tempo, esternalità positive su terzi rispetto al processo di acquisizione, con la conseguenza che i suoi effetti economici sono perlopiù difficili da valutare ex ante. Infine, la conoscenza è un bene relativamente poco escludibile: in passato essa conferiva uno status di esclusività al suo possessore, che non era perciò disposto a diffonderla se non a determinate condizioni. Oggi invece far riferimento alla conoscenza significa sempre più alludere ad un bene non escludibile, in quanto la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ne rende molto più agevole la fruizione da parte dei consumatori. In questa nuova prospettiva, lo scopo dell'istruzione sarebbe quello di favorire la trasmissione della conoscenza che ogni generazione opera a favore di quelle successive, che costituisce l'eredità che garantisce la conservazione e l'aumento del patrimonio culturale accumulato. La conoscenza si configura quindi come il principale bene economico della società moderna, in grado di generare effetti positivi sul benessere collettivo e individuale. L'educazione è, infatti, il principale strumento per la promozione di una società più giusta ed equilibrata, nella quale ognuno ha la possibilità di raggiungere gli stessi risultati indipendentemente dalla situazione di partenza. È questo il motivo per cui, ad oggi, la conoscenza è riconosciuta come il motore del nostro sistema economico e rappresenta la base su cui poter costruire una società più equa, inclusiva e sostenibile. Nelle economie moderne, pertanto, è possibile affermare che la conoscenza vale più della moneta, in quanto risulta essere il fattore che per primo consente la valorizzazione dei giovani, i quali rappresentano la principale risorsa nazionale sulla quale bisogna investire per puntare ad uno sviluppo economico costante e duraturo. Il complessivo "investimento in conoscenza" da parte delle imprese è stato efficacemente sintetizzato dall'OCSE in un indicatore denominato "spesa in capitale basato sulla conoscenza", comprendente le spese per software, R&S, diritti d'autore, ricerche di marketing e formazione specifica per le imprese e know-how organizzativo. L'indagine ha rilevato che l'Italia si classifica tra i paesi dell'OCSE appartenenti alla fascia più bassa, a causa sia dello scarso numero di ricercatori – 5,5 ogni mille lavoratori, contro i quasi 9 dell'OCSE – che della forte carenza di brevetti, il cui ammontare si attesta a meno della metà rispetto alla media OCSE (Figura 1).

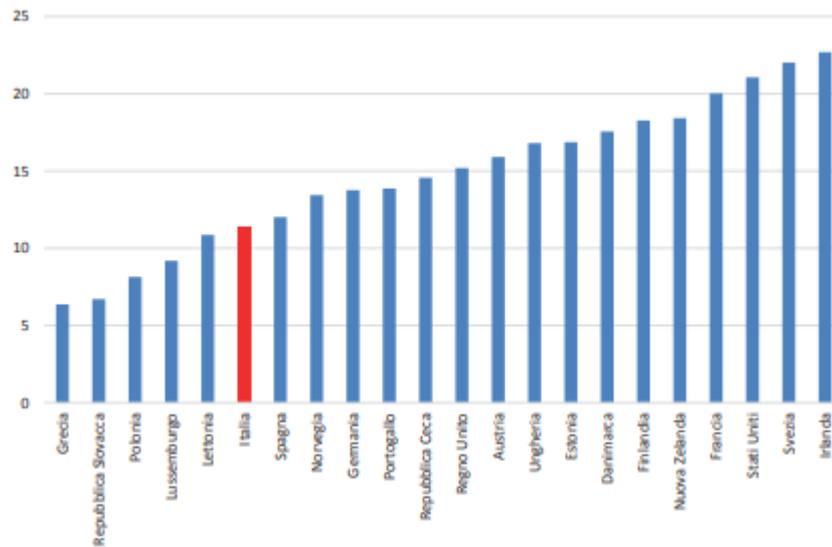


Figura 1: Investimenti delle imprese in "capitale basato sulla conoscenza" in percentuale del PIL nel 2015.
Fonte: OCSE

1.3 Il mercato della formazione come vero settore economico di un Paese

In base alla posizione classica del pensiero economico, tra le principali cause della povertà di un paese emerge l'insufficiente crescita economica dovuta ad una bassa dotazione di capitale fisico, combinata generalmente con arretratezza tecnologica. La conseguenza più diretta di ciò è individuabile nella bassa produttività del lavoro, che, a sua volta, comporta numerose conseguenze sociali negative, tra cui bassi salari, uso intensivo della manodopera, cattiva qualità della vita dei salariati e svantaggi nel commercio internazionale a causa del limitato valore delle merci a basso contenuto tecnologico. La via dello sviluppo era quindi, per gli economisti della scuola classica, legata ad un processo di rapida accumulazione del capitale fisico che consentiva, o meglio, avrebbe consentito di recuperare il gap industriale e tecnologico con i paesi più ricchi. Ciò che si è invece verificato come conseguenza dell'applicazione di tale approccio, e che ha segnato l'esigenza di una profonda revisione critica dell'impostazione sopra descritta, sono le fallimentari industrializzazioni di alcuni paesi del Sud America, dell'Africa e dell'Asia. A partire dagli anni '70 e '80 comincia infatti a farsi strada l'idea che il reale fattore capace di spiegare la crescita di un paese fosse proprio il capitale umano: i beni che compongono il capitale fisico (ad esempio macchinari e impianti) sono dotati di potenzialità economica solo in quanto basati su una tecnologia che è a sua volta frutto di lavoro e conoscenza umani applicati alla produzione. La convinzione che i tradizionali fattori di produzione, quali capitale e lavoro, non potessero da soli spiegare la dinamica della crescita economica viene sostenuta da diversi studiosi, di cui ricordiamo i principali. Tra i primi a scorgere chiaramente l'importanza del fattore umano nello sviluppo di un paese fu il norvegese Aukrust, che elaborò un modello in cui ne dimostrava il peso preponderante. Notava infatti che, tenuti costanti il lavoro e il capitale, i maggiori aumenti del prodotto nazionale lordo norvegese si verificavano quando variava in aumento il livello di capitale umano. Quest'ultimo determinava, in termini di miglioramento dell'organizzazione tecnica della produzione, un aumento della produttività superiore a quello attribuibile alla variazione dei tradizionali fattori

produttivi. Anche Theodore Schultz, a cui si è fatto riferimento precedentemente, era interessato al problema e aveva cercato di quantificare il ruolo svolto dal capitale umano relativamente al reddito nazionale americano. Il contributo che tuttavia ebbe la maggiore risonanza in quel periodo, resta lo studio realizzato da Denison. Egli, nella sua opera *Measuring the contribution of Education to Economic Growth* dimostra analiticamente che, nell'analisi del PIL degli Stati Uniti tra il 1929 e il 1957, esiste un "residuo" non imputabile ai parametri tradizionali: per esclusione si evince, allora, che tale parte del reddito nazionale sia da attribuire all'aumento del livello di istruzione nella popolazione. Nello specifico, la tesi sostenuta da Denison considerava l'istruzione non come determinante diretta dell'aumento della produzione aggregata, ma come modificante la qualità del lavoro. In aggiunta, qualche anno dopo, l'autore precisa: "Più istruzione dovrebbe contribuire alla crescita in due modi diversi. Primo, dovrebbe aumentare la qualità della forza lavoro [...] ciò dovrebbe generare un incremento della produttività lavorativa [...] Secondo, un maggiore livello culturale della popolazione dovrebbe accelerare il tasso di accumulazione dello stock di conoscenza nella società". In uno studio ancora successivo, l'economista dimostra la correlazione positiva esistente tra produttività e istruzione. Utilizzando una funzione di produzione con input capitale e lavoro, e dove la qualità di quest'ultimo era misurata da un indice degli anni di istruzione mediamente acquisiti dai lavoratori, egli riesce a quantificare l'incidenza positiva dell'istruzione, stimandola per un valore compreso tra il 15% e il 25% dell'aumento complessivo del prodotto. A partire dagli anni '80 poi, altri studi arricchiscono il tema del capitale umano, abbandonando però i modelli di crescita esogena in favore di un'impostazione alternativa, che considera la crescita come un prodotto "endogeno" delle forze economiche operanti entro un sistema di mercato. Di questa rivoluzione gli apripista sono Paul Romer e Robert Lucas, che tentano di spiegare le modalità attraverso le quali un sistema economico può raggiungere equilibri di crescita continua contando principalmente sullo sviluppo delle conoscenze scientifiche e tecnologiche e sul capitale umano. Lucas evidenzia come le conoscenze e abilità apprese da un lavoratore attraverso l'istruzione o con l'esperienza acquisita sul posto di lavoro incrementino anche la produttività di altri lavoratori semplicemente scambiando le proprie conoscenze. Ciò, indubbiamente, si riflette nella produzione di vantaggi a livello sociale e nazionale. Romer, invece, formula un modello di crescita endogena nel quale il capitale umano riveste un ruolo di particolare centralità. In particolare, egli sostiene che la chiave per la crescita economica di un Paese sia lo sviluppo di nuove conoscenze tecnologiche da parte di lavoratori e ricercatori che, pertanto, devono essere dotati di buoni livelli di istruzione e di grande esperienza. Per quanto affermato finora dagli studiosi presi in considerazione, ci si dovrebbe attendere che paesi con livelli più elevati di istruzione crescano con maggiore rapidità ma, in realtà, esistono numerosi dubbi sull'effettiva valenza di questa relazione. L'evidenza empirica, infatti, non fornisce alcuna chiara e convincente giustificazione del valore discriminante del capitale umano come componente fondamentale per la crescita di un Paese, in quanto si riscontrano tesi contrastanti a riguardo. A tal proposito, Hanuschek ritiene che l'effetto della qualità della forza lavoro - misurata in base ai risultati di test attitudinali svolti nelle scuole - sulla crescita sia ancora più importante dell'impatto del capitale umano e della qualità della scuola sulla produttività

e sui redditi individuali⁶. Innalzare il livello della qualità scolastica può infatti avere effetti trascurabili nel supportare il funzionamento di una moderna economia, se mancano politiche in grado di rafforzare i meccanismi di mercato e le istituzioni pubbliche o giuridiche, o se mancano adeguati investimenti pubblici e privati. Pertanto, il fine ultimo è identificare il fattore sul quale la politica può intervenire per aumentare le performance degli studenti e, di conseguenza la loro produttività lavorativa, i loro guadagni futuri e quindi la crescita economica. La maggior parte dei rappresentanti e membri di istituzioni pubbliche era infatti convinta, per gran parte del secolo scorso, che bastasse innalzare il livello di risorse educative, in termini principalmente di investimenti e agevolazioni, per ottenere come risultato il successo degli studenti. Negli ultimi anni è invece emerso che questa relazione non può essere considerata valida in termini assoluti, nel senso che non è possibile considerare l'aumento degli investimenti in istruzione come fattore determinante per la buona riuscita degli studenti. Tra i sostenitori di questa tesi troviamo il già ampiamente citato Hanuschek che, documentando il forte incremento delle spese per studente nel corso degli ultimi quarant'anni negli Stati Uniti, nota come ciò non sia stato accompagnato dal miglioramento nel rendimento degli studenti che, paradossalmente, è declinato. A questo punto, nonostante le visioni estremamente discordanti degli autori precedentemente menzionati, appare chiaro che il punto di contatto tra di essi sia il riconoscimento dell'istruzione e del livello di formazione come fattori che hanno un impatto positivo sulla produttività e sulla crescita economica di un Paese. Cercando di sintetizzare i diversi punti di vista finora analizzati, è possibile affermare che il capitale umano, e più nello specifico la qualità dell'istruzione dei lavoratori, se coadiuvati da un impegno attivo dello Stato in termini di investimenti e agevolazioni per gli studenti, riescono ad apportare numerosi benefici all'economia di un Paese e alla sua competitività.

1.3.1 Impatto sulla competitività

I fattori che in misura maggiore influiscono sulla qualità e sul potenziale del capitale umano di un Paese sono rappresentati dalla curva demografica, dal livello del sistema di istruzione, dall'attività di ricerca scientifica -che impatta direttamente sulla capacità di innovazione - e dai flussi migratori. Per quanto riguarda quest'ultimo elemento, spesso nella storia si è fatto riferimento alla competitività di un Paese attraverso la valutazione della capacità di attirare giovani istruiti e qualificati dal resto del mondo. L'immigrazione di qualità ha infatti favorito la competitività di interi sistemi-Paese, come nel caso degli Stati Uniti nel secondo dopo-guerra, o di singole metropoli, come Londra negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso. Per quel che concerne la curva demografica, invece, è evidente che livelli di bassa natalità si riflettono direttamente sulla composizione della popolazione del Paese e, di conseguenza, sul capitale umano presente e futuro dello stesso. Anche questo risulta dunque essere un fattore che assume un'estrema rilevanza in relazione alla competitività poiché, chiaramente, una distribuzione per età della popolazione che registra un'elevata età media risulta essere sintomo di un paese che scarseggia di

⁶ Hanuschek E.A., Raymond M.E. (2003), op. cit, p. 197.

giovani e, quindi, di nuova forza lavoro capace di sviluppare idee e progetti innovativi. La base comune dei due fattori appena esaminati, com'è facilmente comprensibile, è data dalla qualità dell'istruzione. Poter beneficiare di un buon sistema di istruzione e formazione è dunque essenziale per garantire da un lato la crescita e lo sviluppo all'interno del Paese e, dall'altro, dei risultati soddisfacenti nei confronti internazionali. Numerosi sono infatti, ad oggi, gli strumenti utilizzati dall'Unione Europea per valutare la situazione generale dei paesi relativamente al proprio livello di istruzione: ciò consente di fotografare la situazione presente in diverse aree e di avere un'idea dei punti di forza e delle lacune presenti nei vari sistemi educativi. Una piattaforma ampiamente utilizzata per misurare l'attrattività di un Paese e discutere dei fattori che maggiormente incidono su di essa, è il Global Attractiveness Index (GAI), la cui costruzione è basata proprio sul concetto di attrattività di una nazione. Nel caso del GAI, si è scelto di adottare una definizione di attrattività estesa e multi-ambito, riferendosi alle quattro tipologie di capitale rappresentative dei patrimoni di un territorio:

- Capitale fisico, costituito da risorse non umane, ma materiali e utili alla produzione, la vendita e la distribuzione di un bene;
- Capitale naturale, insieme di asset e risorse naturali che costituiscono input di materie prime e servizi ambientali per la produzione;
- Capitale umano, rappresentativo di una forma di ricchezza produttiva nelle vesti di lavoro, abilità e conoscenza;
- Capitale sociale, insieme di norme, valori e accordi che facilita la cooperazione all'interno o tra diversi gruppi.⁷

Il GAI mostra come l'Italia sia un paese con un buon potenziale di crescita: nonostante un declino nel posizionamento nella classifica del 2021, in questi anni si sono registrati importanti miglioramenti nei confronti dei principali paesi dell'Unione Europea e riduzioni nelle distanze dai peer europei con cui tradizionalmente l'Italia compete, che le hanno permesso di mantenere un medio-alto potenziale di attrazione (Figura . Se da un lato questi elementi segnalano significativi recuperi del nostro sistema-Paese rispetto ad alcuni concorrenti europei, dall'altro sottolineano come altri Paesi stiano accelerando la propria crescita e guadagnando rapidamente posizioni.

⁷ (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Italian Trade Agency, 2020-2021)

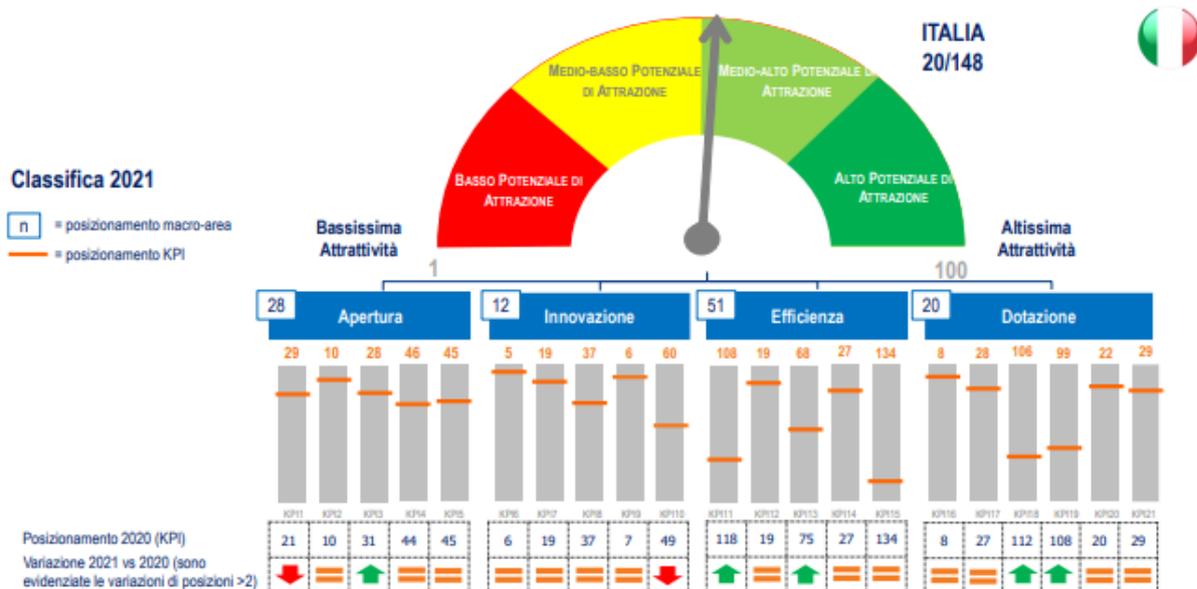


Figura 2: Il Tableau de Bord 2021 dell'Italia. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2021

La variabile che più di ogni altra incide su questo effetto “lock-in” dell’Italia in una posizione non pienamente efficiente, è sicuramente il livello di capitale umano. Si registra infatti un netto ritardo del nostro paese negli ambiti legati al capitale umano e dell’utilizzo di internet. Ciò ovviamente dimostra la rilevanza di questi due campi, sottolineando come risultati negativi possano incidere sulla performance complessiva del paese nei confronti internazionali. Ancora una volta, dunque, emerge il valore intrinseco nel capitale umano e il suo marcato impatto sull’attrattività e la competitività del paese. In un panorama in continua trasformazione come quello odierno, è fondamentale tenere in considerazione questi elementi, che si attestano sempre più come indicatori di benessere e crescita sociale ed economica, e investire nel bene più prezioso per lo sviluppo di un Paese: il suo capitale umano. I risultati del nostro Paese degli ultimi venti anni hanno evidenziato delle carenze in numerosi settori, facendo emergere un’Italia che ha perso progressivamente attrattività e competitività nei confronti dell’Unione Europea. Il vero problema dell’economia italiana è la crescita della produttività, relativamente più bassa rispetto agli altri paesi: dal punto di vista dell’accumulazione di capitale fisico, infatti, non sembrano emergere particolari difficoltà per il nostro paese che, anzi, raggiunge risultati più alti della media dei paesi UE. Bisogna dunque fare in modo da contrastare gli effetti negativi sulla crescita del prodotto per addetto e stimolare la dinamica della produttività, migliorando l’efficienza del sistema produttivo e delle capacità organizzative, facendo leva sull’innovazione. Occorre quindi investire sul capitale umano, convogliando un sempre maggiore ammontare di risorse sul sistema scolastico e universitario e monitorandone costantemente l’operato. È dall’insufficienza di manodopera qualificata, infatti, che deriva un modello di specializzazione definibile come obsoleto che, a sua volta, scoraggia la domanda stessa di capitale umano e contribuisce per questa via al peggioramento delle condizioni di competitività dell’Italia nei confronti internazionali. Tuttavia, domanda e offerta di capitale umano non sono indipendenti e, pertanto, è possibile che si crei un circolo vizioso in cui la bassa offerta di capitale umano alimenta un modello di sviluppo fortemente basato su imprese di piccole

dimensioni e su settori tradizionali che utilizzano manodopera poco qualificata, cosa che contribuisce a scoraggiare l'investimento in istruzione⁸. Il sistema si blocca così ad un livello di equilibrio inferiore rispetto a quello in cui l'offerta abbondante di capitale umano spinge più in alto i settori tecnologicamente avanzati, che a loro volta alimentano la domanda di manodopera altamente qualificata. A questo punto, ci si aspetterebbe di avere remunerazioni del capitale umano più elevate, per il suo essere un fattore di produzione scarso. Tuttavia, ed è questo il principale paradosso della nostra economia, ad una bassa dotazione di capitale umano, in Italia, corrispondono retribuzioni altrettanto ridotte (Figura 3).

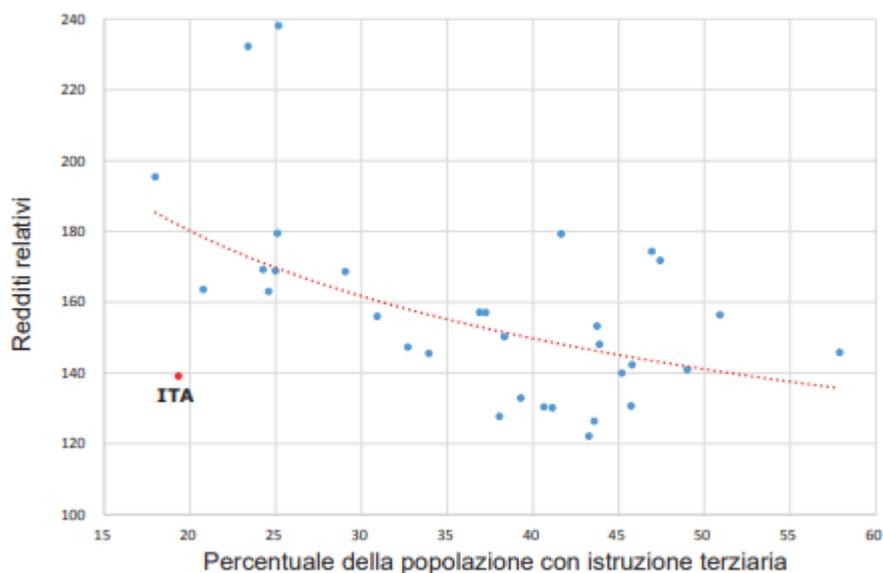


Figura 3: Redditi relativi dei lavoratori con istruzione terziaria e percentuale della popolazione con istruzione terziaria (età 25-64) nel 2017.

Fonte: OCSE

Per le condizioni appena esaminate risulta chiaro che l'Italia subisce una sempre più forte concorrenza da parte dei paesi emergenti che, potendo contare su bassi salari e una forza lavoro che si rende progressivamente più qualificata, erodono il vantaggio comparato detenuto dal nostro paese nei settori più tradizionali. Per uscire da questa trappola, il governo italiano dovrebbe quindi agire simultaneamente su due fronti: in primo luogo, spingere sul miglioramento e sul rinnovamento del sistema educativo e, secondariamente, intervenire su quei meccanismi che, nel mercato del lavoro, contribuiscono ancora a scoraggiare l'investimento in istruzione e formazione.

1.3.2 Impatto su produttività e modernizzazione

Il livello generale di istruzione riveste un ruolo determinante nello spiegare i processi di crescita economica, sotto due aspetti fondamentali. In primo luogo, la progressiva accumulazione di capitale umano stimola l'efficienza produttiva, migliora le prospettive di remunerazione del lavoro e degli altri fattori produttivi. Questo processo genera, oltre all'effetto diretto di incremento della produttività, anche una riduzione dei costi medi di produzione: si parla infatti di "economie di apprendimento", derivanti

⁸ Faini, R.; Sapir, A. (2005, maggio). UN Modello Obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana
Da: <https://dagliano.unimi.it/media/96.pdf>

dall'applicazione di conoscenze e competenze al processo produttivo. Un lavoratore istruito e che continua ad istruirsi durante tutta la sua vita, lavorativa e non solo, ha evidentemente una maggiore capacità di adattamento e di acquisizione di nuove nozioni; ciò gli consente di assimilare rapidamente le mansioni assegnategli e di svolgerle quindi con una sempre maggiore sicurezza, divenendo più preciso e veloce. In altre parole, l'aumento dell'esperienza e dell'efficienza nel lavoro dipende in larga parte dal background conoscitivo di un individuo, generato lungo tutto l'arco della propria vita. Inoltre, il sistema di istruzione e formazione produce esternalità rilevanti, che contribuiscono all'innalzamento delle prospettive di crescita dell'intera economia: esse, infatti, non si limitano all'ambito strettamente produttivo, ma incidono sul contesto sociale, modificandolo. Da tempo, infatti, il pensiero economico sottolinea come l'efficienza dei mercati in una economia si fondi sul suo capitale sociale, inteso come "l'insieme delle istituzioni, norme sociali di fiducia e reciprocità nelle reti di relazioni formali e informali, che favoriscono l'azione collettiva e costituiscono una risorsa per la creazione di benessere"⁹. A livello aggregato, dunque, parlare di capitale sociale significa far riferimento ad un fattore di sviluppo umano, sociale ed economico: esso è l'insieme dei valori che, fissandosi nel lungo periodo grazie a consuetudini e principi, delineano quella che rappresenta l'identità di un paese. Il sistema di istruzione interviene proprio su questo complesso di valori, arricchendolo e, talvolta, attenuandone gli aspetti negativi. Sebbene il concetto oggetto di analisi abbia una valenza primariamente sociale, esso assume particolare rilevanza anche nello sviluppo dei mercati finanziari: un elevato grado di scolarità agevola l'accesso critico a informazioni utili per valutare la convenienza e il rischio di un contratto finanziario. Ciò innegabilmente riduce i costi di apprendimento e di gestione di un investimento e si traduce, dal punto di vista dei rendimenti di un Paese, in una maggiore partecipazione ai mercati finanziari. Quanto affermato finora a livello teorico, può essere riscontrato in dati empirici rilevati dall'ISFOL nell'anno 2010, nell'ambito della *Rilevazione delle Imprese e dei Lavoratori (RIL)*. Essa dimostra due evidenze importanti. Innanzitutto, la presenza di imprenditori laureati, l'impiego di lavoratori con elevato livello di istruzione e le politiche di formazione professionale contribuiscono significativamente all'aumento della probabilità che le imprese conseguano livelli di produttività e di profitto superiori al corrispondente valore mediano del settore di riferimento. Inoltre, la valorizzazione del capitale umano della forza lavoro occupata, determinato dall'investimento in formazione e dalla stabilità contrattuale delle condizioni lavorative, e l'impiego di lavoratori altamente istruiti, rappresentano forze trainanti per un modello competitivo che mira all'incremento del valore della produzione e dell'efficienza piuttosto che alla redditività di breve periodo. Le analisi empiriche sviluppate dimostrano, pertanto, il forte impatto che il profilo demografico degli imprenditori ha sulle potenzialità di crescita e sull'evoluzione del mercato del lavoro. Tuttavia, considerazioni di tipo puramente teorico riguardanti l'efficacia e la

⁹Draghi, M. (2006, 9 Novembre). *Istruzione E Crescita Economica - Banca d'Italia*. Da: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2006/Draghi_09_11_06.pdf

valenza dell'istruzione relativamente allo sviluppo, risultano vane se non affiancate da un impegno costante da parte dello Stato, in termini sia di investimenti che di gestione del settore stesso. A tal proposito, almeno dall'inizio del nuovo millennio i rappresentanti delle istituzioni europee hanno posto come obiettivo primario la modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione in Europa, sia per assicurare un più agevole accesso all'educazione che per promuovere un più rapido sviluppo dei diversi paesi. Modernizzare il sistema formativo significa mirare a rafforzarne l'efficacia migliorandone la qualità: ciò, ovviamente, richiede elevati costi che però, a lungo termine, sono bilanciati dalle ripercussioni positive generate in termini individuali, economici e sociali. In una comunicazione della Commissione delle comunità europee si legge infatti che *“le riforme dovrebbero dunque continuare a cercare le sinergie tra politiche economiche e sociali e obiettivi di politica sociale, due fattori che in realtà si rafforzano a vicenda.”*¹⁰ Già nel 2005, anno di pubblicazione di tale relazione, appariva quindi chiaro il ruolo svolto dall'istruzione nel superamento di problemi di ordine socioeconomico e demografico, associati all'invecchiamento della popolazione, all'alto numero di adulti con scarse qualifiche e all'elevato tasso di disoccupazione. Spingere sulla modernizzazione del paese equivale dunque a puntare sul suo capitale umano e a valorizzarne le peculiarità, incentivando all'acquisizione di livelli crescenti di qualifiche professionali e all'incremento della partecipazione al mondo della formazione.

1.4 Ragioni dell'intervento pubblico

Alla luce delle caratteristiche dell'istruzione individuate precedentemente, è essenziale che lo Stato si configuri come parte attiva nel processo di accumulazione del capitale umano e di promozione di politiche volte a stimolare la partecipazione al sistema di istruzione e formazione. Prescindendo da quanto sopra detto relativamente alle esternalità prodotte, che costituiscono comunque motivo per l'interessamento diretto dello Stato, altri fallimenti di mercato e ragioni per l'intervento dello Stato sono individuabili nei seguenti aspetti: insufficienze di informazione, insufficienze di offerta, funzioni di certificazione ed equità. Per quel che riguarda il problema dell'insufficienza di informazioni, è evidente che l'istruzione sia un bene in cui sono molto carenti gli aspetti di informazione sulla natura e sulla qualità del prodotto. Essa rientra infatti nella categoria dei beni esperienza, per i quali la capacità valutativa è estremamente limitata e la cui qualità può essere valutata pienamente solo a posteriori, dopo il consumo. Questa caratteristica può causare errori nella scelta del percorso, il cui costo può essere molto elevato. Basti pensare, ad esempio, alle conseguenze di una formazione inadeguata in determinati stadi dell'apprendimento: ciò può infatti comportare la perdita di talune competenze e abilità che vengono acquisite soltanto in determinati stadi della vita. Inoltre, un altro problema particolarmente diffuso e legato alla carenza di informazioni, riguarda la possibilità che ragazzi e genitori non siano in grado di apprezzare pienamente il valore dell'istruzione. Se ciò può essere considerato in qualche modo

¹⁰ Comunicazione della commissione delle Comunità europee (2005, 30 Novembre). Da:
<http://3.flcgil.stgy.it/files/pdf/20051228/rapporto-ue-sul-progetto-istruzione-e-formazione-2010-17251.pdf>

comprensibile per i destinatari stessi dell'istruzione, che nella maggior parte dei casi sono minorenni, è impensabile che anche le famiglie tendano a sottovalutare il ruolo centrale della formazione nella vita dei propri figli. Questa circostanza si verifica principalmente nelle famiglie che non hanno sperimentato direttamente livelli più elevati di istruzione e che, pertanto, non consapevoli dei benefici che quest'ultima può dare, riducono le probabilità di effettuare l'investimento. Lo Stato è intervenuto, in questo caso, imponendo l'obbligo di frequentare la scuola fino ai 14-16 anni, in modo da poter avere una maturità tale da scegliere autonomamente (o quasi) il percorso da seguire. Il secondo fallimento che è ragione della presenza dello Stato in questo settore riguarda le insufficienze di offerta che si genererebbero qualora l'istruzione fosse interamente gestita da privati. Infatti, l'universalità del servizio e la limitata autonomia degli utenti prevengono i problemi di *cream-skimming*¹¹ e di offerta monopolistica nelle zone meno abitate del paese, che si verificherebbero in caso di offerta esclusivamente privata, e che comporterebbero una distribuzione iniqua dei costi di fruizione tra i cittadini. La funzione di certificazione è il terzo dei casi in cui è richiesto l'intervento dello Stato. Nella fattispecie, la funzione svolta dai curricula scolastici è sempre più rilevante nella vita economica, specialmente in quanto essi rappresentano un valido strumento di ausilio nel mercato del lavoro, aiutando l'individuo a superare quei problemi di asimmetria informativa (del tipo *adverse selection*) che si manifestano al momento dell'assunzione da parte di un datore di lavoro. Per quest'ultimo infatti potrebbe risultare difficoltoso conoscere la qualità del lavoratore, ma la certificazione può, anche se in misura limitata, aiutare a valutare le caratteristiche principali del candidato. Analizzare questo aspetto, dunque, serve non tanto a spiegare perché lo Stato abbia un ruolo centrale nel sistema di istruzione, quanto più che altro a sottolineare il rilievo di un intervento di regolamentazione volto a rendere omogenei e trasparenti i curricula scolastici. Ultimo, ma non meno importante fattore che motiva l'azione pubblica è l'equità. La scuola, infatti, costituisce un potente strumento per il raggiungimento di equità di tipo orizzontale e verticale e ciò contribuisce a giustificare il finanziamento pubblico. Sotto il profilo dell'equità orizzontale, il campo dell'istruzione garantisce l'eguaglianza delle opportunità per tutti gli individui con le stesse preferenze e abilità, evitando dunque che la possibilità di avere un'istruzione adeguata dipenda da fattori quali la classe di appartenenza, il genere o il gruppo etnico e la condizione economica. Nell'ambito dell'equità verticale, invece, se il sistema di imposte è progressivo e l'accesso è consentito a tutti i segmenti socioeconomici, la spesa pubblica per l'istruzione contribuisce al miglioramento della distribuzione del reddito. A questo punto occorre fare un'osservazione: tutte le motivazioni analizzate precedentemente al fine di spiegare la necessità della presenza pubblica nel sistema di formazione, fanno riferimento a problemi che potremmo definire di tipo sociale, i quali tuttavia, non rappresentano esaustivamente le molteplici difficoltà di altro tipo che potrebbero essere riscontrate senza l'ausilio dello Stato. Consideriamo il caso di uno studente universitario sottoposto ad un vincolo di liquidità, derivante

¹¹ Il termine si traduce letteralmente come "scrematura" e viene principalmente utilizzato nell'ambito sanitario, per indicare che l'erogazione di un determinato trattamento viene riservata esclusivamente ai pazienti meno gravi. In questo caso, invece, è utilizzato per spiegare, in caso di offerta privata, verrebbe effettuata una selezione degli allievi più adatti allo studio da parte delle scuole con maggiore "attrattiva".

da una carenza di risorse familiari. Questo limite potrebbe evidentemente essere superato ricorrendo al mercato finanziario, che consente l'anticipazione di risorse che verranno poi restituite in futuro. Tuttavia, i mercati finanziari non corrispondono all'ipotesi di concorrenza perfetta e, dunque, ottenere risorse sotto forma di credito per il finanziamento della propria formazione, risulta molto complesso per un individuo privo di mezzi. A differenza di altri investimenti in beni materiali in cui, infatti, esiste la possibilità di offrire in garanzia il bene oggetto di acquisto, nel caso dell'investimento in istruzione ciò è impossibile. È qui che risiede il fulcro del problema, poiché gli intermediari finanziari non saranno disposti a concedere un prestito "sull'onore", senza alcun tipo di garanzia reale e con la consapevolezza che i rendimenti attesi dell'istruzione non sono affatto certi. Lo Stato ha pertanto un ruolo cruciale nel risolvere questo problema e lo fa con uno strumento utilizzato sia in Italia che, più ampiamente, all'estero: i prestiti d'onore. Questa modalità di finanziamento consiste nell'anticipare allo studente le risorse necessarie per far fronte ai costi diretti e indiretti derivanti dal percorso formativo, le quali verranno poi restituite secondo un piano di ammortamento che prevede sia il rimborso che il pagamento di eventuali interessi a partire dal termine degli studi, quando emergono i benefici generati dal prestito. In questo caso quindi, lo Stato anticipa le somme necessarie e funge da garante, accollandosi il rischio delle eventuali insolvenze. La diffusione e il conseguente utilizzo di questo utile strumento sono tuttavia ancora limitati in Italia, la quale necessiterebbe, invece, di maggiori incentivi e aiuti per i giovani, che rappresentano il futuro del nostro paese. Come verrà meglio analizzato in seguito, però, numerose sono le riforme e gli investimenti in programma nei prossimi anni nell'ambito del PNRR.

1.5 Livello di istruzione e prospettive occupazionali

L'istruzione è tra i principali fattori che chiariscono le scelte e i comportamenti che gli individui mettono in atto nel corso della propria vita e permette di spiegare, tra le altre cose, la posizione lavorativa raggiunta al culmine della propria carriera. Analizzando il livello di istruzione in Italia negli ultimi decenni, notiamo un costante aumento dello stesso, con una crescita significativa sia di coloro che hanno conseguito almeno un diploma di scuola secondaria superiore, sia di chi ha completato anche un percorso di studi terziario. Come mostra la Figura 4, tra il 1978 e il 2008, la percentuale di diplomati è aumentata dal 14,8 per cento al 44,4 per cento, con un picco del 46,3 per cento per la componente femminile nell'anno di inizio della crisi economica. Un andamento simile è stato registrato anche per il conseguimento della laurea: alla fine degli anni Settanta, solo 4 lavoratori su 100 risultavano in possesso di un titolo di studio terziario; la tendenza si è tuttavia invertita nel corso dei quattro decenni successivi, consentendo di registrare, nel 2020, percentuali del 18 per cento e 29 per cento rispettivamente per uomini e donne.

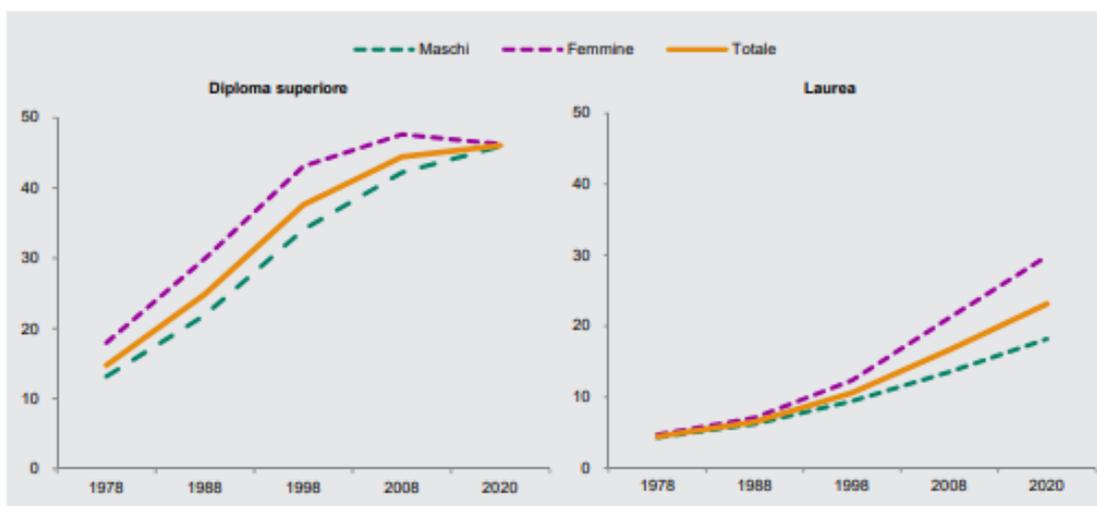


Figura 4: Diplomatici e laureati nelle forze di lavoro per sesso. Anni 1978, 1988, 1998, 2008, 2020 (valori percentuali).
Fonte: Istat, rilevazione sulle forze di lavoro, vecchia serie.

L'analisi appena svolta consente di porre l'accento su quelle che sono state poi le conseguenze di un aumento del livello generale di istruzione: nonostante fosse già ampiamente affermata la visione che il possesso di un titolo di studio più elevato potesse aumentare in media la probabilità di partecipare attivamente al mercato del lavoro, gli anni della crisi economica hanno sottolineato come il conseguimento di titoli di studio più elevati potessero mitigare l'impatto decisamente negativo che la crisi stava avendo sull'occupazione. L'analisi dell'andamento dei tassi di occupazione per titolo di studio (Figura 5), in età tra i 25 e i 64 anni, dimostra infatti il ruolo determinante del titolo di studio terziario nella protezione dell'occupazione, specialmente femminile. Il calo dell'occupazione causato dalla crisi economica del 2008 è stato infatti molto ridotto per coloro che erano in possesso di una laurea (-2,6 punti percentuali) rispetto al gruppo con solo diploma di scuola secondaria. Inoltre, negli anni di ripresa economica (2013-2019), con il recupero del mercato del lavoro, il tasso di occupazione è cresciuto in misura indubbiamente maggiore per i laureati, evidenziando ancora una volta i benefici derivanti dall'investimento in istruzione.

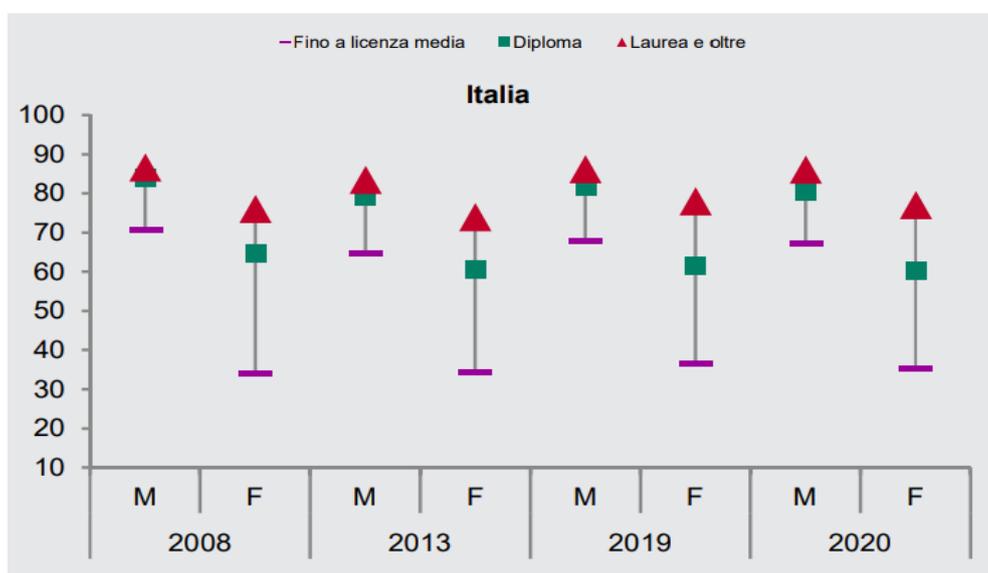


Figura 5. Tassi di occupazione 25-64 anni per titolo di studio e sesso. Anni 2008, 2013, 2019, 2020 (valori percentuali).
Fonte: Istat, rilevazione sulle forze di lavoro, vecchia serie.

Sebbene i ritorni occupazionali rappresentino una chiara conseguenza positiva dell'istruzione, significativi vantaggi possono essere riscontrati anche dal punto di vista retributivo. Analizzando i differenziali retributivi orari per titolo di studio relativi a posizioni lavorative di dipendenti del settore privato non agricolo per l'anno 2018, si osserva un differenziale pari a 8,4 punti percentuali tra i possessori di un attestato/ diploma di qualifica professionale e i colleghi con licenza di scuola secondaria di I grado. Lo step successivo registra invece uno stallo, con una differenza tra le remunerazioni dei laureati triennali e quelle dei diplomati di appena il 2,3 per cento. Il vero "salto" retributivo, infatti, si ha per i possessori di almeno una laurea specialistica, con un premio del 31,5 per cento rispetto ai colleghi laureati triennali. La tendenza in vigore ad oggi, tuttavia, è quella di un effetto *wave*, che sposta parte del contributo premiale che la laurea produceva per le generazioni passate sul dottorato di ricerca. Ciò, chiaramente, non indica una perdita di valore del titolo di studio terziario, ma mostra come il mercato del lavoro diventi giorno dopo giorno più esigente, premiando coloro che investono per buona parte della propria vita su sé stessi e sul proprio potenziale. Per quanto riguarda invece le differenze di genere, le occupate con un titolo di studio terziario sono in rapporto di 1,5 rispetto ai coetanei uomini, ma la tendenza si inverte con riferimento alle retribuzioni. Come verrà meglio analizzato successivamente, esiste una grande discrepanza tra le remunerazioni degli uomini e quelle delle donne: si registra, infatti, un differenziale del 7 per cento¹² nonostante, generalmente, la componente femminile sia quella maggiormente dedicata allo studio e al raggiungimento di elevati livelli di istruzione e formazione. Al crescere del titolo di studio, tuttavia, il divario occupazionale di genere – sebbene resti più marcato rispetto a quello medio europeo - si riduce. In ultima istanza, concentrando l'attenzione sul segmento giovanile in generale (25-34enni)¹³, si osserva un premio complessivo dell'istruzione che - pur essendo inferiore a quello della totalità degli occupati, data la brevità dei percorsi professionali - raggiunge circa il 42 per cento. È bene, a questo punto, sottolineare che sui cosiddetti "premi occupazionali" incide sia la maggiore spendibilità nel mercato del lavoro dei titoli di studio più alti, sia l'interesse alla partecipazione al mercato del lavoro, che è crescente all'aumentare del livello di istruzione raggiunto. Quest'ultimo fattore è inoltre particolarmente evidente per la componente femminile, che registra un tasso di inattività che diminuisce di circa 40 punti percentuali nel passaggio dalla licenza media inferiore alla laurea. Nonostante sia evidente la correlazione positiva tra livello di istruzione e prospettive occupazionali, non è da sottovalutare un tema che è di grande attualità da almeno un decennio. Si tratta dello scarto, noto anche come *skills mismatch*, esistente tra competenze acquisite nel corso della formazione e competenze che successivamente si qualificano come requisiti minimi per l'accesso al mondo del lavoro. Nello specifico, si parla di "overskilling" quando si verifica una situazione nella quale il lavoratore non riesce a sfruttare appieno, sul posto di lavoro, le competenze

¹² Questo differenziale di genere è stato calcolato come differenza mediana percentuale tra le donne e gli uomini a parità di titolo di studio o di ripartizione territoriale.

¹³ Nel 2018, tra i dipendenti occupati nel settore privato extra agricolo l'incidenza dei laureati 25-34enni rispetto al totale dei dipendenti raggiunge il 22,2 per cento (760mila lavoratori per 991 mila posizioni lavorative) mentre la quota dei diplomati della stessa classe d'età è pari al 42,9 per cento (1.468 mila lavoratori per 2.013 mila posizioni lavorative).

acquisite nel percorso formativo, e di “underskilling” quando invece non si dispone delle competenze necessarie a garantire un adeguato svolgimento del proprio lavoro. Secondo uno studio condotto dal Boston Consulting Group intitolato *Fixing the Global Skills Mismatch* (Figura 6), questo fenomeno ha un’incidenza enorme nel mondo, lavorativo e non solo: nel 2016, infatti, la produttività del lavoro è stata ridotta del 6% a livello globale e ciò ha rappresentato, a livello aggregato, una perdita sul PIL mondiale pari a circa 5000 miliardi di dollari.

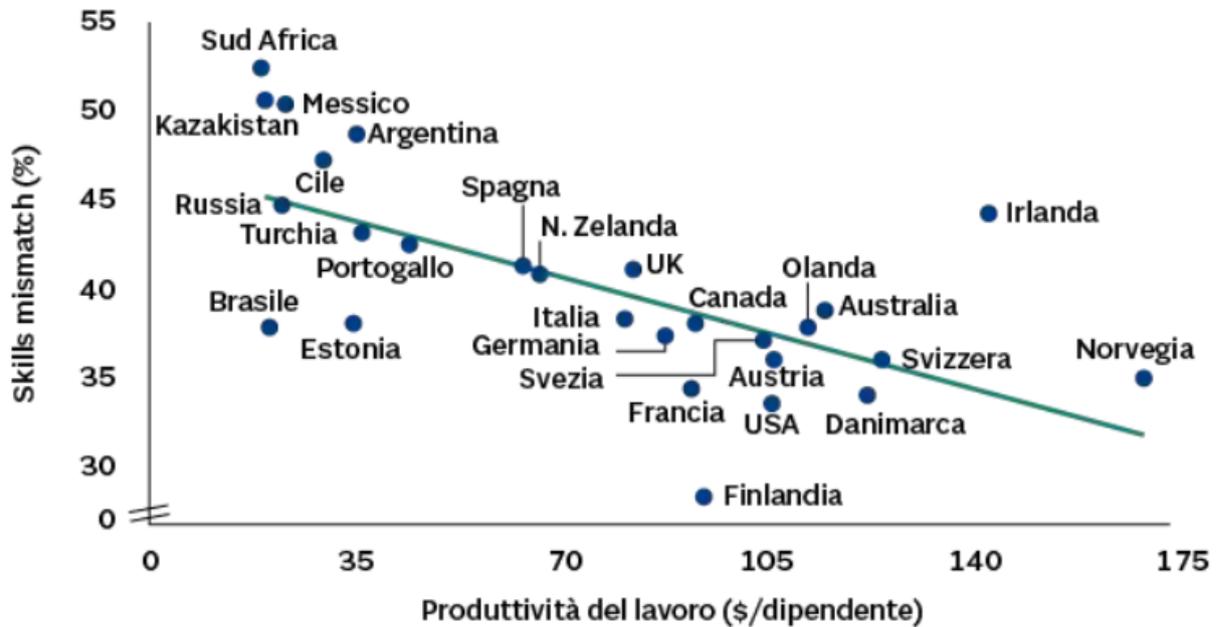


Figura 6: Skills mismatch alto, produttività del lavoro bassa.
Fonte: Boston Consulting Group

Il dato più preoccupante, tuttavia, risulta essere la previsione di aumento esponenziale di lavoratori che saranno soggetti a *skills mismatch* entro il 2030: l’incremento riguarderà circa un milione di lavoratori, portando così la quota a 1,4 miliardi. Le ragioni di un’inadeguata allocazione delle risorse umane sono da ricercarsi nel sistema formativo che, ancora aggrappato al modello di riferimento del secolo scorso, non riesce a stare al passo con i continui cambiamenti del mondo del lavoro. Il costante aggiornamento tecnologico e le trasformazioni del mercato richiedono infatti flessibilità e rapidità nell’apprendimento, che bisogna cercare di sviluppare in ogni individuo andando a valorizzare opportunamente le capacità di ciascuno. Ad oggi, inoltre, quasi la metà delle aziende italiane non riesce a trovare personale con le giuste competenze e ciò provoca rallentamenti nella produttività e incrementi, invece, nella percentuale di individui che smettono di cercare lavoro a causa dell’inadeguatezza della propria preparazione. Si tratta di ciò che molti economisti chiamano “squilibrio” tra domanda e offerta di capitale umano, il quale è destinato inevitabilmente a crescere a causa dei profondi cambiamenti che si stanno verificando in tutti i settori del mondo del lavoro. L’obiettivo principale delle aziende di oggi, ancor più che in precedenza, risulta essere l’allineamento della produzione con i desideri dei propri clienti: un numero sempre crescente di imprese, infatti, riorganizza la propria produzione in modo da offrire non solo beni, ma anche servizi che, integrati nel prodotto stesso, possano migliorare la *customer experience*. Questo fenomeno noto come *servitization*, aggiungendosi alla necessità di seguire il cambiamento portato dalla

tecnologia, richiede indubbiamente la ricerca di personale che non sia esclusivamente qualificato, ma che possieda particolari abilità trasversali che, nella maggior parte dei casi, non vengono apprese nell'ambito di un percorso formativo. Questo rappresenta il motivo per cui, già a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, in alcuni paesi come gli Stati Uniti il governo cercava di ovviare a questo problema stabilendo delle competenze standard richieste per l'accesso al mondo del lavoro e rafforzando il rapporto esistente tra scuola e lavoro e facilitandone la transizione. Interventi di questo tipo, tuttavia, hanno avuto scarsi risultati di fronte ad un panorama complesso e in costante evoluzione come quello odierno, confermandosi inadatti nel ridurre un gap di tale portata. La risposta, infatti, non risiede nella definizione un set di capacità da acquisire al fine di ricoprire una determinata posizione lavorativa, bensì nell'incentivazione alla formazione continua sia dei giovani ancora in cerca di un proprio posto nel mondo che degli adulti che necessitano di aggiornare le proprie competenze lavorative e sociali. La creazione di percorsi di orientamento, scolastico e di carriera, che siano in grado di far emergere attitudini e abilità dei singoli individui potrebbe essere una valida soluzione per il conseguimento di un duplice obiettivo: da un lato la riduzione dell'inadeguatezza delle competenze acquisite rispetto a quelle richieste e, dall'altro, l'incremento del livello generale di istruzione.

1.5.1 Effetto della pandemia sull'occupazione

Dopo aver analizzato l'impatto della crisi economica del 2008 sull'occupazione, è doveroso esaminare quelle che sono state le conseguenze del recente shock che il nostro Paese, e il mondo intero, hanno subito. La pandemia da Covid-19 ha infatti danneggiato tutti i settori dell'economia italiana, sia dal lato della domanda che dell'offerta, sia a livello aggregato che settoriale, spingendo l'economia globale nella peggiore recessione dai tempi della Seconda guerra mondiale. In media, nei primi tre trimestri del 2020, si registra un calo dell'occupazione senza precedenti (-470 mila, -2% in un anno)¹⁴ che, a differenza del periodo 2009-2013 in cui si era contestualmente avuta una forte crescita della disoccupazione, vede una riduzione anche del numero di disoccupati (-304 mila, -11,8%). Una robusta crescita si ha, infatti, nell'inattività della popolazione tra 15 e 64 anni (+621 mila, +4,7%): aumentano notevolmente gli inattivi, vale a dire "le persone che non fanno parte delle forze di lavoro, ovvero quelle non classificate come occupate o in cerca di occupazione"¹⁵. Nonostante questo trend fortemente negativo, ancora una volta emerge il vantaggio dell'istruzione, in termini di minore riduzione del tasso di occupazione al crescere del livello di titolo di studio conseguito. Da non sottovalutare, a prescindere da tutte le premesse già fatte, è la circostanza che, in Italia, le opportunità occupazionali risultano essere inferiori rispetto alla media Ue27 anche per i livelli di istruzione più elevati. I giovani di oggi si ritrovano, dunque, immersi in una crisi globale, senza alcuna certezza che in futuro i loro sacrifici verranno ricompensati e con la

¹⁴ E. Mandrone, M.E. Pontecorvo, M. Tibaldi (2021, 25 Febbraio). *Il mercato del lavoro 2020 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali* Da: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Il%20Mercato%20del%20lavoro%202020.%20Una%20lettura%20integrata/Mercato-del-lavoro-2020-Una-lettura-integrata.pdf>

¹⁵ Glossario ISTAT - *RITORNI OCCUPAZIONALI DELL'ISTRUZIONE | ANNO 2020*.
Da: https://www.istat.it/it/files//2021/12/RITORNI-ISTRUZIONE_2021.pdf

consapevolezza che, nel nostro paese, è e probabilmente sarà ancora per molto tempo complesso trovare un posto nel mondo del lavoro, a causa delle minori opportunità offerte rispetto al resto del mondo. Sebbene ciò non rappresenti una diretta conseguenza della crisi pandemica¹⁶, va a peggiorare ulteriormente il fenomeno noto come “fuga di cervelli”, vale a dire la perdita di capitale umano derivante dalle scarse possibilità di entrata nel mercato del lavoro italiano. Questo fenomeno non è tuttavia compensato da un analogo afflusso di persone altamente qualificate dall'estero: come risultato, dunque, il saldo netto appare negativo. L'analisi del movimento anagrafico di medio periodo, infatti, conferma la peculiarità della nostra emigrazione contemporanea, caratterizzata da tanta “fuga di cervelli” e poca “circolazione di cervelli”. Secondo il *Rapporto Statistico sulle migrazioni del 2021*, lo scorso anno è stato registrato un calo dell'8 per cento delle iscrizioni all'anagrafe per gli italiani all'estero: per la prima volta dopo un aumento costante iniziato nel 2008, si è avuta un'inversione di tendenza. Nonostante questo risultato possa sembrare apparentemente positivo, probabilmente esso è frutto esclusivamente delle limitazioni agli spostamenti imposte dal Coronavirus e della cosiddetta “ansia da viaggio” che caratterizza un sempre maggior numero di italiani dal 2019 ad oggi. Infatti, a sostegno di questa tesi è possibile osservare i dati degli altri paesi: anche questi ultimi hanno registrato un calo delle emigrazioni con la conseguenza che, ancora una volta l'Italia è ai primi posti per numero di persone altamente specializzate che hanno lasciato il Paese rispetto agli altri territori europei. Veniamo poi ad un altro aspetto che deriva direttamente dalla pandemia: a causa dell'ingente quantità di restrizioni imposte specialmente durante il primo periodo della crisi, la quota dei NEET¹⁷ alla ricerca attiva di lavoro si è ridotta di 4 punti percentuali. Di contro, sono aumentate le percentuali di coloro che non cercano un impiego e non sarebbero disponibili a lavorare. Sorprendentemente rispetto ai risultati che vedremo in seguito relativamente al divario Nord-Sud, l'inattività minima è tra i NEET del Mezzogiorno, tra i quali il 72,3 per cento si dichiara interessato al lavoro. L'aumento dell'incidenza dei NEET ha inoltre riguardato in misura molto più forte i cittadini stranieri (35,2%) rispetto agli italiani (22,0%): su di essi la pandemia ha inciso in maniera molto più marcata, riducendo l'occupazione per tutti i titoli di studio molto più che nel resto d'Europa. Questo risultato risulta particolarmente negativo se si considera che, già nel 2018, l'Italia era il primo paese per quota di NEET, con una percentuale particolarmente alta – pari al doppio della media OCSE – nella fascia tra i 20 e i 24 anni.

¹⁶ È ampiamente noto, infatti, che le opportunità lavorative in Italia appaiono molto ridotte rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea da molto prima della pandemia da Covid-19.

¹⁷ Not in Education, Employment or Training, NEET: giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano e non frequentano alcun corso di istruzione o formazione.

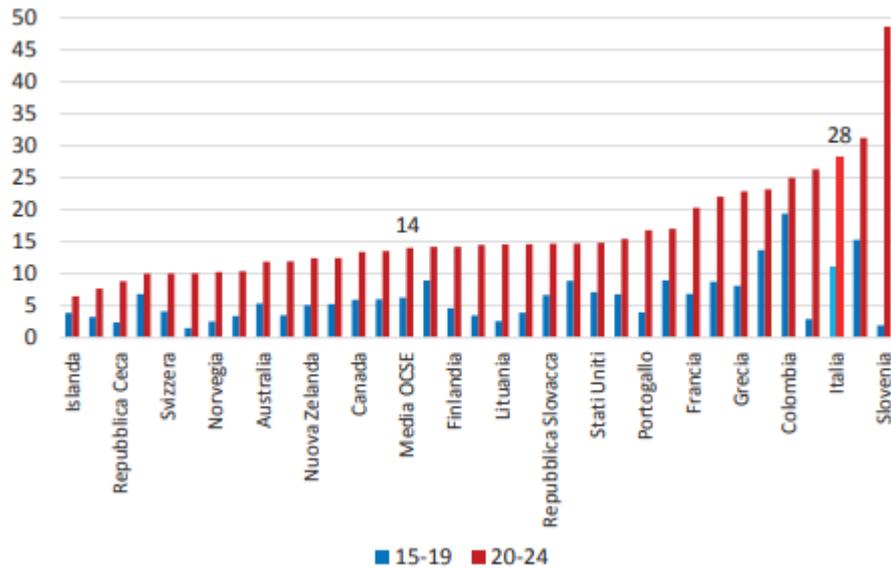


Figura 7: Percentuale di popolazione che non lavora, non studia e non segue percorsi di formazione per diversi gruppi di età nel 2018.
Fonte: OCSE

L'ultimo punto che è doveroso trattare relativamente all'impatto del Covid-19 sull'occupazione, è il grande divario registrato tra uomini e donne nella perdita del lavoro. La sottosegretaria all'economia (Leu), Maria Cecilia Guerra, ha commentato a tal proposito che la situazione *"Si è tradotta non solo in una significativa perdita di posti di lavoro in settori dominati dalla presenza femminile, ma anche in condizioni di lavoro peggiori, in una accresciuta fragilità e in un conflitto vita-lavoro ancora più aspro del passato"*¹⁸. Per la prima volta dal 2013, infatti, il tasso di occupazione femminile scende al 49 per cento nel 2020, incidendo principalmente sulle donne giovani e su quelle meridionali. In aggiunta, quasi 1,9 milioni di donne, se interessate ad una posizione lavorativa, viene costretta al part-time involontario. Ancora oggi, quindi, la donna si trova forzata in molti casi a effettuare una difficile scelta tra lavoro e famiglia, tra il raggiungimento di un'elevata posizione lavorativa e la crescita dei propri figli. Sebbene quindi, come evidenziato precedentemente, l'istruzione contribuisca a limitare i rischi della perdita di lavoro e costituisca un requisito importante per l'accesso al mercato del lavoro, prevale ancora il pregiudizio che causa un divario di genere ingiustificato.

¹⁸ Conte, V. (2022, 19 Gennaio). Occupazione Femminile, Con La Pandemia Primo Calo Dal 2013. quasi 2 milioni di Donne Costrette Al Part-time involontario. la Repubblica. Da: https://www.repubblica.it/economia/2022/01/19/news/bilancio_dello_stato_solo_lo_0_56_per_ridurre_il_divario_di_genere-334382007/

Capitolo 2: L'istruzione in Italia

In un'epoca così segnata dalla crisi legata al Covid-19 e da molteplici cambiamenti ambientali e sociali, incoraggiare l'ingresso nel mondo della formazione e puntare sulla conoscenza come risorsa chiave per lo sviluppo è sempre più necessario. Si intensifica, dunque, il ruolo dello Stato come principale promotore di un cambiamento nel modello educativo italiano, volto non soltanto a garantire un più equo accesso a percorsi educativi di qualità, ma anche a fornire tutte quelle conoscenze – specie in ambito digitale – che si configureranno come determinanti fondamentali nei prossimi anni per l'accesso al mondo del lavoro. È questo il motivo per cui risulta ad oggi di primaria importanza monitorare il livello di spesa che lo Stato destina ogni anno al mantenimento del sistema scolastico. Le numerose analisi svolte al riguardo hanno dimostrato che il sistema educativo italiano presenta diverse lacune dovute, da un lato, ad un modello di formazione obsoleto che può contare su una ancora molto ridotta presenza dello Stato e, dall'altro, all'esiguo ammontare che viene destinato ogni anno al comparto dell'istruzione. Il World Happiness Report 2020 dà probabilmente la dimostrazione di quanto investire sul sistema scolastico sia cruciale per garantire non soltanto un incremento nel livello generale di istruzione, ma anche uno sviluppo economico consistente. Il Paese che ha dato prova di ciò è la Finlandia che, secondo il report appena citato, risulta essere il più felice al mondo nonché uno tra i Paesi europei con più alto tenore di vita. La cosa sorprendente è che, fino alla Seconda guerra mondiale, la popolazione finlandese versava in condizioni di assoluta povertà rispetto ai Paesi industrializzati; è a partire dal 1938, infatti, che si registra un'inversione di rotta, grazie ad un'ampia politica di welfare avviata dal governo e ai cospicui investimenti destinati al settore della formazione. Risulta difficile, dunque, specialmente considerati questi risultati, credere che le lacune del sistema scolastico italiano, dall'inadeguatezza degli stipendi ai deficit strutturali, non siano connesse con il modico 4% di PIL investito in istruzione.

2.1 Situazione attuale – fragilità del sistema educativo italiano

Le recenti crisi che il nostro Paese ha dovuto subire – e che sta ancora subendo – hanno messo in evidenza quelle che sembrano essere le principali fragilità legate al sistema educativo italiano. Innanzitutto, emerge un problema che sembrerebbe connesso alla successione che si è avuta nelle riforme degli ultimi decenni, le quali non hanno consentito di creare un progetto formativo unitario e coerente. Manca infatti un disegno armonico dei contenuti e delle responsabilità del percorso formativo, nonché una chiara indicazione degli obiettivi dello stesso. L'Italia registra per questo carenze principalmente nei cinque anni che seguono le scuole elementari: gli studenti frequentano la scuola media con superficialità, consapevoli che quegli stessi insegnamenti saranno poi ripresi nei primi anni della scuola superiore, i quali sono quindi spesi nel tentativo sia di colmare le lacune degli anni precedenti che di preparare i ragazzi al triennio conclusivo. Questi risultati sono riscontrabili nei test di confronto internazionale che sottolineano, da un lato, come l'Italia sia significativamente sopra la media dei Paesi considerati per quanto riguarda il quarto anno di scolarità e, dall'altro, quanto sia rapida la caduta verso il basso se si considerano i test svolti sui ragazzi di 15 anni, vale a dire al termine della

scuola dell'obbligo. Pertanto, è essenziale rivedere il quinquennio successivo al primo ciclo d'istruzione per assicurarsi che esso sia strutturato in modo coerente e che consenta a tutti di raggiungere gli stessi risultati, anche tramite percorsi flessibili e personalizzabili. A tal proposito, nella scuola finlandese, che finora è ritenuta la migliore al mondo, ampio spazio è dato alle attività extra-didattiche e all'applicazione pratica degli insegnamenti ricevuti. Apprendere qui significa sviluppare al meglio le proprie potenzialità e, proprio per questo motivo, gli alunni vengono divisi sia in base agli interessi, sia per livello di apprendimento. Ovviamente, l'obiettivo primario è quello di garantire un livello d'istruzione quanto più uniforme possibile: evitare sia che ci siano evidenti discrepanze tra gli studenti appartenenti ad una medesima classe aiuta infatti nella formazione di un gruppo unito e coeso e, al tempo stesso, è funzionale al raggiungimento di una situazione di benessere psicologico generale. Infatti, tornando alla scuola italiana è possibile notare che, in media, gli alunni segnalano una più elevata esposizione al bullismo rispetto ai propri coetanei europei. Ad essere presi di mira sono principalmente gli studenti svantaggiati e con scarsi risultati, proprio a dimostrazione del fatto che un ambiente eterogeneo dal punto di vista del livello di apprendimento, se non gestito adeguatamente, può compromettere il benessere psicologico e, di conseguenza, contribuire a ridurre notevolmente l'interesse verso lo studio. Un'ulteriore peculiarità del sistema scolastico finlandese risiede nell'eliminazione dei voti, ai quali si preferiscono l'impegno e l'attitudine a migliorare, almeno fino ai 13 anni. Ciò sicuramente rappresenta un importante fattore per la riduzione delle disuguaglianze tra pari e per l'incitamento ad un apprendimento continuo: risultati che sarebbe fondamentale raggiungere nel sistema scolastico – e in generale, di istruzione – italiano. Ad oggi, la maggior parte dei Paesi membri dell'Unione Europea sembra aver compreso la rilevanza del benessere e sta affrontando, parzialmente o implicitamente, questa questione nelle proprie politiche e pratiche in materia di istruzione. In particolare, numerosi risultano essere i programmi nati per contrastare il bullismo e la violenza: si tratta di iniziative che si concentrano sull'attività fisica e sulla promozione di uno stile di vita sano, nonché sui temi della discriminazione, del razzismo e della salute mentale. La difficoltà, tuttavia, emerge nel riscontro pratico, in quanto gran parte di tali iniziative rimane frammentaria e poco valutabile in termini di impatto sugli studenti. Dalle ultime indagini svolte in quest'ambito si evince che, com'è facile immaginare, la pandemia ha contribuito ad aumentare le sensazioni di isolamento, ansia e depressione tra gli studenti di tutte le età. Le lezioni a distanza, secondo uno studio condotto in nove Stati membri dell'UE, hanno creato un senso di incapacità negli alunni: circa un quarto di essi ha confessato di sentirsi incapace di seguire le lezioni da remoto e di svolgere da solo i compiti a casa. Ciò ha notevolmente peggiorato le condizioni di coloro che manifestavano, già prima della pandemia, uno scarso senso di appartenenza alla scuola e ha, ancora una volta, confermato il ruolo centrale che l'istruzione ha a livello sociale.

Il secondo evidente problema del nostro sistema di formazione riguarda la formazione tecnica e professionale: in un'epoca in cui la concorrenza sui costi dei Paesi emergenti e l'evoluzione dei bisogni spingono le attività manuali verso una maggiore complessità intellettuale, è necessario avere dei tecnici competenti e specializzati nello svolgimento delle diverse mansioni. In Italia, però, contrariamente al

trend attualmente in vigore in altri Paesi europei come Svizzera, Germania e Spagna, la formazione tecnico-professionale a livello terziario è praticamente inesistente: solo lo 0,3% dei giovani tra i 30 e i 35 anni è interessato e/o frequenta corsi attivati da Istituti Tecnici Superiori. La causa di questo generale disinteresse è da ricercarsi, probabilmente, nella considerazione che generalmente si ha degli istituti tecnici e professionali della scuola secondaria: in Italia, infatti, essi sono relegati nella serie B dell'istruzione, potendo offrire un differenziale di reddito di molto inferiore rispetto alla media europea. Pertanto, tra i principali obiettivi del PNRR figura la riforma dell'istruzione tecnica e professionale, che mira ad allineare i curricula degli istituti professionali alle competenze richieste dalle imprese. Dalle parole del vicepresidente di Confindustria per il Capitale Umano, Gianni Brugnoli, emerge proprio questa necessità: *“Per agganciare la ripresa dobbiamo puntare sulla formazione aderente alle esigenze del mondo produttivo. Digitale e innovazione stanno cambiando radicalmente il mondo del lavoro, e la scuola non può restare distante”*¹⁹. Dal punto di vista dell'agevolazione della transizione tra scuola e mondo del lavoro, l'Italia presenta infatti un forte ritardo rispetto agli altri Paesi europei: circa un terzo delle imprese dichiara di non trovare profili giusti da assumere e, in generale, si registrano un calo generalizzato degli apprendimenti e un tasso di disoccupazione giovanile che sfiora il 30%. Va rafforzata anche la fase di orientamento, utile sia per incentivare l'innalzamento dei livelli di istruzione, che per promuovere e diffondere i benefici che attualmente vengono generati da una formazione più allineata alle esigenze delle imprese, come quella tecnica e professionale.

Terza carenza del sistema di istruzione italiano riguarda la selezione e l'incentivazione degli insegnanti. La ricerca empirica è ormai concorde nello stabilire uno stretto collegamento tra la qualità dell'insegnante e il livello di apprendimento dello studente: analizzare e monitorare il processo di selezione, retribuzione e incentivazione continua dell'attività dei docenti può essere cruciale nel determinare i risultati della scuola. E, dal momento che anche gli insegnanti sono un prodotto del sistema scolastico, c'è il serio rischio di innescare un circolo vizioso per cui studenti che si formano in modo inadeguato diventano poi insegnanti che producono altri studenti impreparati. Secondo uno studio di Hanushek del 2014, le competenze numeriche e letterarie degli insegnanti italiani sono le più basse dei 23 Paesi OCSE; ciò riflette non solo le minori competenze dei laureati italiani, ma anche la circostanza che l'Italia tende a scegliere gli insegnanti tra i suoi laureati meno preparati. Naturalmente, ciò rappresenta un vantaggio per lo Stato, che può in questo modo ridurre la retribuzione media, la quale infatti sembra essere tra le più basse in Europa. Bisogna pertanto ripensare da un lato i meccanismi di selezione e remunerazione degli insegnanti e, dall'altro, la struttura della loro carriera: un incentivo che potrebbe portare ad un miglioramento è sicuramente rappresentato dalla possibilità di fare dei passaggi di livello che riflettano diversi gradi di maturità professionale ed efficacia educativa, non quindi automatici ma legati al merito e ai risultati raggiunti. Inoltre, prendendo ispirazione da un programma americano chiamato *Teach for America*, che attualmente sembra dare ottimi risultati, si potrebbe pensare

¹⁹ Redazione. (2021, 8 Ottobre). Pronta la Riforma della Filiera degli Istituti tecnici E professionali. Il Sole 24 ORE. Da: <https://www.ilsole24ore.com/art/pronta-riforma-filiera-istituti-tecnici-e-professionali-AEGFfHo>

di assegnare anche alle scuole più svantaggiate i laureati migliori. Il progetto statunitense prevede infatti un'assegnazione di due anni dei laureati nelle università più prestigiose in quelle scuole che si trovano in condizioni di inferiorità rispetto alle altre, in modo tale da assicurare un'istruzione di qualità anche a coloro che non ne hanno la possibilità. Tra le difficoltà legate alla qualità dell'insegnamento, troviamo anche l'alto tasso di insegnanti precari esistenti in Italia: l'instabilità e l'impossibilità di pianificare le attività educative, causano infatti rallentamenti e disagi nel sistema scolastico e ciò, inevitabilmente, rende molto complesso garantire a tutti il raggiungimento degli obiettivi formativi.

Ultimo, ma non per importanza, problema riguarda l'edilizia scolastica: circa 8 scuole italiane su 10 sono ubicate in edifici che non sono stati inizialmente pensati e progettati per l'attività didattica. Lo spazio, al contrario di ciò che si potrebbe pensare, non è un fattore da sottovalutare, in quanto può incidere profondamente sulla qualità dell'apprendimento e sulla sicurezza a esso associata. Gli edifici e le infrastrutture in Italia risultano spesso obsoleti e carenti dal punto di vista della sicurezza, quando invece necessiterebbero di essere adeguati tecnologicamente e in termini di comfort. A tal proposito, un'indagine svolta da Legambiente²⁰ dimostra che solo il 13% degli edifici scolastici è costruito secondo criteri antisismici, nonostante oltre il 40% delle strutture sorga su un'area a rischio sismico. Dato sostanziale è inoltre la differenza esistente tra il Nord e il Sud del Paese: i capoluoghi di provincia del Sud dichiarano di avere 3 scuole su 4 in aree a rischio sismico e una necessità di interventi urgenti pari al 58,4%, più alta di quasi venti punti percentuali rispetto alla media nazionale. Il Nord, invece, mantiene una capacità di investimenti e risorse quasi cinque volte maggiore delle altre aree del Paese.

| ANAGRAFICA E INFORMAZIONI GENERALI | Naz. le | Nord | Centro | Sud | Isole |
|---|----------|----------|----------|---------|----------|
| EDIFICI | | | | | |
| Manutenzione | | | | | |
| Edifici in cui sono state effettuate indagini diagnostiche dei solai | 15,3% | 23,1% | 10,0% | 2,6% | 1,0% |
| Edifici in cui sono stati effettuati interventi di messa in sicurezza dei solai | 5,3% | 5,5% | 2,2% | 5,9% | 7,7% |
| Edifici che necessitano interventi di manutenzione urgenti | 39,4% | 34,7% | 34,2% | 58,4% | 36,2% |
| Edifici che hanno goduto di manutenzione straordinaria negli ultimi 5 anni | 46,0% | 49,3% | 41,0% | 52,2% | 22,5% |
| € per manutenzione straordinaria (media per singolo edificio) | € 38.932 | € 62.807 | € 12.156 | € 9.646 | € 10.345 |
| € per manutenzione straordinaria negli ultimi 5 anni (media annua per singolo edificio) | € 28.628 | € 44.163 | € 14.278 | € 4.711 | € 12.472 |
| € Per manutenzione ordinaria (media per singolo edificio) | € 9.335 | € 10.851 | € 8.509 | € 4.709 | € 10.496 |
| € per manutenzione ordinaria negli ultimi 5 anni (media annua per singolo edificio) | € 7.320 | € 9.516 | € 5.362 | € 4.807 | € 3.341 |

Figura 8: Anagrafica e informazioni generali edifici.
Fonte: XVII Rapporto Ecosistema Scuola di Legambiente.

²⁰ XVII Rapporto Ecosistema Scuola di Legambiente

La seconda grande questione è il tema dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio scolastico, al fine di migliorare la vivibilità degli spazi – che spesso sono troppo freddi d'inverno e caldi d'estate – e di ridurre una rilevante voce di costo. Agire su questo fronte potrebbe infatti consentire un risparmio notevole considerando che, allo stato attuale, la spesa annua per riscaldamento e illuminazione ammonta a oltre 1,3 miliardi di euro a causa della circostanza per cui la quasi totalità – il 90,4% – delle scuole è stata costruita prima dell'entrata in vigore della prima legge in materia di efficienza energetica nel 1991. L'accelerazione impressa in questi ultimi anni in termini di risorse e interventi ha sicuramente consentito di migliorare la situazione esistente ma, allo stesso tempo, ha evidenziato i limiti di queste politiche e la necessità di una maggiore efficacia delle stesse. È essenziale, pertanto, che lo Stato agisca per completare – o quantomeno accelerare – la riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico non solo al fine di renderlo finalmente sicuro, ma anche di adeguarlo a prestazioni energetiche migliori e di consentire una maggiore vivibilità dei luoghi della didattica.

La fragilità che, tuttavia, probabilmente ha un impatto maggiore sul sistema produttivo e che è conseguenza diretta della qualità del sistema di istruzione e formazione, è rappresentata dallo scarso livello di competenze detenute dagli adulti. La struttura demografica italiana, ad oggi, ci mostra una popolazione che sta rapidamente invecchiando e che, spesso, non è in grado di tenersi al passo con i cambiamenti tecnologici che costantemente modificano le posizioni lavorative e le abilità per esse richieste. Se da un lato queste nuove tecnologie possono contribuire a rendere più produttive e meno ripetitive le diverse professioni, dall'altro c'è la possibilità che numerose mansioni vengano automatizzate, specialmente se svolte da personale non specializzato e poco formato. Secondo un'indagine svolta dall'OCSE, in Italia circa il 15% delle posizioni lavorative è a rischio automazione, mentre il 35% potrebbe subire cambiamenti significativi a causa dell'ampia percentuale di lavoratori che possiede scarse conoscenze: secondo tale studio, infatti, gli adulti italiani hanno bassi livelli di alfabetizzazione e competenza di calcolo. In particolare, in rapporto agli altri Paesi OCSE, il dato sembra essere preoccupante in quanto l'Italia è al terzultimo posto, davanti solo a Cile e Turchia. La situazione non migliora se si considerano esclusivamente gli adulti che lavorano in quanto, come dimostrato dal grafico sottostante (*Figura 9*), quasi quattro lavoratori su dieci ottengono scarsi risultati nelle aree menzionate precedentemente: tale valore risulta, tra l'altro, di molto superiore alla media OCSE, che raggiunge il 22% circa.

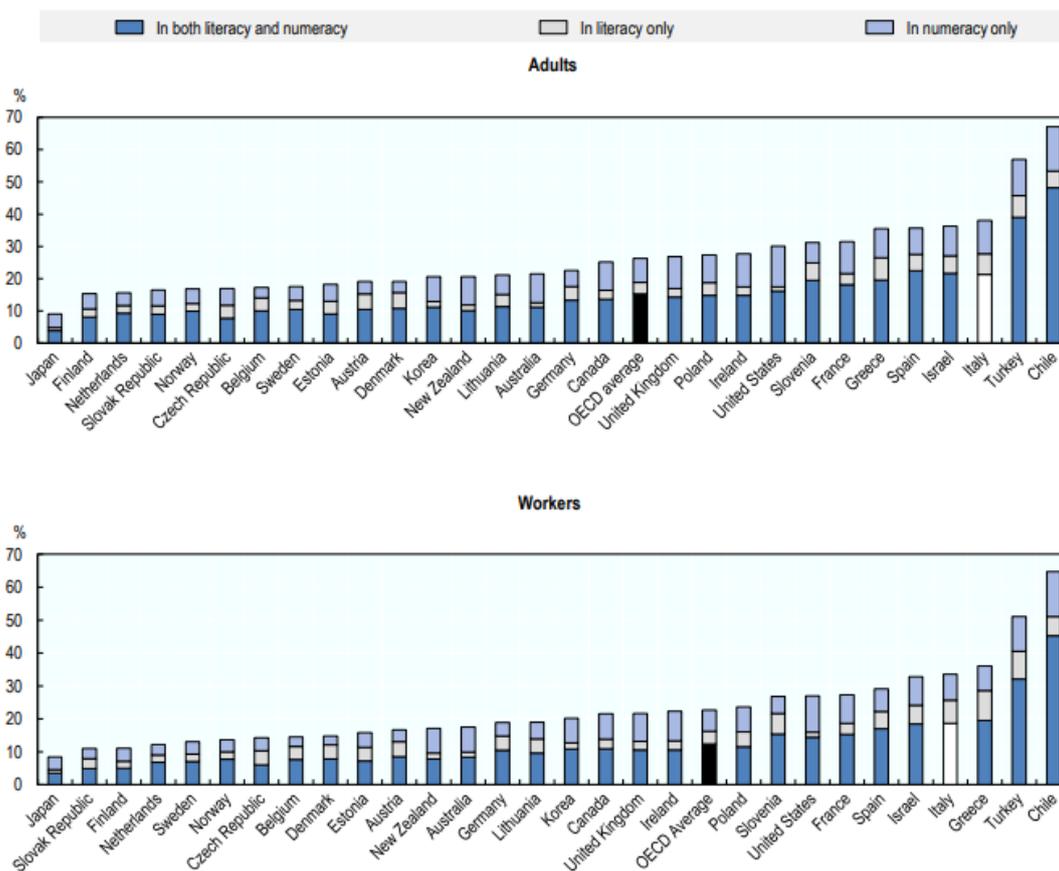


Figura 9: Percentuale di adulti con bassi livelli di alfabetizzazione e competenze di calcolo: confronto tra i paesi OCSE. Fonte: OECD, "Adult Learning in Italy – What role for training funds?"

Learning in Italy – What role for training funds?"

Dall'analisi di questi risultati, appare quindi evidente la necessità di intervenire sull'inclusione degli adulti al mondo dell'istruzione e sull'ampliamento dell'offerta formativa a essi destinata. Inoltre, emerge il bisogno di cercare un giusto compromesso tra lavoro e formazione, tramite incentivi all'apprendimento costante.

2.2 Confronti internazionali

Esaminare le debolezze del sistema educativo italiano consente di comprendere non soltanto su quali fronti agire internamente, ma anche quale sia la posizione dell'Italia nei confronti internazionali. Negli ultimi anni, infatti, i Paesi europei hanno adottato una strategia comune, concordando un numero limitato di obiettivi da raggiungere entro il 2020, stabiliti in modo tale da rispecchiare il tema di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le tre priorità sulle quali è stata fondata la strategia Europa2020 sono infatti:

- Promuovere la crescita intelligente, vale a dire lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- Favorire una crescita sostenibile, stimolando l'economia per il raggiungimento di una maggiore efficienza sotto il profilo delle risorse, della competitività e dell'impatto sull'ambiente;
- Incentivare ad una crescita inclusiva, caratterizzata da alti tassi di occupazione e in grado di favorire la coesione economica, sociale e territoriale.

Relativamente a questi aspetti erano stati selezionati alcuni traguardi da raggiungere entro il 2020, quali ad esempio l'incremento del tasso di occupazione, – con particolare attenzione alla partecipazione delle donne e dei migranti – la riduzione della percentuale di studenti che abbandonano gli studi e il contenimento delle emissioni di gas a effetto serra. Indubbiamente, tutti gli obiettivi considerati sono strettamente connessi tra loro. Livelli più elevati d'istruzione, ad esempio, favoriscono l'occupabilità e i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione incidono fortemente sulla riduzione della povertà. Allo stesso modo, una maggior capacità di ricerca e sviluppo in tutti i settori dell'economia, combinata con un migliore utilizzo delle risorse a disposizione, contribuisce al miglioramento della competitività e alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Sebbene ambiziosi, questi risultati sarebbero stati raggiunti in Italia se ci fosse stato un impegno adeguato, sostenuto da una leadership forte e da un meccanismo atto a modificare atteggiamenti e prassi nell'UE. Purtroppo invece, allo stato attuale, l'Italia presenta numerose carenze rispetto ai Paesi membri dell'Unione Europea, con i quali generalmente si confronta. Tra i target della Strategia Europa2020 figurava, ad esempio, l'innalzamento della quota di 30-34enni in possesso di un titolo di studio terziario, indicatore ritenuto fondamentale per la creazione di una “società della conoscenza”. Sebbene sia da registrare una progressiva crescita di questo indicatore negli ultimi anni, nel 2020 per il secondo anno consecutivo questo valore non sembra aver subito cambiamenti, evidenziando in questo modo un'Italia incapace di colmare il gap molto ampio esistente con gli altri grandi paesi dell'Unione. In particolare, la bassa quota di giovani 30-34enni con un titolo terziario dipende anche dalla limitata disponibilità di corsi terziari di breve ciclo professionalizzanti – in Italia erogati dagli ITS – che in altri Paesi rappresentano una parte importante della totalità dei titoli terziari conseguiti. Inoltre, nonostante il decennio 2008-2018 abbia rappresentato un periodo di forte crescita per il Sud Italia, il divario territoriale a sfavore del Mezzogiorno è ancora molto marcato: solo un quinto dei giovani risulta in possesso di una laurea (21,3%), contro il 31,3% del Nord e il 32% del Centro. Quanto alle disuguaglianze di genere invece, nel nostro Paese - così come nel resto d'Europa – la quota di giovani laureate è maggiore rispetto alla percentuale di ragazzi che alla stessa età conseguono un titolo di studio terziario: in particolare, in Italia è laureata una giovane su tre (34,3%), contro un giovane su cinque (21,4%). Nonostante tale dato sia particolarmente positivo, in quanto un aumento dell'interesse e della partecipazione all'istruzione da parte delle ragazze si traduce poi in una maggiore occupazione femminile, è da sottolineare che, anche in questo caso, esiste un divario non indifferente con la media europea. In Europa infatti, in media, la percentuale di studenti in possesso di un diploma di laurea supera di oltre il 10% quella italiana, attestandosi al 46,4% per le ragazze e al 36% per i ragazzi.

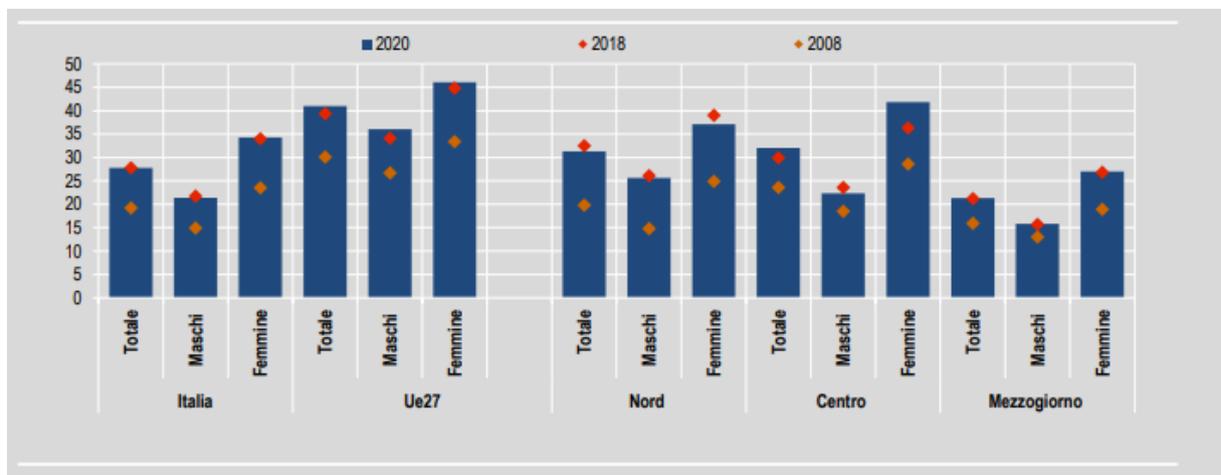


Figura 10: Giovani 30-34enni con titolo di studio terziario in Italia, nella UE27 e nelle ripartizioni geografiche, per genere. Anni 2008, 2018, 2020, valori percentuali.
Fonte: Istat

A completare il quadro appena esaminato vi è una circostanza che contribuisce al peggioramento dei risultati che complessivamente raggiungono gli studenti italiani: nel nostro Paese i giovani preferiscono percorsi di educazione terziari nelle discipline umanistiche e nella comunicazione piuttosto che in discipline tecnico-scientifiche, che al giorno d'oggi offrono maggiori possibilità di inserimento nel mondo del lavoro. L'ultima indagine Istat del 2020 ha rilevato che, in Italia, solo il 25% dei laureati ha una laurea nelle aree scientifiche e tecnologiche – le cosiddette lauree STEM²¹ - e che il divario di genere è particolarmente elevato, se si considera che la quota sale al 36,8% per gli uomini e scende al 17% per le donne. Questa situazione è aggravata da quella che sembrerebbe essere una minore efficacia del percorso formativo, riscontrabile negli esiti delle indagini OCSE-PISA: essi dimostrano infatti che gli studenti italiani ottengono risultati significativamente inferiori non soltanto nel livello di conoscenze tecnologiche e scientifiche, ma anche in quello di cultura generale. Quest'ultimo dato risulta essere particolarmente sorprendente, se si considera che il nostro sistema scolastico è caratterizzato da una forte impronta umanistica e che l'interesse della maggior parte degli studenti si concentra in quest'area. Tuttavia, avere una percentuale di studenti che raggiunge un livello di conoscenze generali di lettura pari solo al 77%, e appena il 5% di *top performer*, non rappresenta una sconfitta esclusivamente per il sistema educativo italiano, ma incide sulla formazione degli individui in primis come cittadini. Infatti, la finalità del sistema scolastico dev'essere quella di promuovere un migliore inserimento degli studenti nel mondo del lavoro, ma anche e soprattutto quella di formare cittadini dotati di pensiero critico e di capacità di comprensione della realtà che li circonda. Finalità che tuttavia vengono meno nel momento in cui, a causa dei ritardi prima analizzati, l'Italia appare tra i primi paesi dell'UE per tasso di giovani che non risultano impegnati né nello studio né in attività lavorative. La riduzione di questo valore era stata inserita tra gli obiettivi da raggiungere con la strategia Europa2020, che ne fissava il valore target europeo al 10%. In Italia tuttavia, nel 2020, la quota di giovani che hanno precocemente abbandonato gli studi è pari al 13,1% - per un totale di 543mila giovani – in leggero calo rispetto all'anno precedente.

²¹ Science, Technology, Engineering and Mathematics

Quando si parla del fenomeno dell'abbandono scolastico, si fa riferimento ai giovani di età compresa tra 18 e 24 anni che hanno conseguito come ultimo titolo il diploma di scuola secondaria di primo grado, corrispondente in Italia alle scuole medie. I motivi per cui questo problema appare ancora così attuale sono molteplici e di diversa natura: dalle difficoltà economiche, a quelle familiari e di salute fisica e psicologica. Entrando più nel dettaglio, la percentuale maggiore si registra tra gli studenti più che tra studentesse; inoltre, molto marcata è la differenza tra coloro che sono nati nel Paese in cui studiano (8,9%) e quelli che invece provengono da un Paese straniero (22,2%)²².

L'abbandono scolastico rappresenta un forte ostacolo per la crescita economica e l'occupazione: esso contribuisce alla riduzione della produttività e della competitività, alimentando la povertà e l'esclusione sociale. I giovani che decidono di terminare anticipatamente il proprio percorso di studi, infatti, mancheranno di competenze e qualifiche e diverranno inevitabilmente più fragili, nonché maggiormente esposti al rischio di disoccupazione ed esclusione sociale. Le principali leve strategiche individuate dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2011 per il superamento delle sfide legate al tema dell'abbandono scolastico possono essere descritte da tre parole chiave: prevenzione, intervento e compensazione.

Prima tra tutte, la prevenzione si concentra sull'identificazione dei processi che conducono alla scelta di abbandonare il percorso formativo al fine di progettare sistemi di istruzione e formazione che possano essere validi e stimolanti. Ciò, per esempio, include l'accesso a un'istruzione e un'assistenza alla prima infanzia qualitativamente valide, percorsi educativi flessibili e una migliore integrazione dei giovani migranti.

L'intervento, invece, è volto alla rilevazione precoce del sostegno necessario all'apprendimento e alla motivazione, al fine di evitare che si verifichino eventi di abbandono scolastico. Si punta infatti a comprendere quali siano le principali difficoltà degli alunni e a intervenire in una fase iniziale, in cui c'è una maggiore probabilità che il problema rientri e che lo studente prosegua i suoi studi.

Le misure di compensazione, infine, offrono opportunità d'istruzione e formazione a coloro che hanno precedentemente abbandonato la scuola, con l'obiettivo di riavvicinare queste persone agli studi. È qui che si inserisce, tuttavia, un altro problema insito nel sistema scolastico italiano e rappresentato dalla bassa partecipazione degli adulti alla formazione. Il capitale umano di un individuo, infatti, non viene sviluppato esclusivamente attraverso i percorsi educativi formali ma necessita di un apprendimento permanente, che sia quindi costante e che duri per tutta la vita. Ciò sta assumendo una sempre maggiore rilevanza, specialmente alla luce dei cambiamenti nel mercato del lavoro, della mobilità lavorativa e, in primis, dell'innovazione tecnologica, i quali accrescono il rischio di obsolescenza delle conoscenze e richiedono continui aggiornamenti e riqualificazioni. A tal proposito, l'Europa aveva posto come target della già ampiamente menzionata Strategia Europa2020 "l'innalzamento ad almeno il 15% della quota di popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni che ha partecipato ad un'attività d'istruzione e/o formazione

²² Cellante, G. (2021, 4 maggio). A scuola in Europa: L'abbandono scolastico. Lo Spiegone.
Da: <https://lospiegone.com/2021/03/20/a-scuola-in-europa-labbandono-scolastico/>

recente”²³, sottolineando l’importanza di accrescere la partecipazione alle attività formative e di avere un’adesione equa e che provenga principalmente da adulti poco qualificati o disoccupati.

In Italia, nel 2020, la partecipazione degli adulti a un’esperienza di apprendimento si è ridotta di 0,9 punti percentuali, attestandosi al 7,2% contro il 9,2% della media UE (Figura 11). Ancora un valore molto lontano, dunque, da quello che l’Europa aspirava a raggiungere entro il 2020 e sicuramente insufficiente per una società in costante mutamento e che necessita di lavoratori dotati di conoscenze e competenze sempre aggiornate e al passo con i tempi. Tra i fattori che, finora, si sono qualificati come determinanti fondamentali nella scelta degli adulti di formarsi costantemente, emerge il livello d’istruzione posseduto. Nell’anno oggetto di analisi l’ISTAT ha infatti rilevato che l’incidenza del *lifelong learning* era del 16,9% tra i possessori di un titolo terziario, percentuale che si riduce drasticamente se si considerano i diplomati (7,6%) e coloro che hanno un basso titolo di studio (1,4%).

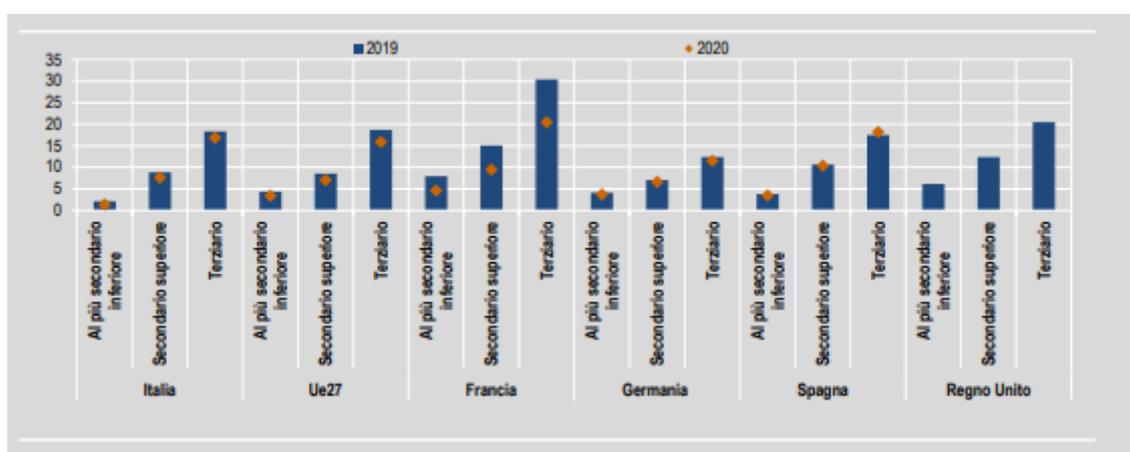


Figura 11: Popolazione tra i 25 e i 64 anni che ha avuto un'esperienza di apprendimento recente in Italia, nella UE27 e nei più grandi Paesi europei, per titolo di studio. Anno 2019 e 2020, valori percentuali.
Fonte: ISTAT

In questo contesto, è molto importante sottolineare che la dimensione dell’impresa influisce sull’impegno che essa pone nella formazione dei propri dipendenti. I risultati di un sondaggio svolto dall’Eurostat²⁴ mostrano infatti che solo il 57% delle piccole imprese offre possibilità di aggiornamento e formazione ai propri dipendenti, valore che va costantemente aumentando al crescere della dimensione organizzativa: 82% per le medie imprese e 93,3% per le grandi aziende. Dopo questa considerazione, risulta evidente il motivo per cui il nostro Paese ottenga risultati così negativi in questo campo: l’Italia si caratterizza infatti per una vasta presenza di piccole e medie imprese, mentre la percentuale di grandi imprese è pari solo allo 0,08% del totale. Ciò ha come conseguenza diretta la circostanza che solo una minima parte delle aziende presenti sul territorio italiano si impegna per la formazione dei propri lavoratori, riducendo in tal modo il loro interesse per l’apprendimento continuo.

²³ Istruzione e formazione: Gli obiettivi europei per il 2020. INVALSI Open. (2021, 11 febbraio).

Da: <https://www.invalsiopen.it/istruzione-formazione-quadro-strategico-cooperazione-europea-2020/>

²⁴ Eurostat, European Continuing Vocational Education Survey, 2015.

Percentage of all enterprises

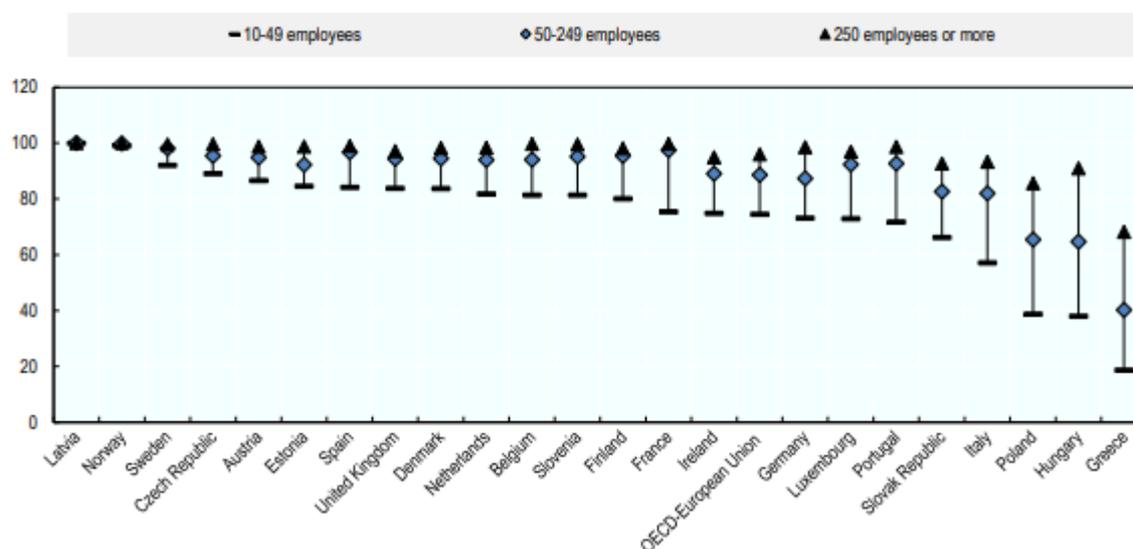


Figura 12: Imprese che offrono formazione (10 o più impiegati), divise per dimensione, 2015.
Fonte: Eurostat, sulla base del Continuing Vocational Education Survey

Inoltre, una tra le principali ragioni per cui gli adulti decidono di intraprendere dei percorsi di apprendimento risulta essere il lavoro: già a partire dal 2014 si registrava una progressiva espansione di questo valore, che nel 2020 ha subito un aumento di 10 punti percentuali a causa delle limitazioni imposte dalla pandemia di Covid19. Essa ha infatti inciso in misura maggiore sulla formazione per interesse personale, riducendola rispetto a quella per ragioni professionali.

Un incentivo all'apprendimento permanente è inoltre il fatto che la formazione sia organizzata e/o finanziata dall'impresa per la quale si lavora, come avviene per oltre la metà degli occupati in formazione. Tuttavia – e questo è un fenomeno che non si verifica solo in Italia – quando le piccole imprese tentano di organizzare percorsi formativi, nella maggior parte dei casi non utilizzano finanziamenti esterni ma risorse interne, probabilmente per una molteplicità di ragioni, tra le quali:

- Mancanza di un numero sufficiente di impiegati per accedere ai fondi destinati alla formazione;
- Carenza di informazioni relative alla disponibilità di tali fondi;
- Barriere amministrative per l'accesso ai fondi.

Risulta quindi chiaro che, in questa situazione, l'offerta di corsi di formazione sarà molto esigua e i lavoratori non saranno spronati a prendervi parte.

Gli occupati nel mondo della formazione, inoltre, si distinguono nelle classifiche europee per il livello di anzianità: troviamo infatti che quasi 6 docenti su 10 – 58% per la precisione – hanno oltre 50 anni, contro una media OCSE del 34%. Ciò dipende da diversi fattori, quali il tardo inserimento professionale, il precariato e i bassi salari, che contribuiscono ad instaurare un circolo vizioso che ha come conseguenza un minore interesse allo studio anche da parte degli alunni. Infatti, tali elementi rendono scarsamente attrattivo questo settore persino agli occhi di coloro che sarebbero naturalmente predisposti per la docenza e l'insegnamento, i quali si trovano quindi costretti a optare per altri impieghi e a perseguire differenti obiettivi professionali. Per quanto riguarda il problema relativo ai bassi salari, il rapporto

Eurydice “Teachers’ and School Heads’ Salaries and Allowances” pubblicato nel 2021 mostra come si registrino significative differenze tra i Paesi europei negli stipendi annuali di base degli insegnanti all’inizio della loro carriera e nel tempo necessario per ricevere aumenti di stipendio legati alla progressione di carriera. Infatti, sebbene il livello iniziale dei salari costituisca un incentivo a intraprendere questa professione, esso rappresenta solo uno tra gli aspetti da tenere in considerazione nella scelta. È pertanto possibile affermare che un basso salario iniziale, se compensato da un rapido incremento dello stesso durante la carriera lavorativa, non costituisce necessariamente un disincentivo all’esercizio di questa professione.

Al fine di operare confronti più accurati, nel rapporto in questione i Paesi sono stati divisi in quattro gruppi in base all’aumento di salario potenzialmente offerto (*Figura 13*). In un primo gruppo di Paesi sottoposti all’indagine, nei primi 15 anni di servizio si registra un incremento molto consistente, che tende ad essere comunque sostenuto nel periodo successivo. È il caso, per esempio, dei Paesi Bassi, nei quali l’aumento va dal 75% nei primi 15 anni fino ad un massimo del 104% nel periodo successivo. Performance simili ottengono anche Irlanda, Polonia, Slovenia, Belgio e Lussemburgo, risultando in questo modo gli unici in grado di offrire significativi aumenti di stipendio anche nel breve termine. Quanto alla posizione dell’Italia, essa si classifica tra i Paesi nei quali i docenti hanno la possibilità di ricevere stipendi di livello più elevato – anche se ugualmente modesti rispetto alla media – esclusivamente nel lungo periodo. È solo dopo 35 anni di carriera infatti che, nel nostro Paese, gli insegnanti ricevono uno stipendio di circa il 50% più alto rispetto a quello iniziale.



Figura 13: Suddivisione dei Paesi in base all'ammontare delle retribuzioni e al tempo entro il quale i docenti registrano incrementi nel salario, anno 2019/2020.

Fonte: Eurydice

Ciò indubbiamente contribuisce a rendere l’insegnamento una professione sempre meno in grado di attrarre giovani laureati e di mantenerli nel sistema scolastico. Occorrerebbe dunque fare in modo che le retribuzioni dei docenti siano comparabili con quelle delle altre professioni per le quali è richiesto il medesimo titolo di laurea. Diversamente, è forte il rischio che i neolaureati vedano questo percorso come una scelta residuale rispetto ad altri più remunerativi e appaganti.

2.3 La spesa dell'Italia in istruzione

Sebbene la quantità di spesa da sola non possa essere considerata una garanzia né tantomeno un indicatore della qualità di un sistema educativo, essa rappresenta un aspetto fondamentale da monitorare nel tempo. Ciò perché la quota che viene destinata ad un settore piuttosto che ad un altro è indice di quelle che sono le priorità del decisore politico e, in generale, dell'intero Paese. I dati possono, quindi, dire molto sulle scelte fatte dai vari Stati; le quali, a loro volta, possono incidere negativamente sulle opportunità offerte ai giovani e, nel lungo termine, sulla crescita economica del Paese.

Da questo punto di vista, però, le performance del nostro Paese sono tutt'altro che soddisfacenti: i dati Eurostat del 2020 mostrano infatti che l'Italia non è ancora tornata ai livelli di spesa in istruzione antecedenti la crisi economica del 2008. Gli investimenti in istruzione si sono infatti progressivamente ridotti passando da quasi 71,5 miliardi di euro nel 2009 a 65,7 miliardi nel 2014, per poi tornare ad aumentare stabilmente a partire dal 2016, anche se con scarsi risultati (*Figura 14*). A livello internazionale poi, la spesa dell'Italia in istruzione resta ben al di sotto della media UE, sia in percentuale del PIL che in percentuale della spesa pubblica totale. Questo risultato deriva da un dato particolarmente negativo riguardante l'istruzione terziaria: la spesa pubblica che il nostro Paese ogni anno destina a questo comparto rappresenta solo l'8% della spesa totale. Questo, oltre ad essere il valore più basso tra i Paesi europei, è anche molto distante dalla media UE, che si attesta al 16%. Al contrario invece, la quota destinata all'istruzione pre-primaria/primaria e secondaria, rispettivamente 36% e 47%, è superiore alla media UE, confermando che i divari principali si riscontrano nell'ultimo ciclo di istruzione.

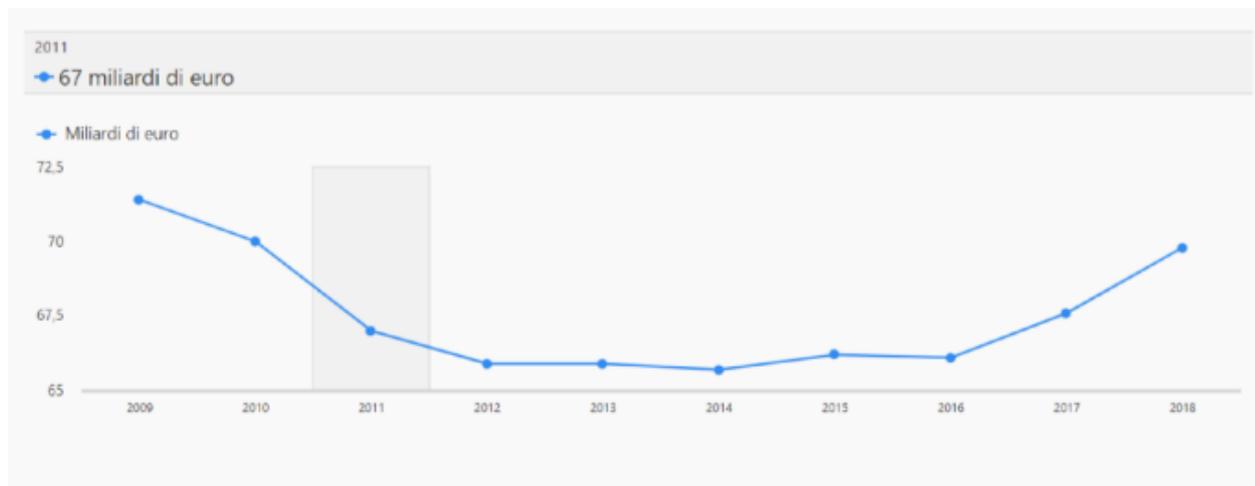


Figura 14: Spesa pubblica assoluta in educazione dell'Italia in miliardi di euro (2009-2018).
Fonte: elaborazione Openpolis su dati Eurostat

Altro dato che può essere importante analizzare è il rapporto tra spesa in istruzione e PIL, che indica in che misura la produzione economica di un Paese viene reinvestita nel sistema scolastico. Anche in questo caso, i risultati dell'Italia non sono molto positivi: già a partire dagli anni precedenti la crisi del 2008, tale valore era inferiore alla media europea ma, dal 2011, la situazione sembra essere peggiorata, mostrando un'Italia che non riesce a staccarsi dal fondo di questa classifica. In generale, infatti, sebbene

tra i Paesi europei la Francia sia l'unica che investe attualmente una percentuale di PIL superiore alla media, è da considerare che in diversi altri casi, quale ad esempio quello tedesco, una percentuale inferiore a quella italiana si traduce, a livello assoluto, in una cifra molto consistente. Si parla infatti, per quanto riguarda la Germania, di circa 140 miliardi, che rappresentano quasi il doppio della quota italiana e un valore superiore anche rispetto a quella francese (120,5 miliardi).

Tuttavia, come è stato evidenziato da Kvist, questo dato appare fortemente inadeguato in tempi di crisi economica. La spesa sociale potrebbe, infatti, registrare un aumento a causa degli elevati tassi di disoccupazione piuttosto che essere conseguenza diretta della crescita del benessere. Chiaramente poi, in tempi di recessione, il livello del PIL tende a decrescere: questo comporta una riduzione del denominatore del rapporto tra spesa e ricchezza nazionale, a cui consegue una stabilità o un incremento della spesa in percentuale rispetto al PIL. Ciò, tuttavia, potrebbe corrispondere a una riduzione della spesa reale in istruzione, non apportando dunque alcun beneficio al sistema di formazione. È il caso, ad esempio, degli anni compresi tra il 2008 e il 2010, nei quali la spesa per istruzione nell'UE-27 è aumentata dello 0,3%, passando dal 5,2% al 5,5% del PIL. Com'è evidentemente possibile immaginare, un incremento di questo valore nel periodo considerato non è stato generato da particolari investimenti in istruzione o da un'intensificata attenzione al sistema formativo, bensì risulta essere esclusivamente l'esito di una riduzione del Prodotto Interno Lordo.

La conclusione è che, quindi, l'Italia non investe abbastanza nello sviluppo e nella crescita del proprio capitale umano, operando scelte in materia di finanziamento dell'istruzione ancora fortemente inadeguate e insufficienti. Gli standard qualitativi delle scuole e delle università, infatti, non sono affatto costanti ma dipendono da diversi fattori, quali: la spesa pro capite, pubblica e privata, l'utilizzo dei voucher, delle borse di studio e degli strumenti di razionamento del credito per l'istruzione. Giungiamo a questo punto ad un altro nodo critico che contribuisce al peggioramento delle performance del sistema educativo italiano: l'insufficienza di incentivi e di sussidi erogati nei confronti di coloro che possiedono un background socioculturale ed economico meno favorevole, i quali dovrebbero essere invece sostenuti nella scelta di proseguire i propri studi. Tale problema si verifica in misura maggiore nell'ambito dell'istruzione universitaria e va a combinarsi con la circostanza che, negli ultimi 10 anni, le tasse universitarie in Italia sono aumentate del 60%, portando il nostro Paese al terzo posto della classifica dei più cari d'Europa. Ciò rende, quindi, il sistema universitario italiano di difficile accesso per le persone meno abbienti e le spinge a rinunciare alla prosecuzione degli studi. Andando più nello specifico e analizzando i dati relativi all'erogazione di borse di studio notiamo che, attualmente, meno di 1 studente su 5 – il 14% precisamente – percepisce una borsa di studio, assegnata tenendo conto principalmente della condizione economica e solo successivamente dei meriti accademici. Si calcola infatti che negli ultimi tre anni siano stati mediamente 7.000 gli studenti che, pur avendo diritto a una borsa di studio, sono stati esclusi a causa della terminata disponibilità di fondi. Notevoli differenze si registrano tra le varie regioni, con risultati particolarmente negativi per il Sud Italia. In queste zone, infatti, ci sono sensibilmente meno possibilità per le persone svantaggiate, provenienti da zone lontane dall'università,

di poter risiedere in una Casa dello Studente o comunque di poter beneficiare di agevolazioni ed esenzioni sugli affitti. In assoluto, Campania, Lazio e Sicilia sono le regioni che garantiscono meno domande di posti letto accolte, con percentuali inferiori al 20%. Nello specifico, il caso della Campania è particolarmente difficile poiché essa offre pochi posti letto, sia in numero assoluto che in relazione al numero di residenti e di iscritti ai corsi di laurea. È evidente, quindi, come la spesa che lo Stato destina all'istruzione sia ancora ampiamente insufficiente per assicurare a tutti coloro che lo desiderano di poter accedere al sistema formativo. Allinearsi alla media OCSE risulta allora necessario per garantire un'istruzione di qualità e accessibile a tutti. Questo ambizioso risultato richiede, però, la messa in campo di strategie simili a quelle degli altri paesi UE, che premiano il merito accademico con fondi specifici e incentivano i prestiti erogati dallo Stato, non solo per chi si trova in situazioni disagiate.

Un modo sempre più utilizzato per comprendere quanto effettivamente il Paese stia investendo nel futuro dei propri giovani è calcolare la spesa per studente, com'è stato fatto dall'OCSE per ciascun livello di istruzione. Attualmente, l'Italia spende 8.514 euro per studente, ovvero il 15% in meno rispetto alla media delle grandi economie europee. Il dato italiano rimane, quindi, anche in questo campo, arretrato rispetto agli standard europei, comportando così ripercussioni negative a valle del processo di istruzione, vale a dire sui risultati raggiunti dai giovani italiani. Infatti, come già evidenziato precedentemente, l'Italia si colloca davanti solo alla Romania in numero di laureati, rapportati all'intera popolazione. Se, certamente, questo dato può avere una dipendenza dalla struttura della popolazione italiana – tipicamente caratterizzata da una quota contenuta di giovani – è innegabile che esso sia anche dovuto all'esiguo livello di spesa destinato alla crescita culturale e occupazionale del Paese. Si lascia pertanto, in questo modo, che la povertà educativa prevalga e che le disuguaglianze sociali non frenino la crescita dell'abbandono scolastico. Quanto al concetto di povertà, esso è molto complesso e può essere definito multidimensionale, per le molteplici sfaccettature che può assumere: non si tratta di mancanza solo in termini materiali, ma anche relativa all'accesso ad adeguate condizioni di salute, di benessere relazionale, cognitivo e culturale. Nei report delle Nazioni Unite si legge, infatti, che *“vi è povertà laddove i cittadini e le cittadine incontrano delle difficoltà nell'utilizzare la propria conoscenza e i mezzi di comunicazione, venendo privati della possibilità di esercitare i propri diritti umani e politici, nonché la dignità, la fiducia e il rispetto per sé”*²⁵. Il livello d'istruzione acquisita ha, infatti, delle implicazioni sia sul piano personale, poiché modifica le capacità funzionali dell'individuo, sia direttamente sul piano economico, in quanto capace di influenzare le prospettive occupazionali e retributive delle persone. Specialmente nell'attuale società occidentale, infatti, il grado di istruzione assume un carattere particolarmente significativo poiché essa risulta essere sempre più basata su un mercato del lavoro costituito da attività che richiedono adeguati livelli di preparazione e un'elevata specializzazione. Se in passato la mancanza di una qualifica professionale non rappresentava un ostacolo per gli individui in cerca di un'occupazione, oggi, in una società fortemente basata sulla conoscenza, la condizione di base

²⁵ Sottocorno, M. (2022). In *Il fenomeno della povertà educativa. Criticità e sfide per la pedagogia contemporanea*. Guerini Scientifica.

per l'accesso al mercato del lavoro è avere un livello minimo di istruzione o una qualificazione professionale. È evidente, a questo punto, quali siano gli effetti della povertà educativa sull'occupazione futura dei giovani. Il rischio è, infatti, che la situazione di svantaggio che caratterizza coloro che possiedono uno scarso livello di istruzione vada via via allargando la forbice della diseguaglianza tra lavoratori qualificati e non qualificati, lasciando questi ultimi privi della possibilità di aspirare a un cambiamento della propria condizione esistenziale. Questo tema è stato inoltre affrontato da Allmendinger e Leibfried (2003), con l'analisi della consequenzialità tra gli investimenti in politiche scolastiche e in politiche sociali: lo scarso investimento nelle prime può infatti essere causa di situazioni di forte emarginazione che, successivamente, possono gravare sulle seconde. In questo senso, i due autori sostengono la necessità di investire in politiche educative che guardino al futuro, in termini di capacità e occupabilità dei giovani. Ciò avrebbe un impatto positivo non soltanto sugli aspetti professionali della vita dei giovani, ma contribuirebbe all'aumento dei livelli di sicurezza e vivibilità dei contesti in cui i minori crescono, mettendoli in condizione di evitare comportamenti devianti e antisociali, sia nel presente che nel futuro. Da questa analisi si comprende quindi l'estrema necessità che lo Stato investa in istruzione, rivedendo le proprie priorità in modo tale da garantire che un adeguato livello di spesa pubblica venga destinato al settore della formazione. È importante, inoltre, che le risorse vengano distribuite in modo appropriato tra i vari costi da sostenere per il funzionamento del sistema educativo: si calcola, infatti, che nel 2019 oltre tre quarti del bilancio destinato all'istruzione (76%) sono stati spesi per la retribuzione dei dipendenti²⁶, contro una media UE del 64%. Al contrario, la spesa relativa ai consumi intermedi e agli investimenti lordi è rimasta ben al di sotto della media europea. Appare quindi chiaro che, sebbene oggi le retribuzioni degli insegnanti siano tra le più basse d'Europa e sia necessario un intervento anche da questo punto di vista, attualmente si necessita di una revisione dell'allocazione dei fondi, con una particolare attenzione alla modernizzazione e al rinnovamento del sistema di istruzione e formazione.

2.4 Fattori che incidono sulle performance degli studenti

Numerosi sono, al giorno d'oggi, i fattori che influenzano i risultati raggiunti dagli studenti. Primo fra tutti, emerge sicuramente la qualità dell'istruzione impartita: se la scuola italiana non fornisce le competenze necessarie nella moderna economia della conoscenza, ne derivano importanti conseguenze sia con riferimento alla domanda di capitale umano da parte delle imprese, che con riguardo all'incentivo a investire in istruzione da parte delle famiglie. Se, infatti, la qualità dell'istruzione è bassa, il suo costo diventa relativamente più alto; ciò scoraggia da un lato l'investimento delle famiglie in capitale umano e, dall'altro, la domanda di lavoratori qualificati da parte delle imprese, inibendo in questo modo l'innescamento del meccanismo virtuoso esistente tra domanda e accumulazione.

²⁶ Insegnanti e personale tecnico e amministrativo.

Tuttavia, numerosi studi hanno dimostrato che, spesso, maggiormente significativi nella determinazione delle performance scolastiche risultano essere le circostanze familiari e il background socioeconomico dello studente. Tali fattori, infatti, modificano in vario modo la propensione della famiglia a investire nell'istruzione dei propri figli, andando così a influire sul livello formativo da essi raggiunto. Ultimo, ma da non sottovalutare, elemento determinante per comprendere i rendimenti scolastici degli studenti è il Paese di provenienza che, purtroppo, ancora oggi è causa di discriminazioni e difficile integrazione per molti giovani.

2.4.1 Contesto familiare e locale

La famiglia influisce sulle performance scolastiche dei propri figli attraverso varie dimensioni:

- La struttura della famiglia,
- Il capitale culturale,
- Il capitale sociale.

Prendendo in considerazione la struttura della famiglia, un primo aspetto che potrebbe avere ripercussioni sui risultati scolastici dei figli è l'ordine di nascita di questi ultimi. Inevitabilmente, infatti, il primogenito viene accolto in un ambiente familiare che è oggettivamente diverso rispetto a quello dei fratelli minori, sia dal punto di vista strutturale che economico. Sebbene sia semplice constatare ciò, risulta difficile stabilire quale sia la direzione dell'effetto che questo fattore produce sul capitale umano dei figli. Per un verso, infatti, un elevato ordine di nascita potrebbe impattare positivamente sulle performance dei secondogeniti, per diverse circostanze: innanzitutto, l'esperienza dei genitori migliora verosimilmente con i figli successivi; inoltre, in famiglie meno abbienti, i figli maggiori potrebbero essere spinti al precoce abbandono scolastico in favore di un lavoro in grado di alimentare il reddito del nucleo familiare, garantendo quindi, ai fratelli minori, le risorse finanziarie per proseguire gli studi. Infine, gli ultimogeniti potrebbero beneficiare del maggior tempo loro dedicato da genitori e fratelli maggiori. D'altra parte, però, effetti negativi dell'ordine di nascita potrebbero verificarsi a causa della riduzione delle risorse familiari, in termini sia di reddito disponibile che di tempo da dedicare ai figli minori.

Un altro elemento legato alla struttura familiare, che ha effetti presumibilmente negativi sul capitale umano dei figli, è il divorzio. In questo caso, non esistono prove convincenti che confermino l'esistenza di un nesso causale tra il divorzio e gli scarsi risultati scolastici, in quanto la causa degli squilibri scolastici potrebbero essere dei fattori che intervengono prima o dopo il divorzio. Si tratta di elementi quali ad esempio un ambiente particolarmente teso, una percepita riduzione delle risorse familiari, o il cambiamento di residenza che spesso è conseguenza diretta del divorzio.

Strettamente legati tra loro sono poi i concetti di capitale culturale e sociale. Il primo è approssimabile al possesso sia di elevati titoli di studio da parte dei genitori sia di oggetti fisici che incorporano ed esprimono significati culturali e che, per loro natura, contribuiscono a creare uno stimolante ambiente

familiare. I figli delle famiglie con un più elevato livello di istruzione, infatti, tendono a scegliere scuole secondarie superiori, come i licei, che presentano un profilo accademico più accentuato. Sulla base dei risultati di un'indagine dell'ISTAT sui diplomati, si stima che avere un genitore laureato, piuttosto che con la licenza di scuola media, aumenta sensibilmente la probabilità di iscrizione all'università, portandola dal 44% al 58%, a parità di altre condizioni. Questa correlazione tra generazioni nei livelli di istruzione sembra essere legata maggiormente a vincoli culturali che non a vincoli di reddito: il vantaggio che le famiglie più istruite detengono rispetto alle altre deriva dalla possibilità che esse hanno di supplire alla carenza delle scuole nell'orientamento e nel sostegno agli studenti sul tipo di scuola superiore o di università da scegliere.

Un altro fattore che si ritiene incida sui risultati scolastici è il contesto sociale, vale a dire il complesso di amici, parenti, vicini di casa e istituzioni che gravitano attorno alla famiglia di provenienza, incidendo sul capitale umano individuale. Si parla pertanto di *neighborhood effect*, il quale assume particolare importanza specialmente se combinato con altre determinanti dei risultati scolastici, quali le risorse educative e il *background* familiare, amplificandone gli effetti sull'apprendimento. In particolare, Jenks e Mayer hanno individuato i 4 principali canali attraverso i quali il contesto locale incide sull'apprendimento. In primo luogo i canali di contagio, vale a dire norme socialmente accettate in zone disagiate, che possono incidere negativamente sugli atteggiamenti dei ragazzi. In secondo luogo, i cosiddetti "modelli di socializzazione collettiva", che si traducono in comportamenti virtuosi tenuti da persone adulte, possono rappresentare degli esempi per i più giovani. Inoltre, una certa influenza può derivare anche dai modelli istituzionali, nel senso che diversi contesti locali possono determinare differenti comportamenti da parte delle istituzioni. Infine, bisogna considerare l'impatto che i modelli di deprivazione relativa hanno sui giovani: essi sono rappresentati dal condizionamento negativo che alcuni contesti possono esercitare sul comportamento di coloro che, trovandosi a confrontarsi con un termine di paragone impegnativo, non si sentono in grado di emularlo. Ciò ovviamente genera un sentimento di sconfitta personale, che in molti casi conduce alla rassegnazione e all'accettazione di risultati mediocri. Per concludere, è doveroso sottolineare che la maggior parte degli studi da cui derivano i precedenti risultati trova effettivamente una correlazione positiva tra contesti familiari e sociali agiati e risultati scolastici; tuttavia, la possibilità che dietro a ciò si nasconda un nesso causale del primo elemento nei confronti del secondo, è ancora da tenere in considerazione.

2.4.2 Status sociale

Con il termine "status sociale" si intende la posizione che un individuo occupa nella società in relazione agli altri individui: esso è determinato da diversi fattori, come il possesso di beni materiali, la posizione occupazionale, l'accesso alle risorse economiche, la cultura e il prestigio sociale²⁷. Fin dalla nascita della Repubblica Italiana il sistema educativo, al fine di seguire i principi costituzionali, ha tentato di essere

²⁷ La qualità educativa in Veneto. Rapporto statistico 2011 - Capitolo 9 - L'influenza Dello status sociale: Nascita o Talento? Da: <https://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/scuole/Capitolo9.jsp>

orientato verso un modello che permettesse a tutti gli studenti di raggiungere i propri obiettivi educativi e di formazione esclusivamente sulla base delle proprie capacità e non, invece, delle caratteristiche familiari. La possibilità di accedere ai più alti livelli d'istruzione e di sviluppare pienamente il proprio potenziale, a prescindere dalle condizioni socioeconomiche della famiglia d'origine, è infatti uno tra i principali obiettivi che i sistemi formativi delle moderne società democratiche mirano a raggiungere, oltre ad essere uno degli indicatori che ne definiscono il grado di equità.

È opportuno, a questo punto, sottolineare che nessun Paese è attualmente in grado di raggiungere pienamente questo obiettivo, anche se è possibile osservare notevoli differenze tra i vari Paesi rispetto al grado di maggiore o minore vicinanza ad esso. A tal proposito, uno studio dell'OCSE del 2010²⁸ ha analizzato l'influenza della famiglia d'origine rispetto alle scelte educative, ai risultati scolastici e lavorativi. Ne emerge un'Italia ancora incapace di slegare i risultati ottenuti dai figli da quelli ottenuti dai genitori: questa circostanza non pregiudica esclusivamente il percorso formativo dei giovani, ma ha una forte influenza anche sulla carriera lavorativa. Da questo punto di vista, infatti, i figli di genitori laureati hanno in media un reddito superiore del 50% rispetto ai figli di genitori con un'educazione inferiore. Inoltre, circa il 40% del vantaggio economico di una persona ben retribuita rispetto ad un'altra meno retribuita, si trasmette di padre in figlio. Osservando poi le differenze all'interno dell'OCSE, l'Italia risulta essere tra i Paesi in cui la mobilità intergenerazionale è meno vivace, dove cioè i figli hanno più difficoltà a liberarsi del bagaglio lasciato in eredità dai genitori e dove l'ambiente di nascita fa ancora la differenza. I dati dimostrano quindi che, nel nostro Paese, il lavoro dei genitori è una variabile che sicuramente spiega il diverso rendimento dei ragazzi, ma non è l'unica: altrettanto importante è, infatti, la possibilità per i giovani di avere a disposizione degli ausili per lo studio, variabile che corrisponde a un'approssimazione del contesto familiare e culturale di provenienza.

La spiegazione più diffusa e condivisa al verificarsi di questo fenomeno è quella secondo la quale gli alunni sfavoriti dal punto di vista economico e sociale soffrirebbero di uno svantaggio sul piano cognitivo, che viene a crearsi precocemente e che si manifesta fin dall'inizio del percorso scolastico. Questi studenti, per ragioni linguistiche e culturali relative all'ambiente in cui sono cresciuti e alle stimolazioni ricevute, risultano quindi meno preparati di altri alunni che invece sono più favoriti ad affrontare la scuola e a rispondere positivamente alle richieste che da essa provengono.

Un secondo ordine di motivi per i quali considerare valida la correlazione tra status sociale e rendimenti, riguarda le differenze negli atteggiamenti e nei valori che caratterizzano le diverse classi sociali. In particolare, i livelli di motivazione e aspirazione che i giovani maturano al momento del loro ingresso nel sistema scolastico dipendono dall'importanza attribuita all'istruzione, nonché dalle aspettative e ambizioni nutrite nei loro confronti da parte della famiglia.

Un altro filone di studi ha infine rilevato, da un punto di vista non tanto sociologico quanto economico, come i costi – reali e percepiti – dell'istruzione siano inversamente proporzionali alla posizione occupata

²⁸ A family affair: Intergenerational Social Mobility across OECD Countries, in Economic Policy Reforms – Going for Growth, 2010.

nella scala sociale. Procedendo infatti verso i gradini più bassi, il costo da sostenere per la formazione aumenta, spingendo i membri di classi diverse a comportamenti differenti nella scelta dell'ammontare da investire in istruzione. La conseguenza è che, quindi, la disponibilità all'investimento in istruzione tende a diminuire con l'abbassarsi del livello di status, a causa degli elevati costi diretti (spese sostenute) e indiretti (mancato guadagno dovuto al prolungamento della formazione) da sostenere.

La correlazione positiva, di cui si è appena parlato, tra indice di status e risultati scolastici trova conferma nei dati delle prove INVALSI svolte nel 2018: in tutte le materie testate e in tutti i gradi scolari, dalla scuola primaria a quella secondaria di secondo grado, il punteggio nelle prove cresce all'aumentare del livello dell'ESCS²⁹ (Figura 15). Tuttavia, da sottolineare è che l'esistenza di una relazione tra queste due variabili non significa che uno studente con origini modeste ottenga necessariamente scarsi risultati e che, viceversa, gli studenti con un'avvantaggiata situazione sociale ottengano ottimi risultati ma solo che, mediamente, partire da una condizione più favorevole contribuisce al raggiungimento di migliori risultati.

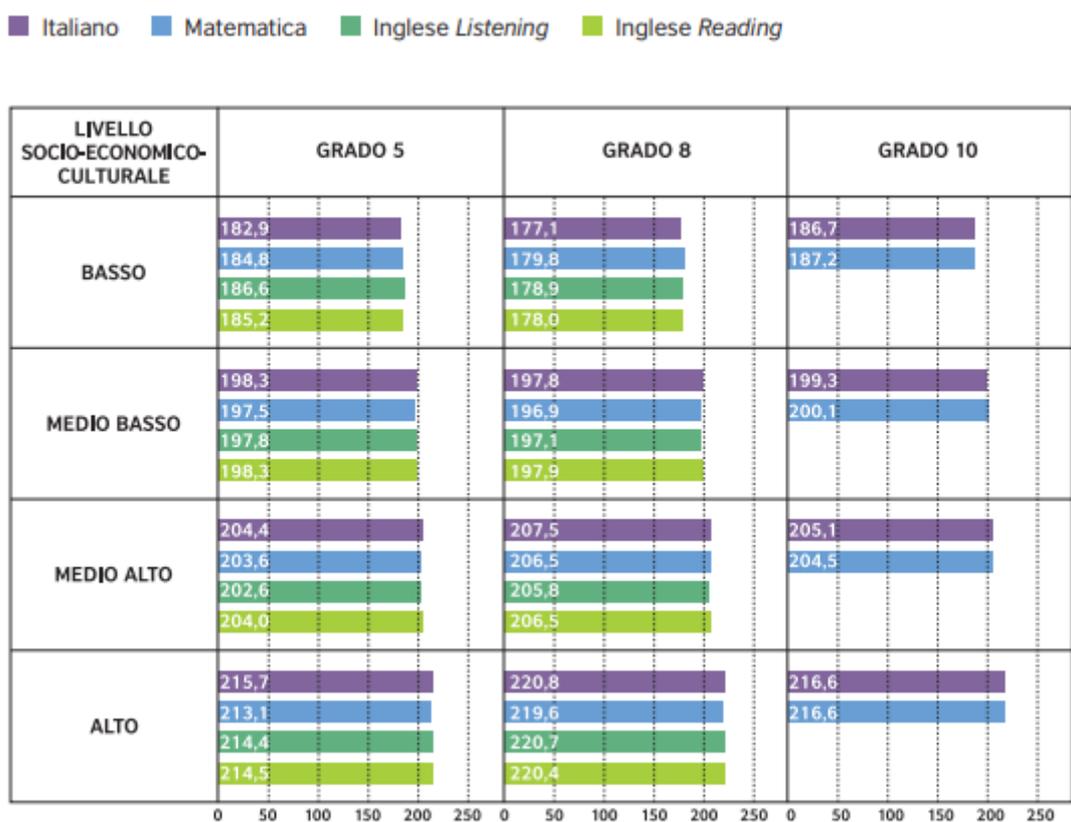


Figura 15: Risultati per livello socio-economico-culturale in Italiano, Matematica e Inglese. Le barre rappresentano i punteggi per materia degli alunni per diversi livelli socio-economico-culturali. Fonte: INVALSI

Riprendendo ora la definizione di status sociale sopracitata, e ricordando che esso riguarda la posizione relativa – e cioè rapportata ad altri – di un soggetto all'interno della società, è ragionevole supporre che

²⁹ ESCS: *Economic Social Cultural Status Index*. È un indicatore di status costruito dall'INVALSI analizzando la condizione degli alunni, sotto il triplice profilo sociale, economico e culturale. Esso integra tre tipi di variabili: la professione dei genitori, il loro livello d'istruzione, i beni strumentali e le risorse, culturali ed educative, di cui l'alunno può disporre a casa.

il contesto scolastico e, soprattutto l'interazione con i compagni, abbiano un effetto sull'apprendimento di ciascun ragazzo. I compagni di classe possono influire direttamente sui risultati scolastici in diversi modi: innanzitutto, essi possono rappresentare un modello di successo da seguire, influenzando in questo modo sulla motivazione e sull'impegno di ciascuno; inoltre, è possibile che tra compagni di classe si crei una sana competizione, che spinge a migliorare le proprie performance. L'effetto generato dai coetanei può però anche essere indiretto, sostanziandosi in un aumento del rendimento scolastico dovuto alla semplice appartenenza a una classe con un rendimento più elevato della media della scuola. Sebbene prevalentemente di matrice americana, studi sulla presenza del cosiddetto *peer-effect* sono stati svolti anche in Italia da Checchi e Zollino³⁰. Gli autori hanno dimostrato che il voto ottenuto agli esami di maturità di uno studente aumenta di circa 0,7 punti percentuali se il voto medio della classe eccede di un punto quello medio dell'intera scuola.

A questo punto, ammesso che la dotazione media di talento dei propri compagni influenzi positivamente l'apprendimento individuale, ciascuna famiglia tendenzialmente preferirebbe iscrivere i propri figli nelle scuole in cui è più probabile che ci sia un alto grado di interazione con gli altri studenti. La situazione appena descritta corrisponde a quella attualmente più diffusa negli Stati Uniti e nel Regno Unito in cui, da un lato, le famiglie godono di una grande autonomia nella scelta della scuola e, dall'altro, le stesse scuole sono autorizzate all'adozione di politiche selettive nell'ammissione. Ciò ovviamente genera fenomeni di "segregazione", ovvero casi di scuole in cui finiscono soltanto allievi meno bravi e, contestualmente, la creazione di scuole con un livello più alto della media. Trascurando l'aspetto pedagogico e concentrandosi, invece, su quello economico, è naturale chiedersi quale sia la composizione ottimale delle classi dal punto di vista dell'efficienza produttiva del capitale umano. Da un lato abbiamo un caso di perfetta integrazione, ovvero una selezione casuale che porta alla formazione di classi composte da individui eterogenei in termini di propensione allo studio e di talento, dall'altro la soluzione di perfetta segregazione, vale a dire la formazione di classi omogenee. A tal proposito, Glewwe presenta un modello basato sulla distinzione degli individui in due classi, in funzione dei livelli di apprendimento, riscontrando una correlazione positiva tra performance accademica e rendimento medio degli studenti all'interno di una stessa classe. In particolare, dunque, da un punto di vista economico, classi con livelli di rendimento omogeneo risultano più efficienti poiché in grado di produrre un incremento della performance scolastica³¹.

2.4.3 Paese di provenienza

L'Italia è considerata tra i paesi OCSE, insieme a Grecia, Spagna e Portogallo, come un Paese di recente immigrazione, dal momento che ha iniziato a sperimentare l'arrivo di quote consistenti d'immigrati solo a partire dagli anni '90. Com'è generalmente risaputo, la scuola ha un ruolo chiave nel processo di

³⁰ Checchi D., Zollino F. (2001), Struttura del sistema scolastico e selezione sociale, in Rivista di politica economica;

³¹ Glewwe P. (1997), *Estimating the impact of peer group effects on socioeconomics outcomes: Does the distribution of peer group characteristics matter?*, in Economics of Education Review

integrazione degli immigrati, sia per la sua naturale tendenza a facilitare la socializzazione, sia per il suo essere il luogo in cui di norma avviene l'apprendimento di conoscenze e abilità fondamentali per la partecipazione attiva alla vita collettiva e per il successivo inserimento nel mercato del lavoro. Tuttavia, ancora oggi, la maggior parte degli alunni stranieri raggiunge risultati nettamente inferiori in materie quali Italiano e Matematica, rispetto ai coetanei italiani. Le differenze tendono indubbiamente a ridursi in Matematica, in cui pesa meno la padronanza della lingua del Paese ospitante, e ad azzerarsi in Inglese. In questo caso, infatti, gli studenti stranieri conseguono risultati simili, se non addirittura superiori rispetto a quelli dei loro compagni italiani. Anche il rischio di abbandono, secondo un'indagine condotta dall'ISTAT e riguardante il periodo 2016-2018, è ancora nettamente a sfavore degli studenti di origine straniera, sia nella scuola secondaria di primo che di secondo grado (*Figura 16*). Tale disuguaglianza è, purtroppo, ancora molto attuale e nasconde talvolta l'impreparazione delle scuole ad affrontare una didattica mirata anche a soddisfare le esigenze degli alunni stranieri, talvolta un'eccessiva mobilità di questi studenti sul territorio.



Figura 16: Percentuale di giovani 18-24 anni con cittadinanza italiana e non, che abbandonano precocemente gli studi (2016-2018). Fonte: elaborazione Openpolis su dati ISTAT.

Sebbene infatti, generalmente, i minori risultati raggiunti dagli alunni stranieri possano essere spiegati facendo riferimento a condizioni di tipo socio-economico e culturale, da non sottovalutare è la possibilità che, a parità di variabili sociali ed economiche considerate, le performance risultino ugualmente meno soddisfacenti. Questo fenomeno, proprio non solo dell'Italia ma comune a molti altri paesi OCSE, dipende soprattutto da due fattori: l'efficacia e il grado di inclusività del sistema scolastico e le caratteristiche della popolazione di immigrati, che presentano un'elevata variabilità sia tra Paesi che all'interno di uno stesso Paese. Indubbiamente, il processo di trasformazione delle scuole in senso multiculturale ha fatto degli evidenti passi avanti, superando talvolta spontaneamente – senza quindi l'ausilio di politiche scolastiche redistributive – le disparità in ingresso. Tuttavia, è necessario intervenire con sistemi di monitoraggio, che possano delineare un quadro tanto delle problematiche quanto delle risorse che scaturiscono da questa situazione.

A tal proposito, la ricerca ha messo in evidenza alcune regolarità e possibili spiegazioni di questo evidente svantaggio. In particolare, una parte della letteratura si è concentrata sulla scomposizione dei

differenziali derivanti dalle transizioni scolastiche in effetti primari e secondari del background migratorio. Nonostante inizialmente tali studi siano stati realizzati non con l'intento di indagare le disuguaglianze in istruzione collegate all'ambiente di provenienza degli individui, le ipotesi sostenute possono essere facilmente estese a questo caso. In quest'ottica, gli effetti primari identificano la parte di differenze tra immigrati e nativi spiegata dalla diversa distribuzione delle prestazioni pregresse dei due gruppi, mentre gli effetti secondari riguardano l'effetto netto che il background migratorio ha sulle scelte. Tre sono i principali meccanismi ritenuti responsabili degli effetti primari. Il primo è la padronanza della lingua del Paese ospitante in quanto, nella maggior parte dei casi, l'acquisizione della nuova lingua comporta molteplici ostacoli, che possono influenzare i rendimenti scolastici. Un secondo meccanismo riguarda le differenze culturali esistenti: i giovani immigrati potrebbero infatti non essere esposti alla cultura prevalente nel Paese allo stesso modo dei nativi, incontrando quindi difficoltà aggiuntive nell'interazione con i docenti e nel tentativo di soddisfare le loro aspettative. Infine, i genitori stranieri potrebbero, per carenza di capitale umano impiegabile nel Paese di destinazione, avere un difficile accesso alle reti sociali che favoriscono la conoscenza del funzionamento del sistema: ciò potrebbe ridurre la loro capacità di sostenere la scolarizzazione dei bambini sin dai primi anni.

Se per l'analisi e l'identificazione degli effetti primari non sono state incontrate particolari difficoltà, lo stesso non vale per quelli secondari. La grande eterogeneità per quanto riguarda la provenienza della popolazione di origine immigrata svolge un ruolo particolarmente rilevante quando si guarda alle scelte scolastiche e agli investimenti in istruzione delle famiglie. L'evidenza empirica dimostra infatti che le origini nazionali, al netto di estrazione sociale e status generazionale, esercitano degli effetti maggiori sui livelli di istruzione raggiunti, più che sulle prestazioni scolastiche. Il primo meccanismo in grado di spiegare gli effetti secondari del background migratorio riguarda il ruolo svolto dalle informazioni. L'accesso a informazioni quali, per esempio, la conoscenza di contenuti e regolamenti scolastici e i rendimenti occupazionali di ogni opzione scolastica è fondamentale per compiere delle scelte corrette. Proprio da questo punto di vista, tuttavia, è lecito attendersi che i genitori di origine immigrata scontino deficit informativi dovuti alla circostanza di aver frequentato la scuola nel Paese di origine e di avere un'insufficiente conoscenza del funzionamento di quella del paese ospitante. Un secondo meccanismo fa invece riferimento alla limitatezza delle opportunità che gli immigrati attualmente hanno nel Paese di destinazione: numerosi sono infatti gli ostacoli strutturali con cui essi devono confrontarsi, quali le minori opportunità occupazionali e salariali. Prevedendo minori chance occupazionali per i propri figli, i genitori immigrati potrebbero reagire in due modi: da un lato, potrebbero essere spinti ad incoraggiare i figli allo studio e all'acquisizione di elevati titoli di studio per evitare discriminazioni nel mercato del lavoro. In questo senso, l'ostacolo – vale a dire la discriminazione attesa – fungerebbe da incentivo agli investimenti delle famiglie immigrate nell'istruzione dei figli. Dall'altro lato, tuttavia, si potrebbe verificare una reazione diametralmente opposta, basata sul rifiuto del sistema scolastico, qualora i figli non percepissero come realistica la possibilità di mobilità sociale attraverso l'istruzione. Terza e ultima spiegazione degli effetti secondari finora analizzati ha a che fare con il ruolo degli insegnanti i quali,

talvolta, potrebbero operare discriminazioni – per lo più involontarie – nei confronti degli studenti di origine immigrata, ad esempio consigliando loro dei percorsi scolastici meno impegnativi e di breve durata. Ciò rappresenterebbe una fonte di discriminazione, in quanto tali suggerimenti sarebbero basati sulle competenze linguistiche detenute dagli studenti e non, invece, sulle loro capacità logico-cognitive o sulle loro motivazioni e aspirazioni.

Superare la sfida dell'integrazione appare allora necessario affinché tutti i bambini e ragazzi, a prescindere dalla nazionalità e dal contesto socio-economico di provenienza, abbiano accesso a un'educazione di qualità e alle stesse opportunità formative.

2.5 Divari eterni o superabili?

Il capitale umano, come si è ampiamente detto in precedenza, è un fattore fondamentale per la crescita del reddito e, più in generale, per il benessere del singolo individuo e della collettività alla quale appartiene. Luogo principale per l'accumulazione del capitale umano è, prima ancora del mondo lavorativo, l'ambiente scolastico, dove le conoscenze vengono trasmesse attraverso processi educativi formalizzati e organizzati. Si riscontra, tuttavia, una molteplicità di ostacoli alla realizzazione di questo trasferimento di conoscenze, abilità e competenze tra generazioni quando la qualità dell'istruzione impartita è bassa o comunque inadeguata. Questa situazione porta infatti conseguenze rilevanti sulla domanda di capitale umano da parte delle imprese, sugli incentivi a investire in istruzione e sulle capacità dei titoli di studio di fungere da indicatore sintetico delle abilità degli individui. Nonostante nel corso degli anni siano state adottate numerose riforme finalizzate a garantire l'acquisizione e la certificazione formale delle competenze minime di base, è ancora dubbio che l'obiettivo di un'istruzione di qualità sia stato raggiunto. Il costante tentativo di rendere l'istruzione quanto più equa e inclusiva possibile non ha dato i risultati sperati, impedendo quindi di eliminare i divari da sempre esistenti in questo settore.

2.5.1 Divario Nord-Sud

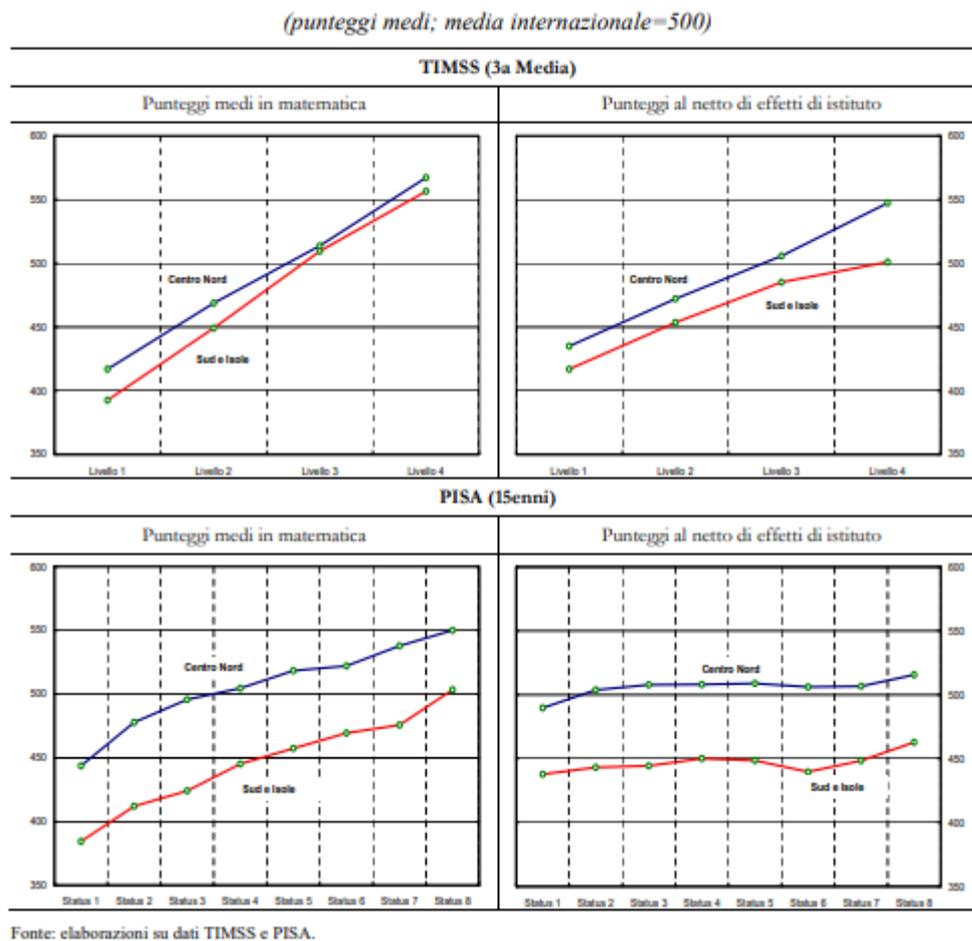
Il divario territoriale nella dotazione di capitale umano e nella qualità dell'istruzione è, ancora oggi, una delle questioni più rilevanti per la politica economica nazionale, oltre ad essere non ulteriormente trascurabile. Sebbene si registrino enormi differenze nella qualità dei servizi di istruzione anche all'interno di aree omogenee dal punto di vista socio-economico, la dimensione principale di tale divario è rappresentata dal gap esistente tra Nord e Sud del Paese. Il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno non è da qualificarsi come economico: esso risulta dovuto, infatti, non tanto alla carenza di risorse in servizi essenziali per i cittadini e le imprese – quali, ad esempio, l'istruzione – ma a una scarsa efficienza nel loro impiego. Guardando il dato in prospettiva storica, inoltre, è possibile affermare che il trend di riduzione dei divari quantitativi non sia ancora terminato e che, principalmente, le fasi di chiusura del gap si siano avute in corrispondenza di grandi avanzamenti generalizzati della scolarità e in concomitanza con grandi impegni dello Stato centrale. Tale circostanza è influenzata certamente dalle differenze nei tassi di frequenza della scuola nelle diverse aree del Paese, ma anche dai flussi migratori

interregionali: attualmente, i laureati che dal Sud si spostano al Centro-Nord sono ormai più del doppio di quelli che compiono il percorso inverso. Da notare, a tal proposito, è la differenza rispetto allo scenario delle forti migrazioni interne degli anni 1950-1960, quando a spostarsi dal Sud erano prevalentemente giovani provenienti da piccoli centri agricoli, a bassa (o nulla) scolarità. Oggi, invece, a spostarsi sono principalmente giovani che hanno conseguito il diploma di scuola secondaria e che desiderano proseguire i propri studi in una regione differente da quella di provenienza.

L'evidenza relativa alla frequenza e all'effettivo conseguimento del diploma mostra, peraltro, come in realtà un primo divario territoriale sia riscontrabile già nella transizione dalla scuola media a quella superiore. Nei primi anni della scuola media superiore, infatti, il fenomeno dell'uscita dalla scuola si rafforza e il numero di abbandoni in rapporto agli iscritti aumenta notevolmente, sfiorando il 5% nel Sud e Isole, contro valori intorno all'1% nel Nord. Si determina, in questo modo, un ampio divario nel tasso di conseguimento del diploma che, tra l'altro, vede anche una forte differenza negli indirizzi scelti per le scuole secondarie di secondo grado nelle diverse aree del Paese: gli studenti del Mezzogiorno, infatti, tendono a preferire i licei. Ciò è probabilmente dovuto alla sottorappresentazione delle scuole tecniche nel Mezzogiorno, a sua volta causata dalla struttura del sistema produttivo e del mercato del lavoro meridionali, in cui la scuola e il titolo di studio hanno valore specialmente relativamente alla loro funzione di requisiti base per l'accesso ai pubblici impieghi. Questo favore per i licei, tuttavia, non si traduce in un più elevato livello medio di competenze tra gli studenti meridionali: essi si iscrivono con maggiore frequenza all'università, ma riscontrano una maggiore difficoltà nell'accesso al mondo del lavoro e, quando ciò accade, godono di condizioni lavorative peggiori. Nel complesso, è dunque possibile affermare che la scuola post-obbligo nel Mezzogiorno sia poco inclusiva e con scarso raccordo con il mercato del lavoro. Probabilmente, questo rappresenta l'aspetto più preoccupante dei divari geografici nel capitale umano poiché, per quanto sia importante valutare i ritardi esistenti in termini quantitativi, più rilevante è indubbiamente la considerazione della dimensione qualitativa degli stessi. Come hanno dimostrato le indagini svolte negli ultimi anni, infatti, "come" e "che cosa" si apprende è oggi più rilevante rispetto a "quanti anni" si studia: viene infatti valorizzato il concetto di *literacy*, intesa come capacità dello studente di applicare concretamente le proprie conoscenze e abilità, nonché di analizzare e comunicare con efficacia, risolvere e interpretare i problemi in varie situazioni. Tali indagini hanno evidenziato non solo un ritardo medio dell'Italia nei confronti degli altri Paesi OCSE, ma anche una notevole ampiezza dei divari esistenti al suo interno, specialmente tra il Nord e il Sud del Paese. In quest'ultima area, infatti, i vantaggi derivanti dalla scelta del liceo – che già, solitamente, sono legati alle caratteristiche socio-demografiche di chi li frequenta più che al loro reale contributo – sono meno evidenti che in altre aree geografiche. Ciò accade, presumibilmente, a causa della circostanza per la quale l'iscrizione al liceo è, al Sud, meno selettiva e qualificante. Da quanto appena detto si deduce, quindi, che la scuola in determinate zone del Paese non svolge la tradizionale funzione di riduzione delle disuguaglianze dovute al background familiare e ai fattori di contesto, ma al contrario contribuisce ad ampliare queste ultime.

Nel fare questo tipo di ragionamento e nel tentativo di comprendere le caratteristiche dei divari medi tra regioni, è opportuno cercare di distinguere tra quanto possa essere dovuto a differenze nella composizione della popolazione studentesca e quanto, invece, sia da attribuire al funzionamento del sistema scolastico.

Benché, come già precedentemente analizzato, il background familiare e sociale abbia una particolare rilevanza nel determinare le performance scolastiche dei giovani, un'analisi svolta nel 2008 (*Figura 17*) dimostra che i divari tra aree permangono anche al netto degli effetti della famiglia e dell'istituto di appartenenza.



*Figura 17: Relazione tra proficiency e background familiare, per area geografica.
Fonte: Elaborazione Banca d'Italia su dati TIMSS e PISA.*

Analizzando, invece, il sistema scolastico nel Mezzogiorno, è possibile affermare che il suo peggiore funzionamento potrebbe essere qualificato, almeno in parte, nei termini di una scarsa capacità di contrasto degli effetti dei peggiori livelli di partenza dei propri studenti. Un dato che, oggettivamente, è simbolo di una scarsa azione di contrasto delle differenze sociali è la limitata diffusione del “tempo pieno”. Ciò ha un effetto negativo specialmente perché riduce la possibilità che la scuola funga da strumento di contrasto delle disuguaglianze legate all'origine familiare: secondo uno studio del 2008, coloro che provengono da famiglie meno scolarizzate, infatti, hanno meno probabilità di proseguire gli studi se nella propria scuola non è implementato il tempo pieno.

Un secondo elemento da tenere in considerazione è che le differenze di risultati tra le varie aree del Paese non sembrano immediatamente riconducibili alla quantità di risorse. Il sistema scolastico italiano è, infatti, caratterizzato da omogenee modalità di assegnazione delle risorse finanziarie e di quelle destinate al pagamento del personale. Ciò, di conseguenza, rende il complesso di risorse finanziarie destinate al Sud tutt'altro che deficitario e contribuisce a confermare che il reale problema da cui scaturiscono i divari territoriali sia il modus operandi del sistema scolastico. Dal punto di vista istituzionale, infatti, l'Italia si caratterizza per una scarsa autonomia in capo alle singole scuole e per un'elevata discrezionalità valutativa. Si tratta di caratteristiche che hanno implicazioni negative sull'intero Paese: diverse indagini internazionali che prendono in considerazione i paesi OCSE rilevano, infatti, che la mancanza di una standardizzazione valutativa e l'esigua autonomia concessa alle scuole contribuiscono al peggioramento dei risultati complessivamente raggiunti dal sistema educativo. Nel caso specifico del Mezzogiorno, l'interazione dei fenomeni appena analizzati con specifiche caratteristiche del contesto in cui le scuole operano sembra poi avere effetti particolarmente deleteri. Il sistema di verifica dei livelli di apprendimento risulta quindi essere opaco e inefficiente: opaco per la sua incapacità di uniformare il giudizio sull'intero territorio nazionale; inefficiente poiché non in grado di segnalare in maniera credibile agli studenti, alle famiglie, alle imprese le competenze acquisite. Le scuole tendono, per questi motivi, a valutare i risultati di uno studente relativamente al contesto e ai livelli dei suoi compagni di classe e, sebbene spesso il motivo sia quello di evitare un'eccessiva disparità all'interno della medesima classe, gli effetti possono essere molto gravi per tutti. Gli studenti capaci e determinati non verranno stimolati a dare il loro meglio, poiché consapevoli di poter raggiungere i massimi risultati con uno sforzo minimale. Viceversa, gli studenti che presentano maggiori difficoltà di apprendimento e carenze nella motivazione non potranno giovare dell'effetto di trascinamento esercitato dagli altri. La conseguenza più direttamente osservabile è che i ragazzi, e quindi i loro insegnanti e le scuole, ignorano se il loro livello di apprendimento sia adeguato a quello delle altre scuole: questa situazione di "non sapere di non sapere" scoraggia gli studenti e riduce la spinta a migliorarsi, specialmente per coloro che, già all'inizio della loro carriera scolastica, scontano gli effetti negativi di un contesto socio-economico poco favorevole. Inoltre, questo meccanismo svia l'attenzione delle famiglie da ciò che è importante acquisire frequentando la scuola: la cosa principale diventa, quindi, il mero conseguimento di un titolo di studio, con buoni voti e nel minor tempo possibile. Da sottolineare è, a tal proposito, che fenomeni di questo tipo si verificano in tutte le aree del Paese con la differenza che, nelle regioni del Nord, essi sono in parte contrastati dalla presenza di una forte domanda di lavoro di origine privata. Essa, infatti, per sua natura, è generalmente più interessata alle reali competenze e conoscenze acquisite che non ai titoli di studio formali. Nel Sud, invece, essendo la pubblica amministrazione – che si attiene al voto di diploma o di laurea – il principale mercato di sbocco di diplomati e laureati, si tende a valorizzare ancora il titolo di studio in quanto certificazione formale delle conoscenze a danno dei contenuti.

Altro problema particolarmente accentuato nel Mezzogiorno è il meccanismo di allocazione degli insegnanti e la contemporanea impossibilità delle scuole di intervenire in tale processo. Ne consegue un

elevato turnover degli insegnanti – dovuto sia alle assegnazioni a titolo di incarico annuale che alle richieste di trasferimento degli insegnanti ormai di ruolo – con possibili ricadute sulla continuità didattica. L’essere costantemente in attesa di un’assegnazione migliore, rende molti insegnanti poco motivati a programmare nel lungo termine la propria funzione educativa e a intraprendere un percorso di crescita con gli studenti. Ciò, specialmente in quelle scuole che vivono in contesti più difficili, causa dei ritardi nell’apprendimento e un effetto di tipo “segregante”, che fa in modo da rendere impossibile agli studenti il miglioramento delle proprie condizioni.

Solo incidendo sul *modus operandi* all’interno di ciascun sistema regionale è dunque possibile immaginare di ottenere benefici in termini di performance: qualsiasi regionalizzazione dovrebbe infatti contemperarsi con una valorizzazione del livello valutativo nazionale.

2.5.2 “Gender gap” - confronto tra formazione e mondo del lavoro

In Italia esiste un forte divario di genere nell’istruzione. Nonostante le indagini OCSE dimostrino che il sistema formativo italiano è più equo rispetto alla media, e nonostante i risultati degli ultimi anni abbiano mostrato che le donne, ad oggi, tendono ad essere più scolarizzate degli uomini, le maggiori competenze acquisite non si traducono in maggiori tassi di occupazione o in redditi più alti. Questi effetti sono in parte spiegati dai percorsi universitari scelti, poiché le studentesse tendono a concentrarsi in aree disciplinari che poi consentono di accedere a professioni con remunerazioni mediamente inferiori. Tuttavia, la maggior parte del divario è spiegata da differenze salariali in ogni settore disciplinare: certamente, è lecito ipotizzare che esse siano dovute a scelte lavorative differenti – come lavori flessibili o contratti part-time – ma, allo stato attuale, non è possibile escludere effetti dovuti a condizionamenti sociali.

L’uguaglianza di genere è inoltre stata inserita tra gli obiettivi cardine sia dell’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile sia del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in quanto ritenuta condizione fondamentale per la creazione di un sistema educativo e lavorativo più equo e inclusivo. Osservando il mondo del lavoro italiano, è tuttavia possibile notare come questo traguardo sia ancora molto lontano. Il tasso di partecipazione femminile³² è infatti 14,3 punti inferiore rispetto alla media europea – 53,1 contro 67,4 per cento. Per quanto riguarda invece i tassi di occupazione³³, la differenza sale al 18,5 per cento – 48,9 contro 67,4 per cento – nella fascia 15-64 anni. Eppure, nonostante tali risultati siano particolarmente insoddisfacenti, il livello di istruzione femminile è sensibilmente più elevato rispetto a quello maschile.

Analizzando più nel dettaglio i risultati che si riscontrano in diversi livelli di istruzione notiamo che, già al termine della scuola media, le studentesse presentano voti migliori: più di 4 ragazze su 10 – il 43,1% – raggiungono un voto finale di 9 o 10, contro il 31,6% dei ragazzi coetanei. La medesima tendenza si

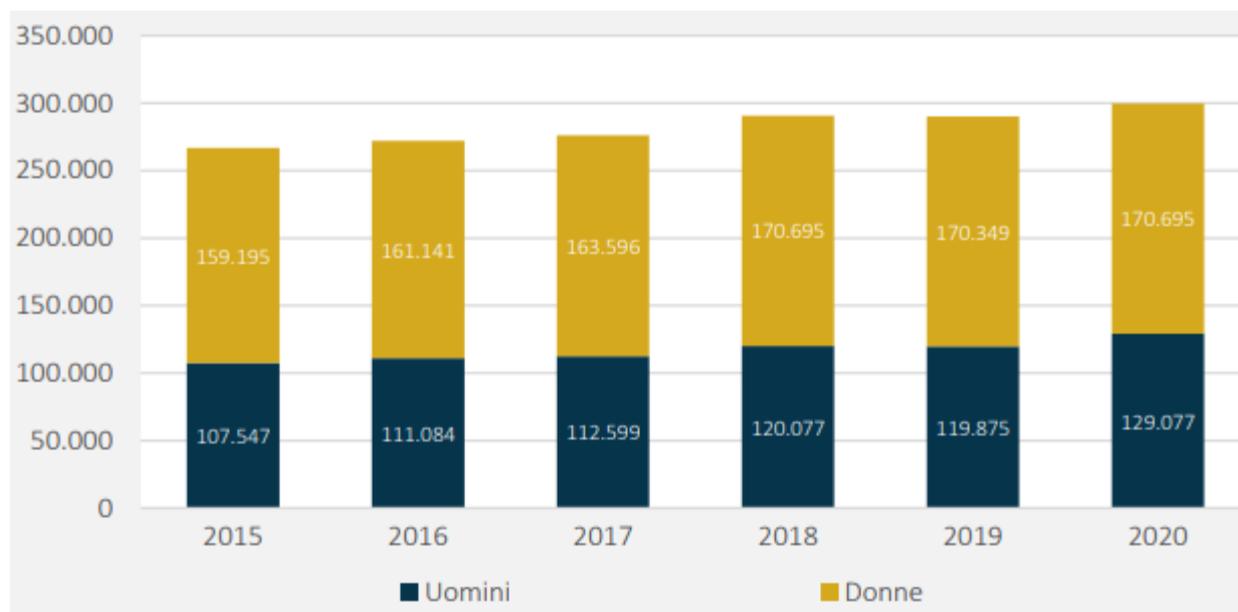
³² Il tasso di partecipazione è il rapporto tra la forza lavoro (numero di occupati più numero di disoccupati) e la popolazione in età lavorativa.

³³ Il tasso di occupazione è il rapporto tra il numero occupati e la popolazione di riferimento.

conferma anche al termine della scuola secondaria di secondo grado, sia relativamente al tasso di conseguimento del diploma, che per quanto riguarda il voto ricevuto all'esame di maturità. Tuttavia, i percorsi formativi della scuola secondaria di secondo grado non sono omogenei e portano all'acquisizione di competenze talvolta anche molto diverse: le ragazze tendono infatti a preferire i licei, cosa che, tra le altre, consente loro di ottenere migliori competenze linguistiche rispetto ai ragazzi. Questi ultimi che, viceversa, sono più propensi a scegliere istituti tecnici o professionali, maturano al termine degli studi buone conoscenze in linguaggi di programmazione, database e realizzazione di siti web, superando in questo campo le proprie coetanee.

Quanto alla propensione a proseguire gli studi, circa l'80% delle ragazze intende seguire corsi universitari dopo il liceo, contro il 65% dei ragazzi. Anche nell'istruzione terziaria, dunque, i dati mostrano performance universitarie fortemente a favore delle ragazze, le quali raggiungono risultati migliori sia quantitativamente che qualitativamente. Ogni anno, infatti, il numero di laureate è superiore rispetto a quello dei laureati (*Figura 18*) – 170.695 contro 129.077 nel 2020 – i quali hanno maggiore probabilità di terminare gli studi fuori corso. La composizione degli studenti varia, invece, a seconda dell'ambito disciplinare scelto, il quale riflette le preferenze mostrate già nella scelta della scuola secondaria: le laureate ai corsi triennali tendono a concentrarsi nei corsi disciplinari di educazione e formazione, letterario-umanistici, linguistici e psicologici. I laureati prediligono invece ambiti quali informatica e tecnologie ICT, ingegneria e, in generale, le materie STEM.

Quantitativamente, invece, le ragazze si laureano con voti più alti e aderiscono in maggior proporzione a tirocini curriculari o lavori riconosciuti dal corso di laurea.



*Figura 18: Numero e composizione dei laureati in Italia.
Fonte: Elaborazione OCPI su dati Almalaurea*

L'analisi finora svolta relativamente alle performance nei diversi livelli di istruzione, conduce alla valutazione di ciò che, invece, accade nel mondo del lavoro. A 5 anni dalla laurea magistrale, il salario medio per una laureata è di 1403 euro netti mensili, contro i 1696 di un laureato. Ciò genera una

differenza pari a 293 euro, che equivale al 21% del salario femminile. Le cause di questo gap vengono identificate, nella letteratura economica, con il termine *segregazione occupazionale*, che definisce l'inequale distribuzione per genere degli individui tra le diverse occupazioni (Strober 1987). Generalmente, infatti, le donne si concentrano prevalentemente in poche occupazioni, spesso legate a stereotipi sociali e a ruoli tradizionali del lavoro domestico e di cura e caratterizzate da retribuzioni contenute e scarse prospettive di carriera. Si distinguono, a tal proposito, due forme di segregazione occupazionale: la segregazione orizzontale, riferita alla concentrazione dell'occupazione femminile in un ristretto numero di settori e professioni, e quella verticale, che si riferisce alla concentrazione femminile a livelli più bassi della scala gerarchica nell'ambito di una medesima occupazione. La presenza di segregazione di tipo orizzontale mette in evidenza l'esistenza di stereotipi sociali legati al genere, che ostacola la flessibilità del mercato del lavoro; la presenza, invece, di segregazione verticale spinge a considerare l'esistenza di un "soffitto di cristallo" che ostacola il percorso di carriera delle donne, precludendo loro la possibilità di accedere alle posizioni apicali.

La segregazione occupazionale è osservabile sia tra professioni che tra diversi settori di attività economica. In parte, essa può derivare da preferenze individuali: si sceglie di rinunciare a salari più alti, in cambio di impieghi meno gravosi e con maggiore flessibilità. Tuttavia, non è da escludere il condizionamento realizzato da stereotipi e valori culturali impliciti nella società: è convinzione diffusa, infatti, che vi siano settori tipicamente femminili e settori tipicamente maschili. Ciò genera una sorta di categorizzazione degli impieghi, con ripercussioni sul percorso lavorativo, ma anche formativo delle donne: la percezione di essere discriminate in un determinato settore, porta a una minore specializzazione e alla scelta di carriere di altro tipo, ampliando in tal modo il gap già diffusamente esistente. Inoltre, la minore presenza femminile in certi settori è rafforzata dalla cosiddetta discriminazione statistica: la mancanza di informazioni relative all'individuo da assumere che il datore di lavoro può dover sopportare, si traduce in una ricerca di caratteristiche medie del gruppo sociale a cui il soggetto appartiene. La conseguenza è che, se le donne sono poco rappresentate in una specifica area disciplinare e hanno una minore esperienza lavorativa in quell'ambito, possono essere penalizzate rispetto a uomini con la stessa carriera lavorativa.

La rimanente parte della differenza salariale a cinque anni dalla laurea magistrale, riflette differenze a parità di settore disciplinare, le quali possono essere spiegate analizzando diversi fattori. Innanzitutto, l'insufficiente presenza di adeguate strutture per la cura dei figli e il bias culturale per cui in assenza di tali strutture sono le madri in prima battuta a doversi occupare dei figli, comportano carriere lavorative più discontinue e con effetti negativi sulla retribuzione. Tuttavia, com'è semplice immaginare, questo fenomeno non può essere considerato causa del "*gender pay gap*" a pochi anni dalla laurea, poiché in Italia l'età media del primo figlio è di circa 31 anni. Entrano allora in gioco condizionamenti di tipo sociale, che spingono i datori di lavoro a preferire i lavoratori uomini alle lavoratrici nei settori generalmente più remunerativi. Ad esempio, esiste il pregiudizio che i costi non-salariali legati all'assunzione delle donne siano maggiori rispetto a quelli degli uomini. Inoltre, l'esistenza di network

lavorativi tipicamente maschili, i quali tendono a proteggersi dall'accesso delle lavoratrici, influenza negativamente i datori di lavoro e li scoraggia dall'offrire opportunità lavorative alle donne.

Questi dati evidenziano il fatto che le donne laureate non riescono a cogliere per intero i frutti del proprio investimento in capitale umano e ciò incide negativamente sulla loro propensione alla formazione e alla prosecuzione dei propri studi. Tali problemi, quanto mai urgenti, richiedono di essere risolti con differenti interventi: in primis, è necessario garantire maggiore continuità lavorativa alle donne durante e dopo la maternità – ad esempio aumentando il numero di asili nido presenti sul territorio o estendendo il congelamento parentale per i padri, in modo da consentire una maggiore condivisione dei compiti familiari. In secondo luogo, è necessario minare alle fondamenta il sistema radicato di stereotipi e pregiudizi di genere, così da garantire un accesso equo in tutti i settori disciplinari.

2.5.3 Povertà educativa post-pandemia

Ormai da due anni, l'Italia sta vivendo la più grave crisi economica dal dopoguerra. Le misure intraprese per bloccare l'espansione della pandemia, la chiusura delle attività sociali, economiche, culturali e in particolare la scuola hanno contribuito a peggiorare la situazione di povertà economica ed educativa in cui si trovavano già molti bambini, adolescenti e le loro famiglie. La chiusura prolungata delle scuole e degli spazi educativi ha avuto un impatto negativo sull'apprendimento e, più in generale, sulla dispersione scolastica, che risultava già abbastanza accentuata prima della crisi. A essere colpiti da questo fenomeno sono stati e continueranno a essere principalmente i minori che vivono in famiglie in condizioni di svantaggio socio-economico, le cui esigenze sono oggi ancor più focalizzate a garantire la disponibilità dei beni materiali essenziali, anche a scapito dell'investimento in istruzione.

In generale, è da sottolineare che nei mesi di lockdown dovuto all'emergenza da Coronavirus gli insegnanti, i dirigenti scolastici e tutti gli educatori presenti nelle comunità hanno cercato di dare continuità allo sviluppo e all'apprendimento di bambini e ragazzi, attraverso l'utilizzo di diverse tecnologie e della didattica a distanza. In questo senso, il Ministero dell'Istruzione ha offerto classi virtuali e piattaforme online per facilitare e assicurare il costante rispetto del diritto all'istruzione. Tuttavia, nonostante gli sforzi, non si è riuscito a evitare che ciò incidesse negativamente sulle capacità e sulla volontà di apprendimento dei giovani, specialmente di coloro che presentavano difficoltà già in periodi pre-crisi. È impossibile, infatti, sostituire un'azione educativa fondata sulla relazione, sull'accoglienza e sull'organizzazione della vita di bambini e ragazzi svolta giorno per giorno. Talvolta, inoltre, la possibilità di raggiungere gli studenti con la didattica a distanza ha incontrato ostacoli dovuti alle condizioni abitative dei minori: il 42% vive attualmente in case sovraffollate, quindi prive di spazi che possano consentire uno studio e una concentrazione adeguati. A ciò si aggiunge un elemento particolarmente preoccupante, relativo alla quota di studenti di età compresa tra i 6 e i 17 anni che vivono in abitazioni prive di dispositivi tecnologici: si parla del 12,3% che, sebbene in percentuale non dia l'idea di essere un dato così negativo, riguarda in termini assoluti circa 850 mila studenti. È evidente, allora, l'impreparazione della scuola sul fronte della didattica a distanza, sia per quanto concerne la

preparazione dei docenti, che la possibilità di fruire di questa opportunità. Se non tutti i ragazzi hanno gli strumenti necessari per partecipare in maniera adeguata alle lezioni, è dunque impossibile pensare di poter contenere l'ampiamiento delle disuguaglianze già esistenti. È importante, pertanto, capire come recuperare il gap generato negli ultimi due anni in termini di apprendimento, al fine di garantire la tutela del benessere delle generazioni più giovani del Paese. Non è possibile immaginare che il ripristino della normalità didattica comporti un diretto adeguamento dei livelli di apprendimento: è necessario, infatti, includere la rilevazione, la comprensione e la presa in carico dei disturbi cognitivi e delle nuove domande di salute fisica e mentale emerse dopo un lungo periodo di discontinuità scolastica. Il rischio è infatti non solo quello riguardante l'aumento della dispersione scolastica, cui si è fatto riferimento precedentemente, ma anche della cosiddetta dispersione implicita. Si tratta della percentuale di ragazzi che escono dal percorso di studi senza le competenze fondamentali, rischiando quindi di avere prospettive di inserimento nella società non molto diverse da quelle di studenti che non hanno terminato il percorso scolastico. Se si considera, inoltre, che la chiusura delle scuole ha inciso fortemente anche sugli stili di vita dei giovani, causando aumenti nei livelli sedentarietà, nell'esposizione a pattern alimentari ipercalorici e non sani e disturbi del sonno dovuti all'aumento del tempo passato di fronte a dispositivi tecnologici, è semplice rendersi conto della necessità di un intervento tempestivo, che miri a ristabilire gli equilibri pre-pandemia. La frequenza scolastica, infatti, non è importante solo per l'apprendimento di nozioni cognitive, ma anche perché è il luogo privilegiato per l'acquisizione di competenze relazionali, sociali ed emotive che risultano fondamentali per l'impostazione di uno stile di vita sano nel breve, medio e lungo termine.

2.5.4 Focus: l'istruzione universitaria

Sebbene sia ormai ampiamente riconosciuta la rilevanza dell'istruzione universitaria nel sistema educativo, l'Italia presenta ancora diverse carenze in questo ambito. L'aumento dei livelli di scolarizzazione, e in particolare di quello universitario, è un obiettivo per l'intero sistema Paese, non solo per assicurare il raggiungimento di una maggiore competitività e di una posizione di centralità nel quadro internazionale, ma anche per creare una scelta più consapevole, più critica e più informata. Di recente, tale urgenza è stata avvertita anche dall'OCSE che, nel 2017, ha segnalato la necessità di "aumentare l'accesso all'istruzione terziaria e al contempo migliorare la qualità e la pertinenza delle competenze".

Tuttavia, l'Italia non sembra aver raggiunto questo risultato negli ultimi anni. Nonostante il trend estremamente altalenante delle immatricolazioni nel sistema universitario italiano, a partire dal 2013/14 si era osservata una ripresa, confermata poi anche negli anni successivi con un aumento di circa il 10% nel 2017/18. Da questo momento in poi, però, è iniziato un calo costante che prosegue ancora oggi, portando a 10 mila la quota di studenti che, rispetto allo scorso anno, non si sono iscritti all'università. Sulla contrazione delle immatricolazioni incidono diversi fattori, non tutti sotto il controllo degli atenei. In primo luogo il nostro Paese, a causa del calo demografico, ha visto la popolazione diciannovenne

contrarsi del 40% negli ultimi 33 anni. Ciò ha ovviamente causato un invecchiamento della popolazione e una conseguente riduzione dei giovani interessati a proseguire gli studi. Altro elemento che si è rivelato determinante per spiegare il calo delle immatricolazioni è la contrazione del tasso di passaggio dalla scuola secondaria di secondo grado all'università. Sebbene la crisi del 2008 abbia inciso negativamente su tale quota, in quanto il peggioramento delle condizioni socio-economiche di molte famiglie ha spinto queste ultime a richiedere ai propri figli l'ingresso anticipato nel mondo del lavoro, tra il 2016 e il 2018 si è riscontrato un leggero incremento di tale valore. Tuttavia, la crisi pandemica scoppiata del 2020 ha contribuito a invertire nuovamente questa tendenza, portando l'Italia a confermare la sua posizione di svantaggio rispetto alla media OCSE. La pandemia ha rappresentato quindi un fattore determinante nella definizione di nuove priorità e scelte dei giovani. Essi hanno iniziato ad avvertire la necessità di adeguarsi all'incertezza generata dal nuovo scenario mondiale, talvolta rinunciando alle proprie passioni o al sogno di un futuro all'estero, per concentrarsi su corsi che offrono più sbocchi occupazionali. Ad aver risentito maggiormente della crisi delle immatricolazioni sono infatti le discipline umanistiche e, in particolare, i corsi di Lingue, che hanno registrato un calo del 13% e 17% rispettivamente per ragazzi e ragazze. La sensazione è che i giovani siano oggi orientati a specializzarsi quanto più possibile, il che spiegherebbe il declino dell'area scientifica generale rispetto a quella più tecnica delle STEM. Un bilancio particolarmente positivo è ottenuto poi dalle immatricolazioni nell'area medico-sanitaria e farmaceutica, segnalando una presa di coscienza da parte dei giovani relativamente alle nuove necessità generate dalla pandemia.

Eppure, di fronte a questo scenario particolarmente insoddisfacente, il sistema universitario italiano risponde con dei livelli di tassazione ancora tra i più alti d'Europa e con una quota di borse di studio erogate ancora molto ridotta. Ciò rende gli studenti dipendenti dal supporto economico familiare, limitando l'accesso all'educazione terziaria, in particolar modo per le categorie più svantaggiate. La politica del diritto allo studio è quindi ancora molto carente in Italia e la situazione peggiora se si considera che gli investimenti dedicati all'istruzione di terzo livello sono ad oggi ancora parecchio modesti. A tal proposito, è utile prendere in considerazione il Global Social Mobility Index, che tiene conto di tutte le policy, le prassi e le istituzioni che determinano la misura in cui ogni individuo all'interno di una società ha la possibilità di realizzare le proprie potenzialità, a prescindere dal suo background socio-economico, familiare e dal luogo di nascita. Per l'anno 2020, l'Italia si colloca al 34° posto di una graduatoria internazionale calcolata su 82 Paesi, dopo Israele e prima dell'Uruguay, ma ancora molto lontana da Danimarca, Norvegia e Svezia che occupano le prime tre posizioni. Da anni, infatti, si osserva come in Italia l'istruzione universitaria abbia ridotto la sua potenza di principale motore di mobilità sociale. Occorrono, dunque, adeguati interventi di orientamento, investimenti e risorse da impegnare per garantire il diritto allo studio, al fine di assicurare pari opportunità di accesso a tutti. Particolarmente deficitaria in Italia è, inoltre, la politica del diritto allo studio: sulla base dei dati Miur, nell'anno accademico 2018-2019 solo l'11,7% degli iscritti è risultato beneficiario di una borsa di studio. Tale indicatore ancora una volta segna la distanza da colmare tra il nostro Paese e alcuni principali Stati

membri dell'Unione Europea, nei quali la percentuale di beneficiari di borse di studio cresce fino a oltre il doppio di quella italiana.

Inoltre, un fenomeno che merita una valutazione critica è senza dubbio quello riguardante la mobilità universitaria: tendenzialmente, essa non costituisce un fattore negativo se si considera che, ad esempio, gli spostamenti geografici di quanti intraprendono un percorso di istruzione possono essere conseguenza naturale della ricerca di sedi di studio in grado di offrire un migliore *matching* con l'offerta formativa o con la domanda di lavoro. Molti Paesi europei, infatti, si caratterizzano per un'intensa mobilità universitaria; tuttavia, la circostanza che spinge a valutare attentamente tale fenomeno in Italia è il forte sbilanciamento presente nei flussi. Le regioni meridionali si contraddistinguono, infatti, per un'intensa mobilità in uscita, cosa che ha ovvie ricadute sull'offerta di istruzione terziaria e, soprattutto, sulla dotazione di capitale umano anche nel lungo periodo. Nella maggior parte dei casi, infatti, la mobilità per motivi di studio tende a tradursi in vera e propria migrazione, amplificando il divario di capitale umano tra le regioni del Sud e quelle del Nord del Paese. Lo scenario peggiora se si considera che sono, principalmente, gli studenti meridionali più preparati e provenienti dalle famiglie con più favorevoli condizioni socio-economiche a scegliere gli atenei del Centro Nord. Le ragioni sono molteplici e non dipendenti esclusivamente dalla condizione economica della famiglia e dalla sua possibilità di sostenere i costi della mobilità. Un fattore molto rilevante è costituito dai divari di sviluppo e di opportunità di lavoro offerte dai territori: gli studi tendono a indirizzarsi verso atenei localizzati in contesti economici più dinamici, visto che la scelta dell'ateneo può prefigurare anche le future decisioni circa la sede di lavoro al termine degli studi. È possibile, pertanto, che il fenomeno della mobilità universitaria tragga origine almeno in parte dall'approfondirsi dei divari economici tra le aree del Paese e dei divari nelle prospettive occupazionali, divenuti oggi più rilevanti anche per i giovani più qualificati.

Le disparità riguardanti il settore della formazione terziaria non si fermano esclusivamente all'aspetto geografico, ma riguardano anche la quota di spesa pubblica destinata allo stesso. Come già anticipato precedentemente, prendendo in considerazione la spesa pubblica per istruzione sia rispetto al PIL che rispetto alla spesa pubblica totale, l'Italia si colloca agli ultimi posti delle classifiche europee. In particolare, nel 2017 l'Italia è stata l'unico Paese dell'Unione Europea in cui la spesa per interessi sul debito pubblico ha ecceduto quella per istruzione. In questo scenario, i dati più preoccupanti riguardano proprio l'istruzione universitaria. L'anno preso in considerazione vede infatti una spesa per istruzione primaria e secondaria in linea con la media europea – 1,5 e 1,7 per cento del PIL rispettivamente, a fronte di medie UE di 1,5 e 1,9 per cento – mentre un grosso divario si apre quando si considera la spesa per istruzione terziaria. Lo Stato ha speso infatti, per questo comparto, solo lo 0,3 per cento del PIL, contro una media UE dello 0,7 per cento (*Figura 19*). Si potrebbe argomentare che per colmare il divario di spesa pubblica per istruzione terziaria l'Italia faccia affidamento sulla spesa privata. Tuttavia, sebbene il livello di spesa privata sul totale in Italia sia più elevato rispetto alla media UE, il totale tra spesa pubblica e privata per la formazione universitaria resta comunque molto al di sotto della media UE.

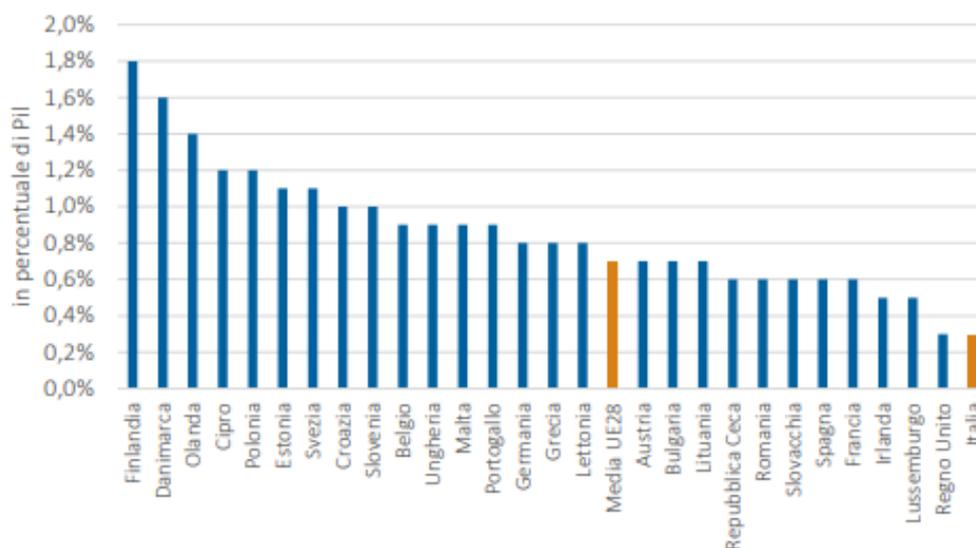


Figura 19: Spesa per pubblica istruzione universitaria (2017).
Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati Eurostat

Appare difficile pensare che l'esiguo livello di spesa pubblica destinato all'istruzione universitaria non sia strettamente legato alla percentuale di persone che conseguono una laurea, ancora molto ridotta rispetto ai principali Paesi europei. Se da un lato, infatti, è possibile che minori risorse impiegate non creino le condizioni ottimali per il conseguimento della laurea, non è da escludere che tra le spiegazioni del basso numero di laureati vi sia una bassa propensione all'iscrizione all'università a causa dei rendimenti attesi, oggi ancora molto ridotti rispetto alla media OCSE. Per concludere, sebbene sia difficile stabilire se la bassa percentuale di laureati sia un problema legato alla domanda o all'offerta, ciò non toglie che sarebbe necessario mettere in atto una seria lotta agli sprechi in altri settori, così da liberare risorse, al fine di farle confluire nell'istruzione universitaria.

Obiettivo centrale delle politiche messe in atto in risposta alla crisi pandemica dovrebbe essere allora, tra gli altri, un impegno costante e duraturo per riformare il sistema educativo, e in particolare universitario italiano, affinché vi siano le condizioni per ridurre il gap presente con gli altri Paesi europei. È solo in questo modo, infatti, che sarebbe possibile incentivare i giovani a investire – su sé stessi – una porzione sempre maggiore del proprio tempo e delle proprie risorse.

Capitolo 3: Principi e azioni per l'istruzione del futuro

Le considerazioni fatte finora e l'analisi delle criticità del sistema formativo italiano hanno consentito di giungere alla conclusione che numerosi interventi sono necessari al fine di rendere il settore dell'istruzione più competitivo e di ridurre il gap con i principali Paesi europei. Obiettivo primario di questo capitolo è, dunque, quello di esaminare da un lato i traguardi che l'Italia, di concerto con gli altri Paesi, si prefigge di raggiungere nei prossimi anni e, dall'altro, di comprendere quali siano gli strumenti utilizzati a tal fine.

3.1 Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile – SDG4

“Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”, siglato dalle Nazioni Unite, è uno degli accordi globali più ambiziosi e importanti degli ultimi anni. Gli obiettivi e le sfide che intende affrontare sono molteplici e riguardano temi come l'inclusione sociale, la sostenibilità ambientale, la pace e una buona governance in tutti gli Stati e per tutti gli individui. L'Agenda mira, inoltre, a porre fine alla povertà e alla fame, ad accrescere la prosperità economica e a garantire una maggiore equità nei diversi ambiti della vita, individuale e sociale. Si articola in 17 obiettivi, denominati *Sustainable Development Goals (SDGs)*, che prevedono profonde trasformazioni nelle modalità operative delle società e delle economie, nonché nel modo in cui ciascuno di noi interagisce con il pianeta. In questo contesto, educazione, ricerca e innovazione sono tre concetti fondamentali sui quali si basano gli obiettivi dell'accordo considerato. In particolare, a rivestire un ruolo decisivo nel superamento delle difficoltà evidenziate dagli SDGs sono le università. Grazie alle loro ampie competenze in merito alla creazione e diffusione di conoscenze, infatti, gli atenei rappresentano il principale luogo in cui può avvenire la formazione degli studenti e delle studentesse su tematiche relative allo sviluppo sostenibile e l'acquisizione delle competenze accademiche e/o professionali necessarie per l'implementazione di soluzioni per il conseguimento degli SDGs.

Impegnarsi al fine di facilitare e accelerare la realizzazione degli obiettivi prefissati dalle Nazioni Unite sarebbe, inoltre, indubbiamente vantaggioso anche per le università stesse, le quali avrebbero l'opportunità di dimostrare la propria importanza e il proprio impatto – o meglio, l'impatto che l'intero settore formativo ha – sulla società, di costruire nuove partnership, di accedere a nuove fonti di finanziamento e soprattutto di rendere il mondo accademico più responsabile e globalmente consapevole (*Figura 20*).



Figura 20: L'impegno delle università nel conseguire gli SDGs.
Fonte: SDSN Italia

In generale, i settori dell'istruzione e della ricerca scientifica sono esplicitamente menzionati in numerosi SDGs, i quali riconoscono la centralità dell'Educazione per lo sviluppo sostenibile e invitano, in particolare l'SDG 4, a fornire "un'istruzione di qualità equa ed inclusiva e opportunità di apprendimento continuo per tutti/e". L'istruzione, infatti, aiuta gli individui nel proprio processo di crescita personale e professionale e apre la strada al raggiungimento di migliori risultati di sviluppo. In questo modo contribuisce, inoltre, alla crescita di comunità e Paesi, assicurando maggiori possibilità di accesso a occupazioni remunerative, riduzione delle disparità di genere, migliore resilienza ai disastri e cittadini più impegnati civilmente. Garantire un accesso equo all'istruzione da parte di tutta la popolazione è, pertanto, l'unico modo per assicurare una crescita economica costante e sostenibile nel tempo. Nei prossimi anni, il focus deve essere sul diritto all'educazione delle persone facenti parte di categorie ritenute vulnerabili, sull'eradicazione dell'analfabetismo e sulla promozione di un'educazione che sia orientata e basata sui principi di sviluppo sostenibile.

Nonostante, infatti, siano stati compiuti progressi negli ultimi anni, sono molte le questioni che restano ancora da affrontare per raggiungere i *Goals* del 2030. Da registrare come nota positiva vi è, indubbiamente, l'aumento della percentuale di bambini tra i 3 e i 4 anni che, nel periodo 2011-2019, erano sulla buona strada nello sviluppo di almeno tre tra: alfabetizzazione matematica, sviluppo fisico, sviluppo socio-emotivo e apprendimento; inoltre, da sottolineare è l'incremento del tasso di completamento della scuola primaria dal 70% all'84% tra il 2000 e il 2018, considerato il primo passo per la riduzione dell'analfabetismo. Tuttavia, questa crescita progredisce ancora troppo lentamente e si calcola che, se la tendenza non verrà rapidamente invertita, nel 2030 avremo ancora oltre 200 milioni di bambini senza accesso all'istruzione. È fondamentale, pertanto, agire tempestivamente per realizzare

un'inversione di rotta e garantire un miglioramento delle condizioni in cui attualmente si trova il settore di istruzione e formazione in Italia.

Tra le iniziative previste dall'Agenda 2030 al fine di aumentare la competitività dei giovani italiani e favorire il loro ingresso nel mercato del lavoro figura Erasmus Plus, che costituisce il punto di arrivo di quasi venticinque anni di impegno europeo nei settori dell'istruzione, dell'apprendimento permanente, della gioventù e dello sport. Erasmus Plus mira alla realizzazione di nuove competenze o alla riqualificazione di competenze già esistenti, investendo sul capitale umano e valorizzando i nuovi talenti attraverso la semplificazione del processo di mobilità all'interno dell'UE. Il programma si articola in tre principali iniziative:

- “*Learning Mobility of Individuals*”, la quale si focalizza sulla promozione della mobilità transnazionale sia di giovani studenti, tirocinanti e apprendisti, che di insegnanti e formatori e sull'erogazione di sussidi agli studenti che decidono di completare il proprio percorso di studi all'estero;
- La seconda misura è invece denominata “*Cooperation for Innovation and the Exchange of Good Practices*” e si propone di favorire, da un lato, la nascita di legami strategici tra organismi operanti nel settore di istruzione e formazione e mondo del lavoro e, dall'altro, la cooperazione con gli altri Paesi nel campo della conoscenza e dello sviluppo di abilità;
- La terza e ultima iniziativa prende il nome di “*Support for Policy Reform*” e ha come obiettivo primario l'ottenimento dei risultati previsti dall'Agenda, mediante l'incentivazione al dialogo politico con paesi terzi e con le diverse organizzazioni internazionali.

Anche i tre programmi finora analizzati mostrano, dunque, la necessità di creare delle relazioni strategiche che mirino sia a facilitare la transizione tra percorsi formativi e mondo del lavoro, sia ad agevolare e stimolare la mobilità internazionale. In questo modo, infatti, è possibile riformare il comparto dell'istruzione affinché possa essere più orientato al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e a garantire un'istruzione di qualità. La scuola deve infatti diventare il luogo in cui si insegna “come pensare” più che “cosa pensare”, in modo da fornire elementi per riuscire a organizzare il proprio sapere e riutilizzarlo nel corso della vita.

3.2 Next Generation EU - PNRR

Next Generation Eu (NGEU) è uno strumento ideato per favorire il rilancio dell'economia europea a seguito del crollo dovuto al Covid-19 e incorporato in un bilancio settennale 2021-2027 del valore di circa 1.800 miliardi di euro³⁴. Il nome scelto permette di comprendere chi sono i destinatari di questo meccanismo: il piano è, infatti, proiettato sulla nuova generazione e le future generazioni dell'UE. La novità più dirompente è rappresentata dalla circostanza che l'intera somma di 750 miliardi di euro verrà raccolta sui mercati con l'emissione di debito comune, garantito in solido da tutti i Paesi dell'Unione

³⁴ Di cui 750 miliardi di Next Generation più gli oltre 1.000 miliardi a budget

Europea. Per dare attuazione pratica a quanto contenuto in NGEU, i singoli Stati hanno preparato i propri piani di ripresa e resilienza, che daranno loro il diritto di ricevere i fondi e di utilizzarli per il raggiungimento di una molteplicità di obiettivi. Innanzitutto, in Italia il Next Generation EU dovrà cercare di:

- ridurre l'attuale percentuale di giovani tra i 18 e i 24 anni che non completano il ciclo di istruzione secondaria superiore;
- aumentare il livello di formazione universitaria che, come già precedentemente sottolineato, è inferiore alla media europea e che risulta inadeguato in termini di competenze acquisite;
- ridurre la quota di giovani non impegnati né nel lavoro né nello studio – NEET. Attualmente, infatti, questo dato appare particolarmente preoccupante;
- ridurre il tasso di disoccupazione degli under-25 che, nonostante il blocco dei licenziamenti previsto dal governo italiano, è aumentato ugualmente tra il 2019 e il 2021;
- aumentare il reddito a disposizione dei giovani che desiderano costruirsi una famiglia e, in generale, un futuro all'altezza delle proprie aspirazioni.

Indubbiamente, si tratta di una sfida molto ardua e che richiede un impegno costante per l'ottenimento di risultati visibili già nel breve termine, tuttavia l'Europa e, in primis, l'Italia non possono esimersi dal combattere se l'intento è davvero costruire un futuro per le nuove generazioni. In quest'ottica, dunque, bisogna lavorare per rafforzare l'educazione e la formazione professionale stimolando l'innovazione, la creatività e l'imprenditorialità. Ciò è possibile soltanto stabilendo delle precise linee guida da seguire e individuando degli ambiti su cui è necessario agire: innanzitutto, occorre puntare sulla riduzione – o, idealmente, eliminazione – di tutte le barriere economiche, sociali e culturali ancora ampiamente presenti su tutto il territorio italiano.

Inoltre, bisogna promuovere una più estesa partecipazione ai diversi programmi di mobilità per l'apprendimento, prevedendo un rafforzamento mirato a programmi tra cui Erasmus Plus, Europa Creativa e altri. Tali progetti hanno infatti, come principale scopo, quello di incentivare i giovani a comprendere l'importanza dell'apprendimento costante, della partecipazione attiva, come pure dell'inclusione sociale e dello sviluppo della creatività.

È poi indispensabile accelerare la modernizzazione dei sistemi di istruzione, orientandoli verso la formazione online e verso una rete di cooperazione europea, che possa migliorare l'identità e la cittadinanza europea. L'obiettivo finale sarà dunque la costruzione, entro il 2025, di uno "Spazio europeo dell'educazione", che servirà a fornire nuove opportunità agli studenti di tutta Europa e ad offrire nuove possibilità di lavoro per il rilancio del nostro Paese.

Al fine di dare attuazione a quanto previsto dallo strumento europeo, il 13 luglio 2021 è stato approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, strutturato in diverse missioni, prevede investimenti destinati al comparto dell'istruzione per circa 31 miliardi. La missione 4, in particolare, mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, di

competitività e di resilienza partendo dal riconoscimento e dall'analisi delle criticità del nostro sistema di istruzione e ricerca.

Da valutare sono, innanzitutto, le carenze strutturali nell'offerta di servizi di educazione e istruzione primarie. Se si considera, infatti, il rapporto tra posti disponibili negli asili nido e il numero di bambini di età compresa tra 0 e 2 anni, è possibile notare che l'Italia si colloca ben al di sotto dell'obiettivo europeo e fissato al 33% e al di sotto anche della media europea. Ciò ha un impatto negativo anche sulla propensione delle donne all'ingresso nel mercato del lavoro, in quanto la carenza di servizi educativi per l'infanzia, unita all'iniqua ripartizione dei carichi di lavoro familiare, rendono necessaria la costante presenza delle donne nella gestione della famiglia e dei figli. A loro volta, i fattori appena analizzati deprimono la domanda di servizi educativi per l'infanzia, generando un equilibrio socialmente inefficiente, in cui la bassa offerta di servizi vede, dall'altro lato, anche una bassa domanda apparente. Uscire da questa situazione richiede, allora, interventi sia sul versante dell'offerta che su quello della domanda: per quanto riguarda il primo caso, le misure previste dal PNRR provvederanno ad aumentare le infrastrutture presenti sul territorio; la domanda sarà invece incentivata grazie alle politiche nazionali – e in particolare all'avvio dell'assegno universale per i figli – che ambiscono a rendere la fruizione dei nuovi servizi possibile in tutte le aree del Paese.

Far fronte, invece, al gap esistente nelle competenze di base, all'alto tasso di abbandono scolastico e ai largamente presenti divari territoriali richiede l'adozione di metodi di insegnamento differenti rispetto a quello tradizionale, che possano invogliare gli studenti a proseguire i propri studi e suscitare in questi ultimi il gusto e l'entusiasmo per la ricerca e l'apprendimento. Per recuperare queste carenze potrebbero essere utilizzati, ad esempio, i metodi ideati da Emma Castelnuovo per l'insegnamento della matematica nelle scuole: suo primario obiettivo era infatti quello di *“animare la naturale e istintiva curiosità che hanno i ragazzi dagli 11 ai 14 anni, accompagnandoli nella scoperta delle verità matematiche trasmettendo loro l'idea di averlo fatto per sé stessi e, dall'altra parte, far sentire progressivamente la necessità di un ragionamento logico”*³⁵. L'unico metodo con cui è possibile spronare i ragazzi di oggi è, infatti, trovare un modo affinché essi possano sentirsi interessati a ciò che studiano.

Quanto al basso livello di spesa in R&S, che si attestava nel 2018 all'1,4 per cento contro una media OCSE del 2,4 per cento³⁶, diventa necessario il sostegno agli investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo al fine di recuperare il divario nei livelli di produttività dei fattori produttivi. A questo problema si associa, inoltre, un numero di ricercatori pubblici e privati inferiore rispetto alla media degli altri Paesi avanzati, a cui bisogna far fronte destinando alla ricerca, da un lato, una quota maggiore della spesa rispetto al PIL e incentivando, dall'altro, i giovani a interessarsi al campo della ricerca e dello sviluppo. Il problema associato alla ricerca non riguarda, tuttavia, esclusivamente la quantità di individui che vi si dedicano, ma anche il suo trasferimento: il sistema di trasferimento tecnologico italiano presenta non

³⁵ “La didattica di Emma Castelnuovo” - Wikipedia

³⁶ “Piano nazionale di ripresa e resilienza #nextgenerationitalia” – Senato

pochi problemi, i quali impediscono la valorizzazione della ricerca anche in termini di brevetti, accordi commerciali e creazione di nuove imprese.

Ultimo ostacolo da non sottovalutare è, poi, la ridotta domanda di innovazione e capitale umano altamente qualificato da parte del mondo delle imprese, a causa della prevalente specializzazione nei settori tradizionali e della struttura del tessuto industriale, composto prevalentemente da piccole e medie imprese, da cui deriva una maggiore attenzione al contenimento dei costi rispetto all'investimento in innovazione.

Per affrontare e superare queste criticità occorre agire con misure che coprano tutto il percorso di istruzione, partendo dalla scuola primaria e arrivando all'università. Da un lato, è necessario inserire nei programmi previsti per la scuola obbligatoria e media superiore l'insegnamento di abilità fondamentali e conoscenze applicative richieste ad oggi per riuscire ad affrontare le sfide che la modernità e i continui mutamenti ad essa connessi pongono. Il mondo della formazione pre-universitaria dovrebbe, infatti, preparare gli studenti e consentire loro di intraprendere percorsi universitari in maniera consapevole e già orientata allo sviluppo di un *mindset* dinamico, basato sulla convinzione che l'impegno e la costanza possono migliorare in modo sostanziale abilità, competenze e intelligenza. Dall'altro lato, tuttavia, è richiesto un impegno anche da parte degli atenei, che dovrebbero consentire una maggiore flessibilità e una specializzazione più graduale degli studenti.

Il raggiungimento di tali risultati è subordinato, nell'ambito del PNRR, all'attuazione di una strategia che poggia su diversi assi portanti:

- miglioramento qualitativo e ampliamento dei servizi di istruzione e formazione
- miglioramento dei processi di reclutamento e formazione degli insegnanti
- ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche
- riforma e ampliamento dei dottorati
- rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese
- sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico
- potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione³⁷

A loro volta, tali obiettivi sono articolati in due componenti:

- “Potenziamento dell'offerta di servizi di Istruzione: dagli asili nido all'Università”, il cui focus sta nella realizzazione di investimenti materiali e immateriali necessari a ridurre e arginare l'ampliamento dei divari esistenti e delle carenze strutturali prima evidenziate. Per raggiungere questo ambizioso fine, la componente punta al rafforzamento dell'offerta formativa tramite la riorganizzazione dei processi di reclutamento e formazione degli insegnanti, e alla riduzione graduale dei tassi di abbandono scolastico nella scuola secondaria, attraverso l'erogazione di una quota sempre crescente di sussidi, che possano consentire un accesso più equo all'istruzione.

³⁷ Piano Nazionale di Ripresa e resilienza - Senato.

- “Dalla ricerca all’impresa”, incentrata sulla promozione della transizione verso un modello di sviluppo fondato sulla conoscenza e su una crescita sostenibile e resiliente. La realizzazione di questo obiettivo prevede, sul piano pratico, un aumento del volume della spesa attualmente prevista per ricerca e sviluppo, nonché un più efficace livello di collaborazione tra la ricerca pubblica e il mondo imprenditoriale.

La disamina delle carenze del sistema formativo italiano e la successiva identificazione delle possibili soluzioni individuate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza consentono di concludere che vi è l’esigenza di interventi tempestivi e, caratteristica ancora più rilevante, sostenibili nel tempo. Il reale obiettivo non deve essere, infatti, la crescita economica di breve periodo, bensì il passaggio a una società che ha, come pilastri principali, il riconoscimento della rilevanza della conoscenza e dell’apprendimento costante.

3.3 Sviluppo di un’economia della conoscenza

Gli strumenti sopracitati, utili al fine di riacquisire competitività sul piano dell’istruzione e di ridurre le diseguaglianze esistenti tra i diversi Paesi, risultano tuttavia privi di valore pratico se non affiancati da un cambiamento strutturale della società odierna. Garantire l’ampliamento della base di beneficiari di sussidi di vario tipo per l’accesso al mondo della formazione, prevedere riforme volte alla modernizzazione dell’istruzione e aumentare il livello di spesa destinata a tale comparto sono infatti iniziative potenzialmente in grado di migliorare la qualità complessiva del settore formativo ma che, al contempo, necessitano di un ripensamento dei valori fondanti della società moderna. Per le imprese, ciò implica il raggiungimento di equilibri nuovi e diversi tra dimensione tecnologica e dimensione organizzativa, nella quale le persone hanno un ruolo di primaria importanza. I flussi crescenti di innovazione e la rivoluzione digitale richiedono, infatti, cambiamenti sempre più rapidi sul versante dei sistemi di produzione, i quali passano dall’essere fondati su un’idea di competizione basata sulla capacità di offerta a costi ridotti³⁸, a una competizione basata invece sulla specializzazione flessibile, che esige un focus su: qualità del prodotto, varietà e differenziazione produttiva, capacità di far fronte a nuove domande di mercato in tempi brevi e con modalità innovative. In secondo luogo, fare ricorso a tecnologie e soluzioni all’avanguardia – quali l’*Internet of Things*, il *cloud computing*, i *big data* e l’intelligenza artificiale – non significa esclusivamente acquisire e mettere in funzione dispositivi o applicativi digitali, ma avviare una trasformazione che riguardi i processi aziendali, le risorse interne e il modo di lavorare delle persone. Si parla dunque di adottare una nuova cultura d’impresa, supportando il cambiamento con un’adeguata attività di aggiornamento e sviluppo delle risorse umane e tecnologiche.

³⁸ Condizione ottenibile grazie alla realizzazione, per esempio, di economie di scala. Esse rappresentano, infatti, il fenomeno della riduzione dei costi e del conseguente aumento dell’efficienza a seguito di un incremento nel volume di produzione.

Il fattore umano, pertanto, assume una sempre maggiore centralità: sono i professionisti della conoscenza – anche chiamati *knowledge workers* – il motore dello sviluppo delle organizzazioni. Il lavoro intellettuale, oggi, accomuna un numero crescente di attività, tanto da rendere i *knowledge workers* la categoria centrale della forza lavoro nelle imprese delle principali economie industriali dell'Occidente: alcuni studi stimano infatti che, entro il 2025, i lavoratori della conoscenza rappresenteranno oltre il 60% della popolazione lavorativa a livello globale. Appare dunque diffusa, per chiunque lavori in una moderna organizzazione, la necessità di disporre di un'elevata preparazione e di saper mettere a frutto intelligenza e capacità creativa e interpretativa. La produttività della conoscenza generata dal capitale umano diviene il fattore determinante per la competitività di un'azienda, la quale contribuisce all'incremento di competitività del tessuto industriale e, in definitiva, di un intero Paese.

Dal punto di vista delle risorse umane aumenta, pertanto, la domanda di lavoro qualificato: ai lavoratori vengono richieste nuove capacità professionali quali, a titolo esemplificativo, l'adattamento proattivo, l'abilità di comprendere i fenomeni in un'ottica interdisciplinare, nonché l'identificazione e la successiva analisi dei trend esistenti nel mercato. L'insieme delle competenze e dell'impegno richiesti si arricchisce, pertanto, in termini di complessità e di trasversalità: alle competenze tradizionali si affiancano, acquistando un'importanza relativamente crescente, le competenze multi e interdisciplinari, tipiche di un'economia che non è solo globalizzata e digitalizzata, ma anche attraversata da correnti di cambiamento culturale che impattano sul comportamento del consumatore e sul rapporto tra le persone e il mondo del lavoro. L'individuo assume un'importanza fondamentale in azienda, gli viene data la possibilità di ampliare il proprio raggio di autonomia ed è chiamato ad assumere decisioni: ciò si traduce, inevitabilmente, nello sviluppo di abilità di natura intersettoriale, connesse con la capacità di lavoro in gruppo, *problem solving* e *decision making*. Il lavoratore diventa, dunque, parte integrante dell'azienda e condizione base per la realizzazione di un vantaggio competitivo che sia sostenibile nel tempo e che metta l'impresa nelle condizioni di affrontare gli incerti e mutevoli scenari futuri.

Più specificamente, dal punto di vista dell'imprenditore, il capitale umano rappresenta un asset strategico, fonte di vantaggio economico: le innovazioni di prodotto e di processo generate grazie agli investimenti in tale risorsa contribuiscono alla riduzione dei costi e all'incremento degli utili aziendali. Inoltre, l'impatto positivo generato dagli investimenti in capitale umano e, di conseguenza, dalla presenza di forza lavoro altamente qualificata e di un sistema formativo efficace si riflette, sul piano macroeconomico, in un aumento dell'attrattività del Paese nel contesto internazionale e in un incremento degli investimenti dall'estero, i quali rappresentano ovviamente una fonte di crescita economica.

Se si considera, invece, l'effetto che il bagaglio di sapere, conoscenze e competenze di una persona ha sui soggetti istituzionali, è naturale immaginare che esso contribuisca al progresso sociale e al raggiungimento di una situazione di benessere collettivo, favorendo in questo modo un processo di miglioramento competitivo del Paese.

Se per gli attori economici appena considerati investire in capitale umano permette di ottenere vantaggi dal punto di vista economico e di rilevanza nell'ambiente competitivo di riferimento, per gli individui

diventa importante giungere alla comprensione di quali siano le competenze strategiche da sviluppare per accedere al mondo del lavoro. In tale prospettiva ciò che assume, ad oggi, una sempre maggiore rilevanza è l'impiegabilità, vale a dire la capacità di cogliere e sviluppare continuamente competenze che siano riconosciute e che abbiano valore sul mercato. Tale processo, all'apparenza semplice, è in realtà reso complesso dalla rapidità dei mutamenti del mercato, i quali rendono velocemente obsolete le conoscenze dei *knowledge workers* e impongono di avviare un continuo ricambio e aggiornamento del proprio bagaglio conoscitivo. Crescente è, pertanto, l'attenzione posta sul tema della formazione continua, nella convinzione che essa sia uno dei principali strumenti che consentono di rispondere in modo efficace alle sfide poste al sistema produttivo.

Parallelamente, nel contesto imprenditoriale aumenta la rilevanza del concetto di *learning organization*³⁹, vale a dire un modello di organizzazione incentrato sullo sviluppo e sulla trasformazione dei suoi membri e di sé stessa. Dato che, inoltre, presupposti fondamentali di un'organizzazione che apprende sono la messa in comune di competenze e la libera circolazione della conoscenza, naturale conseguenza non può che essere l'abbandono di una struttura di tipo verticale a favore di una struttura più orizzontale, flessibile e dinamica. Si tratta di un tema centrale soprattutto per le PMI che, nella maggior parte dei casi, sono sprovviste di strumenti e risorse indispensabili per affrontare le nuove sfide competitive e che necessitano, pertanto, di percorsi di sviluppo professionale volti a innalzare la qualità del proprio capitale umano. Una priorità del prossimo decennio è, alla luce di quanto appena detto, quella di promuovere l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori attualmente occupati, soprattutto di quelli più maturi ma ancora lontani dalla pensione, mediante l'implementazione di programmi di formazione continua – intesi sia come aggiornamento professionale (up-skilling), sia come riqualificazione del proprio bagaglio di competenze (re-skilling) – connessi con i fabbisogni delle imprese e del mercato del lavoro.

Nello scenario analizzato il capitale intellettuale risulta, allora, variabile chiave per la determinazione delle potenzialità innovative di un'impresa e si serve delle risorse intangibili come strumenti per lo sviluppo e la gestione dell'innovazione, consentendo alle moderne organizzazioni di competere ed essere sostenibili nel nuovo contesto dell'economia globale basata sulla conoscenza. L'innovazione, a sua volta, promuove la crescita del capitale intellettuale, diventando strumento capace di rigenerare ciclicamente gli *assets* competitivi delle imprese. Tale processo, che potrebbe essere immaginato come un circolo in grado di creare valore, è possibile grazie alle caratteristiche della conoscenza, che si qualifica come risorsa moltiplicabile e auto-generativa.

È pertanto essenziale, dopo tutte le considerazioni fatte, riconoscere la necessità di un cambiamento strutturale, che possa consentire la completa transizione verso un'economia della conoscenza.

³⁹ P. Senge, *The Fifth Discipline. The art & practice of the learning organization*, Random house, London 1990.

Conclusione

L'analisi svolta finora ha consentito di identificare il capitale umano come colonna portante di uno sviluppo economico sostenibile nel lungo periodo e, al tempo stesso, ha permesso di avere un'idea della situazione in cui versa attualmente il sistema italiano di istruzione e formazione. Sebbene in un'economia moderna sia, infatti, rilevante la dotazione in impianti e capitale fisico, indubbiamente necessari all'efficace funzionamento di tali strumenti sono lavoratori e manager esperti, nonché imprenditori innovativi. A dimostrazione di ciò, vi sono esempi di nazioni che, pur disponendo delle migliori attrezzature, hanno ottenuto risultati non più che deludenti a causa dell'assenza di una solida base di capitale umano. A tal proposito, è doveroso citare Gary Becker, premio Nobel per l'Economia nel 1992 e studioso del capitale umano e delle sue relazioni con la crescita economica. Secondo l'autore *“Il successo dipende dalla capacità di una nazione di utilizzare la sua gente. Se la gente è trattata male, se si lascia che le persone investano troppo poco su sé stesse, se una quota significativa della popolazione viene trascurata, qualunque nazione fallirà nel mondo moderno, per quanti macchinari possieda.”*⁴⁰

Istruzione e formazione di qualità sono, allora, necessarie non solo per promuovere la crescita e l'efficienza, ma anche per innescare un circolo virtuoso che, tramite il miglioramento della qualità della vita del singolo individuo, possa generare effetti positivi anche sull'intero Paese e, di conseguenza, sull'economia internazionale.

La rapidità e l'imprevedibilità dei cambiamenti indotti dal progresso tecnologico, ai quali sia aggiunge quello del progressivo invecchiamento della popolazione, impongono pertanto di accrescere la velocità di risposta dell'economia. In questo scenario, riforme in grado di rilanciare il sistema scolastico e universitario sono, sebbene di difficile attuazione, imprescindibili.

L'obiettivo di medio-lungo termine dev'essere dunque basato su diversi fattori, tra i quali la revisione dell'ammontare di risorse destinate al sistema stesso e la riorganizzazione complessiva di scuole e università, la quale è spesso strettamente collegata con le motivazioni e gli incentivi dei docenti.

Per concludere, riprendendo quanto affermato da Becker, è possibile confermare la necessità di spingere le persone a investire su sé stesse, a non stancarsi di apprendere e a mettersi sempre in gioco al fine di migliorarsi e di migliorare il contesto sociale ed economico in cui sono quotidianamente immerse.

⁴⁰Becker, Gary S. *Il Valore del Capitale Umano*. Da:

<https://www.bpp.it/Apulia/html/archivio/2005/III/art/R05III014.htm#:~:text=Becker%20%2D%20Il%20valore%20del%20c%20apitale%20umano&text=di%20utilizzare%20la%20sua%20gente,e%20la%20formazione%20degli%20individui>.

Bibliografia

- Tronti, L. (2015). *Economia della conoscenza, innovazione organizzativa e partecipazione cognitiva: Un nuovo modo di lavorare*. Economia & Lavoro (1967)
- Keeley, B. (2007;2011;). *Human capital: How what you know shapes your life*. OECD.
- Schilirò, D. (2005). *Knowledge-based economies and the institutional environment. Theoretical and Practical Research in Economic Fields*.
- David, P. A., & Foray, D. (2003). *Economic fundamentals of the knowledge society. Policy Futures in Education, 1(1)*.
- The European House - Ambrosetti S. p. A., Aviva Assicurazioni S.p.A., PHILIP MORRIS ITALIA S.r.l., Toyota Material Handling S.r.l. . (2021). (publication). *Global Attractiveness Index: Il termometro dell'attrattività di un Paese (Sesta edizione)*.
- Cegolon, A. (2009). *Il valore educativo del capitale umano*.
- Sironi, A. (2021). *Il capitale umano da emergenza a priorità per il futuro del Paese*. Economia & Management: Rivista Della Scuola Di Direzione Aziendale Dell'Università L. Bocconi. Focus Politica Economica.
- Area Studi dell'ICE. *La Posizione Competitiva dell'Italia nell'economia internazionale - Mise*.
- ISFOL, Ricci A., *Produttività, profitti e contratti a termine. Quanto vale l'istruzione degli imprenditori?* Intervento a "Espanet Conference. Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni", Torino, Università degli Studi di Torino, 18-20 Settembre 2014.
- Draghi, M. (2006). In *Istruzione E Crescita Economica: Lectio magistralis del prof. Mario Draghi, Governatore della Banca d'Italia, in occasione dell'inaugurazione del 100° Anno Accademico, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Italia*.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE. (2005, 30 novembre). Comunicazione della commissione. *Modernizzare l'istruzione e la formazione: un contributo fondamentale alla prosperità e alla coesione sociale in Europa*.
- ISTAT. (2020). *Ritorni occupazionali dell'istruzione - anno 2020*.
- ISTAT. (2020). Istituto Nazionale di Statistica. *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal.
- Plata, A., & Bruno, D. (2020, giugno). *Skills mismatch: la situazione professionale dei neolaureati ticinesi a un anno dal titolo*.
- Commissione Europea. (2017, ottobre). *Scheda tematica per il semestre europeo: L'abbandono scolastico*.
- ISTAT. (2021, ottobre). *Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione | anno 2020*.
- Sottocorno, M. (2022). *Il fenomeno della povertà educativa. Criticità e sfide per la pedagogia contemporanea (Italian Edition)*. goWare e Edizioni Angelo Guerini e Associati.
- INVALSI. (2018). *Rapporto Prove Invalsi 2018*.
- Bosi, P. (2019). *Corso di scienza delle finanze (8th ed.)*. Il Mulino.

Cipollone, P., & Visco, I. (2007). Il merito nella società della conoscenza. *Il Mulino - Rivisteweb*.

Bella, E. (2021, ottobre). *Differenze di genere negli studi e all'entrata nel mondo del lavoro*. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI).

Rosti L. (2006) *“La segregazione occupazionale in Italia”*, in A Simonazzi (a cura di) *Questioni di genere, questioni di politica. Trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, Carocci, Milano.

Associazione Italiana di Epidemiologia. (2021, agosto). *L'impatto della pandemia di Covid-19 su bambini e adolescenti* (45 (4)).

Almalaurea. (2019). *Recenti tendenze dell'istruzione di terzo livello in Italia: contesto di riferimento*.

Censis. (2020, ottobre). *Diario della transizione 2020: Le criticità del sistema universitario*.

Caiumi, A. (2019, luglio). *La spesa per la pubblica istruzione*. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI).

Senato. (2021, aprile). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia*.

d'Amore, R., Lubrano Lavadera, G., & Iorio, R. (2019). *The relationship between the education of the workforce and the innovative capacity of the firms in seven European countries*. *L'Industria: Rivista Di Economia e Politica Industriale*, (3).

Visco, I. (2015, 30 gennaio). *Capitale umano e crescita* [Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco]. Il futuro nell'economia, Roma, Italia.

ISTAT. (2020, luglio). *LIVELLI DI ISTRUZIONE E RITORNI OCCUPAZIONALI | ANNO 2019*.

ISTAT. (2016, dicembre). *RAPPORTO BES 2016: IL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE IN ITALIA*.

SDSN Italia e RUS, (2021). *Agenda 2030 e Obiettivi di Sviluppo Sostenibile: Una guida per università e istituti di istruzione superiore*.

Osservatorio Povertà Educativa #conibambini. *L'importanza degli investimenti nel sistema scolastico*. (2020, dicembre).

Cannari, L., Bisceglia R., Muscariello C. *Convegno su “Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia”*. Roma, 26/11/2009. *L'istruzione* pp. 77-105.

Colombo, M. (2014). I giovani migranti nelle scuole italiane: percorsi formativi, disuguaglianze, risorse. *REMHU : Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, 22(42), 159–170.

Sitografia

Cipollone, P. (2017, 14 settembre). *L'istruzione, leva dello sviluppo*. RIFLESSIONI. <https://francescomacri.wordpress.com/2017/09/14/listruzione-leva-dello-sviluppo/#:%7E:text=Gli%20economisti%20in%20genere%20ritengono,sta%20nel%20fatto%20che%20tale>

della Mura, M. (2021, 9 giugno). *Il knowledge worker: chi è, cosa fa e quali strumenti utilizza il lavoratore dell'era data-driven*. Big Data 4Innovation. <https://www.bigdata4innovation.it/big-data/il-knowledge-worker-chi-e-cosa-fa-e-quali-strumenti-utilizza-il-lavoratore-dellera-data-driven/>

Lavoro: cos'è lo skill mismatch e come l'orientamento può aiutare. (2021). l'Orientamento: il magazine per la scuola, l'università e il lavoro. https://asnor.it/it-schede-577-lavoro_cos_e_lo_skill_mismatch_e_come_l_orientamento_puo_aiutare_aziende_e_lavoratori

Modom, T. (2017, 15 febbraio). *Edilizia scolastica, la preoccupante indagine di Legambiente*. Modom | Architecture & Design. <https://www.modom.it/edilizia-scolastica-la-preoccupante-indagine-legambiente/#:%7E:text=L'edilizia%20scolastica%20%C3%A8%20carente,con%20il%20certificato%20di%20agibilit%C3%A0>.

Redazione. (2021, 20 febbraio). *I tre grandi problemi della scuola*. Lettera. Orizzonte Scuola Notizie. <https://www.orizzontescuola.it/i-tre-grandi-problemi-della-scuola-lettera/>

Perché la Finlandia ha la migliore scuola del mondo? - Scuola.net. (2021,13 gennaio). scuola.net. <https://www.scuola.net/news/269/perche-la-finlandia-ha-la-migliore-scuola-del-mondo#:%7E:text=Negli%20ultimi%20anni%20il%20sistema,una%20base%20non%20proprio%20solidida>

Invalsi. (2021, 11 febbraio). *Istruzione e formazione: gli obiettivi europei per il 2020*. INVALSIopen. <https://www.invalsiopen.it/istruzione-formazione-quadro-strategico-cooperazione-europea-2020/>

Cellante, G. (2021, 4 maggio). *A scuola in Europa: l'abbandono scolastico*. Lo Spiegone. <https://lospiegone.com/2021/03/20/a-scuola-in-europa-labbandono-scolastico/>

R. (2022, 26 gennaio). *Quanto incide l'ambiente di provenienza sulle competenze degli studenti?* Openpolis. <https://www.openpolis.it/quanto-incide-lambiente-di-provenienza-sulle-competenze-degli-studenti/>

Azzolini, D. (2015, 1 luglio). *Quanto incide il background migratorio sulle transizioni scolastiche?* OpenEdition Journals. <https://journals.openedition.org/qds/338>

Gli effetti della pandemia sulla povertà educativa | l'Orientamento. (2021). l'Orientamento: il magazine per la scuola, l'università e il lavoro. https://asnor.it/it-schede-482-gli_effetti_della_pandemia_sulla_poverta_educativa

Magnani, A. (2021, April 29). *Next Generation EU, cos'è e come funziona*. Il Sole 24 ORE. <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>

Modica, S., & Terlizese, D. (2015, 4 giugno). *I quattro malanni della scuola italiana*. Il Sole 24 ORE. <https://st.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2015-06-04/i-quattro-malanni-scuola-italiana-200523.shtml?uud=ABq0HhsD>

B., E., & T., C. (2021). *Pronta la riforma della filiera degli istituti tecnici e professionali*. Sole24Ore. <https://www.ilsole24ore.com/art/pronta-riforma-filiera-istituti-tecnici-e-professionali-AEGFfHo>

Il Next Generation EU e gli obiettivi della nuova istruzione europea. (2021). *l'Orientamento: il magazine per la scuola, l'università e il lavoro.* https://asnor.it/it-schede-574-il_next_generation_eu_e_gli_obiettivi_della_nuova_istruzione_europea

Gary S. Becker - *Il valore del capitale umano.* (2005). Apulia. <https://www.bpp.it/Apulia/html/archivio/2005/III/art/R05III014.htm#:~:text=Becker%20%2D%20Il%20valore%20del%20capitale%20umano&text=di%20utilizzare%20la%20sua%20gente,e%20la%20formazione%20degli%20individui>.

Unimpresa, U. S. (2022, February 1). *I GIOVANI E L'ISTRUZIONE: LA SPESA PUBBLICA IN ITALIA E I DIVARI DA COLMARE.* Unimpresa | Unione Nazionale di Imprese. <https://www.unimpresa.it/i-giovani-e-istruzione-la-spesa-pubblica-in-italia-e-i-divari-da-colmare/46382#:~:text=L'Italia%20spende%20per%20l,medio%20registrato%20nell'Unione%20europea>.

Bruno, E., & Tucci, C. (2021, 18 settembre). *L'Italia della scuola continua a investire poco e a farlo male.* Il Sole 24 ORE. <https://www.ilsole24ore.com/art/1-italia-scuola-continua-investire-poco-e-farlo-male-AEE8rLj>

Tortora, F. G. M. E. (2021, March 24). *Dad, tasse (e tutto il resto): ecco perché l'università italiana è in coda all'Europa* | Milena Gabanelli. Corriere della Sera. <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/dad-prestiti-universita-italia-tasse-borse-studio-sussidi-coda-europa-paesi-ue-ritardo/2eb64de8-8bfd-11eb-9bf5-145cd1352910-va.shtml>

Redazione Scuola. (2021, 3 novembre). *La pandemia frena la fuga di cervelli: 112mila nel 2020, l'8% in meno.* Il Sole 24 ORE. <https://www.ilsole24ore.com/art/la-pandemia-frena-fuga-cervelli-112mila-2020-l-8percento-meno-AE2J5Ou>

Tucci, C. (2020, 18 aprile). *Quanto guadagnano gli insegnanti in Italia e in Europa.* Il Sole 24 ORE. <https://www.ilsole24ore.com/art/quanto-guadagnano-insegnanti-italia-e-europa-ACehr9HB>