

This is a pre print version of the following article:

Il corto circuito di bassa istruzione e alta diseguaglianza / Baldini, M. - In: People first. Il capitale sociale e umano: la forza del Paese / Luca Paolazzi, Mauro Sylos Labini. - STAMPA. - Roma : S.i.p.i. Spa, 2014. - ISBN 9788871531595. - pp. 207-236

S.i.p.i. Spa

Terms of use:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

14/08/2026 21:19

(Article begins on next page)



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

CONVEGNO BIENNALE



PEOPLE FIRST

Il capitale sociale
e umano:
la forza del Paese

Bari, 28 - 29 marzo 2014

In copertina disegno di Domenico Rosa.

La pubblicazione, curata da Luca Paolazzi e Mauro Sylos Labini, si è avvalsa della collaborazione di Lorena Scaperrotta.

INDICE

	Prefazione	pag. 5
	Capitale umano e capitale sociale: le due potenti leve per rilanciare lo sviluppo dell'Italia	» 9
	1. Popolazione e demografia: vincoli e opzioni	» 25
	2. Il sistema scolastico italiano	» 53
	3. Seconde generazioni e scuola italiana: come procede l'integrazione dei figli degli immigrati?	» 73
	4. La resistenza al cambiamento dell'università italiana	» 99
	5. In Italia tanto <i>brain drain</i> e poco <i>brain gain</i>	» 137
	6. Le competenze dei lavoratori italiani oltre la scuola	» 153
	7. Gestione e sviluppo delle risorse umane per costruire il successo dell'impresa	» 179
	8. Il corto circuito di bassa istruzione e alta diseguaglianza	» 207
	9. La strana coppia: istituzioni e capitale sociale in Italia	» 237
	10. Tanto capitale umano da attivare in Italia	» 255
	11. Gli associati di Confindustria: imprese, scuola e università per il capitale umano	» 281
	Bibliografia	» 311

PREFAZIONE

Fulvio Conti

L'incapacità di assicurare la dignità del lavoro ai giovani rappresenta, al di là di ogni richiamo alla Costituzione, la manifestazione evidente della disfunzione fatale di un sistema economico.

Federico Caffè

“Che lavoro ti piacerebbe fare da grande?” – “Beh, il mio lavoro non è stato ancora inventato”. Così ha risposto, durante un'intervista, un giovane quindicenne americano che ha scoperto un test per diagnosticare, in fase preliminare, il tumore al pancreas. Quanti giovani, fino a poco tempo fa, alla stessa domanda, avrebbero risposto l'avvocato, l'ingegnere o il pompiere.

Questa risposta ci deve far riflettere sulla misura del cambiamento culturale che stiamo affrontando oggi in un mondo globalizzato. Il successo o l'affermazione competitiva di un paese si basano, in misura crescente, sull'economia del sapere e del conoscere. Per questa ragione, quindi, capitale umano e capitale sociale devono tornare a essere centrali nella politica strategica dell'Italia.

Questo è lo spirito che anima *People first*, il progetto di ricerca condotto per il biennale 2014 del Centro Studi Confindustria. Scopo di questo progetto è analizzare il capitale umano italiano grazie al contributo di illustri autori ed autorevoli esperti, dal mondo accademico a quello industriale, attraverso la descrizione di casi pratici e modelli teorici per interrogarsi su quali sfide le istituzioni sono chiamate a fronteggiare per il rilancio del Paese, sferzato da sette anni di grave crisi economica.

La crisi, infatti, ha indebolito una parte importante dell'industria italiana. Abbiamo perso strutturalmente metà del nostro potenziale di crescita nel medio-termine, specialmente in produzioni di base. Centinaia di migliaia di imprese hanno chiuso i cancelli e abbassato le saracinesche. Si sono ridotti drasticamente gli investimenti e il lavoro è diventato sempre più incerto.

La crisi ha intaccato anche la demografia dell'Italia. Siamo diventati un Paese più “piccolo” non solo economicamente ma anche demograficamente, sia a livello macro – rispetto al Mondo

Fulvio Conti, Vicepresidente di Confindustria per il Centro Studi. Amministratore Delegato e Direttore Generale di ENEL.

e nei confronti dei nostri partner europei – sia a livello micro, con famiglie che mettono al mondo meno figli rispetto alle attese e scivolano lentamente verso una condizione di povertà.

Prendere atto di questa riduzione del nostro “peso specifico” in termini demografici ed economici non significa rassegnarsi ad un destino di declino o sottovalutare le nostre potenzialità di tornare a riprenderci le posizioni avanzate che meritiamo sul piano tecnologico e produttivo o, più semplicemente, a livello artistico e culturale.

Noi industriali lo sappiamo bene. Esiste, infatti, un'altra parte della nostra industria che ha guadagnato competitività nelle esportazioni ed esibito eccellenze tecnologiche, come dimostrano i non pochi primati della nostra manifattura nelle classifiche mondiali. In questo nucleo vincente dell'industria italiana hanno trovato germoglio la volontà, la passione, il sacrificio e lo spirito di rinnovamento di italiane ed italiani. La stessa fierezza che ieri ci ha affrancato dalle rovine della guerra, oggi ci dà il coraggio di rialzarci, di risalire la china, di intraprendere ed innovare. Come mostrano, creando imprese, più donne, più giovani, più immigrati che nel passato.

Tuttavia, affinché tutto questo possa consolidarsi e portare benefici all'intero Paese, dobbiamo ripartire dall'aggiornare il sistema operativo dell'Italia, ovvero il sistema di istruzione scolastica e di formazione accademico-professionale delle future generazioni. Oggi, più che mai, non sappiamo di quale bagaglio di conoscenze e competenze avremo bisogno nei prossimi 5-10 anni. Scuola ed università devono svolgere un lavoro qualitativamente diverso, capace di valorizzare il talento e la multi-culturalità con una visione di lungo periodo.

Se è vero che un sistema scolastico ed universitario che formi lavoratori già pronti è un'illusione, non possiamo però accettare un sistema educativo che non indirizzi al mondo del lavoro. Questo è tanto più vero in un contesto così complesso e mutevole come quello che ci troviamo ad affrontare. Basti pensare che i mestieri più ricercati al giorno d'oggi dieci anni fa non esistevano.

Se prima un'azienda cercava al massimo una decina di figure con competenze standard, oggi è infinita la gamma di *capabilities* che servono. I lavori di oggi sono spesso mestieri ibridi, multidisciplinari che mescolano competenze antiche e tecnologie innovative, conoscenza dei territori e vocazione globale, abilità artigianale e progettazione industriale.

Occorre quindi uno sforzo per colmare il gap tra il mondo dell'università e l'economia reale. Se nelle classifiche internazionali della formazione le nostre università non sono ben posizionate o se gli italiani sono all'ultimo posto per competenze linguistiche e matematiche tra i paesi OCSE, tra le cause c'è anche questa indipendenza tra impresa e mondo della formazione.

In Italia, inoltre, esiste un problema di scarso e disuguale utilizzo del capitale umano. Se guardiamo con attenzione alla disoccupazione italiana, ci rendiamo conto, infatti, che il

divario tra il tasso di disoccupazione generale e quello giovanile è tra i più alti tra i paesi europei. L'Italia appare così un Paese che ha voltato le spalle ai giovani.

Un Paese che non permette a tutti di svilupparsi e affermarsi, lascia morire l'ambizione delle future generazioni, cioè quelle da cui dipendono il domani ed il benessere di una nazione.

Non deve sorprendere allora che i nostri "cervelli" vadano via. Anzi è un segnale di riconoscimento internazionale. Deve preoccupare, invece, il fatto che si fa poco per indurre i nostri giovani a tornare e si fa troppo poco per attirarne dall'estero altri di uguale qualità, con l'ambizione di fare un percorso professionale in Italia. Insomma, importiamo lavoratori poco qualificati ed esportiamo i nostri figli migliori.

Le scelte della politica sono cruciali, ma non possono fare miracoli. Siamo ben consapevoli che non è solo con le politiche dell'istruzione e della formazione che si gioca la partita. Dobbiamo essere un po' tutti azionisti di minoranza della ripresa del Paese. A cominciare dalle nostre stesse imprese che devono essere pronte a riempire di più la vita lavorativa dei dipendenti con esperienze formative di qualità.

Per terminare con le istituzioni sociali ed economiche, che devono imparare a parlare di più con i giovani perché, come quel ragazzo americano, saranno loro – i figli – a raccontare, un giorno, il nuovo Paese ai politici e agli adulti e a ridare speranza un po' a tutti.

CAPITALE UMANO E CAPITALE SOCIALE: LE DUE POTENTI LEVE PER RILANCIARE LO SVILUPPO DELL'ITALIA

Luca Paolazzi e Mauro Sylos Labini

*Avremo insegnanti occupati a ficcare nella testa degli scolari
il massimo numero di quelle nozioni
sulle quali potrà cadere l'interrogazione
al momento degli esami di stato. Nozioni e non idee;
appiccicature mnemoniche e non eccitamenti
alla curiosità scientifica ed alla formazione morale dell'individuo.*
Luigi Einaudi, 1947

*Il progresso continuo è consentito
dal fatto che nell'apprendere una cosa
si sperimentano metodi utili anche in altre situazioni.
E, persino più importante, è il fatto
che l'essere umano acquisisce l'abitudine all'apprendimento.
Impara a imparare.*
John Dewey, 1916

Il termine *capitale umano* suona male. Addirittura malissimo per chi ha visto l'omonimo recente film italiano nei cui ultimi fotogrammi appare una sua avvilente definizione tecnico-assicurativa¹. Se non altro, però, la pellicola l'ha fatto uscire dalla ristretta cerchia degli studiosi di economia, per alcuni dei quali, comunque, non avrebbe sufficiente potere esplicativo².

Eppure il conio e la definizione di capitale umano hanno un nobile pedigree ed è un termine efficace nel sintetizzare l'insieme di competenze, saperi, attitudini sociali, carattere personale, creatività e capacità cognitive che può essere messo a frutto nel lavoro per produrre valore economico³.

Luca Paolazzi, Centro Studi Confindustria.

Mauro Sylos Labini, Centro Studi Confindustria e Università degli Studi di Pisa.

¹ *Il capitale umano*, regia di Paolo Virzì, Italia 2013.

² Si veda Spence (1973).

³ Il primo a usarlo senza remore è stato Arthur C. Pigou, l'ideatore dell'economia del benessere (*The Economic of Welfare*, 1920), che in *A Study in Public Finance* del 1928 scrive: «Esiste una cosa come l'investimento in capitale umano che è analogo all'investimento in capitale materiale». Arthur W. Lewis nel 1954 pone il concetto del capitale umano alla base della sua teoria dello sviluppo economico.

Dal capitale umano dipende, in ultima analisi, il benessere di una nazione. Cioè la sua capacità di generare reddito e lavoro, di far aumentare la produttività e di innovare, di migliorare la salute delle persone e la qualità della vita. Nel presente e nel futuro.

E ci sono altri aspetti delle persone che vanno al di là di quanto ciascun individuo sa e mette a frutto nelle scelte economiche (il suo capitale umano, appunto) e che sono altrettanto importanti per il buon funzionamento della società e dell'economia. Perciò meritano di essere isolati e considerati separatamente. Sono i valori che caratterizzano una comunità, in termini di fiducia negli altri, relazioni familiari e civili, intraprendenza, aspettative riguardo al domani, apertura al nuovo e al diverso, solidarietà e reattività di fronte alle avversità. Questi aspetti formano il capitale sociale.

Tutti questi tratti, individuali e collettivi, non sono dati di natura e immutabili nel tempo, ma cambiano e la direzione e l'intensità del cambiamento sono influenzate dalle politiche economiche e in particolare dall'investimento in istruzione e formazione, sia quella formale sia quella che avviene con il lavoro. Quest'ultima è particolarmente importante nel sollecitare le persone ad applicare le conoscenze acquisite e nell'arricchirle attraverso nuovi compiti ed esperienze professionali. Perciò l'inattività occupazionale è deleteria per il capitale umano.

L'importanza della dotazione di capitale umano emerge con chiarezza nel confronto internazionale: nazioni più ricche di capitale umano hanno livelli di reddito pro-capite e di altri indicatori di benessere (longevità, parità di genere) più elevati e, a un uguale stadio di sviluppo economico, sperimentano tassi di crescita più sostenuti. Hanno, quindi, un vantaggio competitivo. Da ciò deriva un'enfasi ancora maggiore sull'istruzione e sulla formazione.

Come è misurato il capitale umano? Per molto tempo il metro è stato esclusivamente il numero di anni di studio o il grado di istruzione ricevuta nella media della popolazione. Nell'ipotesi, piuttosto forte, che ci sia omogeneità di incremento del capitale umano all'aumentare degli anni di studio sia nel corso del tempo sia nella comparazione internazionale. Anche per superare il limite costituito da tale ipotesi, la misurazione è stata recentemente affinata con la valutazione diretta, attraverso test standardizzati, della qualità delle competenze possedute sia dai giovani studenti sia dagli adulti⁴. Test che, rispetto agli anni di istruzione, sono maggiormente correlati con la performance economica delle nazioni e che hanno messo in luce forti diversità di risultati tra paesi e all'interno dell'Italia, anche con il passare del tempo. E ciò ha fatto crescere la domanda di miglioramento dell'istruzione un po' ovunque.

Proprio perché è costituito di persone e non di beni fisici, la cura del capitale umano non può, però, essere considerata solo dal lato dell'istruzione, ma richiede un approccio multidimensionale. Intanto, investendo nella formazione che avviene nei primi anni di vita per sviluppare quelle capacità, anche non cognitive, che sono fondamentali per avere succes-

⁴ I test più completi vengono condotti regolarmente dall'OCSE con il *Program for the International Student Assessment (PISA)*, dedicato ai quindicenni, e con il *Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)*, rivolto ai quindici-sessantatrenni.

sivamente una maggiore capacità di apprendimento e di irrobustimento del tessuto sociale. Secondo le ricerche più avanzate, portate avanti dal premio Nobel James Heckman, hanno dei ritorni molto elevati⁵. Ponendo attenzione anche alla sfera psicologica e culturale. L'impegno delle persone, infatti, nello studio e nel lavoro può essere incoraggiato facendo leva su motivazioni, aspirazioni e sogni; e può essere sminuito da diseguaglianze vissute come non giustificate, o addirittura ingiuste.

Più in generale, dunque, sono rilevanti tutte le sfere che influenzano il benessere: da quelle materiali, come il reddito, i posti di lavoro e l'abitazione, a quelle della salute e della suddivisione tra tempo di lavoro e tempo libero, dall'attenzione all'ambiente e alla sicurezza alla vivibilità delle città. Tutto ciò influenza in molti modi il capitale umano, perché determina le condizioni in cui vivono le persone, compresa la percezione di come si sta oggi rispetto al passato e l'aspettativa di come si starà domani.

Condizioni che la crisi ha intaccato, soprattutto nei paesi più colpiti, tra i quali spicca l'Italia. In tali paesi l'arretramento del reddito, l'aumento della povertà e la frustrante mancanza di lavoro stanno agendo in profondità sul capitale umano, rendendolo più fragile ed esposto all'incertezza e diminuendone le potenzialità. In questo modo, anche le possibilità di crescita economica vengono durevolmente diminuite. Ciò innesta un circolo vizioso in cui minor benessere riduce capitale umano e minor capitale umano abbassa di nuovo il benessere. Un circolo che va rapidamente spezzato.

Per l'Italia la profonda doppia recessione, che è iniziata nel 2008 e che è finita nel 2013, ha portato indietro di molti anni tenore di vita, posti di lavoro e consumi. È arrivata dopo un periodo lungo di semi-stagnazione e di declino rispetto a quanto conseguito dalle altre economie europee e dagli Stati Uniti.

Dunque, la questione del basso sviluppo italiano ha radici ben più antiche e profonde di quelle che hanno innescato la crisi finanziaria globale. La quale ha avuto conseguenze più gravi per il Paese proprio perché ha fatto emergere debolezze di fondo preesistenti⁶.

Tra queste debolezze c'è il capitale umano, come più volte sottolineato dalle analisi di tutti i centri di ricerca internazionali e nazionali e dallo stesso CSC. Questo particolare lato fragile, segnalato dalle statistiche nel grado di istruzione e nella sua qualità comparativamente insufficienti, anche tra i giovani, è stato messo a nudo dal nuovo paradigma tecnologico, basato sull'ICT, che hanno reso meno importanti alcune competenze contestualizzate e routinarie, e dalla globalizzazione, che ha portato a confrontarsi con centinaia di milioni di lavoratori poco qualificati ma a bassissimo costo e con mercati lontani geograficamente e culturalmente⁷.

⁵ Si vedano vari articoli di Heckman, per esempio Heckman e Rubinstein (2001), e l'attività del *Pritzker Consortium on Early Childhood Development*

⁶ Per un'analisi sulla natura e le cause del recente andamento dell'economia italiana in una prospettiva storica si veda Toniolo (2013). Una collocazione temporale più lontana delle origini della negativa performance italiana si trova in Paolazzi e Sylos Labini (a cura di) (2013).

⁷ La conoscenza contestuale o tacita è quella che nasce dall'esperienza e che difficilmente può essere condivisa da chi non condiziona tale esperienza. In Italia questo tipo di conoscenza ha costituito un vantaggio competitivo ed è stato particolarmente importante per lo sviluppo nelle aree dei distretti industriali. I lavori intellettuali routinari, invece, sono quelli più facilmente sostituibili grazie all'ICT.

Nuove tecnologie e globalizzazione hanno anche abbassato le barriere all'accesso di molte produzioni e generato nuove tipologie di business, creando così lo spazio anche per iniziative imprenditoriali avviate da persone molto giovani o giovanissime⁸.

Perciò se in Italia è cruciale far ripartire rapidamente l'economia per non distruggere ulteriore potenziale produttivo, altrettanto importate è rimetterla su un sentiero elevato di sviluppo sciogliendo i nodi che hanno impedito di continuare la rincorsa ai livelli di produttività, occupazione e benessere dei paesi avanzati e anzi hanno riallargato il divario negli ultimi vent'anni. Tra questi nodi è fondamentale l'adeguamento del capitale umano.

D'altra parte, l'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro. Non solo perché è scritto, senza preamboli, nell'articolo 1 della Costituzione. Ma soprattutto perché la sua prosperità dipende, come in altri paesi sprovvisti di risorse naturali, proprio dal capitale umano, cioè dai cittadini che lavorano, innovano, fanno impresa, creano cultura e sviluppo. E dall'impegno, dalla passione, dai valori e dalla concezione della vita che spingono a essere dedicati nel lavoro e a intraprendere; dipende, cioè, dal capitale sociale racchiuso nei suoi cittadini.

Tra quei valori è molto rilevante il riconoscimento che lo studio conta più della fortuna e del semplice talento, che deve essere fatto emergere e coltivato. Se tale riconoscimento è carente o si perde, anche il ruolo dell'istruzione viene sminuito e la sua qualità deperisce.

Il capitale umano e il capitale sociale sono gli unici veri asset italiani. Quelli che ieri hanno affrancato il Paese da povertà e arretratezza economica e quelli su cui oggi si deve contare sia per difendere le conquiste di benessere e civiltà raggiunte sia per affrontare i grandi cambiamenti del nostro tempo. I quali, oltre a globalizzazione e nuove tecnologie, comprendono anche i grandi scompensi demografici dovuti all'aumento della speranza di vita, al calo della fertilità e alla crescita dell'immigrazione.

Le istituzioni principali, anche se certo non le uniche, che consentono di accumulare capitale umano e capitale sociale sono scuola e università. Dopo la seconda guerra mondiale, la scuola italiana ha sostenuto con successo il processo di scolarizzazione di massa, necessario per convergere verso i livelli di istruzione degli altri paesi avanzati. Il tasso di conseguimento di un diploma di scuola secondaria inferiore è passato dal 16% all'85% in poco più di un ventennio (dall'anno scolastico 1949-50 al 1972-73). Quello di conseguimento di un diploma di scuola superiore è cresciuto dal 9% al 50% in poco meno di un trentennio (dall'anno scolastico 1949-50 al 1978-79). Sono stati risultati importanti se si tiene conto del fatto che la scolarizzazione è partita in Italia in ritardo rispetto ad altri paesi avanzati. Risultati senza i quali l'industrializzazione e il boom economico sarebbero stati impossibili.

⁸ Il fenomeno degli adolescenti imprenditori o comunque al bivio tra lavorare nel campo dell'ICT o proseguire gli studi si sta diffondendo negli Stati Uniti. Si veda per esempio Matt Richtel, *The Youngest Technorati* apparso sul New York Times dell'8 marzo 2014. Peraltro si è acceso un dibattito sui percorsi cognitivi e pedagogici, nel quale viene messa in dubbio la capacità dell'insegnamento scolastico tradizionale nello stimolare la creatività e l'intraprendenza.

I grandi cambiamenti internazionali, come detto, richiedono però che il sistema di istruzione e formazione giochi un ruolo diverso e più difficile. I futuri cittadini e lavoratori non solo devono essere in grado di utilizzare le nuove tecnologie, ma hanno anche bisogno di accrescere la loro capacità di apprendere. Oggi più di ieri, infatti, non sappiamo di quale bagaglio di conoscenze avremo bisogno nei prossimi cinque-dieci anni. Ma possiamo e anzi dobbiamo dotare le persone di strumenti e di istituzioni formative che gli consentano di acquisire quelle conoscenze. Le nuove forme di produzione legate all'ICT rendono imprescindibile una maggiore permeabilità fra imprese, scuole e università.

Per innalzare il tasso di innovazione dell'economia e il ritmo di aumento della produttività non sarà sufficiente completare la convergenza nella quantità di istruzione con gli altri paesi avanzati, ma sarà indispensabile elevare anche la sua qualità e ridurre la disuguaglianza nella sua distribuzione.

Un ulteriore elemento di novità è quello dell'integrazione europea. Nonostante la crisi, la mobilità di studenti e laureati è destinata ad aumentare nei prossimi anni, con maggiore rapidità all'interno dell'UE. Le istituzioni scolastiche e soprattutto quelle universitarie italiane dovranno necessariamente confrontarsi con quelle degli altri partner. Un confronto fatto di cooperazione, ma anche di competizione al quale occorre arrivare preparati.

Non è, però, solo con le politiche dell'istruzione e della formazione che si gioca la partita. In primo luogo, infatti, la stessa accumulazione di capitale umano e capitale sociale avviene grazie al buon funzionamento delle altre istituzioni che costituiscono la spina dorsale del sistema sociale ed economico: la famiglia, il welfare state, le associazioni senza scopo di lucro, le imprese.

In secondo luogo, in Italia esiste un problema di scarso utilizzo del capitale umano. In particolar modo, quello rappresentato da giovani, donne e persone ultrasessantenni, gruppi contraddistinti tutti da tassi di occupazione relativamente bassi. Occorre quindi utilizzare di più e meglio il capitale umano che già c'è. A questo fine la riduzione del cuneo fiscale è una leva fondamentale. La rilevanza del capitale umano e del capitale sociale per lo sviluppo economico è tale, soprattutto in questo momento difficile dell'Italia, da dedicare a questo tema il convegno biennale del CSC 2014 e, quindi, le ricerche condotte per questo appuntamento e qui raccolte secondo il filo logico che parte dalla demografia, ossia dalla componente di base del capitale umano, e sviluppa poi tutti gli aspetti dell'istruzione e della formazione e della ricognizione delle competenze, fino alla collaborazione tra mondo della scuola e dell'università e mondo delle imprese.

Quali lezioni si possono trarre dalle analisi contenute in questo volume? Qui ne indichiamo sette, che spesso sfatano luoghi comuni. Nel testo che segue sono evidenziate in grassetto e rappresentano altrettante chiavi di lettura del lavoro svolto. Eccole di seguito: 1) occorre guardare anzitutto alla materia prima del capitale umano, cioè alle caratteristiche presenti e previste della popolazione, per poi indagare le sue qualità conoscitive e sociali; 2) la scuola italiana, spesso criticata perché considerata immobile, in realtà non è immutata e statica; 3)

l'università, invece, resiste ostinatamente al cambiamento; 4) l'accumulazione di capitale umano non avviene solo attraverso l'istruzione, ma altrettanto importanti sono la migrazione, l'apprendimento con l'esperienza lavorativa, soprattutto se l'organizzazione aziendale stimola tale apprendimento; 5) studiare conviene anche in Italia, è un ottimo investimento sia in termini di maggiore retribuzione sia in termini di maggiore probabilità di occupazione, anche se conta molto la tipologia di corsi seguiti; 6) i valori e le convinzioni sono importanti per la crescita economica tanto quanto le competenze e i saperi, perciò occorre guardare alle persone e promuovere la loro inclusione; 7) per utilizzare il capitale umano esistente e migliorare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro è essenziale la collaborazione fra scuole, università e imprese, collaborazione che in alcuni territori è già una realtà, come mostra un'indagine condotta presso le Associazioni.

Le prerogative demografiche per il capitale umano. Prima di chiedersi come acquisire le competenze e le conoscenze necessarie per migliorare la dotazione di capitale umano dell'Italia e renderla più simile a quella di nazioni con un analogo livello di sviluppo è importante considerare i principali vincoli demografici e verificare se esistano margini di manovra per rimuoverli.

Fare i conti con la demografia è utile non solo perché fornisce previsioni meno aleatorie rispetto a quelle economiche e sociali. Ma anche perché, come mostra il **capitolo 1** scritto da Massimo Livi Bacci, dopo un lungo periodo in cui l'evoluzione della popolazione ha consentito all'economia di procedere con il vento in poppa, il quadro è largamente mutato. Anche utilizzando le proiezioni che ipotizzano il proseguimento dell'immigrazione sui ritmi degli ultimi anni e una ripresa della natalità, è probabile che la dinamica della popolazione italiana possa sperimentare un'inversione di tendenza già prima della metà del XXI secolo. Questo non potrà che avere importanti conseguenze: l'offerta di lavoro si assottiglierà; salirà invece la quota di anziani e quindi l'indice di dipendenza strutturale; l'Italia diventerà un paese sempre più multietnico, soprattutto a scuola e, si spera, all'università.

Alcune delle sfide che pongono questi cambiamenti possono essere governate. In primo luogo sostenendo la natalità; la strada più veloce prevede l'adozione di strumenti di welfare che in paesi non troppo diversi dal nostro, come la Francia, hanno funzionato. Tuttavia i vincoli di finanza pubblica consigliano di pensare anche a misure che anticipino la piena autonomia dei giovani e rafforzino le prerogative economiche delle donne. In entrambi i casi, come mostrano altri capitoli del volume, le scelte di istruzione sono cruciali.

In secondo luogo è necessario cambiare radicalmente le anacronistiche politiche migratorie del Paese. Non si tratta solo di aprire o chiudere rubinetti e valvole per accogliere o arrestare le varie ondate di arrivi. Ma occorre riconoscere che le condizioni del migrante e le particolarità del nostro mercato del lavoro sono molteplici. La disciplina degli ingressi deve quindi prevedere un'ampia gamma di visti: per lavoro (con una moltitudine di casistiche), per ricongiungimento familiare, per motivi umanitari e per studio. È inaccettabile, infine, che chi nasce, cresce e vive in Italia e accetta le sue leggi venga discriminato anche giuridica-

mente. Prevenendo tutte le forme di abusi, è prioritaria la concessione della cittadinanza per i nati in Italia da genitori stranieri e per i figli di stranieri nati all'estero ma formati e scolarizzati in Italia. Come vedremo sotto, l'integrazione delle seconde generazioni è una delle sfide più importanti del sistema di istruzione italiano.

La scuola italiana non è immobile. Uno dei miti più difficili da sfatare è che in Italia la scuola sia immobile e che nulla sia cambiato negli ultimi anni. In effetti, come sostiene Andrea Gavosto nel **capitolo 2**, la lunga rincorsa verso i livelli dei paesi avanzati è ancora incompleta e tale rimarrà finché non saranno stati sciolti tre nodi principali. Il primo nodo sono i divari territoriali che restano ampi: nel Mezzogiorno la quota di 15-16enni sotto il livello 2 nei test OCSE-PISA⁹, ossia sotto la soglia internazionalmente ritenuta minima per essere pienamente parte della società, è a livelli inaccettabili (32% nel Sud e 38% nelle Isole). Secondo nodo, dopo una buona performance nella scuola primaria, durante la secondaria di primo grado (la vecchia scuola media) le competenze degli studenti arretrano. Terzo nodo, il tasso di abbandono scolastico resta alto, soprattutto per chi alle superiori sceglie un indirizzo professionale.

Nonostante queste debolezze, sarebbe miope non riconoscere che, tra mille difficoltà e in un contesto di investimenti pubblici decrescenti, le scuole italiane si sono trasformate e hanno saputo ottenere risultati importanti nell'aumento della qualità delle competenze, misurata con i test OCSE-PISA, e nell'accoglienza dei giovani di origine straniera.

È un fatto che nell'ultimo decennio sono migliorate le competenze matematiche e scientifiche dei giovani. Nel periodo 2003-2012, il punteggio medio dei 15-16enni nelle prove OCSE-PISA di matematica è cresciuto di 20 punti, ossia dell'intera distanza che, all'inizio del periodo, separava l'Italia dalla Spagna. Certo, è bene evitare eccessivi trionfalismi: il livello iniziale era molto basso (-34 punti rispetto alla media OCSE nel 2003) e parte del progresso è dovuto alla diffusione dell'uso dei test standardizzati (nel periodo 2003-2012 la percentuale di studenti che frequentano scuole che li utilizzano è passata dal 33% al 65%). La velocità di aumento del punteggio, inoltre, ha rallentato in corrispondenza dell'ultima edizione dell'indagine: i dati del 2012 non sono statisticamente diversi da quelli del 2009. Ma resta che, fra i paesi membri, solo Portogallo e Turchia hanno ottenuto avanzamenti pari a quelli dell'Italia e soltanto Polonia e Messico hanno fatto meglio.

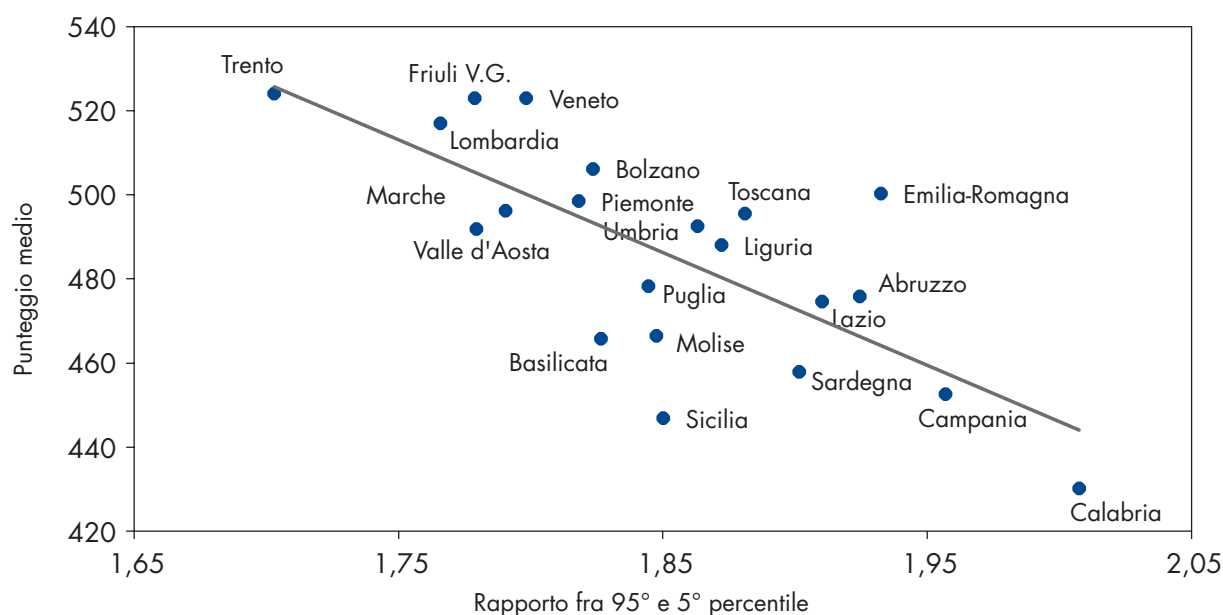
Inoltre, non si tratta di un miglioramento trascurabile, come dimostra la previsione del suo effetto economico. Secondo l'OCSE¹⁰, per l'Italia 25 punti in più ottenuti nell'arco di un ventennio, obiettivo quindi alla nostra portata, determinerebbero un aumento del PIL di circa 3700 miliardi di euro nel corso dei successivi ottant'anni (2010-2090, valutato in termini di valore presente scontato all'inizio del periodo). Se l'Italia riuscisse, sempre in ven-

⁹ Sono classificati a questo basso livello gli studenti non in grado di raccogliere informazioni pertinenti e di utilizzare elementari algoritmi, formule o procedure per risolvere problemi con numeri interi relativi.

¹⁰ Si veda OCSE (2010).

t'anni, ad accelerare i progressi e a raggiungere i livelli della Finlandia (dalla quale nel 2009 ci separavano circa 75 punti), il tasso di crescita annuale del PIL di lungo periodo aumenterebbe addirittura di 1,3 punti percentuali. Si tratta di numeri molto significativi che, se anche dovessero risultare stime per eccesso, offrono una valutazione dell'importanza delle competenze dei giovani.

Grafico A - I più bravi sono meno disuguali
(Punteggi in matematica nei test OCSE-PISA 2012)



Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE-PISA.

I progressi descritti sono stati assai eterogenei territorialmente. Ma per una volta la linea di demarcazione non è quella tradizionale Nord-Sud. Nel periodo 2006-2012, infatti, le regioni che hanno compiuto i passi avanti maggiori in matematica sono state la Puglia (+44 punti), che ha ormai un punteggio superiore a quello del Lazio, e la Lombardia (+30 punti), che si è avvicinata ai primi della classe (Trento, Friuli-Venezia Giulia e Veneto). Come osserva anche Massimo Baldini in questo volume, avere punteggi più alti significa ridurre i livelli di disuguaglianza nell'istruzione stessa (Grafico A).

Cosa si può fare concretamente affinché i miglioramenti continuino e si estendano anche alle aree geografiche e alle scuole che sono rimaste indietro? Per prima cosa occorre insistere sulla didattica delle competenze. Come si è già fatto nella primaria, nella secondaria di primo grado e negli indirizzi tecnici e professionali. Nei licei, invece, c'è spazio per introdurre un biennio comune che insegni solide competenze di base in materie scientifiche, linguistiche ed economico-sociali, ormai essenziali per il lavoro e i diritti di cittadinanza. E, alla luce dell'esplosione di imprenditorialità giovanile indotta dalle tecnologie ICT di cui si è parlato prima, sono importanti per diffondere una maggiore cultura di impresa. In secondo luogo, va

rafforzato il binomio autonomia-valutazione. Se la valutazione funziona bene, la prima può estendersi anche al sistema di reclutamento dei docenti. È soprattutto da loro che dipende la qualità delle scuole e il processo di riforma dovrebbe abolire le graduatorie per anzianità e utilizzare i concorsi o, meglio ancora, le chiamate dirette da parte degli istituti scolastici.

Il secondo risultato che la scuola italiana ha conseguito è quello dell'inserimento dei figli dell'immigrazione, le cosiddette seconde generazioni. Si tratta di un lavoro in corso, che procede tra luci e ombre. Erano poche migliaia venti anni fa e sono diventati un milione e mezzo oggi. Secondo Stefano Molina, l'autore del **capitolo 3**, rappresentano la più evidente novità apparsa sulla scena sociale e demografica italiana. Il suo saggio mostra che si tratta di una popolazione plurale, al cui interno si sommano ragazze e ragazzi diversi per luoghi di nascita ed età di arrivo in Italia. Le prospettive di sviluppo e di coesione di molte aree del Paese, soprattutto dove c'è maggiore concentrazione di popolazione immigrata, dipenderanno, sempre più, da come le istituzioni scolastiche saranno in grado di gestire questa pluralità.

Finora è mancato un piano predefinito e i risultati sono dipesi dalla capacità di adattamento di ragazzi e insegnanti e dalle regole del gioco preesistenti della scuola italiana. La primaria, favorita anche da un leggero sovradimensionamento dovuto al calo demografico, si è mobilitata ed è riuscita ad accoglierli in modo inclusivo, senza creare barriere culturali e svolgendo un ruolo positivo. Eppure, già in quinta elementare circa un quinto degli studenti stranieri ha accumulato uno o più anni di ritardo scolastico (in confronto al 2% degli italiani); con il passaggio alle secondarie di primo grado, la selettività aumenta e inizia lo sfasamento della carriera scolastica delle seconde generazioni, destinato ad accelerare negli anni successivi. Anche se la perdita di un anno scolastico non deve essere interpretata in modo eccessivamente pessimistico, il rischio è che il ritardo accumulato spinga gli studenti a prendere decisioni sbagliate nella prosecuzione degli studi e favorisca gli abbandoni.

I dati sulle competenze misurate dalle prove INVALSI consentono di confrontare la qualità dei percorsi scolastici delle seconde generazioni. Emergono tre evidenze che inducono ad un cauto ottimismo. Primo, i loro risultati sono nettamente migliori di quelli delle prime generazioni. Secondo, la distanza che li separa dagli studenti italiani non cresce con l'avanzare della carriera scolastica. Terzo, le loro competenze matematiche risultano sistematicamente migliori di quelle linguistiche.

Dall'analisi proposta seguono alcuni possibili rimedi. Per ridurre lo sfasamento delle carriere degli stranieri si può sperimentare la soluzione temporanea delle "classi di inserimento". Serve ovviamente trovare risorse aggiuntive e vincere le resistenze culturali degli "altruisti irrazionali" che le considerano una minaccia per la tradizionale inclusività della scuola italiana. L'esperienza francese sembra però suggerire il contrario. In secondo luogo, bisogna correre ai ripari sulle competenze linguistiche degli stranieri e delle seconde generazioni. L'italiano che serve per imparare e per studiare è soprattutto scritto ed è diverso da quello, pure importante, utilizzato per comunicare con compagni e insegnanti. Servono, quindi, competenze specifiche per insegnarlo e una soluzione è quella di istituire corsi intensivi pomeridiani in italiano.

L'università, invece, resiste al cambiamento. Nonostante due importanti riforme approvate negli ultimi anni, l'università italiana è stata meno reattiva rispetto alla scuola. Daniele Checchi, nel **capitolo 4**, mostra con una grande mole di dati che gli atenei italiani sono oggi afflitti dagli stessi problemi che avevano alla fine del secolo scorso: alto tasso di abbandoni, massiccia presenza di studenti fuori corso e grande eterogeneità negli standard della ricerca accademica, anche all'interno dei medesimi atenei e dipartimenti.

Secondo la recente indagine OCSE-PIAAC, come discutono Michele Pellizzari e Massimo Baldini in altri capitoli del volume, non pochi laureati italiani hanno competenze matematiche e linguistiche inferiori a quelle dei migliori diplomati e nettamente più basse di quelle dei coetanei laureati di altri paesi. Certo, le responsabilità non sono soltanto delle università. Le carenze nelle competenze di base, per esempio, dipendono almeno in parte dai precedenti livelli di istruzione e, come mostra il capitolo di Michele Pellizzari, dall'esperienza lavorativa.

Più in generale, occorre riconoscere che implementare le riforme in un contesto di fondi decrescenti è più complicato per l'assenza di spazio per interventi premianti. Nel periodo 2008-2013 il Fondo di Finanziamento Ordinario, il canale principale attraverso il quale il MIUR finanzia gli atenei statali, è diminuito di quasi un miliardo di euro (il 13% in termini nominali).

Secondo Checchi, le principali cause dell'immobilismo dell'insegnamento universitario e della ricerca accademica sono da ricercare, rispettivamente, nel falso mito dell'"apertura degli accessi" e nella mancanza di incentivi per i docenti. In relazione al primo problema, i dati mostrano che per aumentare il numero dei laureati non è sufficiente diminuire il costo-opportunità di frequentare l'università. La riforma del 3+2 è, sì, riuscita ad aumentare le immatricolazioni e quindi la platea di studenti interessati a ottenere una laurea. Ma, a conti fatti, il numero di laureati magistrali è simile a quello dei vecchi laureati quadriennali. I nuovi corsi non sono quindi riusciti a coinvolgere studenti con livelli di partenza più deboli. L'implicazione di *policy* è che occorre invece cambiare le caratteristiche dell'offerta didattica, anche creando un migliore raccordo con la scuola e favorendo una maggiore differenziazione fra i diversi corsi di studio, per consentire a chi ha un ritardo di recuperare.

Dal lato della ricerca accademica, le riforme non hanno finora avuto effetti significativi dato che non hanno modificato gli incentivi dei docenti, anche perché la produzione scientifica dipende principalmente da motivazioni intrinseche e secondariamente da riconoscimenti retributivi (che pure in Italia non sono previsti). Si può allora agire con azioni ad alto contenuto simbolico, come la diffusione pubblica di dati sulla produttività scientifica dei docenti e sulla loro valutazione. Oppure, come avviene in altri paesi, si possono introdurre forme di remunerazione indiretta in termini di riduzione di tempi di didattica a beneficio dei tempi di ricerca.

Non solo scuola e università per il capitale umano. I deludenti risultati della riforma del 3+2 mostrano che modificare significativamente la quota di laureati "prodotti" internamente e alzarne la qualità è complicato. Più in generale, gli effetti degli investimenti nei sistemi di istruzione si materializzano con ritardo. Come sostiene Tito Boeri nel **capitolo 5**, il modo più

rapido per aumentare la dotazione di capitale umano di un paese è attirare lavoratori istruiti dall'estero. Purtroppo, però, l'Italia non ottiene buoni risultati su questo versante e, mentre la quota di italiani che lasciano il Paese non è disallineata rispetto al resto dei paesi avanzati, attrae solo lo 0,7% degli immigrati globali con livello di istruzione universitaria. Circa la metà di quelli della Spagna e meno di un quinto di quelli della Germania. Si tratta di un numero piccolo, anche rispetto al totale degli immigrati presenti nel Paese. In generale, le statistiche sugli immigrati occupati in Italia forniscono numeri desolanti: la distribuzione per titolo di studio è addirittura peggiore di quella degli italiani. Sono numeri che vanno assolutamente migliorati, perché è in atto una vera e propria "guerra per attrarre talenti", il cui esito è decisivo per il destino economico delle singole nazioni.

La scarsa attrattività è dovuta certamente a questioni generali come la difficoltà della lingua italiana e il basso investimento nelle politiche volte a favorire l'integrazione (misurato da un indice della Commissione europea). Ma esistono anche fattori specifici che riguardano gli immigrati qualificati, come la qualità delle nostre università e, soprattutto, il grado di apertura dei programmi post laurea e dei dottorati di ricerca. Secondo un'indagine condotta nel 2009, alla quale ha partecipato circa il 20% degli studenti di PhD stranieri in Italia, la qualità dell'insegnamento impartito nei nostri dottorati è buona (molto alta secondo circa due rispondenti su tre), ma la burocrazia rende la vita degli studenti estremamente disagiata e, in alcuni casi, ne ostacola la possibilità di fare ricerca e li scoraggia a rimanere.

Per invertire la tendenza occorre, in primo luogo, eliminare tutti gli ostacoli alla progressione sociale e professionale degli immigrati, come quelle dovute alla difficoltà del riconoscimento dei titoli di studio stranieri e all'impossibilità di accedere a molti concorsi pubblici. In secondo luogo, si può migliorare l'efficacia dei provvedimenti che, negli ultimi anni, hanno incentivato il rientro dei "cervelli", estendendoli anche a chi non è di nazionalità italiana. Un esempio virtuoso è quello dell'Agenzia per la ricerca della Catalogna che, ogni anno e nonostante la crisi, emette un bando per assumere i migliori ricercatori (spagnoli o stranieri) che decidono di trasferirsi in una delle università della Comunità Autonoma. La chiave del successo di questa iniziativa è nella pubblicità del bando e nella trasparenza delle decisioni.

Una seconda ragione per cui la dotazione di capitale umano del Paese non dipende solo da scuola e università discende dal fatto che alcune competenze e conoscenze si acquisiscono e si conservano sul posto di lavoro. Questo aspetto viene chiarito empiricamente nel **capitolo 6** da Michele Pellizzari che utilizza i recenti dati dell'indagine OCSE-PIAAC sulle competenze matematiche e linguistiche degli adulti. Il capitolo riesce anche a misurare la dinamica del decadimento dei risultati lungo l'esperienza lavorativa. Le competenze degli adulti italiani, oltre a essere inizialmente più basse, si deteriorano più rapidamente che altrove durante gli anni lavorativi.

La spiegazione di questo decadimento è da ricercarsi in parte nella scarsa partecipazione dei lavoratori italiani alla formazione continua e in parte nello scarso utilizzo delle stesse competenze sul luogo di lavoro. Entrambi gli aspetti sono legati a doppio filo con la struttura produttiva del Paese.

Per evitare che il rapido decadimento delle competenze continui ad essere un ostacolo per la crescita della produttività occorre agire su due fronti. Da un lato, è necessario aiutare lo sviluppo della formazione continua, anche favorendo la crescita dimensionale delle imprese e diminuendo, con accordi pubblico-privato, i rischi che l'investimento in attività formative comporta sia per i lavoratori sia per le imprese. Dall'altro, occorre eliminare i vincoli che ostacolano il cambiamento strutturale dell'economia.

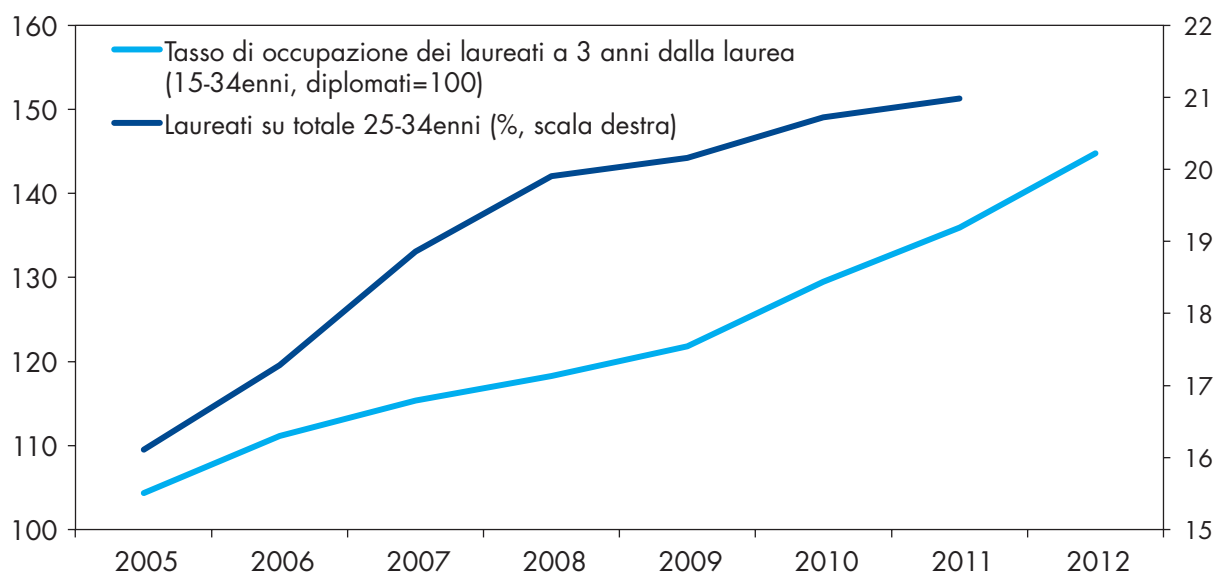
Nel **capitolo 7**, Riccardo Leoni approfondisce il ruolo chiave delle imprese e della loro organizzazione interna per l'efficace accumulazione di capitale umano. In particolare, mostra come le politiche di gestione delle risorse umane interagiscano con le dinamiche di acquisizione delle competenze dei lavoratori.

Nonostante le imprese riconoscano l'importanza di politiche di gestione delle risorse umane coerenti con gli obiettivi di aumento della performance aziendale, spesso non riescono a implementarle correttamente, anche a causa della forte complementarità fra competenze, assetti organizzativi e nuove tecnologie. In altri termini, non è sufficiente investire in modo isolato in un nuovo corso di formazione o in un nuovo software di gestione per ottenere incrementi di produttività, ma occorre introdurre altri cambiamenti, spesso più difficili da realizzare. Come mostrano alcuni interessanti casi di studio, rientrano fra questi un assetto organizzativo interno basato sui processi e sui ruoli lavorativi (e non sulle funzioni) e un sistema di remunerazione in grado di premiare e incentivare l'acquisizione di nuove competenze.

Il capitolo mostra che esistono grandi margini di miglioramento nell'adozione di questi cambiamenti da parte delle imprese italiane. È lecito ipotizzare che le nuove pratiche organizzative sarebbero in grado di frenare il rapido deterioramento delle competenze cognitive osservate nei dati OCSE-PIAAC da Michele Pellizzari e di consentire ampi guadagni in termini di incrementi di produttività.

Studiare conviene, anche in Italia. Oltre ad innalzare la produttività e il tasso di crescita, l'investimento in istruzione ha importanti effetti redistributivi. In particolare, scuola e università sono giustamente ritenute sia un importante antidoto contro la disuguaglianza sia una cruciale occasione di ascesa sociale ed economica. Il primo ruolo è particolarmente importante durante le fasi storiche, come quella attuale, in cui il progresso tecnologico legato alle tecnologie digitali aumenta la domanda relativa di lavoratori istruiti e tende a rendere la distribuzione del reddito più disuguale in relazione proprio alle disparità di competenze. Anche in Italia, seppur in misura minore rispetto a quello che è successo in altri paesi avanzati, l'aumento del numero di laureati è stato accompagnato, negli ultimi anni, da un incremento del rendimento dell'istruzione, in termini sia di più elevata retribuzione sia di maggiore occupazione rispetto ai diplomati (Grafico B). Se l'offerta di lavoratori istruiti non avesse tenuto il passo con gli effetti che il progresso tecnologico ha avuto sulla domanda, è probabile che le differenze salariali sarebbero salite in modo più pronunciato.

**Grafico B - Più laureati, più occupati
(Italia)**



Fonte: elaborazioni su dati OCSE ed Eurostat.

Massimo Baldini, nel **capitolo 8**, approfondisce questi temi e le molteplici interazioni tra istruzione e disuguaglianze. In particolare, mostra che in Italia resta importante anche il nesso causale inverso rispetto a quello descritto sopra: la disuguaglianza e la bassa mobilità intergenerazionale nei titoli di studio rappresentano un freno alla convergenza verso i livelli di istruzione degli altri paesi europei. Il ritardo nel numero di laureati, anche per le coorti più giovani, dipende soprattutto dalla bassa quota di figli di genitori con al più un diploma di scuola media che ottengono una laurea (solo il 12% contro il 24% dell'UE-28).

Il fatto che studiare resti un ottimo investimento e che spesso i vincoli a questo investimento siano di natura sociale e familiare ha evidenti implicazioni normative. Occorre evitare che i figli di genitori con istruzione medio-bassa siano costretti, per motivi economici o culturali, ad abbandonare precocemente gli studi. Diverse evidenze empiriche mostrano che trasferimenti monetari alle famiglie meno abbienti possono funzionare, soprattutto se condizionati al mantenimento di precisi impegni in termini di percorso educativo dei figli.

Le persone al centro, oltre le competenze sul lavoro. Le persone sono importanti per la crescita economica. Non solo grazie all'insieme di conoscenze, competenze e attitudini che le rendono più produttive sul lavoro. Ma anche per i valori e le convinzioni che posseggono e che facilitano la cooperazione e la diffusione della fiducia reciproca. Questi valori e convinzioni fanno parte del capitale sociale di una comunità. Si tratta di una forma di capitale più difficile da accumulare, sia rispetto a quello fisico sia rispetto a quello umano. In

buona parte, infatti, è una eredità trasmessa dalle passate generazioni, soprattutto attraverso l'educazione familiare. Ma la sua scarsità non è una tara insuperabile né la sua abbondanza una risorsa inesauribile e le evidenze disponibili rivelano che si modifica nel tempo, soprattutto grazie alla scuola, alle istituzioni e al progresso economico. Con i quali interagisce in un doppio rapporto causa-effetto.

Tommaso Nannicini, nel **capitolo 9**, si concentra su una delle direzioni del nesso di causalità e mostra come il buon funzionamento delle istituzioni politiche e scolastiche dipende, spesso in modo cruciale, dalla dotazione di capitale sociale del loro territorio. Dove questo è più alto gli elettori sono più attenti ai comportamenti degli eletti, i costi della politica si riducono, sono più efficaci i trasferimenti territoriali e gli aiuti allo sviluppo e, infine, le scuole migliorano grazie all'atteggiamento propositivo dei genitori.

Tali risultati suggeriscono che il disegno delle politiche pubbliche deve tener conto di questo importante fattore. E che sarebbe miope copiare pedissequamente misure legislative che funzionano in paesi o regioni dove prevalgono valori e convinzioni molto diversi. L'autonomia scolastica, per esempio, ha probabilmente e più rapidamente effetti positivi sulla qualità dell'insegnamento e gli apprendimenti degli studenti nei territori con una più alta dotazione di capitale sociale. Mentre va legata maggiormente alla valutazione nelle aree dove il capitale sociale è più debole.

Imprese e scuole possono e devono collaborare di più. Un insieme di politiche pubbliche molto importanti è quello che ha come obiettivo il maggiore utilizzo del capitale umano esistente. È soprattutto il caso delle donne, dei giovani e dei lavoratori più anziani. Per donne e giovani, Giovanna Labartino e Francesca Mazzolari nel **capitolo 10** mostrano che il basso impiego deriva in particolare dall'arretratezza del Mezzogiorno, dove il tasso di occupazione femminile supera di poco il 30% e circa un terzo dei 15-29enni né studia né lavora. Ma, anche nelle altre aree del Paese, la transizione scuola(università)-lavoro è molto problematica e implica un enorme spreco di risorse.

È necessaria una maggiore collaborazione fra istruzione e imprese per far combaciare meglio le competenze acquisite durante gli studi con quelle richieste durante la vita lavorativa. La strada tracciata dal "decreto Carrozza" (D.L. 104/2013), che promuove varie opzioni di contatto tra scuola e lavoro, va nella giusta direzione, ma è in attesa di essere attuato. Mentre la diffusione dell'apprendistato è frenata dall'ampia incertezza normativa di responsabilità regionale e dalla marcata variabilità territoriale nella qualità dei programmi formativi offerti; l'attuale Governo è orientato a intervenire per attenuare queste criticità.

Il **capitolo 11** analizza i risultati di un'indagine condotta dal CSC e dall'Area Politiche Territoriali, Innovazione e Education di Confindustria presso le Associazioni territoriali e di categoria. L'obiettivo è quello di comprendere quanto e come il capitale umano sia percepito come importante per la competitività delle aziende, quali siano gli aspetti considerati critici su cui investire e come si ritenga possibile migliorare le relazioni fra imprese, scuola e università.

I risultati mostrano che molte iniziative sono state intraprese per abbattere le barriere, anche culturali, che impediscono una collaborazione fruttuosa. Le iniziative più frequenti hanno riguardato l'orientamento degli studenti e l'organizzazione di tirocini, *stage* e *internship*. Il questionario ha anche raccolto alcune delle iniziative ad alto potenziale messe in campo dalle Associazioni e nel capitolo sono state selezionate quelle che hanno affrontato questioni sensibili per tutto il Sistema Confindustria e che possono rappresentare *best practice*.

Dunque, l'investimento in capitale umano e in capitale sociale è vitale per il Paese, è la grande riforma indispensabile per disegnare per l'Italia un nuovo percorso di sviluppo in un contesto globale di forte e continuo cambiamento¹¹. Nel quale le persone sono chiamate a essere preparate ad apprendere nuovi saperi e intraprendere nuovi lavori, saperi e lavori che integrano e spesso sostituiscono quelli esistenti.

Torna di moda il socratico «sapere di non sapere», ossia la consapevolezza che non si arriva mai a una conoscenza ultima, mentre deve rimanere vivo in tutti il desiderio di imparare cose nuove e saperle poi applicare nel lavoro. E torna fondamentale la sollecitazione di Luigi Einaudi a tenere sveglia nei giovani, cosicché diventi forma mentale contagiosa nell'intera società, la curiosità e la creatività, l'invenzione e l'intraprendenza, la fiducia in sé, intesa come consapevolezza di essere capaci di costruire il futuro, proprio e della comunità di cui sono cittadini, attivandosi concretamente.

Ciò è vero in ogni parte d'Italia, ma soprattutto nel Mezzogiorno, dove più carenti sono capitale umano e capitale sociale, legati a doppio filo con l'arretratezza economica. E dove, come già trent'anni fa denunciava con angoscia Ezio Tarantelli, l'economista del lavoro ucciso per le sue idee di modernizzazione delle istituzioni, troppi giovani rimangono ad ammazza il tempo nelle piazze dei paesi, in attesa di un domani migliore che, in realtà, non sono attrezzati né a realizzare e nemmeno ad accogliere per prendervi parte, se non da protagonisti almeno da attori.

In questo ambiente le stesse imprese migliori faticano a prosperare e crescere. E alcune sono costrette ad andare là dove il capitale umano c'è, magari delocalizzando fino in India parti neuronali come la progettazione. In questo modo, le imprese che possono e riescono, si internazionalizzano e continuano a vivere, mentre il Paese rimane prigioniero delle sue antiche chiusure corporative, che presidiano forti interessi particolari¹².

People first, dunque. Per rompere questo accerchiamento e consentire di esprimere tutte le potenzialità che le molte eccellenze e le tante storie di successo, imprenditoriali e personali, evidenziano.

¹¹. L'area della conoscenza era già stata indicata al primo posto tra le leve da azionare, seguita da aumento della concorrenza e semplificazione della burocrazia, per elevare il ritmo di aumento della produttività nel capitolo *L'Italia al bivio: declino o rilancio*, scritto da Fedele De Novellis in Paolazzi e Sylos Labini (a cura di) (2013).

¹². Per un'analisi dei costi di queste barriere alla crescita si veda Nardozzi e Paolazzi (a cura di) (2009).

1. POPOLAZIONE E DEMOGRAFIA: VINCOLI E OPZIONI

Massimo Livi Bacci

Quale capitale di competenze, conoscenze, capacità sarà necessario acquisire, o rafforzare, per invertire il disastroso inizio del XXI secolo, che ha sprofondato il Paese in una crisi che dura da sette anni? Questo interrogativo ne presuppone un altro: quale sarà la “base” demografica sulla quale si costruirà, rinnoverà e accumulerà il capitale umano del futuro? La risposta a questo secondo interrogativo consente di affrontare meglio il primo e arricchisce di utili elementi la discussione sulla relazione tra capitale umano, capitale sociale e sviluppo.

Si afferma che per recuperare efficienza e produttività, veri antidoti al ristagno o al regresso demografico, occorre accrescere le conoscenze e rafforzare il capitale umano. Vero: ma al contempo vanno rafforzate anche le prerogative demografiche, a cominciare da una lunga vita, trascorsa in migliore salute e con minore incidenza delle disabilità. Occorre che le persone che intendono costituire un’unione siano – per quanto possibile – libere da ostacoli materiali o da altri intralci che rendono costosa la loro decisione. Occorre che le coppie possano perseguire le proprie propensioni e aspettative riproduttive, armonizzandole con l’organizzazione della vita familiare, lavorativa e scolastica. Bisogna che la mobilità sia assecondata da reti di trasporto efficienti e da un mercato immobiliare ben funzionante. Per quasi tutto il Novecento, la demografia ha dato una mano allo sviluppo; ma il vento è cambiato: la natalità è nettamente più bassa delle aspettative delle coppie; le condizioni di salute, pur continuando a migliorare, potrebbero trovare ostacoli nei costi crescenti della sanità e nell’accentuarsi di alcune patologie; la mobilità è intralciata da numerosi fattori economici e sociali; il ricambio demografico e sociale non è assicurato internamente e deve ricorrere alla componente esterna che se pur produce indubbi vantaggi ha anche costi non trascurabili.

1.1 PREMESSA: DEMOGRAFIA E CAPITALE UMANO

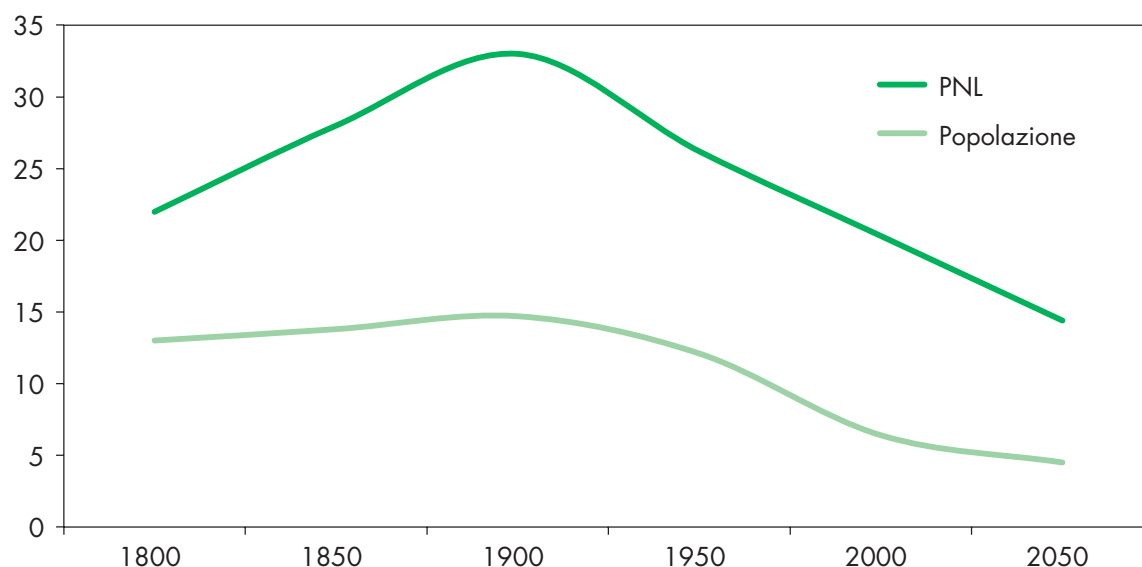
Dopo sei secoli di crescita continua, il XXI secolo potrebbe segnare una inversione di tendenza per la popolazione italiana: così almeno segnalano autorevoli previsioni demografiche che – tra l’altro – incorporano un proseguimento dell’immigrazione su alti livelli e una ripresa della natalità¹. Non sufficienti, peraltro, a riportare in equilibrio nascite e morti, e a

Massimo Livi Bacci, Università di Firenze.

¹ Nel corso di questo lavoro, si fa largo utilizzo delle proiezioni delle Nazioni Unite, che vengono aggiornate ogni due anni, e alla loro ultima versione, Nazioni Unite (2013). Queste proiezioni hanno il vantaggio di offrire una ricostruzione omogenea dell’andamento della popolazione dal 1950 al 2010, con relativi indicatori demografici, e di stimare il futuro andamento secondo tre serie di ipotesi (qui è utilizzata la “variante media”), nonché di calcolare un’ulteriore variante con migrazione pari a zero. Si è utilizzata anche la previsione ISTAT che offre dettagli territoriali. Vi sono sensibili differenze tra le risultanze delle due previsioni (ipotesi medie o centrali): quella delle Nazioni Unite stima una popolazione di 60.015 milioni per l’Italia nel 2050, contro 63.546 di quella dell’ISTAT, che ipotizza flussi di immigrazione più cospicui. Ambedue partono però da una stima della popolazione base (2011) di oltre un milione più alta dei 59.433 milioni accertati dall’ISTAT col Censimento: 60.729 milioni secondo le Nazioni Unite (1.7.2011), e 60.626 milioni secondo l’ISTAT (1.1.2011).

frenare il declino, e il “rimpicciolimento” del nostro paese nel contesto internazionale. L'Italia era al settimo posto nella graduatoria dei paesi più popolosi del mondo all'inizio dell'Ottocento, al decimo nel 1950, al 23esimo nel 2010, sarà al 34esimo nel 2050. Alzando lo sguardo oltre al caso italiano, va ricordato che tutta l'Europa è cresciuta a un passo più lento del resto del mondo, come può desumersi dal peso percentuale della popolazione e del prodotto (PIL) del continente (al netto dell'area orientale²) sul totale mondiale (Grafico 1.1). È all'inizio del XX secolo che si pone lo zenit economico-demografico dell'Europa, che contava allora un settimo della popolazione del mondo e produceva un terzo della ricchezza; oggi queste proporzioni sono ridotte a un sedicesimo della popolazione e a un quinto della ricchezza; verso la metà del secolo queste proporzioni caleranno (presumibilmente) a un ventiduesimo e a un settimo. L'attuale mezzo miliardo di abitanti dei 28 paesi della UE sono una massa demografica importante, anche se costituisce appena il 7% della popolazione mondiale; una quota, questa, già quasi raggiunta (6,4%) dai 6 paesi fondatori nel 1957, l'anno della firma dei Trattati di Roma. Per mantenere invariato il suo peso demografico, la UE ha dovuto (quasi) quadruplicare la propria superficie e quintuplicare il numero degli Stati a essa aderenti.

Grafico 1.1 - Europa a passo lento
(Popolazione e PNL dei paesi dell'Europa occidentale in % mondo, 1800-2050)



Fonte: elaborazioni su dati Angus Maddison e OCSE.

In ambito UE – considerandola nei confini attuali dei 28 Stati componenti – l'Italia ha mantenuto nel tempo, grosso modo, il proprio peso demografico, oggi pari a circa il 12%; ma tra gli europei con meno di quindici anni gli italiani di pari età pesano appena il 10,5% e

² Le stime sono tratte da Maddison (2003). Con la dizione “Europa occidentale” Maddison include tutta l'Europa meno l'area balcanica e i paesi del blocco sovietico.

tra quelli con più di 65 pesano il 13,7%: conseguenze di una natalità più bassa della media e di una longevità più alta. Nell'ambito mediterraneo, nel quale l'Italia aspira a esercitare un ruolo almeno pari alla propria dimensione economica, il baricentro demografico si sta rapidamente spostando verso Sud Est. Nel 1950 i paesi dell'Europa del Sud (e quindi della Riva Nord del Mediterraneo) costituivano i due terzi della popolazione dell'intero bacino; oggi pesano per meno della metà, e nel 2050 costituiranno poco più di un terzo. La crescita demografica della parte povera – o relativamente povera – del Mediterraneo è anche un'opportunità: ma coglierla non sarà agevole per un paese che non è riuscito nella riunificazione economica del Mezzogiorno col resto d'Italia.

1.2 LE FORZE DEL CAMBIAMENTO

Un passato che pesa sul presente e preme sul futuro

La popolazione è uno "stock" che nel breve periodo si modifica lentamente, perché i flussi di entrata, come quelli di uscita, sono relativamente modesti, tipicamente attorno all'1% all'anno nei paesi demograficamente maturi. Ma quando i flussi mutano di dimensioni, perché si riduce la natalità o si allunga il ciclo di vita, si producono profonde modifiche nell'assetto demografico. È quanto è avvenuto in Italia negli ultimi decenni, con velocità sorprendente.

Una sintesi delle tendenze verificatesi dalla fine della guerra a oggi – quasi sette decenni – è utile a comprendere quali forze, e quanto profonde, abbiano marcato la popolazione e lasceranno il proprio segno nel futuro (Tabella 1.1). In primo luogo, una vera e propria rivo-

**Tabella 1.1 - La rivoluzione riproduttiva finisce negli anni Sessanta
(Italia, indicatori demografici, 1950-2010)**

	Anni 50	Anni 60	Anni 70	Anni 80	Anni 90	2000- 2005	2005- 2010
Popolazione (migliaia)	46.367	49.519	53.324	56.221	56.832	56.986	58.672
Età mediana della popolazione	28,6	31,6	33,0	34,2	37,0	40,2	41,7
Numero medio di figli per donna	2,3	2,5	2,1	1,4	1,2	1,3	1,4
Età media della madre al parto	29,6	28,8	27,8	28,0	29,6	30,5	31,1
Speranza di vita alla nascita	67,4	70,2	72,8	75,5	78,0	80,2	81,5
Nascite (migliaia)	8.621	9.373	8.146	5.881	5.396	2.650	2.823
Morti (migliaia)	4.705	5.105	5.434	5.526	5.619	2.818	2.897
Saldo naturale (migliaia)	3.916	4.268	2.712	355	-223	-168	-74
Migrazione netta (migliaia)	-763	-463	184	256	377	1.853	1.911

Popolazione ed età mediana della popolazione stimate al 1 luglio dell'anno iniziale del decennio/quinquennio. Gli altri indicatori si riferiscono ai decenni/quinquenni compresi tra il 1 luglio e il 30 giugno.

Fonte: elaborazioni su dati Nazioni Unite.

luzione riproduttiva avvenuta più velocemente che in altri paesi d'Europa, e che ha provocato una forte compressione della natalità. Il numero medio di figli per donna si è dimezzato tra gli anni Sessanta (2,5) e gli anni Novanta (1,25); è oramai da 30 anni che la consistenza media delle nuove generazioni di nati oscilla attorno alle 550.000 unità, 400.000 in meno rispetto agli anni Sessanta. Anno dopo anno, questo “prosciugamento” delle generazioni di nati si estende a generazioni successive, spopolando le scuole, riducendo le entrate nel mondo del lavoro, comprimendo il numero dei potenziali genitori.

In secondo luogo, una longevità in continuo aumento negli ultimi quarant'anni. La speranza di vita alla nascita ha guadagnato dieci anni, pari a tre mesi in più per ogni anno di calendario, superando abbondantemente gli 80 anni nell'insieme di donne e uomini. Un progresso straordinario, che sintetizza un complesso miglioramento delle condizioni e della qualità della sopravvivenza, oltreché della sua durata. Le cui conseguenze sulla distribuzione dei ruoli e delle funzioni nell'arco della vita hanno cominciato a sentirsi (per esempio, con la riforma delle pensioni e l'innalzamento dell'età alla quiescenza), ma non potranno non incidere profondamente quando – tra qualche decennio – potrebbe diventare normale per un nuovo nato vivere per 90 o più anni. Occorre notare che tendenze analoghe – per la riproduttività e la longevità – si sono prodotte in tutto il mondo ricco, e in Europa in particolare: ma in Italia la discesa della riproduttività è stata più rapida rispetto alla media, ed è scesa a livelli più bassi; così come la longevità è cresciuta più rapidamente rispetto alla media, toccando livelli più alti.

Un terzo fattore di profondo mutamento riguarda le migrazioni, con l'inversione del ruolo del paese da esportatore a importatore di risorse umane, avvenuta a partire dagli anni Settanta. Fino agli anni Novanta, si trattò di flussi contenuti ma l'esplosione avvenuta nel primo decennio di questo secolo (pur attenuata negli anni di recessione) si traduce in un salto d'ordine di grandezza: dalle decine alle centinaia di migliaia di immigrati all'anno. Nell'ultimo quindicennio l'immigrazione è stato un potente fattore di “rinnovo” della popolazione (che avviene, appunto, o per nascita o per immigrazione), il flusso netto degli entrati commisurandosi a oltre la metà dei nuovi nati. L'immigrazione investe, in particolare, l'assetto del mercato del lavoro, del sistema di welfare e di quello scolastico.

Infine negli ultimi decenni si è modificato notevolmente l'assetto familiare nelle sue molteplici dimensioni, demografiche, sociali ed economiche. È cresciuta l'età alla quale gli adulti formano una coppia stabile e alla quale mettono al mondo i figli; le dimensioni dei nuclei si sono fortemente ridotte; si è accresciuto notevolmente il numero e la proporzione di persone che vivono sole; aumentano le coppie che sciolgono unione o matrimonio e, in conseguenza, quelle che si riformano con partner differenti. Sono fenomeni che hanno investito tutti i paesi, anche quelli dove più radicate erano le forme di convivenza familiari più tradizionali. Questo aumento dell'instabilità è in parte bilanciato dalla solidità di altri vincoli tra generazioni di cui sono sintomi oggettivi, tra gli altri, la vicinanza residenziale dei nuclei familiari dei genitori e dei figli, la solidarietà economica e i trasferimenti verticali di denaro e servizi.

Le forze in azione. Sopravvivenza, sanità e salute

Il futuro demografico dell'Italia è in parte scritto, perché le tendenze passate hanno determinato la ripartizione per età che a sua volta determinerà (in parte) l'andamento delle nascite e delle morti. Ma in parte è da scrivere, dipendendo dalle scelte individuali, dall'evolversi del contesto sociale ed economico, dalle politiche pubbliche. Si analizzerà, più oltre, il profilo della popolazione italiana quale risulterà, nei prossimi decenni, secondo alcune accreditate previsioni. Adesso esaminiamo la natura, l'andamento, le certezze e le incertezze delle variabili che sostengono queste previsioni. Cominciando dalla sopravvivenza che pone l'Italia tra i paesi più longevi del mondo: nel 2012 la speranza di vita sfiora gli 80 anni per gli uomini e gli 85 per le donne, con vantaggio rispetto alla media di 77 e 83 anni per l'insieme dell'Unione europea, di 64 e 76 anni per la Russia e di 76 e 81 per gli Stati Uniti. Il Giappone mantiene ancora un lieve vantaggio rispetto ai grandi paesi più longevi (Italia, Francia e Spagna). Le donne e gli uomini che arrivano a compiere i 65 anni (il 93% di una generazione per le prime, l'88% per i secondi) hanno davanti a loro, mediamente, 23 e 19 anni da vivere – 1-2 anni in più della media dell'Unione europea. Questa buona situazione è conseguenza dell'intrecciarsi di molti fattori: favorevoli condizioni ambientali, alimentazione di buona varietà e qualità, stili di vita corretti. Ma è anche merito di un sistema sanitario universalistico che, pur avendo squilibri territoriali notevoli in termini di qualità ed efficienza, consente a tutti l'accesso a cure appropriate.

Uno degli interrogativi, che la ricerca non ha ancora del tutto chiarito, riguarda le condizioni della sopravvivenza: gli anni di vita che si sono guadagnati sono anni "buoni" sotto il profilo della qualità della vita oppure si tratta di anni oppressi da patologie dolorose, da disabilità invalidanti, da limitazioni dell'autonomia? Purtroppo le analisi esistenti non danno risposte certe ed esaurienti a questa domanda. Poiché le indagini approfondite e oggettive sullo stato di salute sono rare e spesso non rappresentative della popolazione, si cerca di dare risposta al quesito con le indagini sulla salute che misurano la "percezione" che le persone hanno della loro condizione, la "valutazione" che danno delle loro disabilità. Si tratta dunque di misure che si fondano su risposte soggettive, intrinsecamente deboli. Con questa premessa, e con la dovuta prudenza interpretativa, è possibile calcolare la speranza di vita in buona salute (Tabella 1.2). Ebbene, a 65 anni, tra il 1994 e il 2005, si allunga di circa 2 anni la speranza di vita sia per gli uomini che le donne, ma aumenta di più (3,4 anni per gli uomini e 3 per le donne) la componente in buona salute della vita residua. Analoga variazione a 75 anni: la speranza di vita residua si accresce di 1,8 anni per gli uomini e di 1,5 per le donne, ma maggiore è l'aumento per la componente in buona salute: rispettivamente pari a 2,3 e a 1,7 anni. Le stesse indagini consentono di scomporre gli anni di vita residua – a 65 e a 75 anni – in anni senza, o con, disabilità, e il confronto può essere fatto su una serie più lunga di indagini (dal 1991 al 2005). I risultati sono analoghi: tra gli uomini restano costanti (sia a 65 che a 75 anni) gli anni vissuti con disabilità, mentre aumentano (di 1,5 e 2,5 anni rispettivamente) gli anni vissuti senza. Per le donne la tendenza è analoga, seppure un po' meno favorevole (Tabella 1.3).

Tabella 1.2 - Migliora la salute degli anziani...

	Maschi			Femmine		
	1994	2000	2005	1994	2000	2005
Speranza di vita a 65 anni	15,5	16,5	17,5	19,4	20,4	21,3
- In buona salute	11,0	12,3	14,4	12,9	14,8	15,9
- In salute non buona	4,5	4,3	3,0	6,5	5,6	5,3
% speranza di vita in buona salute	71,0	74,1	82,7	66,7	72,6	74,9
Speranza di vita a 75 anni	9,7	10,0	10,5	11,6	12,4	13,1
- In buona salute	5,7	6,6	8,0	7,2	8,1	8,9
- In salute non buona	3,6	3,3	2,5	4,4	4,3	4,2
% speranza di vita in buona salute	61,2	66,4	76,0	61,8	65,6	68,2

Fonte: elaborazioni su dati Egidi (2013).

Tabella 1.3 - ... e si riducono le disabilità

	Maschi				Femmine			
	1991	1994	2000	2005	1991	1994	2000	2005
Speranza di vita a 65 anni	15,2	15,5	16,5	17,5	19,0	19,4	20,4	21,3
- Senza disabilità	12,1	12,7	13,7	14,6	13,5	14,1	14,9	15,6
- Con disabilità	3,0	2,8	2,8	2,8	5,1	5,2	5,4	5,6
% speranza di vita senza disabilità	80,1	81,9	83,1	83,7	72,0	73,0	73,3	73,5
Speranza di vita a 75 anni	9,1	9,3	10,0	10,5	11,3	11,6	12,4	13,1
- Senza disabilità	6,1	6,6	7,2	7,6	6,6	6,8	7,3	7,7
- Con disabilità	3,0	2,8	2,7	2,9	4,7	4,8	5,1	5,4
% speranza di vita senza disabilità	67,4	70,5	72,5	72,4	58,5	58,5	59,0	59,1

Fonte: elaborazioni su dati Egidi (2013).

Queste indagini, pur tenendo conto che non si estendono agli anni più recenti e che le risultanze vanno interpretate con prudenza, suggeriscono che l'estensione della longevità ha aggiunto anni di vita di buona qualità; anche in campo internazionale la tendenza prevalente sembra essere la stessa. Tuttavia, esistono non poche incertezze riguardo al futuro: l'andamento finora positivo potrebbe non confermarsi con ulteriori significative estensioni della longevità. Inoltre le indagini riflettono la "percezione" della salute (o della disabilità)

che può modificarsi nel tempo sia per un cambiamento di cultura sia per la capacità della medicina di attenuare i sintomi di patologie che un tempo avrebbero causato maggiore afflizione o disabilità.

Per chiudere, qualche considerazione circa il futuro. C'è un buon consenso sul fatto che i progressi della longevità possano replicarsi nei prossimi decenni. Ciò si riflette nelle ipotesi adottate dagli estensori di previsioni demografiche: quelle (giustamente) accreditate delle Nazioni Unite assegnano all'Italia (e ad altri paesi sviluppati) un aumento della speranza di vita di oltre 5 anni nei prossimi 35 anni; analoghi guadagni sono ipotizzati dall'ISTAT per il nostro paese. Si tratta di 1,5-2 mesi in più di speranza di vita per ogni anno di calendario, con un certo rallentamento rispetto al ritmo degli ultimi decenni. Sarà così?

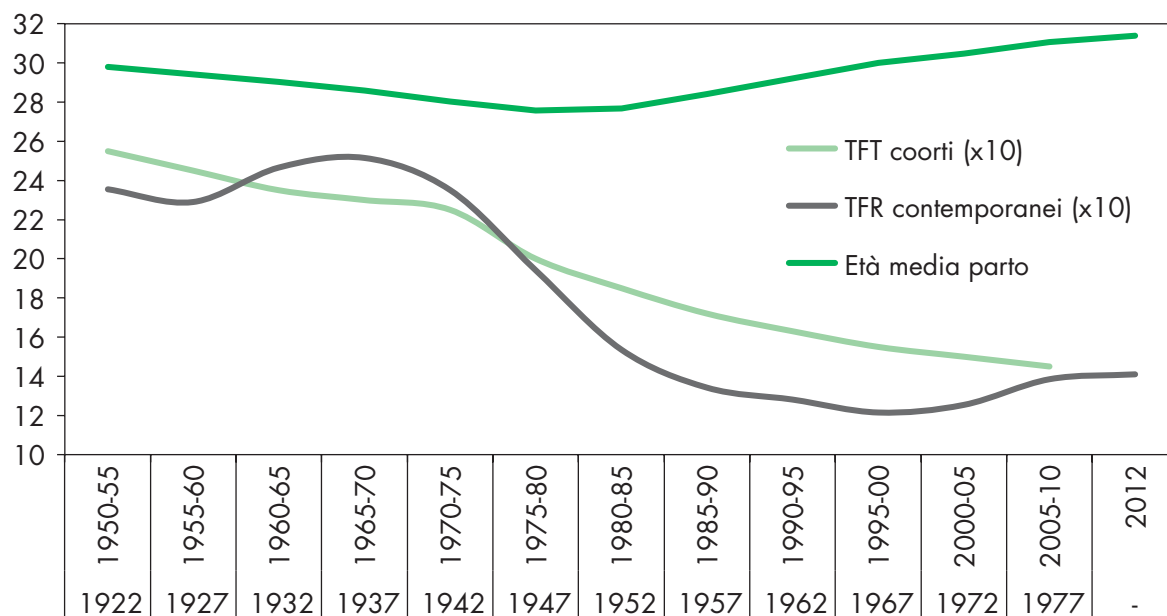
Occorre, per sommi capi, enunciare i motivi di incertezza. Il primo sta nella sostenibilità economica dell'attuale sistema sanitario, che pur incide per il 9,2% del PIL, un poco meno della media europea, oltre 2 punti in meno di Francia e Germania (dati OCSE del 2011). Ma i cui costi sono spinti in alto da una crescita dei prezzi superiore alla media, dall'innovazione scientifica e tecnologica, dall'invecchiamento della popolazione. Se questi sistemi si incrinano o regrediscono, anche la buona e lunga sopravvivenza raggiunta sarà a rischio; ulteriori progressi scientifici farebbero fatica a trasmettere i propri benefici alla popolazione; le disuguaglianze ancor oggi considerevoli potrebbero approfondirsi; né sono esclusi passi indietro nella sopravvivenza e nella sua qualità. In secondo luogo esistono motivi di preoccupazione per comportamenti con effetti dilazionati: ad esempio, la riduzione del divario nella speranza di vita tra donne e uomini (ridottosi in Italia da 7 a 5 anni negli ultimi decenni) è da molti imputato all'aumento della diffusione del fumo tra le prime, i cui effetti negativi non sono ancora sentiti appieno nelle generazioni più anziane (Livi Bacci, 2013). O ancora: negli Stati Uniti, nelle aree a maggior diffusione dell'obesità, negli stati del Sud, si sono constatati piccoli regressi della longevità in molte centinaia di contee (Maciocco, 2013). Infine, poiché il mondo dei microbi e dei virus è in continua evoluzione, non sono da escludersi nuove patologie che interrompano i progressi messi nel conto dagli esperti.

Fecondità e riproduzione

Dimensioni e struttura di una popolazione sono in larga parte determinate dal flusso di nascite, assai più variabile di quello dei decessi. È stato già segnalato che tra gli anni Sessanta e il primo decennio di questo secolo il flusso delle nascite sia diminuito di oltre il 40%, mentre il numero dei decessi sia cresciuto del 10%: bastano questi due dati per comprendere la preminenza delle nascite nel condizionare la dinamica demografica. La misura corrente della fecondità è il numero medio di figli per donna (TFT) ottenuto sintetizzando, a un momento dato, i tassi di fecondità delle varie fasce di età. L'andamento di quest'ultima negli ultimi sessant'anni, unitamente a quello dell'età media al parto, è importante per spiegare l'andamento della fecondità (Grafico 1.2). Va qui ricordato che i bassissimi livelli di fecondità raggiunti negli ultimi trent'anni sono simili a quelli toccati da altri grandi paesi, come la Germania, la Spagna, il Giappone e da una molteplicità di paesi europei di minori di-

mensioni. Non esiste, perciò, una “eccezionalità” italiana sotto questo profilo. La riduzione della fecondità ha modificato profondamente i meccanismi di costituzione delle discendenze familiari; tra le coppie, sono cresciute in percentuale quelle che rimangono senza figli; la maggior parte ha 1 o 2 figli, mentre i nuclei con tre o più figli sono divenuti assai rari. Inoltre, i figli vengono messi al mondo più tardi da madri (e padri) di 3-4 anni più anziani di quanto non avvenisse negli anni Settanta. La graduale diminuzione dell’età media al parto negli anni Cinquanta e Sessanta è stata una causa concorrente dell’alto livello di fecondità di quegli anni: le coppie, nel periodo di rapida crescita economica, “anticipavano” unione e matrimonio e realizzavano prima i loro programmi riproduttivi. Il contrario è avvenuto nel periodo successivo; le coppie hanno “ritardato” i loro programmi riproduttivi, contribuendo al rallentamento del flusso di nascite. Da qualche segnale si può dedurre che questo processo di “ritardo” sia in esaurimento. La ripresa degli ultimi anni – dopo il minimo segnato nei tardi anni Novanta – è un “ritorno” alla tendenza di fondo, ma si è arrestata negli ultimi 3-4 anni e forse il 2013 vedrà un nuovo declino (nel primo semestre del 2013 le nascite iscritte in anagrafe sono diminuite del 5,5% rispetto allo stesso periodo del 2012). L’aumento della disoccupazione, e le pessime condizioni economiche, si riflettono negativamente sulle scelte riproduttive delle coppie, con un paio d’anni di ritardo, in Italia come in altri paesi europei. Un noto studioso ha scritto: “La denatalità ha interessato sia gli italiani

Grafico 1.1 - Meno figli, sempre più tardi
(Età media al parto e figli per donna, per contemporanei e per coorti)



L'indice TFT riflette l'andamento congiunturale, essendo la somma dei tassi per età di fecondità in un anno dato. L'andamento della fecondità delle coorti di donne, spostate indietro di 30 anni (all'incirca l'età media al parto, o durata di una generazione) riflette bene l'andamento di "fondo" della fecondità: da un TFT pari a 2 per le donne nate negli anni Cinquanta, a circa 1,4 per quelle nate negli anni Settanta (valori stimati perché queste donne non hanno ancora completato il loro ciclo fecondo).

Fonte: elaborazioni su dati Nazioni Unite.

che gli stranieri. Le coppie italiane hanno avuto 50mila nascite in meno dal 2008 rispetto al 2012, anche se le donne italiane in età fertile non sono variate di molto. Gli stranieri, invece, hanno messo al mondo un numero di bambini pressoché identico nel 2008 e nel 2012, ma nello stesso periodo le donne straniere in età fertile sono aumentate del 25%” (Dalla Zuanna, 2013).

La rapida discesa della fecondità riflette mutamenti sociologici profondi (Tabella 1.4). Nel *Rapporto sulla popolazione* dell’Associazione Italiana per gli Studi di Popolazione (AISP) gli autori spiegano: “In trent’anni, l’età media al parto delle madri è cresciuta di quasi quattro anni. Le madri con meno di 30 anni sono passate dal 70 al 40%; i padri con meno di 35 anni dal 78 al 42%. Inoltre nel 2010 un bambino su quattro è figlio di genitori non coniugati (appena uno su 25 nel 1980) e quasi un bambino su cinque ha almeno un genitore straniero (praticamente nessuno nel 1980). Infine è diminuita sensibilmente la proporzione di nascite da coppie residenti al Sud, perché, mentre nel 2010 la fecondità è pressoché identica nelle due aree del Paese, nel 1980 al Sud nasceva quasi un figlio per donna in più rispetto al Centro Nord. Nel 1980, due nuove madri su tre erano italiane, coniugate e con meno di 30 anni. Oggi solo una nuova madre su quattro ha – insieme – queste tre caratteristiche”³. Una rivoluzione profonda, nella quale, tra l’altro, alle madri italiane, assolute depositarie della riproduzione fino a trent’anni fa, si sono affiancate le donne straniere. Una rivoluzione che ha spinto i processi riproduttivi verso età più avanzate, ben in linea con quella sindrome generale del ritardo che caratterizza la vita sociale, lavorativa e riproduttiva delle generazioni più giovani.

Il futuro della natalità è davvero un rebus, così come sono un rebus le azioni pubbliche che potrebbero attuarsi per favorire una ripresa che tutti ritengono necessaria. I giovani sono im-

Tabella 1.4 - Come sono cambiati i genitori (1980-2010)

	1980	1990	2000	2010
Numero medio di figli per donna	1,68	1,36	1,26	1,41
Età media al parto della madre	27,5	28,9	30,4	31,3
% Madri con meno di 30 anni	70,0	60,0	46,0	40,0
% Padri con meno di 35 anni	78,0	73,0	56,0	42,0
% Nati da genitori non coniugati	4,0	6,0	12,0	25,0
% Nati con almeno un genitore straniero	0,0	2,0	7,0	19,0
% Nati con entrambi genitori stranieri	0,0	1,0	5,0	14,0
% Nati nel Mezzogiorno	46,0	45,0	40,0	34,0

Fonte: elaborazioni su dati De Rose e Dalla Zuanna (2013).

³. Si veda De Rose e Dalla Zuanna (2013).

prigionati da un sistema che spinge al rinvio delle scelte riproduttive e invita a decisioni prudenti. La riproduttività dei nuovi protagonisti “stranieri” è costretta tra cultura del paese di origine ed esigenze di adattamento alla società italiana. La crisi impone una “cultura” dell’oggi nella quale c’è meno posto per le decisioni di lungo periodo, come quelle riproduttive.

Migrazioni e squilibri internazionali

Data dagli anni Settanta del Novecento lo storico cambio di ruolo dell’Europa, da esportatrice a importatrice di risorse umane. Si calcola che tra il 1990 e il 2010 l’Europa abbia attratto (al netto dei rientri) 28 milioni di immigrati (oltre il triplo rispetto agli 8 milioni del ventennio precedente 1970-1990, 8 milioni) con guadagni netti di quattro milioni sia nel quadrante settentrionale che in quello orientale, di quasi undici in quello meridionale, e di quasi dieci milioni in quello occidentale. Queste cifre sono ottenute sommando i saldi migratori, paese per paese, relativi ai flussi provenienti sia da altri paesi europei, sia da paesi extra-europei⁴. Circa 24 dei 28 milioni del saldo netto riguardano la UE-27. Per l’Italia, il saldo migratorio è stato di 0,4 milioni nel 1970-90, e di dieci volte tanto nel 1990-2010. C’è anche un fatto nuovo: l’immigrazione in provenienza da altri continenti – o comunque da aree esterne all’Unione europea, che oramai accorpa i nove decimi della popolazione continentale (al netto della popolazione della Federazione Russa) – per la prima volta dall’inizio dell’età moderna ha una funzione di riequilibrio demografico oltre a quella, tradizionale, di natura economica. Nel primo decennio di questo secolo la popolazione autoctona giovane è in declino nell’Europa meridionale, in Germania e in altre parti d’Europa. Si tratta dunque di un’immigrazione che ha anche una funzione di “rimpiazzo” demografico e che è chiamata non tanto a sostenere la crescita, ma a prevenire il contrarsi delle economie del continente. Naturalmente, al fondo c’è una domanda di lavoro per le qualifiche più modeste, poco remunerate, e scarsamente appetite dalla manodopera nazionale. La quale, anche in condizioni di disoccupazione, precarietà o bassi salari, evita i lavori di basso profilo, protetta da reti di trasferimento pubblico e soprattutto familiare, peraltro sempre più sfilacciate. Si tratta pur sempre di popolazioni oramai avvezze a vivere in società prospere con alti consumi. Infine il processo di globalizzazione ha progressivamente allargato l’area di provenienza degli immigrati che oltre alla regione nordafricana include paesi subsahariani, latinoamericani e asiatici.

L’analisi dei flussi e dei saldi migratori è utile ma non sufficiente per una valutazione delle relazioni tra migranti e popolazioni autoctone, e del contesto nel quale si sviluppano le politiche migratorie. Le Nazioni Unite, consolidando dati di diverse fonti, stimano che nel 2010 lo stock di migranti si aggirasse sui 47 milioni, quasi un decimo del mezzo miliardo di europei; ma di questi, due terzi (31 milioni) erano originari di un paese extra UE-27, e circa un terzo (16 milioni) erano nati in un altro paese dell’Unione. Va qui osservato che, pur non esistendo una “cittadinanza europea”, si procede lentamente verso questo obiettivo, tant’è vero che nel linguaggio ufficiale chi è cittadino di altro paese europeo non è tec-

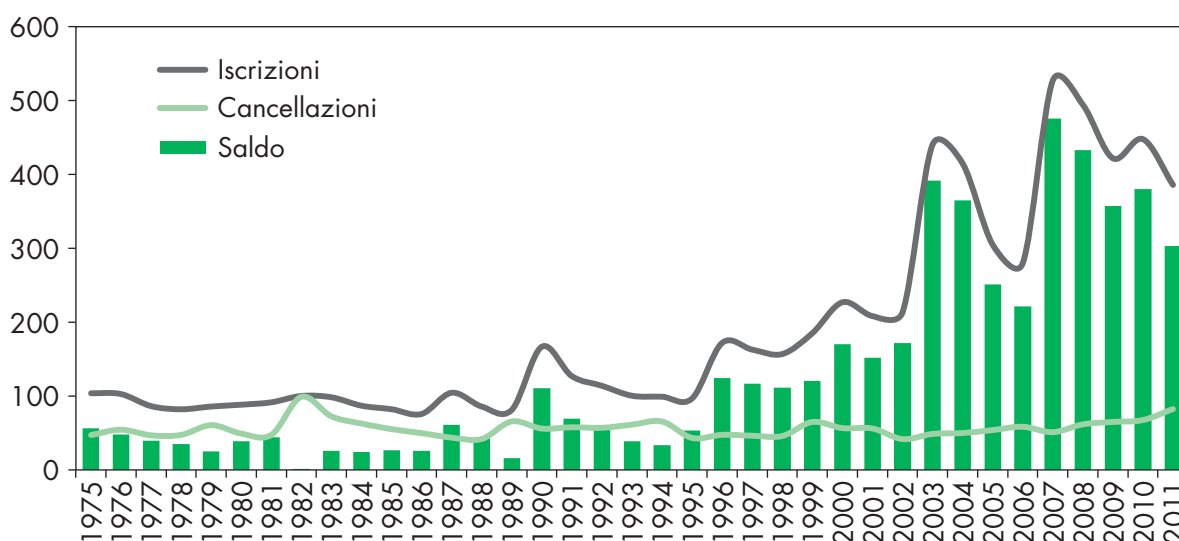
⁴ I dati inediti rappresentati nei grafici 9a e 9b sono stati cortesemente messi a disposizione da Samir K.C. dello IIASA (Laxenburg, Austria) e fanno parte di un progetto su *Global Human Capital Projections*. Si veda Lutz e K.C. (2011).

nicamente uno “straniero”. Secondo il criterio ricordato, i “veri” stranieri sono quindi 31 milioni cui va aggiunta una quota di irregolari ignota, ma ritenuta prossima all’1% (5 milioni) della popolazione totale. Rispetto all’incidenza media del 9,4% (inclusendo gli stranieri non UE ed escludendo gli irregolari), – tra i paesi più grandi – l’incidenza è massima per la Spagna (13,8%), seguita da Germania (11,6%), Francia e Regno Unito (11%), e Italia (7,3%), che è sotto la media europea. È molto o poco? Non esiste una “metrica” convincente: possiamo solo ricordare che la proporzione dei nati all’estero è intorno al 13% negli Stati Uniti, al 20% in Canada, al 25% in Australia.

La crisi economica iniziata nel 2008 ha rallentato i flussi di immigrazione e accresciuto quelli di rientro, ma nel contempo l’instabilità del mondo mediterraneo ha creato nuovi flussi con conseguenze ben note, soprattutto in Italia. Tuttavia è da presumere che le forze di fondo che hanno fatto dell’Europa una regione d’immigrazione riprenderanno il loro corso una volta superata l’attuale crisi economica e politica.

Nel primo decennio di questo secolo lo stock degli stranieri regolarmente residenti o soggiornanti nel nostro paese, si è accresciuto allo straordinario ritmo di 300.000 unità all’anno. Il flusso d’ingresso che (al netto dei rientri) ha alimentato questo stock – che ormai supera i 5 milioni – è proseguito anche nel 2011, nel 2012, e nel primo semestre del 2013, seppure moderato dalla grave crisi (Grafico 1.3). Anche in questi anni, non ha cessato di espandersi il numero degli occupati stranieri (+12% tra il 2010 e il 2012), mentre si è ridotto quello degli occupati italiani. Molti fattori determineranno, nei prossimi due o tre decenni, un sostenuto flusso di immigrazione, modulato dal ciclo economico, ma sicuramente di numerosità considerevole. Sulle cause – collegate alla debolezza demografica, alle particolarità

Grafico 1.3 - Un paese ad alta immigrazione
(Migrazioni con l'estero in migliaia, 1975-2011)



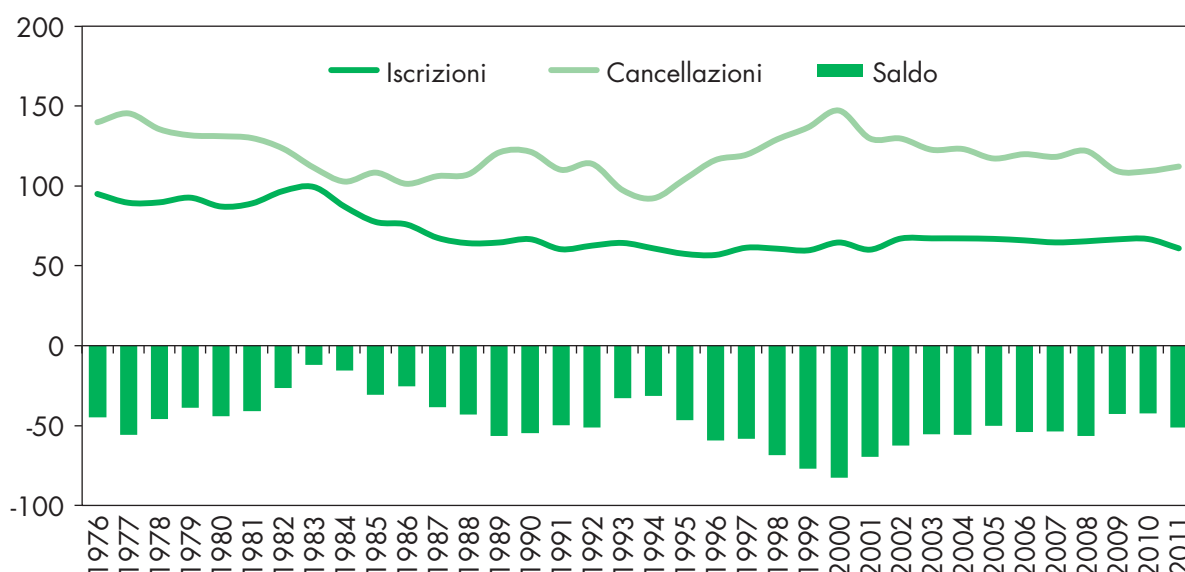
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

del sistema produttivo ad alta intensità di lavoro, alla debolezza del welfare familiare, alla prossimità con paesi di forte emigrazione – non occorre dilungarsi, perché ben noti. Vale la pena aggiungere che l'immigrazione è oramai una componente importante del ricambio, o rinnovo, della società. Un ricambio che può essere biologico (attraverso le nascite) o sociale (con la cooptazione di nuovi membri, cioè tramite l'immigrazione). Ebbene, in questo secolo, circa un terzo del rinnovo è avvenuto per immigrazione. Né potrebbe essere diversamente, sempre che non vogliamo una base demografica in continuo declino, una società progressivamente contratta, una base produttiva ristretta. Tuttavia si ha l'impressione che non esista una chiara consapevolezza nell'opinione pubblica che l'immigrazione è un fenomeno che caratterizzerà a lungo la società, quella nostra e quella dei nostri figli e nipoti. E che da come costruiremo le regole di ammissione e di convivenza degli immigrati dipenderà anche il modello di società nel quale figli e nipoti vivranno. E che, infine, a una domanda di immigrazione sostenuta da fattori strutturali, non si può rispondere con politiche di breve periodo, come se essa fosse legata a fattori transitori o congiunturali.

Infine, un accenno al tema della mobilità interna, la cui misura è qui affidata a un indicatore imperfetto ma comunque assai significativo come i trasferimenti anagrafici di residenza negli oltre 8.000 comuni del Paese. Nel lungo periodo, gli alti livelli di mobilità (ben oltre 1,5 milioni annui di trasferimenti) degli anni Cinquanta e Sessanta, sono stati seguiti da un lungo periodo di mobilità decrescente, con un minimo attorno a 1,1 milioni annui tra il 1985 e il 1995. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, la mobilità è in ripresa, sospinta dalla componente straniera, assai più propensa agli spostamenti di quella italiana. L'aumento del pendolarismo, l'aumento delle persone che pur residenti in un luogo trascorrono periodi significativi in altre dimore per motivi di lavoro, studio, cura o altro, e l'alta mobilità della popolazione immigrata sono tutti fattori che attenuano ma non eliminano una limitazione di fondo. L'Italia è un paese che sviluppa e utilizza poco – per complessi fattori istituzionali, strutturali e culturali – la prerogativa mobilità, che è invece fortemente connaturata con la componente immigrata della nostra popolazione.

Concludiamo questo quadro sommario con un accenno alla costante emigrazione dal Mezzogiorno, che contrariamente a quanto comunemente si ritiene non risulta affatto in aumento nei suoi saldi netti (Grafico 1.4), nonostante il fortissimo divario nei tassi di disoccupazione e le maggiori difficoltà economiche rispetto al resto del Paese. Siamo però di fronte a un drenaggio continuo, solo parzialmente compensato dal saldo attivo della popolazione straniera. Se si considerano i bassi livelli di riproduttività, oramai inferiori a quelli del Centro Nord, la demografia è lo specchio delle debolezze strutturali del Mezzogiorno, la cui incidenza sull'intera popolazione italiana è scesa dal 36% nel 2001 al 34,5% nel 2011, e secondo le previsioni ISTAT – continuando le tendenze recenti – potrebbe ulteriormente contrarsi al 31,5% nel 2033.

Grafico 1.4 - Il lento esodo dal Sud
(Migrazioni del Mezzogiorno in migliaia, 1976-2011)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

1.3 L'ITALIA VERSO LA METÀ DEL SECOLO

Previsioni e proiezioni

Come sarà la demografia italiana tra qualche decennio? Soccorrono le proiezioni demografiche delle Nazioni Unite già richiamate, i cui risultati sono riportati in aggregato, fino al 2050, e a intervalli decennali (Tabella 1.5). Sono qui considerati per brevità quattro gruppi di età: quello dedicato quasi esclusivamente alla formazione (fino a 20 anni), quello dedicato quasi esclusivamente alla quiescenza (oltre i 70 anni) e quello intermedio, serbatoio degli attivi e degli occupati, diviso in giovani-adulti (20-44) e adulti-anziani (45-69 anni). Per comparazione, e con gli stessi dettagli, viene riportata l'evoluzione ipotetica della popolazione secondo le stesse ipotesi di fecondità e sopravvivenza, ma con saldi migratori pari a zero. Nel quarantennio considerato, nella variante con migrazione, i giovani rimangono grosso modo costanti sugli 11 milioni (-2,5% tra il 2010 e il 2050); i giovani-adulti diminuiscono da 20,5 a 15,6 milioni (-23,8%); gli adulti-anziani da 19,4 scendono a 17 milioni (-12,5%), mentre gli anziani oltre i 70 crescono da 9,2 a 16,3 milioni (+77,5%). Nel 2010 i giovani erano più numerosi degli anziani per 2,3 milioni, ma nel 2050 i secondi supererebbero i primi di 5,1 milioni. Un quadro visivo dei mutamenti di struttura nel periodo secolare 1950-2050 può apprezzarsi nei Grafici 1.5 e 1.6; il primo dei due riflette le profonde modificazioni della struttura per età e un processo di progressivo spostamento in avanti del baricentro della popolazione per l'aumento d'incidenza delle classi mature e anziane fino agli anni Venti di questo secolo; successivamente comincia a declinare il peso relativo della classe matura-anziana (45-69 anni), ma continua a crescere velocemente la componente con più di 70 anni. Il Grafico 1.6 mostra il continuo aumento dell'età mediana che verso la

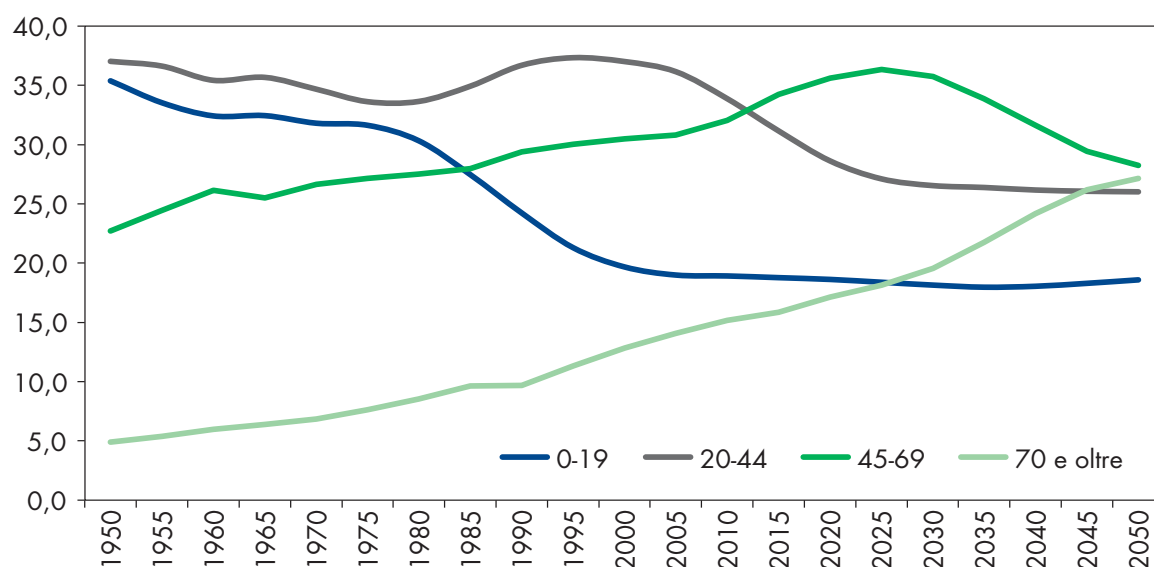
metà del secolo si stabilizzerà attorno ai 50 anni, contro meno di 29 nel 1950; la curva del rapporto anziani/attivi, in costante crescita, si impenna dopo il 2030.

Tabella 1.5 - Un futuro con pochi giovani
(Maschi e femmine, variante media, 2010-2050)

	Con migrazione					Senza migrazione				
	0-19	20-44	45-69	70 e oltre	Totale	0-19	20-44	45-69	70 e oltre	Totale
2010	11.446	20.496	19.394	9.172	60.509	11.446	20.496	19.394	9.172	60.509
2015	11.479	19.048	20.933	9.683	61.142	11.240	18.449	20.834	9.672	60.195
2020	11.433	17.572	21.863	10.519	61.386	10.982	16.438	21.634	10.495	59.549
2025	11.277	16.628	22.300	11.131	61.335	10.560	15.134	21.892	11.088	58.674
2030	11.108	16.247	21.880	11.978	61.212	10.068	14.487	21.210	11.908	57.673
2035	10.968	16.104	20.682	13.287	61.041	9.668	14.110	19.646	13.176	56.601
2040	10.975	15.913	19.231	14.693	60.812	9.475	13.720	17.741	14.519	55.455
2045	11.066	15.765	17.810	15.843	60.484	9.400	13.331	15.874	15.573	54.178
2050	11.155	15.614	16.963	16.283	60.015	9.317	12.853	14.676	15.866	52.712
2010-2050 (var. %)	-2,5	-23,8	-12,5	77,5	-0,8	-18,6	-37,3	-24,3	73,0	-12,9

La "variante media" della proiezione implica, per la sopravvivenza, un aumento della speranza di vita (per ambo i sessi) da 82,3 anni nel 2010-15 a 87,3 nel 2045-50; per la fecondità, un aumento del TFT da 1,48 nel 2010-15 a 1,79 nel 2045-50, e per la migrazione un flusso netto in diminuzione da +225.000 unità all'anno nel 2010-15 a +125.000 nel 2045-50. La proiezione "senza migrazione" è condotta con le predette ipotesi di sopravvivenza e fecondità, ma con saldi migratori pari a zero.
Fonte: elaborazioni su dati Nazioni Unite.

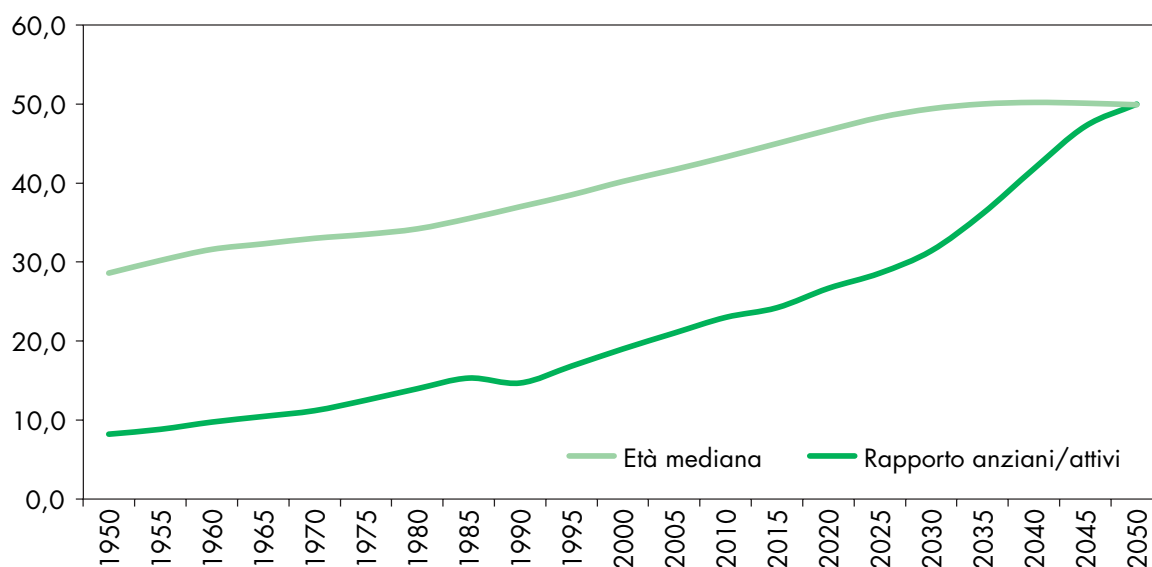
Grafico 1.5 - Aumentano gli ultra 70enni...
(Quota % di ciascuna fascia di età sul totale della popolazione italiana, 1950-2050)



Fonte: elaborazioni su dati Nazioni Unite.

Grafico 1.6 - ... e l'età mediana

(Età mediana e anziani 70+ in rapporto agli attivi 20-69enni, 1950-2050)



Fonte: elaborazioni su dati Nazioni Unite.

L'apporto dell'immigrazione, pur ipotizzata in diminuzione, avrebbe importanti effetti di riequilibrio; a frontiere chiuse, la crescita degli anziani sarebbe di poco inferiore (+73% contro + 77% in presenza di immigrazione), ma le diminuzioni delle altre classi di età sarebbero assai più cospicue. La popolazione totale si ridurrebbe di 7,8 milioni (-12,9%).

I profondi mutamenti delle grandezze demografiche avranno numerosi effetti sulla società italiana. Affrontiamo qui di seguito alcuni aspetti particolari: le conseguenze sull'offerta di lavoro; la natura dell'invecchiamento; la composizione della compagine demografica secondo l'origine nazionale o estera dei propri componenti; l'istruzione.

Offerta di lavoro

Pur con l'apporto di una consistente immigrazione, la diminuzione della popolazione nelle età giovani, adulte e mature non può che incidere negativamente sull'offerta di lavoro. Se i tassi di attività alle varie età restassero costanti (pari a quelli del 2012), la popolazione attiva diminuirebbe da 25,6 milioni nel 2010 a 24,7 milioni nel 2020, 22,5 nel 2030, 20,7 nel 2040 e 19,9 nel 2050: nel complesso una contrazione del 22,4% in un quarantennio. Nel 2050 per mantenere invariata la massa degli attivi ai livelli del 2010 (25,6 milioni), occorrerebbe che 8 persone su 10 (maschi e femmine, tra i 20 e i 70 anni) fossero sul mercato del lavoro, contro appena 6 su 10 con i tassi attuali. Una vera rivoluzione, e con una popolazione attiva fortemente spostata verso le età anziane. Nell'ipotesi – solo di "scuola", naturalmente – che le porte restassero chiuse all'immigrazione, occorrerebbe che nel 2050, per mantenere invariato il numero degli attivi, quasi tutta la popolazione (il 93% di questa) tra

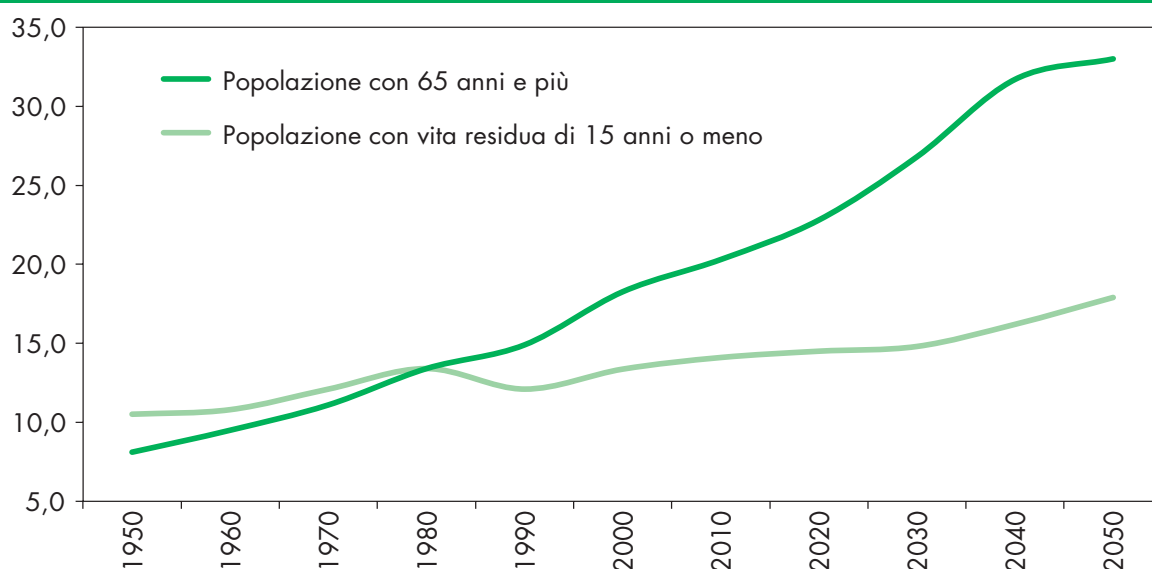
i 20 e i 70 anni fosse attiva, inclusa quindi buona parte delle madri incinte e con lattanti, dei malati cronici, dei disabili e delle persone che se ne fanno carico.

Queste poche grandezze aggregate danno una viva idea delle conseguenze implicite delle attuali tendenze demografiche per la produttività, la mobilità, l'aggiornamento delle conoscenze e, non ultimo, per le politiche dell'immigrazione.

Invecchiamento

Il ricambio della popolazione – fino alla fine degli anni Novanta, quando è iniziata l'immigrazione di massa – è stato affidato quasi esclusivamente alle nascite, il cui volume annuo, assestato su livelli annui attorno al milione durante i primi due terzi dello scorso secolo, è andato contraendosi rapidamente fino a stabilizzarsi su una media di 0,55 milioni nell'ultimo trentennio. Il “prosciugarsi” del flusso delle nascite si è andato trasferendo anno dopo anno a età successive, determinando il progressivo “alleggerimento” (demografico) nelle classi di età toccate dal riflusso, e il progressivo “appesantimento” delle classi di età a esse successive. In precedenza si è discussa la “qualità di vita” delle persone in età anziana, rilevando come – a una determinata età – la percezione della propria salute registri miglioramenti e l'incidenza delle disabilità appaia in diminuzione. Di conseguenza indicatori che riuscissero a misurare con una certa precisione l'età “biologica”, illustrerebbero anche il divaricarsi di questa con l'età “cronologica”. È di uso comune dire che l'anziano di 60 anni di mezzo secolo fa aveva uno stato di salute comparabile con quello dell'anziano di oggi di 65, 70 o più anni. Ne consegue che il “gradiente” dell'invecchiamento biologico è assai meno ripido di quello dell'invecchiamento “cronologico”. Il senso comune non è, in questo caso, fallace. L'andamento della percentuale della popolazione “anziana” (prendendo come limite di età i 65 anni) nel periodo 1950-2050 aumenta rapidamente dal 9% (1950) al 20% (2010) e al 33% (2050; Grafico 1.7). Supponiamo, adesso, di considerare “anziane” le persone la cui speranza di vita residua sia mediamente di 15 anni o meno (ma potremmo scegliere un maggiore, o minore, numero di anni, poiché il ragionamento non cambia): ebbene, questa età si poneva a 62 anni nel 1950 (per l'intero aggregato di uomini e donne), a 71 nel 2010 e raggiungerebbe i 77 secondo le previsioni correnti. La seconda curva del grafico si riferisce alla percentuale della popolazione che, alle varie date, ha una speranza di vita residua di 15 anni o meno: si trattava del 10% nel 1950, del 14% nel 2010 e del 18% nel 2050. Sotto questo profilo il processo d'invecchiamento è assai più moderato: 4 punti percentuali in più, tra il 2010 e il 2050, invece di 13 considerando l'età fissa di 65 anni. Nel secolo 1950-2050, il grado d'invecchiamento cronologico quasi quadruplica, mentre l'invecchiamento biologico nemmeno raddoppia. Altri indicatori dell'età biologica – che demografi, medici e statistici stanno mettendo a punto – danno risultati diversi, ma la sostanza non cambia di molto.

Grafico 1.7 - Si allunga la vita media
(Quota % della popolazione di 65 anni e oltre e con vita residua di 15 anni o meno sul totale)



Fonte: elaborazioni su dati Nazioni Unite.

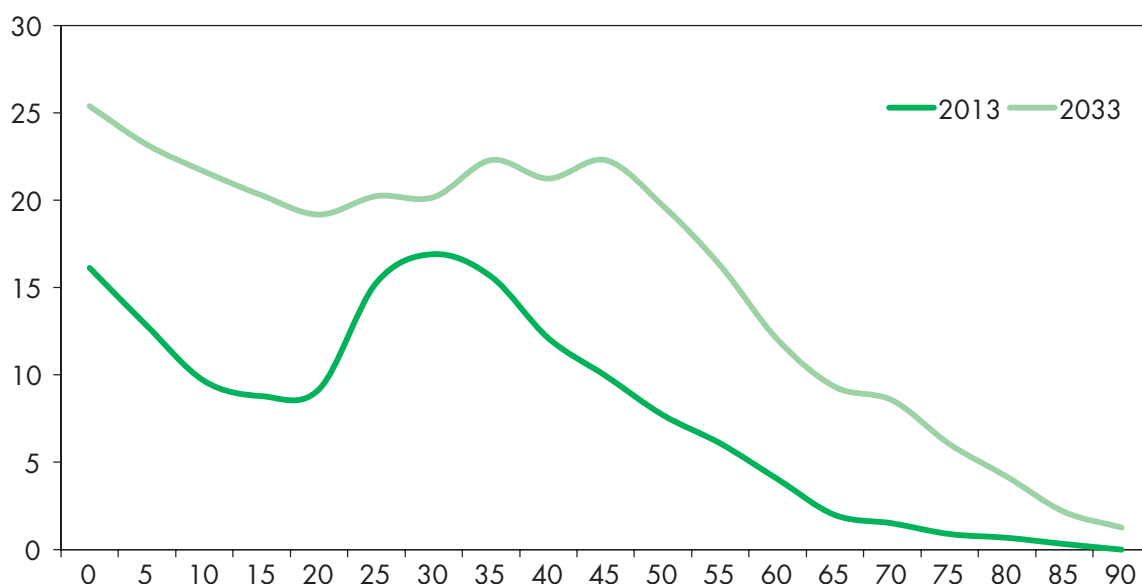
Immigrazione

Nella provincia di Reggio Emilia nacquero, nel 1982, 3.385 neonati; vent'anni dopo, la "generazione 1982" compiva 20 anni, ed era composta da 4.182 ragazze e giovanotti; nel 2012 la stessa generazione, oramai trentenne, contava 6.207 donne e uomini. L'immigrazione non solo ha introdotto nuovi componenti nelle giovani generazioni arricchendole quantitativamente – a Reggio Emilia come nel resto del Paese, soprattutto nel Centro Nord – ma ha introdotto eterogeneità, nuove disuguaglianze, motivi di confronto e di competizione. Elementi in buona parte positivi in contesti dove i processi d'integrazione sono vivaci, ma che possono determinare conflittualità ed esclusione quando l'integrazione incontra ostacoli o barriere. La previsione dell'ISTAT sulla composizione della popolazione secondo l'età e la cittadinanza, italiana o straniera, nel 2013 e nel 2033, ipotizza una graduale discesa del saldo netto migratorio da 295.000 unità (2013) a 215.000 (2033; Grafico 1.8): ci limitiamo all'arco di 20 anni, perché spingersi più oltre, stante la variabilità dei movimenti migratori, è poco realistico. Nel 2033, l'incidenza degli stranieri sarebbe compresa tra il 20 e il 25% fino ai 50 anni, per declinare rapidamente nelle età più avanzate: si tratta dunque di una quota elevata della popolazione del Paese, molto eterogenea quanto a provenienza, motivazioni, condizioni familiari, cultura, capacità. Una eterogeneità che richiede politiche adeguate in tutti i settori della vita sociale, con particolare riguardo all'istruzione, alla formazione, al lavoro – oltreché ai settori tradizionali come la casa e la salute.

Per quanto riguarda l'istruzione e la formazione, occorre il massimo sforzo per evitare che le disuguaglianze di partenza si approfondiscano: le indagini mostrano che i figli di stranieri abbandonano gli studi con maggiore frequenza, accumulano maggiori ritardi curriculari,

hanno minori rendimenti scolastici. Bisogna riuscire a limitare la distanza tra immigrati e autoctoni, gestire le differenze, evitare che queste si trasformino in freno alla promozione sociale se non in barriere invalicabili.

Grafico 1.8 - Si arresta l'onda migratoria?
(Popolazione straniera in % della popolazione totale per età, 2013 e 2033)



Fonte: elaborazioni su dati e stime ISTAT.

L'altro aspetto che occorre porre in rilievo è che la previsione ISTAT si basa sull'ipotesi di legislazione invariata che è assai restrittiva, come ben si sa, per quanto attiene alla concessione della cittadinanza. L'Italia converte in cittadini un numero relativamente basso di stranieri rispetto ad altri paesi di tradizionale immigrazione. I nati in Italia da cittadini stranieri rimangono stranieri, e anche i loro figli potrebbero rimanere stranieri. Le regole vanno riviste e non solo in base a considerazioni astratte, ma anche (e soprattutto) tenendo conto che l'Italia è – e resterà a lungo – paese di immigrazione, ed è interesse nazionale che gli stranieri possano accedere alla cittadinanza con regole e procedure certe e giuste, abbandonando obsolete restrizioni.

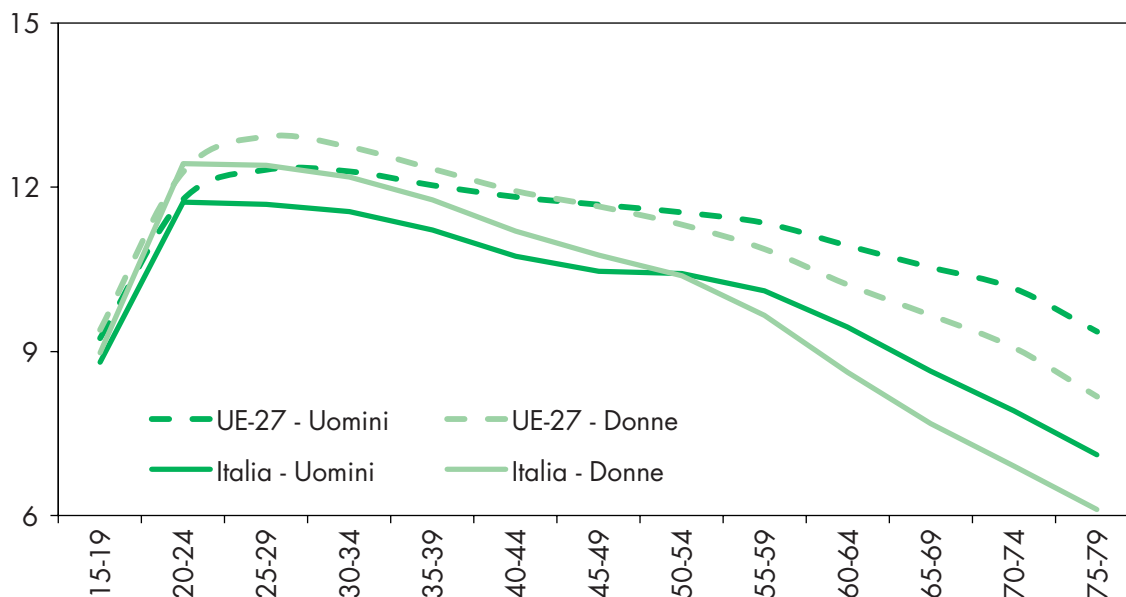
Istruzione e capitale umano

Rispetto ai paesi più forti dell'Unione europea, gli italiani hanno conseguito livelli di istruzione formale – scolastica e universitaria – poco soddisfacenti. In un contesto nel quale le giovani generazioni si assottigliano di numero, l'incidenza degli immigrati aumenta e la complessità della società si accresce, appropriati e adeguati investimenti in istruzione e co-

noscenza sono il rimedio di elezione. Di recente sono state elaborate proiezioni, paese per paese, della popolazione secondo i livelli di istruzione formale (senza istruzione, con istruzione primaria, secondaria, terziaria) sulla base di scenari di sviluppo alternativi. I risultati, confrontando gli anni medi di studio formale di uomini e donne, secondo l'età, per l'Italia e per l'insieme dei 27 paesi UE, mostrano per il 2010 ciò che peraltro è ben noto: un distacco netto nella dotazione di studio tra l'insieme UE e l'Italia, già evidente verso i 25 anni, e che si amplia in seguito col procedere dell'età (Grafico 1.9a). Interessante è notare come, sia in Italia sia in Europa, gli anni di studio delle donne superino quelli degli uomini nelle fasce più giovani. Nel 2050, le curve sono un po' più alte, con una media che supera i 14 anni nelle fasce più giovani; il divario con l'Europa in quelle età risulterebbe alquanto ridotto a una frazione di anno, sia per gli uomini che per le donne (Grafico 1.9b). I 14 anni di studio in media sembrano essere un limite massimo per i paesi europei: questo suggerisce che non è tanto la durata dello studio, che non sembra estendibile oltre un certo limite⁵, ma la sua qualità, che conta. In una società, tra l'altro, in cui una quota sempre maggiore di conoscenze si acquisisce fuori dei canali formali tradizionali, come ben discusso nel capitolo di Michele Pellizzari in questo stesso volume.

Grafico 1.9a - Giovani più istruiti...

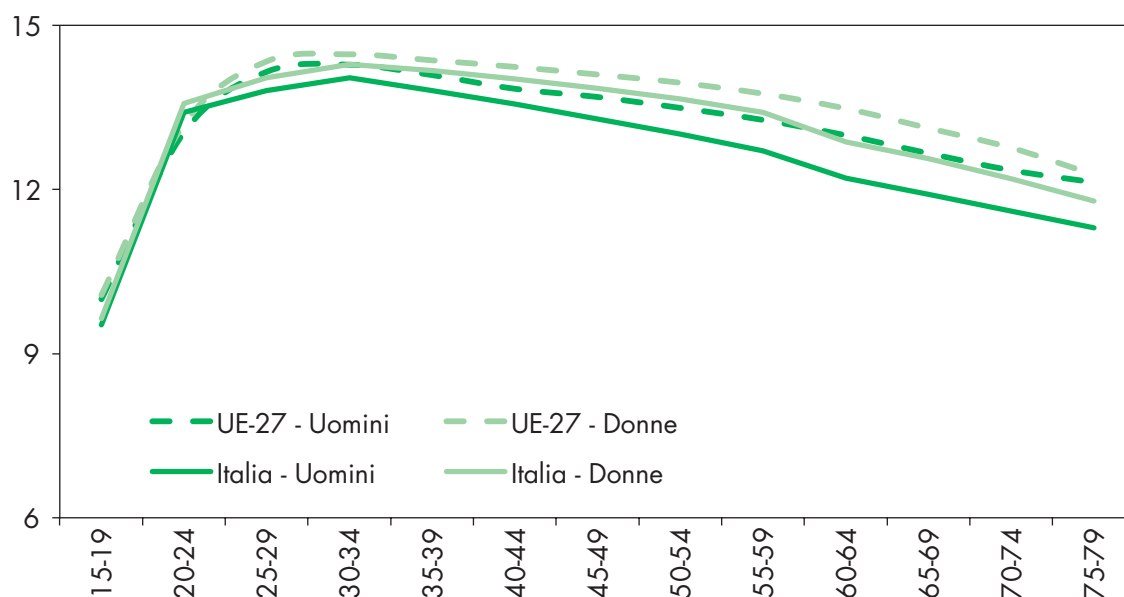
(Numero medio di anni di studio per fasce di età, Italia e UE-27, 2010)



Fonte: elaborazioni su dati Lutz e K.C. (2011).

⁵ Occorrerebbe poi ragionare, anche con dati concreti, sull'intensità e qualità dei processi di acquisizione di conoscenza, istruzione, aggiornamento durante il ciclo di vita, oltre le età canoniche dedicate all'istruzione formale.

Grafico 1.9b - ... soprattutto se donne
(Numero medio di anni di studio per fasce di età, Italia e UE-27, 2050)



Fonte: elaborazioni su dati Lutz e K.C. (2011).

1.4 LE POLITICHE SOCIALI E QUELLE MIGRATORIE

Per una ripresa delle nascite: autonomia dei giovani, lavoro per le donne

La bassissima natalità che caratterizza l'Italia (e non solo) genera profonde diseconomie esterne, e non è in linea con le aspettative delle coppie, le cui aspirazioni, come coerentemente mostrano plurime indagini, implicherebbe un numero medio di figli intorno a due. L'attuale riproduttività, se invariata, nel lungo termine determinerebbe una crescita negativa dell'ordine dell'1% all'anno, e il dimezzarsi della popolazione nel giro di 70 anni. Nemmeno i più accaniti sostenitori della "decrescita" lo auspicano. Ma molti potrebbero condividere l'idea di un'Italia che mantenesse invariata la popolazione oggi raggiunta, con nascite e morti in equilibrio. Ma il conto è presto fatto: se questo fosse l'obiettivo da raggiungere, occorrerebbe che tra gli anni Venti e gli anni Quaranta il flusso annuo di nascite si portasse sulle 700.000 unità annue, anziché le 450.000 che si avranno in quel periodo con fecondità costante ma popolazione in età riproduttiva decrescente (4 milioni in meno previsti nel prossimo ventennio). Certo il deficit può essere saldato da un'adeguata immigrazione (dell'ordine di un quarto di milione all'anno) ma è dubbio che sia sostenibile, e auspicabile, che il ricambio della società sia affidato per oltre un terzo all'immigrazione⁶.

⁶ Il flusso di rinnovo, pari a 700.000 unità, sarebbe costituito da un numero di immigrati pari a 250.000 (36%) e un numero di nascite pari a 450.000 (64%).

Ottenere tante nascite in più non è impresa da poco. Lo sarebbe – si fa per dire – con incentivi monetari potenti, che potrebbero per qualche anno far crescere il numero delle nascite “accelerando” le decisioni delle coppie, indotte ad “anticipare” decisioni già prese, ma gli effetti positivi si estinguerebbero nel giro di pochi anni. Se questi incentivi dovessero essere permanenti, il loro costo sarebbe assai elevato (la politica del “capitale materno” della Russia di Putin vale circa 9.000 euro per ogni nascita oltre i primogeniti, e in Italia equivarrebbe a oltre un punto di PIL) e probabilmente insostenibile in questa fase storica. Una politica di effettivo sostegno al costo dei figli sarebbe anch’essa molto costosa e adesso improponibile. Si valuta che il costo di un figlio si aggiri sul 20-30% del reddito familiare: abbatterlo in modo significativo impegnerebbe risorse molto elevate – un 2% del PIL se, per esempio, si volesse abbattere del 10% il costo, per la famiglia, dell’allevamento dei minori.

La bassa riproduttività è anche conseguenza della scarsa generosità del sistema di welfare per quanto riguarda i trasferimenti pubblici di sostegno alle famiglie e ai figli. Secondo le rilevazioni Eurostat (per il 2011) in Italia tali sostegni (incluso l’abitazione) sono pari a 4,8 euro ogni 100 trasferiti per finalità sociali (previdenza, assistenza, sanità), contro circa 10,1 nella media della UE-28, 10,8 in Francia, 13,3 in Germania, 12,2 nel Regno Unito, circa 13 nei paesi scandinavi. Espressi in termini pro-capite, si tratta di 346 all’anno in Italia contro 948 in Francia, 1.172 in Germania, 871 nel Regno Unito, 1.200 circa nei paesi scandinavi. C’è una relazione diretta tra trasferimenti come sopra definiti e livello di fecondità: a trasferimenti più bassi (Italia e altri paesi mediterranei) corrisponde una fecondità assai più bassa della media europea; a trasferimenti più alti (Francia, paesi scandinavi) la fecondità più alta del continente. Se si volessero adeguare, in Italia, i trasferimenti pubblici per famiglia e figli a quelli vigenti in paesi con più alta natalità (Francia e Scandinavia), occorrerebbe uno spostamento di risorse pubbliche pari almeno a 2 punti di PIL.

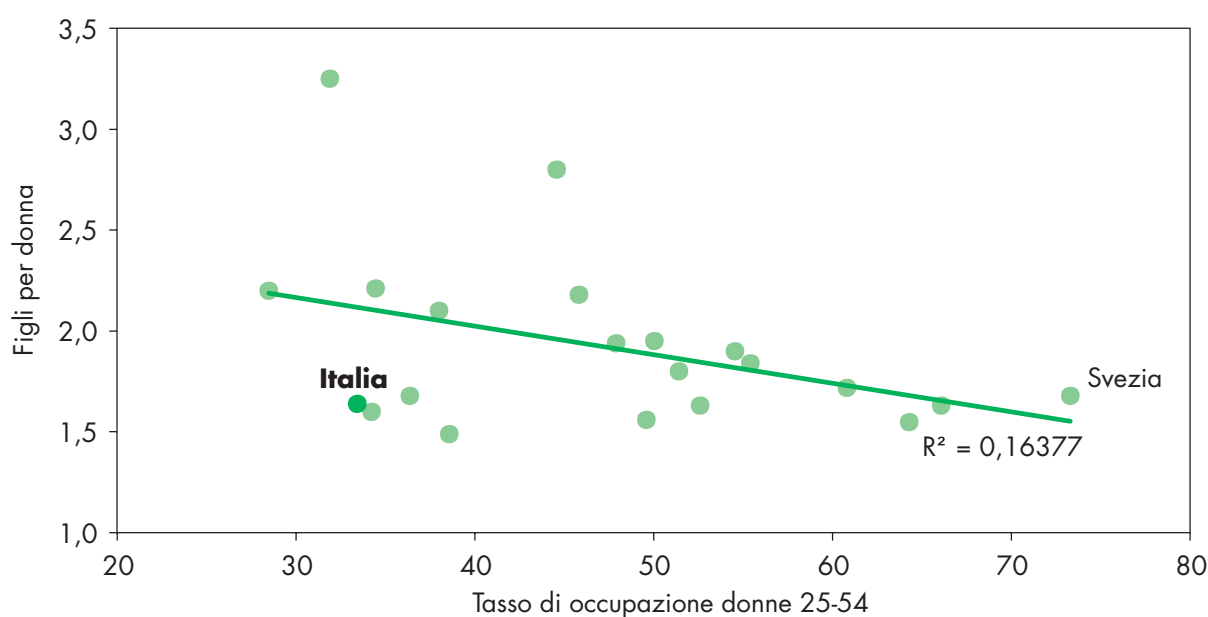
Tuttavia, in mancanza di risorse pubbliche, occorre pensare che una ripresa della natalità e la riduzione del divario tra aspettative delle coppie in termini di riproduzione e numero di figli effettivamente messi al mondo passano essenzialmente per una rivoluzione sociale che anticipi la piena autonomia dei giovani e rafforzi le prerogative economiche delle donne. La lunghezza dei processi formativi, la lenta uscita dalla casa dei genitori, il tardivo impegno nel mercato del lavoro, il rinvio degli impegni di coppia e l’alta età alla nascita dei figli sono tutti aspetti di una “sindrome del ritardo” cresciuta negli anni Ottanta e Novanta, e aggravata dalla crisi recente. I giovani hanno perso prerogative, accumulano lentamente il loro capitale conoscitivo e lo impiegano in attività socialmente ed economicamente significative con grave ritardo. Essi acquisiscono un’indipendenza e un’autonomia decisionale effettiva – necessarie per prendere le decisioni riproduttive – nettamente più tardi rispetto ad altre società con pari grado di sviluppo. Riportare indietro le lancette dell’orologio dell’autonomia è necessario non solo per riavviare lo sviluppo, ma anche per una ripresa della natalità. Ci sarebbe poi un altro positivo effetto concorrente, consistente nell’abbassamento del costo prospettivo dei figli. Una società nella quale i figli diventano autonomi a 30 anni impone sulle spalle della famiglia oneri assai superiori rispetto a una società nella quale i giovani sono autonomi a 20 o 25 anni. Anticipare l’autonomia delle giovani generazioni significa,

dunque, diminuire il costo economico attualizzato di un neonato, e quel costo psicologico fatto di ansie e insicurezze sul futuro dei figli che concorre a deprimere la natalità. “Potenziare” i giovani significa anche “potenziare” i genitori, quelli attuali e quelli futuri, e allentare i vincoli imposti alle scelte riproduttive dal costo dei figli.

Metà dei giovani sono donne. Il discorso generale di “potenziamento” dei giovani vale, in particolar modo, per le donne. E questo “potenziamento” significa, soprattutto, più donne al lavoro, mirando a una apparentemente impossibile, o quanto meno acrobatica, quadratura del cerchio: alle donne si chiede di far più figli e al contempo di accrescere la loro presenza sul mercato del lavoro. Eppure questa necessaria quadratura è possibile, come dimostra l’esperienza dei paesi ricchi. Fino agli anni Ottanta, la relazione tra occupazione femminile e numero di figli era rigidamente negativa: la fecondità più alta era propria dei paesi dove le donne erano meno presenti nel mercato del lavoro. Più casalinghe, con più energie e più tempo dedicato ai figli e forse più inclini ai valori tradizionali, e quindi più figli. Nei paesi, invece, nei quali un’alta proporzione di donne era occupata, sottraendo tempo e forze alla famiglia, la natalità era più bassa, secondo logica e ragione. Ma a partire dagli anni Ottanta la relazione si è allentata fino a rovesciarsi: oggi sono i paesi a maggiore occupazione femminile ad avere anche un numero maggiore di figli e quelli con occupazione debole (come l’Italia) ad avere la riproduttività più bassa (Grafici 1.10a e 1.10b). Dunque, almeno a livello macro, la quadratura sta avvenendo: lavoro e riproduzione non appaiono inconciliabili. Perché?

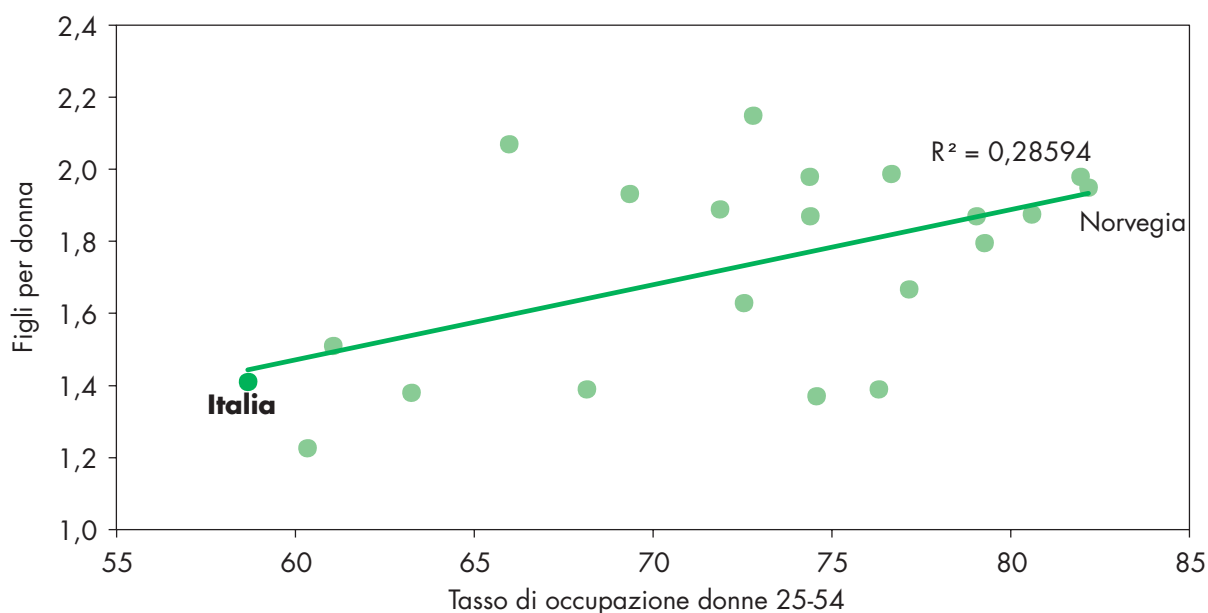
Grafico 1.10a - In passato, più figli meno occupazione...

(Tasso di occupazione e figli per donna, paesi OCSE, 1980)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Grafico 1.10b - ... ma la relazione si è invertita
(Tasso di occupazione e figli per donna, paesi OCSE, 2010)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

La spiegazione, come sempre avviene per fenomeni sociali complessi, non è senza condizioni, eccezioni e approssimazioni, ma segue un filo logico convincente. Le trasformazioni degli ultimi decenni hanno spinto la donna nel mercato del lavoro anzitutto perché il lavoro, e quindi l'autonomia economica che ne segue, è un mezzo fondamentale di indipendenza, valorizzazione e promozione della donna. È anche la migliore assicurazione contro l'instabilità familiare. In secondo luogo il lavoro della donna è componente essenziale dell'equilibrio economico familiare: in un crescente numero di famiglie, per larga parte del ciclo di vita, è necessario il concorso di più di una fonte di reddito. Le coppie decidono di mettere al mondo un figlio quando viene raggiunto un certo grado di sicurezza e di stabilità economica e queste richiedono l'esistenza di una doppia fonte di reddito. È questa la logica che lega il lavoro femminile alla riproduzione: nelle società contemporanee lavorare è condizione necessaria per fare un figlio, mentre non avere lavoro può essere motivo sufficiente per posporre o evitare una nascita, pur desiderata. Inoltre, nelle coppie dove la donna lavora tende a diminuire l'asimmetria nella divisione dei ruoli legati al genere e cresce l'apporto dato dall'uomo all'allevamento dei figli. Argomento centrale, quello delle disparità di genere, la cui asimmetria può essere moderata con misure che incoraggiano l'assunzione di responsabilità da parte dei padri, il loro coinvolgimento nelle attività domestiche e di cura. In una prima fase, misure di questa natura hanno una valenza soprattutto simbolica, ma, considerando un arco temporale più lungo, possono contribuire a un effettivo mutamento dei comportamenti.

Il governo delle migrazioni, oltre la crisi

Dalle valutazioni più attendibili emergono e si rafforzano i segnali di un rallentamento, forse non transitorio, dell'intensità dei flussi d'ingresso che, nel primo decennio del secolo, hanno determinato l'eccezionale aumento – oltre tre milioni – dello stock migratorio. La riforma delle politiche migratorie rimane una priorità per il Paese, pur nella tregua attuale che forse annuncia un ciclo migratorio più maturo. È una tregua determinata da dolorose vicende economiche che può, e deve, essere utilizzata per introdurre nuove regole e per mettere a punto nuovi modelli organizzativi.

Se consideriamo i prossimi vent'anni, e pur scontando un rallentamento, è assai plausibile che diversi milioni di migranti arriveranno nel nostro paese⁷. Molti per restarvi, altri destinati a rientrare nei paesi di origine, altri ancora con alterni soggiorni in Italia e in patria. Le proiezioni delle Nazioni Unite prevedono – per il ventennio 2013-2033 – un saldo migratorio pari a 3,5 milioni; per le previsioni ISTAT, per lo stesso periodo, il saldo sarebbe di circa 5 milioni. In ogni caso il flusso "lordo" (incluso coloro che poi ripartono) sarebbe assai più alto dei saldi netti sopra indicati. Migrazioni di questo ordine di grandezza – occorre ribadirlo – implicano un alto contributo numerico alla formazione del capitale umano del Paese, cui si aggiungono le nascite che i nuovi migranti avranno in territorio italiano (ricordiamo che nel 2012 le nascite da coppie con almeno un genitore straniero sono state circa un quinto del totale delle nascite). La crisi forse ha posto fine a un turbinoso quindicennio, durante il quale l'intero sistema di governo dell'immigrazione si è rivelato complessivamente inadeguato. L'impianto della Turco-Napolitano (1998) fu concepito quando gli immigrati arrivavano, ogni anno, a decine di migliaia, ma dieci anni dopo, con l'immigrazione di un ordine di grandezza maggiore, e con le modifiche introdotte dalla Bossi-Fini (2003), tale impianto era divenuto decisamente obsoleto.

L'immigrazione in Italia è strutturale e tende a divenire un'immigrazione di insediamento e popolamento. Che in qualche misura pone rimedio alla debolezza demografica che, a sua volta, tende a trasformarsi in debolezza sociale. Nonostante la legge vigente abbia privilegiato un'immigrazione di breve periodo, legata alla durata dei contratti di lavoro, gli immigrati di lunga residenza (con più di 5 anni di residenza legale) superano la metà degli stranieri regolari. Sono pezzi di società che da altri paesi si trapiantano nel nostro e che sono destinati a diventarne parte integrante. Che si sostituiscono ai vuoti che si determinano tra gli autoctoni, non solo per rimpiazzarli nel lavoro, ma per sostituirli nella complessa vita sociale. Il milione di rumeni giunti disordinatamente in Italia in pochi anni, si trasformeranno – nel volgere di non molti anni – in un pezzo di società italiana costituito non solo di centinaia di migliaia di badanti e muratori (e di elementi con conti in sospeso con la giustizia nella prima fase di migrazione) ma da studenti, artigiani, imprenditori, operai, impiegati, professionisti, pensionati; bambini, donne e uomini. Seppure l'occasione ini-

⁷ Non trattiamo qui il tema dei rifugiati, che dipende in larga parte dalle turbolenze internazionali, né dell'immigrazione stagionale, che risponde ad una domanda di lavoro di natura contingente.

ziale dell'immigrazione è il lavoro, poi attorno al lavoratore o alla lavoratrice si ricostituisce un nucleo familiare: parenti ricongiunti che poi, a loro volta, cercano lavoro; figli che crescono, vanno a scuola e destinati (prima o poi) a diventare cittadini italiani. Stranieri che si ricompattano nella propria comunità di origine oppure – come è certamente preferibile – iniziano l'integrazione nella più vasta società dei cittadini, oppure che si situano in qualche posizione intermedia. Insomma non solo immigrazione per lavoro, ma immigrazione di insediamento, di popolamento, di cittadinanza. Ma se questo è lo sbocco definitivo di ogni migrazione di massa, che magari ha superato un percorso tortuoso e irto di ostacoli perché la società di arrivo pretende che l'immigrato sia “temporaneo” o comunque non ne incoraggia la stabilizzazione o il radicamento, allora ne risultano alcune chiare implicazioni per la politica. Fissiamo qui di seguito, dunque, alcuni punti fondamentali per il ridisegno della politica migratoria⁸.

Primo - La politica migratoria deve essere molto articolata perché le motivazioni della migrazione, le condizioni del migrante, le particolarità del mercato del lavoro sono molteplici e non possono essere ridotte a un modello standard. Data l'eterogeneità dei migranti, un'adeguata disciplina degli ingressi deve prevedere un'ampia gamma di modalità in relazione alla natura dei flussi stessi: per lavoro, per ricongiungimento familiare, per motivi umanitari, per studio, per altri motivi.

Secondo - Riguardo agli specifici ingressi per lavoro nelle loro molteplici articolazioni, è necessario riconoscere che la “richiesta” espressa dai datori di lavoro (imprese e famiglie) non può essere l'unico criterio per determinare l'ammontare dei flussi. Il volume della richiesta, pur essendo un essenziale indicatore, deve essere considerato nell'ambito di una valutazione d'insieme della dinamica del mercato del lavoro su scala nazionale, anche con riguardo al fenomeno della disoccupazione, che – pur in un mercato del lavoro ancora fortemente segmentato – colpisce sia i lavoratori italiani sia quelli stranieri. Gli elementi di programmazione introdotti dalla Turco-Napolitano, invece di essere rafforzati in funzione dell'esperienza, sono stati malamente gettati al vento, e i “decreti flussi” annuali convertiti in sanatorie di fatto degli irregolari già da tempo in Italia.

Terzo - Per quanto riguarda gli ingressi individuali, si è verificata l'assoluta inadeguatezza della chiamata nominativa di lavoratori residenti all'estero come modalità pressoché esclusiva di reclutamento. Accanto a questa via d'ingresso, conviene reintrodurre il permesso di soggiorno per ricerca di lavoro (su garanzia dello stesso migrante o di uno *sponsor*) eventualmente assegnato con criteri che tengano anche conto dei profili dei richiedenti (non escluse, su base sperimentale, valutazioni a punteggio). In merito alle sponsorizzazioni, preso atto della criticità mostrate in passato, si suggerisce che vengano selezionate le isti-

⁸ Non vengono affrontati altri temi pur assai rilevanti: le connessioni tra politica migratoria dell'Italia e le politiche europee; la gestione dell'irregolarità; le politiche d'integrazione. I punti toccati in seguito hanno notevole rilevanza politica e sono sviluppati in Massimo Livi Bacci (2012). Tuttavia, gran parte delle indicazioni contenute nei punti seguenti, dal *primo* all'*ottavo* sono pienamente condivise in FIERI, ISMU e Neodemos (2013).

tuzioni e le organizzazioni abilitate, con attente valutazioni e monitoraggi, e che queste vengano adeguatamente responsabilizzate.

Quarto - Nel quadro della regolamentazione dei flussi d'ingresso per lavoro, va sottolineata la necessità di stabilire agevoli modalità per la trasformazione dei permessi di studio in permessi per ricerca di lavoro. Se questo avviene e se nel contempo si incentivano gli arrivi di studenti stranieri, si determinano fattori favorevoli al miglioramento del capitale umano del paese. A questo fine concorre anche lo sviluppo delle cosiddette "migrazioni circolari", per lo più composte da migranti con alti livelli di formazione e di specializzazione, che rafforzano i collegamenti vitali tra paesi e non depauperano i paesi di origine di preziose risorse umane. Questa modalità di immigrazione deve essere resa, oltretutto possibile, anche conveniente sia per i lavoratori (ad esempio con la portabilità dei diritti pensionistici) che per i datori di lavoro.

Quinto - Con riferimento all'opportunità di rafforzare le componenti della migrazione con buone capacità, professionalità e specializzazioni, possono essere introdotte, su base sperimentale e per alcune modalità d'ingresso, procedure di valutazione comparativa, mediante punteggi o altri criteri di sintesi.

Sesto - Caduta nel dimenticatoio la "programmazione triennale" dei flussi, prevista dalla Turco-Napolitano e conservata dalla Bossi-Fini, per qualche anno è sopravvissuto il decreto flussi annuale: un provvedimento solo formalmente in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma di fatto predisposto dal Ministro dell'Interno. Anche il decreto flussi – divenuto col passar del tempo una sorta di sanatoria per irregolari già dimoranti in Italia – è stato sostanzialmente abbandonato negli ultimi anni. Una riforma urgente consiste nel restituire autorevolezza, efficacia e condivisione alla politica delle ammissioni e al tempo stesso nel sottrarla, per quanto possibile, a un uso politico partigiano. Va segnalata, a questo proposito, l'ipotesi della creazione di un'Agenzia indipendente⁹, i cui membri siano designati dalla Presidenza del Consiglio, approvati dalle Commissioni Parlamentari competenti a maggioranza qualificata e nominati dal Presidente della Repubblica. L'Agenzia – che si avvarrebbe dell'apporto delle istituzioni di ricerca esistenti, delle parti sociali, delle competenti articolazioni dello Stato nonché delle Regioni e delle Autonomie locali – avrebbe il compito di proporre al Parlamento e al Governo le linee per la programmazione dei flussi, per la loro articolazione a seconda delle finalità dell'ingresso e della loro composizione. All'Agenzia potrebbero anche affidarsi compiti di consulenza tecnico-giuridica al fine di predisporre gli strumenti per il governo del fenomeno, nonché compiti di monitoraggio e valutazione degli effetti delle azioni e delle politiche attuate.

Settimo - Va ulteriormente migliorata la condizione giuridica dei lungo residenti, ammettendoli, tra l'altro, all'elettorato attivo e passivo nelle consultazioni politiche locali. Rendendoli dunque pienamente partecipi alla vita sociale della collettività nella quale sono

⁹ Le Agenzie indipendenti non godono, oggi, di diffuse simpatie. Tuttavia è essenziale che l'indirizzo delle politiche migratorie sia elaborato e gestito in modo autorevole, indipendente e autonomo, salva restando la responsabilità finale dell'esecutivo.

inseriti. Occorre poi sottrarre alla discrezionalità, rendendolo percorribile, il cammino che conduce alla cittadinanza, fissando con chiarezza i requisiti e i tempi. L'accesso alla cittadinanza deve diventare l'esito normale – e non eccezionale – del percorso migratorio di chi è orientato a passare la propria vita, assieme ai propri figli, nel paese di adozione.

Ottavo - Infine – ma forse andava detto per primo – è prioritaria la saggia adozione dello *jus soli* per i nati in Italia da genitori stranieri o per i figli di stranieri nati all'estero ma formati e scolarizzati in Italia. Occorre naturalmente prevenire abusi o improprie forzature, per cui è necessario che uno o ambedue i genitori abbiano un minimo di “anzianità” di residenza legale effettiva. Ma si deve imporre chiaro il principio che chi nasce, cresce e vive nel nostro paese non deve soffrire di quel “discrimine” costituito dalla mancanza della cittadinanza. È prioritario per costruire una vera coesione sociale e per attenuare le disuguaglianze tra le nuove generazioni, che ai figli di stranieri sia tolta, almeno, la disuguaglianza giuridica.

1.5 CONCLUSIONI

La debole demografia del Paese è un problema: a livello macro crea diseconomie che si cumulano nel tempo. Il Paese rimpiccolisce e non solo rispetto al mondo, ma anche nei confronti dei partner europei; la produttività ne soffre; la mobilità diminuisce; l'innovazione trova maggiori ostacoli. Ma la debole demografia è un problema anche a livello micro: le famiglie mettono al mondo meno figli rispetto alle attese e alle loro preferenze, ma nel contempo le stesse famiglie sono caricate di maggiori oneri per la lentezza con cui i figli raggiungono l'autonomia e gli ostacoli che incontrano sul loro percorso.

La politica non può fare miracoli, anzi è un bene che in materia di popolazione eserciti cautela. A mezzo della costrizione, la politica può riuscire – come in Cina con le leggi sul figlio unico – a far diminuire le nascite. Ma è disarmata quando si tratta di farle aumentare, a meno di iniezioni massicce di risorse (come sta facendo la Russia) che per lo più hanno effetti congiunturali ma non alterano granché le tendenze di fondo. Fanno anticipare una nascita già programmata, ma difficilmente cambiano in permanenza il sistema di valori delle coppie. Tuttavia sagge politiche sociali possono far cambiare il contesto nel quale le coppie operano le loro scelte riproduttive, ma questo può succedere solo con azioni complesse e durature che ottengono risultati (quando li ottengono) solo nel medio o nel lungo periodo. Come abbiamo argomentato, una ripresa della natalità può avvenire se si sostiene l'occupazione femminile, sia conciliando e armonizzando i tempi del lavoro, della scuola e della cura domestica sia riducendo la forte asimmetria di genere. Al contempo bisogna rafforzare l'autonomia dei giovani, oggi ridotta ai minimi termini, far sì che assumano a un'età giusta le loro responsabilità sociali, accelerare la loro indipendenza economica oggi raggiunta a età anormalmente elevate. Occorre anche una riforma del welfare familiare, avaro e squilibrato. Né si può omettere la necessità di un'azione che permetta ai giovani di fruire di alloggi, senza per forza dover ricorrere all'acquisto. Per mettere in cantiere queste riforme

occorre coerenza di intenti e tempo, oltre che risorse aggiuntive. Queste complesse politiche – con parecchie varianti – hanno avuto successo in molti paesi europei, tutti accomunati nell’averle sostenute indipendentemente dai colori dei governi in carica.

Ugualmente complesse, anche se più specifiche, sono le politiche migratorie. La migrazione non passa solo per rubinetti e valvole che si possono facilmente chiudere e aprire. Le politiche migratorie implicano anche una visione della società futura, perché l’immigrazione è destinata a rimanere un’importante via di ricambio della società. I migranti non sono solo una “protesi” per il mercato del lavoro, essi sono un “trapianto” per la società intera, che deve poter trovare il terreno favorevole per attecchire e crescere.

2. IL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO

Andrea Gavosto

La lunga rincorsa della scuola italiana, dall'Unità a oggi, ai livelli dei paesi più avanzati, nonostante gli enormi progressi nel tasso di scolarizzazione compiuti nel secondo dopoguerra, è incompiuta. L'Italia mostra ancora significativi ritardi negli apprendimenti degli studenti, così come misurati dalle indagini internazionali: mentre la nostra scuola primaria è di buona qualità, nella secondaria di primo grado si registra un netto calo relativo degli esiti delle prove standardizzate, che viene confermato dai dati degli studenti quindicenni nell'indagine OCSE-PISA. Due aspetti sono degni di nota: i divari territoriali, che vedono le scuole del Nord raggiungere risultati all'avanguardia in Europa e quelle del Sud, che rimangono nelle posizioni di rincalzo; i divari di indirizzo nella secondaria di secondo grado, che ordinano gli studenti secondo una chiara gerarchia, che procede dai licei agli istituti tecnici e infine a quelli professionali. Come porre rimedio a questi ritardi? Si propongono tre aree di intervento: l'innovazione didattica basata sulle competenze; il binomio formato da autonomia decisionale dei singoli istituti e valutazione delle scuole basata sugli apprendimenti; il reclutamento diretto degli insegnanti e la creazione di un "doppio binario", per cui i docenti possono scegliere di lavorare nella scuola a tempo pieno, ricevendo un aumento salariale.

2.1 LA LUNGA RINCORSA

Negli ultimi centocinquanta anni la storia della scuola italiana è stata caratterizzata da una lunga rincorsa agli standard educativi dei principali paesi industrializzati. Il traguardo non è stato ancora raggiunto; nondimeno, quando si analizzano i ritardi del nostro sistema scolastico, come faremo qui, è importante tenere a mente i progressi, dal punto di vista scolastico, che il Paese è riuscito a compiere in un tempo relativamente breve.

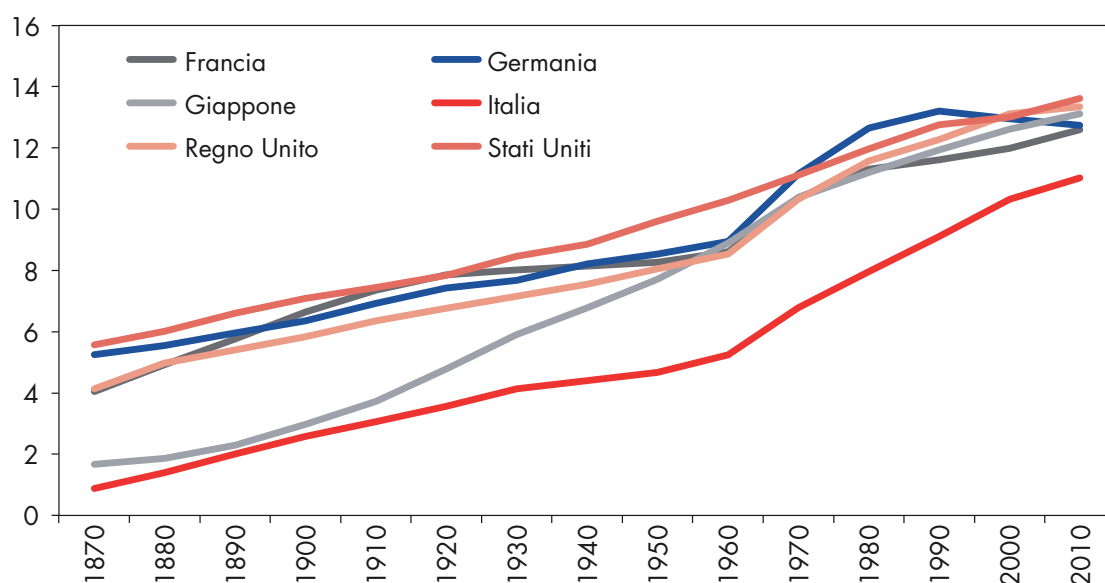
All'inizio dello Stato unitario l'Italia era penalizzata da un enorme ritardo negli anni di scolarizzazione pro-capite rispetto a paesi come Francia, Inghilterra e Stati Uniti¹ (Grafico 2.1). Il numero medio di anni di scuola risultava infatti intorno a uno, contro valori almeno quattro volte superiori negli altri grandi paesi industrializzati; solo il Giappone partiva da una

Andrea Gavosto, Fondazione Giovanni Agnelli.

Si ringraziano Marco Gioannini, Stefano Molina e Raffaella Valente per l'aiuto e i commenti; le opinioni espresse rimangono di responsabilità dell'autore.

¹ Secondo l'autorevole tesi di Goldin e Katz (2008), la ragione del predominio economico degli Stati Uniti, che si afferma proprio in questo lasso di tempo è stata, almeno fino a pochi anni fa, la particolare attenzione all'investimento in capitale umano.

Grafico 2.1 - Una rincorsa incompleta
(Anni di scolarizzazione media; popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni)



Fonte: elaborazioni su dati Morisson e Murtin (2009).

condizione simile, anche se il suo percorso si sarebbe presto distanziato da quello dell'Italia. Sono due gli aspetti di questa rincorsa che meritano di essere sottolineati. Il primo è il perdurare di enormi disparità regionali: mentre i domini austriaci dell'Italia pre-unitaria e il Regno di Sardegna avevano livelli di scolarizzazione paragonabili a quelli della Prussia, che prescriveva otto anni di scuola primaria, nel Mezzogiorno l'analfabetismo rappresentava una piaga ampiamente diffusa². La legge Casati agli albori dell'Unità aveva reso obbligatori due anni di scuola per tutti, che furono portati a tre nel 1877 dal ministro Coppino e poi a sei da Vittorio Emanuele Orlando nel 1904, con la costituzione di un biennio di V e VI elementare per chi non proseguiva alle secondarie³.

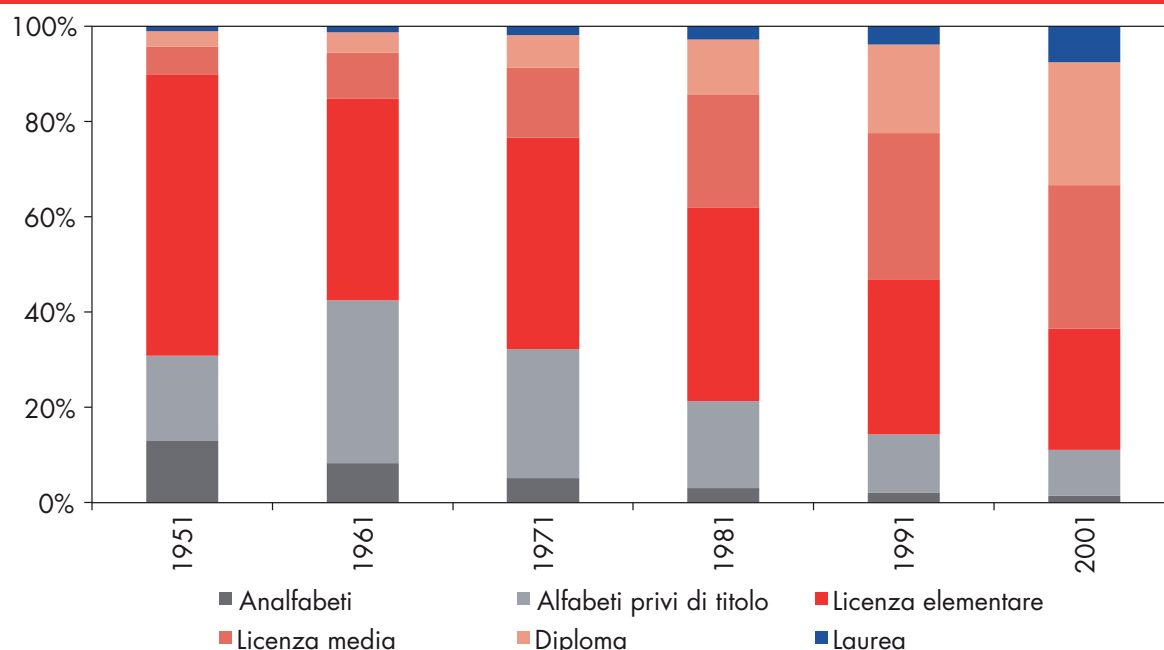
Come vedremo meglio in seguito, i divari regionali rimarranno una costante della scuola italiana fino ai giorni nostri, a dimostrazione del fatto che la costruzione del capitale umano è un processo cumulativo, per cui la disponibilità di conoscenze e competenze ne facilita l'acquisizione di nuove: per questo motivo, la tendenza naturale è verso un ampliamento delle differenze territoriali, piuttosto che una loro riduzione, e il recupero di un ritardo educativo richiede tempi molto lunghi e grande persistenza nello sforzo.

Il secondo aspetto che vale la pena di notare è la grande accelerazione della scolarità nazionale avvenuta a cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta. Ancora nel censimento del 1951, il

² Si veda Bertola e Sestito (2011).

³ L'obbligo a dodici anni fu confermato dalla legge Daneo-Credaro del 1911, che fra l'altro determinò il passaggio delle scuole elementari dalla gestione comunale a quella statale. Si veda D'Amico (2010).

Grafico 2.2 - I favolosi anni Cinquanta e Sessanta
(Popolazione di 6 anni e più per grado di istruzione ai censimenti, 1951-2001; distribuzione percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

90% degli italiani (inclusi gli studenti nei vari gradi) disponeva al più della licenza elementare: venti anni dopo, nel 1971, la percentuale scendeva al 75% e nel 1981 al 60% (Grafico 2.2).

È la generazione del *baby boom*, che in quei decenni irrompe in gran numero nella scuola, a modificare rapidamente e massicciamente il grado di scolarizzazione del Paese. L'ingresso dei *baby boomers*, insieme allo sviluppo economico e alla maggiore partecipazione democratica, determinano nel lungo periodo importanti cambiamenti dal lato dell'offerta di formazione, con riflessi fino ai giorni nostri: sul piano organizzativo, un aumento del numero di insegnanti e la costruzione di nuovi edifici scolastici; sul piano culturale, una maggior sensibilità ai temi dell'equità sociale, che condurrà alla creazione della scuola media unica; sul piano pedagogico, l'attenzione a una didattica meno unidirezionale e più partecipata da parte degli studenti.

È dunque in questi anni che l'Italia compie l'accelerazione decisiva per avvicinarsi ai livelli di istruzione dei paesi più avanzati. Una domanda che ci si può porre è come sia stato possibile, negli anni Cinquanta e Sessanta, realizzare il "miracolo economico" con un livello di scolarità così modesto⁴? La risposta va probabilmente ricercata nel fatto che lo sviluppo industriale del secondo dopoguerra si è avvalso di competenze "tacite", di stampo artigia-

⁴ Bertola e Sestito (2011) sostengono che, al confronto degli altri paesi, l'Italia ha avuto storicamente un livello di scolarità incompatibile con la contemporanea crescita del PIL.

nale, trasmesse in maniera non codificata e al di fuori del contesto scolastico: probabilmente oggi, con un'economia globale e tassi di innovazione crescenti, questo tipo di trasmissione delle competenze, e in qualche misura le competenze stesse, risulta ormai inadeguato. Di conseguenza, l'investimento in formazione scolastica e universitaria, finalizzato sia al miglioramento della competitività economica sia all'aumento del benessere sociale, appare oggi più essenziale che mai.

Un filone di ricerca molto promettente⁵ mostra infatti come l'istruzione non comporti soltanto sostanziali vantaggi economici individuali (un anno in più di istruzione ha un rendimento annuo pari al 9% in termini di maggiore retribuzione, secondo le stime di Cingano e Cipollone, 2009) e collettivi (un incremento di mezzo punto percentuale nei risultati dei test internazionali fa aumentare il PIL dello 0,25% all'anno, secondo Hanusheck e Woessmann, 2008), ma ci renda anche migliori cittadini: chi è meglio istruito si fida di più degli altri, è più tollerante, partecipa maggiormente al processo politico, compie meno crimini, svolge attività di volontariato, e così via.

Va inoltre detto che in tutti i paesi la scuola è anche il principale canale per garantire la mobilità sociale: chi è capace, ma non viene da una famiglia benestante, deve trovare nella scuola gli strumenti per ascendere a posizioni di rilievo nella società. Come, peraltro, prevede la nostra Costituzione. Negli ultimi decenni, la funzione della scuola come ascensore sociale è venuta però meno (si veda Checchi e Radaelli, 2010, e il capitolo di Massimo Baldini in questo volume). Le cause di ciò sono imputabili in parte alle minori risorse finanziarie e in parte alla maggiore chiusura del mondo della scuola rispetto alle esigenze delle società. Pur non avendo assunto il rilievo che meriterebbe nel dibattito pubblico, questa è una delle maggiori deficienze del nostro sistema scolastico.

Con il nuovo millennio, l'Italia ha recuperato gran parte del ritardo rispetto agli altri grandi paesi industrializzati. Nell'anno scolastico 2012-13 la percentuale della popolazione in ciascun anno di età iscritta nei diversi ordini scolastici era del 100% fino ai 14 anni: il completamento del primo ciclo (primaria e secondaria di primo grado) per pressoché tutti gli studenti è ormai un fatto assodato. Al crescere dell'età, il numero di studenti che non si iscrive a scuola aumenta sensibilmente, salendo al 10% a 16 anni, termine dell'obbligo di istruzione⁶, fino a superare il 20% a diciotto anni: due ragazzi su dieci abbandonano la scuola prima di completare il percorso delle superiori⁷ (Tabella 2.1).

⁵ Si veda Oreopoulos e Salvanes (2011). Per l'Italia la presentazione di Gavosto (2013) al seminario ANVUR sulla terza missione delle università e degli enti di ricerca.

⁶ Nel 2006 il ministro Giuseppe Fioroni innalzò l'obbligo scolastico o di istruzione da 14 a 16 anni: l'obbligo può essere assolto attraverso tirocini. L'obbligo di formarsi, anche lavorando, termina invece a 18 anni.

⁷ Le possibili misure di abbandono o dispersione scolastica sono varie. La più diffusa a livello internazionale calcola la quota di popolazione giovanile (al di sotto dei 24 anni) che non ha raggiunto un titolo di studio secondario: da questo punto di vista l'esito è diverso dal dato che viene citato nella tabella 2.1, poiché un certo numero di studenti completa gli studi in ritardo, e quindi dopo i 18 anni.

Tabella 2.1 - La dispersione inizia dopo i 14 anni
(Tasso % di scolarità lordo per età; anno scolastico 2012-2013)

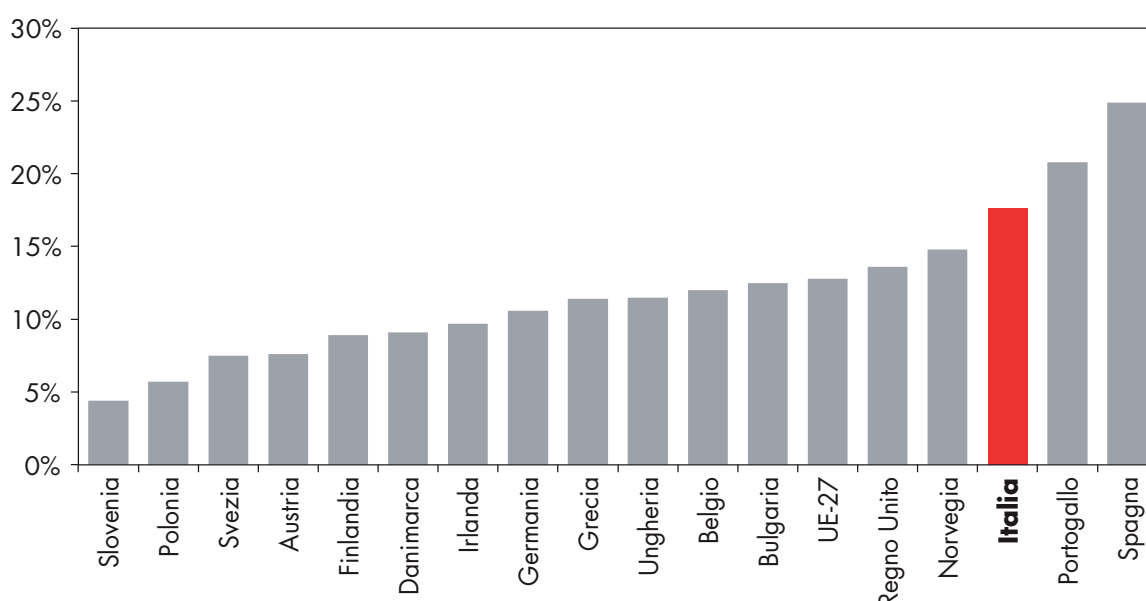
	Età													
	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
Tasso di scolarità	100	100	100	100	100	101	101	101	97	94	89	84	77	

Il tasso di scolarità lordo è calcolato come rapporto fra il numero medio di iscritti nei vari ordini e gradi delle scuole statali e paritarie e la popolazione al 1° gennaio 2013 per età corrispondente.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Il dato sulla dispersione – fortemente variabile a livello regionale – pone l'Italia agli ultimi posti nel novero dei paesi avanzati, come si può osservare dai dati Eurostat (Grafico 2.3). L'analisi dei dati ISFOL Plus condotta dalla Fondazione Agnelli nel Rapporto 2010 consente di osservare come circa la metà degli studenti che lasciano gli studi non si iscriva proprio alla secondaria, mentre l'altra metà abbandoni negli anni successivi. Una componente rilevante di questo fenomeno è legata all'assenza di un efficace orientamento – soprattutto nella scuola media che pure sarebbe deputata a fornirlo – nelle scelte scolastiche, per cui gli studenti perseguono indirizzi inadatti alle loro caratteristiche e sono alla fine indotti ad abbandonare. L'altro aspetto significativo è la concentrazione degli studenti più fragili nelle stesse scuole, tipicamente gli istituti professionali; questa segmentazione fa sì che ragazzi non particolarmente motivati si ritrovino in classi con compagni con le stesse difficoltà: poiché l'influenza dei propri pari è un aspetto importante dell'impegno personale, in queste scuole il rischio di dispersione è assai più elevato.

Grafico 2.3 - Italia fra gli ultimi della classe negli abbandoni
(Popolazione tra i 18 e i 24 anni che ha al più istruzione secondaria di primo grado, valori %, 2012)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

2.2 I RITARDI

Abbiamo visto come l'Italia ha compiuto una lunga strada per adeguarsi agli standard degli altri paesi avanzati, senza peraltro riuscirci completamente. Nelle fasi di sviluppo economico o sociale è tipico che l'attenzione si concentri su indicatori di *attainment*, come gli anni di scolarità o il possesso di un titolo di studio; tuttavia, non appena la partecipazione alla scuola si estende a gran parte della popolazione giovanile, come è successo in Italia, l'attenzione si sposta dai parametri di quantità a quelli di qualità (*achievement*), come i contenuti dell'apprendimento o le competenze accumulate. E, su questo fronte, il ritardo italiano è evidente.

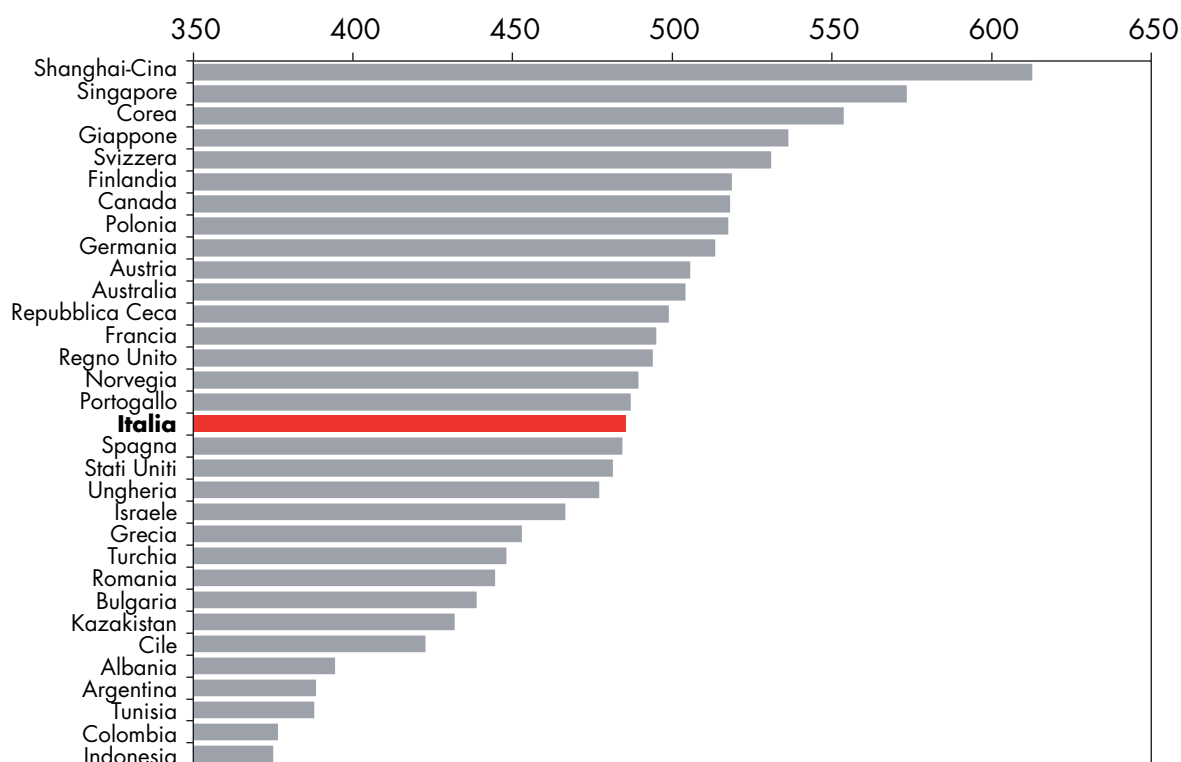
Dal 2000 in poi l'OCSE ha condotto un'importante indagine (PISA - *Program for International Student Assessment*) con lo scopo di misurare in numerosi paesi le competenze degli studenti a quindici anni (cioè vicini al completamento dell'obbligo scolastico). Il test è standardizzato (ovvero identico per tutti gli studenti coinvolti) e oggi riguarda 65 paesi, perlopiù avanzati; viene eseguito ogni tre anni su di un campione rappresentativo di scuole; si concentra alternativamente sulle competenze matematiche, quelle scientifiche e sulla comprensione dei testi. Anche se PISA è certamente la più nota, esistono altre indagini internazionali – TIMSS (ossia *Trends in International Mathematics and Science Study* sulle competenze matematiche e scientifiche in IV primaria, III secondaria di primo grado e II secondaria di secondo grado) e PIRLS (ossia *Progress in International Reading Literacy Study* sulla *literacy* in IV primaria) – che permettono di confrontare gli apprendimenti nei diversi sistemi scolastici⁸.

Nel confronto internazionale – l'ultimo PISA risale al 2012 e riguarda la matematica – l'Italia si colloca sistematicamente al di sotto della media dei paesi avanzati e fra gli ultimi posti in Europa, insieme a Spagna, Portogallo e Grecia; ben distante dunque dai primi della classe, concentrati in Asia. Nel 2012 il punteggio dei quindicenni italiani in matematica è stato di 485, contro una media OCSE di 494 e una punta di 613 a Shanghai: fra i grandi paesi solo Spagna (484) e Stati Uniti (481) hanno fatto peggio di noi (Grafico 2.4).

Un dato particolarmente preoccupante è che ben il 25% dei giovani italiani non raggiunge la soglia di competenze (il livello 2 di PISA) internazionalmente ritenuta come quella minima per entrare a far parte della società a pieno titolo: nelle regioni meridionali questa percentuale supera ampiamente un terzo. Dal 2000 al 2012 il ritardo dei nostri quindicenni rispetto a quelli del plotone dei paesi più avanzati è rimasto sostanzialmente inalterato, nonostante qualche progresso compiuto fra il 2006 e il 2009, grazie presumibilmente al diffondersi anche in Italia dei test standardizzati.

⁸ A partire dalla metà dello scorso decennio anche in Italia è stato realizzato un numero crescente di prove standardizzate, a opera dell'INVALSI, l'agenzia del Ministero specializzata nella valutazione delle scuole. Attualmente le prove riguardano italiano e matematica e si tengono al termine della II e V primaria, della III secondaria di primo grado, della II e (sperimentalmente) V secondaria di secondo grado; fino allo scorso anno era inclusa anche la I secondaria di primo grado. Qui facciamo prevalentemente riferimento alle indagini internazionali piuttosto che a quelle dell'INVALSI perché i risultati di queste ultime sono alterati da significativi gradi di *cheating*, che differiscono nelle varie regioni (maggiormente al Sud) e nelle varie prove (maggiormente in III media).

**Grafico 2.4 - Ampi margini di miglioramento in matematica
(Punteggio medio in matematica dei 15-16enni nel 2012)**



Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PISA.

In molti paesi il dibattito scaturito dopo la pubblicazione dei dati PISA ha messo in luce come, per il mercato del lavoro e per una piena cittadinanza, non contino tanto gli anni trascorsi sui banchi di scuola e il conseguimento di un titolo di studio, di un “certificato”, quanto il livello delle competenze che lo studente ha acquisito nel corso dei suoi studi. La qualità, dunque, e non la quantità dello studio. Si tratta di una vera e propria rivoluzione nella concezione e nell’organizzazione della scuola, che l’Italia non ha ancora pienamente introiettato ma che è comunque destinata ad avere conseguenze di lunga gittata.

Il concetto di “competenza” entra nella scuola italiana con il decreto ministeriale 139 del 2007, che richiama esplicitamente le otto competenze chiave definite dall’Unione europea⁹. Oggi si intende la «comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale». Nell’ambito di questa definizione, le “conoscenze”, esito del processo di apprendimento, sono intese come l’acquisizione di un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relativi a un settore di lavoro o di studio, mentre le “abilità” (distinte in co-

⁹ Dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 per la preparazione alla vita adulta, al lavoro e al *lifelong learning*: (1) comunicazione nella madre lingua; (2) comunicazione nelle lingue straniere; (3) competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; (4) competenza digitale; (5) imparare a imparare; (6) competenze sociali e civiche; (7) spirito di iniziativa e imprenditorialità; (8) consapevolezza ed espressione culturale.

gnitive – logiche, intuitive e creative – e pratiche) sono le capacità di applicare conoscenze per portare a termine compiti e risolvere problemi.

Nonostante l'acceso dibattito che ha contraddistinto l'Italia e le riserve di molti pedagogisti che sottolineano come la scuola italiana sia più attenta a fornire conoscenze che competenze, non vi è dunque nessuna contrapposizione fra le due nozioni: la competenza presuppone la conoscenza. Ad esempio, per suonare un concerto di Chopin a un certo livello di competenza, devo possedere sia l'abilità musicale sia la conoscenza dello spartito.

I test internazionali hanno come obiettivo quello di misurare i livelli di competenza in tre ambiti: comprensione dei testi nella propria lingua, logica matematica e applicazione del metodo scientifico. Si tratta di un sottoinsieme, anche se molto significativo, delle competenze che le istituzioni scolastiche trasmettono agli studenti: mancano ancora aspetti chiave, come le competenze su una lingua straniera, quelle digitali, quelle artistiche e via discorrendo. È inevitabile che le rilevazioni debbano essere man mano estese a queste aree.

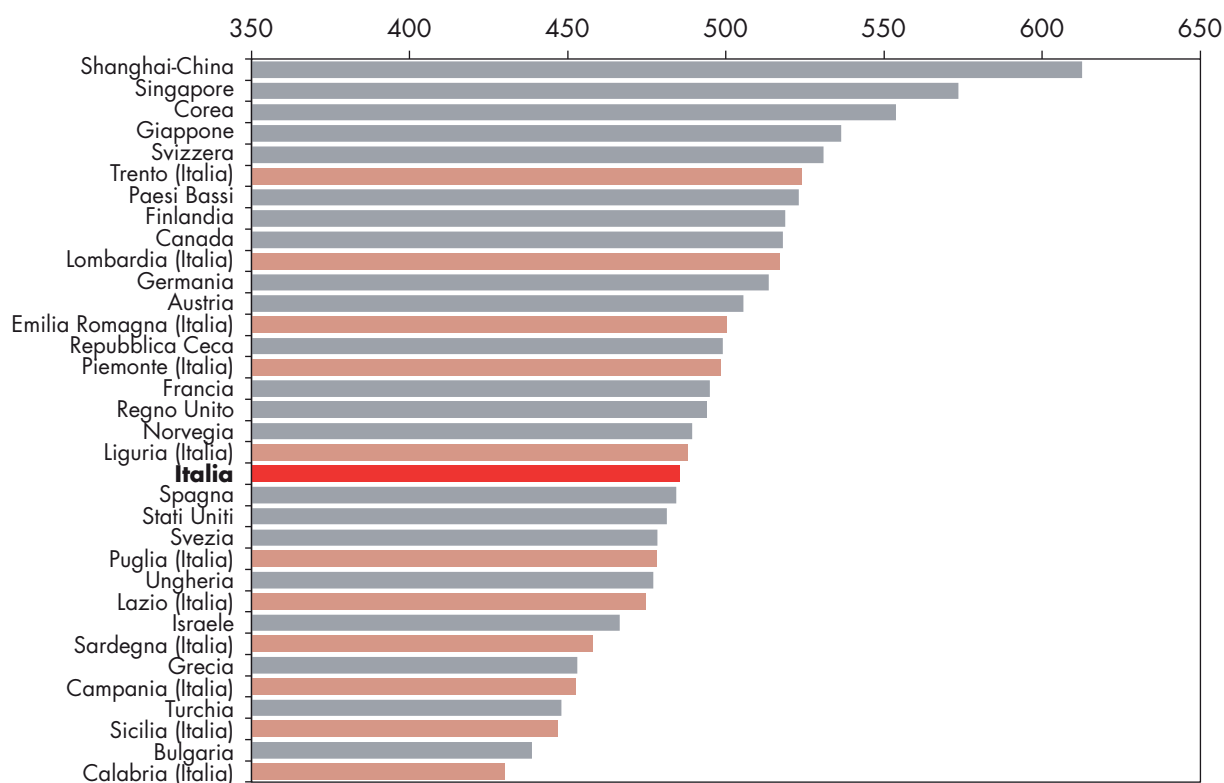
In pratica, le prove richiedono agli allievi di applicare le conoscenze apprese alla risoluzione di una serie di problemi di natura pratica o teorica. Poiché la scuola rappresenta solo uno dei possibili luoghi di apprendimento (a fianco della famiglia, degli amici, della comunità, dello sport, ecc.), è evidente che gli esiti dipendono, oltre che dal contributo degli insegnamenti scolastici, anche dai fattori di contesto: nell'analisi dei risultati dei test è perciò importante tenere distinti il retroterra economico e culturale dei ragazzi, dal valore aggiunto creato dalla scuola. Peraltro, il compito della scuola non è solamente quello di sviluppare abilità cognitive: aspetti non cognitivi coltivati in un ambiente scolastico, come la socializzazione o l'intelligenza emotiva, possono svolgere un ruolo altrettanto importante per la vita futura degli allievi¹⁰. I test sugli apprendimenti misurano quindi solo uno degli *outcome* – anche se forse il principale – di un sistema scolastico.

Prima di esaminare quali siano i mutamenti necessari per adeguare la nostra scuola ai migliori standard, è però necessario mettere in luce due caratteristiche che sono emerse con evidenza dall'analisi dei dati sugli apprendimenti, resi disponibili dai test nazionali e internazionali. La prima è l'estrema variabilità territoriale dei risultati: nessun altro paese avanzato presenta, al suo interno, differenze così marcate nelle diverse aree geografiche. In Italia coesistono infatti regioni, come Lombardia, Veneto e Trentino, che raggiungono livelli di apprendimento paragonabili a quelli dei migliori paesi europei¹¹ e regioni – quelle del Sud – che rimangono a livelli inaccettabili, appena superiori ai paesi emergenti (Grafico 2.5). I motivi di questi divari non sono ovvi. Il sistema scolastico italiano è infatti omogeneo per quel che riguarda gli *input*: gli insegnanti sono reclutati secondo le medesime regole su tutto il territorio nazionale; sono retribuiti nello stesso modo; ricevono la stessa formazione;

¹⁰ Si veda Cunha *et al.* (2010).

¹¹ Il confronto fra una regione italiana e uno stato europeo è solo illustrativo: anche se la Lombardia ha una popolazione superiore a quella della Finlandia, un confronto corretto richiederebbe che la regione italiana fosse messa a paragone di un'area eccellente del paese scandinavo.

Grafico 2.5 - Le due Italie nelle capacità di lettura
(Punteggio medio in lettura dei 15-16enni nel 2012)

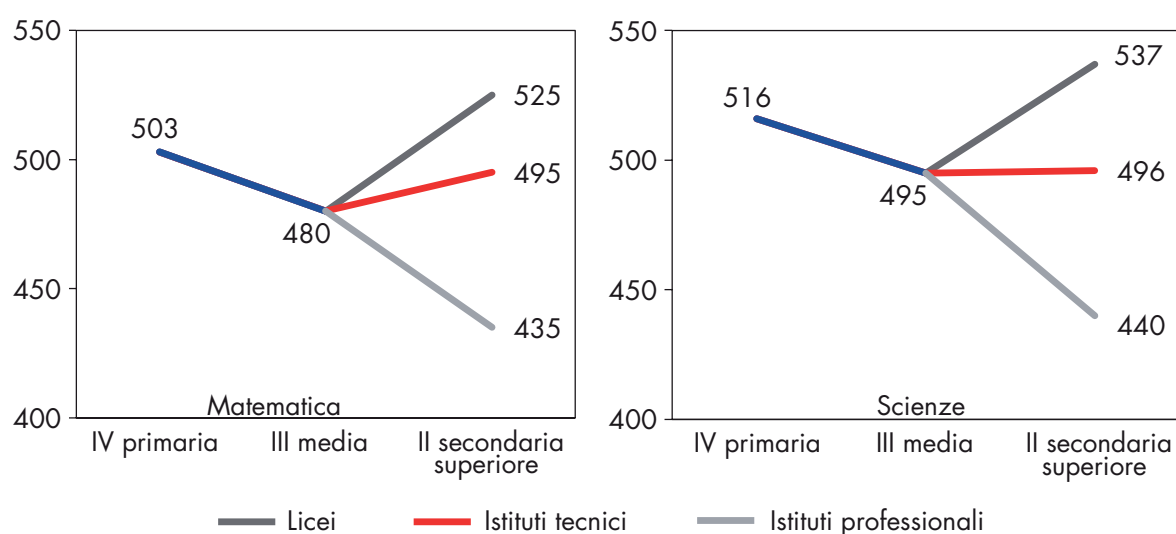


Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PISA.

gli ordini di scuola sono i medesimi; i curricula coprono gli stessi ambiti. Eppure i risultati differiscono in modo profondo, riflettendo probabilmente un diverso atteggiamento della società nei confronti dell'istruzione e un diverso grado di controllo sociale sulle scuole fra Nord e Sud del Paese.

La seconda caratteristica su cui vale la pena soffermarsi è la qualità del sistema scolastico nei diversi cicli. Nonostante i numerosi ritardi, il nostro sistema scolastico mantiene infatti alcune aree d'eccellenza. Una di queste è la scuola dell'infanzia, che è oggetto di studio in tutto il mondo; dal canto suo, la scuola primaria fornisce insegnamenti di italiano e matematica al di sopra della media europea. I problemi seri cominciano con la secondaria di primo grado, la vecchia scuola media. Le analisi della Fondazione Agnelli nel Rapporto 2011 hanno infatti mostrato come il calo relativo degli apprendimenti si manifesti fra la quarta elementare e la terza media (Grafico 2.6). Fissato a 500 il livello medio delle diverse rilevazioni internazionali, appare evidente che, mentre al termine della primaria gli studenti denotano buoni apprendimenti sia in matematica sia in scienze (e in lettura, come testimoniato dall'indagine PIRLS), nelle medie l'Italia perde terreno rispetto agli altri paesi in entrambi i soggetti. La secondaria di primo grado, una volta raggiunta la scolarizzazione di massa, sembra aver smarrito la propria vocazione originaria: quella di garantire a tutti un ba-

Grafico 2.6 - Scuole medie, anello debole
(Punteggi TIMSS e PISA per ordine di scuola e indirizzo della secondaria di II grado)

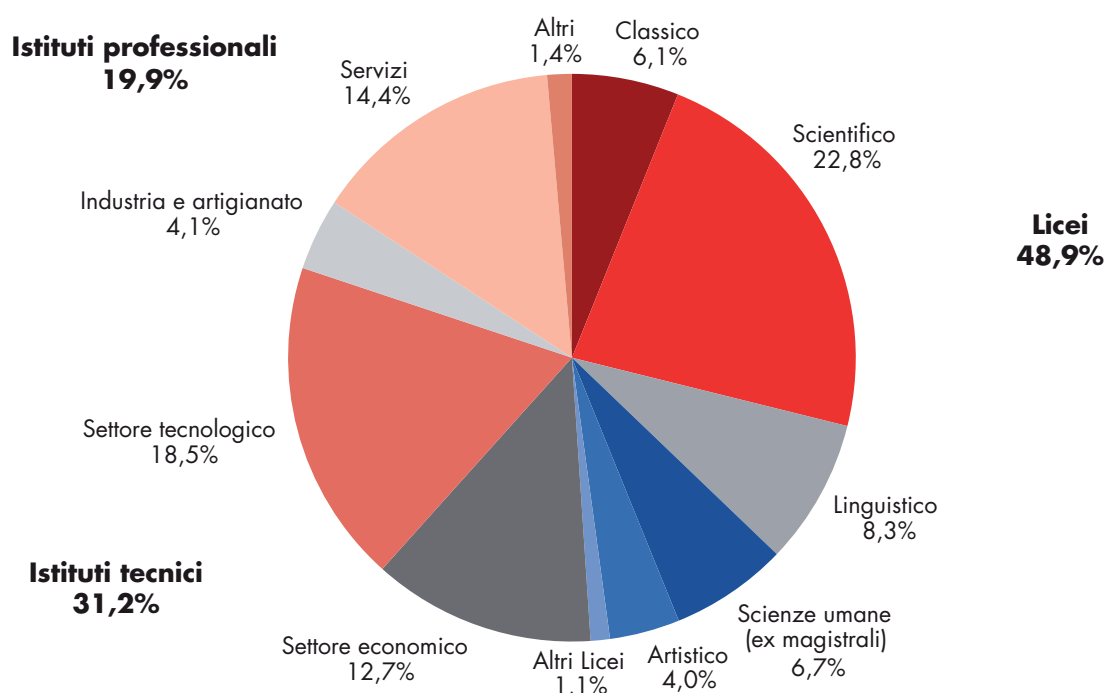


Fonte: elaborazioni Fondazione Giovanni Agnelli (2011).

gaglio adeguato di conoscenze e di orientare le scelte scolastiche successive. Oggi, per contro, la scuola media è il luogo dove si creano le prime disuguaglianze fra studenti sulla base della loro origine economico-sociale e culturale, disuguaglianze destinate a esplodere nella secondaria di secondo grado. È quindi urgente che essa ritrovi la missione di garantire a tutti una formazione di base di qualità.

Nella scuola superiore si annidano molti dei divari che caratterizzano la scuola italiana: quello territoriale, di cui abbiamo già trattato; quello di genere, che vede le ragazze ancora penalizzate in campo scientifico; quello etnico, ampiamente trattato nel capitolo di Stefano Molina in questo volume; quello sociale, esaminato nel capitolo di Massimo Baldini, e, soprattutto, quello di indirizzo. Arrivati a quattordici anni di età, la scuola italiana impone infatti agli studenti una scelta drastica, fra tre grandi indirizzi, che a loro volta si articolano in diversi filoni (Grafico 2.7). I licei classici e scientifici rimangono le scuole di elezione della classe dirigente italiana, proseguendo il modello gentiliano degli anni Venti, a sua volta mutuato da quello tedesco; una novità recentemente introdotta è quella del liceo delle scienze applicate, senza l'insegnamento del latino, che ha avuto una promettente accoglienza da parte delle famiglie. Ai due licei tradizionali si affiancano il liceo linguistico, quello delle scienze umane (psico-pedagogico ed economico-sociale, recentemente creato) e quello artistico, musicale e coreutico.

Grafico 2.7 - La scelta difficile dei 14enni
(Distribuzione % degli alunni iscritti al primo anno delle scuole secondarie di II grado, statali e paritarie; anno scolastico 2013-2014)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

Il secondo indirizzo è quello degli istituti tecnici, particolarmente diffusi al Nord, in cui circa una metà degli studenti prosegue verso gli studi universitari. Dopo la riforma del ministro Gelmini, i tecnici sono suddivisi in 2 grandi settori, al cui interno vi sono 11 nuovi indirizzi¹². Il terzo indirizzo è quello professionale, che vede sia istituti statali di durata quadriennale o quinquennale sia scuole regionali di durata triennale. Dopo la riforma esistono 2 settori professionali e 6 indirizzi¹³. Secondo i test PISA, la differenza fra un quindicenne che frequenta il liceo e uno che va all'istituto professionale è pari quasi a 100 punti su 500: un distacco enorme, pari a quello che intercorre fra la Svizzera, il migliore paese europeo come competenze matematiche, e il Kazakistan. Gli istituti tecnici si collocano in una posizione intermedia fra licei e istituti professionali, sia come apprendimenti sia come probabilità di prosecuzione degli studi dopo l'esame di Stato: essi infatti offrono tipicamente uno sbocco sia a chi desidera andare all'università sia a chi vuole entrare nel mercato del lavoro. Rispetto al sistema tedesco, l'istruzione tecnica italiana tradizionalmente mancava

¹² Settore tecnologico: 1) meccanica, mecatronica ed energia; 2) trasporti e logistica; 3) elettronica ed elettrotecnica; 4) informatica e telecomunicazioni; 5) grafica e comunicazione; 6) chimica, materiali e biotecnologie; 7) sistema moda; 8) agraria, agroalimentare e agroindustria; 9) costruzioni, ambiente e territorio. Settore economico: 1) amministrazione, finanza e marketing; 2) turismo.

¹³ Settore industria e artigianato: 1) produzioni industriali e artigianali; 2) manutenzione e assistenza tecnica. Settore dei servizi: 1) servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale; 2) servizi socio-sanitari; 3) servizi per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera; 4) servizi commerciali.

però di un percorso post-secondario di eccellenza, che permettesse di attrarre giovani brillanti offrendo loro la prospettiva di un percorso di studi di pari dignità rispetto a quello liceale: proprio per rimediare a questa lacuna, sono stati recentemente creati in tutta Italia 65 istituti tecnici superiori che assicurano agli studenti un biennio di specializzazione, progettato insieme alle aziende, in comparti tecnologicamente avanzati¹⁴. È ancora troppo presto per formulare un giudizio su questa innovazione, destinata comunque a diplomare ogni anno un numero contenuto di studenti (non più di 40 per istituto), anche se le prime risultanze appaiono molto differenziate da caso a caso.

Nella secondaria di secondo grado convivono dunque scuole di assoluta eccellenza, come i licei, e scuole estremamente problematiche, come gli istituti professionali. Gli studi dimostrano come i ragazzi che scelgono la formazione professionale, spesso su pressione della famiglia, provengono da un retroterra culturale debole e hanno avuto percorsi scolastici accidentati. Concentrare studenti difficili nello stesso tipo di scuola è una ricetta pressoché certa per spingerli a un precoce abbandono, che, come abbiamo notato in precedenza, è uno dei grandi mali della nostra scuola.

2.3 I RIMEDI

Come è possibile rimediare ai numerosi divari che attraversano la scuola italiana? Nelle pagine che seguono, vengono analizzati gli ambiti di intervento più rilevanti, pur nella consapevolezza che quello scolastico è un sistema di estrema complessità – circa 9 milioni di studenti, oltre 800.000 insegnanti, più di 8.500 istituti con oltre 41.000 plessi – e molto resistente ai cambiamenti, per cui tutti i tentativi di riforma degli ultimi decenni sono caduti nel vuoto.

La didattica per competenze

Nella prima parte di questo saggio abbiamo visto come la nozione di competenze sia diventata centrale in tutti gli ordinamenti scolastici europei e come le indagini internazionali si siano progressivamente concentrate sulla loro misurazione nei diversi gradi di istruzione. Nel nostro ordinamento le indicazioni nazionali per il curriculum del primo ciclo (che hanno sostituito i vecchi programmi ministeriali) sono ormai costruite intorno al raggiungimento di determinati traguardi di competenza. Per quel che riguarda il secondo ciclo, invece, mentre gli insegnamenti negli istituti tecnici e professionali sono stati rivisti di recente, è finora mancato un serio ripensamento di che cosa gli studenti debbano apprendere nei licei. In particolare, si è persa l'occasione perché tutti gli allievi del biennio iniziale (quello che conduce al termine dell'obbligo) ricevano solide nozioni di base in materie, come quelle scientifiche, linguistiche ed economico-sociali, che da noi sono spesso relegate in posizioni ancillari, mentre nel resto d'Europa rappresentano competenze essenziali per il lavoro e la cittadinanza.

¹⁴. *Made in Italy*, mobilità sostenibile, efficienza energetica, beni e attività culturali, ICT, tecnologie della vita.

Trattandosi delle scuole in cui ancor oggi si forma la classe dirigente del Paese, il ritardo dei nostri licei risulta particolarmente preoccupante: non a caso, fra le famiglie più abbienti delle grandi città sta crescendo la popolarità delle scuole private che forniscono un diploma (*l'International Baccalaureat*) utilizzabile su scala internazionale. Diverso è il caso degli istituti tecnici, i cui curricula sono stati riformati di recente secondo un approccio coerente con la costruzione di specifiche competenze: quello che spesso manca è però la capacità da parte della dirigenza scolastica e delle imprese del territorio di co-progettare efficacemente i percorsi di studio. Frequentemente, anche per mancanza di interlocutori attenti e disponibili nel mondo produttivo, negli istituti tecnici prevalgono insegnamenti di tipo astratto, sia pure in forma ridotta rispetto ai licei, anziché la capacità di applicare le conoscenze a problemi concreti.

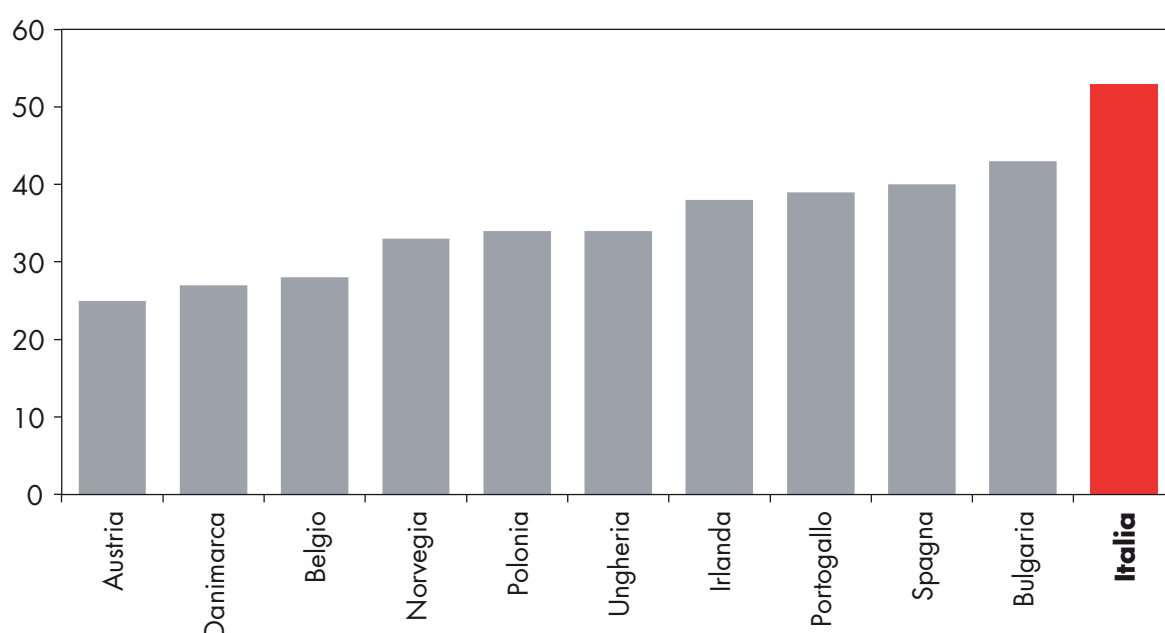
L'introduzione del concetto di competenza non modifica soltanto l'oggetto dell'insegnamento, ma anche il metodo didattico. Schematizzando un'ampia letteratura pedagogica, possiamo dire che mentre nella tradizionale lezione espositiva ci si concentra sul contenuto da trasmettere e la principale preoccupazione dell'insegnante è quella di completare il programma di studio, la didattica euristica è centrata *in primis* sui processi di apprendimento e di sviluppo delle competenze da parte degli allievi. È chiaro che in questo senso l'obiettivo dell'insegnamento è di portare gli studenti ad affrontare autonomamente problemi sempre più complessi, integrando via via le loro conoscenze e abilità; la tensione è rivolta non tanto al valore intrinseco di concetti e saperi astratti, quanto all'uso che delle conoscenze acquisite si può fare per risolvere problemi e situazioni quanto più possibile vicini alla vita reale, secondo il metodo costruttivista.

A questo fine gli insegnanti devono impiegare una gamma di strumenti didattici assai ampia: valorizzare l'esperienza e le conoscenze degli alunni; attuare interventi adeguati nei riguardi delle diversità; favorire l'esplorazione e la scoperta; incoraggiare l'apprendimento collaborativo; promuovere la consapevolezza del proprio modo di apprendere; realizzare percorsi in forma di laboratorio o di *service learning* (la realizzazione di servizi di utilità sociale). Purtroppo, gli insegnanti italiani sono, secondo un'apposita indagine dell'OCSE, i meno inclini a utilizzare didattiche che si allontanino dalla tradizionale lezione frontale (Grafico 2.8). È evidente che un cambiamento nella didattica richiederebbe un cospicuo investimento nella formazione degli insegnanti e un allungamento delle ore di scuola quotidiane, in modo da consentire la sperimentazione di didattiche innovative.

Una dimensione sempre più importante della didattica è rappresentata dall'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che, a cominciare da Internet, sono certamente destinate a modificare profondamente la scuola, così come il resto della società. Tuttavia, ed è un paradosso non solo italiano, a oggi non esiste alcuna evidenza che l'introduzione delle nuove tecnologie nelle classi comporti un significativo miglioramento degli apprendimenti degli studenti. Il paradosso può avere una duplice spiegazione: da un lato, è possibile che le misure delle competenze tradizionalmente utilizzate non siano in grado di cogliere l'aspetto digitale in modo appropriato, ed è quindi necessario adottare test più

moderni¹⁵; dall'altro, ed è l'ipotesi più plausibile, il potenziale delle nuove tecnologie non viene sfruttato a dovere in assenza di un rinnovamento della didattica. Se la lezione rimane di tipo frontale, pc, *tablet* o lavagne interattive fanno poca differenza; se, invece, l'insegnamento si basa sulla navigazione in rete, agevolando percorsi di ricerca interdisciplinari da parte degli studenti, sotto la guida dei docenti, allora la tecnologia rappresenta davvero un valore aggiunto.

Grafico 2.8 - In Italia lezioni tradizionali
(Preferenza degli insegnanti per il metodo didattico "frontale",
rispetto al metodo "costruttivista"; in %)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE (2008).

Autonomia e valutazione

La riforma del 1999, voluta dal ministro Berlinguer, ha sancito che le istituzioni scolastiche (8.644 sul territorio italiano) siano autonome da un punto di vista funzionale, didattico e gestionale: si è trattato di una rivoluzione copernicana, ripresa anche nel Titolo V della Costituzione, rispetto a un sistema che vedeva un controllo ferreo, quanto inefficace, da parte del Ministero della Pubblica istruzione. Sulla carta, le scuole italiane e i loro dirigenti scolastici hanno ampi margini decisionali in materia di didattica, di insegnamenti (per il 20% delle ore totali), di orario, di attività e progetti extra-curricolari, di formazione. Nella pratica, però, la libertà di scelta di cui le scuole godono è molto limitata: specialmente negli ultimi anni,

¹⁵ Come nel modulo *Digital reading assessment* dell'ultima indagine PISA 2012 dell'OCSE, che misura le competenze digitali degli studenti e i cui risultati, al momento di scrivere, non sono stati ancora resi noti.

complice la necessità del contenimento della spesa pubblica, il Ministero è ritornato ad avere un controllo molto stretto sull'operato dei singoli istituti, per l'effetto combinato della riduzione delle risorse rese disponibili attraverso il fondo di istituto e dell'imposizione di requisiti operativi di natura quantitativa che le scuole devono rispettare.

A livello internazionale, il lavoro di Hanusheck, Link e Woessmann (2013) condotto sui risultati di dati PISA dal 2000 al 2009 in 42 paesi suggerisce, sia pure nei limiti della misura di autonomia proposta, che nei paesi sviluppati un maggior grado di autonomia scolastica conduce a un miglioramento negli apprendimenti degli studenti; e che l'effetto è più forte se l'autonomia riguarda i contenuti del curriculum, meno forte se concerne il budget. Il libro di Lüdemann *et al.* (2009) utilizza i dati PISA 2003 per dimostrare che, da solo, il decentramento scolastico ha effetti variabili sugli apprendimenti, mentre l'impatto è senz'altro positivo se è accompagnato da meccanismi di rendicontazione dell'operato delle scuole e dei docenti; ancor più forte è l'efficacia se l'autonomia degli istituti si sposa con forme di concorrenza fra le scuole, anche se questo tipicamente produce minore equità. È evidente che l'assetto istituzionale in cui operano le scuole – e che in Italia è stato finora lacunoso – è una condizione necessaria per il successo dell'autonomia: in un settore analogo, quello dell'università, abbiamo visto come un uso irresponsabile della libertà d'azione degli atenei, senza l'adozione di incentivi finanziari o una valutazione della qualità di ricerca e didattica, abbia condotto a effetti perversi nel lungo periodo.

Oltre che con l'assenza di istituzioni adeguate, lo sviluppo dell'autonomia scolastica in Italia si è finora scontrato con due grandi ostacoli: uno è la cultura prevalente fra i docenti, che accetta di mal grado nozioni e prassi "aziendalistiche" e preferisce piuttosto rappresentarsi come una comunità di intellettuali dedita a ideali culturali e dotata di un forte senso deontologico; l'altro è l'assenza di meccanismi di *governance* moderni (quelli in vigore risalgono a metà degli anni Settanta), che rassicurino i dipendenti delle scuole rispetto a eventuali forme di arbitrio da parte della dirigenza.

Per portare a compimento il percorso dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, occorre dunque intervenire in primo luogo sulle istituzioni – e la cultura – che governano le scuole. Sappiamo che quello dell'istruzione è un sistema troppo complesso per essere gestito dal centro in maniera efficace: l'unica strada percorribile è quella di sospingere ulteriormente l'autonomia delle singole scuole, conferendo loro ampia delega sulla gestione del bilancio, sui curricula, sulla didattica e, perché no, sul reclutamento e le carriere dei docenti. Un recente studio su un ampio numero di scuole superiori italiane¹⁶ ha dimostrato che le capacità, soprattutto gestionali, dei dirigenti scolastici hanno un impatto significativo sugli apprendimenti degli studenti, anche se i dirigenti italiani denotano ritardi nei confronti dei loro omologhi europei. È verosimile che questo impatto sarebbe ancora più forte in presenza di maggiore libertà decisionale da parte dei dirigenti scolastici, a fronte di criteri stringenti nel loro reclutamento e nella loro formazione.

¹⁶ Si veda Di Liberto *et al.* (2013).

Maggiori sono l'autonomia della singola scuola e la possibilità di reclutare direttamente il corpo docente, più elevato è però il rischio che l'istituto scolastico prenda decisioni sbagliate o arbitrarie: ad esempio, assumendo solo docenti che condividano la medesima ideologia o favorendone alcuni per motivi poco nobili. L'unico antidoto è la valutazione dall'esterno dei risultati della scuola. Solo così, infatti, è possibile individuare rapidamente i casi di gestione inefficace o in malafede e prevenire la formazione di scuole non sufficientemente pluralistiche dal punto di vista culturale.

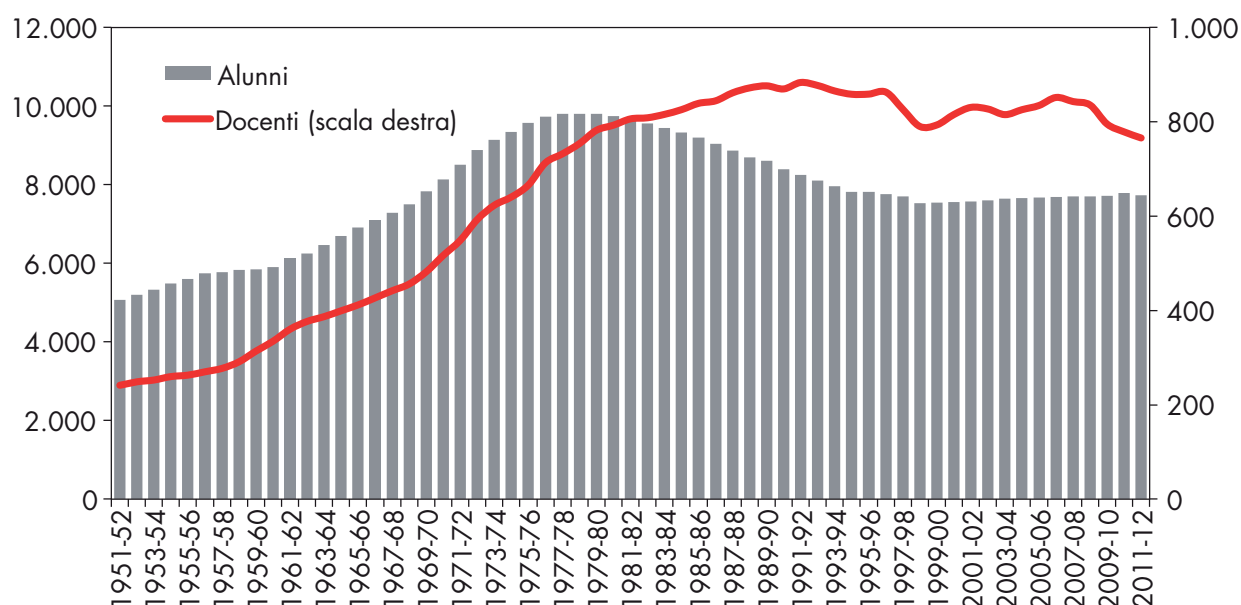
Il mondo della scuola, dai tempi del ministro Berlinguer, ha sempre reagito con ostilità alla valutazione esterna: in parte si tratta di posizioni preconcepite, in parte di mancanza di chiarezza sugli obiettivi e sugli strumenti adottati. In particolare, è difficile scindere la componente degli esiti scolastici, misurati da appositi test standardizzati, legata al lavoro del personale della scuola da quella che discende dalle condizioni sociali e culturali di partenza degli studenti, su cui i docenti possono fare poco o nulla. Tuttavia l'esperienza accumulata in altri paesi e in una serie di sperimentazioni in Italia ci conforta nel ritenere che un sistema di valutazione articolato, efficace e quanto più oggettivo possibile possa essere costruito anche nel nostro paese e possa, alla lunga, essere condiviso dal mondo della scuola. Al tema della valutazione della scuola la Fondazione Agnelli ha appena dedicato il rapporto di ricerca del 2014.

Reclutamento e impiego dei docenti

Alla fin fine, una scuola è buona se vi operano docenti bravi e motivati. In Italia il grande aumento del corpo docente ha avuto luogo nel corso degli anni Settanta, in concomitanza con l'ingresso dei figli del *baby boom* nella scuola (Grafico 2.9); nei decenni successivi, al calare degli iscritti per ragioni demografiche, non ha però corrisposto una parallela riduzione degli insegnanti. Di conseguenza, il numero degli insegnanti italiani rimane fra i più elevati nel mondo in rapporto agli studenti, nonostante le recenti riduzioni; inoltre, non potendo assicurare alcun ricambio generazionale, l'età media dei nostri docenti è molto elevata, superando ampiamente i 50 anni.

Il sistema di reclutamento e di carriera dei docenti non è quindi in grado di fornire prospettive di lavoro ai giovani laureati di valore. Tipicamente, un giovane che voglia intraprendere la professione di insegnante inizia con supplenze di breve durata (dette d'istituto); poi con gli anni e con l'aumentare del proprio punteggio diventa supplente annuale; infine, dopo un tempo di attesa medio di 11 anni (che sale a quasi 20 al Sud e nelle discipline umanistiche), entra in ruolo. Gli ingressi a tempo indeterminato dovrebbero avvenire, secondo la norma a suo tempo introdotta dal ministro Fioroni, al 50% sulla base delle graduatorie per anzianità e al restante 50% dai vincitori di concorso: tuttavia, prima di quello del 2013, sono passati ben 13 anni senza che fossero indetti concorsi! La loro rarefazione ha fatto sì che l'accesso degli insegnanti prima alle supplenze e poi al ruolo avviene, di fatto, sulla base del solo criterio dell'anzianità di servizio, senza che il docente sia mai valutato sotto il profilo professionale o comportamentale. Questo sistema non permette dun-

Grafico 2.9 - La demografia squilibria le classi
(Alunni e docenti della scuola statale italiana dal 1951 al 2012; in migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

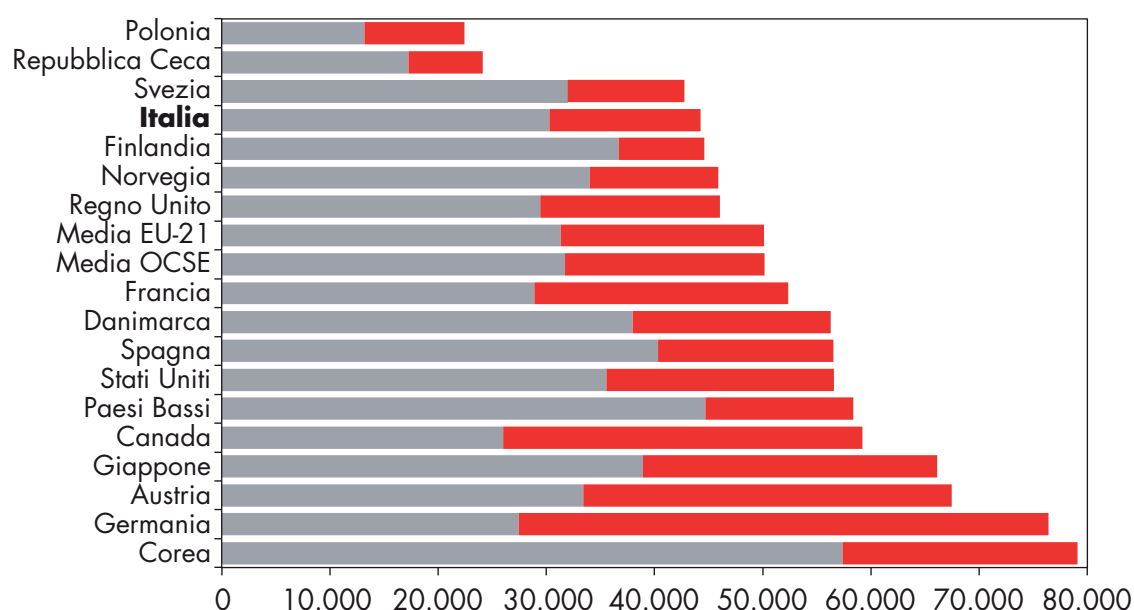
que alcun riconoscimento del merito, inteso come abilità nell'insegnamento e impegno lavorativo. In questo modo è inevitabile che la scuola finisca con l'attrarre docenti più attenti al posto fisso e a un carico di lavoro modesto che al continuo aggiornamento e alla dedizione totale che questa professione imporrebbe.

La via di uscita proposta dalla Fondazione Agnelli è di abolire le graduatorie per anzianità, assumendo i docenti unicamente per concorso o, meglio ancora, con chiamata diretta da parte degli istituti scolastici: gli insegnanti potrebbero così essere selezionati sulla base della loro effettiva abilità professionale e della loro capacità di integrarsi con il resto del personale della scuola. Una volta entrati nella scuola, si pone il problema di fornire incentivi perché gli insegnanti garantiscano il massimo impegno e la massima qualità professionale.

Anche dopo esser stato assunto a tempo indeterminato, l'insegnante non ha sviluppi di carriera (a meno che non decida di fare il concorso per la dirigenza) e la retribuzione, uguale per tutti, cresce unicamente per anzianità, determinando una dinamica particolarmente lenta (Grafico 2.10).

Il rapporto fra Stato e insegnanti in Italia si fonda su di un «patto scellerato»: poco ti do, poco ti chiedo. Come i dati OCSE confermano, i nostri insegnanti ricevono una retribuzione inferiore a molti colleghi all'estero (tedeschi, olandesi e alcuni paesi scandinavi; non però francesi, inglesi e giapponesi); una differenza che però si ridimensiona, se si tiene conto delle ore di lezione svolte in classe, in Italia fra le più basse dei paesi avanzati.

Grafico 2.10 - Gli insegnanti non fanno carriera
(Salari annuali degli insegnanti della scuola secondaria di II grado in dollari PPA, all'ingresso e a fine carriera, 2011)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE (2013a).

I docenti italiani sono particolarmente penalizzati dai meccanismi «piatti» di carriera: una progressione che è scandita solo dallo scorrere del tempo. Che si impegni o no, che faccia bene o meno il suo lavoro, solo invecchiando l'insegnante potrà migliorare la sua condizione economica. Inoltre, la formazione iniziale dei docenti è sottoposta a limitate verifiche, né in pratica sono valutati gli esiti del loro lavoro; e quel che è forse ancora più drammatico, lo Stato non fornisce i corsi e le risorse formative per aggiornare e migliorare le competenze dei docenti, durante il loro servizio.

Questo modello non è compatibile con l'esigenza di qualità della scuola italiana, che richiede docenti preparati e motivati. La proposta della Fondazione Agnelli è di offrire a chi lavora nella scuola una sorta di «doppio binario» di carriera, da scegliersi liberamente, consapevoli delle differenze che comporta. Chi vuole, può continuare con l'attuale orario, basato su 18 ore di lezione frontale, sapendo che, in cambio del maggior tempo libero, le prospettive di crescita retributiva e di carriera saranno limitate. Per gli altri, attraverso un concorso che verifichi i loro requisiti professionali, deve esserci l'opzione del tempo pieno da svolgere con la presenza a scuola anche al pomeriggio, tenendo corsi di recupero e di sostegno, correggendo compiti, partecipando ad attività di programmazione didattica: gli istituti dovranno essere attrezzati a dare ai propri insegnanti le strutture idonee per queste attività, che molti di loro già fanno a casa e altri, invece, non fanno. Chi sceglie questa via ha diritto non solo a uno stipendio più elevato, ma anche a un'evoluzione di carriera com-

misurata alla qualità del proprio lavoro, per assumere posizioni nelle diverse funzioni di coordinamento scolastico, fino a quella di dirigente scolastico.

Didattiche innovative, organizzazione degli istituti e rinnovamento degli insegnanti appaiono oggi le tre principali leve su cui agire per ovviare ai ritardi negli apprendimenti e completare la lunga rincorsa della nostra scuola ai migliori standard europei. Non si tratta di un percorso agevole, minato com'è da anni di resistenze ideologiche e corporative del mondo della scuola e di scarsa chiarezza negli obiettivi da parte delle autorità, che hanno creato un clima di sostanziale sfiducia nei confronti delle riforme scolastiche.

Inoltre, il cambiamento richiede una ricomposizione dell'uso delle risorse finanziarie. L'Italia non spende pochissimo per l'istruzione scolastica, in relazione alla popolazione: il 3,4% del PIL per la scuola primaria e secondaria, in linea con la media europea. La scuola è uno dei comparti della pubblica amministrazione meno affetto da sprechi (si veda il rapporto della Fondazione Agnelli del 2010); inoltre, dal 2007 al 2012 è quello che ha visto la maggior riduzione del personale dipendente, per un complessivo 10,9%, a fronte di un calo del 5,6% totale del pubblico impiego. Nonostante questo, la spesa è fortemente sbilanciata verso il monte retributivo del personale, a scapito dell'edilizia, delle tecnologie e della formazione: una correzione che attribuisca i fondi alle scuole sulla base di criteri di efficacia e di appropriatezza, per compensare i ritardi negli apprendimenti e contrastare la dispersione, appare necessaria. Sarebbe il segnale che il Paese ha finalmente colto il ruolo centrale che la scuola riveste per assicurare la competitività e la mobilità sociale delle future generazioni.

3. SECONDE GENERAZIONI E SCUOLA ITALIANA: COME PROCEDE L'INTEGRAZIONE DEI FIGLI DEGLI IMMIGRATI?

Stefano Molina

Poche migliaia venti anni fa; un milione e mezzo oggi. Bastano queste due dimensioni per comprendere l'importanza crescente sulla scena socio-demografica nazionale delle seconde generazioni, ossia della popolazione formata dai figli dell'immigrazione. Fondamentale diventa la corretta messa a fuoco delle loro traiettorie di integrazione.

È necessario innanzitutto considerare le seconde generazioni come una popolazione plurale, all'interno della quale si sommano componenti diverse per luogo di nascita ed età di arrivo in Italia. Particolare rilevanza ha il fenomeno delle nascite in Italia da genitori stranieri, che da un decennio sta modificando il profilo delle giovani generazioni, soprattutto nelle regioni del Centro Nord. In secondo luogo è importante osservare la loro struttura per età, rivelatrice di quale potrà essere la loro evoluzione nel prossimo futuro.

I dati del MIUR (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) rivelano come stia procedendo, tra luci e ombre, la loro integrazione scolastica. Nella fotografia della presenza dei figli dell'immigrazione sui banchi di scuola meritano particolare attenzione i tassi di scolarità e i ritardi accumulati dagli studenti di origine straniera a seguito di inserimenti in classi inferiori o di bocciature. Le più recenti rilevazioni INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione) indicano che il ritardo dei figli degli immigrati è consistente anche sul piano degli apprendimenti: si dimostrano significative differenze a seconda del luogo di nascita (Italia/estero) e del tipo di prova sostenuta (lettura/matematica).

Quali sono le cause e quali le conseguenze delle scelte effettuate dalle famiglie straniere per i propri figli? Anche per effetto dei ritardi accumulati nelle scuole del primo ciclo, i figli degli immigrati si stanno orientando in prevalenza – e vengono orientati – verso la formazione tecnica e professionale; rispetto agli italiani rivelano dunque una minore propensione alla prosecuzione degli studi.

Alcune proposte di policy possono invertire la tendenza. Queste riguardano sia gli indirizzi di politica scolastica (nuovi criteri per l'inserimento in corso d'anno degli studenti stranieri

Stefano Molina, Fondazione Giovanni Agnelli.

Si ringraziano Gianna Barbieri, Carla Borrini e Laura Boi del MIUR per la costante disponibilità al confronto sui dati di fonte ministeriale. Un ringraziamento anche a Roberto Impicciatore (Università degli Studi di Milano) per gli utilissimi suggerimenti.

e rafforzamento dell'italiano scritto come indispensabile strumento di studio), sia ambiti extra-scolastici (percorsi meno accidentati per l'acquisto della cittadinanza italiana). La posta in gioco è alta: è facile pronosticare che il grado di integrazione dei figli dell'immigrazione nella società italiana avrà un'influenza non secondaria sulla qualità del capitale umano di cui disporremo per affrontare le sfide dei prossimi decenni.

3.1 UNA POPOLAZIONE PLURALE

Sono la più evidente novità apparsa sulla scena sociale e demografica italiana per altri versi decisamente poco dinamica. La loro presenza pone sfide inedite, dagli esiti ancora incerti, ai meccanismi di formazione del capitale umano. Ma la loro rappresentazione da parte dell'opinione pubblica, dei decisori e dei media sembra ancora sfocata. Stiamo parlando delle cosiddette seconde generazioni, ossia dei figli dell'immigrazione. Lo scopo di queste pagine è di raccogliere e illustrare dati provenienti da fonti diverse per consentire una corretta messa a fuoco delle loro traiettorie di integrazione.

Tra i diversi primati della popolazione italiana c'è indubbiamente quello dell'immigrazione veloce¹. In effetti, se si confronta la storia migratoria italiana con quella di altri paesi europei, sorprende soprattutto l'inusuale rapidità dei cambiamenti: al censimento del 1981 risultavano residenti in Italia solamente 60 mila stranieri provenienti da paesi più poveri dell'Italia; oggi ce ne sono ottanta volte tanto. Solo la Spagna, tra i grandi paesi europei, ha conosciuto qualcosa di simile.

Come recita una formula tanto efficace quanto abusata, nel giro di pochissimi anni l'Italia si è trasformata "da terra di emigrazione a terra di immigrazione". L'ondata della prima generazione di immigrati è stata intensa, concentrata nel tempo e, come sempre avviene nelle dinamiche migratorie, composta in prevalenza da giovani adulti. Due conseguenze inevitabili di questo fenomeno sono state: l'arrivo in massa di minorenni al seguito dei genitori, con centinaia di migliaia di piccoli stranieri che hanno messo a dura prova le capacità di accogliimento e di adattamento della scuola italiana, e la rapida crescita del numero di nati in Italia da genitori stranieri.

Nella letteratura economica e sociologica dedicata ai figli degli immigrati si definiscono i primi come "generazioni 1,5" e i secondi come "seconde generazioni". Come avremo modo di vedere in seguito, tale classificazione ha avuto larga diffusione anche al di fuori del

¹ Francesco Billari e Gianpiero Dalla Zuanna hanno individuato e discusso cinque primati specifici della popolazione italiana. Oltre a quello dell'immigrazione veloce, gli altri quattro sono: i *forti legami di sangue*, ossia il modo particolare in cui i sentimenti naturali di affetto si concretizzano in rapporti sociali ed economici; la *gioventù prolungata*, che implica modalità particolari di transizione all'età adulta; i *genitori attempati*, ossia l'elevata differenza di età tra genitori e figli; la *lunga sopravvivenza*, con una speranza di vita che supera di gran lunga quella di paesi più avanzati e benestanti (Billari e Dalla Zuanna, 2008). Per una ripresa e un più recente inquadramento di questi temi si veda il capitolo di Massimo Livi Bacci ospitato in questo volume.

mondo della ricerca perché si è rivelata utile a migliorare la capacità di comprensione dei diversi percorsi di integrazione. Negli Stati Uniti, ad esempio, dove le persone che discendono da immigrati di prima generazione sono oltre 30 milioni, è stato empiricamente verificato come l'appartenenza generazionale abbia influito in modo determinante sui risultati scolastici, sulla conoscenza e sull'uso della lingua inglese, sulla condizione occupazionale e quindi sul reddito, sulla propensione a delinquere e a subire condanne penali, e così via².

Il peso che età di arrivo e luogo di nascita possono esercitare sui destini individuali si combina, in particolare nel caso italiano, con la molteplicità delle provenienze delle prime generazioni: sappiamo infatti che le collettività immigrate in Italia sono davvero giunte da ogni angolo del pianeta³. Ma la varietà delle provenienze non è l'unica complicazione analitica, né la più difficile da gestire sotto il profilo statistico: molto più complesse sono le questioni che discendono dal fatto che la condizione giuridica di straniero non è immutabile. È questo un punto sul quale regna in Italia ancora parecchia confusione.

Durante la prima fase del ciclo migratorio, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, si iniziò a parlare indifferentemente di popolazione immigrata o straniera: non solo sui media, ma anche nell'arena politica e persino nei testi giuridici. In presenza di stranieri immigrati di prima generazione questa semplificazione poteva anche essere comprensibile; lo è molto di meno oggi in presenza dei loro figli, spesso nati in Italia, per i quali l'equazione immigrato=straniero è priva di senso⁴.

La persistenza di tale imprecisione semantica ha finito per occultare la differenza cruciale tra i due termini, e cioè che la condizione di *immigrato* è permanente, mentre quella di *straniero* è, in qualsiasi paese civile, temporanea. Dobbiamo quindi abituarci all'idea che a fianco degli "stranieri di seconda generazione" saranno sempre più numerosi gli "italiani di seconda generazione", il più delle volte divenuti tali a seguito del processo di naturalizzazione dei genitori. Così come dovremmo anche imparare a riconoscere la presenza crescente dei figli di coppie miste, giuridicamente indistinguibili dagli italiani, ma da diversi punti di vista – ad esempio per uso della lingua, confessione religiosa o tratti somatici – appartenenti a pieno titolo all'universo secondo-generazionale.

Il quadro potrebbe essere ulteriormente arricchito evocando altre tipologie particolari, quali i piccoli nomadi, i minori non accompagnati, quelli giunti in Italia a seguito di un'adozione internazionale, e così via. Insomma, la popolazione che stiamo esaminando deve essere considerata una popolazione plurale, composta cioè da diverse sotto-popolazioni che è opportuno tenere idealmente separate in sede di analisi e di interpretazione.

² Due riferimenti bibliografici su tutti: Portes e Rumbaut (2001a e 2001b).

³ Nell'anno scolastico 2012-13, sui banchi della scuola italiana le 10 cittadinanze più rappresentate erano (in ordine decrescente di importanza): Romania, Albania, Marocco, Cina, Moldavia, Filippine, India, Ucraina, Ecuador e Perù.

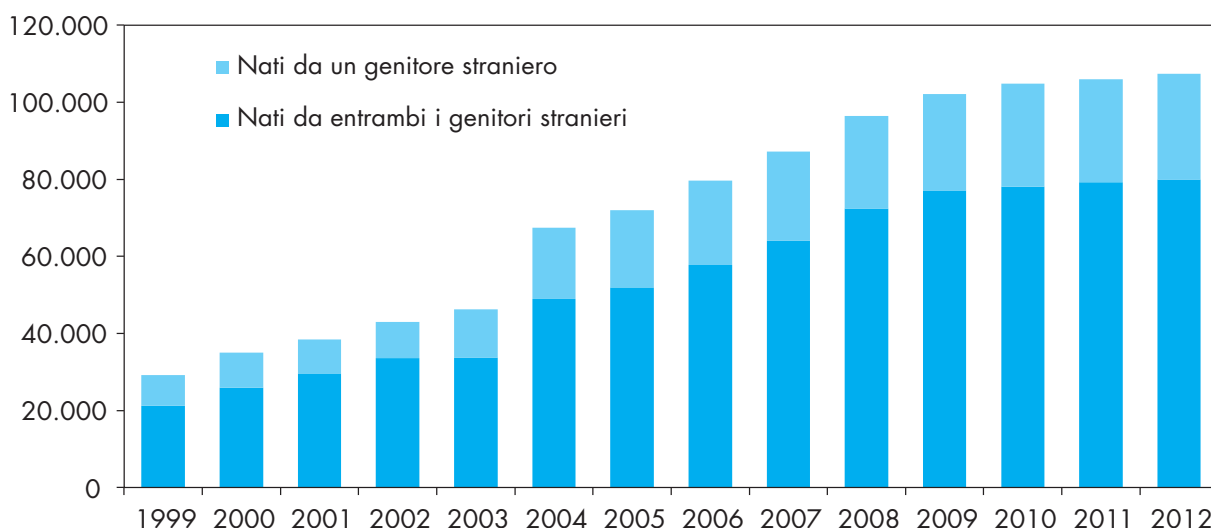
⁴ Come vedremo meglio in seguito, un figlio di immigrati può essere straniero senza aver conosciuto in prima persona l'esperienza migratoria (nel caso di nascita in Italia), oppure può essere immigrato senza più essere uno straniero (nel caso di naturalizzazione), o ancora non essere né straniero, né immigrato (se entrambe le condizioni precedenti sono soddisfatte).

3.2 STORIA E GEOGRAFIA DELLE NASCITE DA GENITORI STRANIERI

La nostra ricognizione delle fonti statistiche disponibili inizia dalla rilevazione degli iscritti in anagrafe per nascita, attivata dall'ISTAT a partire dal 1999. Essa consente di conoscere, anno per anno, il numero di nati in Italia con uno o con entrambi i genitori di cittadinanza non italiana.

Casi poco più che episodici negli anni Ottanta, le nascite da genitori stranieri sono cresciute fino alle 30.000 unità annue alla fine del secolo scorso e hanno superato quota 100.000 a partire dal 2009. Negli anni più recenti la crescita sta rallentando e le nascite da genitori stranieri si stanno stabilizzando poco al di sotto quota 110.000 (Grafico 3.1)⁵. In termini percentuali, la loro quota sul totale delle nascite in Italia è passata dal 5% al 20% circa del totale.

Grafico 3.1 - Non solo seconde generazioni
(Iscritti in anagrafe per nascita dal 1999 al 2012)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Siamo dunque in presenza di una grande ondata di neonati di origine straniera che ha segnato il decennio passato ed è destinata a interpretare un ruolo da protagonista sulla scena italiana dei prossimi decenni. Le dimensioni consistenti di quell'ondata sono in parte il riflesso del rapido aumento dei genitori stranieri residenti in Italia, ma anche di una loro fecondità sensibilmente più elevata di quella delle coppie italiane.

⁵ Il lettore più attento noterà nel grafico 3.1 lo "scalino" in corrispondenza del biennio 2003-04. Si tratta di un'impennata di nascite solo apparente, seppur destinata a rimanere incisa per sempre nelle serie storiche della demografia italiana. Essa non è da imputare a una improbabile discontinuità nei modelli riproduttivi della popolazione immigrata, bensì a una bizzarra circolare del Ministero degli Interni (la 14 del 19 giugno 2003) che impediva all'ufficiale dell'anagrafe di effettuare in modo automatico l'iscrizione anagrafica dei minori nati in Italia da genitori stranieri regolarmente soggiornanti. L'iscrizione in anagrafe, secondo la circolare, doveva essere preceduta dall'iscrizione del minore sul titolo di soggiorno dei genitori. Tale passaggio, a cura delle Questure, comportò tuttavia disagi e ritardi al punto che della questione dovette occuparsi il Consiglio di Stato: con parere del 4 febbraio 2004 esso censurò la disposizione ministeriale, ripristinando per i neonati stranieri la pratica dell'iscrizione immediata, sempre vigente per i minori italiani. Risultato: un numero consistente (alcune migliaia) di stranieri nati in Italia nel 2003 furono iscritti *per nascita* nei registri anagrafici comunali solo nel 2004.

Il dato medio nazionale (un nato su cinque da genitori stranieri) va interpretato alla luce di una distribuzione decisamente poco uniforme dei figli dell'immigrazione sul territorio: in numerosi centri urbani del Centro Nord (Brescia, Piacenza, Prato, Modena, Alessandria, Pordenone, Mantova) l'incidenza delle nascite da almeno un genitore straniero è stata negli ultimi anni superiore al 40% del totale. Per queste città di medie dimensioni, così come per le grandi città settentrionali (Milano, Torino, Bologna) dove l'incidenza è superiore a un terzo, è facile prevedere che nei prossimi decenni le prospettive di sviluppo economico e di coesione sociale molto dipenderanno dalle modalità di integrazione locale delle seconde generazioni⁶. In altre parti d'Italia la stessa questione non sarà all'ordine del giorno: ad esempio, la nuova provincia sarda del Medio Campidano o quella di Taranto stanno attualmente registrando quote di nati da genitori stranieri modestissime, dell'ordine del 3%. Alle numerose differenze che da sempre accompagnano lo sviluppo sociale ed economico dei territori italiani, alimentando la persistenza di un dualismo Nord-Sud, ecco sommarsi un elemento inedito.

Questi dati sulle nascite forniscono un'idea del *flusso* annuale di figli degli immigrati ascrivibile alla cosiddetta "dinamica naturale". Nel paragrafo successivo faremo un passo ulteriore, cercando di quantificare le dimensioni dello *stock* di figli dell'immigrazione attualmente presenti in Italia.

3.3 UN TENTATIVO DI QUANTIFICAZIONE

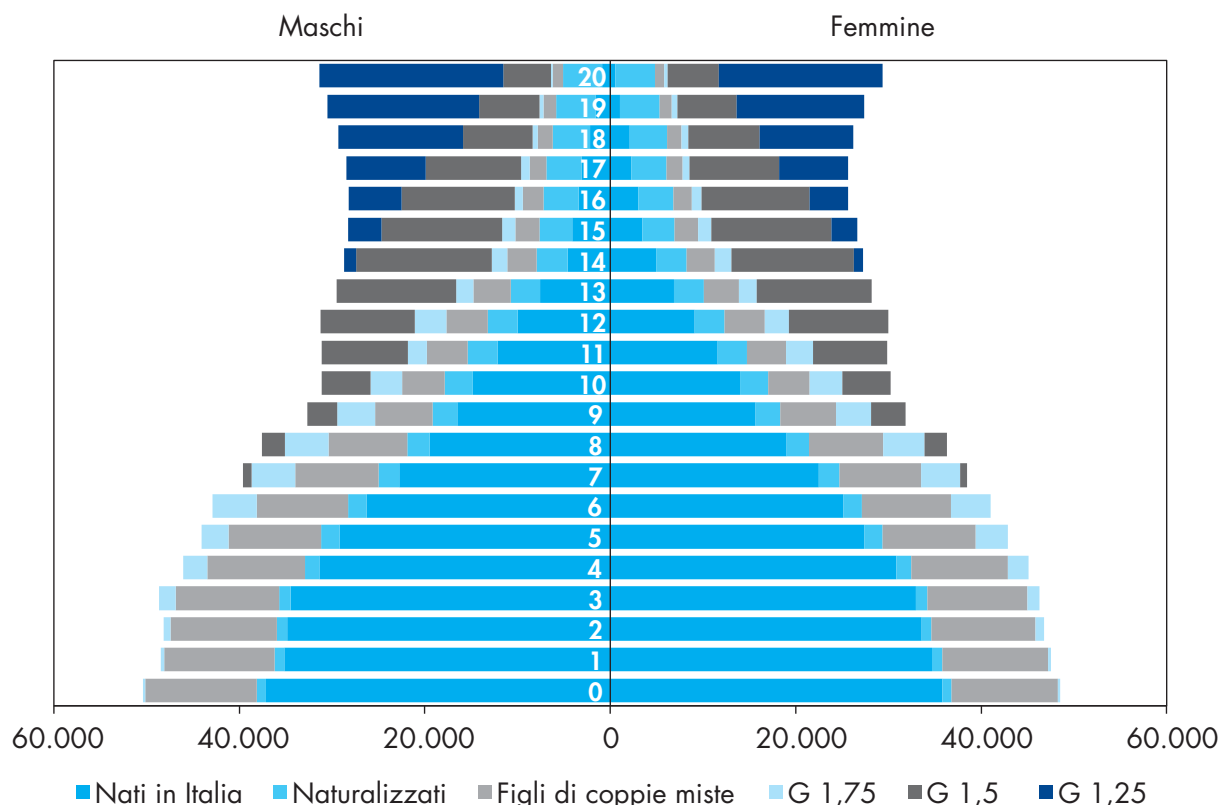
Nel momento in cui scriviamo non è disponibile un dato ufficiale sulle dimensioni complessive delle "seconde generazioni" presenti in Italia. Entrambe le fonti dalle quali il dato potrebbe essere ricavato – il censimento del 2011 e la banca dati nella quale confluiscono le statistiche anagrafiche comunali – non sono ancora state oggetto di elaborazioni *ad hoc*. Di seguito ci prenderemo la libertà di illustrare un tentativo molto artigianale di quantificazione delle diverse componenti che formano la popolazione dei figli degli immigrati; questo esercizio non ha ovviamente nessuna pretesa di fare concorrenza alle fonti ufficiali, ma solo l'obiettivo di consentire una rappresentazione originale di quella popolazione (Grafico 3.2).

Gli ingredienti utilizzati per la costruzione della piramide delle età sono: (i) gli iscritti in anagrafe per nascita (fonte ISTAT); (ii) la popolazione straniera residente al primo gennaio 2013 suddivisa per sesso e singolo anno di età (fonte ISTAT); (iii) i risultati del censimento 2011 relativi alla popolazione residente che ha acquisito la cittadinanza italiana, per classe di età (sempre fonte ISTAT); (iv) i dati dell'anagrafe della Città di Torino al primo gennaio 2013, già utilizzati per la costruzione di un'analogica piramide su scala locale⁷ e utili per effettuare disaggregazioni dei dati nazionali quando la fonte non consentiva di farlo (ad esempio, per ricavare il singolo anno di età).

⁶ Anzi, avremo modo di vedere in seguito come già oggi la presenza dei figli dell'immigrazione eserciti la sua influenza, ad esempio sugli equilibri del mercato del lavoro degli insegnanti.

⁷ Si veda Ceravolo e Molina (2013).

Grafico 3.2 - Crescono le naturalizzazioni
(Italia, piramide delle età della popolazione con figli di immigrati, 2013)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

La piramide illustra per ogni singolo anno di età e per sesso le dimensioni di sei diversi gruppi di persone residenti in Italia all'inizio del 2013. Nel loro complesso questi sei gruppi forniscono un'approssimazione ragionevole – sebbene ancora stimata per difetto - della popolazione formata dai figli degli immigrati:

1. Gli *stranieri nati in Italia*. Sono le seconde generazioni in senso stretto. La loro distribuzione per età rispecchia sostanzialmente quanto già osservato: numeri modesti per le coorti della fine del secolo scorso, un'espansione particolarmente pronunciata in corrispondenza dei nati degli anni 2002-09 e un successivo rallentamento della crescita in tempi più recenti. Si tratta dunque di giovanissimi, in prevalenza figli del XXI secolo, *stranieri, ma non immigrati*; nella grande maggioranza dei casi l'italiano è la loro prima lingua, anche se spesso a casa con i genitori ne parlano una seconda. La legge prevede per loro la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana una volta raggiunta la maggiore età, a condizione però di essere stati per 18 anni residenti sul territorio nazionale.
2. Gli *stranieri nati all'estero e giunti in Italia in età prescolare*. La letteratura sociologica nord-americana⁸ ha preso l'abitudine di denominare tale popolazione "generazione 1,75".

Sono *stranieri e pure immigrati*, con ricordi infantili un po' confusi di un luogo di origine lontano, dove sono forse rimasti i nonni e qualche amichetto. Hanno subito uno sradicamento in un'età in cui si vive nel presente e si dimostra una grande capacità di adattamento. Stanno crescendo in equilibrio tra due registri linguistici, che riescono in genere a mescolare con relativa facilità. Per loro la scuola è incontestabilmente quella italiana. Man mano che diventano grandi, da molti punti di vista – ma non sotto il profilo delle possibilità di accesso alla cittadinanza italiana – presentano grandi somiglianze con le seconde generazioni (in senso stretto).

3. Gli *stranieri nati all'estero e giunti in Italia tra i 7 e i 12 anni*. Sono la “generazione 1,5”, composta da ragazzi che hanno iniziato la scuola nel paese di origine, e la proseguono, non senza difficoltà, in Italia. Questi ragazzi hanno subito una forte discontinuità: hanno dovuto abbandonare al paese di origine insegnanti e compagni di classe, la loro prima lingua, un insieme di materie e pure le “regole del gioco” della scuola frequentata. A volte hanno anche perso lo status di alunno bravo, disciplinato, uno status che molto raramente riescono a riconquistare in Italia. Le difficoltà di adattamento, più o meno grandi, possono alimentare una nostalgia per il paese di origine. L'espressione “tornare a casa” assume per loro un doppio significato.

4. Gli *stranieri nati all'estero e giunti in Italia tra i 13 e i 17 anni*. È la “generazione 1,25”, composta da ragazzi giunti in Italia durante l'adolescenza; il loro profilo tende ad avvicinarsi a quello degli immigrati di prima generazione, con la differenza che questi ultimi hanno generalmente scelto la via dell'emigrazione. Al paese di origine hanno lasciato sicuramente un gruppo di amici e in molti casi il fidanzato o la fidanzata. Sono partiti in una fase della vita particolarmente delicata perché dominata da relazioni forti: è l'età in cui le amicizie sono a “prova di bomba”, gli amori assoluti, e dunque nel breve periodo insostituibili. Con i genitori possono nascere motivi profondi di divergenza e tensioni molto forti. Dimostrano maggiori difficoltà di apprendimento della lingua italiana, e sovente non vedono l'ora di terminare gli studi - dai quali traggono magre soddisfazioni - per affrontare direttamente, e con competenze che la scuola italiana non ha saputo irrobustire, il mercato del lavoro. Non sono infrequenti comportamenti oppositivi.

Queste quattro categorie sono accomunate dal fatto che si tratta di ragazzi *stranieri*, regolarmente residenti. Nel complesso ammontano a circa 1.125.000 persone, pari a poco meno del 10% della popolazione residente fino a 20 anni di età. A essi andrebbe idealmente sommata un'ulteriore categoria, quella degli stranieri in condizione di irregolarità, che per definizione sfuggono alle statistiche⁹.

⁸. Si veda Portes *et al.* (2004).

⁹. Nel suo *XIX Rapporto sulle migrazioni 2013*, l'ISMU stima una presenza al 1° gennaio 2013 di 294.000 stranieri privi di un titolo di soggiorno valido (pari al 6% del totale delle presenze straniere). Questa stima si riferisce a persone di tutte le età.

Si considerano anche due tipologie di figli di immigrati che non rientrano nella popolazione straniera, e che dunque sfuggono sistematicamente a rilevazioni basate sul criterio della cittadinanza non italiana, come ad esempio quelle effettuate con regolarità dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR): i figli di coppie miste e gli "ex-stranieri", ossia coloro che hanno acquisito la cittadinanza italiana; nel complesso queste due categorie pesano per un ulteriore 3% della popolazione residente fino a 20 anni di età.

5. I *figli di coppie miste*. Con un solo genitore straniero, risultano a tutti gli effetti cittadini italiani sin dalla nascita (anche qualora questa sia avvenuta all'estero), sebbene per tratti somatici, competenze linguistiche, abitudini alimentari, pratica religiosa e così via condividano diversi aspetti della condizione secondo-generazionale. La loro appartenenza all'arcipelago dei figli dell'immigrazione è rafforzata da una peculiarità tutta italiana: mentre negli Stati Uniti o in Francia le coppie miste composte da padre autoctono e madre straniera sono numerose quanto quelle con madre autoctona e padre straniero, in Italia le coppie miste (con figli) sono in tre casi su quattro composte da un padre italiano e una madre straniera. Perché questo avvenga non è facile da spiegare; forse i genitori italiani hanno maggiori difficoltà ad accettare che la loro figlia sposi uno straniero; forse le donne straniere sono più disposte a ricreare modelli familiari tradizionali, caratterizzati da una chiara separazione dei ruoli di genere. Quel che più conta ai fini della nostra riflessione è che i figli di coppia mista in Italia abbiano dunque un'elevata probabilità (0,75) di avere la mamma straniera: e poiché è generalmente la madre a occuparsi della dimensione quotidiana della loro crescita (dai vestiti ai pasti, dai proverbi alle preghiere), per molti versi replicando l'educazione ricevuta da piccola, si rafforza per essi - *né stranieri, né tantomeno immigrati* - una condizione di figli dell'immigrazione.

6. Gli "*ex-stranieri*", ossia coloro che hanno acquisito la cittadinanza italiana. Con il consolidamento della popolazione immigrata sul territorio nazionale un numero crescente di stranieri riesce ad acquisire la cittadinanza italiana: nei primi anni del secolo erano circa 10.000 all'anno, in grande maggioranza a seguito di matrimonio con un coniuge italiano; negli ultimi anni sono saliti a 50/60.000¹⁰, con una diversificazione dei motivi di acquisizione/concessione (non solo per matrimonio, ma anche per durata della residenza e per raggiungimento dei 18 anni da parte di stranieri nati in Italia). Il caso di minori stranieri che diventano italiani – prevalentemente a seguito della naturalizzazione dei genitori – è dunque sempre più frequente: al Censimento del 2011 i cittadini italiani per acquisizione (e non per nascita) di età compresa tra 0 e 19 anni risultavano circa 112.000, equamente distribuiti tra maschi e femmine.

Quali insegnamenti possiamo trarre dall'osservazione del grafico 3.2? Innanzitutto essa svolge una funzione "impressionistica": illustrando a grandi linee le dimensioni complessive (circa un milione e mezzo di persone) e le proporzioni relative delle diverse popolazioni in

¹⁰ Il bilancio demografico della popolazione straniera residente dal 1° gennaio al 31 dicembre 2012, recentemente reso noto dall'ISTAT, riferisce di 65.383 acquisizioni di cittadinanza. Un numero molto vicino a quello del 2010 e superiore a quello del 2011 (circa 56.000 casi) che secondo l'ISTAT ha risentito dei rallentamenti nelle attività di registrazione delle pratiche da parte delle anagrafi comunali in conseguenza delle operazioni di preparazione e svolgimento del XV Censimento della popolazione.

esame, essa dovrebbe fornire una rappresentazione non banale dell'oggetto di studio "seconde generazioni". La piramide ci segnala anche come a seconda dell'età di riferimento sia diverso il mix generazionale (ossia il peso relativo delle varie componenti), con una netta prevalenza dei nati all'estero tra coloro che frequentano i primi anni delle superiori, e al contrario con l'età pre-scolare che si caratterizza per una presenza massiccia di nati in Italia. Avremo modo di tornare su questo tema in seguito, quando andremo a osservare più da vicino il mondo delle scuole.

Si può pure constatare quanto la presenza dei figli degli immigrati nella scuola e nella società italiana sia destinata a crescere ulteriormente nei prossimi anni: anche nell'ipotesi francamente poco plausibile di un saldo nullo dei movimenti con l'estero, per un semplice effetto di inerzia demografica (che comporta un movimento ascendente delle barre orizzontali della piramide) le coorti in età pre-scolare – dove l'incidenza dei figli degli immigrati sul totale dei residenti è superiore al 18% – andranno progressivamente a sostituire quelle che si trovano attualmente nell'adolescenza, dove essi costituiscono soltanto il 9%. È dunque pressoché certa una crescita ulteriore della popolazione composta dai figli dell'immigrazione, oltre il milione e mezzo di presenze stimabili all'inizio del 2013.

3.4 I FIGLI DELL'IMMIGRAZIONE E LA SCUOLA ITALIANA

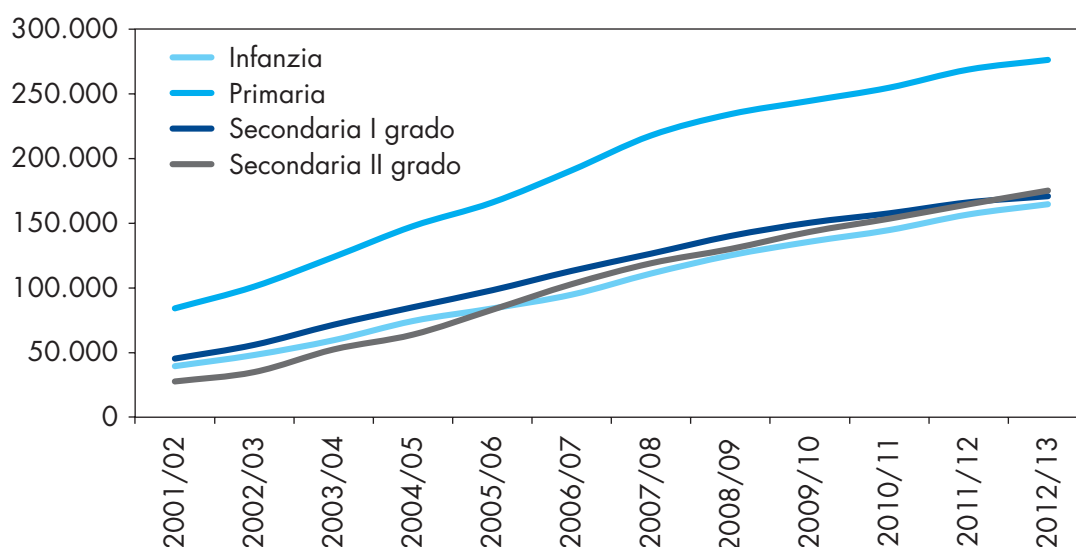
I minori stranieri hanno diritto all'istruzione – indipendentemente dalla loro condizione di regolarità o da quella dei genitori – nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. L'iscrizione a una scuola può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri devono essere iscritti alla classe corrispondente alla loro età anagrafica, a meno che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione a una classe diversa, in considerazione dell'ordinamento degli studi del paese di provenienza, del corso di studi seguito, del livello di preparazione raggiunto. Sono questi, in estrema sintesi, i principi sanciti dal nostro ordinamento giuridico (D.P.R. 394/1999) per disciplinare le modalità di inclusione dei figli dell'immigrazione nella scuola italiana: tutti in classe, al più presto, e con gli stessi diritti e doveri dei coetanei italiani.

Nelle pagine che seguono proveremo a descrivere in che modo si stia realizzando l'integrazione scolastica delle centinaia di migliaia di figli dell'immigrazione. Cercheremo di capire se la scuola italiana stia riuscendo nell'impresa di accoglierli e di prepararli adeguatamente per il loro futuro di cittadini e di lavoratori. I dati che illustreremo sono quelli raccolti e diffusi – con lodevole tempestività e inusuale ricchezza – dall'Ufficio di Statistica del MIUR. Caratteristica di questa fonte è l'uso sistematico del criterio della cittadinanza non italiana: si rivela dunque preziosa per conoscere la situazione scolastica dei giovani stranieri, ma purtroppo ancora incapace di mettere adeguatamente a fuoco la pluralità di situazioni che caratterizzano il mondo delle seconde generazioni.

Nel corso dell'anno scolastico 2012-13 gli alunni con cittadinanza non italiana presenti nelle scuole di ogni ordine e grado sono stati 786.600, con un'incidenza del 8,8% su una popolazione scolastica complessiva di circa 8.800.000 alunni. Dodici anni prima, nell'a.s. 2000-01 erano 147.000, corrispondenti all'1,7% del totale: da presenza episodica, i figli dell'immigrazione sono diventati una realtà importante nella scuola italiana (Grafico 3.3). Il loro tasso di crescita continua a essere positivo, anche se negli ultimissimi anni si nota un rallentamento: rispetto al 20/25% di aumento delle presenze dei primi anni del secolo, a partire dal 2010 si registra un incremento annuo più contenuto, dell'ordine del 5%.

A trainare la crescita degli ultimi anni sono stati soprattutto gli alunni stranieri nati in Italia: dal 2011-12 al 2012-13 il loro numero è passato da 334.000 a 371.000 (+11%) e ha così compensato il leggero calo (-6.000, corrispondente al -1,5%) degli alunni stranieri nati all'estero. Questa dinamica interna alla popolazione degli alunni stranieri è coerente con quanto già messo in luce a proposito della sempre maggiore rilevanza dei nati in Italia. Nell'anno scolastico 2012-13 essi costituivano il 47% del totale degli stranieri sui banchi della scuola italiana. È plausibile ritenere che l'anno scolastico 2013-14 – per il quale non sono ancora disponibili statistiche definitive – possa essere quello del sorpasso: gli alunni stranieri nati in Italia potrebbero per la prima volta sopravanzare gli stranieri nati all'estero.

Grafico 3.3 - Con gli stranieri cambia la scuola...
(Numero degli studenti)



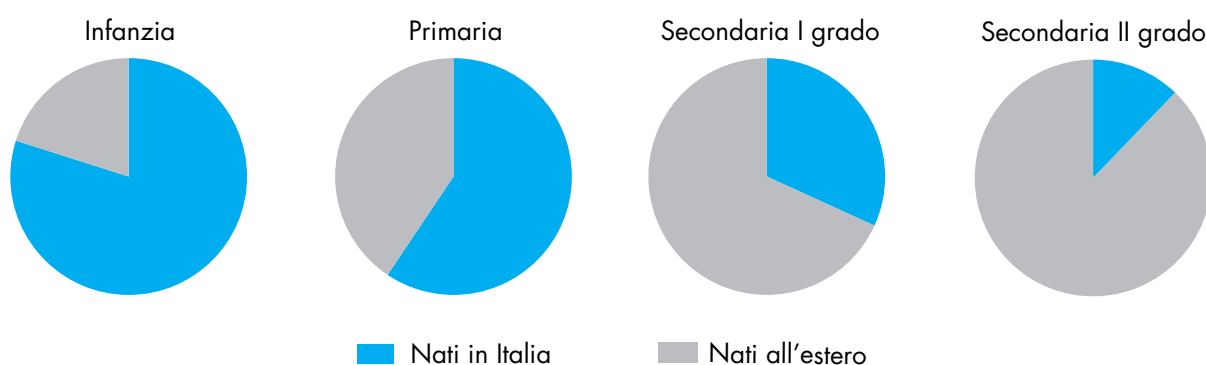
Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

Questo sorpasso è già avvenuto nelle scuole di grado inferiore (Grafico 3.4). Nelle scuole dell'infanzia e nelle primarie la maggioranza assoluta degli alunni stranieri è nata in Italia e ha dunque utilizzato l'italiano come prima lingua, seppur in alternanza (o in forme originali di combinazione) con quella dei genitori. Dal punto di vista pedagogico e didattico è

una situazione che presenta qualche analogia con quanto affrontato dalla scuola italiana nella prima metà del ventesimo secolo, e pure negli anni del boom economico, quando il forte radicamento dei dialetti pose una grande sfida educativa ai maestri delle elementari e alla loro capacità di svolgere i programmi ministeriali.

Nelle scuole secondarie (nelle medie e soprattutto alle superiori) sono invece prevalenti i casi di alunni stranieri provenienti dall'estero, che approdano allo studio dell'italiano – e in italiano – dopo aver conosciuto e utilizzato un'altra lingua.

Grafico 3.4 - ...soprattutto quella dell'infanzia e la primaria
(Nati in Italia in % totale alunni stranieri, per grado di scuola, a.s. 2012-13)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

3.5 L'IMPATTO SULLA POPOLAZIONE DOCENTE

In un passato ormai remoto (anni Settanta e Ottanta), le oscillazioni nelle dimensioni della popolazione scolastica non avevano grande influenza sugli organici del personale docente¹¹: si può anzi affermare che il reclutamento degli insegnanti seguiva criteri propri ed era sostanzialmente svincolato dall'evoluzione della popolazione studentesca. Con la seconda metà dello scorso decennio, tuttavia, le tensioni sulle finanze pubbliche e la conseguente inderogabile esigenza di razionalizzazione della spesa hanno determinato un riallineamento tra l'evoluzione delle popolazioni docente e discente. Anzi, a fronte di una relativa stabilità nel numero degli iscritti alla scuola italiana (statale e paritaria), intorno alle 8.900.000 unità, tra gli anni scolastici 2007-08 e 2012-13 il numero dei docenti di ruolo è complessivamente diminuito del 6%, passando da oltre 700.000 insegnanti a circa 658.000¹².

Da questa prospettiva, l'entrata sulla scena scolastica dei figli dell'immigrazione ha prodotto un effetto importante, seppur poco considerato: nelle aree del Paese a forte immigra-

¹¹. Per un'analisi di lungo periodo sull'evoluzione del rapporto tra docenti e studenti, nonché sulle diverse stagioni di reclutamento scolastico si veda il capitolo "Gli insegnanti sotto la lente" del Rapporto 2009 della Fondazione Agnelli sulla scuola in Italia.

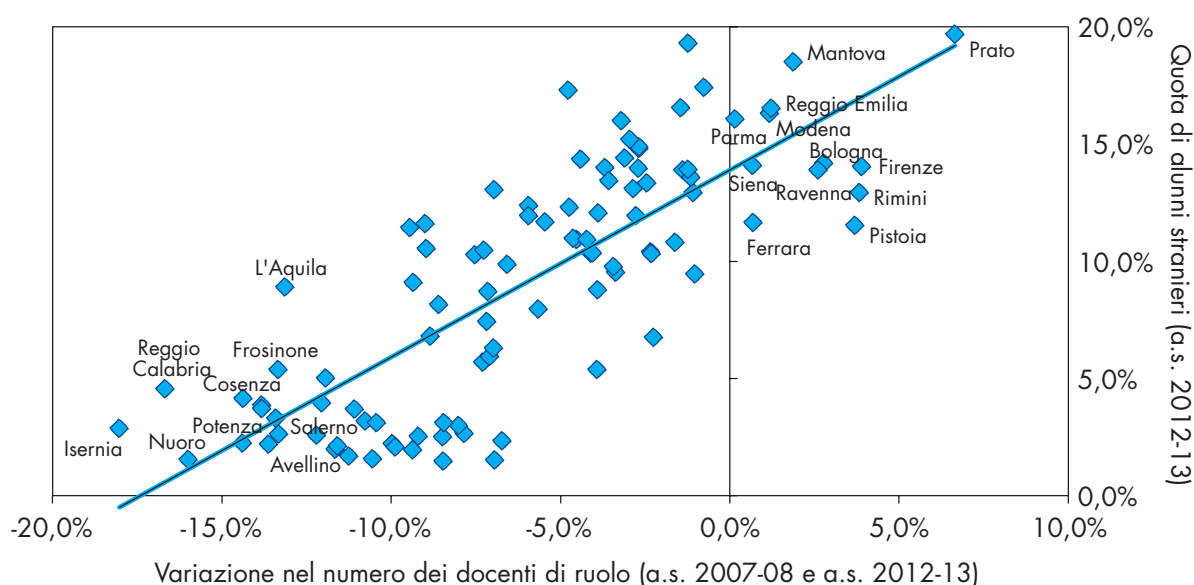
¹². I dati si riferiscono al personale titolare, inclusi i docenti di sostegno, esclusi i docenti di religione cattolica e il personale delle regioni autonome del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, le cui scuole non sono gestite dallo Stato.

zione (indicativamente nel Centro Nord, ma con grandi disparità tra aree urbane e rurali e tra province) le seconde generazioni hanno più che compensato il declino nel numero di alunni di cittadinanza italiana imputabile alla persistenza di un regime di bassa fecondità.

Di conseguenza, in quelle aree il numero di insegnanti di ruolo (ossia assunti a tempo indeterminato) è rimasto stabile, o è persino aumentato a seguito della crescita del numero di classi: gli insegnanti anziani che hanno lasciato la scuola per andare in pensione sono stati subito sostituiti da nuove immissioni in ruolo, con beneficio immediato per i docenti precari in attesa di un posto. Nel Sud e nelle Isole, invece, flussi immigratori modesti non hanno arginato la forte riduzione della popolazione in età scolastica: quindi il pensionamento di un insegnante anziano non si è tradotto in una nuova immissione in ruolo e la coda dei precari non ha avuto modo di accorciarsi. A livello provinciale, la relazione tra presenza di alunni stranieri e variazione negli organici (docenti assunti a tempo indeterminato) mostra un indice di correlazione positivo (pari a 0,80) e conferma quanto già evidente anche a una lettura superficiale (Grafico 3.5). Le province nelle quali gli alunni stranieri costituiscono una quota consistente della popolazione scolastica sono anche quelle in cui il numero dei docenti di ruolo si è mantenuto stabile o è persino aumentato: a Prato, una quota del 20% di alunni non italiani si associa a una crescita degli insegnanti di ruolo prossima al 7%. Viceversa, le province con una quota minima di alunni stranieri sono quelle che hanno sperimentato negli ultimi anni un calo davvero drastico dei posti per insegnanti a tempo indeterminato; è il caso, ad esempio, di Isernia e di Nuoro, dove gli insegnanti di ruolo sono diminuiti rispettivamente del 18% e del 16%, a fronte di una presenza modestissima di allievi stranieri.

Grafico 3.5 - Più immigrati più insegnanti

(Relazione tra la variazione nel numero di docenti di ruolo dall'a.s. 2007-08 all'a.s. 2012-13 e la quota di alunni stranieri sul totale nell'a.s. 2012-13, per provincia)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

Una lettura un po' semplicistica di tale relazione ci porterebbe a concludere che la crescita territorialmente differenziata della presenza straniera ha prodotto conseguenze importanti in termini di accelerazione o di rallentamento delle carriere dei docenti precari. È più corretto, invece, riconoscere che anche in Italia l'immigrazione è stata naturalmente attratta dai territori economicamente più dinamici e con la sua presenza ha attivato a sua volta nuove opportunità occupazionali di cui hanno potuto beneficiare le popolazioni autoctone: è l'ennesima conferma della regola secondo la quale "il lavoro crea lavoro".

3.6 TASSI DI SCOLARITÀ A CONFRONTO

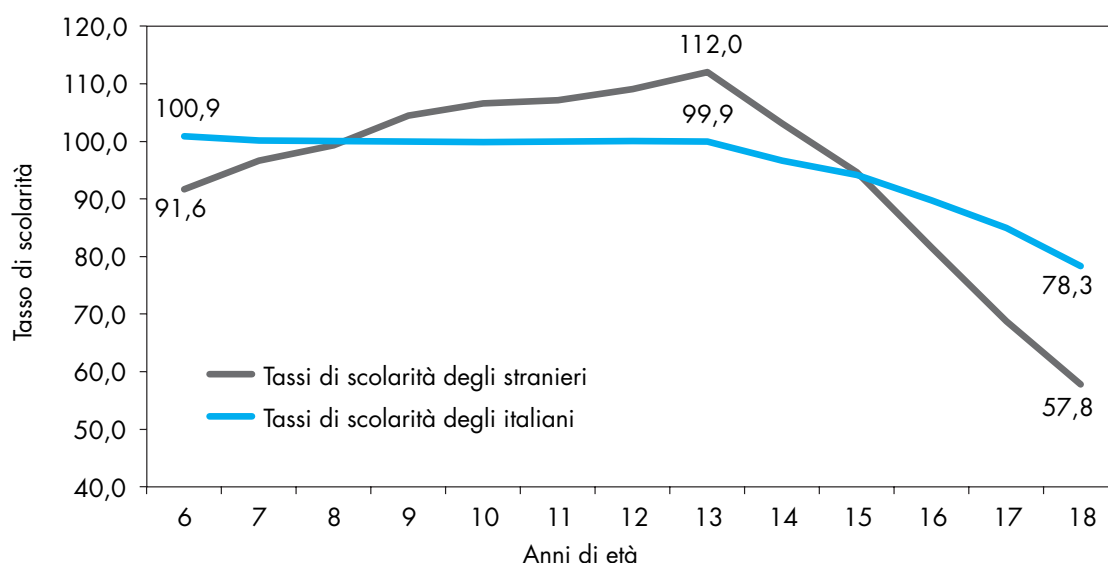
Come si diceva in precedenza, i minori stranieri hanno il diritto/dovere di iscriversi a scuola, indipendentemente dalla loro condizione giuridica. Avendo a disposizione sia i dati delle anagrafi comunali sui residenti al 1° gennaio 2013 per anno di età (già illustrati), sia quelli di fonte scolastica sull'età degli studenti iscritti all'a.s. 2012-13, possiamo calcolare i tassi di scolarità da 6 a 18 anni di età.

Dal confronto tra i tassi di scolarità di italiani e stranieri si nota che per gli italiani i tassi da 6 a 13 anni sono sostanzialmente pari al 100%, con alcuni modesti scostamenti imputabili al fatto che le date di riferimento per il calcolo dell'età differiscono per le fonti utilizzate¹³ (Grafico 3.6). A partire dal 14° anno di età la scolarità inizia a diminuire, per attestarsi al 18° anno intorno all'80%; questo declino della scolarità va interpretato alla luce del fatto che i dati utilizzati, di fonte MIUR, non includono informazioni relative alla frequenza dei corsi di formazione professionale di competenza regionale, che intercettano una quota degli studenti in uscita dal sistema scolastico.

I tassi di scolarità della popolazione straniera seguono un andamento molto meno regolare: a 6 anni la percentuale di iscritti alle scuole dell'obbligo corrisponde al 92% dei residenti. È presumibile che gli stranieri residenti che mancano all'appello siano ancora iscritti alle scuole dell'infanzia, per così dire "parcheggiati" in classi di ordine inferiore per consentire loro un più agevole adattamento; come avremo modo di mettere meglio a fuoco in seguito, si tratterebbe di una primissima manifestazione di un modello di integrazione scolastica basato sul rallentamento del percorso scolastico degli studenti stranieri e sul loro conseguente ritardo. È anche possibile che le segreterie scolastiche – responsabili della trasmissione al ministero dei dati che abbiamo elaborato – non siano in grado di definire con precisione sin dall'inizio della prima elementare la cittadinanza degli iscritti e attribuiscono ai casi dubbi una cittadinanza italiana che verrà in seguito rettificata; a suffragio di tale ipotesi, si osservi il tasso di scolarità degli studenti italiani a 6 anni, superiore al 100%.

¹³. Mentre per la fonte anagrafica la data è rigorosamente il 1° gennaio, la cosiddetta rilevazione integrativa del MIUR offre alle scuole un periodo piuttosto ampio – grossomodo da novembre a marzo – per la trasmissione dei dati.

Grafico 3.6 - La dispersione scolastica non aiuta l'integrazione
(Tassi di scolarità da 6 a 18 anni della popolazione residente italiana e straniera, valori %, a.s.2012-13)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e MIUR.

A partire dal nono anno di età, e fino al quattordicesimo, il numero di studenti stranieri supera abbondantemente il numero di stranieri residenti, con un tasso di scolarità massimo (pari al 112%) in corrispondenza dei 13 anni. Anche in questo caso, possiamo provare a formulare alcune congetture. La prima discende dalla considerazione che la scuola italiana è aperta – lo abbiamo visto in precedenza – anche ai ragazzi che non si trovano in condizione di perfetta regolarità sotto il profilo dei titoli di soggiorno, propri e dei genitori. Dunque le rilevazioni ministeriali finiscono per catturare una quota di popolazione non regolare, che per definizione sfugge agli archivi anagrafici. Una seconda ipotesi che può spiegare una partecipazione scolastica così alta, riguarda la diversa velocità di aggiornamento dei propri archivi da parte delle due fonti utilizzate in presenza di un'acquisizione della cittadinanza italiana: mentre la fonte anagrafica dovrebbe tenerne immediatamente conto, per quella scolastica potrebbero passare mesi o persino anni prima che tale passaggio venga effettivamente registrato.

Come per gli italiani, anche per gli stranieri i tassi di scolarità iniziano a declinare a partire dal quattordicesimo anno di età: il declino per i figli degli immigrati è però molto più pronunciato – come dimostra la diversa inclinazione della linea che ne collega i tassi; così, a 18 anni rimane sui banchi di scuola poco meno del 60% dei residenti¹⁴. Oltre il 40% dei ragazzi stranieri si trova dunque tagliato fuori dalla possibilità di completare una scuola superiore italiana, una percentuale doppia rispetto a quella, di per sé già insoddisfacente, dei ragazzi italiani. Saranno tutti costretti ad avventurarsi, ovviamente privi di diploma e delle sue garanzie

¹⁴ Si tratta con ogni probabilità di una sovrastima, dal momento che anche a questa età sono presenti a scuola ragazzi stranieri in condizione non regolare che tendono a "gonfiare" – però in modo meno evidente di quanto non avvenga nell'età dell'obbligo – i tassi di scolarità.

di maggiore occupabilità, nel mercato del lavoro. Avremo peraltro modo di vedere in seguito che anche per quel 60% di diciottenni stranieri che rimangono iscritti a scuola la prospettiva di conseguimento di un titolo di scuola superiore non è per nulla scontata.

3.7 UN'INTEGRAZIONE SCOLASTICA BASATA SUL RITARDO

Un dato interessante sulle attuali modalità di integrazione degli alunni stranieri nella scuola italiana è la probabilità di essere in ritardo rispetto a una carriera scolastica standard. Come si diceva, i minori stranieri – anche quelli arrivati in Italia ad anno scolastico iniziato¹⁵ – dovrebbero essere iscritti a una classe corrispondente alla loro età anagrafica: a 8 anni in terza elementare, a 12 in seconda media e così via. Peraltro, i collegi dei docenti e le commissioni per la costituzione delle classi e l'inserimento dei figli degli immigrati si trovano spesso ad affrontare interrogativi problematici: di fronte all'oggettiva difficoltà di apprendimento da parte di un ragazzo straniero appena giunto in Italia, è meglio inserirlo nella classe dei suoi coetanei, con la prospettiva di condannarlo a una bocciatura pressoché certa, o conviene sin dall'inizio arretrarlo alla classe inferiore, dove disporrà di più tempo per ambientarsi?

Poiché la scelta compete alle singole autonomie scolastiche e alla diversa sensibilità dei collegi docenti, non esiste un indirizzo prevalente. Ma entrambe le soluzioni possibili – classe regolare con rischio di bocciatura o classe inferiore – pur comportando profonde differenze (ad esempio sulle possibilità di socializzazione e sulla fiducia in sé stessi), conducono allo stesso esito dal punto di vista della regolarità degli studi: molto spesso gli studenti stranieri finiscono per frequentare classi inferiori a quelle corrispondenti alla loro età.

La situazione è chiaramente fotografata. Incrociando le informazioni sull'età anagrafica e sulla classe frequentata da parte dei circa 9 milioni di studenti è possibile calcolare la quota di coloro che stanno seguendo un percorso regolare di studi, distinguendoli da chi sta invece accumulando ritardi (Grafico 3.7). Ciò viene fatto con il confronto tra studenti italiani e stranieri a tre diverse età: a 10 anni, allorché si dovrebbe frequentare la quinta primaria; a 14 anni, corrispondenti alla frequenza della prima classe delle superiori; a 18 anni, quando lo studente regolare – peraltro non più sottoposto all'obbligo scolastico – dovrebbe trovarsi all'ultimo anno delle superiori.

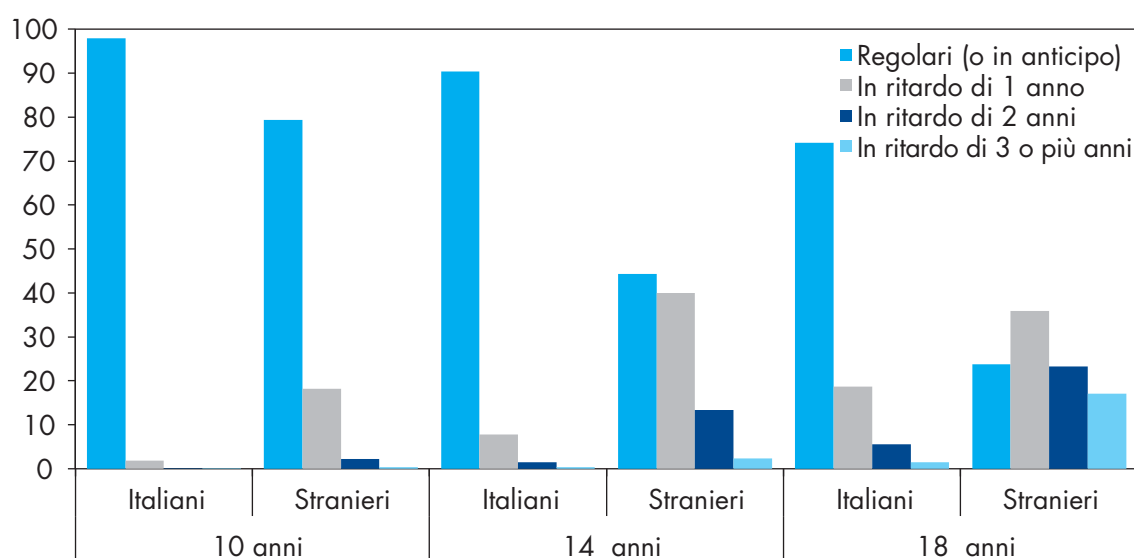
A dieci anni il 98% degli studenti italiani è iscritto regolarmente in quinta elementare e solo il 2% si trova in quarta. Per gli stranieri la situazione è più critica: 79% sono regolari, 18% si trovano in ritardo di un anno, mentre il restante 3% ha già accumulato un ritardo di due anni o più. Questo evidente divario si manifesta in una scuola – quella primaria – in cui prevale una cultura pedagogica molto inclusiva, decisamente poco propensa alla selettività e

¹⁵ Gli inserimenti in corso d'anno non sono infrequenti, anche a seguito dello sfasamento dei calendari scolastici delle scuole dei paesi dell'emisfero australe.

alle bocciature. Con il passaggio dagli insegnanti elementari a quelli delle medie, cresce la propensione della scuola italiana a operare una selezione basata sui risultati scolastici: a 14 anni la quota di studenti italiani regolari – ossia che si sono iscritti al primo anno della scuola secondaria di secondo grado dopo aver superato l'esame di Stato al termine delle medie – scende al 90%, mentre quella degli stranieri precipita al 44%. Dunque a 14 anni la maggioranza degli studenti stranieri è già in ritardo: il 40% solo di un anno (dunque in terza media), il 13,5% di due e il 2,5% di tre.

Grafico 3.7 - Meglio tardi che mai?

(Quota % di studenti regolari e in ritardo di 1, 2, 3 anni e più rispetto alla classe corrispondente alla loro età anagrafica, per italiani e stranieri, a.s. 2012-13)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

A diciotto anni sono già entrati pienamente in azione i meccanismi di selezione per un giovane italiano su cinque e per due giovani stranieri su cinque, come abbiamo visto nel paragrafo precedente. Il tasso di regolarità di chi ancora frequenta le scuole è sceso al 74% per gli italiani e al 24% per gli stranieri. In ritardo di un anno si trova il 19% degli italiani e il 36% degli stranieri frequentanti. Il 40% degli stranieri ha accumulato un ritardo di due anni o più. La combinazione di ritardi e di abbandoni¹⁶ rende decisamente più ardua per gli studenti stranieri la strada che conduce al conseguimento del diploma e alla prosecuzione degli studi.

Possiamo dunque concludere che l'inclusione dei figli degli immigrati nella scuola italiana sta avvenendo seguendo un modello non pianificato in anticipo, né previsto dalle circolari ministeriali, ma consolidatosi anno dopo anno a seguito del non facile incontro tra le loro

¹⁶ I tassi di scolarità degli stranieri di 19 e 20 anni – calcolati secondo le stesse modalità di quelli riportati nel grafico 3.6 – sono rispettivamente pari al 35% e al 15%.

capacità di adattamento e le “regole del gioco” del nostro sistema scolastico. Questo modello comporta un sistematico rallentamento degli stranieri, un loro sfasamento rispetto alla carriera ideale seguita dallo studente tipo.

Le implicazioni di tale modello (ad esempio sulle modalità di socializzazione o sull'orientamento alla scelta universitaria o lavorativa) non sono state ancora messe adeguatamente a fuoco. Purtroppo le statistiche del MIUR sui ritardi non consentono di risalire all'informazione sul luogo di nascita degli studenti stranieri, che viene raccolta in occasione di una diversa rilevazione ministeriale. Non è dunque possibile verificare l'ipotesi piuttosto plausibile che le carriere scolastiche degli stranieri nati in Italia si caratterizzino per ritardi minori rispetto a quelli accumulati dagli stranieri nati all'estero.

Anche alla luce dei dati che presenteremo nel paragrafo seguente, dedicato alle scelte della scuola superiore da parte dei giovani stranieri, ci pare utile ricordare le conclusioni dell'inchiesta francese MGIS di INED-INSEE (Tribalat, 1996) che raccomandano di non interpretare in modo eccessivamente pessimista la bocciatura di un ragazzo di origine immigrata: sovente si tratta di una semplice battuta d'arresto priva di quelle implicazioni negativamente predittive sulla restante carriera scolastica che in genere accompagnano la bocciatura di un giovane francese.

3.8 L'ORIENTAMENTO AL RIBASSO

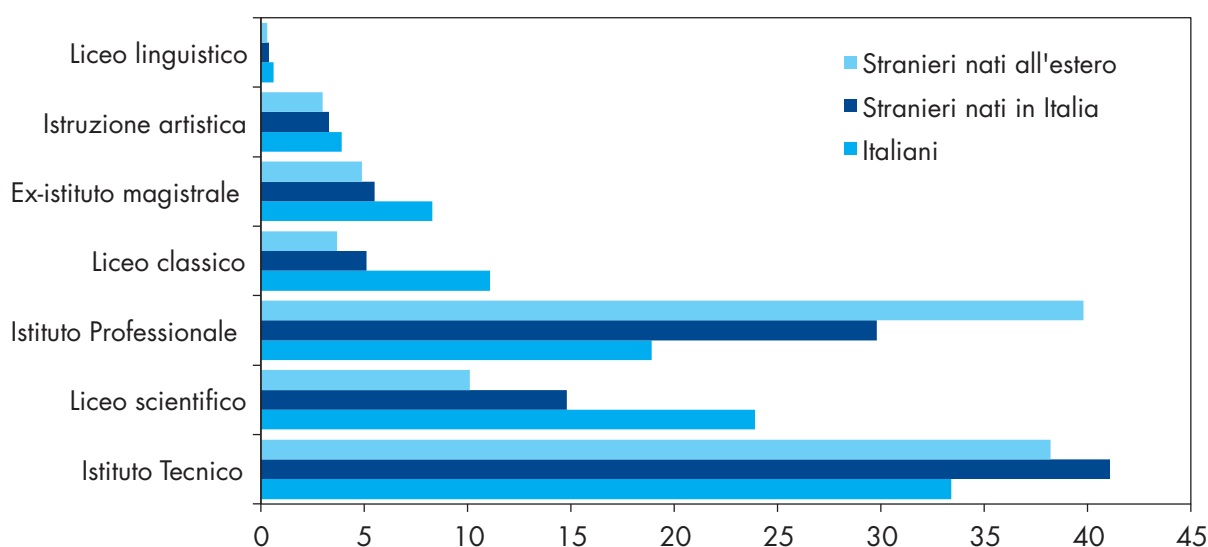
Prima dell'esame di Stato a conclusione del primo ciclo di istruzione, in genere a febbraio, gli studenti di terza media devono effettuare la preiscrizione alla scuola secondaria di secondo grado; si tratta di una scelta importante, data la configurazione del sistema scolastico italiano: come è noto, dopo otto anni (o più) trascorsi in scuole elementari e medie formalmente identiche (per quadri orari, materie insegnate, tipologia di docenti, criteri di formazione delle classi, ecc.) i percorsi scolastici successivi si differenziano profondamente. Le differenze nel tipo di competenze che si possono acquisire nelle diverse filiere scolastiche finiscono per influenzare in modo quasi deterministico le prospettive di prosecuzione verso gli studi universitari – quasi certa per i liceali, molto meno probabile per chi ha frequentato un istituto professionale – e pure il tipo di opportunità lavorative conseguenti. In altre parole, osservare oggi il tipo di scelte scolastiche effettuate dalle famiglie straniere per i propri figli consente di farsi un'idea del tipo di contributo lavorativo che essi potranno offrire all'Italia di domani. L'origine immigrata e il luogo di nascita sembrano condizionare pesantemente la scelta di indirizzo di scuola superiore (Grafico 3.8).

Mentre per gli studenti italiani prosegue una tendenza alla licealizzazione degli studi superiori – sia per il successo di iscrizioni del liceo scientifico, sia per la trasformazione degli istituti magistrali in licei delle scienze umane – gli studenti stranieri manifestano una maggior preferenza relativa per gli istituti tecnici e per i professionali. È interessante notare che,

almeno per quanto riguarda la coorte iscrittasi all'anno scolastico 2012-13, il fatto di essere nati in Italia aumenta, ma di poco, la probabilità degli stranieri di iscriversi a un liceo, e si riflette soprattutto in una maggiore propensione per gli istituti tecnici. Gli stranieri nati all'estero manifestano invece una netta preferenza per l'istituto professionale: il 40% di loro lo frequenta, contro un 19% degli italiani e un 30% degli stranieri nati in Italia.

Grafico 3.8 - Le scelte scolastiche degli stranieri

(Distribuzione % degli alunni italiani e stranieri nati in Italia e all'estero per indirizzo di scuola secondaria di II grado, a.s. 2012-13)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

Quali sono le cause di tali divari? È probabile che un'analisi più fine, che tenga in conto anche altre caratteristiche degli studenti, quali le condizioni socio-economiche delle famiglie o i territori di residenza, riduca il forte impatto della cittadinanza e del luogo di nascita sulla probabilità di frequentare una determinata scuola superiore che emerge dalle statistiche descrittive qui presentate. In altre parole, la preferenza per indirizzi più professionalizzanti potrebbe dipendere non solo dall'origine immigrata, ma anche dall'appartenenza da parte degli immigrati a strati sociali che tendono comunque a effettuare scelte scolastiche meno ambiziose e meno impegnative sul piano delle risorse da investire¹⁷.

¹⁷ Lo studio di Barban e White (2011) sui dati ITAGEN2 relativo a studenti delle secondarie mostra peraltro che anche tenendo sotto controllo il background familiare (istruzione dei genitori e dimensione familiare) i figli di immigrati mostrano comunque una maggiore propensione a scegliere un percorso professionalizzante. Sul punto si soffermano anche Azzolini e Barone (2013): utilizzando dati delle indagini sulle forze lavoro gli autori esaminano le differenze nella scelta della scuola superiore e nel rischio di abbandono; oltre a confermare quanto in genere emerge da studi simili – rispetto agli italiani, le prime generazioni si distinguono per scelte molto sbilanciate sulla filiera professionale e per maggiori rischi di abbandono, e tali differenze rispetto ai nativi si riducono per i figli dell'immigrazione nati in Italia e si annullano per i figli di coppie miste – lo studio di Azzolini e Barone inizia a mettere a fuoco alcune specificità interessanti, come la grande capacità di recupero dimostrata dalle seconde generazioni di origine asiatica, che riescono a colmare i divari delle loro prime generazioni (rispetto agli studenti italiani) meglio di quanto non facciano le seconde generazioni di origine nord-africana.

Un'altra interpretazione (che non esclude la precedente) rinvia invece proprio alla condizione di immigrati con radici poco profonde in Italia e chiama in causa i progetti migratori delle famiglie straniere: anche in considerazione della crisi economica e del restringimento delle opportunità lavorative in Italia, gli stranieri stanno presumibilmente considerando nelle loro scelte di investimento in capitale umano anche la "portabilità" delle competenze acquisite in contesti diversi da quello italiano. È chiaro che proiettati in scenari di rientro al paese di origine o di re-emigrazione verso altri paesi a sviluppo avanzato i saperi più teorici di alcuni indirizzi liceali appaiono meno interessanti, soprattutto se confrontati alla maggiore concretezza garantita, almeno sulla carta, dai percorsi più pratici di alcuni professionali (si pensi all'alberghiero, ad esempio, che rappresenta una delle scelte più frequenti per i figli dell'immigrazione).

Un'ulteriore ipotesi fa invece riferimento a una sorta di inerzia dei meccanismi di orientamento: i consigli da parte dei docenti di scuola media tendono a seguire uno schema semplicistico, che prescinde totalmente dalla predisposizione dei singoli studenti per i diversi indirizzi di studio; chi ha ottenuto buoni voti è indirizzato ai licei, chi sta tra il 6 e il 7 è orientato verso gli istituti tecnici, chi ha invece già manifestato difficoltà viene invitato a proseguire gli studi nei professionali.

Questo tipo di orientamento si basa su un'idea inizialmente errata di gerarchia degli indirizzi di serie A, B e C. Nel tempo quell'idea ha davvero contribuito a realizzare una forte segmentazione degli indirizzi: indipendentemente dai programmi svolti, una filiera che raccolga gli studenti migliori (o peggiori) è quasi inevitabilmente destinata a qualificarsi e a diventare la scuola migliore (o peggiore). In presenza di tale situazione – non regolata da esplicite disposizioni normative, ma da consuetudini sedimentatesi col tempo – c'è da domandarsi se la sistematica scelta degli indirizzi tecnici e professionali da parte degli studenti stranieri non sia almeno in parte indotta anche dai consigli di orientamento per così dire al ribasso espressi da parte di docenti delle medie, che interpretano in modo un po' meccanicistico – e forse con alcuni pregiudizi – i ritardi accumulati dagli studenti stranieri alla fine del primo ciclo di istruzione.

Che discenda da preferenze più "concrete" delle famiglie straniere, o dalla loro difficoltà ad adottare scelte impegnative lungo un futuro ancora troppo lontano o ancora da sistemi informali di orientamento forse non esenti da forme di pregiudizio, l'attuale distribuzione per indirizzo delle iscrizioni alle superiori dei figli dell'immigrazione lascia intravedere per il prossimo decennio scenari non del tutto soddisfacenti. Sia per quanto riguarda il loro mancato incontro con l'istruzione universitaria – che potrebbe contribuire a rafforzare una preoccupante tendenza alla disaffezione evidente anche per i giovani italiani, come dimostra il recente calo delle immatricolazioni – sia sul versante del loro inserimento nel mondo del lavoro e delle professioni.

3.9 RITARDI ANCHE NEGLI APPRENDIMENTI?

Abbiamo sinora discusso di integrazione scolastica dei figli degli immigrati utilizzando un approccio descrittivo basato su tassi di partecipazione, regolarità e ritardi nel corso di studi, quote di iscritti ai diversi indirizzi di scuola superiore. Questo approccio, che in buona sostanza si limita a rilevare la semplice presenza dei figli dell'immigrazione sui banchi di scuola, è coerente con il modo tradizionale di guardare alla scuola che ha caratterizzato la politica scolastica durante tutto il Ventesimo secolo.

A questo tipo di sguardo, che postula la centralità, anche statistica, della scolarizzazione e dei livelli di istruzione, va affiancandosi da alcuni anni, non senza grossi problemi di accettazione e di misurazione, un diverso approccio che si concentra su quanto i ragazzi effettivamente apprendono a scuola. L'enfasi si sposta dunque sull'effettiva qualità degli apprendimenti e delle competenze a essi associate. Questo cambiamento di prospettiva nel modo di guardare ai sistemi scolastici e della formazione superiore trova fondamento in importanti risultati recentemente conseguiti dalla ricerca scientifica sull'*education*. Ad esempio, partendo da alcuni dubbi sul ruolo effettivamente svolto dall'istruzione e dal capitale umano nei processi di sviluppo economico, Hanushek e Woessmann (2008) sono riusciti a dimostrare che il reddito degli individui e il tasso di crescita delle economie sono più strettamente correlati ai livelli degli apprendimenti raggiunti (*cognitive skills*) che non ai livelli di scolarizzazione e al numero di anni di istruzione formale (*school enrollment, attainment*). In altre parole, per decenni non si è capito (anche per le difficoltà di misurazione) che è soprattutto la qualità dell'istruzione – e non semplicemente la sua quantità, anche se in molti casi le due dimensioni vanno a braccetto – che fa la differenza a livello individuale e collettivo.

A seguito di tale rivoluzione copernicana, diffusasi anche grazie alla disponibilità di quei giacimenti di metodologia e di evidenza empirica che sono le indagini internazionali PISA dell'OCSE, da qualche anno anche l'Italia si è dotata di un sistema nazionale di rilevazione degli apprendimenti degli studenti, affidato all'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione). L'INVALSI ha previsto fino al 2013 prove standardizzate universali in seconda e quinta elementare, prima e terza media e seconda e quinta superiore (queste ultime solo in forma sperimentale). Dal 2014, anche per esigenze di risparmio, si è deciso di fondere insieme le due prove inizialmente poste al termine delle elementari e all'inizio delle medie. Al momento le prove INVALSI riguardano italiano (comprensione di testi narrativi e domande di grammatica) e matematica (numeri, spazio e figure, dati e previsioni, relazioni e funzioni).

Con riferimento all'integrazione scolastica dei figli degli immigrati, quali indicazioni emergono dalle nitide fotografie scattate dall'INVALSI al sistema scolastico italiano? Un primo dato, forse il più evidente e per certi versi anche più inquietante, non riguarda esclusivamente gli studenti stranieri: a dispetto di un'organizzazione scolastica ancora fortemente centralizzata – con programmi, orari, procedure di reclutamento e carriere degli insegnanti, dotazioni tecnologiche e metodologie didattiche pressoché uniformi su tutto il territorio – la qualità degli apprendimenti diminuisce in maniera sensibile a mano a mano che ci si sposta da Nord a Sud.

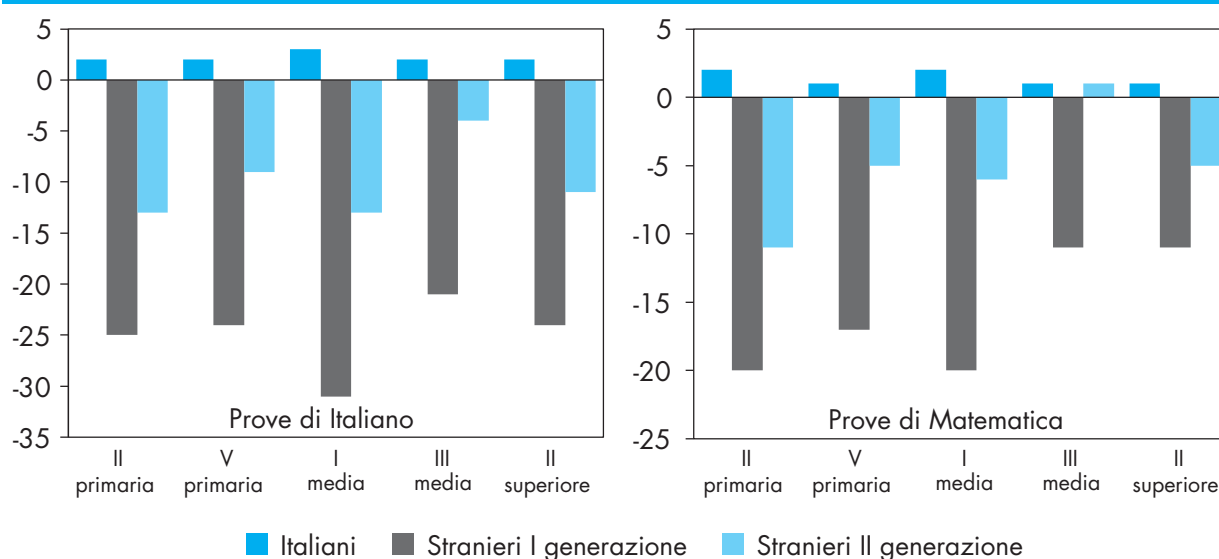
Si tratta di una nuova riproposizione – nuova in quanto riferita a una dimensione sino a ieri rimasta inesplorata, quella della qualità degli apprendimenti – della cronica questione meridionale. Ora, la distribuzione sul territorio italiano della popolazione immigrata fa sì che gli studenti stranieri siano maggiormente presenti nelle scuole settentrionali, che assicurano il raggiungimento di livelli più elevati di apprendimento, e più rari nelle scuole meridionali, dove gli apprendimenti risultano più scarsi. Scegliendo per il proprio insediamento i territori economicamente più dinamici, ossia che offrivano loro le migliori prospettive occupazionali, gli immigrati hanno anche scelto per i propri figli – non sappiamo quanto consapevolmente – le scuole migliori. Lo stesso ragionamento può essere ripetuto con riferimento alla qualità degli asili nido o dell'assistenza ospedaliera.

Ciò detto, di seguito proveremo a verificare se il ritardo scolastico dei figli degli immigrati, come abbiamo visto decisamente rilevante sotto il profilo della frequenza, lo è anche sul piano dei risultati in termini di apprendimento. Prima di considerare i risultati delle prove 2013, occorre ricordare che per l'INVALSI sono "stranieri" gli alunni nati all'estero da genitori stranieri (definiti I generazione) e gli alunni nati in Italia da genitori entrambi stranieri (II generazione). Tutti gli alunni d'origine immigrata sono tenuti a partecipare alle prove INVALSI, anche se sono stati inseriti nella scuola italiana nel corso dell'anno scolastico.

Tenendo presente che il punteggio medio a tutte le prove è per definizione collocato a quota 200 e che la deviazione standard è pari a 40, possiamo considerare i risultati ottenuti in cinque diversi momenti della carriera scolastica, tanto in italiano quanto in matematica, dai ragazzi italiani e dai ragazzi stranieri di I e II generazione, secondo la definizione adottata dall'INVALSI (Grafico 3.9).

Grafico 3.9 - *Lost in translation?*

(Scarti dalla media dei risultati ottenuti dagli alunni italiani e stranieri di I e II generazione alle prove INVALSI di italiano e matematica, 2013)



Tutti gli scarti degli stranieri di I e II generazione sono statisticamente significativi (al 95%) tranne quello delle II generazioni alla prova di Matematica di terza media.

Fonte: elaborazioni su dati INVALSI.

I risultati delle prove INVALSI del 2013 (quelli degli anni precedenti sono sostanzialmente allineati), suggeriscono (almeno) tre considerazioni.

Anzitutto, con riferimento agli alunni stranieri, nelle dieci diverse prove esaminate i risultati delle seconde generazioni sono sistematicamente migliori di quelli delle prime generazioni (o delle generazioni 1,5, come verrebbero definite nella letteratura nordamericana), ma rimangono ancora piuttosto lontani da quelli ottenuti dai ragazzi italiani. È presumibile che se il confronto tra italiani e stranieri fosse operato a parità di condizioni sociali ed economiche¹⁸ i divari si ridurrebbero, pur continuando a essere consistenti, a testimonianza dell'esistenza di un vero e proprio gap specifico legato all'origine immigrata.

In secondo luogo, pur senza seguire un andamento regolare, la distanza che separa i risultati degli stranieri da quelli degli italiani tende comunque a non aumentare man mano che avanza l'età: i dati INVALSI rivelano dunque la presenza di un percorso cumulativo virtuoso che non genera ulteriori differenze nei livelli di apprendimento, ma anzi sembra attenuarle. Peraltro, va ricordato che a differenza delle prove PISA dell'OCSE, somministrate solo a quindicenni indipendentemente dalla classe effettivamente frequentata, alle prove INVALSI partecipano gli studenti che frequentano determinate classi (ad esempio: terza media o seconda superiore) indipendentemente dalla loro età effettiva, che sappiamo essere per molti stranieri diversa da quella canonica. Dunque la modesta tendenza all'attenuazione dei divari nel corso della carriera scolastica si realizza al costo di quel sistematico rallentamento degli stranieri nella scuola italiana che abbiamo discusso in un precedente paragrafo.

Infine, i divari che si producono alle prove di italiano risultano sempre maggiori di quelli registrati alle prove di matematica: i figli degli immigrati manifestano dunque maggiori difficoltà (relative) nella comprensione dei testi scritti e minori difficoltà (relative) in presenza delle formalizzazioni e dei simboli dell'aritmetica o della geometria.

Alla luce di questi risultati, piuttosto consonanti rispetto alle evidenze della ricerca internazionale¹⁹, ci pare necessaria una rinnovata attenzione da parte della scuola agli specifici bisogni educativi dei ragazzi di origine straniera e alla loro evoluzione nel tempo. Nel paragrafo conclusivo proveremo a formulare alcuni suggerimenti per politiche, non necessariamente solo scolastiche, più sensibili all'integrazione dei figli degli immigrati.

3.10 QUALI POLITICHE?

Da quanto abbiamo potuto constatare grazie alle diverse informazioni raccolte, l'integrazione scolastica dei figli degli immigrati sta procedendo – come sempre avviene per i fenomeni complessi – tra luci e ombre. Alla parte positiva del bilancio va senz'altro ascritta

¹⁸. Tale affermazione si basa su elaborazioni realizzate a partire dai risultati delle prove INVALSI del 2011 e illustrate in Molina (2012).

¹⁹. Si veda OCSE (2012b).

la capacità della scuola italiana di dimostrarsi realmente aperta e inclusiva. La pacifica irruzione da parte di centinaia di migliaia di ragazzi e ragazze di origine immigrata nelle aule scolastiche non ha trovato veri e propri ostacoli di natura giuridica, né eccessive retrosie di matrice culturale, ma anzi ha provocato una vera e propria mobilitazione da parte di migliaia di docenti che si sono impegnati ad accogliere e a includere, confrontandosi quotidianamente con compiti per loro inediti e per i quali non erano stati preparati.

Ha forse contribuito a questo risultato il fatto che la scuola italiana avesse da tempo sperimentato, e con successo, l'apertura nei confronti di un altro tipo di diversità: come è noto, sin dagli anni Settanta l'Italia rappresenta un modello sulla scena internazionale per l'integrazione degli alunni con disabilità, sempre inseriti nelle classi normali, e non confinati – come avviene in altri sistemi scolastici – nelle classi o nelle scuole speciali²⁰.

Occorre anche riconoscere che la scuola italiana si era ritrovata all'inizio del Ventunesimo secolo un po' sovradimensionata (per dimensioni del corpo docente e del patrimonio edilizio) rispetto a una domanda interna di istruzione che nel frattempo si stava contraendo, ed è dunque stato meno arduo "far spazio" ai nuovi arrivati. Comunque sia, il mondo della scuola è riuscito ad adattarsi positivamente alla nuova sfida posta dall'immigrazione.

Se tuttavia si mettono meglio a fuoco le modalità di integrazione scolastica dei figli degli immigrati, emergono alcuni grossi nodi problematici. Ne segnaliamo due. In primo luogo, la carriera scolastica di uno studente straniero tende a essere sfasata – ossia in ritardo – di uno o più anni rispetto a quella canonica prevista per uno studente italiano. In buona misura, questo ritardo riguarda gli stranieri nati all'estero e inizia a maturare al momento dell'inserimento nel sistema scolastico italiano. Per evitare di "partire con il piede sbagliato", almeno nelle grandi città dove i numeri lo consentirebbero, andrebbe sperimentata la soluzione temporanea delle "classi di inserimento", in particolare per gli arrivi ad anno scolastico già abbondantemente iniziato, e comunque per periodi brevi (al massimo sei mesi). Si tratta di un meccanismo che in Italia piace pochissimo, sebbene diffuso in altri paesi europei²¹, sia perché non in linea con la filosofia inclusiva che caratterizza l'approccio pedagogico da noi prevalente sia perché ha avuto la sfortuna di avere tra i suoi fautori i partiti desiderosi di intercettare il voto xenofobo (la proposta delle cosiddette "classi ponte" della Lega Nord). Risultato: ogni volta che si cerca di ragionare su come realizzare un migliore inserimento scolastico dei figli degli immigrati insorge la reazione sdegnata di coloro che Giovanna Zincone ha definito "altruisti irrazionali"²², forse più pronti a difendere principi condivisibili che non a ricercare soluzioni adeguate alle reali difficoltà.

²⁰ Si veda il rapporto *Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte*, realizzato da Associazione Treelle, Caritas Italiana e Fondazione Agnelli (2011), che dedica un approfondimento alla fortissima crescita nel numero di allievi stranieri con disabilità.

²¹ Ad esempio, la Francia si è da tempo dotata di *classes d'initiation* o *CLIN* (alle elementari) e di *classes d'accueil* o *CLA* (alle medie e superiori). L'esperienza francese segnala quanto siano importanti, proprio durante la *full immersion* nella classe di inserimento, le occasioni di incontro e di interazione, anche di carattere ludico, con i coetanei francesi.

²² Si veda il suo articolo *Immigrati, un egoismo razionale*, pubblicato su La Stampa del 25 novembre 2013.

Un secondo aspetto sul quale occorre intervenire riguarda i divari negli apprendimenti, in particolare per quanto concerne la lingua italiana. A lungo la scuola italiana ha osservato la crescente presenza degli allievi di origine straniera in una prospettiva prevalentemente emergenziale, quasi che ogni istituto fosse una “scuola di Lampedusa”. Questa prospettiva ha nascosto l'emergenza di fattori di criticità che riguardano i moltissimi studenti di origine straniera relativamente ben inseriti nelle classi, magari nati in Italia, i cui risultati di apprendimento, tuttavia, appaiono ancora distanti dalla media dei loro compagni. Il più importante di questi fattori consiste nella difficoltà che i giovani di origine immigrata incontrano a padroneggiare le complessità specifiche della *lingua italiana scritta*, la cui comprensione è invece indispensabile ad affrontare con successo la lettura e lo studio dei libri di testo delle diverse materie degli ultimi anni delle medie e delle superiori.

Dunque non l'italiano per comunicare con compagni, amici o professori, ma quello “per studiare”. Come dimostra la ricerca linguistica, quest'ultimo può sovente risultare piuttosto ostico anche per colpa dei libri di testo adottati dalle scuole. Se la lingua dello studio presenta livelli di complessità eccessivi, diventa un ostacolo insormontabile all'acquisizione di conoscenze e al raggiungimento di risultati scolastici che per motivazione, impegno e talento personale sarebbero alla portata del ragazzo o della ragazza di origine straniera. Un limite spesso trascurato, perché non sempre facile da diagnosticare da parte degli insegnanti e degli stessi allievi.

Dunque una maggiore attenzione dei collegi dei docenti al rafforzamento della comprensione e dell'uso dell'*italiano scritto*, da conseguire anche attraverso corsi pomeridiani intensivi tenuti da insegnanti specializzati nel cosiddetto italiano L2²³, sarebbe oltremodo benvenuta perché renderebbe più agevole l'uso da parte dei figli degli immigrati del più importante strumento di studio a loro disposizione, in prospettiva indispensabile per una più soddisfacente integrazione scolastica e lavorativa.

Infine una considerazione di ordine più generale. Nonostante alcuni parziali allentamenti²⁴, le norme per l'acquisto della cittadinanza italiana da parte dei figli degli immigrati continuano a essere oltremodo severe. Non è questa la sede per entrare nei dettagli. Siamo però convinti che sia nell'interesse dell'Italia offrire ai figli degli immigrati le stesse opportunità di istruzione scolastica e universitaria attualmente disponibili per i giovani di cittadinanza italiana, che potranno ovviamente essere colte in funzione delle aspirazioni e delle capacità di ognuno indipendentemente dall'origine. Alla luce delle attuali tendenze economiche e demografiche non possiamo più permetterci il lusso di perdere talenti ed energie, e i dati che abbiamo illustrato sulle scelte delle scuole superiori da parte degli studenti stranieri non sono, da questo punto di vista, confortanti.

²³ È quanto si propone su scala locale il progetto *Italiano per studiare* realizzato nelle scuole medie dell'area metropolitana torinese e ormai giunto alla sua quarta edizione. Maggiori informazioni sul sito della Fondazione Agnelli www.fga.it.

²⁴ Ci riferiamo all'articolo 33 (*Semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia*) del «Decreto del fare» del Governo Letta (D.L. 69/2013). Al primo comma si afferma che lo straniero nato in Italia non deve essere penalizzato nel suo percorso di accesso alla cittadinanza italiana a causa di pregressi inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione; egli può dunque dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione (ad esempio, pagelle scolastiche o certificati di vaccinazione). Il secondo comma obbliga invece gli Ufficiali dello Stato Civile a informare l'interessato, al compimento del suo diciottesimo anno di età, della sua facoltà di esercitare il diritto previsto dalla L. 91/1992. Viene infine rimossa la scadenza di tale diritto al compimento del diciannovesimo anno di età.

Ora, poiché la propensione a investire, anche in istruzione, dipende dalla chiarezza sugli orizzonti futuri, è quanto mai opportuno rimuovere ogni inutile incertezza o ingiustificata difficoltà burocratica nei percorsi di acquisizione della cittadinanza italiana, in particolare per gli stranieri nati in Italia che desiderano scommettere sul nostro paese. Rendere meno vago il loro futuro, dando loro quella fiducia che fino a oggi è stata loro negata da un codice della cittadinanza anacronisticamente difensivo, ci pare un modo sensato per aiutarli a investire nella propria istruzione²⁵. I numeri delle seconde generazioni che abbiamo presentato in queste pagine ci avvertono che la qualità del capitale umano a disposizione dell'Italia nei prossimi decenni molto dipenderà dagli esiti di quell'investimento.

²⁵ Il lettore potrà verificare la consonanza di tali considerazioni rispetto a due dei punti (il settimo e l'ottavo) evocati da Massimo Livi Bacci in questo volume per un auspicabile ridisegno della politica migratoria italiana.

4. LA RESISTENZA AL CAMBIAMENTO DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA

Daniele Checchi

Il sistema universitario italiano appare carente sia per i risultati della didattica sia per quelli della ricerca. Nonostante sia stato investito nell'ultimo decennio da importanti riforme, intese ad aumentare la quota di giovani laureati e a migliorare la qualità della ricerca, i risultati sono stati finora deludenti.

In relazione al primo obiettivo, se da un lato è vero che le immatricolazioni universitarie sono cresciute in rapporto alla popolazione di riferimento, altrettanto non si può dire dei laureati magistrali, che numericamente sembrano corrispondere agli studenti del vecchio ordinamento che si laureavano vent'anni fa. Sorge quindi la domanda sulle cause di questa situazione, specialmente dal momento che il rendimento della laurea sul mercato del lavoro non si è ridotto, come si era temuto nei primi anni immediatamente successivi alla riforma del 3+2. La risposta che qui si avanza è che il sistema universitario soffra di un falso mito della "apertura degli accessi", secondo il quale è sufficiente che le tasse universitarie siano relativamente basse per rendere l'università accessibile a tutti. Di fatto, invece, le università non sono state capaci di affrontare la domanda che proveniva dai ceti sociali più bassi, rafforzando quelle competenze che la formazione secondaria non liceale non è in grado di fornire.

In relazione al secondo obiettivo, la ricerca accademica italiana (per come essa sia misurabile con l'uso di banche dati bibliometriche costruite su riviste internazionali) si è gradualmente aperta al confronto internazionale, a partire dalle aree scientifiche e mediche, senza che però questo abbia rappresentato un cambio di regime. Il passaggio dalla modalità di reclutamento di professori e ricercatori attraverso concorsi nazionali a quella mediante concorsi locali (ora ritornati a essere giudizi d'idoneità nazionali con concorsi locali) non ha inciso sugli incentivi alla produzione scientifica.

Le riforme non hanno avuto gli effetti sperati a causa della scarsa efficacia degli incentivi offerti, sia nella attrattività, nel mantenimento e nella qualità della preparazione degli studenti sia in analoghe procedure riferite al personale docente.

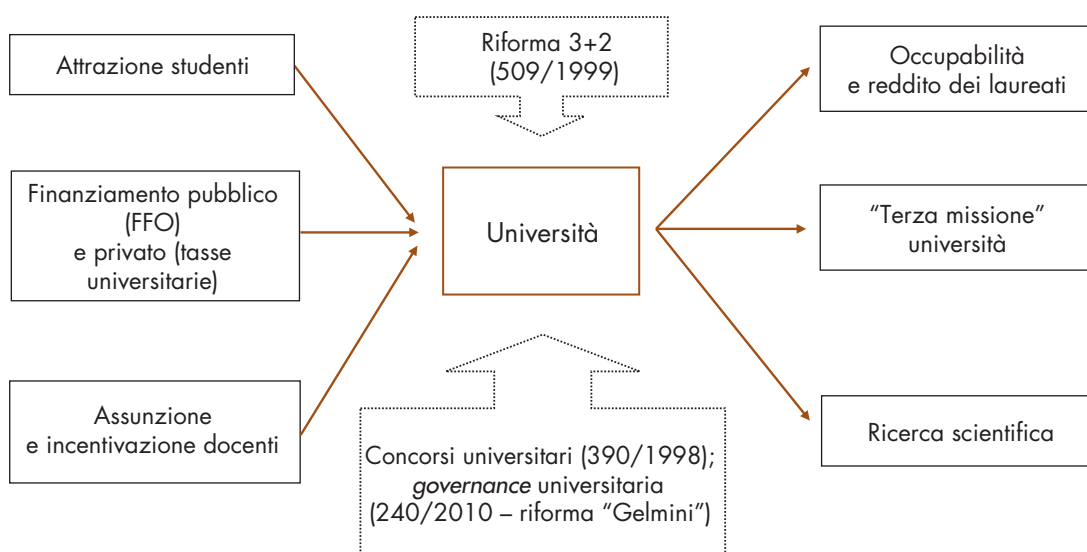
Daniele Checchi (Università di Milano).

Si ringraziano Giuseppe Bertola, Gianni De Fraia e Stefano Verzillo, con cui molti dei contenuti qui riportati sono stati ripetutamente discussi, e Roberto Moscati e Marina Brambilla per i commenti su una versione precedente di questo capitolo.

4.1 INTRODUZIONE

Ogni sistema universitario può essere analizzato con uno schema input-output (Grafico 4.1). Il sistema attrae e utilizza risorse umane (studenti e docenti) e finanziarie (di natura sia pubblica sia privata), per “produrre” cittadini e lavoratori qualificati (laureati), ricerca scientifica e innovazioni tecnologiche potenzialmente utili per il sistema produttivo. Tale schema è ovviamente applicabile anche al sistema universitario italiano (nonostante l’autonomia dei singoli atenei) ed è utile per dar conto della sua evoluzione negli ultimi venti anni. Periodo in cui esso è stato oggetto di due significative riforme strutturali: la prima, nota con vari appellativi (“*Bologna process*”, “*Berlinguer-Zecchino*”, “*3+2*”), ha riguardato principalmente la riorganizzazione della didattica¹; la seconda (normalmente indicata come “*riforma Gelmini*”) ha invece modificato la *governance* interna². Qui si mettono in relazione tali cambiamenti introdotti dal legislatore con i cambiamenti intervenuti sulle diverse dimensioni di input e output, domandandosi se e in che misura il sistema sia modificabile attraverso provvedimenti assunti centralmente, e in particolare se lo sia stato nel periodo in considerazione.

**Grafico 4.1 - Uno schema semplice
(Rappresentazione del sistema universitario)**



In chiave di comparazione internazionale il sistema universitario italiano è afflitto da un tasso di popolazione laureata inferiore a quello di altri paesi europei analoghi, quali Francia, Germania e persino Spagna (Tabella 4.1). Questo è tipicamente fatto risalire alla scola-

¹. Ci si riferisce al D.L. 509/1999, successivamente modificato con il D.L. 270/2004. Tale decreto nasce sulla scia dell’iniziativa intrapresa da alcuni ministri dell’istruzione europei (dichiarazione della Sorbona 25/05/1998, seguita dalla dichiarazione di Bologna 19/06/1999).

². Ci si riferisce alla L. 240/2010 e ai successivi decreti attuativi. Tale riforma ha nuovamente modificato il sistema di reclutamento dei professori universitari, che era già stato significativamente modificato un decennio prima col passaggio dal sistema dei concorsi nazionali a quello dei concorsi locali (DPR. 390/1998).

rizzazione tardiva del Paese, nonostante i rendimenti privati e pubblici segnalino la convenienza dell'investimento in istruzione (Tabella A1 in Appendice)³. Tuttavia l'analisi per livello di competenze possedute suggerisce che a un basso livello di quantità di istruzione si associ anche un suo inferiore livello di qualità⁴.

**Tabella 4.1 - Italia: ancora in pochi ottengono una laurea
(Popolazione 25-30 anni per massimo titolo di studio conseguito,
quote %, 2011)**

	Secondaria inferiore	Secondaria superiore	Terziario non universitario	Terziario di I e II livello
Francia	5,95	43,79	0,59	46,58
Germania	5,81	43,52	13,97	35,69
Italia	18,70	51,05	2,92	25,73
Regno Unito	8,42	46,21	0,12	45,25
Spagna	26,08	25,15	1,21	40,36
Media UE	11,90	45,29	3,88	35,69

Fonte: elaborazioni su dati EUSILC.

Le risorse investite in istruzione terziaria in Italia sono inferiori a quelle dei paesi concorrenti (Tabella 4.2), il che fa temere che il Paese si sia assestato su un equilibrio di basso profilo: poche risorse investite, basse aspettative, scarsi risultati, mancanza di proteste.

**Tabella 4.2 - Stati Uniti e Regno Unito in testa per l'investimento nell'università
(Spesa annuale per studente per istruzione terziaria, in dollari PPA, 2010)**

	Istruzione terziaria (esclusa spesa in R&S)	Istruzione terziaria (inclusa spesa in R&S)
Francia	10.309	15.067
Germania	9.594	15.711
Italia	6.266	9.580
Regno Unito	10.546	15.862
Spagna	9.494	13.373
Stati Uniti	22.744	25.576
Media OCSE	9.274	13.528
Media UE-21	8.334	12.856

Per la Germania 2009.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE (2013a).

³ Nella tabella A.1 in Appendice (tratta da OCSE, 2013a) si ricostruiscono con il metodo indiretto il rendimento monetario del conseguire una laurea, mettendo in luce come l'Italia sia un paese per il quale l'arco della vita lavorativa rende conveniente questa scelta più che in altri paesi.

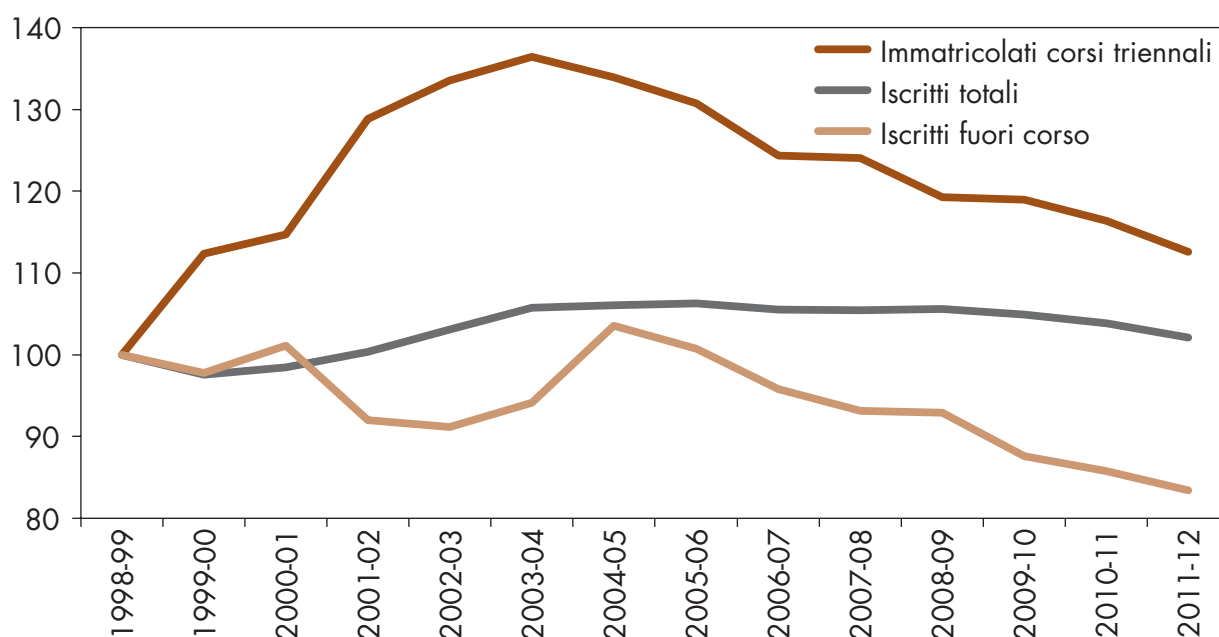
⁴ Si veda il capitolo di Michele Pellizzari in questo volume sui risultati dell'indagine PIACC in riferimento ai laureati, dove si evidenzia che il valore mediano dei laureati italiani si colloca ben al di sotto della corrispondente mediana OCSE. Questo è tanto più preoccupante quanto più la fase di selezione elitaria del sistema italiano è durata più a lungo che in altri paesi.

In questo contesto è difficile pensare alla creazione di incentivi corretti, che siano in grado di spingere i migliori (siano essi studenti o docenti/ricercatori) a dare il meglio di sé per il conseguimento di obiettivi elevati. Purtroppo è proprio questo il contesto in cui si muove l'università italiana.

4.2 ACCESSI UNIVERSITARI DEGLI STUDENTI

Il numero degli iscritti all'università mostra una sostanziale costanza nell'ultimo decennio, anche se questo dato nasconde importanti mutamenti di composizione (Grafico 4.2). Nell'ultimo anno per cui i dati sono disponibili (anno accademico 2011-12) a fronte di 1.751.192 studenti iscritti a corsi universitari, si riscontravano 1.068.750 iscritti a corsi di laurea triennali (di cui 232.564 immatricolati, cioè persone iscritte per la prima volta), 277.781 iscritti a corsi di laurea magistrale e 321.508 iscritti a corsi di laurea a ciclo unico, in area medica o giuridica (di cui 46.302 immatricolati)⁵.

Grafico 4.2 - Stabile il numero di iscritti all'università
(Ingressi nell'università italiana, 1998-99=100)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

⁵ Lo stato dell'informazione statistica sull'università italiana è molto povero, specialmente da quando ha cessato l'attività il CNVSU (Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema) con il suo XI Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario (gennaio 2011). Le informazioni riportate nel testo sono tratte dal sito dinamico del MIUR, che tuttavia si ferma all'anno accademico 2011-12, ed è mal funzionante in diverse annate. Informazioni non allineate vengono prodotte da Cineca per conto di MIUR a partire dall'anagrafe studenti universitari. Non riesce a fare meglio l'ISTAT, nel suo Annuario Statistico Italiano (2013), da cui sono tratte alcune informazioni riportate nel testo (e comunque riferite sempre al 2011-12). Si attende l'imminente rapporto ANVUR sull'università italiana, auspicandone una maggior continuità per il futuro.

Se si confronta il numero degli immatricolati con quello degli iscritti ci si rende immediatamente conto di uno dei problemi che da sempre affligge il funzionamento del sistema universitario italiano, ossia quello della durata effettiva dei corsi al di là della durata progettata (Tabella 4.3): un terzo degli studenti (581.702) è fuori corso, ossia iscritto da almeno tre anni (due nel caso dei corsi magistrali e 5/6 nel caso dei corsi a ciclo unico). Si tratta di una quota in calo (è passata dal 40% all'attuale 33%), ma che continua a rappresentare una rilevante inefficienza. Il fenomeno dell'alto numero di studenti fuori corso può riflettere un *errore di progettazione/organizzazione della didattica* (i corsi prevedono contenuti in eccesso rispetto alla capacità di apprendimento degli studenti o sono impartiti in modo inefficace) oppure una *debolezza della preparazione accademica* degli studenti (i quali provengono da scuole secondarie che forniscono una preparazione inadeguata al percorso universitario). La realtà è probabilmente il risultato di entrambi i fattori.

Da un lato, infatti, la riforma del 3+2 ha suscitato grandi aspettative nella popolazione italiana, come evidenziato dalla crescita delle immatricolazioni negli anni di avvio della riforma. Dal 2000 in avanti, la quota degli immatricolati sui maturati dell'anno scolastico precedente⁶

**Tabella 4.3 - Diminuiscono lentamente i fuori corso
(Iscritti e immatricolati)**

	Iscritti totali	Iscritti fuori corso	Iscritti già in possesso di laurea triennale	Immatricolati totali	Immatricolati con maturità scientifica o classica
1998-99	1.715.827	697.641		247.789	125.370
1999-00	1.673.960	681.864		278.379	127.142
2000-01	1.688.804	705.595		284.142	134.830
2001-02	1.722.457	641.732		319.264	144.667
2002-03	1.768.295	635.757		330.802	145.211
2003-04	1.814.048	656.662		338.036	144.341
2004-05	1.820.221	722.487	130.050	331.893	137.404
2005-06	1.823.748	702.690	158.036	323.930	135.079
2006-07	1.810.101	668.121	217.152	308.185	136.218
2007-08	1.809.192	649.563	261.278	307.426	141.415
2008-09	1.812.261	648.194	286.727	295.518	148.958
2009-10	1.799.542	610.873	262.450	294.724	151.504
2010-11	1.781.786	598.512	249.908	288.286	154.359
2011-12	1.751.192	581.702	277.963	278.866	151.989

Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

⁶ In assenza della messa a regime dell'anagrafe degli studenti della scuola secondaria e del suo collegamento con l'anagrafe degli studenti universitari è impossibile fornire una risposta corretta alla domanda su quanti studenti italiani procedano dall'istruzione secondaria a quella terziaria. Tuttavia si ricorre convenzionalmente al rapporto tra immatricolati (ai corsi triennali o a ciclo unico) e diplomati dell'anno precedente come misura del tasso di prosecuzione negli studi, anche se questa rappresenta una sovrastima in quanto tra gli immatricolati compaiono studenti che hanno completato la scuola secondaria in anni precedenti.

raggiunse il picco nel 2002-03, toccando il 74,5%, per riscendere di quasi quindici punti percentuali negli anni successivi (giungendo al 59,6% nel 2011-12)⁷.

La riforma del 3+2 ha rappresentato quindi una sorta di “bolla” nelle dinamiche di lungo periodo dell’accesso all’istruzione terziaria del Paese⁸. Ne sono state responsabili sia le sacche di iscritti fuori corso, che hanno trovato una via d’uscita più compatibile con le proprie dinamiche lavorative e talvolta esistenziali, sia l’abuso di norme intese a riconoscere le competenze lavorative conseguite nel mondo del lavoro. Basti ricordare gli accordi di alcuni atenei con interi comparti della pubblica amministrazione che hanno favorito comportamenti opportunistici da parte di chi è riuscito, con pochi esami, a ottenere una laurea con l’unico obiettivo di avere un miglior inquadramento contrattuale e quindi di incrementare il proprio stipendio.

Ma al di là di queste deviazioni temporanee, il sistema universitario italiano è ormai divenuto un sistema formativo di massa⁹. Questa conclusione è basata su semplici analisi condotte sui dati dell’indagine svolta ogni tre anni dall’ISTAT sui *Percorsi di studio e di lavoro dei diplomati* a tre anni dalla conclusione degli studi secondari.

Le stime su campioni rappresentativi di studenti che hanno ottenuto la maturità in anni diversi mostrano, infatti, una crescita dei tassi di iscrizione di circa 10 punti percentuali negli anni immediatamente successivi all’introduzione della riforma, cui ha fatto seguito sulla fine del periodo un ritorno a valori tendenziali (Tabella A2 in Appendice). La crescita della probabilità di iscrizione nei primi anni è un effetto genuino della riforma, in quanto questi dati si riferiscono alla coorte di studenti usciti in un anno specifico dalla scuola secondaria (e ignorano quindi iscrizioni tardive, seconde lauree o riconoscimenti di attività lavorative pregresse). Il modello statistico sottostante, attraverso una sostanziale stabilità dei coefficienti, suggerisce che questo aumento di iscrizioni non dipende da una riduzione della selettività scolastica (i coefficienti sui voti conseguiti e sulle bocciature rimangono costanti) quanto piuttosto a un diverso orientamento delle scelte scolastiche (aumenta la probabilità di iscrizione degli studenti che provengono dai licei e dagli istituti tecnici).

Si è quindi arrestato un ciclo peggiorativo nella quota di diplomati che si iscrivono all’università (Grafico 4.3)¹⁰. Gli atenei italiani dimostrano una aumentata capacità di assorbimento all’ingresso di circa due giovani maturi su tre, riuscendo nel contempo, anche se solo temporaneamente, a contenere i tassi di abbandono (e di ritardo¹¹) che affliggono le carriere

⁷ Un indicatore alternativo considera il rapporto tra immatricolati e diciannovenni, per favorire il confronto internazionale tra sistemi formativi differenti: in questo caso nel 2010 l’Italia raggiunge un 30,8%, che si confronta con un 25,0% del Regno Unito, un 17,8% della Francia e un 10,3% della Germania (in quest’ultimo caso escludendo la formazione terziaria non accademica). Si veda MIUR (2013).

⁸ Si veda Fondazione Giovanni Agnelli (2012).

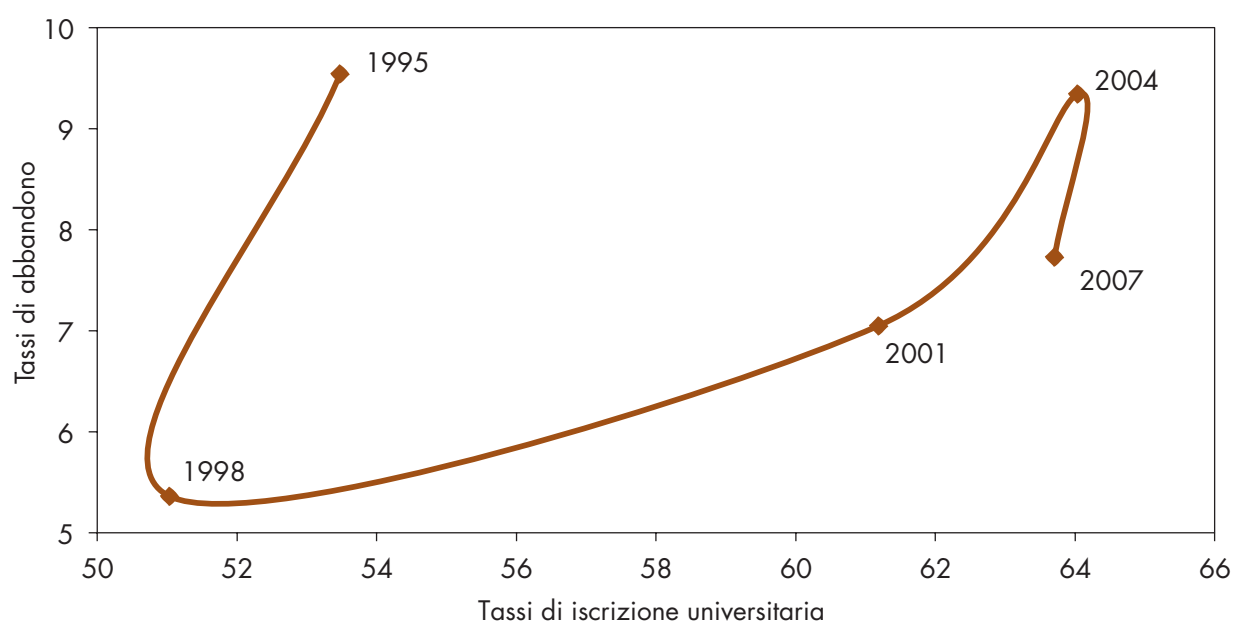
⁹ Questa opinione non è uniformemente condivisa tra i ricercatori che lavorano su queste tematiche. Si veda per esempio Barone (2012) e il dibattito che ne è seguito (nel n. 1/2013 della stessa rivista). Si vedano anche Argentin e Triventi (2010) e Cappellari e Lucifora (2009).

¹⁰ Si veda al riguardo Bertola e Checchi (2011).

¹¹ Presumibilmente di ritardo, anche se le indagini di Almalaurea segnalano un accorciamento dei ritardi nel percorso triennale. Ciò è anche coerente con la riduzione della quota di iscritti fuoricorso (Tabella A2 in Appendice).

studentesche. L'onda anomala di iscrizioni verificatasi una decina di anni fa non è stata quindi completamente annullata, come suggerisce invece la quota di immatricolazioni sui maturi che non tiene in considerazione l'età di immatricolazione. Anzi ha segnalato che esistono le condizioni per assorbire un numero forse ancora maggiore di iscrizioni. Il problema di fondo è che si tratta di una popolazione studentesca potenziale meno preparata o proveniente da contesti socio economici più svantaggiati¹².

Grafico 4.3 - L'aumento delle iscrizioni non è stato una bolla
(Iscrizioni e abbandoni per coorte di diplomati dalla scuola secondaria)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Studenti che prima della riforma non avrebbero “osato” varcare la soglia dell'università ci hanno provato. Scoprendo però amaramente che non si tratta di impresa facile, tant'è che i tassi di abbandono, come vedremo più avanti, sono tornati ai livelli “fisiologici” del pre-riforma. Le università non hanno colto (o voluto cogliere) il problema posto dalla “impreparazione accademica” dei nuovi entranti, nonostante avessero delle previsioni legislative che le indirizzavano in quella direzione (l'accertamento delle competenze curriculari di base)¹³. In un contesto di iscrizioni crescenti questo è diventato un problema di secondo ordine, a fronte del dover accomodare in aula numeri che crescevano esponenzialmente. L'esito è

¹² Il tema della persistenza intergenerazionale è discusso in un altro capitolo di questo volume, curato da Massimo Baldini, in cui si evidenzia come la scelta di istruzione sia correlata con le origini sociali. Nel caso italiano questo si manifesta principalmente attraverso la scelta dell'indirizzo di scuola secondaria. Infatti, la quota degli iscritti di provenienza liceale era del 50% alla vigilia della riforma (anno accademico 1998-99), è calata al 41% nel momento del picco delle iscrizioni (a.a. 2004-05) ed è risalita al 54% nell'ultimo anno. Si noti inoltre come i coefficienti dell'istruzione genitoriale nelle stime di tabella A2 in Appendice rimangano sostanzialmente costanti nell'arco del decennio, senza accennare ad azzerarsi.

¹³ Si veda Barone (2012) riguardo all'inadeguatezza delle politiche di accoglienza degli iscritti accademicamente “deboli”.

quindi stato un ritorno allo status quo, seppure su un diverso stato stazionario: le sedi e i docenti sono aumentati, l'offerta formativa si è differenziata e (forse) adattata alle esigenze locali.

Esisterebbe quindi una domanda di formazione terziaria inevasa, alla quale il sistema universitario non ha saputo finora dare risposta adeguata. Gli studenti sembrano richiedere di poter conseguire titoli di studio direttamente spendibili nel mercato del lavoro. Lo suggerisce anche l'esperienza dei diplomi universitari introdotti agli inizi degli anni Novanta: si trattava di titoli di studio triennali, senza ulteriore sbocco di tipo accademico (non era cioè prevista la convertibilità della formazione ricevuta ai fini del conseguimento di una laurea). Essi rispondevano a una domanda di formazione meno teorica e più operativa, di cui esistevano già precedenti nel sistema formativo italiano (basta ricordare gli ISEF, i corsi infermieristici, le Accademie d'arte).

La riforma del 3+2 ha assorbito questa domanda incanalandola in percorsi di natura accademica. Inizialmente i corsi triennali erano addirittura progettati in sequenza con i successivi corsi magistrali e solo successivamente sono stati svincolati da questo legame istituzionale. Ma un titolo di studio che nasce come tappa intermedia di un percorso più lungo è per definizione un *non titolo*, in quanto certifica soltanto l'incapacità (o l'impossibilità) dello studente nel proseguire un percorso scolastico. Non stupisce pertanto registrare che il valore di mercato di questi titoli sia andato diminuendo nel corso degli anni¹⁴.

4.3 I LAUREATI

Sul versante dell'attività didattica l'output principale del sistema universitario sono i laureati, attualmente quantificabili in poco meno di 300.000 per anno, di cui la metà (56,4%) sono laureati triennali e i restanti sono laureati magistrali o loro equivalenti¹⁵. A più di dieci anni dalla riforma del 3+2 non è ancora completata la transizione dal vecchio al nuovo ordinamento: nel 2011 ancora il 5% dei laureati conseguiva un titolo il cui ordinamento era stato cancellato almeno dieci anni prima! Nonostante la quota dei laureati fuori corso si sia significativamente ridotta (dall'83% al 55%), quello del ritardo nel percorso universitario rimane la seconda inefficienza che caratterizza il sistema italiano, dopo quella degli abbandoni, alla quale si è accennato nel paragrafo precedente e che verrà approfondita più avanti. Se si tiene conto che nel 2009 il tempo medio di conseguimento di una laurea triennale di primo livello era di 4,85 anni¹⁶ e quello di un laureato magistrale di ordine probabilmente

¹⁴ Si veda De Paoli (2011), dove si utilizzano i dati dell'indagine Excelsior per mostrare come la domanda di titoli triennali non sia decollata a seguito della loro introduzione.

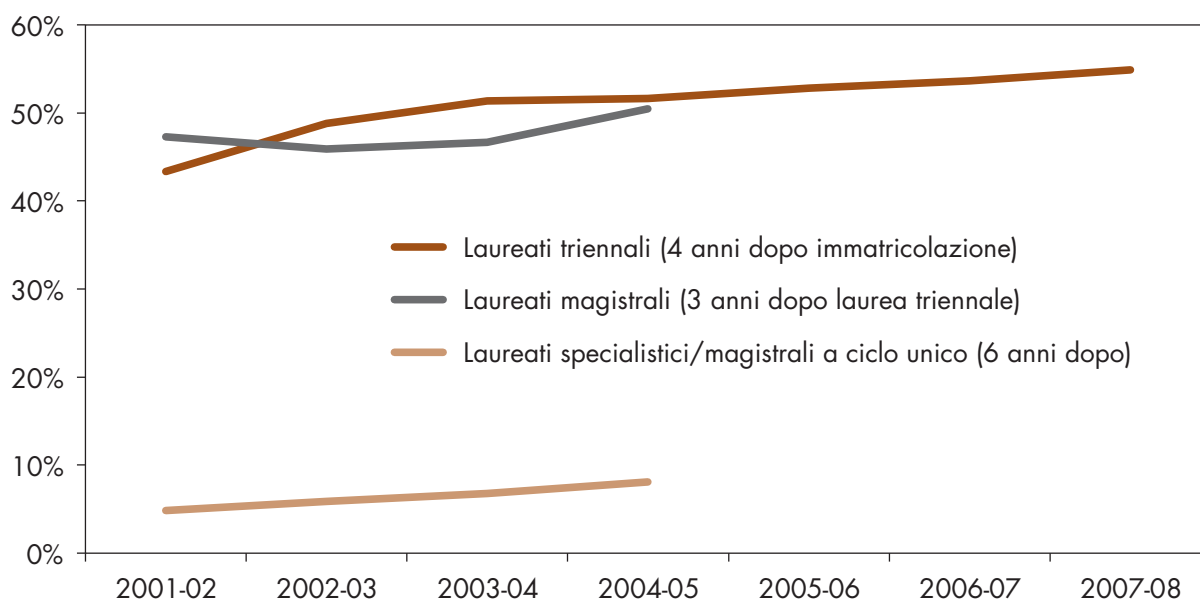
¹⁵ I laureati del vecchio ordinamento sono giuridicamente equiparati ai laureati magistrali, così come tali sono i laureati a ciclo unico in materie giuridiche o mediche.

¹⁶ Si veda MIUR-CNVSU (2011). Tale valore si confronta con la durata media di un corso di studio quadriennale del vecchio ordinamento misurato nel 2000, che era pari a 7,5 anni. In Almalaurea (2013) si riporta un indice di ritardo alla laurea nel 2012 pari a 0,44, che porterebbe la durata media a 4,2 anni per una laurea triennale. Non viene riportato un valore equivalente per i laureati magistrali, che tuttavia nello stesso anno registrano solo un 48% di laureati regolari e un 44% di laureati con ritardo di 1-2 anni (la quota residua registra un ritardo superiore ai 3 anni).

equivalente, è probabile che i laureati entrino nel mercato del lavoro con un bagaglio di conoscenze subito obsoleto. Se la missione della formazione universitaria è quella del potenziamento delle competenze generalistiche, questo può non rappresentare un problema. Ma se la missione include anche competenze tecnico-specialistiche, come è logico attendersi da una laurea magistrale, allora laurearsi molti anni fuori corso è particolarmente grave.

I valori di ritardo medi sono utili per misurare l'efficienza del sistema universitario in termini di conseguimento dei titoli¹⁷. Se consideriamo un tempo medio di 4 anni per il conseguimento di un titolo triennale, possiamo rapportare i laureati triennali dell'anno solare 2011 agli immatricolati dell'anno accademico 2006-07 (e analogamente rapportare i laureati a ciclo unico del 2011 al totale degli immatricolati dell'a.a. 2004-05, non essendo facilmente reperibili i dati degli immatricolati per facoltà di iscrizione). Tenendo poi conto che i laureati triennali sono la base di partenza per le lauree magistrali, possiamo mettere in relazione i laureati magistrali del 2011 con i laureati triennali del 2008, ipotizzando un tempo medio di percorrenza di tre anni. Sia nel caso dei corsi triennali sia in quello dei corsi magistrali il tasso di successo si aggira intorno al 50% (Grafico 4.4): a 43 iscritti corrispondono 24 lau-

Grafico 4.4 - Solo la metà arriva alla laurea
(Laureati in % degli immatricolati)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

¹⁷ Tale analisi andrebbe svolta più correttamente sulle coorti di iscritti, qualora fosse accessibile a fini di ricerca l'anagrafe degli studenti universitari. Si tenga inoltre presente che svolgiamo questi conti quando ancora la transizione dal vecchio al nuovo ordinamento non è completa, mescolando quindi gli elementi migliori (che completano precocemente o con regolarità i percorsi del nuovo ordinamento) con gli elementi peggiori (che completano con ritardo i percorsi del vecchio ordinamento).

reati triennali a cui fanno seguito 16 tra laureati magistrali e a ciclo unico (Tabella 4.4)¹⁸. Questo significa che di ogni 100 immatricolati, approssimativamente metà riesce a conseguire un titolo triennale e un quarto un titolo magistrale.

**Tabella 4.4 - Un sistema ancora molto selettivo
(Italia, 2005-10)**

	Conseguimento del titolo di studio	Drop-out %	Popolazione 25-29 anni (2010)
<i>Iscritti alla scuola secondaria di II grado</i>	100,00	27,4%	67,6%
<i>Maturati al termine della scuola secondaria di II grado</i>	72,60		
<i>Iscritti a un corso di laurea triennale</i>	43,56	45,0%	24,6%
<i>Laureati in un corso di laurea triennale</i>	23,96		
<i>Iscritti a un corso di laurea magistrale</i>	14,37	16,7%	
<i>Laureati in un corso di laurea magistrale</i>	11,98		16,9%
<i>Laureati in un corso di laurea a ciclo unico</i>	4,36		

Fonte: elaborazioni su dati MIUR-CNVSU (2011) e Banca d'Italia (vari anni).

La filiera formativa nel Paese è purtroppo caratterizzata da evidenti cadute, già a partire dal livello della scuola secondaria. In tabella 4.4 applichiamo i tassi di transizione osservati in un anno tra due anni contigui per stimare quale sia il percorso potenziale di una coorte teorica di giovani, che si trovi a sperimentare esattamente questi tassi di transizione¹⁹. Nella prima colonna utilizziamo le transizioni osservate nella coorte più recente per cui disponiamo informazione; nella seconda colonna calcoliamo i tassi impliciti di abbandono prendendo il complemento del tasso di successo (dato dal numero di arrivo in rapporto al numero di partenza per ogni titolo) e in terza colonna riportiamo la distribuzione dei titoli di studio conseguiti dalla popolazione tratti da una fonte completamente diversa (*l'Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane*, condotta dalla Banca d'Italia). Il confronto tra prima e terza colonna mostra come la quota di popolazione che completa la scuola secondaria sia nell'ordine del 70% della popolazione di partenza, mentre quella che consegue un titolo triennale si attesti intorno al 25% e quella che consegue un titolo magistrale o a ciclo unico (ovverosia le credenziali educative più elevate del sistema formativo italiano) si attesti al 15%. Il sistema scolastico e quello universitario risultano quindi ancora molto selettivi: ogni 100 entranti nella scuola secondaria solo uno su sei riesce a conseguire il livello più elevato di qualificazione.

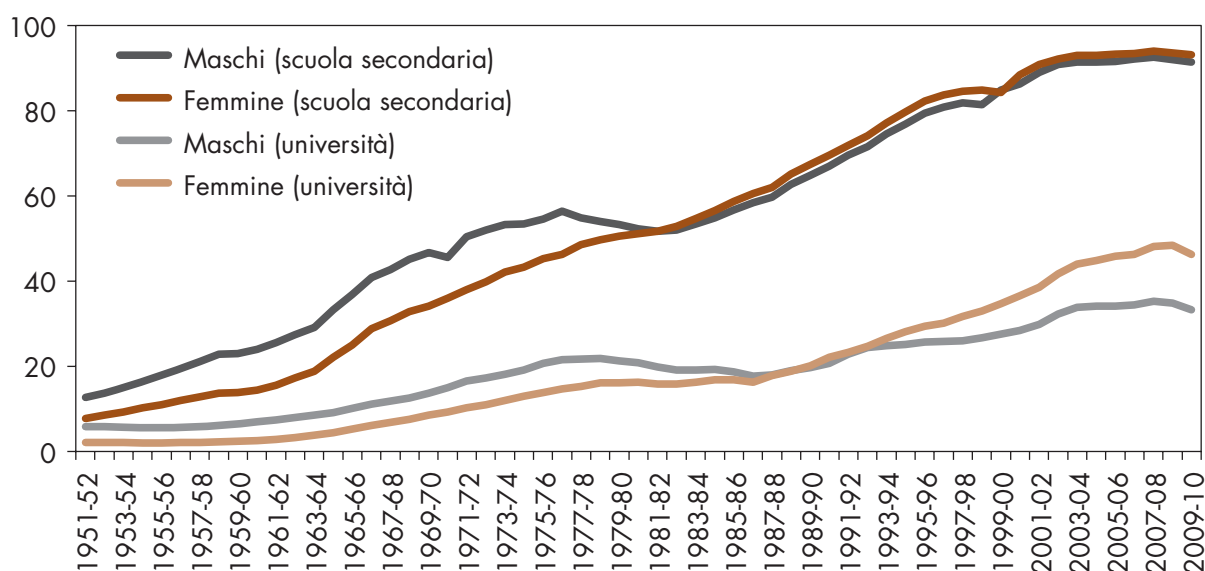
¹⁸ Questo conteggio applicato ai laureati magistrali sottostima l'efficienza del processo perché assume implicitamente che tutti i laureati triennali si iscrivano a una laurea magistrale. Tuttavia non sono facilmente reperibili dati sul tasso di prosecuzione oltre la laurea triennale. Utilizzando i microdati ISTAT dell'*Indagine sull'inserimento professionale dei laureati 2007* (intervistati nel 2011), si evince che l'8,54% frequenta o ha concluso un master di primo livello, il 53,75% sta frequentando, ha concluso o ha abbandonato un corso di laurea magistrale e l'1,27% si è rivolto ad altro corso di laurea. Secondo questi numeri il tasso di efficienza dei corsi di laurea magistrale sarebbe molto più elevato, avvicinandosi al 90% degli iscritti.

¹⁹ Esistono modalità diverse per ricostruire i percorsi scolastici in assenza di dati longitudinali (che costituirebbero la sorgente più appropriata di informazioni per questo tipo di fenomeno). Uno è il metodo per "transizioni contemporanee" che è quello che si applica in questo testo, l'altro è per "conseguimento di titoli" nella popolazione (utilizzato invece in Ballarino e Checchi, 2013).

Nei numeri precedenti colpisce l'immutabilità del nostro sistema formativo. A titolo di confronto si considerino i valori di analoghi indicatori prevalenti vent'anni fa: nel quinquennio 1996-2000 il tasso medio di diplomati in rapporto alla popolazione diciannovenne era di 71,1%, mentre il tasso medio dei laureati (quadriennali) in rapporto alla popolazione quindicenne era di 16,6%. Vent'anni dopo le percentuali di diplomati e laureati di secondo livello si aggirano ancora intorno agli stessi ordini di grandezza. La riforma del 3+2, secondo questa analisi, ha lasciato immutate le possibilità di ascesa sociale.

Vi è tuttavia un cambiamento radicale e probabilmente irreversibile nella composizione del corpo studentesco, rappresentato dalla crescente componente di genere femminile. Se i tassi di iscrizione femminili avevano superato quelli maschili nella scuola secondaria nell'anno scolastico 1982-83, quelli corrispondenti universitari li superano sette anni dopo (1989-90; Grafico 4.5). Due anni dopo le donne laureate superano gli uomini laureati e tale tendenza prosegue fino alla fine del secolo scorso, quando la quota si stabilizza intorno al 58% nell'ultimo quindicennio (Tabella A3 in Appendice). Se quindi la massa dei laureati è complessivamente rimasta stabile, la sua composizione interna (in termini di competenze e aspirazioni) è sicuramente cambiata.

Grafico 4.5 - Più donne all'università
(Iscritti per genere; scuola secondaria e università)



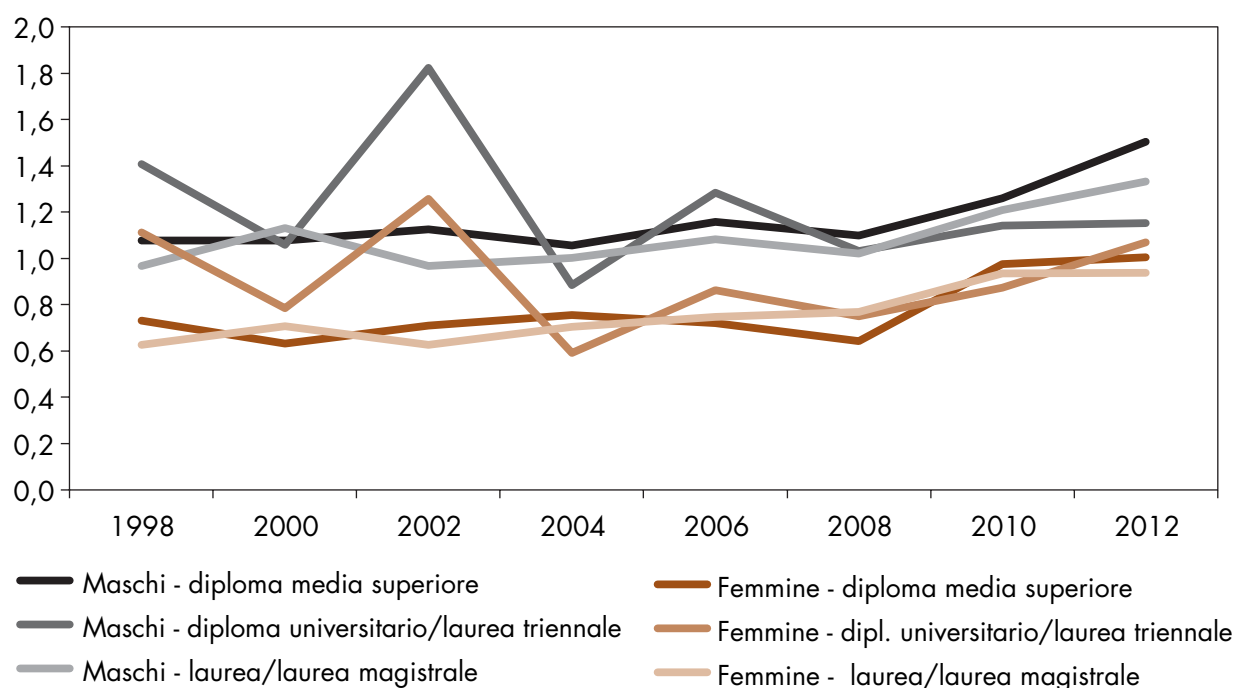
Iscritti nelle scuole secondarie di II grado per 100 giovani in età 14-18 anni; iscritti all'università per 100 giovani in età 19-25 anni.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Non abbiamo informazioni dirette sulla “qualità” dei laureati prodotti dal sistema universitario italiano²⁰. Tuttavia possiamo osservare il test di mercato di questi titoli, anche se esso risente del composito intreccio di domanda e offerta di competenze. Inoltre, il numero dei laureati “apicali” (precedenti laureati quadriennali, laureati magistrali o specialistici, laureati a ciclo unico) si è ormai stabilizzato su una cifra di circa 130.000 per anno, dopo un’esplosione che aveva raggiunto anche i 180.000 nel 2003²¹. Possiamo quindi studiare il successo relativo dei diversi tipi di laureati sotto l’ipotesi che l’offerta sia rimasta costante, anche se la domanda è variata significativamente negli ultimi anni per effetto della crisi (ma la composizione della domanda relativa per qualifiche potrebbe essere rimasta molto più stabile; Grafico 4.6).

Grafico 4.6 - Laurearsi conviene...

(Salario atteso, maschi con terza media inferiore=1;
popolazione 26-35 anni)



Combinazione dei coefficienti stimati nelle tabelle A4 e A5 in Appendice.

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

²⁰ Nella recente indagine PIAAC condotta dall'OCSE i laureati italiani (popolazione compresa tra 16 e 65 anni) ottengono un punteggio medio pari a 282 punti (controllando per età, genere, immigrazione, condizione occupazionale e background familiare) contro una media internazionale di 298,5 (OCSE, 2013e). Tuttavia la presenza di forti componenti di coorte richiederebbe una maggior disaggregazione e la combinazione di più indagini cross-sezionali. Un'altra recente indagine condotta sui laureandi di 14 università italiane (Petracchi, 2013) mette in luce come esistano divari di competenza statisticamente significativi tra laureandi provenienti da diversi atenei.

²¹ Se si convertono i laureati in “stock di capitale umano” convertendo i diversi tipi di laurea in anni di istruzione usando la durata legale dei titoli, si ottiene una variabile che cresce fino al 2005 e poi si stabilizza a un livello costante. Si veda Checchi (2012).

A partire dai dati dell'indagine condotta ogni due anni dalla Banca d'Italia sui redditi e la ricchezza delle famiglie italiane, è stata estratta la popolazione all'ingresso nel mercato del lavoro, convenzionalmente definita nella fascia d'età tra 26 e 35 anni. Per questa popolazione si conosce il titolo di studio più elevato conseguito e l'eventuale condizione occupazionale, accompagnata dal reddito annuale netto (sia nel caso di lavoratori dipendenti, che di lavoratori autonomi, ivi inclusi i collaboratori temporanei a vario titolo). Possiamo quindi studiare il vantaggio relativo dell'istruzione in termini di salario atteso, che si compone di incremento della probabilità di occupazione e di maggiorazione retributiva, entrambi definiti rispetto alla popolazione che non ha completato l'obbligo scolastico. Tenendo conto anche della diversa esperienza di genere nel mercato del lavoro, si ottiene che il valore unitario corrisponde al reddito lavorativo di un lavoratore maschio con al massimo il diploma di terza media (o meno), valori superiori all'unità indicano i punti percentuali di vantaggio e valori inferiori all'unità punti di svantaggio²². Si evince come il rendimento delle lauree (e in particolare di quelle specialistiche/magistrali) non stia calando, ma semmai si posizioni su un trend di crescita. Anche i titoli triennali non si discostano da questo trend, sebbene vi sia indicazione nei dati di elevata variabilità nell'anno in cui compaiono sul mercato. Stupisce, infine, come anche il diploma di scuola secondaria sia caratterizzato da significativi rendimenti sul mercato del lavoro, ma questo è almeno parzialmente un effetto distorsivo generato dal fatto che consideriamo individui coevi nel mercato, confrontando diplomati venticinquenni (che possono avere anche 5 anni di esperienza lavorativa) con laureati al primo impiego²³. Se chiaramente estendessimo la finestra di età attraverso la quale osserviamo questi individui, i laureati si troverebbero a godere di vantaggi lavorativi molto più consistenti. A titolo esemplificativo, prendendo i dati dell'*Indagine SHIW* della Banca d'Italia sulle famiglie italiane, la retribuzione (mediana) di un laureato eccede quella di un laureato triennale di meno di 500 euro annui nella fascia di età compresa tra 25 e 34 anni, ma tale differenza supera i 3.000 euro nel culmine della carriera lavorativa tra 45 e 54 anni (Tabella 4.5). Per contro, il divario tra un laureato magistrale e un diplomato è inizialmente di 2.000 euro, ma tale differenza raddoppia col procedere della carriera lavorativa.

²² Si considerino per semplicità due sole tipologie di lavoratori: laureati e senza titolo di studio. I primi sono disoccupati con probabilità u_l e se occupati guadagnano una retribuzione w_l , mentre i secondi sono caratterizzati dai corrispondenti valori u_n e w_n ; l'evidenza esistente ci indica che normalmente $u_l < u_n$ e $w_l > w_n$, ovvero i laureati trovano lavoro più facilmente e in media guadagnano di più. Questo significa che il primo gruppo di lavoratori è caratterizzato da un reddito da lavoro atteso pari a $(1 - u_l)w_l$, che è superiore a quello atteso dal secondo, pari a $(1 - u_n)w_n$. Se vogliamo quantificare il vantaggio goduto dai laureati possiamo riscrivere il reddito atteso dei laureati come

$$\left[1 + \frac{u_n - u_l}{u_n}\right] (1 - u_n) \cdot \left[1 + \frac{w_l - w_n}{w_n}\right] w_n.$$

A questo punto il divario percentuale in termini di reddito atteso è pari a $1 + \frac{(1 - u_l)w_l - (1 - u_n)w_n}{(1 - u_n)w_n} = \left(1 + \frac{u_n - u_l}{u_n}\right) \cdot \left(1 + \frac{w_l - w_n}{w_n}\right)$.

I due termini frazionari a destra dell'uguaglianza possono essere stimati rispettivamente in un modello probit/logit che stimi la probabilità di occupazione e in una equazione logaritmica nel reddito da lavoro (nota in letteratura come equazione minceriana). I coefficienti stimati di queste equazioni sono riportati nelle tabelle A4 e A5 in Appendice, mentre nel grafico 4.6 sono riportati i coefficienti di un modello più complesso che considera le interazioni tra titolo di studio e genere. Si può obiettare che la stima del livello retributivo sia distorta per via dell'autoselezione nell'occupazione, specialmente nel caso della componente femminile. La stima di un modello alla Heckman che utilizza il numero dei figli e la regione di residenza come restrizioni identificative fornisce risultati del tutto simili.

²³ Una spiegazione alternativa reperibile in letteratura è che il vantaggio dei laureati rispetto ai diplomati possa essere accentuata dal fatto che i laureati siano troppo selettivi all'ingresso in termini di aspettative occupazionali (accettando quindi tassi di disoccupazione più elevati all'ingresso pur di attendere un'occupazione più vicina alle loro aspettative). Tuttavia la diffusione degli *stage* potrebbe aver contribuito ad attenuare questo aspetto di *mismatch*.

Tabella 4.5 - ...anche se non molto nei primi anni
(Redditi netti da lavoro mediani, per titolo di studio e fascia di età, 2012)

	25-34 anni	35-44 anni	45-54 anni	55-64 anni	Totale
Nessuno	6.800	9.700	15.600	13.731	13.000
Licenza elementare	8.475	9.000	10.500	13.000	12.000
Licenza media inferiore	11.000	14.500	15.170	15.000	14.000
Diploma professionale (3 anni)	12.000	15.000	16.000	17.787	15.000
Diploma media superiore	13.000	16.500	18.350	20.000	17.000
Diploma universitario/laurea triennale	13.350	16.625	22.000	21.000	16.985
Laurea/laurea magistrale	15.000	18.900	21.000	24.000	20.000
Specializzazione post-laurea	15.600	18.000	32.600	41.500	21.600
Totale	13.000	15.600	17.200	18.000	16.000

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

4.4 L'OFFERTA FORMATIVA

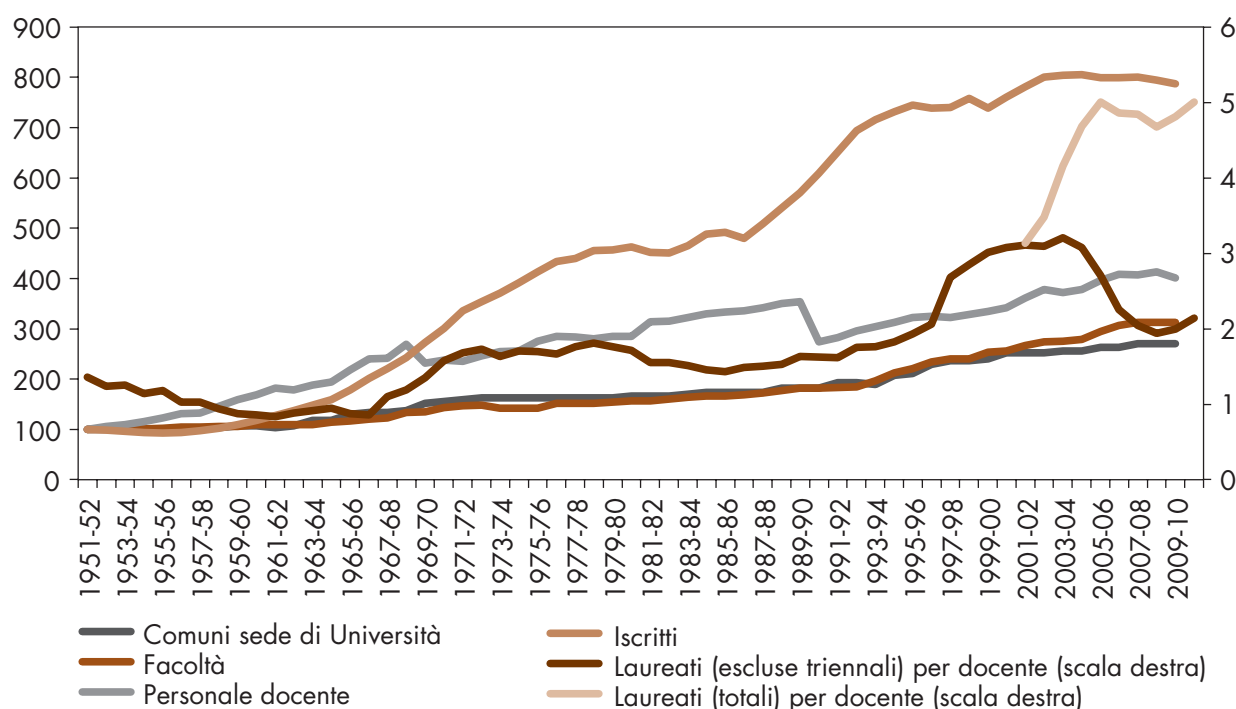
La crescita tumultuosa di iscritti e laureati nel decennio trascorso è stata accompagnata da analoga dinamica dell'offerta formativa misurata sia con il numero dei corsi sia con quello delle sedi universitarie sia con il numero dei docenti. Non è ovviamente possibile determinare se sia stata la domanda di istruzione proveniente dagli studenti e dalle loro famiglie a trascinare l'offerta, o se piuttosto possa essersi verificato il contrario: la maggior varietà dei corsi e la loro diffusione territoriale hanno indotto l'illusione di un più facile accesso all'istruzione universitaria da parte di famiglie fino ad allora escluse. Ma si è trattato, tuttavia, di un'illusione di breve durata come i dati precedenti hanno mostrato²⁴. L'ipotesi più plausibile è che i due processi si siano rafforzati reciprocamente. Appare opportuno concentrarsi sulla *dinamica della componente docente*, che rappresenta di gran lunga la componente di spesa più elevata nel finanziamento del sistema universitario e che esercita attività sia di insegnamento sia di ricerca (Tabella A6 in Appendice). Anche quest'ultima può avere ricadute sul sistema economico. In quest'ottica, di particolare interesse è la relazione tra le politiche di reclutamento del personale docente e i risultati in termini di produttività scientifica.

La componente del sistema universitario a crescere di più nell'ultimo mezzo secolo è stata quella studentesca, raddoppiata ogni quindici anni. A essa si è associato nello stesso arco di cinquant'anni il triplicarsi delle sedi universitarie, accompagnato da analogo incremento

²⁴ Una discussione più approfondita di queste due ipotesi interpretative si trova nel rapporto della Fondazione Giovanni Agnelli (2012).

nel numero delle facoltà, mentre il numero dei professori universitari è quadruplicato²⁵ (Grafico 4.7). Ma l'accelerazione maggiore del numero dei docenti sembra darsi nel corso degli anni Novanta: dai 42.209 presenti a inizio decennio si arriva al picco massimo di 62.782 nel 2008, data a partire dalla quale si osserva una drastica riduzione prodotta dal blocco del *turnover* combinato con un'elevata età media del personale in servizio. Se prendiamo come indicatore di produttività il numero medio di laureati per docente, scorporando i laureati triennali dalla loro comparsa nel 2001, notiamo che la crescita del numero dei docenti si accentua dopo l'innalzamento dell'indicatore di produttività nella seconda metà degli anni Novanta. Tuttavia il carico medio (misurato dal numero di tesi quadriennali/specialistiche/magistrali per anno) ritorna a livelli di lungo periodo nel giro di pochi anni, mentre rimane molto più accentuato il nuovo carico didattico connesso all'accompagnamento dei

Grafico 4.7 - Crescono soprattutto gli studenti
(Dinamica dell'offerta formativa nel lungo periodo)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

²⁵ Come si è già fatto cenno in precedenza, anche lo stato dell'informazione statistica sui professori universitari lascia molto a desiderare, al punto da non saper determinare quanti siano realmente stati i professori in servizio. Si noti infatti come nel grafico 4.7 vi sia un salto nella serie all'inizio degli anni Novanta (dovuta probabilmente all'interruzione della rilevazione di una qualche componente, quale per esempio i docenti a contratto, gli assistenti ordinari o simili). Infatti secondo le serie storiche pubblicate da ISTAT la consistenza del personale docente è pari a 56.522 nel 1991-92, sale fino a 60.468 nel 1996-97 per calare a 49.187 l'anno seguente (che rappresenta probabilmente un cambio di serie, coerente con quanto reperibile sul sito del MIUR). Tuttavia il CNVSU fornisce dei numeri diversi, cifrando i docenti nel 1991 pari a 45.248, che diventano 49.036 nel 1997. L'Annuario Statistico dell'ISTAT per il 2002 fornisce un valore simile, indicando in 50.898 il numero totale dei docenti per l'anno 1996-97. Per queste ragioni sembra affidabile il totale del personale che emerge dalla fornitura diretta di dati da parte del MIUR (dati utilizzati per la stesura del lavoro Checchi e Verzillo, 2013).

nuovi laureati triennali²⁶. Altri indicatori dell'attività didattica dei docenti (quali per esempio il numero di corsi impartiti per docente) confermano questa dinamica, segnalando una crescita fino al 2005 (da 2,2 a 2,9 corsi medi per docente) e un progressivo riallineamento a valori tendenziali (2,5 corsi nel 2008-09, ultimo dato disponibile)²⁷.

4.5 LA PRODUZIONE SCIENTIFICA

Diversa è, invece, la dinamica della produttività scientifica. Facendo ricorso a una banca dati costruita associando a ogni docente presente nell'università italiana nell'ultimo ventennio le corrispondenti pubblicazioni registrate nella banca dati ISI *Web of Science* (oggi *Thomson Reuters Web of Knowledge*), si può ricostruire sia il numero degli articoli comparsi sulle riviste scientifiche che usano il metodo della revisione fra pari (*peer review*), sia una misura della loro importanza in termini di citazioni ricevute²⁸.

Più che di una misura vera e propria di produttività, questa può essere interpretata come una misura del *grado di internazionalizzazione* della ricerca accademica italiana. Tale misura è ovviamente molto variabile tra settori disciplinari: nelle aree scientifiche più della metà dei docenti pubblica almeno un articolo l'anno su riviste internazionali, mentre tale quota scende al 10% nelle discipline sociali e diminuisce ulteriormente in quelle umanistiche. Tuttavia tale situazione non è immutabile, come dimostrano i trend crescenti, ma sembra riflettere una maggior frammentazione all'interno delle diverse aree di ricerca.

Si nota infatti che la produzione media di articoli per docente è molto differente tra aree (Tabella A7 in Appendice): nel 1990 un docente dell'area scientifica pubblicava mediamente un articolo su riviste internazionali, mentre nell'area delle scienze sociali occorreano 20 docenti per trovarne uno con un articolo su rivista internazionale. Nel 2011 il divario si era lievemente ridotto: la produttività media di un docente dell'area scientifica era salita (arrivando quasi a due articoli medi per anno), ma per uguagliarla occorreano solo 10 docenti dell'area delle scienze sociali. Il divario in termini relativi si accorcia, ma quello in termini assoluti continua a crescere: il valore della produzione cumulata media, che quindi tiene

²⁶ Va ricordato che con questo indicatore non si vuole misurare il numero di tesi medie svolte dai docenti italiani (tant'è che in molte università l'esame di laurea triennale si è ridotto a una mera formalità), quanto fornire una misura indiretta della attività didattica connessa all'accompagnamento alla laurea dello studente; tale misura è ovviamente approssimata, a causa sia dell'elevato tasso di abbandono sia della natura sequenziale del processo ("produrre" un laureato magistrale è possibile soltanto a partire dal completamento della "produzione" di un laureato triennale).

²⁷ Nelle fonti ufficialmente disponibili è risultato impossibile prolungare questa serie.

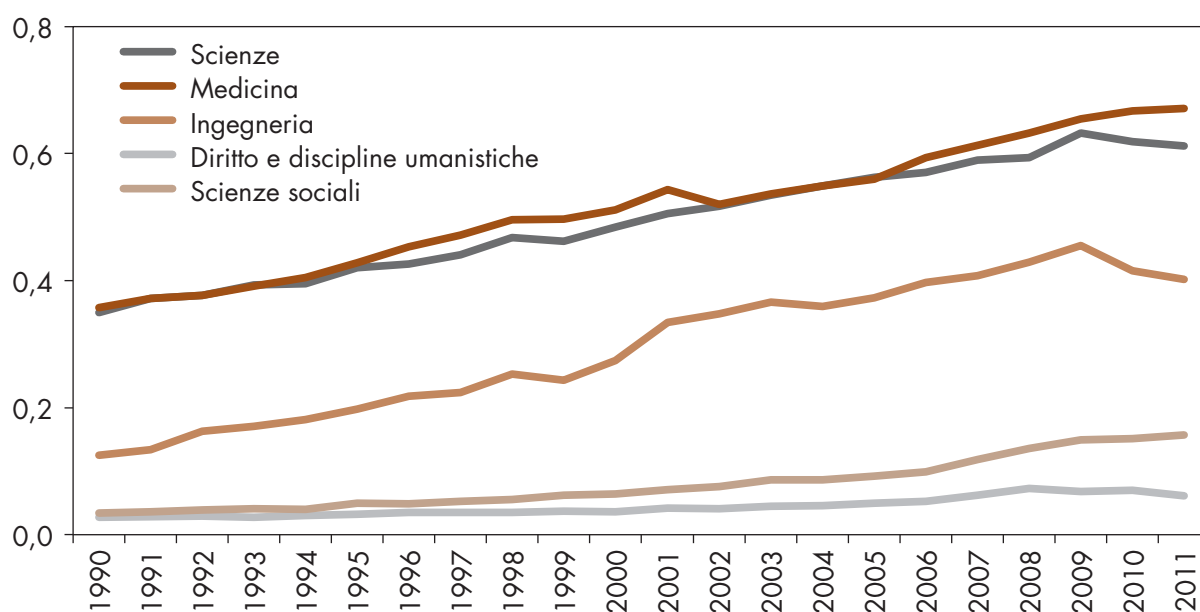
²⁸ Vi sono due banche dati internazionali, *Thomson Reuters Web of Knowledge* ed *Elsevier Scopus* che a scopo commerciale raccolgono documentazione degli articoli pubblicati su un insieme definito di riviste, ricostruendo poi misure di impatto citazionale degli articoli (in particolare il numero di citazioni ricevute da un articolo all'interno dello stesso insieme di riviste, ma anche l'*Impact Factor* della rivista – numero medio di citazioni ricevute da un articolo comparso su quella rivista – e l'*H index* – il numero di articoli di un autore che abbiano ricevuto almeno un numero equivalente di citazioni). In entrambe le banche dati la presenza di riviste italiane che pubblicano in inglese è limitata, mentre è pressoché assente la presenza di riviste che pubblichino solo in italiano. Altrettanto assente è la pubblicazione di volumi in italiano. Per la banca dati cui si fa riferimento si veda Verzillo (2013).

conto anche degli effetti del ricambio generazionale²⁹, raggiunge i 26 articoli nelle discipline scientifiche, 30 in medicina, 14 in ingegneria e architettura, cui fanno riscontro 1,4 articoli nelle discipline umanistiche e 2 articoli in quelle sociali.

Questo indica che anche in queste ultime aree è presente una quota di docenti e ricercatori aperti alla internazionalizzazione della disciplina, ma essa rimane minoritaria. Parte delle differenze tra aree disciplinari, inoltre, si spiega con la natura della produzione scientifica. Nelle aree scientifiche la pubblicazione di monografie è un evento raro, mentre tale pratica rimane diffusa nelle aree sociali e umanistiche. Inoltre la pubblicazione di articoli su riviste scientifiche internazionali è tipicamente il risultato dell'impegno di più autori (Tabella A8 in Appendice). Questo è vero in tutte le discipline, ma meno in quelle umanistiche. Almeno una parte del divario tra aree è quindi imputabile alla diversa numerosità degli autori per articolo, che favorisce gli ambiti di ricerca dove è più frequente la collaborazione (Grafico 4.8).

Il grado di esposizione al dibattito internazionale è determinante per gli indicatori di produttività basati sulla visibilità della produzione scientifica, come quelli basati sul numero di citazioni medie ricevute da un articolo. A livello del singolo ricercatore si utilizza spesso l'indice H . Uno scienziato ha indice H uguale a n se ha pubblicato almeno n articoli che abbiano ricevuto almeno n citazioni. Nell'ultimo decennio, a eccezione delle aree scientifiche

**Grafico 4.8 - Aumenta l'apertura internazionale della ricerca accademica
(Quota di docenti con almeno una pubblicazione ISI nell'anno)**



Fonte: elaborazioni su dati ISI-Thomson Reuters.

²⁹ La banca dati è costruita registrando le pubblicazioni a partire dal 1990, e quindi il valore cumulato per ogni docente è per costruzione pari a zero nell'anno iniziale.

e mediche, più della metà dei docenti non ha neppure un articolo su rivista internazionale che abbia ricevuto almeno una citazione (Tabella A9 in Appendice). Tale percentuale supera i tre quarti nel caso delle discipline sociali e di quelle umanistiche.

Più in generale, gli elevati valori dell'indice H per alcune discipline indicano che la produzione scientifica della comunità accademica italiana ha una buona visibilità sul piano internazionale. Tuttavia la distribuzione dello stesso indice suggerisce che per molte aree disciplinari si tratta solo di punte di eccellenza, senza alcun supporto dal punto di vista di gruppi di ricerca sottostanti³⁰. Al di là di ragioni culturali che possono aver favorito o ritardato l'internazionalizzazione del dibattito scientifico in alcune aree disciplinari, quello che colpisce è la disomogeneità complessiva del sistema, dovuta forse anche alla *manca*za di incentivi all'eccellenza.

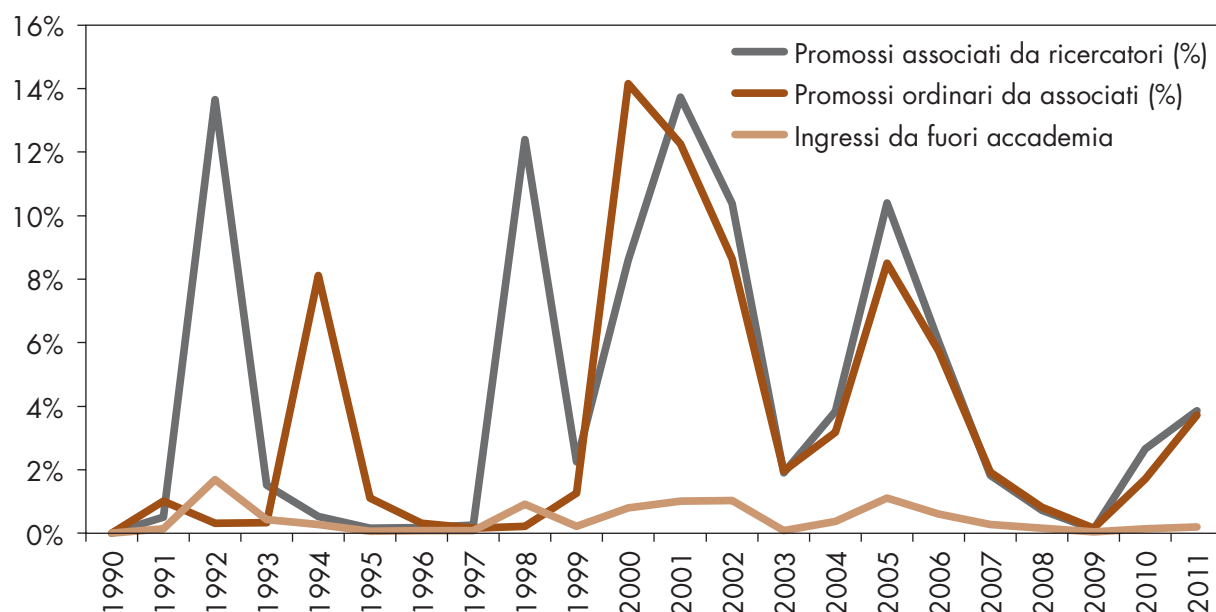
I docenti universitari italiani, infatti, non hanno incentivi monetari all'eccellenza scientifica, in quanto fino a un paio di anni fa la progressione retributiva era legata esclusivamente all'anzianità di servizio. L'unico incentivo vero è quello della progressione di carriera, al quale è anche collegato un significativo miglioramento retributivo. Da questo punto di vista il tema dei concorsi universitari riveste un ruolo strategico, non solo perché *seleziona la potenzialità innata* del personale universitario (principio allocativo), ma anche perché ne rappresenta *l'incentivo principale alla produttività scientifica* (principio di incentivazione). In questo contesto, è importante misurare la cadenza con cui le occasioni di promozione si sono presentate ai docenti e ai ricercatori delle università italiane (Grafico 4.9)³¹. Nei ventidue anni per i quali i dati sono disponibili si sono avuti 19.175 promozioni da ricercatore ad associato e 13.468 da associato a ordinario (Tabella A10 in Appendice): in media un vincitore ogni 25 concorrenti per ogni anno, anche se tale percentuale raggiunge il 14% (un vincitore ogni 7 potenziali concorrenti) in alcuni anni particolari (coincidenti con i concorsi nazionali prima del 2000 e con l'ondata di concorsi nei primi anni di introduzione della nuova modalità concorsuale decentrata a livello locale)³².

³⁰ La terza parte del rapporto finale ANVUR (2013) è ottimistica sullo stato della ricerca italiana, comparativamente con quella degli altri paesi europei, nel contesto di un calo complessivo delle risorse investite: «Nel settennio della VQR le pubblicazioni italiane sono cresciute più velocemente della media europea e OCSE e appena al di sotto della media mondiale. In Europa, tra i paesi considerati nell'analisi quelli leader in questo campo sono l'Olanda e la Spagna, con l'Italia che segue. La quota di pubblicazioni italiane registra una progressiva tendenza all'aumento tra gli anni 80 e il periodo più recente; la specializzazione scientifica italiana ha aumentato la sua focalizzazione soprattutto nelle aree dell'Ingegneria industriale e dell'informazione, delle Scienze matematiche e informatiche, delle Scienze della terra e delle Scienze agrarie e veterinarie; un calo relativo delle quote si è registrato invece soprattutto nelle Scienze fisiche, Scienze chimiche, Scienze biologiche e Scienze mediche.» (ivi, p.5). Se si considera l'insieme di tutte le aree disciplinari riferite al periodo 1996-2012, il sito SCImago classifica l'Italia all'ottavo posto nella produzione mondiale di articoli scientifici, dopo Stati Uniti, Cina, Regno Unito, Germania, Giappone, Francia e Canada.

³¹ Non disponiamo delle informazioni relative ai concorsi che sono avvenuti (composizione delle commissioni, chi siano stati i candidati che abbiano effettivamente fatto domanda, elenco dei vincitori e/o degli idoneati) nel periodo campionario, ma semplicemente osserviamo i passaggi di inquadramento (da ricercatore ad associato, da associato a ordinario e gli ingressi di candidati precedentemente esterni all'accademia). Tuttavia la procedura concorsuale prevede che il giudizio delle commissioni valutatrici non si traduca automaticamente in una immissione in ruolo, ma che le università debbano deliberare la chiamata dei vincitori (o degli idonei) negli inquadramenti per cui i vincitori abbiano ottenuto idoneità. Pertanto la nostra interpretazione dei passaggi di carriera come esiti di concorsi mantiene una sua validità sostantiva.

³² La percentuale di transizione da un livello di inquadramento a un altro contribuisce a determinare la distribuzione di lungo periodo tra livelli. A titolo esemplificativo, data una numerosità costante del livello dei ricercatori (pari a 100), una transizione del 4% da ricercatore ad associato e da associato a ordinario, con un tasso di pensionamento equivalente (pari a una durata della vita lavorativa in accademia di 25 anni) conduce a una configurazione di stato stazionario pari a 100 ricercatori, 76 associati e 52 ordinari. Se il tasso di pensionamento aumenta, c'è meno tempo (in valore atteso) per essere promossi e il vertice della piramide tende a svuotarsi: con tasso di pensionamento al 5% a 100 ricercatori corrispondono 61 associati e 29 ordinari (sempre in stato stazionario).

Grafico 4.9 - Promozioni intermittenti
(Passaggi di carriere nell'università italiana, 1990-2011)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

Le procedure concorsuali per i professori universitari hanno subito numerosi cambiamenti nel corso dell'ultimo ventennio, il più significativo dei quali è stato il passaggio a fine degli anni Novanta (DPR. n. 390/1998) da concorsi tenuti su base nazionale, con commissioni scelte attraverso diverse combinazioni di sorteggio e votazioni³³, a concorsi tenuti localmente con commissioni elette su base nazionale. La pressione crescente a incrementare il numero dei docenti spinse il legislatore ad associare a ogni concorso tenuto localmente un numero di idoneità pari a tre, lasciando poi all'autonomia e alla disponibilità finanziaria degli atenei la libertà di promuovere al ruolo superiore i candidati idoneati in altre sedi. Negli anni di prima applicazione della nuova legge (2000/02) ben 7.986 ricercatori (interni o esterni all'accademia) divennero professori associati, con un *turnover* all'ingresso pari al 46%; analogamente 6.628 persone (ricercatori, associati o persone esterne all'accademia) divennero professori ordinari, con un *turnover* all'ingresso pari al 44%. In quegli anni il ricambio è stato quindi molto (forse troppo) intenso, con riconoscibili effetti sul bilancio delle università, tanto da indurre il legislatore a ridurre il numero ammissibile di idoneità da tre a due nel 2007 e a una dopo il 2008. Inoltre, la maggior manipolabilità dei concorsi decentrati nella formazione delle commissioni giudicatrici suggerì la modifica nella procedura di formazione delle com-

³³. Nel caso dei concorsi per professore associato veniva estratto un numero triplo di commissari per ogni settore scientifico-disciplinare e gli aventi diritto eleggevano all'interno di questa rosa; nel caso dei concorsi per professore ordinario veniva eletto un numero di potenziali commissari pari al triplo di quelli necessari, che poi venivano estratti all'interno degli eletti. La seconda procedura dava esito a minori sorprese della prima, ed era quindi maggiormente controllabile dalle diverse scuole di pensiero.

missioni, che a partire dal 2009 furono selezionate con il metodo del sorteggio. Il sistema è stato ulteriormente modificato dopo l'approvazione della legge Gelmini, che ha introdotto un sistema nazionale di assegnazione delle idoneità (attualmente in corso per la prima volta) cui dovranno seguire competizioni a livello locale tra idonei (alle quali potranno partecipare anche professori già in servizio nella medesima fascia).

Le evidenze descrittive suggeriscono due considerazioni: la prima riguarda l'estrema variabilità temporale, e la seconda riguarda l'eccesso di endogamia del sistema. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'esistenza di ondate concorsuali produce differenze tra le carriere dovute a fattori non imputabili all'impegno individuale. Una delle ragioni che aveva spinto il legislatore ad abbandonare lo schema dei concorsi nazionali era la sua stessa incapacità di mantenere l'impegno a indire concorsi nazionali con cadenza biennale.

Tuttavia, l'evidenza empirica dimostra che anche un sistema decentrato, che debba comunque dipendere dalle tornate concorsuali approvate centralmente dal Ministero, non sembra risolvere il problema. Ondate concorsuali possono produrre accumulo di code (con conseguente fuga all'estero dei migliori) oppure abbassare la qualità del personale selezionato (in quanto si esauriscono le code di attesa e si promuove anche personale meno qualificato pur di approfittare dei varchi concorsuali che si aprono). Inoltre le stesse ondate possono creare, a distanza di anni, carenze di personale per via del pensionamento simultaneo di coorti consistenti di docenti³⁴.

La seconda osservazione riguarda le limitate immissioni in ruolo di personale esterno all'università (università estere, centri di ricerca), che non raggiunge lo 0,5% medio annuo nell'arco del ventennio considerato (pur raccogliendo in questa categoria sia vincitori dei concorsi di provenienza esterna all'accademia sia le chiamate *clara fama* da istituzioni universitarie estere). Poiché l'ibridazione fornisce tipicamente linfa nuova alla ricerca, questi bassi valori suggeriscono una limitata capacità del sistema universitario nel suo complesso a lasciarsi contaminare da stimoli esterni.

Il sistema dei concorsi universitari decentrati è stato oggetto di feroci critiche, in quanto avrebbe allargato la possibilità di abusi nella promozione di ricercatori inadeguati a ricoprire i ruoli in cui venivano promossi³⁵. Secondo alcune analisi basate sul tasso di omonimia nei dipartimenti universitari emerge una concentrazione anomala in alcune discipline e/o alcune università che suggerirebbe un'evidente diffusione di nepotismo nell'accademia italiana³⁶. Anche se alle volte i "figli d'arte" possiedono un vantaggio in termini di informazione, accesso alle reti sociali, oltre che di capacità lavorative apprese per imitazione dei ruoli genitoriali, gli effetti negativi del nepotismo sono di gran lunga superiori. Esso, infatti, scorag-

³⁴ Evidenza di questi fenomeni si ottiene osservando le distribuzioni per fascia di età dei professori universitari, dove l'onda lunga dei pensionamenti viene fatta risalire alle immissioni in ruolo *ope legis* prodotte dalla L. 382/1980.

³⁵ Basti ricordare Perotti (2008), cui hanno fatto seguito vari interventi a difesa del sistema universitario italiano, in comparazione con altri paesi europei (per esempio Regini, 2009).

³⁶ Si veda Durante *et al.* (2011).

gia i migliori che non hanno connessioni parentali a intraprendere una carriera universitaria e quindi abbassa gli effetti incentivanti della competizione.

Tralasciando valutazioni di tipo morale, è possibile valutare gli effetti dei cambiamenti nelle modalità concorsuali, attraverso un indice della qualità delle promozioni avvenute nell'arco del ventennio, costruito rapportando il numero medio di articoli pubblicati su riviste internazionali da parte dei neo-promossi professori associati al numero medio di articoli pubblicati dai ricercatori universitari (Grafico 4.10). Tale indice è calcolato per ogni settore scientifico-disciplinare (371 in totale), prendendone la media non ponderata all'interno di macro-aree disciplinari.

Si può ripetere lo stesso esercizio per quanto riguarda le promozioni da professore associato a professore ordinario (Grafico 4.11). L'assenza di divergenze dai trend precedenti suggerisce che il decentramento concorsuale, seppur esposto al rischio del nepotismo, non sembra aver prodotto effetti devastanti in termini di produttività scientifica. Esercizi analoghi costruiti sulla numerosità delle citazioni producono grafici equivalenti.

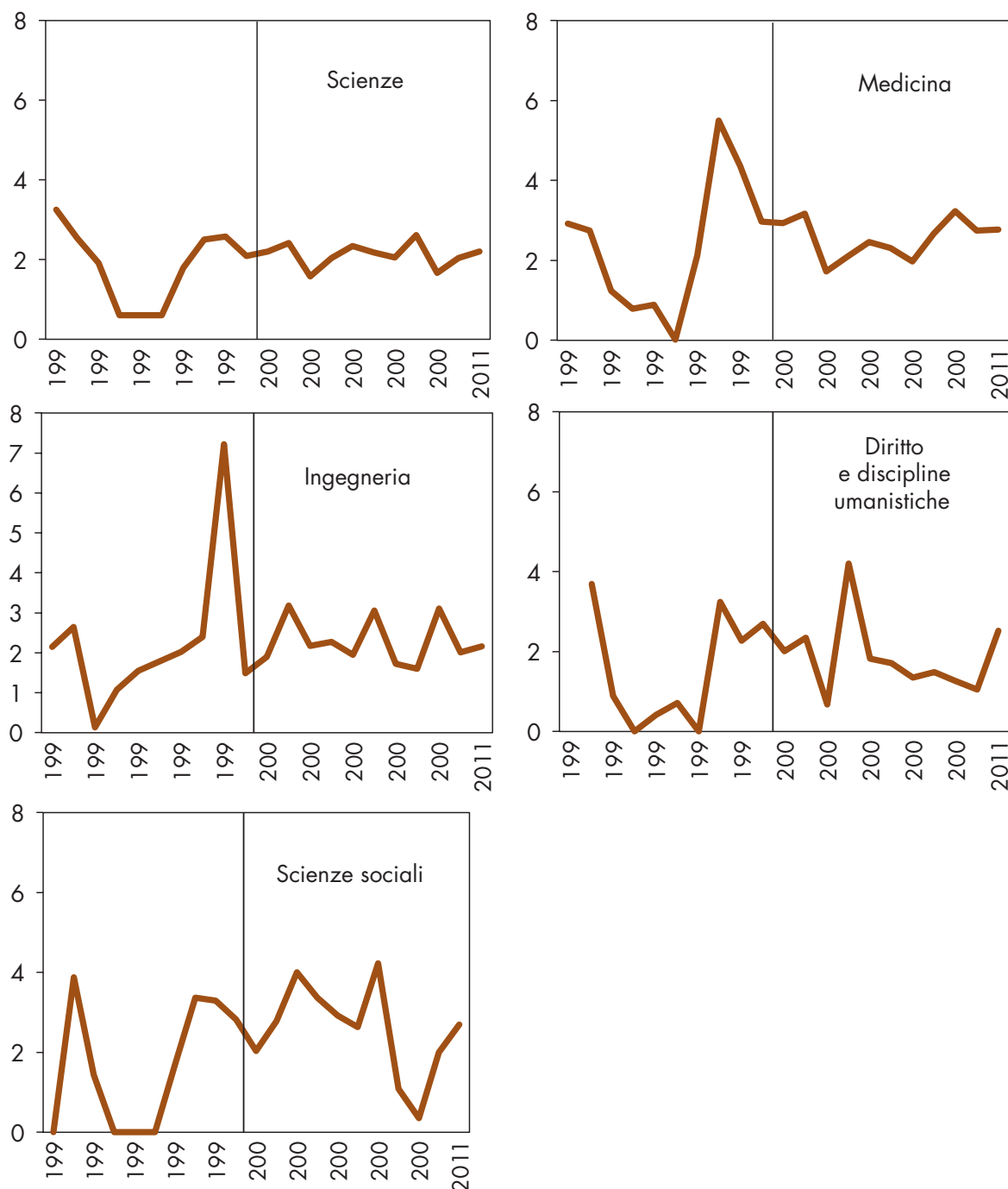
L'università italiana sembra quindi resistente al cambiamento anche sul fronte della selezione all'ingresso del proprio personale. La natura cooptativa di tali processi manifesta una sostanziale continuità attraverso regimi concorsuali molto differenti. Le degenerazioni nepotistiche, per quanto gravi sul piano morale e per l'immagine dell'università, costituiscono accidenti marginali che non incidono sulla produttività di sistema. Sorge però allora la domanda sul come funzioni un'istituzione in assenza di incentivi espliciti alla meritocrazia. Non è, infatti, trascurabile ricordare che nell'arco di tempo considerato il finanziamento del governo centrale alle università è stato totalmente scollegato da qualunque risultato di produttività scientifica³⁷. A giudicare dalle evidenze mostrate, i riconoscimenti simbolici rappresentano un incentivo altrettanto potente sia alla produzione scientifica sia alla selezione meritocratica, che non viene alterato dalla modificazione del contesto decisionale esterno.

Anche se la fibra del tessuto rimane sana, questo non significa che essa sia adeguata al contesto che cambia. E il contesto è cambiato in riferimento ad almeno due elementi rilevanti: la diminuzione dei finanziamenti pubblici e l'accresciuta concorrenza internazionale. Il primo fattore ha visto contrarsi significativamente il finanziamento del governo centrale a partire dal 2009³⁸. In congiunzione con il sostanziale ridimensionamento dei fondi destinati alla ricerca e il blocco del *turnover*, la riduzione del finanziamento ha un effetto di rallentamento della produttività scientifica, le cui conseguenze sono destinate a manifestarsi nel corso dei prossimi anni. Dall'altra, la crisi economica di numerosi paesi europei (tra cui Irlanda, Spagna, Grecia e Italia) ha prodotto in diversi casi riduzioni stipendiali del personale accademico, creando incentivi alla migrazione presso altre istituzioni accademiche a livello europeo, che offrono condizioni di ricerca migliori e livelli retributivi più elevati.

³⁷ Il primo esercizio di valutazione della produttività scientifica (CIVR) riferito al periodo 2001-03 ebbe limitatissimo impatto sulla distribuzione del fondo premiale, che allora costituiva al massimo il 7% del fondo di finanziamento ordinario.

³⁸ La consistenza ufficiale del Fondo di Finanziamento Universitario (FFO) segnala una crescita fino al 2009 (quando raggiunge la cifra massima di 7.491 milioni di euro), per discendere tendenzialmente a 6.500 euro nel 2013, un livello equivalente a quello di dieci anni prima.

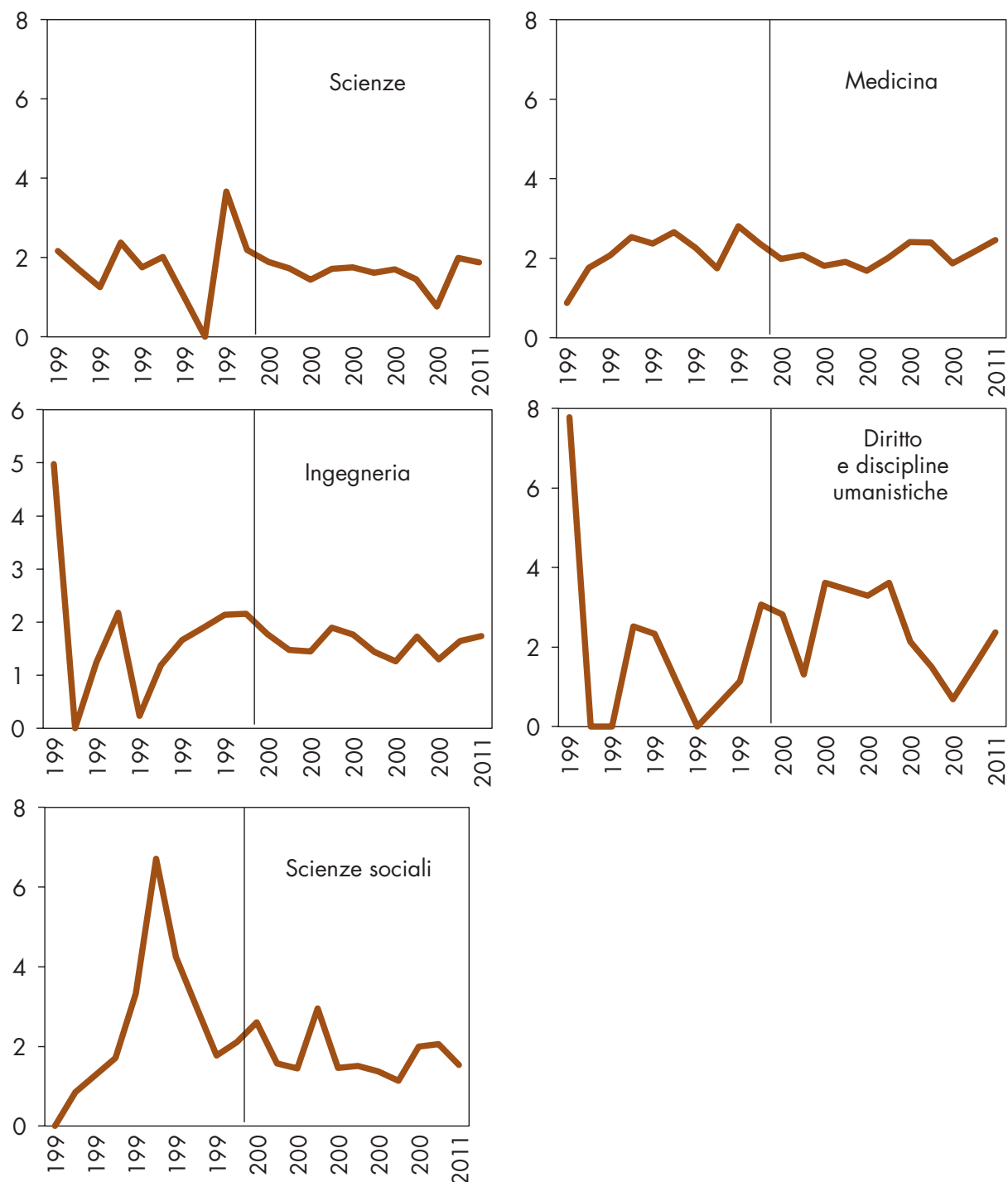
Grafico 4.10 - Il decentramento non cambia il trend della produzione scientifica degli associati...
(Produttività dei promossi associati rispetto ai ricercatori totali, 1990-2011)



Fonte: elaborazioni su dati ISI-Thomson Reuters.

Grafico 4.11 - ... né degli ordinari

(Produttività dei promossi ordinari rispetto agli associati totali, 1990-2011)



Fonte: elaborazioni su dati ISI-Thomson Reuters.

4.6 DISCUSSIONE E IMPLICAZIONI PER LA POLITICA UNIVERSITARIA

Il quadro delineato restituisce l'immagine dell'università italiana come poco permeabile alle riforme approvate negli ultimi vent'anni da governi di diverso orientamento politico. L'organizzazione dell'attività didattica ha assorbito la riforma del 3+2, ricreando le condizioni per la riproduzione della stratificazione sociale con modalità simili a quelle prevalenti prima della riforma stessa. La ricerca accademica ha proseguito un trend di crescita e di internazionalizzazione preesistente, senza che le modifiche nelle procedure di reclutamento abbiano modificato questa dinamica. Nonostante la persistenza di questi comportamenti, è comunque sensato domandarsi se non esistano configurazioni alternative, che possano produrre risultati più efficienti (quanto meno in riferimento alle risorse investite).

Il primo tema è quello della selezione sociale. Il sistema attuale ha aperto gli accessi senza modificare il percorso interno, caratterizzato da tassi di abbandono che colpiscono in modo differenziato studenti con diverse origini sociali. In parte questo è il riflesso della diversa preparazione scolastica a livello secondario. Ma è anche l'esito del fatto che le università non hanno adottato pratiche didattiche volte a uniformare le condizioni di partenza, nonostante le nuove leggi le spingessero in questa direzione. Anche l'articolazione dell'offerta formativa all'interno di facoltà con tradizioni storiche di diversa attrattività sociale non ha contribuito a quel rimescolamento all'ingresso che davvero potrebbe assicurare alla carriera universitaria la potenzialità di ascensore sociale.

Il sistema attuale suscita ancora aspettative di ascesa sociale, anche per i costi relativamente contenuti e la riduzione della durata ufficiale dei corsi. Eppure i figli dei laureati che provengono dai licei continuano a essere fortemente sovrarappresentati nella popolazione dei nuovi laureati³⁹. Manca una opzione politica chiara che indichi la direzione verso cui il sistema universitario debba tendere. Posto in termini forse eccessivamente brutali: qual è la percentuale di giovani che si vuole dotata di formazione post-secondaria? L'attuale 25% o il 50% dei paesi nostri concorrenti? Questa domanda non può essere lasciata all'autonomia dei singoli atenei. Se si condivide l'obiettivo di innalzare la quota di laureati al di sopra dei numeri attuali senza trasformare le università in diplomifici, non può che aprirsi la porta della differenziazione dell'offerta formativa (torneremo in seguito su questo punto).

La situazione attuale di immobilismo degli atenei è l'esito combinato di tre ordini di fattori: basso livello di aspirazioni all'ingresso da parte degli studenti, dovuto all'assenza di barriere all'accesso e ai costi relativamente contenuti; basso coinvolgimento delle strutture e dei professori universitari, che devono accomodare studenti con livelli di preparazione molto eterogenei, in condizione di assenza di risorse dedicate o dedicabili (basti vedere la riduzione dei fondi per il diritto allo studio); scarsa capacità del mercato del lavoro di percepire

³⁹. Come meglio analizzato nel capitolo di Massimo Baldini in questo volume, l'intero spettro dei risultati scolastici è fortemente correlato con le origini sociali.

le differenze nella qualità dei titoli universitari⁴⁰. L'insieme di questi fattori rappresenta un pessimo equilibrio che purtroppo mantiene un livello discreto di coerenza interna.

Ci si può domandare se non esistano altre configurazioni possibili. Per esempio, accorciare la durata della scuola secondaria di un anno, portando nel contempo l'obbligo scolastico a 18 anni e sostituendo l'attuale quinto anno con un anno preparatorio all'università, a cui facciano seguito ammissioni selettive ai corsi universitari. Questo produrrebbe alcuni indubbi vantaggi:

- a) una riduzione dei tassi di abbandono nella scuola secondaria, per effetto congiunto dell'accorciamento del percorso e per l'introduzione dell'obbligo;
- b) un ringiovanimento dell'età dei diplomati che entrano direttamente nel mercato del lavoro;
- c) una preparazione generalizzata alla formazione terziaria offerta a tutti, indipendentemente dall'ordine di scuola secondaria di provenienza;
- d) la possibilità di introduzione generalizzata di requisiti d'accesso all'università, sulla base delle competenze trasmesse in questo ultimo anno finalizzato;
- e) una riduzione dei tassi di abbandono durante la frequenza di corsi universitari, e conseguentemente un aumento del numero dei laureati.

Sul versante dei costi monetari si tratterebbe di una riforma che avrebbe impatto ridotto sulla scuola secondaria (che anzi a regime potrebbe risparmiare risorse create dalla riduzione del numero di insegnanti necessari) ma che non sarebbe sostenibile dagli assetti universitari attuali, con le risorse esistenti. Non si può immaginare di innalzare in 10-15 anni la percentuale di laureati di almeno 10 punti percentuali senza aumentare le risorse allocate alle università a fini didattici.

Ovviamente una riforma di questo tipo deve riuscire a modificare la percezione degli attori in campo. Oggi gli studenti universitari hanno idee vaghe sui loro futuri lavorativi e sulle loro aspirazioni, tentano l'iscrizione a diversi corsi universitari che hanno gradualmente introdotto numeri chiusi, senza sapere su cosa verranno valutati. Anche all'interno dello stesso ateneo, i corsi di studio adottano criteri di ammissione molto difformi. In alcuni casi premiano la carriera scolastica pregressa, anche tenendo conto del tipo e/o della localizzazione territoriale della scuola secondaria frequentata. In altri, utilizzano test di ingresso dai contenuti discutibili per verificare competenze linguistiche, logico-matematiche, scientifiche, attitudinali, di cultura generale. Occorre introdurre un test nazionale delle competenze acquisite dagli studenti al termine del loro percorso di scuola secondaria, che diventi punto di riferimento unico per le ammissioni ai corsi universitari. L'ammissione nelle università deve potersi valutare sul posizionamento relativo degli studenti (così come si è cominciato a fare con i test di ammissione a Medicina). L'INVALSI ha predisposto in via sperimentale

⁴⁰ Nel lavoro di Villosio (2011) si mostra come i responsabili delle risorse umane non prestino elevata attenzione alla differenza tra laureati triennali e magistrali, considerando i primi con qualche esperienza lavorativa sostanzialmente equivalenti ai secondi.

la possibilità di svolgere test di competenze sull'ultimo anno della scuola superiore e questo può diventare il canale attraverso cui generalizzare questa forma di valutazione degli esiti della scuola secondaria.

Se i docenti responsabili dei corsi di laurea potessero fissare requisiti di accesso trasparenti, in linea con la formazione scolastica pregressa, potrebbero poi essere considerati responsabili degli eventuali abbandoni in corso di carriera dovuti alla cattiva progettazione didattica. Oggi, invece, prevale un equilibrio in cui nessuno è responsabile dei paurosi tassi di abbandono che abbiamo documentato, in un eterno scaricabarile tra università e scuola secondaria, che in alcuni casi danno la colpa al contesto sociale disagevole.

Un secondo tema di riflessione riguarda il legame tra università e mondo del lavoro. La domanda principale è se le università debbano fornire competenze di tipo generalista o di tipo specifico. Nel primo caso il contenuto della formazione dovrebbe vertere sulle competenze di base, lasciando alla formazione magistrale e all'esperienza lavorativa il compito di arricchire l'insieme delle competenze specifiche. Se prevale questa opzione la creatività progettuale che si è manifestata con l'introduzione dei corsi triennali non avrebbe prodotto grande spreco di risorse, in quanto si sarebbe tradotta nel fornire formazione aspecifica e scollegata al mercato del lavoro. Se invece le università devono fornire formazione specifica, la progettazione dei contenuti dei corsi deve aprirsi a idee e progetti esterne al mondo universitario e la didattica deve puntare a trasmettere competenze extra-accademiche, come sta faticosamente accadendo nel caso dell'Istruzione e Formazione Tecnico Superiore (IFTS). Alcune facoltà o scuole, come per esempio i politecnici o le facoltà mediche e paramediche, sono in grado di percorrere questa strada; altre, invece, hanno maggiori difficoltà. In molti casi, le difficoltà non dipendono da incapacità strutturale, ma dalle resistenze di parte del corpo accademico che si percepisce come il depositario della cultura, considerata come scarsamente legata alla dimensione lavorativa.

Questo ha degli aspetti sia positivi sia negativi. Positivi perché difendendo l'autonomia della cultura dalle esigenze del mercato lavorativo adotta una prospettiva di lungo periodo, che favorisce lo sviluppo della ricerca di base, l'innovazione radicale (di paradigma) e una concezione valoriale non economicista. Negativa perché manca di facili criteri di responsabilità (*accountability*) sociale, per cui tutto diventa legittimato e legittimabile⁴¹. La diminuzione dei finanziamenti pubblici alla ricerca sta mettendo in seria difficoltà le aree di ricerca universitaria che non hanno un facile accesso a fonti di finanziamento sul mercato, risolvendo implicitamente questo dilemma. Ma anche in questo caso si tratta di un equilibrio cattivo, perché incapace di sciogliere per via di decisione politica esplicita una questione che attraversa da decenni la cultura italiana.

L'unica via d'uscita che appare possibile è quella dell'incentivazione dal centro alla differenziazione del sistema universitario. Il (falso) mito che tutte le università siano in grado di

⁴¹ Le recenti disposizioni sui bilanci universitari che obbligano il passaggio alla contabilità economica non sono in grado di superare questo iato, in quanto si limitano a ricondurre le diverse componenti di costo ai centri responsabili di spesa.

offrire insegnamenti a tutti i livelli (triennale, magistrale e dottorale) potenzialmente in tutte le aree disciplinari (per le quali siano in grado di assumere un numero minimo di docenti) è dannoso, perché non incoraggia la specializzazione e l'adattamento alle condizioni locali. Iniziative di eccellenza (seppur chiaramente non replicabili su larga scala, quali l'Università degli Studi di Scienze Gastronomiche a Brà-Cuneo) dimostrano che è possibile sviluppare iniziative focalizzate seppur di alto livello. L'indifferenziazione appiattisce e riduce gli incentivi, in quanto lascia che la zona grigia nel corpo accademico governi le (non) scelte strategiche.

La recente riforma della *governance* universitaria, con il rafforzamento dei poteri di indirizzo di rettori e consigli di amministrazione potrebbe rappresentare una svolta in questa direzione. Pur essendo troppo presto per poter fornire una valutazione di questo cambiamento, resta il fatto che scelte strategiche si compiono non solo sviluppando alcuni settori, ma ridimensionando e/o chiudendone altri. La riforma Gelmini (L. 240/2010) ha introdotto degli strumenti legislativi per governare alcuni processi in questa direzione (per esempio incoraggiando accorpamenti e/o fusioni di università minori, che avrebbero favorito la soluzione del problema di riallocazione del personale docente), ma l'osservazione fattuale non trova riscontri attuativi di questi indirizzi.

Le università devono essere incoraggiate a differenziare la tipologia della loro offerta formativa. Attualmente i criteri ministeriali di distribuzione del finanziamento pubblico incoraggiano le singole università a conformarsi a un unico modello, che incorpora tutti gli ordini formativi, dalla laurea triennale al dottorato: a esclusione dei politecnici, nessun ateneo sembra avere incentivi a specializzarsi in segmenti specifici dell'offerta formativa, sia per livelli sia per aree disciplinari. Eppure appare evidente che la fornitura di lauree triennali e magistrali in tutti gli atenei, nel maggior numero di classi di laurea, non permette di sfruttare in alcun modo né economie di scala né economie di specializzazione. Il quasi-mercato dell'istruzione universitaria è troppo debole per poter fornire stimoli in questa direzione. Occorre quindi un più netto ruolo di orientamento da parte del governo centrale, che può stipulare patti con i singoli atenei fornendo risorse finalizzate. La logica dei piani triennali per l'università nasce infatti esattamente con questo obiettivo, senza che poi in realtà i singoli governi si siano mai assunti la responsabilità di esercitare una chiara attività di indirizzo, limitandosi a mediare tra pressioni lobbystiche di varia provenienza.

Da ultimo resta il tema del personale docente delle università. In quanto precede abbiamo provato a mostrare che esso produce didattica e soprattutto ricerca in assenza di incentivi e/o riconoscimenti espliciti, seguendo quindi una motivazione totalmente intrinseca (probabilmente di tipo reputazionale tra pari). In questa situazione di incentivi non verificabili, l'esito implicito è che solo una minoranza di docenti viene motivata, mentre la maggioranza si attiene ai compiti istituzionali minimali. Il problema che si pone non è quindi quello di premiare i più attivi, quanto di stimolare quelli solo parzialmente attivi (ed eventualmente di rimuovere quelli totalmente inattivi).

Se tale lettura contiene degli elementi di verità, innovazioni sul piano retributivo rischiano di rivelarsi poco efficaci, se confrontate con altre a contenuto maggiormente simbolico. Pensiamo per esempio alla diffusione pubblica di dati sulla produttività scientifica dei docenti e sulla loro valutazione. Oppure a forme di remunerazione indiretta in termini di riduzione di tempi di didattica a beneficio dei tempi di ricerca (ancora oggi non è possibile per i docenti italiani utilizzare i loro fondi di ricerca per assumere assistenti alla didattica e quindi ridurre il tempo da dedicare all'insegnamento). Se incentivi minimali vengono introdotti per motivare la parte centrale del corpo accademico (la cui produzione scientifica è stata valutata da ANVUR come "accettabile" o "limitata"), si possono ottenere guadagni su larga scala, molto più consistenti di quelli che si potrebbero conseguire incentivando maggiormente la coda alta della distribuzione.

Questo non impedisce che si possa dare lustro e visibilità anche alle eccellenze: in molte università estere esistono cattedre per la ricerca (*research chairs*) ovvero professori che sono pagati solo per fare ricerca (e qualche ora di didattica a livello dottorale). Ma quale effetto incentivante può produrre l'introduzione di queste iniziative su un professore o ricercatore che si colloca per esempio nel secondo quartile della distribuzione della produttività scientifica? Plausibilmente nessuno, perché per lui tale obiettivo è ragionevolmente non raggiungibile. Se invece gli/le venisse offerta una riduzione di un 20% del proprio lavoro di didattica (attraverso congedi e/o riprogrammazione della didattica) ogni qualvolta ottenesse eccellenti risultati sul piano scientifico (e a questo riconoscimento venisse data adeguata visibilità), potrebbe attivarsi una competizione positiva che migliorerebbe la produttività di sistema.

Tabella A1 - Costi e benefici privati per un uomo che consegua un titolo di istruzione terziaria¹, dollari PPA, 2009

	Francia	Germania	Italia	Spagna	Regno Unito	Stati Uniti	Media OCSE	Media UE-21
Anno di riferimento	2009	2009	2008	2009	2009	2009		
Costi diretti	-7.868	-7.061	-7.285	-10.051	-28.704	-71.053	-11.398	-6.951
Mancati guadagni	-51.472	-64.242	-50.608	-32.644	-91.976	-43.069	-44.055	-43.925
Costi totali	-59.340	-71.304	-57.893	-42.695	-120.679	-114.122	-55.453	-50.876
Guadagni attesi lordi	338.590	353.025	408.011	188.318	398.503	667.905	333.173	345.472
Aumento di tassazione	-83.938	-140.458	-159.562	-53.898	-88.234	-220.754	-105.901	-113.798
Aumento contribuzione sociale	-45.390	-69.031	-41.835	-14.573	-45.568	-57.941	-37.669	-44.487
Perdita di trasferimenti pubblici	-880	0	0	0	0	0	-656	-951
Riduzione del rischio di disoccupazione	13.494	54.278	3.295	41.006	34.295	89.759	25.746	27.587
Sussidi e borse	3.620	6.021	3.330	0	2.244	0	3.477	4.580
Benefici netti totali	225.495	203.835	213.239	160.853	301.240	478.969	218.170	218.404
Valore presente scontato	166.155	132.531	155.346	118.157	180.560	364.847	162.718	167.528
Tasso di rendimento interno	10,1%	9,2%	8,1%	10,2%	8,2%	12,3%	13,0%	13,8%

¹ Confronto con un individuo equivalente che si fermi al titolo di scuola secondaria o terziaria non accademica.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE (2013a).

Tabella A2 - Italia, probabilità di iscrizione universitaria dei maturati osservati 3 anni dopo la conclusione della scuola secondaria

	Diplomati nel 1995 Intervistati nel 1998	Diplomati nel 1998 Intervistati nel 2001	Diplomati nel 2001 Intervistati nel 2004	Diplomati nel 2004 Intervistati nel 2007	Diplomati nel 2007 Intervistati nel 2011
Distribuzione variabile dipendente:					
Mai iscritti	46,52	48,96	38,81	35,96	36,3
Iscritti ma successivo abbandono	9,54	5,36	7,05	9,34	7,73
Ancora iscritti	43,94	45,68	54,14	54,7	55,98
Donna	-0,164 [0,029]***	-0,074 [0,037]**	-0,121 [0,029]***	0,018 [0,029]	0,025 [0,026]
Età	-0,040 [0,010]***	-0,106 [0,031]***	-0,162 [0,044]***	-0,257 [0,038]***	-0,107 [0,012]***
Voto all'esame di terza media	0,201 [0,015]***	0,158 [0,019]***	0,200 [0,017]***	0,217 [0,015]***	0,179 [0,015]***
Numero di bocciature	-0,133 [0,027]***	-0,067 [0,049]	-0,177 [0,050]***	-0,023 [0,038]	-0,087 [0,033]***
Voto di maturità	0,031 [0,002]***	0,025 [0,002]***	0,031 [0,001]***	0,028 [0,001]***	0,031 [0,001]***
Istruzione genitori = licenza terza media	0,172 [0,040]***	0,175 [0,058]***	0,203 [0,057]***	0,155 [0,077]**	0,180 [0,062]***
Istruzione genitori = diploma maturità	0,524 [0,040]***	0,566 [0,057]***	0,573 [0,056]***	0,484 [0,076]***	0,552 [0,061]***
Istruzione genitori = laurea	1,053 [0,063]***	1,165 [0,075]***	1,021 [0,070]***	0,909 [0,082]***	0,903 [0,068]***
Scuola secondaria frequentata = istituto tecnico	0,416 [0,042]***	0,357 [0,039]***	0,552 [0,033]***	0,485 [0,032]***	0,628 [0,030]***
Scuola secondaria frequentata = liceo	1,345 [0,046]***	1,357 [0,046]***	1,355 [0,040]***	1,295 [0,033]***	1,483 [0,033]***
Osservazioni (numero)	17.080	19.445	19.724	25.880	25.434
Pseudo R ²	0,25	0,26	0,26	0,25	0,27
Log likelihood	-313.577	-269.232	-291.542	-307.756	-277.594

Modello ordered probit, pesi campionari. Standard errors robusti in parentesi. Significatività: * al 10%; ** al 5%; *** all'1%.

Le prime due colonne si riferiscono a individui che non hanno avuto accesso alla riforma, le seconde due riguardano diplomati che si sono potuti iscrivere al regime riformato del 3+2, e l'ultima si riferisce a individui che non hanno più avuto contatti con il regime pre-riforma.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT (vari anni).

Tabella A3 - Laureati per ordinamento di provenienza

	Laureati totali	Laureati vecchio ordinamento quadriennali	Laureati triennali	Laureati specialistici o magistrali	Laureati specialistici/ magistrali a ciclo unico	Laureati fuori corso donne (%)	Laureati fuori corso donne (%)	Laureati fuori corso donne (%)
2001	171.799	170.532	1.267	1	6	83,47	56,57	82,65
2002	200.202	177.898	22.304	99	817	76,59	56,48	76,36
2003	234.939	172.396	53.747	2.971	5.825	69,42	56,01	70,66
2004	268.821	164.971	92.304	4.247	7.299	62,82	57,55	62,45
2005	301.298	144.682	138.307	10.454	7.855	62,42	57,23	62,31
2006	301.376	100.888	161.445	29.620	9.423	61,66	57,49	61,52
2007	300.135	64.310	173.671	50.538	11.616	57,75	58,01	57,10
2008	293.336	41.090	171.413	65.411	15.422	56,66	57,93	55,57
2009	292.800	28.017	171.208	74.090	19.485	57,23	58,04	55,29
2010	289.130	20.007	165.263	81.019	22.841	56,24	58,72	54,88
2011	298.872	16.714	168.738	86.541	26.879	55,17	58,88	53,77

Fonte: elaborazioni su dati MIUR-CNVSU (2011).

Tabella A4 - Italia, probabilità di essere occupato; popolazione 26-35 anni

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Diploma professionale (3 anni)	0,152 [0,043]***	0,151 [0,038]***	0,195 [0,034]***	0,127 [0,042]***	0,080 [0,042]*	0,108 [0,042]***	0,073 [0,049]	0,060 [0,062]
Diploma media superiore	0,106 [0,026]***	0,085 [0,026]***	0,111 [0,027]***	0,100 [0,028]***	0,087 [0,031]***	0,116 [0,031]***	0,095 [0,033]***	0,119 [0,039]***
Diploma universitario/laurea triennale	0,261 [0,037]***	0,164 [0,073]**	0,277 [0,020]***	0,106 [0,077]	0,157 [0,047]***	0,131 [0,063]**	0,101 [0,075]	0,190 [0,055]***
Laurea/laurea magistrale	0,040 [0,042]	0,091 [0,036]**	0,091 [0,035]***	0,068 [0,038]*	0,060 [0,035]*	0,081 [0,041]**	0,140 [0,034]***	0,026 [0,050]
Specializzazione post-laurea	0,197 [0,111]*		0,278 [0,030]***	-0,222 [0,219]	0,077 [0,100]	-0,134 [0,130]	0,137 [0,102]	0,084 [0,125]
Età	0,024 [0,004]***	0,019 [0,004]***	0,029 [0,004]***	0,027 [0,005]***	0,014 [0,005]***	0,030 [0,005]***	0,023 [0,005]***	0,028 [0,006]***
Donna	-0,274 [0,023]***	-0,258 [0,023]***	-0,284 [0,024]***	-0,232 [0,025]***	-0,238 [0,026]***	-0,244 [0,027]***	-0,235 [0,028]***	-0,175 [0,032]***
Osservazioni (numero)	2.960	2.994	2.693	2.508	2.188	2.081	1.940	1.830
Pseudo R ²	0,18	0,18	0,19	0,18	0,20	0,18	0,16	0,12
Log likelihood	-1.558,63	-1.541,67	-1.377,41	-1.278,61	-1.068,94	-1.055,32	-1.009,43	-1.063,56

Modello probit effetti marginali. Standard errors robusti all'eteroschedasticità in parentesi; costante e regione di residenza inclusi come controlli; pesi campionari. Significatività: * al 10%; ** al 5%; *** al 1%.

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (vari anni).

Tabella A5 - Italia, determinanti dei (log)redditi da lavoro; popolazione 26-35 anni

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Diploma professionale (3 anni)	0,160 [0,050]***	0,101 [0,050]**	0,037 [0,057]	0,127 [0,049]***	0,073 [0,039]*	0,071 [0,064]	0,062 [0,073]	-0,028 [0,096]
Diploma media superiore	0,188 [0,042]***	0,155 [0,039]***	0,194 [0,034]***	0,114 [0,037]***	0,163 [0,034]***	0,179 [0,040]***	0,230 [0,040]***	0,242 [0,054]***
Diploma universitario/laurea triennale	0,200 [0,101]**	0,162 [0,081]**	0,475 [0,079]***	0,208 [0,152]	0,245 [0,100]**	0,287 [0,086]***	0,454 [0,069]***	0,285 [0,107]***
Laurea/laurea magistrale	0,199 [0,071]***	0,243 [0,071]***	0,163 [0,074]**	0,291 [0,057]***	0,224 [0,055]***	0,261 [0,057]***	0,244 [0,062]***	0,205 [0,088]**
Specializzazione post-laurea	0,367 [0,141]***	0,392 [0,143]***	0,196 [0,066]***	0,785 [0,126]***	0,071 [0,106]	0,153 [0,258]	0,460 [0,087]***	0,498 [0,123]***
Età	0,035 [0,006]***	0,032 [0,005]***	0,028 [0,005]***	0,028 [0,005]***	0,033 [0,005]***	0,026 [0,006]***	0,034 [0,008]***	0,024 [0,008]***
Donna	-0,151 [0,037]***	-0,201 [0,036]***	-0,198 [0,034]***	-0,179 [0,036]***	-0,212 [0,032]***	-0,210 [0,034]***	-0,138 [0,038]***	-0,098 [0,050]*
Occupato part-time	-0,773 [0,069]***	-0,648 [0,066]***	-0,783 [0,070]***	-0,593 [0,063]***	-0,639 [0,055]***	-0,586 [0,064]***	-0,729 [0,063]***	-0,799 [0,069]***
Osservazioni (numero)	1.535	1.626	1.515	1.460	1.338	1.270	1.079	958
R ²	0,33	0,34	0,36	0,32	0,34	0,34	0,38	0,42

Modello OLS. Standard errors robusti all'eteroschedasticità in parentesi; costante e regione di residenza inclusi come controlli; pesi campionari. Significatività: * al 10%; ** al 5%; *** all'1%.

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (vari anni).

Tabella A6 - Consistenza del personale docente

	Professori ordinari	Professori associati	Ricercatori universitari	Totale docenti	Totale docenti (var. % annua)
1990	15.211	14.741	12.257	42.209	
1991	16.184	14.715	12.431	43.330	2,66
1992	15.514	17.517	12.500	45.531	5,08
1993	16.319	17.883	12.582	46.784	2,75
1994	17.329	16.680	14.071	48.080	2,77
1995	18.636	16.538	14.286	49.460	2,87
1996	19.618	16.114	13.737	49.469	0,02
1997	20.099	15.683	13.405	49.187	-0,57
1998	18.745	18.108	13.103	49.956	1,56
1999	19.803	18.058	12.906	50.767	1,62
2000	19.704	17.256	15.030	51.990	2,41
2001	20.087	17.876	16.891	54.854	5,51
2002	20.887	18.497	18.134	57.518	4,86
2003	20.407	18.093	17.960	56.460	-1,84
2004	21.175	18.108	18.084	57.367	1,61
2005	22.007	18.965	19.277	60.249	5,02
2006	23.053	19.087	19.853	61.993	2,89
2007	23.558	18.735	19.625	61.918	-0,12
2008	25.587	18.257	18.938	62.782	1,40
2009	25.425	17.567	17.878	60.870	-3,05
2010	24.940	16.953	15.851	57.744	-5,14
2011	24.596	16.618	15.244	56.458	-2,23
2012	24.264	16.143	14.522	54.929	-2,71
2013	23.745	15.830	13.884	53.459	-2,68

Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

**Tabella A7 - Numero medio di prodotti ISI per anno e cumulato dal 1990
per docente in servizio nell'università italiana**

	Scienze	Medicina	Ingegneria	Diritto e discipline umanistiche	Scienze sociali
1990	0,93 0,93	0,83 0,83	0,21 0,21	0,04 0,04	0,04 0,04
1991	0,99 1,88	0,87 1,68	0,24 0,44	0,04 0,08	0,05 0,09
1992	1,05 2,84	0,91 2,52	0,28 0,70	0,05 0,12	0,05 0,13
1993	1,10 3,86	1,03 3,49	0,31 0,99	0,04 0,16	0,05 0,18
1994	1,14 4,90	1,06 4,47	0,34 1,29	0,05 0,21	0,05 0,22
1995	1,19 5,94	1,19 5,56	0,38 1,62	0,05 0,25	0,06 0,28
1996	1,25 7,06	1,33 6,86	0,47 2,06	0,06 0,30	0,06 0,33
1997	1,29 8,31	1,43 8,32	0,46 2,48	0,06 0,36	0,07 0,40
1998	1,38 9,50	1,48 9,62	0,54 2,95	0,06 0,40	0,07 0,46
1999	1,37 10,59	1,50 10,93	0,53 3,37	0,07 0,46	0,09 0,53
2000	1,43 11,70	1,49 12,00	0,60 3,87	0,06 0,50	0,09 0,58
2001	1,58 12,66	1,62 12,42	0,86 4,55	0,08 0,55	0,11 0,65
2002	1,60 13,64	1,63 13,12	0,89 5,20	0,07 0,59	0,11 0,72
2003	1,65 15,37	1,72 14,78	0,97 6,23	0,08 0,67	0,12 0,83
2004	1,74 16,77	1,82 16,11	0,97 7,04	0,08 0,75	0,13 0,94
2005	1,73 17,70	2,05 17,24	1,02 7,57	0,09 0,79	0,13 1,00
2006	1,77 18,82	2,27 18,77	1,14 8,42	0,10 0,85	0,15 1,10
2007	1,85 20,37	2,56 20,99	1,24 9,55	0,13 0,96	0,19 1,26
2008	1,91 21,59	2,58 23,00	1,28 10,50	0,15 1,06	0,22 1,41
2009	2,17 23,76	2,87 25,70	1,52 12,17	0,15 1,19	0,24 1,64
2010	2,08 25,09	2,86 28,10	1,18 13,40	0,14 1,34	0,24 1,87
2011	1,92 26,27	2,79 30,47	0,98 14,15	0,12 1,44	0,23 2,02

In corsivo il dato cumulato dal 1990.

Fonte: elaborazioni su dati ISI-Thomson Reuters.

Tabella A8 - Numero medio di autori per articolo su ISI con almeno un autore incardinato nell'università italiana, per anno di pubblicazione e area disciplinare

	Scienze	Medicina	Ingegneria	Diritto e discipline umanistiche	Scienze sociali
1990	4,29	6,57	3,61	4,54	3,32
1991	4,21	6,55	3,46	4,23	3,68
1992	4,37	6,85	3,59	4,47	5,21
1993	4,50	6,96	3,60	5,05	3,44
1994	4,38	7,05	3,40	4,49	3,80
1995	4,60	7,07	3,46	4,93	3,49
1996	4,57	7,16	3,38	5,03	3,65
1997	4,79	7,27	3,57	5,51	4,00
1998	4,75	7,32	3,57	5,40	3,41
1999	4,92	7,33	3,54	5,32	4,57
2000	4,81	7,39	3,56	5,09	3,09
2001	4,77	7,49	3,43	5,21	3,39
2002	5,02	7,73	3,56	5,52	3,42
2003	4,98	7,82	3,59	5,37	3,26
2004	5,13	8,15	3,74	5,75	3,81
2005	5,22	8,30	3,77	5,52	3,65
2006	5,30	8,48	3,88	6,43	3,53
2007	5,44	8,74	3,97	6,32	4,08
2008	5,58	8,66	3,97	6,20	4,18
2009	5,55	8,50	4,01	6,47	3,71
2010	5,71	8,54	4,08	6,44	3,88
2011	5,70	8,60	4,06	6,25	3,16

Fonte: elaborazioni su dati ISI-Thomson Reuters.

Tabella A9 - Distribuzione dell'indice H stimato su dati ISI per area disciplinare, 2000-2011

	Media	Standard deviation	min	p25	p50	p75	p90	max
Scienze	4,22	5,05	0	1	3	6	8	68
Medicina	3,66	5,18	0	0	2	5	7	80
Ingegneria	1,56	2,66	0	0	0	2	3	51
Diritto e discipline umanistiche	0,22	1,15	0	0	0	0	0	41
Scienze sociali	0,32	1,01	0	0	0	0	1	27
Totale	2,28	4,17	0	0	0	3	5	80

L'indice H è stimato distribuendo le citazioni ricevute da ogni articolo nel 2012 lungo la vita dell'articolo dal momento della pubblicazione, utilizzando la dinamica osservata dal numero complessivo di articoli pubblicati nello specifico settore scientifico disciplinare cui appartiene l'autore. Poiché il campione è ristretto agli articoli osservati a partire dal 1990, la stima dello stesso dato non è affidabile per i primi anni del campione stesso.

Fonte: elaborazioni su dati ISI-Thomson Reuters.

Tabella A10 - Passaggi di carriera dal personale universitario, 1990-2011

	Da ricercatore ad associato	Da associato a ordinario	Da ricercatore a ordinario	Da esterno ad associato	Da esterno a ordinario	Personale in servizio
1990	0	0	0	0	0	41.706
1991	83	149	11	43	16	42.828
1992	2.118	55	1	746	12	45.027
1993	248	60	3	179	20	46.278
1994	90	1.354	68	63	67	47.571
1995	30	182	21	15	12	48.945
1996	36	52	6	26	11	49.287
1997	53	26	16	13	23	49.072
1998	2.322	41	3	438	15	49.865
1999	447	229	4	106	2	50.754
2000	1.693	2.443	77	372	47	51.984
2001	2.757	2.191	80	509	48	54.851
2002	2.167	1.599	37	488	106	57.515
2003	387	355	3	33	9	56.457
2004	813	577	6	193	25	57.364
2005	2.289	1.614	30	624	42	60.246
2006	1.390	1.093	11	330	46	61.990
2007	430	360	4	133	33	61.915
2008	182	150	3	80	15	62.782
2009	29	28	1	14	7	60.870
2010	663	290	3	71	12	57.744
2011	948	620	11	99	15	56.458
Totale	19.175	13.468	399	4.575	583	

Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

5. IN ITALIA TANTO *BRAIN DRAIN* E POCO *BRAIN GAIN*

Tito Boeri

La componente più importante del capitale umano si “produce” internamente a ciascun paese. Ma una quota sempre maggiore si importa e si esporta attraverso l’immigrazione e l’emigrazione di lavoratori con elevati livelli di istruzione. L’Italia esporta molto capitale umano e ne importa pochissimo. Più che della fuga di cervelli dobbiamo preoccuparci della nostra incapacità di attrarre talenti da fuori. Per diminuire il *brain drain* e aumentare il *brain gain* bisogna innanzitutto riformare le politiche dell’immigrazione, premiando anziché ostacolando l’arrivo di lavoratori altamente qualificati dall’estero, ad esempio mediante l’introduzione di un permesso di soggiorno a punti. Importante premiare le eccellenze nella ricerca accademica che esistono nell’ambito del nostro sistema universitario, dando loro gli strumenti per competere a livello internazionale, anziché disperdere in mille rivoli le poche risorse disponibili. Opportuno, ancora, prendere spunto dall’esperienza internazionale con agenzie per la ricerca che reclutano cervelli offrendo loro incarichi a tempo indeterminato nell’ambito del sistema universitario. In particolare, il modello dell’ICREA catalana è replicabile anche da noi e avrebbe costi contenuti, attorno ai 100 milioni all’anno. Bene infine ricordare che, soprattutto con le nuove tecnologie dell’informazione, i flussi di idee non richiedono necessariamente lo spostamento fisico delle persone. Si possono importare idee aprendo il sistema della ricerca e quello finanziario all’Italia nel mondo.

5.1 INTRODUZIONE

Una letteratura crescente ha misurato negli ultimi decenni gli effetti del livello di istruzione della forza lavoro, la cosiddetta dotazione di capitale umano di un paese, sul livello e sul tasso di crescita del reddito nazionale (Bils e Klenow, 2000; Hanushek e Woessmann, 2011; Krueger e Lindhal, 2001). Le statistiche aggregate mettono in luce una correlazione molto forte fra queste variabili: i paesi nei quali la forza lavoro possiede un livello di istruzione mediamente di 12 anni producono circa 8 volte di più rispetto ai paesi nei quali il lavoratore medio trascorre nel sistema scolastico solo 6 anni. Certo, una parte di questa correlazione può essere attribuita agli effetti della crescita del reddito sui livelli di istruzione della forza lavoro, anziché al ruolo giocato dall’istruzione nello stimolare la crescita, oppure ad altri fattori che incidono sia sulla crescita sia sui livelli di istruzione. Ma gli studi che, mediante diverse tec-

Tito Boeri, Università Bocconi.

niche statistiche e sfruttando “esperimenti naturali”, sono riusciti a identificare relazioni causali fra le due variabili, stimano che almeno un terzo della correlazione fra livelli di istruzione e reddito nazionale sia attribuibile proprio agli effetti del capitale umano sulla crescita¹.

La relazione tra livelli di istruzione della forza lavoro e crescita economica non è legata esclusivamente agli effetti dell’istruzione sulla produttività del singolo lavoratore, ma anche alle cosiddette esternalità, ossia i benefici che traggono anche altri lavoratori meno istruiti dalla presenza di colleghi maggiormente qualificati. Sono proprio queste esternalità positive che migliorano la produttività anche di chi non ha direttamente investito in istruzione, il vero motore della crescita nel lungo periodo, perché hanno effetti non soltanto, una tantum, sui livelli del reddito nazionale, ma anche sui tassi di crescita del PIL. Promuovere gli investimenti in capitale umano rappresenta perciò la priorità per un paese che vuole tornare a crescere a tassi comparabili con quelli della seconda metà del secolo scorso.

Gli investimenti nel sistema educativo hanno comunque effetti che si materializzano con un certo ritardo temporale. Ad esempio, il miglioramento dell’istruzione secondaria inferiore, il punto forse più critico del nostro sistema educativo, può avere qualche effetto sul capitale umano delle coorti in uscita dal nostro sistema scolastico non prima di 5-6 anni. Un modo molto più rapido di aumentare la nostra dotazione di capitale umano risiede nell’attrarre dall’estero persone già istruite. Questo richiede un profondo cambiamento culturale. Perché le nostre politiche dell’immigrazione sono state da sempre imperniate sul tentativo di contenere i flussi, trattando l’immigrazione come una minaccia, piuttosto che come un’opportunità. Eppure gli immigrati rappresentano una grandissima opportunità di crescita economica per il paese che li accoglie. Sono giovani e fortemente motivati a lavorare. Come nel caso degli immigrati di alcuni paesi dell’Est Europeo o della Tunisia, possono essere più istruiti della media dei lavoratori italiani, contribuendo ad aumentare il capitale umano di cui disponiamo. Possiamo, con l’immigrazione, coprire buchi nell’offerta di lavoro. Ad esempio, aumentare il numero di medici o di ingegneri elettronici senza dover aspettare che le nostre università sfornino un maggior numero di laureati. Ci vogliono tanti anni di studio per produrre un medico o un ingegnere. Grazie all’immigrazione, li possiamo avere subito nelle mansioni in cui la conoscenza della lingua italiana non è indispensabile e, dopo un periodo relativamente breve di apprendimento della nostra lingua, negli altri casi.

Sono proprio i lavoratori con grado di istruzione più elevato quelli che sono maggiormente propensi a emigrare. I dati raccolti da Docquier e Rapoport (2012) documentano che il tasso di emigrazione fra persone con istruzione terziaria è pari a 5 volte quello di chi ha solo una licenza di scuola media. In alcuni paesi in via di sviluppo le persone più istruite hanno tassi di emigrazione fino a 15 volte superiori di chi ha ricevuto solo istruzione primaria, di chi ha completato solo l’obbligo scolastico. Dunque immigrazione spesso è sinonimo di trasferimento di capitale umano da un paese all’altro, a tutto vantaggio del paese destinatario dei flussi.

¹ Si veda, in particolare, Bils and Klenow (2000).

Oggi è in atto una vera e propria competizione globale nell'attrazione di talenti da cui l'Italia non può chiamarsi fuori. Coinvolge non solo i paesi avanzati, ma anche una fetta sempre più consistente di paesi emergenti, dato che la quota di persone provenienti dai paesi a sviluppo intermedio è raddoppiata negli ultimi due decenni (si veda Boeri *et al.*, 2012). Nel prosieguo di questo capitolo documenteremo innanzitutto la posizione dell'Italia nei flussi internazionali di capitale umano, poi passeremo a descrivere i fattori che possono essere maggiormente importanti nell'attrarre talenti, valutando in questo ambito la posizione relativa dell'Italia. Infine, ci soffermeremo sulle misure di politica economica che possono risultare più efficaci per aumentare l'attrattività del nostro paese nei flussi internazionali di capitale umano.

5.2 LA COMPETIZIONE GLOBALE E L'ITALIA

Sono circa 340 milioni le persone con livello di istruzione terziaria a livello globale. Più del 50% risiede tuttora nei paesi a reddito più alto, ma una quota crescente è localizzata nei paesi emergenti e anche in paesi a livelli di reddito medio-basso. In questi ultimi il numero delle persone con istruzione terziaria o superiore è cresciuto negli ultimi 30 anni a un tasso superiore al 6%, contro il 3% registrato nei paesi più ricchi. Soprattutto i paesi del Sud Est Asiatico paiono destinati a ospitare una quota crescente della manodopera altamente qualificata. Questi stessi paesi alimentano i più forti flussi di emigrazione di capitale umano. Se mediamente in tutto il mondo circa il 6% della popolazione con almeno una laurea è coinvolta nei flussi migratori, la proporzione di emigrati con titolo di studio terziario provenienti dai paesi a livello di reddito medio-basso è attorno al 16%.

È in atto una vera e propria competizione globale nell'attrarre questa forza lavoro altamente qualificata. Australia, Canada, Nuova Zelanda e Stati Uniti, anche grazie al vantaggio offerto dalla lingua inglese, sono sin qui stati i paesi verso cui questi flussi di capitale si sono maggiormente orientati. Altri paesi – come il Regno Unito e la Germania – stanno cercando di diventare ancora più competitivi nella *battle for brains*, introducendo politiche di immigrazione esplicitamente selettive, in quanto basate su di un sistema a punti che favorisce chi ha livelli di istruzione più alti nella concessione di permessi di soggiorno. La stessa direttiva sulla cosiddetta *Blue Card* adottata dall'Unione europea nel maggio 2009 è un segnale di quale importanza abbia acquisito l'immigrazione qualificata nelle scelte di politica economica dei governi. Si noti che la *Blue Card* è l'unico terreno su cui l'Unione europea ha raggiunto un accordo al suo interno nella definizione di una politica comune dell'immigrazione.

Come si colloca l'Italia in questa contesa globale? Per rispondere guardiamo ai flussi in entrata e uscita di immigrati con livello di istruzione terziario, così come ricostruiti da Beine *et al.* (2007) e Defoort (2008). Purtroppo si tratta di informazioni riferite al 2001, ma hanno il vantaggio di essere comparabili fra paesi e di offrire normalizzazioni interessanti ai fini della nostra analisi. L'Italia attrae solo lo 0,7% di questa popolazione, una quota piccola

anche in rapporto alla popolazione italiana con comparabile livello di istruzione. Da notare come la quota di immigrati qualificati sul totale della popolazione immigrata è da noi particolarmente bassa, in rapporto non solo ai grandi vincitori sin qui nella *battle for brains*, ma anche di paesi come Irlanda, Germania e della stessa Spagna ed è al di sotto di metà della quota media dei paesi OCSE (Tabella 5.1).

Tabella 5.1 - Italia in difficoltà nella battaglia per i cervelli...
(Immigrati con istruzione terziaria - *high skilled*, HS - verso i paesi OCSE, 2001)

	Immigrati HS	Immigrati <i>high skilled</i> in % di:			% di HS immigrati rispetto alla % di HS nel:	
		Immigrati HS in OCSE-30	Popolazione HS nel paese ospitante	Immigrati nel paese ospitante	Paese ospitante	Paese d'origine
Canada	2.724.095	13,34	24,83	58,77	1,11	8,24
Francia	608.985	2,98	8,18	16,42	0,89	2,62
Germania	1.020.755	5,00	9,67	21,77	1,24	2,35
Irlanda	115.721	0,57	25,59	41,15	2,12	3,00
Italia	142.418	0,70	2,27	15,44	1,05	1,65
Spagna	294.040	1,44	6,38	18,54	1,14	1,53
Regno Unito	1.233.421	6,04	15,93	34,95	1,83	7,08
Stati Uniti	10.400.000	50,91	11,27	42,62	0,85	5,74
Media OCSE-30	20.426.737	100,00	10,45	35,06	1,31	3,37

Fonte: elaborazioni su dati Boeri *et al.* (2012).

Il nostro paese, invece, alimenta flussi di immigrati qualificati verso gli altri paesi OCSE significativi, ma pur sempre nettamente inferiori a quelli del Regno Unito o anche di paesi più piccoli, come l'Irlanda. Il saldo migratorio di capitale umano largamente negativo registrato in Italia, si spiega perciò con il basso livello di ingressi piuttosto che con il numero di persone altamente qualificate che vanno all'estero (Tabella 5.2). È un problema di mancato *brain gain* piuttosto che di *brain drain*.

**Tabella 5.2 - ... soprattutto per la scarsa attrattività
(Immigrati con istruzione terziaria - *high skilled*, HS)**

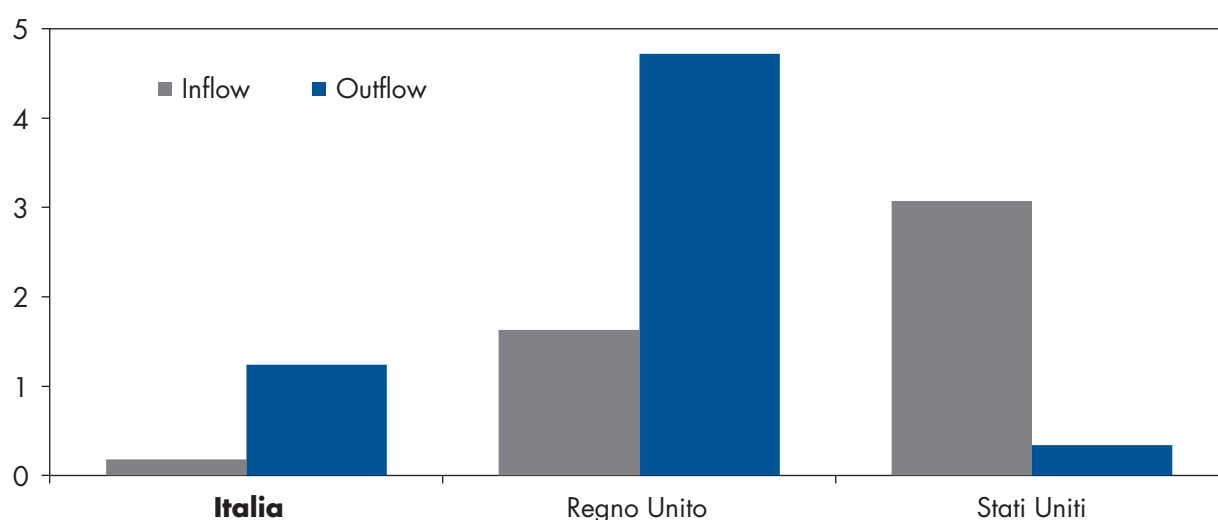
	da OCSE-30			dal Paese verso OCSE-30			differenza		
	Immigrati HS	in % popolazione	in % totale flussi OCSE-30	Immigrati HS	in % popolazione	in % totale flussi OCSE-30	Immigrati HS	in % popolazione	in % totale flussi OCSE-30
Canada	1.166.275	3,77	13,70	523.461	1,69	6,15	642.814	2,08	7,55
Francia	240.867	0,40	2,83	310.751	0,52	3,65	-69.884	-0,12	-0,82
Germania	566.185	0,69	6,65	936.520	1,14	11,00	-370.335	-0,45	-4,35
Irlanda	90.668	2,36	1,07	228.141	5,93	2,68	-137.473	-3,57	-1,62
Italia	57.515	0,10	0,68	395.229	0,69	4,64	-337.714	-0,59	-3,97
Spagna	111.450	2,74	1,31	154.650	3,80	1,82	-43.200	-1,06	-0,51
Regno Unito	511.030	0,86	6,00	1.478.474	2,50	17,37	-967.444	-1,64	-11,37
Stati Uniti	3.804.292	1,33	44,70	426.099	0,15	5,01	3.378.193	1,18	39,69
Media OCSE-30	8.510.921		100,00	8.510.921		100,00			

Fonte: elaborazioni su dati Boeri *et al.* (2012).

In sintesi, il problema del nostro paese non sembra tanto risiedere nel cosiddetto fenomeno della “fuga dei cervelli”, che anzi potrebbe segnalare un riconoscimento internazionale della qualità della formazione impartita in Italia, ma nella scarsa capacità di attrarre forza lavoro altamente qualificata.

Questo è dunque il problema: non riusciamo ad avere flussi in entrata apprezzabili di persone con elevato livello di istruzione. I flussi in uscita, invece, sono nettamente inferiori a quelli ad esempio osservati nel Regno Unito (Grafico 5.1).

Grafico 5.1 - Nel Regno Unito la fuga di cervelli è più intensa
(Immigrati ed emigrati con istruzione universitaria in % della popolazione nazionale)



Fonte: elaborazioni su dati Boeri *et al.* (2012).

Alla luce di questo rilievo, qui ci concentreremo soprattutto sulle ragioni della scarsa attrattività dell'Italia per gli immigrati altamente qualificati. Prenderemo soprattutto in considerazione la parte destra della distribuzione della popolazione per abilità, quindi i piccoli numeri dei ricercatori (universitari e non) e dei dottorandi.

5.3 PERCHÉ L'ITALIA ATTRA E POCO CERVELLI?

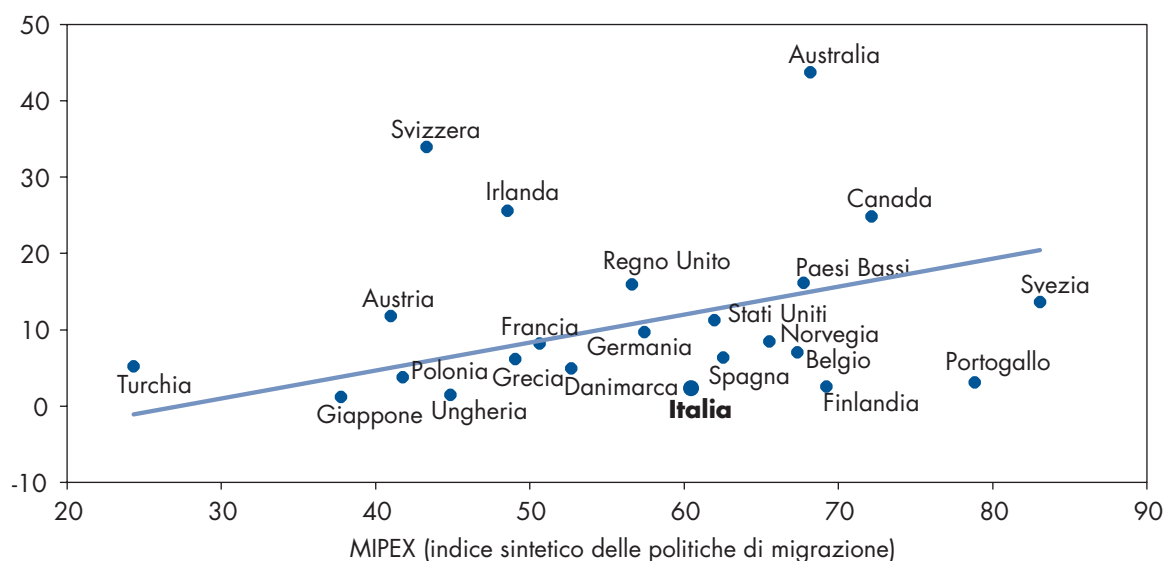
Il primo fattore che viene tipicamente considerato nel valutare il grado di attrattività di un paese è il livello della tassazione. Indubbiamente il nostro paese ha un livello di tassazione molto elevato e questo grava in modo molto consistente sul fattore lavoro. Ma il livello di imposizione applicato ai redditi più elevati, quelli accessibili dai talenti, non si discosta di molto da quello degli altri paesi europei. L'aliquota massima applicata nella tassazione dei

redditi è oggi del 43% in Italia, più bassa che nel Regno Unito (50%), Israele (48%), Francia e Germania (45%), paesi che, al contrario del nostro, non hanno difficoltà nell'attrarre immigrazione altamente qualificata.

Un altro fattore molto importante è rappresentato dall'atteggiamento che le nostre istituzioni hanno nei confronti degli stranieri e, più in generale, nell'investimento compiuto per facilitare l'integrazione degli immigrati nel nostro paese. Al margine, questo fattore può essere molto importante nell'indurre giovani talenti ad andare in un paese piuttosto che in un altro.

Uno degli indicatori più utilizzati per misurare l'intensità delle politiche di integrazione nei vari paesi è l'indice MIPEX (*Migrant Integration Policy Index*), compilato dalla Commissione europea. Questo riassume, su di una scala che va da 1 a 100, dove i numeri più alti corrispondono a maggiori investimenti nell'integrazione, il livello delle politiche di integrazione all'interno del paese. La correlazione fra indice MIPEX e la percentuale di immigrati laureati sul totale dei laureati del paese di destinazione è positiva e statisticamente significativa (Grafico 5.2). Inutile sottolineare come, trattandosi di una semplice correlazione, nulla è possibile dire circa la natura e la direzione causale del legame fra le due variabili. Non si può escludere, ad esempio, che la presenza di un'alta quota di immigrati altamente istruiti stimoli la popolazione autoctona a favorire maggiori politiche di integrazione. Degno di nota il fatto che l'Italia figuri al di sotto della retta di regressione. Questo suggerisce che, in aggiunta a politiche di integrazione, ci sono altri fattori che spiegano il ritardo del nostro paese nell'attrarre cervelli. Il problema non è solo quello della lingua, dato che altri paesi con lingue ancora meno parlate dell'italiano (ad esempio, Paesi Bassi e Turchia) sono al di sopra della retta di regressione.

Grafico 5.2 - Più politiche di integrazione, più immigrati qualificati
(% di immigrati laureati sul totale dei laureati del paese di destinazione)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea e Boeri *et al.* (2012).

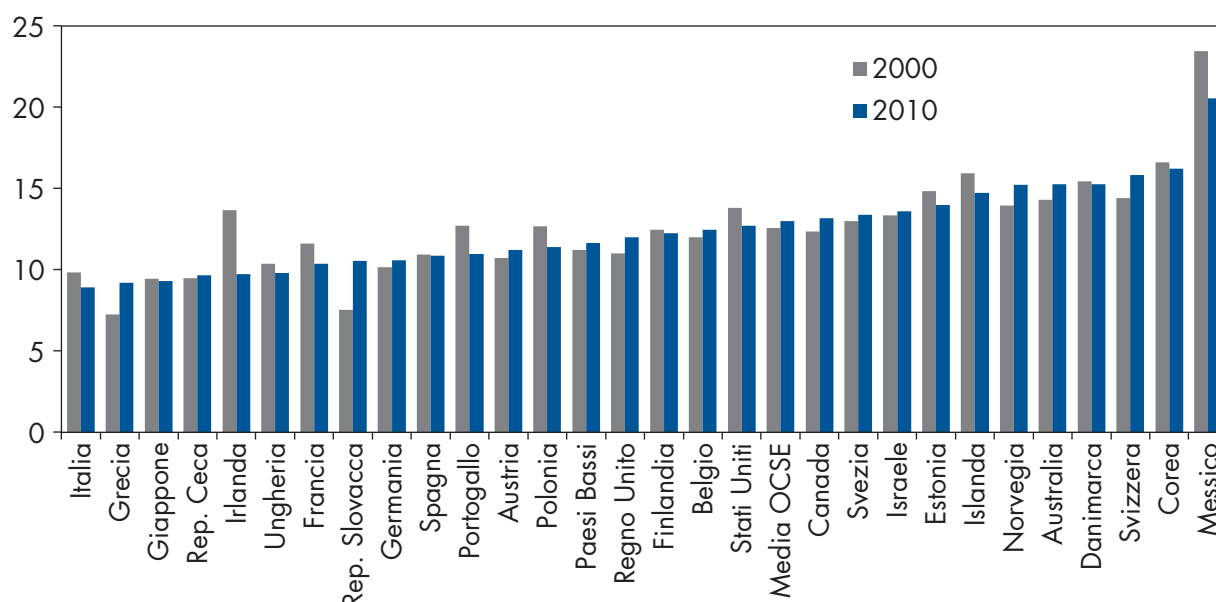
Il Consiglio europeo per la Ricerca (*European Research Council* o più semplicemente ERC) è un'agenzia che amministra una quota importante e crescente nel tempo dei fondi europei per la ricerca. Tra questi, i progetti per giovani studiosi che hanno conseguito un dottorato di ricerca da non più di sette anni (*starting grants*) e quelli per ricercatori più anziani e già affermati nel proprio settore (*senior grants*). Attualmente sono i finanziamenti più prestigiosi e consistenti ai quali un ricercatore che lavora in una università europea possa ambire. La selezione avviene esclusivamente sulla base del merito da parte di commissioni internazionali di altissimo profilo. Per ciascun progetto il finanziamento è consistente, circa un milione e mezzo di euro per quattro o cinque anni, a copertura non solo dello stipendio del vincitore, ma anche delle eventuali attrezzature di laboratorio e dei collaboratori alla ricerca. Al contrario di altri progetti di ricerca europei o nazionali, il finanziamento è legato a un particolare ricercatore, che può decidere dove utilizzarlo, anche spostandosi da un'istituzione a un'altra nel corso dei quattro anni. La sede scelta per la ricerca rappresenta quindi un indicatore di attrattività di un paese e delle sue istituzioni di ricerca, proprio come la scelta di investire nel nostro paese da parte di un'impresa straniera.

Negli ultimi cinque anni solo il 7% dei vincitori ha scelto di utilizzare il finanziamento in Italia, rispetto al 15% che ha scelto la Francia e la Germania e al 20% che ha deciso di lavorare in Gran Bretagna. I risultati dell'ultimo bando sono ancora peggiori: tra i 287 vincitori, 60 hanno scelto di lavorare in Gran Bretagna, 46 in Germania e ben 32 in Israele (un piccolo paese, ma con ottime università). Solo 8 ricercatori (meno del 3%) ha scelto l'Italia come sede della propria ricerca; tra gli 8, un solo straniero, e nessuno che abbia scelto un ateneo del Mezzogiorno. Scorrendo l'elenco, tra i vincitori si trovano altri 10 italiani, che però hanno deciso di utilizzare il finanziamento per lavorare in altri paesi europei. Il quadro è perciò desolante. Per molte università europee, i fondi messi a disposizione da ERC forniscono un contributo crescente e di grande prestigio allo sviluppo della ricerca, soprattutto nelle istituzioni che riescono ad aggregare un numero consistente di progetti. Per noi invece queste cifre sono un faro acceso sul declino del nostro sistema nazionale della ricerca.

La recente valutazione della ricerca (VQR) svolta dall'ANVUR ha documentato in modo molto accurato i ritardi del nostro paese. Il censimento ha messo in luce come ci sia un terzo dell'università italiana che si avvicina a standard di ricerca internazionali, con alcuni punti di eccellenza soprattutto nelle scienze dure, quelle che si basano maggiormente sull'utilizzo di dati sperimentali. Ma ci sono differenze enormi anche all'interno delle diverse discipline: il 20% di istituzioni migliori ha, come nel caso dell'ingegneria industriale, punteggi fino a 46 volte superiori a quelli del 20% di istituzioni peggiori. I livelli medi sono abbassati dalla presenza di uno zoccolo di persone che non fanno ricerca al di sopra di standard minimi, il che significa, da una parte, che ci sono ampi margini di miglioramento nel *turnover* del corpo accademico, ma dall'altra anche che ci sono incentivi distorti, che non spingono molti nostri docenti a fare ricerca e soprattutto molte università a non privilegiare il curriculum scientifico nelle politiche di reclutamento.

La carenza di fondi pubblici ha un peso in tutto questo, direttamente e indirettamente. Nella spesa pubblica per istruzione in percentuale al totale della spesa pubblica, una misura della priorità accordata agli investimenti in capitale umano, l'Italia è agli ultimi posti e la differenza tra la quota di spesa nel 2000 e nel 2010 suggerisce che il gap con gli altri paesi è aumentato (Grafico 5.3). Questo impedisce a molti atenei di investire in infrastrutture per la ricerca e di competere a livello globale nella gara per attrarre talenti. Ma forse ancora di più ostacola il tentativo di legare il finanziamento delle università alla loro produzione scientifica, condizione sine qua non per migliorare gli incentivi di cui sopra. È infatti particolarmente difficile, in un quadro di risorse scarse e decrescenti, redistribuire risorse fra università favorendo quelle in cui si svolge ricerca di maggiore qualità. In questo contesto, infatti, la redistribuzione comporta una forte riduzione delle risorse destinate alle realtà meno attive che si trovano non più nella condizione di retribuire i docenti.

Grafico 5.3 - Più politiche di integrazione, più immigrati qualificati
(% di immigrati laureati sul totale dei laureati del paese di destinazione)



Per la Germania dato 2010 di fonte Eurostat; per la Grecia dato 2005, anziché 2010, di fonte Eurostat.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE ed Eurostat.

Un altro problema molto serio che penalizza l'Italia nella gara mondiale per attrarre talenti è legato alla scarsa attrattività dei dottorati offerti dalle nostre università (Tabella 5.3), testimoniata dalla bassa percentuale di studenti di dottorato stranieri, nonostante molto spesso i dottorati offrano borse di studio generose proprio per attrarre candidati dall'estero. La situazione è parzialmente migliorata nel corso del tempo (Grafico 5.4), ma restiamo uno dei paesi con il più basso numero di dottorandi stranieri. Qui giocano spesso fattori esterni alla singola università, quali ad esempio le politiche dell'immigrazione che obbligano gli studenti stranieri a subire ripetute vessazioni burocratiche durante il loro curriculum di studi.

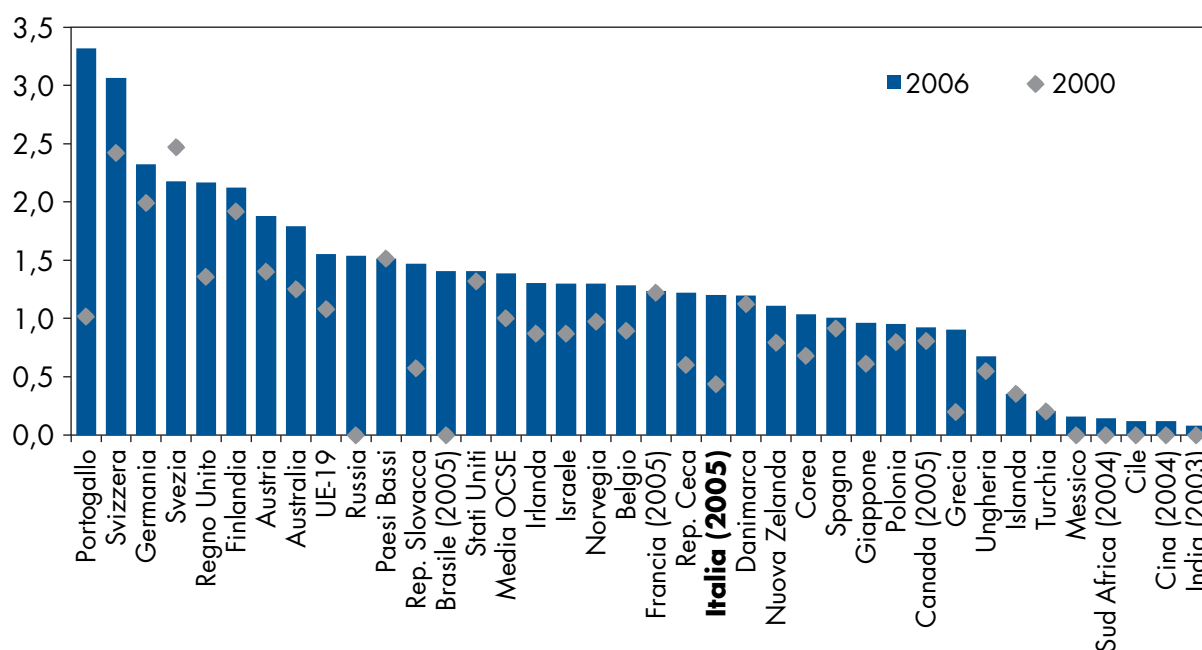
Tabella 5.3 - Ancora pochi stranieri nei dottorati italiani...
(Studenti stranieri per programma di studio nell'area OCSE, 2006)

	Studenti stranieri				Studenti stranieri in % degli studenti totali			
	Totale con istruzione terziaria	Programmi di ricerca avanzati	Programmi teorici	Programmi pratici e tecnici	Totale con istruzione terziaria	Programmi di ricerca avanzati	Programmi teorici	Programmi pratici e tecnici
Canada	148.164	13.302	134.862	nd	14,60	38,26	13,76	nd
Francia	247.510	24.997	196.794	25.719	11,24	35,80	12,33	4,80
Germania	261.363	nd	248.149	13.214	11,42	nd	12,70	3,93
Italia	48.766	1.926	45.980	860	2,40	5,03	2,33	6,18
Regno Unito	418.353	40.193	318.937	59.223	17,91	42,68	18,44	11,57
Stati Uniti	572.509	78.884	396.285	nd	3,31	26,34	29,41	nd
Media OCSE-27	2.526.876	230.887	1.997.353	200.185	5,42	22,42	8,12	3,75

Fonte: elaborazioni su dati Boeri *et al.* (2012).

Un'indagine condotta dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti sugli studenti di dottorato in Italia tra aprile e maggio del 2009 aiuta a comprendere le difficoltà pratiche che uno studente straniero che studia in Italia è costretto ad affrontare. L'indagine aveva coinvolto circa il 20% degli studenti stranieri di dottorato in Italia, con più di 450 questionari compilati. Tra coloro che hanno partecipato all'indagine, la maggior parte proviene da paesi al di fuori dell'Unione europea e solo il 5% ha parenti italiani. Si noti che gli intervistati hanno valutato positivamente la qualità dell'insegnamento, considerata molto alta da quasi due rispondenti su tre.

Grafico 5.4 - ... ma la percentuale è più che raddoppiata
(% di studenti di dottorato stranieri sul totale di quelli in Italia)

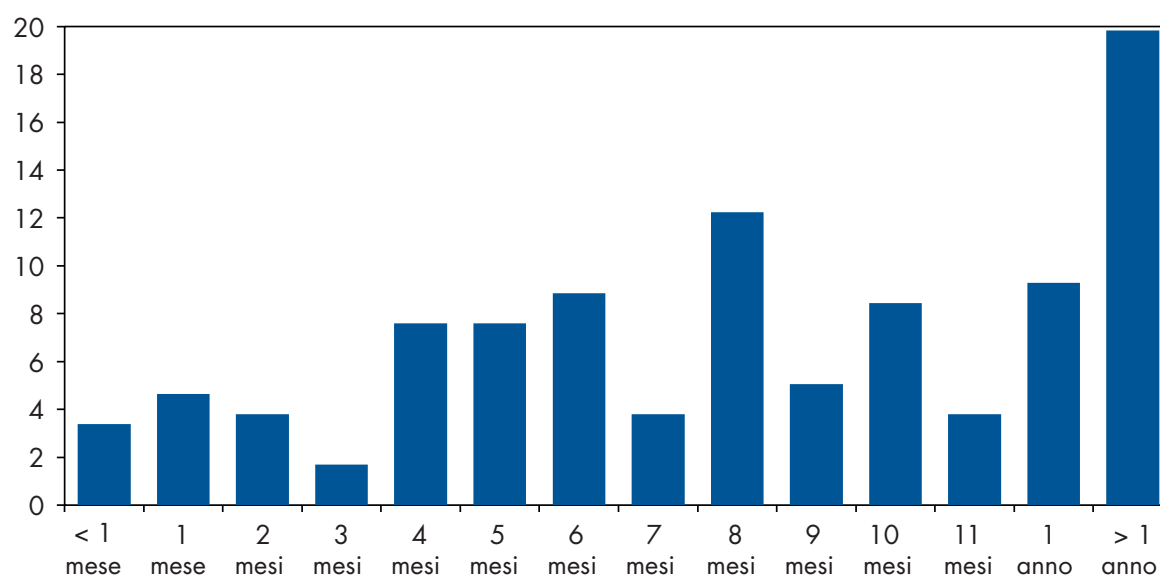


Fonte: elaborazioni su dati Boeri *et al.* (2012).

Alcune domande nell'indagine erano mirate a identificare eventuali problemi riscontrati nel loro soggiorno di studio. Le follie della burocrazia (definita da un rispondente "bureau-crazy" nelle risposte libere al questionario) sono la prima fonte di preoccupazioni; circa due terzi degli studenti, ha riscontrato ritardi nel rilascio o nel rinnovo dei certificati di residenza, e alcuni hanno addirittura ricevuto i certificati dopo la loro scadenza. Una quota analoga denuncia problemi di comunicazione con gli impiegati pubblici che molto spesso non parlano l'inglese, e quasi la metà degli intervistati lamenta la mancanza di informazioni sulle procedure amministrative da seguire. Secondo quanto rilevato dall'indagine, nel richiedere il permesso di soggiorno nel nostro paese, gli studenti extracomunitari sono spesso frustrati dalla complessità e dall'inefficienza del nostro apparato burocratico. Il 77% di essi ha dovuto aspettare più di un mese per ottenere un appuntamento dalla questura, e il 63% degli stessi ha atteso, nel giorno dell'appuntamento, più di tre ore per essere ricevuto. I costi, in termini di tempo di attesa, del rilascio dei certificati di residenza sono molto alti in Italia (Grafico 5.5).

Dallo studio emerge inoltre come questi ritardi amministrativi non solo siano causa di frustrazioni ed enormi perdite di tempo da parte degli studenti, ma comportino anche serie limitazioni allo svolgimento dell'attività di ricerca dei dottorandi: circa un quarto degli studenti extracomunitari ha riscontrato, infatti, difficoltà nel viaggiare all'estero per seguire conferenze o seminari e più di un terzo ha avuto problemi nel lasciare l'Italia durante le ferie.

Grafico 5.5 - La burocrazia rallenta i permessi di residenza
(Tempi per il rilascio di un certificato di residenza; % dei dottorandi)



Fonte: elaborazioni su dati Boeri *et al.* (2012).

Un'ultima batteria di domande riguardava i piani futuri. Il 40% degli intervistati considera che le prospettive di carriera nel nostro paese siano scarse. Quasi nove studenti su dieci tra quelli che hanno già deciso cosa fare dopo il dottorato aveva intenzione di lasciare l'Italia un volta terminati gli studi. Questo rilievo offre una misura dello spreco di risorse, dato che la formazione di un singolo dottorando costa, anche senza considerare le borse di studio, non meno di 40-50mila euro all'anno in termini di risorse accademiche.

5.4 COSA SI PUÒ FARE PER CAMBIARE REGISTRO?

Mancano oggi misure volte a favorire la progressione sociale e professionale dell'immigrato istruito arrivato nel nostro paese e disposto a svolgere qualunque lavoro. Ci sono oggi tre ostacoli a questa progressione, che andrebbero rimossi al più presto:

- la difficoltà di ottenere il riconoscimento dei titoli di studio e dei titoli professionali acquisiti all'estero;
- la necessità di un frequente rinnovo del permesso per lavoro, che impedisce all'immigrato di investire su tempi medio lunghi;
- l'impossibilità di accedere a molti concorsi pubblici.

Per rinnovare il permesso di soggiorno, l'immigrato deve dimostrare di aver maturato un reddito sufficiente nel periodo di validità del permesso in scadenza. Questo impedisce al lavoratore di staccarsi dal suo posto – poniamo – di badante per fare una seria ricerca di opportunità alternative. L'impossibilità di accedere ai concorsi pubblici è chiaramente discriminatoria e confidiamo nel fatto che la giurisprudenza ponga fine a questa pratica, peraltro sempre più frequente nelle diverse regioni. Impedisce, ad esempio, ai medici stranieri di operare in Italia, nonostante l'invecchiamento della popolazione ci ponga di fronte a una crescente carenza di personale medico in molte specialità. E rappresenta un ostacolo alla progressione anche degli immigrati di seconda generazione, quelli su cui tipicamente si cementa l'integrazione delle minoranze etniche nei paesi di accoglienza. Invece di incentivare i figli degli immigrati a integrarsi e a investire in istruzione, facciamo esattamente l'opposto. Dovremmo, invece, premiarli concedendo loro il permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo o addirittura la cittadinanza in caso di merito scolastico. Il principio deve essere quello di offrire il massimo sostegno agli studenti bravi, a qualunque livello. Per gli immigrati sarebbe un incentivo potente, a costo zero per le casse dello Stato, a investire in istruzione.

Il Governo Letta ha recentemente approvato un decreto legge che contribuisce ad alleviare l'enorme onere burocratico che grava sugli studenti stranieri che decidono di formarsi nel nostro paese. Grazie a tale provvedimento, i permessi di soggiorno per motivi di studio saranno validi per l'intera durata del corso, non sarà dunque più necessario rinnovare il permesso ogni anno.

Il provvedimento rappresenta indubbiamente un passo nella direzione giusta, sono tuttavia auspicabili ulteriori semplificazioni. Il legislatore non dovrebbe infatti preoccuparsi esclusivamente di attrarre studenti in Italia, sarebbe bensì opportuno che si adoperasse anche al fine di incentivarli a rimanere nel nostro paese una volta formati tramite l'inserimento automatico degli studenti all'interno di un percorso di cittadinanza. Un'altra possibile riforma che, senza gravare sulle finanze pubbliche, migliorerebbe l'efficienza del processo di selezione consiste nell'includere le università nella valutazione dei curricula degli studenti che intendono studiare in Italia; è infatti ragionevole supporre che il sistema accademico sia più adatto dei consolati a valutare i titoli di studio dei candidati.

Sono molti nel nostro paese a temere la competizione degli immigrati e a sentirsi minacciati dall'arrivo di lavoratori stranieri, che sono disposti a svolgere queste mansioni pur essendo più qualificati (e con maggiore esperienza) di loro. Ma il modo migliore di rispondere a queste sfide non è cercare inutilmente di chiudere le frontiere, bensì rendere ancora più vantaggioso l'investimento in istruzione degli italiani. È molto più utile cercare di rimuovere le tante barriere che si frappongono all'esercizio delle libere professioni in Italia che ridurre le quote di ingresso e rendere l'immigrazione più difficile per tutti, compresi gli immigrati con più alto livello di istruzione. Quello che succede tipicamente in paesi che storicamente hanno ricevuto grandi flussi di immigrati è che la manodopera autoctona reagisce investendo di più in istruzione e sceglie mansioni con un più elevato contenuto di comunicazione e interattività. Sono quelle mansioni rispetto alle quali gode di un forte vantaggio competitivo rispetto ai nuovi arrivati. È un vantaggio ancora più forte per gli italiani, dato che gli immigrati, nella stragrande maggioranza dei casi, non parlano già la nostra lingua quando arrivano da noi.

Un modo efficace per migliorare la percentuale di lavoratori con livello di istruzione terziaria consiste nell'introduzione di un permesso di soggiorno a punti. Grazie a questo sistema è possibile razionalizzare i criteri di accesso e agire sulla composizione delle qualifiche della popolazione immigrante adattandola alle esigenze della domanda per colmare eventuali buchi di offerta. Tutti i paesi hanno ormai adottato politiche selettive dell'immigrazione. Il sistema a punti si limita a renderle più esplicite dando anche un segnale forte verso coloro che pianificano di venire a lavorare da noi.

Anche il nostro paese ha introdotto negli ultimi anni una serie di programmi per attrarre talenti, quei piccoli numeri di persone che sono in grado davvero di fare la differenza. Si tratta però di misure che si sono rivelate di scarsa efficacia perché non offrivano ai beneficiari alcuna prospettiva di durata dell'impiego. E senza offrire un contratto a tempo indeterminato è molto difficile riuscire a convincere persone che hanno brillanti opportunità di carriera altrove a spostarsi da noi.

Gli aiuti a favore del rientro di docenti e ricercatori scientifici residenti all'estero introdotti nel 2008 (art. 17 del D.L. n. 185/2008) erano ristretti a chi soddisfaceva i seguenti requisiti: essere in possesso di titolo di studio universitario o equiparato; essere stato stabilmente re-

sidente all'estero (cittadino straniero o italiano iscritto all'AIRE senza domicilio o residenza in Italia per più di 183 giorni); possedere documentata attività di ricerca per almeno due anni consecutivi presso università o centri di ricerca pubblici o privati. Si trattava, dunque, di una legge chiaramente indirizzata a favorire il rientro di talenti impegnati in attività di ricerca o con posizioni accademiche all'estero. È stata in parte utilizzata dalle università, ma non sembra avere avuto effetti apprezzabili, soprattutto perché non prevedeva alcuna immisione in ruolo per i beneficiari.

La "Legge Controesodo" (238) del 2010 ha posto in essere una serie di incentivi fiscali temporanei (abbattimento per tre anni del reddito imponibile crescente con il reddito dichiarato, con un limite massimo alla agevolazione fiscale di 200mila euro in tre anni) per indurre nostri connazionali a tornare in patria. I beneficiari delle agevolazioni dovevano soddisfare una serie di condizioni non sempre legate al merito e certamente non tali da identificare necessariamente talenti. In particolare tra i requisiti: (i) avere meno di 40 anni; (ii) avere maturato, da laureati, esperienze lavorative all'estero, per la durata di almeno 24 mesi continuativi, oppure avere frequentato, ottenendo una laurea o una specializzazione post-laurea, un corso di studi all'estero per la durata di almeno 24 mesi continuativi. Inoltre, attribuisce il beneficio solo a chi viene assunto o decide di esercitare un'attività d'impresa o di lavoro autonomo in Italia. La legge è entrata pienamente in vigore solo nel 2012, dato il ritardo con cui sono stati varati i decreti attuativi. Non sembra avere avuto un effetto addizionale nel rientro di lavoratori italiani dall'estero. Nel 2012, l'unico anno in cui sono disponibili dati, sono rientrate circa 31.000 persone, in linea con gli anni precedenti; tra queste i beneficiari sono meno di 4.000. Oltre all'incertezza normativa e all'importo relativamente contenuto delle agevolazioni, uno dei fattori che ha limitato l'efficacia di questa misura è il fatto di non contare su finanziamenti strutturali e di basarsi invece su stringenti tetti di risorse pubbliche annuali, superati i quali il beneficio non sarebbe più stato erogato.

Un esempio che potremmo seguire per attrarre talenti, tenendo conto dei problemi generali dell'università italiana, è offerto dall'Agenzia per la ricerca istituita nel 2001 dal Governo della Catalogna (*Catalan Institution for Research and Advanced Studies* o ICREA). L'ICREA è stata creata per rispondere alla necessità di trovare nuove formule per assumere ricercatori e competere ad armi pari con altri sistemi di ricerca. L'obiettivo di ICREA è di assumere scienziati di alto livello, rafforzare la base scientifica esistente e aprire le università a nuove linee di ricerca. Lavora in stretta collaborazione con le università per integrare pienamente i suoi ricercatori nel sistema universitario e della ricerca². Ogni anno, emette un bando per assumere i migliori ricercatori (spagnoli o stranieri) che decidono di trasferirsi in una delle università della Catalogna (a volte con contratti a termine, a volte con posizioni permanenti). I profili richiesti sono di eccellenza, docenti in grado di aprire nuove linee di ricerca o rafforzare in modo significativo quelle già presenti. Le candidature sono proposte dalle università, con l'obiettivo di lungo periodo di integrare stabilmente i nuovi docenti nelle proprie strutture.

² Un'altra esperienza interessante è il *Canada Excellence Chairs*: per ogni cattedra, l'università riceve un contributo (con tetto di 10 milioni di dollari canadesi su 7 anni e cofinanziamento al 100%). Le università possono contestualmente chiedere finanziamenti per infrastrutture di ricerca, che coprano fino al 40% dei costi. Le cattedre richiedono presenza a tempo pieno in Canada.

In dodici anni di attività ICREA ha assunto quasi 300 docenti per lo più in provenienza da università straniere nelle diverse discipline, una massa critica che ha contribuito a rendere alcune di quelle università competitive nello scenario internazionale. Nonostante la crisi economica, il Governo della Catalogna sta cercando di difendere il programma con i denti perché si rende conto che si tratta di un investimento strategico. La chiave del successo è la massima pubblicità del bando e la massima trasparenza delle decisioni: le assunzioni sono decise da cinque commissioni di settore a cui partecipano scienziati di tutto il mondo e da cui sono esclusi docenti della Catalogna per evitare conflitti di interesse. I vincitori hanno un contratto permanente con ICREA, e lavorano presso università o centri di ricerca in Catalogna e devono prendere servizio entro l'anno accademico successivo (altrimenti decadono). Sono inoltre sottoposti a valutazione periodica, inizialmente dopo tre anni e successivamente ogni cinque anni da parte di valutatori esterni. Nel caso di valutazione positiva, sono previsti incrementi salariali.

L'esperienza dell'ICREA potrebbe essere replicata in Italia creando un programma per il ritorno dei cervelli, che si regga su di un'agenzia di piccole dimensioni. Dovrebbe essere composta da un direttore e da un comitato scientifico di alto profilo e senza conflitti di interesse, oltre a 4 o 5 persone di staff. Dovrebbe avere notevole flessibilità organizzativa, con la possibilità di sottoscrivere contratti di diritto privato e con certezza di budget nel lungo periodo. I costi sarebbero inizialmente contenuti, per via del numero relativamente limitato di posizioni inizialmente attivate, e crescenti nel tempo fino ad arrivare a regime attorno ai 100 milioni all'anno. Come si arriva a questa cifra?

Supponiamo che si vogliano finanziare 25 posizioni permanenti ogni anno e che ogni posizione abbia un costo medio di 150mila euro all'anno (il costo lordo di un docente ordinario è circa di 130mila euro). Ipotizzando un'età media di ingresso di 45 anni e la pensione a 65 anni, ogni contratto ha una durata media di 20 anni. A regime vi saranno quindi circa 500 docenti assunti dall'agenzia, con costo a regime di 75 milioni di euro. A questi vanno aggiunti i costi di eventuali altri programmi (esempio: *junior grants*, conferenze, ecc.), oltre a quelli del personale, per complessivi 25 milioni di euro. Si può pensare che le Regioni possano aumentare la dotazione del fondo, attirando ricercatori nelle proprie università. Ovviamente, anche i privati e le fondazioni possono essere invitati a contribuire.

Infine, è bene ricordare che i flussi di idee non necessariamente richiedono lo spostamento fisico delle persone. Grazie ai progressi nelle tecnologie della comunicazione, è possibile importare idee senza avere i cervelli fisicamente da noi, ma per farlo bisogna dare un segnale forte e chiaro ai cervelli italiani emigrati di grande attenzione nei loro confronti, farli sentire parte di un progetto di rilancio del Paese e dimostrare di avere un ambiente particolarmente ricettivo – a partire dal sistema universitario e della ricerca per arrivare a quello finanziario – per trasformare le loro idee in innovazioni e riuscire a metterle in pratica.

6. LE COMPETENZE DEI LAVORATORI ITALIANI OLTRE LA SCUOLA

Michele Pellizzari

È finalmente possibile analizzare le competenze dei lavoratori italiani utilizzando i recenti dati dell'indagine sulle competenze degli adulti dell'OCSE (PIAAC). Si tratta di dati raccolti attraverso indagini campionarie, sulla popolazione di età compresa tra i 16 e i 65 anni, svolte in modo da garantirne la comparabilità internazionale. Alle persone intervistate è stato sottoposto un questionario per rilevare le loro caratteristiche socio-demografiche e un articolato test per determinarne le competenze linguistiche e matematiche.

I risultati del confronto internazionale sono particolarmente deludenti per l'Italia, con punteggi medi e mediani delle capacità linguistiche e matematiche tra i più bassi di tutti i paesi partecipanti. Naturalmente le competenze degli adulti sono il risultato sia del percorso scolastico sia del processo di formazione e mantenimento/deperimento del capitale umano che si estende durante tutta la carriera lavorativa. Infatti, se è vero che il livello di istruzione è fortemente correlato con le competenze, esiste una sovrapposizione notevolissima tra le distribuzioni dei punteggi di persone con titoli di studio molto diversi. Per esempio, per quanto riguarda le competenze linguistiche, i peggiori diplomati italiani fanno peggio della mediana delle persone con istruzione primaria e così anche i peggiori laureati. Allo stesso tempo, i migliori tra quelli con istruzione primaria raggiungono punteggi simili alla media dei laureati e sono ben al di sopra della media dei diplomati.

Alla luce di questo importante risultato, si focalizza l'evoluzione delle competenze dopo la scuola e si documenta in primo luogo un decadimento delle capacità linguistiche e matematiche dei lavoratori italiani nel corso della loro vita lavorativa. Tale decadimento appare molto più accentuato in Italia che negli altri paesi. In altre parole, la pessima performance nel dato aggregato è dovuta non solo alla qualità dell'istruzione che determina competenze più basse anche per chi non ha esperienza lavorativa, ma anche a un processo di accumulazione/mantenimento del capitale umano che sembra essere poco efficace rispetto a quanto osservato negli altri paesi.

Nel ricercare le cause di questo decadimento delle competenze, l'analisi procede osservando che in Italia solo il 31,5% dei lavoratori dichiara di aver partecipato a qualche tipo di attività formativa nel corso dei 12 mesi precedenti l'intervista, contro una media degli altri paesi PIAAC del 57%. Questo sembra contribuire in modo significativo a spiegare l'ac-

Michele Pellizzari, Università di Ginevra; affiliato a IZA, NCCR-LIVES e alla Fondazione Rodolfo Debenedetti.

centuato decadimento delle competenze dei giovani in Italia rispetto agli altri paesi, mentre le competenze dei lavoratori più anziani rimangono particolarmente deludenti anche quando essi partecipano a corsi di formazione continua.

Oltre alla scarsa incidenza ed efficacia della formazione continua, le attività svolte quotidianamente sul posto di lavoro contribuiscono in modo determinante a caratterizzare le competenze dei lavoratori adulti. Infatti, se si svolge un lavoro nel quale le proprie competenze sono utilizzate in maniera adeguata, queste si mantengono e possono anche incrementare, spesso attraverso l'interazione coi colleghi. L'indagine PIAAC contiene anche domande riguardanti l'utilizzo delle competenze sul posto di lavoro e, sulla base di queste informazioni, è possibile notare come in Italia si utilizzino le conoscenze linguistiche, matematiche e informatiche meno frequentemente che in tutti gli altri paesi e questo non può che favorire il loro deperimento.

Alcune riflessioni di politica economica. Come per qualsiasi investimento, anche per quello in formazione esiste un problema di incertezza che può essere ridotto da interventi finalizzati a migliorarne la quantità e la qualità. La condivisione delle attività formative in seno alle Associazioni imprenditoriali di categoria sembra una strada promettente da percorrere per ridurre l'incertezza. Alternativamente (o congiuntamente) si possono immaginare forme di assicurazione di natura pubblica, per esempio attraverso contributi che risarciscano ex-post l'impresa o il lavoratore che, per vari motivi, non riescono a beneficiare dell'intervento formativo.

6.1 INTRODUZIONE

Il capitale umano, ovvero le conoscenze e le capacità delle persone di fare le cose, è l'ingrediente fondamentale dello sviluppo economico e della ricchezza di un paese (Barro, 1991; Ciccone e Papaioannou, 2009; Hanushek e Woessmann, 2008)¹. I processi di innovazione tecnologica e di globalizzazione che hanno caratterizzato tutte le economie industrializzate negli ultimi decenni hanno enfatizzato ulteriormente l'importanza del capitale umano e sono alla radice di alcuni tra i fenomeni economici più significativi attualmente in corso o del recente passato (Acemoglu, 2000). Per esempio, l'aumento delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi, come chiarito nel capitolo di Massimo Baldini in questo volume, è legato in modo significativo al forte aumento del premio occupazionale e salariale dell'istruzione superiore (Card e Lemieux, 2001; Lemieux, 2006).

¹ Esiste in letteratura un dibattito sulla corretta definizione di *ability*, *competence* e *skills*. Senza entrare nei dettagli, la *ability* (abilità, in italiano) viene dai più interpretata come un fattore innato dell'individuo, ovvero la sua intelligenza o brillantezza intellettuale. Le *competences* (competenze, in italiano) sono frequentemente definite come la capacità di fare le cose in un ambito relativamente ampio (le competenze matematiche, per esempio) mentre le *skills* (capacità, in italiano) sono capacità di svolgere operazioni più circoscritte e specifiche, come fare una divisione o una sottrazione (Commissione europea, 2007; OCSE, 2013d). Per semplicità, in questo capitolo i termini capacità, competenze e conoscenze saranno usati come sinonimi per indicare la capacità della persona di agire adeguatamente di fronte a un dato problema o situazione.

La scuola e l'università sono i luoghi principali di creazione e accumulazione di capitale umano. Tuttavia una parte importante delle competenze della forza lavoro di un paese sono acquisite anche attraverso programmi di formazione continua o direttamente sul posto di lavoro (Card, Kluve, e Weber, 2010; Jacobson, LaLonde e Sullivan, 2005; Pischke, 2001). Certo è che le competenze acquisite si deteriorano rapidamente durante i periodi trascorsi al di fuori del mercato del lavoro e senza essere impegnati in programmi formativi, motivo per il quale i disoccupati di lunga durata sono particolarmente difficili da ricollocare (OCSE, 2013b).

Nonostante l'importanza delle competenze e del capitale umano e l'enfasi del dibattito accademico e politico sui concetti, spesso vaghi, di *Knowledge Economy* o *New Economy*, misurare le competenze della popolazione adulta e quindi della forza lavoro di un paese è stato fino a oggi molto difficile (Aghion, Bertola, Hellwig, Pisani-Ferry, Sapir, Vinals, e Wallace, 2003; Caselli, 1999; Jorgenson, 2001; Nordhaus, 2002; Oliner e Sichel, 2000; Stiroh, 2002a,b). Lo scorso ottobre 2013 l'OCSE ha pubblicato i dati della prima indagine sulle competenze degli adulti svolta all'interno del *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC). Si tratta di un'indagine che raccoglie informazioni attraverso interviste personali a campioni rappresentativi della popolazione adulta in ognuno dei paesi partecipanti e sottopone gli intervistati a test delle loro competenze linguistiche e matematiche (OCSE, 2013c)².

I risultati PIAAC sono stati particolarmente deludenti per l'Italia, che si piazza all'ultimo posto tra i 24 paesi partecipanti per quanto riguarda le competenze medie linguistiche e al penultimo per quelle matematiche. Si tratta evidentemente di risultati che devono portare a una profonda riflessione sul ruolo e sulla qualità della scuola e dell'università nel nostro paese. Tuttavia, la pessima performance dell'Italia nell'indagine PIAAC non è dovuta esclusivamente al sistema scolastico. Altrettanto determinante è la scarsa attenzione alle competenze sul mercato del lavoro, vuoi perché sono poche le opportunità di formazione dopo la scuola, vuoi perché i lavori nei quali sono occupati la maggior parte degli italiani non richiedono né consentono un apprendimento particolarmente efficace.

Qui analizziamo i dati dell'indagine PIAAC con particolare attenzione al processo di accumulazione e deperimento delle competenze nel mercato del lavoro, quando il tradizionale percorso di formazione scolastica a tempo pieno si è concluso.

6.2 L'INDAGINE PIAAC E I SUOI PRINCIPALI RISULTATI PER L'ITALIA

Il PIAAC è un complesso programma di lavoro coordinato dall'OCSE e finalizzato a misurare e analizzare le competenze degli adulti in modo comparabile tra paesi. La componente

² Un terzo tipo di competenze rilevate dall'indagine PIAAC riguardano il *problem solving*, ma l'Italia non ha partecipato a questo test. Pertanto in questo capitolo ci limiteremo all'analisi delle competenze linguistiche e matematiche.

principale del programma è la *Survey of Adult Skills*, ovvero un'indagine campionaria testata per la prima volta nel corso del 2010 e che ha coinvolto campioni rappresentativi della popolazione di età compresa tra i 16 e i 65 anni in ognuno dei paesi partecipanti al programma³. Le persone campionate sono state raggiunte da intervistatori professionisti che hanno sottoposto loro una serie di domande dettagliate riguardanti le loro caratteristiche socio-demografiche (età, sesso, luogo di residenza, composizione familiare, ecc.), la loro formazione scolastica e post-scolastica, l'attività lavorativa nonché alcune questioni riguardanti la soddisfazione personale, la partecipazione politica e sociale e le opinioni⁴.

Questo tipo di informazioni sono oggi relativamente standard nelle molte indagine campionarie svolte regolarmente dagli istituti di statistica dei singoli paesi. La caratteristica peculiare dell'indagine PIAAC consiste nel fatto che, una volta completato il questionario di base, agli intervistati è stato proposto di partecipare a tre test di competenza linguistica (*literacy*), matematica (*numeracy*) e di *problem solving*.

I test si sono svolti al computer e comportavano, per esempio, la lettura e la comprensione di testi scritti oppure lo svolgimento di operazioni matematiche. Le domande proposte si adattavano alle risposte fornite: rispondendo correttamente il sistema proponeva domande via via più difficili, al contrario se le risposte erano errate⁵. Le risposte sono state quindi elaborate per ottenere una stima della competenza linguistica e matematica di ogni intervistato⁶. Per comprendere meglio il contenuto dei test PIAAC si veda il riquadro *Le domande del test PIAAC*.

Le domande del test PIAAC

Esempio di domanda del test di literacy

Alla persona viene mostrato a video su un computer il risultato di una ricerca bibliografica sul sito di una biblioteca virtuale. Il test richiede di ricercare all'interno di questi risultati l'autore di un libro intitolato "Ecomyth". Per rispondere alla domanda è quindi necessario scorrere la lista dei risultati, capirne il formato e leggerne il contenuto. I dettagli del libro "Ecomyth" sono riportati nella seconda pagina della lista e pertanto il ri-

³. In alcuni paesi le interviste si sono svolte con tempi leggermente diversi.

⁴. Per evitare confusione e inutili ripetizioni, in questo capitolo si userà l'acronimo PIAAC per indicare indifferentemente sia il programma sia l'indagine.

⁵. Per chi non era capace di utilizzare il computer era possibile sostenere i test anche in forma cartacea.

⁶. Queste stime sono state prodotte attraverso un modello noto come *Item Response Theory* e utilizzato correntemente per test di questo tipo, come quelli già svolti nelle indagini PISA (*Programme for the International Student Assessment*), IALS (*International Adult Literacy Study*) e ALL (*Adult Literacy and Life Skills Survey*). Si veda il riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa per maggiori dettagli* e il rapporto tecnico dell'indagine (OCSE, 2013d).

spondente deve anche trovare, leggere e comprendere le istruzioni per passare alla visualizzazione della successiva pagina di risultati.

Esempio di domanda del test di numeracy

Alla persona viene mostrata una scheda per la registrazione dei viaggi di un veicolo. La scheda contiene diverse colonne per la data e l'ora del viaggio (inizio e fine), il motivo, il chilometraggio (inizio e fine), la distanza percorsa, la data di inserimento dei dati, il nome del guidatore e la firma. Un testo spiega che la scheda si riferisce ai viaggi di un venditore che viene rimborsato con 0,35 euro al chilometro più 40 euro al giorno. Al rispondente si chiede di calcolare il rimborso corrispondente a uno dei viaggi riportati sulla scheda.

Nonostante esistano da tempo indagini di questo tipo in diversi paesi e in alcuni casi anche a livello sovranazionale, PIAAC rappresenta un grande passo avanti in molte dimensioni: il numero di paesi coinvolti, gli ambiti delle competenze testate, la grandezza e la qualità del campionamento statistico e la comparabilità internazionale dei dati. Sono 24 i paesi che hanno partecipato al programma, tra i quali la Russia che non fa ancora parte dell'OCSE. Altri si aggiungeranno nelle edizioni future⁷.

La comparabilità internazionale dei dati è garantita da numerosi fattori: le procedure di campionamento sono armonizzate, i questionari di base sono identici in tutti i paesi, semplicemente tradotti nella lingua locale e così anche le domande dei test.

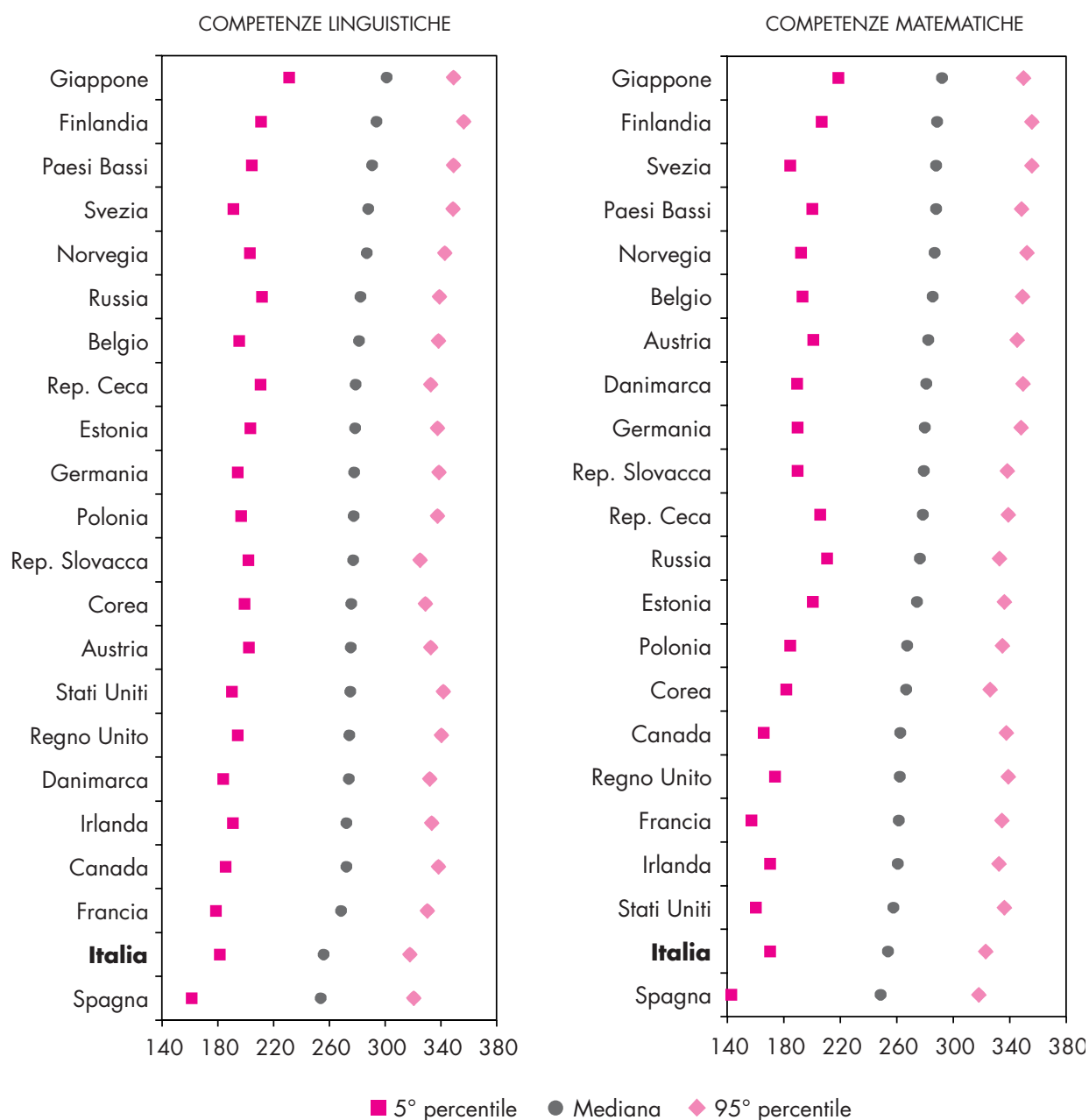
Quando l'8 ottobre 2013 sono stati resi pubblici i risultati l'Italia è apparsa in fondo alla classifica dei punteggi medi di tutti i 24 paesi. Esaminiamo i risultati per l'intera popolazione tra i 16 e i 65 anni (Grafico 6.1). L'Italia ha il punteggio mediano di *literacy* più basso dopo la sola Spagna e i pessimi risultati si estendono all'intera distribuzione⁸. I migliori italiani fanno peggio dei migliori negli altri paesi e solo in Spagna e in Francia i peggiori fanno peggio dei nostri peggiori.

Ugualmente deludenti sono i risultati per le competenze matematiche. In questo caso solo la Spagna fa leggermente peggio dell'Italia in termini di punteggio mediano, ma di pochissimo (e infatti la differenza non è statisticamente significativa).

⁷ La prossima prevista già per il 2012 copre altri 9 paesi, dei quali tre non OCSE.

⁸ In realtà, se invece della mediana si prendesse la media, come in OCSE (2013c), l'Italia risulterebbe ultima, dopo la Spagna.

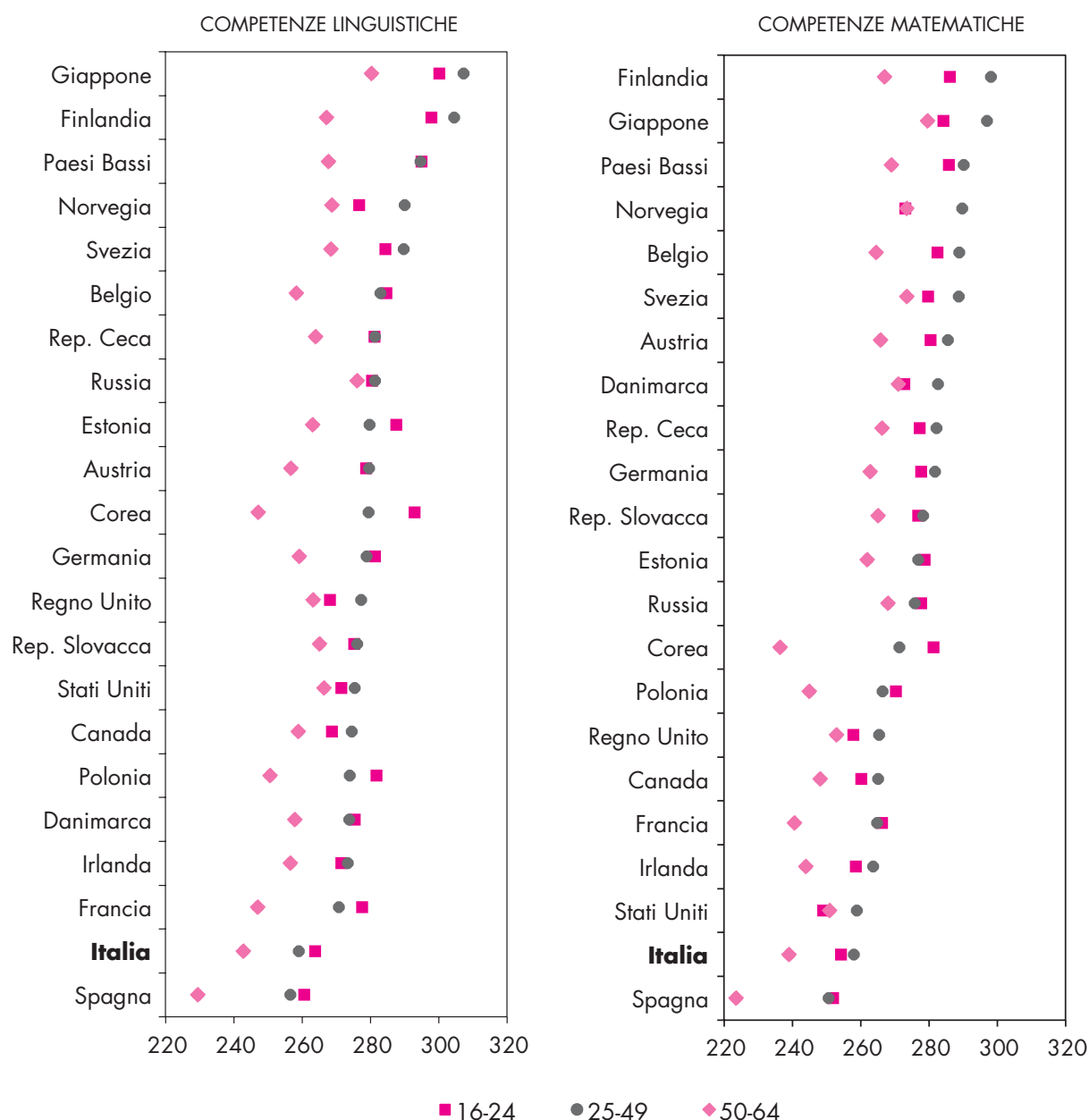
**Grafico 6.1 - Italia indietro nelle competenze degli adulti
(Punteggi in *literacy* e *numeracy*, 2011-12)**



Dati in ordine decrescente sulla mediana.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

Dato il forte aumento della scolarizzazione avvenuto in Italia nel corso degli ultimi decenni, si potrebbe pensare che questa deludente performance sia dovuta in buona misura alle coorti più anziane. Tuttavia, i dati non sembrano avallare questa ipotesi e mostrano invece risultati scadenti per tutte le fasce di età (Grafico 6.2).

Grafico 6.2 - I più giovani hanno (quasi ovunque) migliori competenze
(Punteggio mediano in *literacy* e *numeracy*, 2011-12)

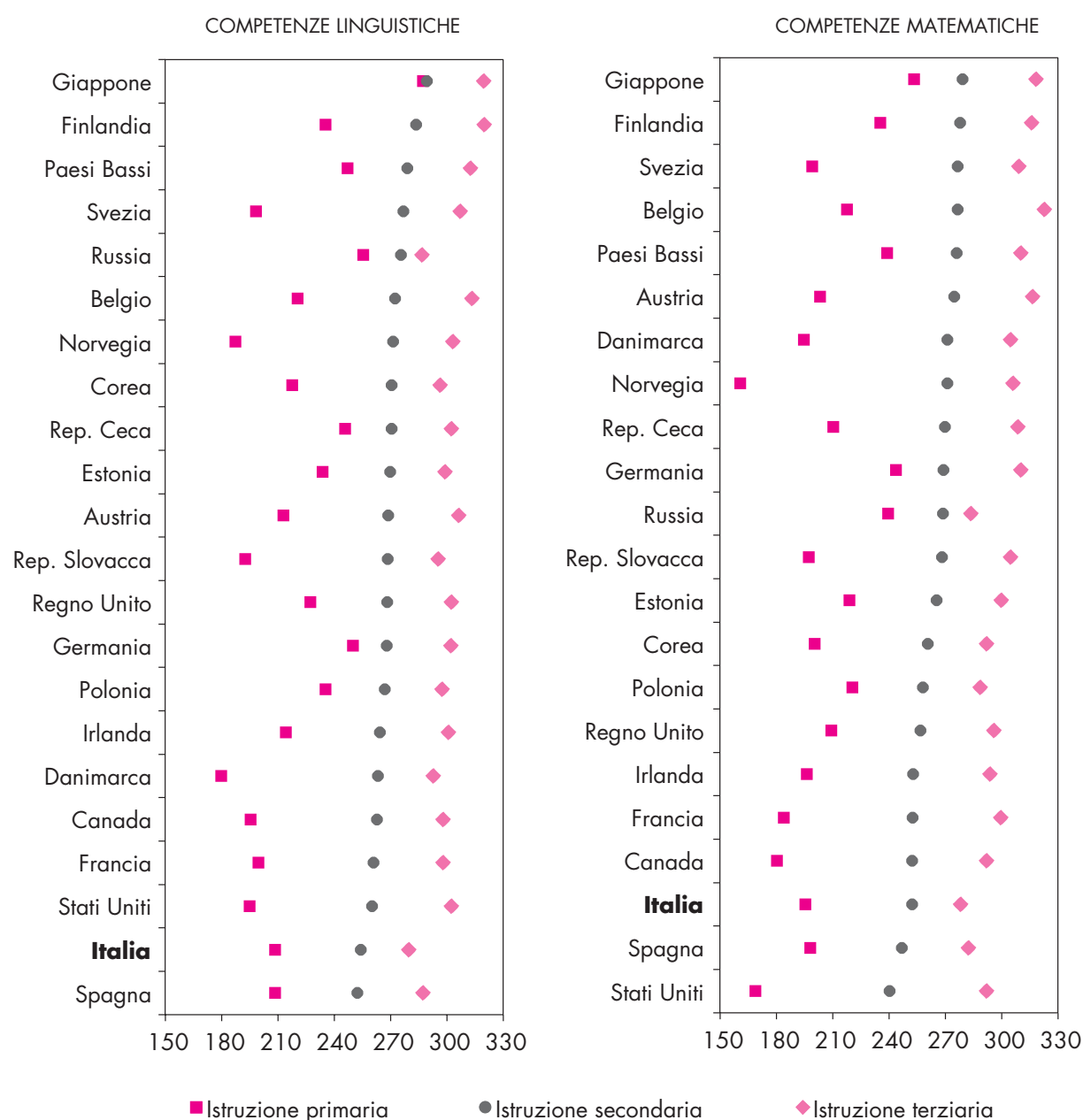


Dati in ordine decrescente sulla fascia di età 25-49 per le competenze linguistiche e matematiche.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

Se è vero che generalmente il livello di competenze risulta più elevato tra i più giovani, rimane il fatto che i giovani italiani fanno decisamente peggio dei loro coetanei nella maggior parte degli altri paesi. Di nuovo, i giovani italiani fanno meglio solo dei giovani spagnoli nelle competenze di *literacy*. Leggermente migliore è il risultato in *numeracy*, dove i nostri giovani riescono a superare gli americani, anche se fanno anche peggio degli adulti *prime-age* (25-49 anni).

Un altro aspetto particolarmente preoccupante dei risultati PIAAC per l'Italia è il fatto che le performance deludenti riguardano tutti i livelli di istruzione e questo ci differenzia da altri paesi che hanno pure ottenuto punteggi medi molto bassi ma che possono vantare delle eccellenze. Per esempio, in Francia, un paese con risultati medi molto bassi, i laureati mostrano competenze simili alla media degli altri paesi. In Italia invece i laureati hanno competenze di *literacy* comparabili ai diplomati olandesi e inferiori ai diplomati finlandesi e giapponesi (Grafico 6.3). I dati sono un po' meno sconcertanti in *numeracy*, ma certo le performance dei nostri laureati non sono eccellenti nemmeno in questo ambito.

Grafico 6.3 - Le competenze crescono con il livello di istruzione...
(Punteggio mediano in *literacy* e *numeracy*, 2011-12)



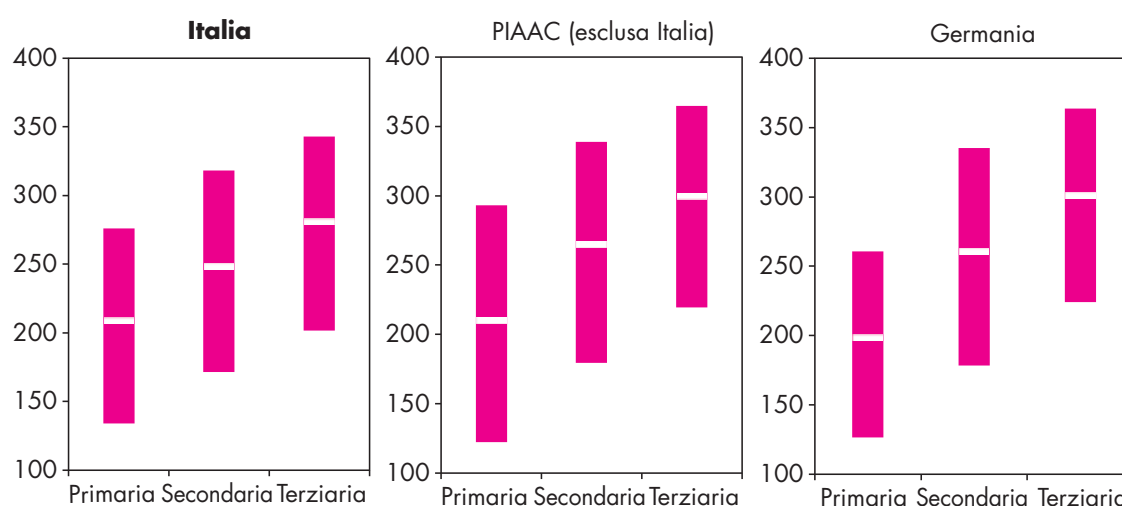
Dati in ordine decrescente sull'istruzione secondaria.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

6.3 L'EVOLUZIONE DELLE COMPETENZE DOPO LA SCUOLA

La scuola e l'università sono certamente i luoghi primari di accumulazione delle competenze e di formazione del capitale umano. Per le competenze di *literacy*, il livello di istruzione è innegabilmente correlato con le competenze rilevate nell'indagine PIAAC ma esiste una sovrapposizione notevolissima tra le distribuzioni dei punteggi di persone con titoli di studio molto diversi (Grafico 6.4)⁹. I peggiori diplomati fanno peggio della mediana delle persone con istruzione primaria e così anche i peggiori laureati. Allo stesso tempo, i migliori tra quelli con istruzione primaria raggiungono punteggi simili alla mediana dei laureati e sono ben al di sopra della mediana dei diplomati.

Grafico 6.4 - ...ma ci sono molte sovrapposizioni
(*Literacy* e livello di istruzione; 5° percentile, mediana e 95° percentile; 2011-12)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

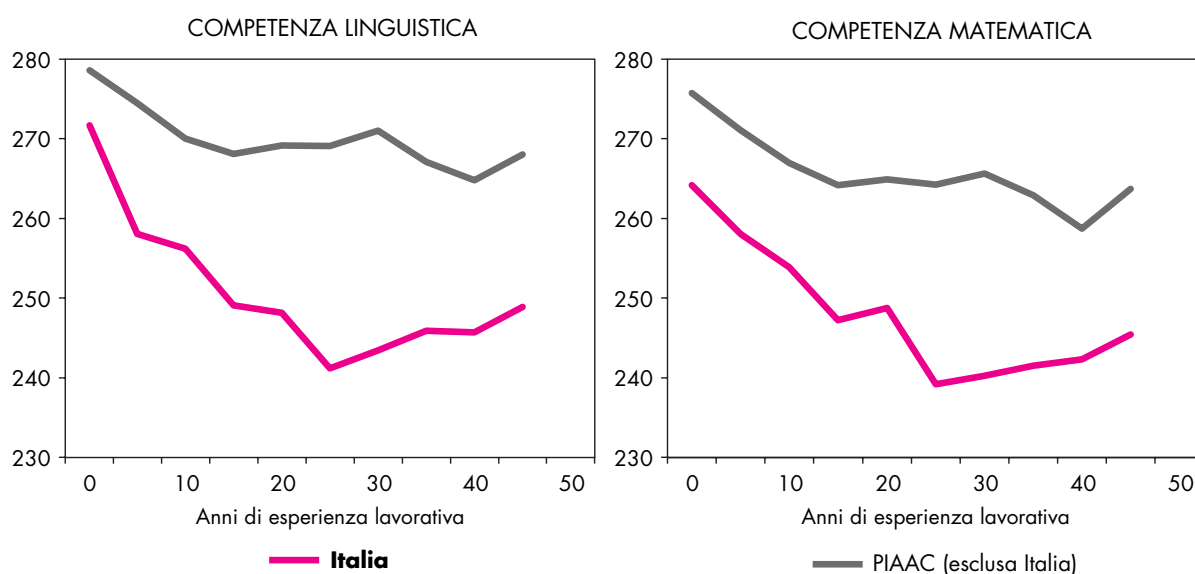
Risultati simili si vedono anche negli altri paesi che hanno partecipato all'indagine PIAAC. Come mostrato nel panel di destra, le sovrapposizioni sono meno marcate in Germania, paese dotato di un sistema di formazione professionale molto sviluppato.

L'esistenza di ampie sovrapposizioni suggerisce che il processo di accumulazione (e di deprezzamento) del capitale umano si svolge per una parte molto importante al di fuori del tradizionale contesto scolastico. Questo potrebbe non essere particolarmente sorprendente in un paese con un sistema di formazione professionale molto sviluppato, come la Germania. È invece meno scontato che avvenga anche in Italia.

⁹ I risultati per *numeracy* sono simili e non sono riportati per brevità.

È lecito chiedersi quindi quale sia il contributo della formazione post-scolastica, intesa in senso ampio, quindi sia come formazione professionale formale sia come semplice *learning-on-the-job*, alla deludente performance dell'Italia nei test PIAAC. Perciò guardiamo i livelli medi di competenza di *literacy* e *numeracy* per lavoratori a diversi livelli di esperienza potenziale, misurata come differenza tra l'età alla fine degli studi scolastici o universitari e l'età al momento dell'indagine (Grafico 6.5). Per poterli correttamente interpretare, si veda la tecnica descritta nel riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa*.

Grafico 6.5 - Il decadimento delle competenze con l'esperienza lavorativa
(Punteggio medio in *literacy* e *numeracy*, 2011-12)



I punteggi medi sono calcolati seguendo la metodologia descritta nel riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa*.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

I dati mostrano in modo evidente che la performance media dell'Italia è dovuta solo in parte al sistema scolastico. Infatti, al momento di entrare sul mercato del lavoro (zero esperienza lavorativa) gli italiani hanno già competenze inferiori alla media degli altri paesi, e questo è certamente da attribuire in massima parte alla scuola e all'università. Poi, con il progredire nella carriera lavorativa le differenze si fanno via via più consistenti, soprattutto per quanto riguarda la *literacy*. Sembra che le competenze dei lavoratori italiani deperiscano più rapidamente che negli altri paesi, vuoi per mancanza di formazione professionale vuoi perché i lavori nei quali sono impiegati non contribuiscono al mantenimento delle competenze acquisite o all'apprendimento di nuove capacità.

Competenze per livello di esperienza lavorativa

Per interpretare correttamente le differenze nelle competenze tra persone con livelli di esperienza diversi e avendo a disposizione una semplice *cross-section* di dati, come nell'indagine PIAAC, è necessario elaborare i dati in modo da isolare l'effetto dell'esperienza lavorativa da quello dell'età o della coorte di nascita.

Infatti, persone con diversi livelli di esperienza lavorativa sono generalmente caratterizzate anche da età diverse e quindi anche dal fatto di essere probabilmente entrate nel mercato del lavoro in momenti diversi. Pertanto le differenze nelle competenze osservate nei dati grezzi non sono necessariamente e per intero dovute al tempo trascorso dalla fine della formazione scolastica o universitaria ma, almeno in parte, anche attribuibili a differenze di coorte di nascita o di ingresso nel mercato del lavoro.

In assenza di dati longitudinali, l'unico modo per distinguere questi effetti consiste nell'imporre sui dati alcune ipotesi sulla forma funzionale della relazione tra competenze ed età (o coorte di nascita)¹.

Per la costruzione del grafico 6.5, si è proceduto in due stadi. In un primo stadio, il livello delle competenze è stato regredito su una serie di *dummies* per gruppi di età (10 gruppi per intervalli di 5 anni). Sono state stimate due regressioni separate, una per l'Italia e una per tutti gli altri paesi PIAAC. Quest'ultima comprendeva anche una serie di *dummies* per paese. Nel secondo stadio sono stati stimati i residui di ognuna di queste regressioni sommati, per facilità di interpretazione, alla media delle competenze nel campione usato per le stime. I valori risultanti, aggregati per medie a ogni livello di esperienza lavorativa sono quelli riportati nel grafico 6.5. L'identificazione dell'effetto dell'esperienza lavorativa separatamente da quello dell'età e della coorte di nascita sfrutta quindi il fatto che le persone entrano sul mercato del lavoro a età diverse.

Per motivi di riservatezza dei dati, in molti paesi sia l'età al momento dell'intervista sia l'età al termine degli studi è disponibile solo per intervalli. Di conseguenza, la misura dell'esperienza lavorativa utilizzata per il grafico 6.5 è calcolata come la differenza tra l'estremo superiore dell'intervallo dell'età all'intervista e l'estremo inferiore dell'intervallo dell'età al termine degli studi e deve quindi essere interpretata in termini di massima esperienza potenziale.

Gli indicatori di *literacy* e *numeracy* nell'indagine PIAAC sono essi stessi delle stime, ottenute da un modello logistico di *Item Response Theory* (si veda il rapporto tecnico dell'indagine per maggiori dettagli; OCSE, 2013d). Per tenere conto di questa specificità e in particolare della dimensione dell'errore statistico dovuto al procedimento di stima,

¹ In realtà, anche con dati longitudinali è necessario fare delle ipotesi ma queste sono tipicamente meno stringenti di quelle necessarie con semplici dati *cross-section*.

l'indagine contiene dieci possibili stime del vero livello di competenza dell'individuo, i cosiddetti *plausible values*, ognuno dei quali offre una stima di tale competenza, al netto dell'errore di stima. In questo capitolo, come nel rapporto ufficiale dell'OCSE (OCSE, 2013c), tutte le stime puntuali sono ottenute usando la media dei 10 *plausible values*². Tutti i dati aggregati sono stati ottenuti utilizzando i pesi campionari forniti nell'indagine.

Per ovvi motivi, i dati del grafico 6.5 si riferiscono esclusivamente a coloro che non stanno più frequentando la scuola o l'università a tempo pieno.

² Gli intervalli di confidenza delle stime, non riportati nelle figure per brevità e semplicità di interpretazione ma disponibili a richiesta dall'autore, sono costruiti utilizzando la dispersione tra i *plausible values* come misura dell'errore di stima.

La forbice tra le competenze degli italiani e quelle degli adulti degli altri paesi si apre molto rapidamente, subito dopo l'uscita dalla scuola (o dall'università) e soprattutto per quanto riguarda le competenze di *literacy*. Anche negli altri paesi PIAAC le conoscenze in questi ambiti si deteriorano ma a un tasso molto meno accentuato che in Italia. Inoltre, mentre altrove si nota un livellamento di questo processo di deprezzamento dopo circa 10-15 anni di carriera, in Italia prosegue fino intorno ai 20-25 anni per poi recuperare per i lavoratori più anziani.

È importante notare che quelle rilevate dall'indagine PIAAC sono competenze di base che, al contrario di conoscenze più specifiche quali ad esempio la capacità di lavorare in gruppo o di negoziare con clienti e fornitori, sono acquisite principalmente durante il percorso scolastico. Non c'è quindi da stupirsi se si osserva un deterioramento di queste conoscenze con l'andare del tempo. Nonostante questo, le differenze tra il profilo esperienza-competenza osservato in Italia e negli altri paesi sono innegabili e devono suggerire una riflessione profonda sulle cause del forte deprezzamento delle competenze degli italiani dopo la scuola.

Il recupero che si osserva per i lavoratori anziani non è facilmente interpretabile. Probabilmente si può in buona parte ascrivere a un fenomeno di selezione per il quale i lavoratori meno competenti tendono a ritirarsi dall'attività lavorativa prima degli altri. Tuttavia, è difficile trarre conclusioni statisticamente robuste riguardo alla dinamica delle competenze nell'ultimo tratto della carriera lavorativa, proprio a causa della diminuzione della numerosità campionaria mano a mano che le persone campionate escono dal mercato del lavoro per il pensionamento.

Le sezioni che seguono analizzano il ruolo della formazione sul posto di lavoro e della tipologia di impieghi o della struttura industriale del nostro paese nel tentativo di suggerire possibili interpretazioni dei risultati.

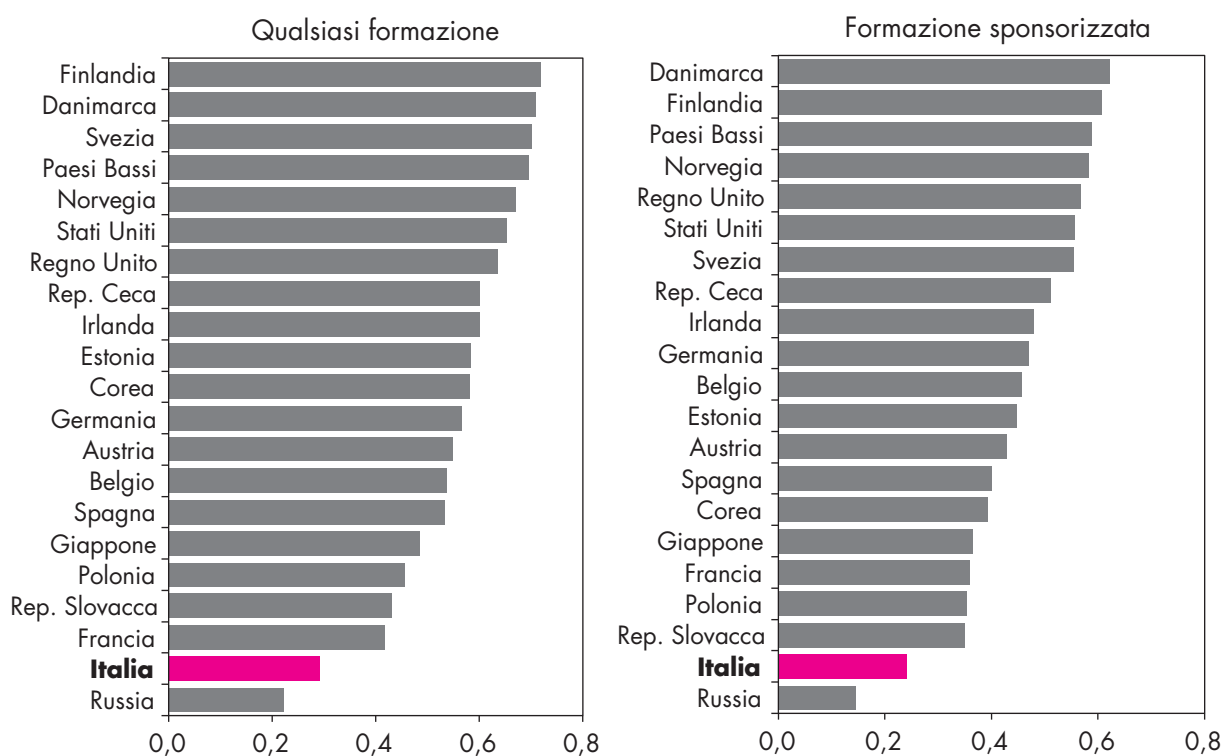
6.4 LA FORMAZIONE SUL POSTO DI LAVORO

Il sospettato numero uno per il forte deterioramento delle competenze degli italiani dopo la scuola (come mostrato dal grafico 6.5) è la carenza di formazione continua. Infatti, il modo più ovvio attraverso il quale mantenere e aggiornare le proprie conoscenze consiste nel frequentare corsi di formazione, seminari, workshop e altri tipi di attività formative durante la carriera lavorativa.

Il questionario dell'indagine PIAAC contiene una serie di domande dettagliate su attività di questo tipo frequentate nel corso dei 12 mesi precedenti l'intervista. Utilizzando queste informazioni è possibile mettere in relazione le competenze degli intervistati con la loro partecipazione a corsi di formazione continua.

Ciò è sintetizzato dalla frazione di occupati dipendenti (di età compresa tra i 16 e i 65 anni) che dichiarano nell'intervista di aver partecipato a una qualsiasi attività di formazione nel corso dei 12 mesi precedenti (Grafico 6.6, panel di sinistra). Di nuovo l'Italia si posiziona nella parte più bassa della classifica con solo il 31,5% di lavoratori che hanno beneficiato di qualche forma di formazione continua contro una media di oltre il 57% e molto lontano dai paesi del Nord Europa dove le percentuali si attestano intorno al 70%. Solo in Russia, con il 28,8%, la formazione continua è meno diffusa che da noi.

Grafico 6.6 - Finlandia e Danimarca in testa nella formazione sul lavoro
(Quota di lavoratori che hanno partecipato ad attività di formazione negli ultimi 12 mesi, 2011-12)

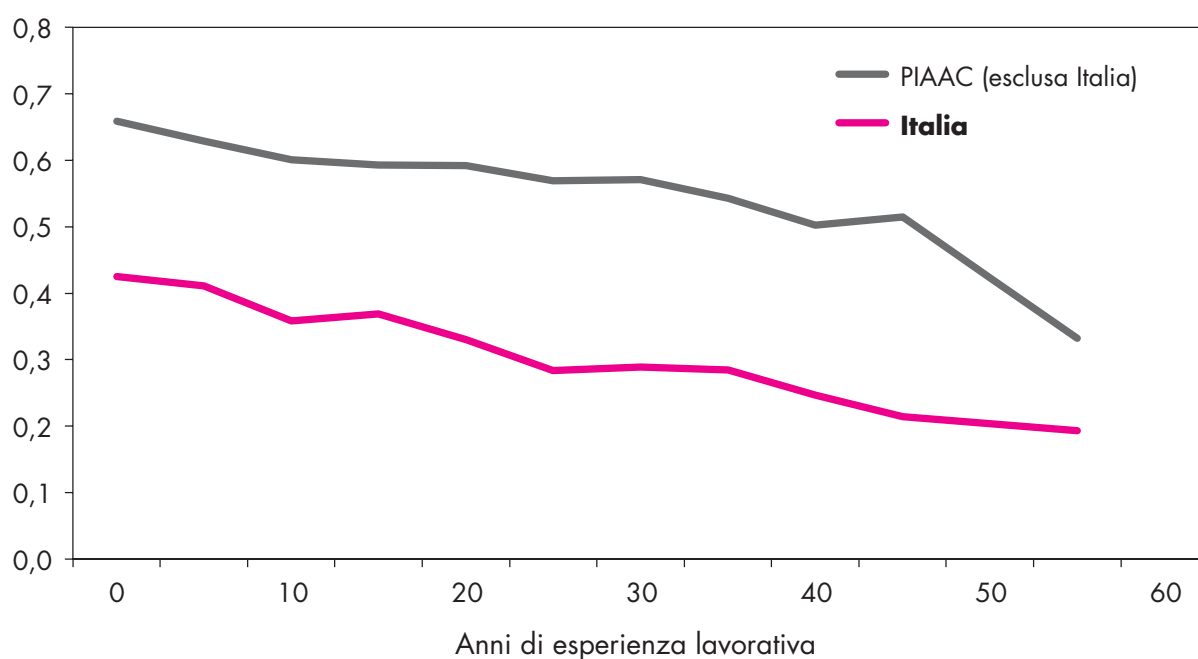


Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

Se restringiamo le attività formative considerate soltanto a quelle sponsorizzate dal datore di lavoro, direttamente attraverso la partecipazione totale o parziale ai costi vivi o indirettamente concedendo, per esempio, la possibilità di assentarsi dal lavoro per frequentare corsi o seminari (senza decurtazione di stipendio), si nota che in media oltre l'80% della formazione continua è sponsorizzata dai datori di lavoro, una percentuale che rimane relativamente stabile nella maggior parte dei paesi, compresa l'Italia (panel di destra del grafico 6.6). E infatti, le classifiche dei paesi nei due panel sono estremamente simili.

Poiché le attività formative sono investimenti che producono benefici nel futuro, gli incentivi a investire in questo tipo di attività sono naturalmente maggiori all'inizio della vita lavorativa, quando l'orizzonte durante il quale si potrà godere di tali benefici è più lungo. Questa ipotesi è confermata dalla frazione di lavoratori impegnati in formazione continua per ogni livello di esperienza (Grafico 6.7)¹⁰.

Grafico 6.7 - Meno formazione per chi ha più esperienza lavorativa
(Quota di lavoratori in formazione, 2011-12)



La quota di lavoratori in formazione è calcolata seguendo la metodologia descritta nel riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa*.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

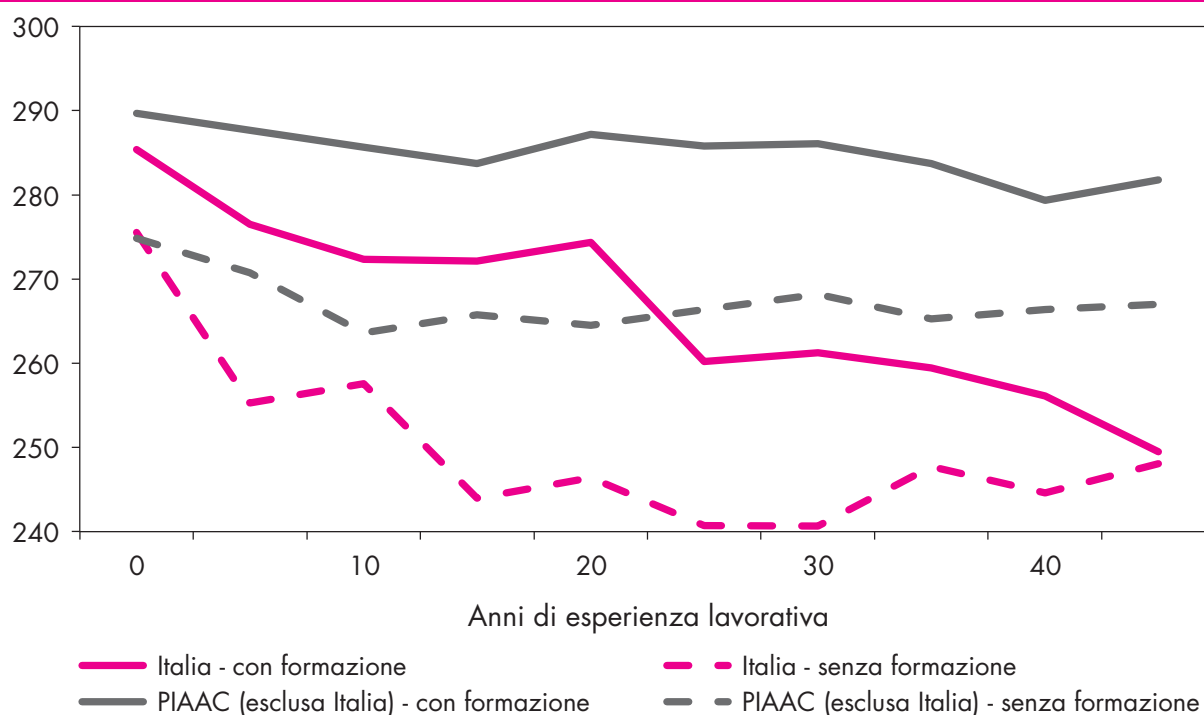
¹⁰ I dati del grafico 6.7 e anche quelli del 6.8 sono ottenuti con la stessa metodologia descritta nel riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa*, semplicemente modificando adeguatamente la variabile dipendente del modello di regressione. Per il grafico 6.7 la variabile dipendente è un indicatore dicotomico uguale a uno se il lavoratore dichiara di aver partecipato ad attività formative e zero altrimenti. Per il grafico 6.8 la variabile dipendente è il punteggio di *literacy*, come per il grafico 6.5.

Sia in Italia sia negli altri paesi PIAAC, la partecipazione alla formazione continua cala notevolmente con l'esperienza lavorativa e le due traiettorie appaiono quasi perfettamente parallele. Tuttavia, dato il gap di competenze all'uscita dalla scuola, è evidente che i lavoratori italiani abbiano una maggiore necessità di formazione dei loro colleghi all'estero e che, di conseguenza, potrebbero beneficiarne maggiormente. Ciò nonostante, le occasioni di formazione sono meno frequenti in Italia che altrove e le differenze rimangono costanti nel corso di tutta la vita lavorativa.

Al fine di comprendere in che misura la scarsa incidenza della formazione continua in Italia contribuisca a spiegare il crollo delle competenze dopo la scuola, distinguiamo tra lavoratori che hanno frequentato attività formative nel corso dei 12 mesi precedenti all'intervista e lavoratori che invece non hanno frequentato alcuna di queste attività (Grafico 6.8). Per brevità, riportiamo solo i risultati per *literacy*. Quelli per *numeracy* sono molto simili.

Concentrandosi sui lavoratori che hanno svolto attività formative, è interessante notare che, per una lunga parte della vita lavorativa, all'incirca fino ai primi 20 anni, la *literacy* degli italiani rimane abbastanza in linea con quella degli altri lavoratori o quantomeno la forbice che esiste già all'uscita della scuola non si allarga in modo significativo. Oltre i 20 anni di esperienza lavorativa, però, il crollo è notevolissimo.

Grafico 6.8 - La formazione rallenta il decadimento delle competenze
(Punteggio medio in *literacy*, 2011-12)



I punteggi medi sono calcolati seguendo la metodologia descritta nel riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa*.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

Per il secondo gruppo di lavoratori, ovvero coloro che non svolgono attività formative, pur non essendoci differenze significative nel livello di *literacy* all'uscita dalla scuola, la forbice con gli altri paesi si apre subito e molto rapidamente, fino intorno ai 25 anni di esperienza lavorativa. A quel punto si nota una significativa ripresa, in linea con quanto osservato negli altri paesi.

6.5 IMPARARE LAVORANDO

Le conoscenze e le competenze non si acquisiscono soltanto attraverso processi di apprendimento formali, come quelli della scuola, dell'università o di altri corsi di formazione. Utilizzare regolarmente e quotidianamente le proprie competenze è un modo molto efficace per evitarne il deterioramento e trovarsi in un ambiente lavorativo che richiede l'applicazione di certe conoscenze facilita il loro sviluppo, anche attraverso lo scambio con i colleghi. Inoltre, le competenze cognitive generali come quelle rilevate dai test PIAAC non sono che uno degli ingredienti, seppur fondamentali, per lo sviluppo delle competenze specifiche che sono utilizzate quotidianamente sul posto di lavoro.

In questo senso, la struttura industriale del paese, ovvero il tipo di impieghi esistenti, contribuisce in modo determinante alla definizione della distribuzione delle competenze degli adulti, soprattutto di quelli attivi nel mercato del lavoro.

L'indagine PIAAC permette di analizzare anche questo canale di accumulazione del capitale umano grazie a una sezione del questionario che contiene domande molto dettagliate riguardanti l'uso delle competenze sul luogo di lavoro. Si tratta, per la grande maggioranza, di domande che rilevano la frequenza con la quale si svolgono certe attività, quali per esempio, leggere o scrivere documenti, interpretare schemi e diagrammi, utilizzare strumenti informatici.

Seguendo (con qualche variante) la metodologia adottata anche nel rapporto ufficiale dell'OCSE (OCSE, 2013c), queste domande sono state raggruppate in tre categorie che si riferiscono specificamente all'uso delle competenze di *literacy*, di *numeracy* e di informatica (ITC). All'interno di ogni gruppo, le risposte degli intervistati sono state sommate e normalizzate per ottenere un indice sintetico di utilizzo delle *skill* in ognuno dei tre ambiti. Un valore più elevato dell'indice è associato a un utilizzo più frequente delle competenze (si veda il riquadro *Gli indici di utilizzo delle competenze*).

Gli indici di utilizzo delle competenze

Il questionario dell'indagine PIAAC contiene una batteria di domande molto dettagliate sull'utilizzo delle competenze sul luogo di lavoro¹. Le domande sono formulate in termini di frequenza con la quale si svolgono determinate attività e consentono solo risposte multiple.

Per esempio una domanda relativa all'utilizzo delle competenze di *literacy* è: *nel suo lavoro [...] scrive lettere, memo o e-mail?* Le risposte possibili sono: 1. *mai*; 2. *meno di una volta al mese*; 3. *meno di una volta alla settimana ma più di una volta al mese*; 4. *almeno una volta alla settimana ma non tutti i giorni*; 5. *tutti i giorni*. Le altre domande seguono esattamente la stessa struttura per tipologie di attività diverse. Nel questionario si specifica che le attività possono essere svolte indifferentemente al computer o su supporti cartacei tradizionali.

Le attività prese in considerazione per ciascun ambito di competenze sono:

- *literacy*: scrittura e lettura di lettere, memo, e-mail, indicazioni, direzioni, riviste, giornali, newsletter, riviste e pubblicazioni scientifiche, libri, manuali, bilanci, fatture, conti bancari e altri documenti finanziari, diagrammi, mappe e schemi;
- *numeracy*: calcolo di prezzi, costi, frazioni, decimali, percentuali; redazione di bilanci; uso di calcolatrici; preparazione di grafici, figure e tabelle; uso di algebra o formule; calcolo di derivate, integrali, statistiche; uso della trigonometria e uso di tecniche di regressione;
- *ICT*: uso di e-mail e internet; operazioni di e-commerce (acquisti on-line, e-banking); uso di fogli di calcolo (es. excel); uso di programmi di video-scrittura (es. word); programmazione; comunicazioni via web (es. chat, video-conferenze).

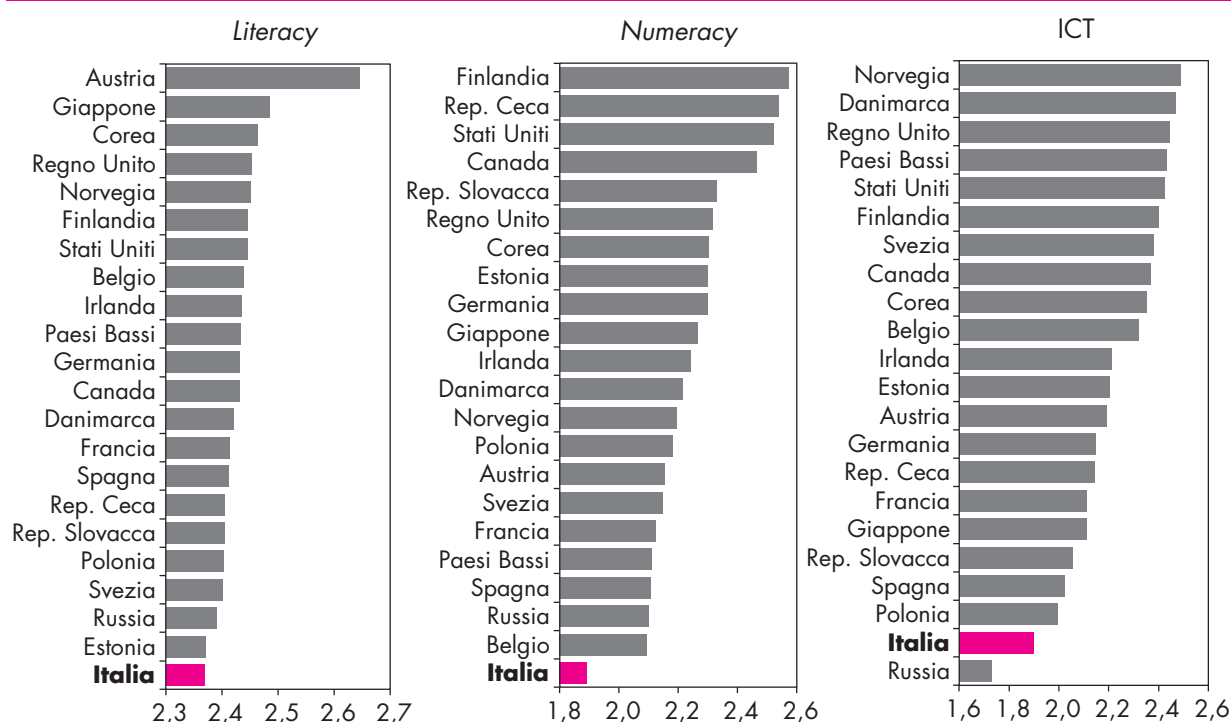
Le domande sull'uso di ICT al lavoro sono precedute da una domanda riguardante l'uso generico del computer. A chi risponde di non utilizzare il computer sul posto di lavoro, non viene sottoposta nessuna delle domande successive. Per questi intervistati il valore dell'indice di utilizzo di ICT è fissato a uno, corrispondente a non svolgere mai nessuna delle attività considerate nel gruppo ICT.

Per ogni ambito (*literacy*, *numeracy* e *ICT*), l'indicatore di uso delle competenze è costruito semplicemente sommando le risposte a ogni domanda e dividendo per il numero di domande considerate. In questo modo l'indice risultante varia tra uno e cinque. Un valore dell'indice pari a uno significa che l'intervistato non svolge mai nessuna delle attività considerate. Un valore pari a cinque significa che l'intervistato svolge tutti i giorni tutte le attività. Questa semplice metodologia è comunemente utilizzata nella letteratura e le sue proprietà sono descritte in Cronbach (1951).

¹ L'indagine comprende anche domande sull'uso delle competenze al di fuori dell'ambito lavorativo ma queste informazioni non sono state utilizzate per questo capitolo.

Nel livello medio degli indicatori di uso delle competenze di *literacy*, *numeracy* e ICT nei paesi PIAAC ancora una volta l'Italia appare in fondo alle classifiche (Grafico 6.9). È naturale quindi ipotizzare che il deludente livello di competenze degli italiani adulti sia dovuto in parte anche al fatto che esse non sono utilizzate sul posto di lavoro e pertanto si deteriorano più rapidamente che in altri paesi. L'allargamento della forbice tra le competenze degli italiani e degli intervistati negli altri paesi PIAAC nel corso della carriera lavorativa (Grafico 6.5) sembra coerente con questa ipotesi.

**Grafico 6.9 - Austria, Finlandia e Norvegia in testa nell'uso delle competenze
(Indici di utilizzo delle competenze in *literacy*, *numeracy* e ICT, 2011-12)**



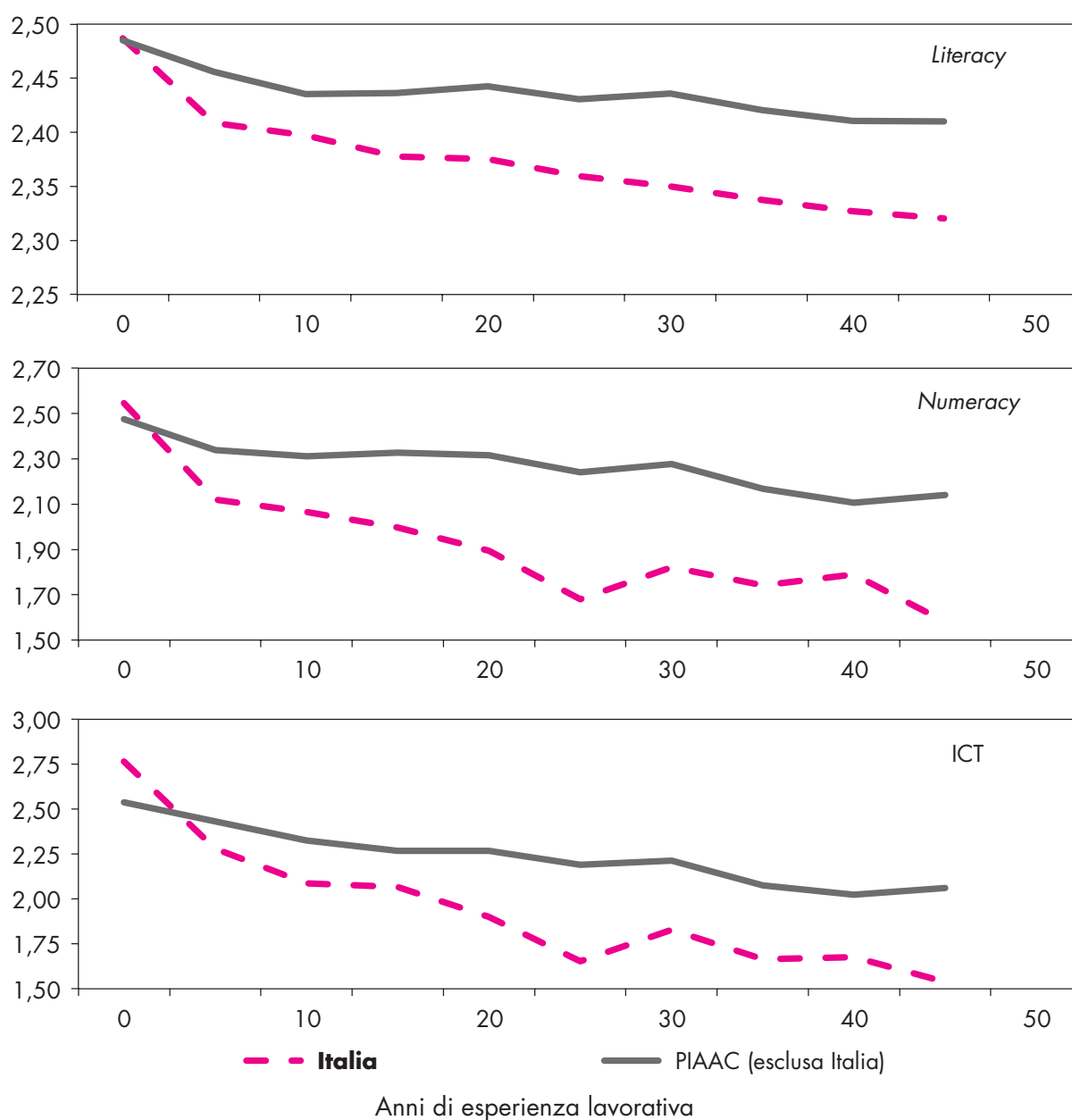
Si veda il riquadro *Gli indici di utilizzo delle competenze*.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

A confermare ulteriormente la validità di questa intuizione c'è il gap nell'uso delle competenze tra l'Italia e gli altri paesi PIAAC che si accumula per intero nel corso della carriera lavorativa (Grafico 6.10), mentre non si notano differenze significative all'ingresso nel mercato del lavoro. Questo andamento è particolarmente degno di nota per *numeracy* e meno evidente invece per ICT. In quest'ultimo caso, le competenze riguardano specificamente l'utilizzo di programmi di videoscrittura e di fogli di calcolo piuttosto che la posta elettronica e navigatori internet.

Si noti che il grafico 6.10 è costruito utilizzando la metodologia descritta nel riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa* e applicata anche ai grafici 6.5 e 6.11 e quindi il minor uso delle competenze durante la carriera lavorativa non può essere associato sem-

plicemente all'invecchiamento¹¹. È quindi particolarmente sorprendente che, nonostante la crescita professionale e le probabili promozioni a posizioni di maggior responsabilità, i lavoratori più esperti tendano comunque a utilizzare le proprie competenze meno dei colleghi meno esperti.

**Grafico 6.10 - Diminuisce con l'esperienza lavorativa l'uso delle competenze
(Indici di utilizzo delle competenze, 2011-12)**



Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

¹¹ Per costruire il grafico 6.10 la metodologia del riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa* è stata adattata sostituendo la variabile dipendente con gli indici di uso delle competenze.

L'utilizzo delle competenze sul posto di lavoro dipende evidentemente dal tipo di tecnologia produttiva adottata e quindi dalla composizione industriale del paese. Infatti, le differenze tra paesi nell'utilizzo delle competenze al lavoro sono spiegate in misura considerevole dalla distribuzione dell'occupazione per settori industriali (agricoltura, manifattura e servizi) e per tipologia di impiego (operai, impiegati, dirigenti), particolarmente in Italia¹². Naturalmente, è difficile stabilire un chiaro nesso causale tra la struttura industriale e il grado di utilizzo delle competenze perché la carenza o l'abbondanza di alcune competenze tra i lavoratori influenza essa stessa la scelta delle tecnologie produttive delle imprese e tuttavia l'associazione tra questi due fattori (struttura industriale e competenze) è notevole. L'esercizio di simulazione della sezione che segue mira a quantificare tale relazione.

6.6 E SE L'ITALIA FOSSE UN PO' I PAESI BASSI?

Nelle sezioni precedenti si è visto come l'accumulazione di capitale umano dopo la scuola, nel corso della carriera lavorativa, sia associato a due importanti fattori: da un lato la partecipazione ad attività formative (formazione continua) e dall'altro all'utilizzo quotidiano delle competenze sul posto di lavoro.

Questa sezione conclusiva presenta un semplice esercizio di simulazione. In Italia si fa poca formazione dopo la scuola e le competenze sono poco utilizzate sul posto di lavoro, anche perché la struttura industriale del Paese è tale da non richiederne l'utilizzo intensivo.

Ma quanta parte delle differenze tra l'Italia e gli altri paesi PIAAC può essere associata a questi fattori? I Paesi Bassi sembrano possedere la struttura industriale e il sistema di formazione continua maggiormente favorevole all'accumulazione di capitale umano dopo la scuola e per questo motivo in questa sezione si prenderanno proprio i Paesi Bassi come termine di paragone.

Replichiamo il profilo di sviluppo delle competenze nel corso della vita lavorativa, ipotizzando che l'Italia abbia la struttura industriale e/o il sistema di formazione continua dei Paesi Bassi (Grafico 6.11). La metodologia utilizzata è descritta nel riquadro *Simulazione delle competenze in Italia con strutture industriali e formative alternative*.

¹². Circa il 30% della variazione negli indici di utilizzo delle competenze è spiegata dagli indicatori delle 9 occupazioni standard (ISCO) e dei 3 macro settori industriali.

Simulazione delle competenze in Italia con strutture industriali e formative alternative

L'analisi presentata nel grafico 6.11 si basa su un semplice modello che descrive il livello delle competenze in Italia e negli altri paesi:

$$\hat{y}_i = \alpha I_i + \beta F_i + u \quad (1)$$

dove il pedice i si riferisce al singolo individuo intervistato, I_i è un vettore di *dummy* per settore industriale e occupazione, F_i è una *dummy* uguale a uno se la persona i indica di aver seguito qualche tipo di formazione nei 12 mesi precedenti l'intervista. u è un residuo che raccoglie tutti i fattori che influenzano il livello delle competenze che non siano già specificati in I_i o in F_i .

La variabile dipendente dell'equazione 1 è il livello delle competenze dell'individuo i che, come descritto nel riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa*, è stato preventivamente purgato dall'effetto dell'età e del paese. Più formalmente, $\hat{y}_i$ è il residuo OLS per l'osservazione i della seguente equazione:

$$y_i = \theta_1 A_i + \theta_2 C_i + v \quad (2)$$

dove y_i è il livello delle competenze osservato nell'indagine, A_i è un vettore di *dummies* per 10 gruppi di età e C_i è un vettore di *dummies* per il paese di residenza.

Dall'equazione 1 si sono quindi ottenuti tre diverse predizioni utilizzando le stime OLS dei parametri α e β :

$$\hat{u}_i = \hat{y}_i - \hat{\alpha} I_i - \hat{\beta} F_i \quad (3)$$

$$\hat{I}_i = \hat{\alpha} I_i \quad (4)$$

$$\hat{F}_i = \hat{\beta} F_i \quad (5)$$

Quindi, le variabili $\hat{y}_i$, $\hat{u}_i$, $\hat{I}_i$ e $\hat{F}_i$ sono state riaggregate per classi di esperienza lavorativa e per Italia e altri paesi PIAAC separatamente. I Paesi Bassi sono stati scelti come paese di riferimento perché hanno il valore medio di $\hat{I}_i + \hat{F}_i$ più elevato (nel complesso di tutte le classi di esperienza).

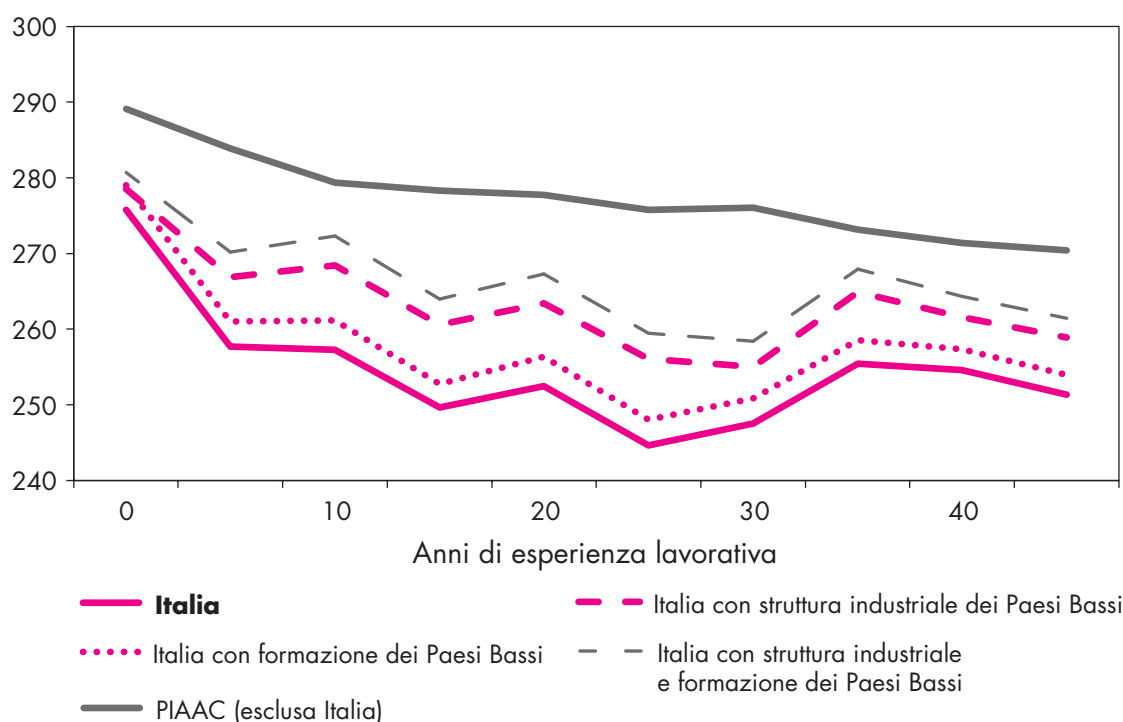
I valori riportati nel grafico 6.11 sono ottenuti come segue:

- linea continua rosa e linea continua grigia: medie per classi di esperienza di $\hat{y}_i$ per l'Italia e per gli altri paesi PIAAC rispettivamente;

- linea tratteggiata rosa: media per classi di età di $\hat{l}_i$ dei Paesi Bassi più $\hat{F}_i + \hat{u}$ dell'Italia;
- linea a punti rosa: media per classi di età di $\hat{F}_i$ dei Paesi Bassi più $\hat{l}_i + \hat{u}$ dell'Italia;
- linea tratteggiata grigia: media per classi di età di $\hat{l}_i + \hat{F}_i$ dei Paesi Bassi più $\hat{u}$ dell'Italia.

Si considera solo la popolazione formata dagli adulti occupati al momento dell'indagine e, per brevità, solo le competenze di *literacy* (per *numeracy* i risultati sono simili; Grafico 6.11).

Grafico 6.11 - E se l'Italia fosse più simile ai Paesi Bassi?
(Punteggio medio in *literacy*;
Italia con formazione e struttura industriale dei Paesi Bassi)



I punteggi medi sono calcolati seguendo la metodologia descritta nel riquadro *Competenze per livello di esperienza lavorativa*.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

Il profilo competenze-esperienza si innalza notevolmente quando all'Italia si attribuisce fittiziamente la struttura industriale (distribuzione dell'occupazione per macro-settore industriale e per impiego) olandese, soprattutto per livelli di esperienza intermedi, tra i 5 e i 25 anni. Il ruolo della formazione sembra meno rilevante, seppur significativo. Attribuendo al nostro paese sia l'incidenza della formazione continua sia la struttura industriale dei Paesi Bassi circa il 60-70% delle differenze tra l'Italia e gli altri paesi PIAAC sarebbero assorbite.

Nell'interpretare questi risultati è molto importante tenere a mente che essi non evidenziano necessariamente un nesso causale tra formazione continua e struttura industriale, da un lato, e competenze dall'altro. Infatti, la causalità potrebbe in parte andare anche nella direzione opposta: data la carenza di competenze nella forza lavoro le imprese non sono incentivate a investire in processi produttivi che ne facciano ampio uso. Allo stesso modo, l'investimento in formazione continua potrebbe essere meno remunerativo, sia per l'impresa sia per il lavoratore, quando il livello iniziale di competenze è particolarmente basso. Per questi motivi, l'analisi è da considerarsi puramente descrittiva, seppur suggestiva di una relazione importante, sia dal punto di vista concettuale sia da un punto di vista quantitativo.

6.7 CONCLUSIONI E IMPLICAZIONI DI POLITICA ECONOMICA

La formazione di capitale umano dopo il percorso scolastico ha un ruolo decisivo nel determinare la deludente performance dell'Italia nel confronto internazionale sulle competenze della popolazione adulta.

Le scarse opportunità di formazione continua e la particolare struttura industriale del nostro paese sono gli elementi principali che correlano con il declino delle competenze durante la carriera lavorativa. In Italia, tale declino è decisamente più rapido e marcato che altrove. In particolare, è la formazione dei lavoratori più anziani che appare essere la più problematica. Mentre per i giovani svolgere attività formative riduce la velocità di deprezzamento delle competenze questo non accade, o accade in misura molto minore, per lavoratori con almeno 25 anni di esperienza. Come già osservato, i risultati che riguardano questi lavoratori sono fortemente influenzati dal processo di selezione verso il pensionamento e tuttavia uno degli obiettivi che la formazione degli adulti dovrebbe porsi è proprio quello di prolungare in modo produttivo la vita lavorativa.

Facile ipotizzare perché la formazione dei lavoratori più anziani sia particolarmente difficile. Mentre per i più giovani la formazione è per lo più finalizzata ad aggiornare e mantenere competenze che già sono largamente in loro possesso, per i lavoratori con più esperienza si tratta piuttosto di introdurli a tecnologie e strumenti produttivi per essi completamente nuovi. Evidentemente in questo tipo di formazione l'Italia sembra ottenere risultati decisamente peggiori degli altri paesi.

Nonostante l'importanza della formazione continua, i risultati presentati suggeriscono che un ruolo ancor più determinate sia svolto dalla struttura industriale del paese, specificamente dal fatto che l'attività produttiva sia concentrata in settori tradizionali e che l'occupazione sia distribuita in modo più rilevante che negli altri paesi su impieghi dove l'utilizzo delle competenze è minore. Per esempio, raggruppando le tre occupazioni a più alto valore aggiunto nella classificazione statistica ufficiale (ISCO), l'Italia raccoglie in queste categorie circa il

30% degli occupati contro il 50% degli Stati Uniti, il 38% della Germania o il 53% dei Paesi Bassi¹³. Allo stesso modo, la percentuale di occupati nel settore dei servizi si ferma in Italia al 55% contro il 72% degli Stati Uniti, il 62% della Germania o il 75% della Norvegia.

Con queste statistiche non si intende certamente suggerire che un paese dovrebbe abbandonare la produzione manifatturiera e le occupazioni manuali, ma esse sono certamente un sintomo del fatto che il contenuto innovativo della nostra occupazione è limitato e necessita di essere migliorato. Infatti, anche all'interno di uno stesso settore industriale e della stessa categoria occupazionale, i dati PIAAC mostrano un utilizzo delle competenze di *literacy* e *numeracy* decisamente inferiore in Italia rispetto alla maggior parte degli altri paesi.

Come intervenire? In primo luogo non bisogna dimenticare che, anche se questo non è l'argomento di questo capitolo, i lavoratori italiani entrano sul mercato del lavoro già con un deficit di competenze rispetto ai colleghi degli altri paesi. Migliorare il funzionamento del sistema scolastico e universitario deve quindi essere una priorità assoluta, anche perché un'istruzione di base migliore garantisce anche una maggiore efficacia degli interventi formativi successivi. La formazione continua sembra essere, anche in Italia e soprattutto per i lavoratori più giovani, un fattore importante per l'aggiornamento e il mantenimento delle competenze.

Bisogna chiedersi per quali motivi le imprese e i lavoratori italiani non abbiano gli incentivi a investire di più in questo settore. Sicuramente la dimensione delle imprese italiane, inferiore in media a quella degli altri paesi OCSE, limita la possibilità di sfruttare economie di scala nell'offerta di formazione professionale. Allo stesso tempo, la forte dualità del nostro mercato del lavoro, che segrega per lungo tempo una parte importante dei lavoratori in impieghi a tempo determinato, non consente alla coppia lavoratore-impresa di progettare investimenti di lungo termine come quelli formativi, che impongono un costo nel breve periodo a fronte di un probabile ma incerto aumento della produttività che si realizzerà solo in seguito. L'incertezza legata all'investimento formativo è di due tipi. Da un lato, non è possibile sapere ex-ante se e quanto il lavoratore migliorerà le proprie competenze e quindi la qualità del proprio lavoro. In secondo luogo, l'impresa corre il rischio che il lavoratore, una volta formato, sfrutti la propria maggiore capacità produttiva per trovare un impiego presso un nuovo datore di lavoro il quale godrebbe dei vantaggi della formazione senza averne sostenuto i costi. Si tratta in entrambi i casi di problemi legati alla distribuzione dei rischi e che sono stati ampiamente discussi dalla letteratura economica (Acemoglu e Pischke, 1998; Pischke, 2001).

Quando il problema nasce, come in questo caso, da una questione di incertezza, la soluzione è da ricercarsi molto spesso in forme di condivisione del rischio. In questo senso le

¹³. Le tre occupazioni considerate sono, in inglese, "*Legislators, senior officials and managers*", "*Professionals*" e "*Technicians and associate professionals*".

Associazioni industriali di categoria possono svolgere un ruolo estremamente importante, facendosi carico di offrire formazione continua per i propri associati, siano essi lavoratori o imprese, finanziandola con contributi comuni, ovvero provenienti da più aziende (o lavoratori) e limitando in questo modo il costo per la singola coppia lavoratore-impresa legato al possibile fallimento dell'azione formativa o alla mobilità del lavoratore.

Oltre al ruolo decisivo che possono svolgere le organizzazioni di categoria, si potrebbe anche ipotizzare un intervento pubblico volto ad assicurare una parte del rischio associato alla formazione continua. Per esempio, si potrebbero sostituire alcuni (se non tutti) dei tanti contributi alla formazione continua, sulla cui efficacia esistono molti dubbi, con forme di risarcimento per le imprese che formano lavoratori che poi cambiano datore di lavoro oppure che non ottengono dalla formazione le competenze attese. Naturalmente in questi casi sarebbe necessario creare meccanismi di valutazione dell'apprendimento e allo stesso tempo meccanismi adeguati per evitare comportamenti di azzardo morale. Si tratterebbe però di un sistema per molti versi analogo a quello della *graduate tax* introdotta per esempio in Inghilterra e che sembra funzionare in modo soddisfacente (Chevalier, 2011; Dearn, Fitzsimons, Goodman, e Kaplan, 2008)¹⁴.

Oltre alla ristrutturazione delle politiche di sostegno alla formazione degli adulti, è importante ricordare che la struttura economica dell'Italia rimane un fattore cruciale nel determinare la scarsa efficacia dei processi di formazione di capitale umano sul mercato del lavoro. Le cause della peculiare struttura produttiva italiana sono ben note: la presenza di settori protetti da qualche forma di legislazione che garantisce rendite di posizione, un sistema creditizio poco sensibile a progetti imprenditoriali innovativi (e quindi necessariamente rischiosi) e un mercato del lavoro che non facilita la ri-allocazione della forza lavoro da imprese in difficoltà verso imprese nuove e in crescita. Interventi finalizzati ad allentare questi vincoli hanno certamente il potenziale di migliorare in modo significativo anche il processo di accumulazione e mantenimento del capitale umano dei lavoratori una volta terminato il percorso di studi.

¹⁴. La *graduate tax* è una sovrattassa che i lavoratori laureati pagano per un limitato periodo di tempo per ripagare il contributo pubblico alle proprie tasse universitarie. La *graduate tax* si paga solo se il reddito da lavoro supera una certa soglia.

7. GESTIONE E SVILUPPO DELLE RISORSE UMANE PER COSTRUIRE IL SUCCESSO DELL'IMPRESA

Riccardo Leoni

Le modalità di gestione e sviluppo delle risorse umane sono importanti per la produttività del lavoro e quindi per la performance delle imprese. In particolare esiste un rapporto di stretta «complementarità» tra le competenze delle risorse umane, i modelli organizzativi in cui operano e le tecnologie che le imprese utilizzano. Ne consegue che sarebbe sbagliato isolare la questione della produttività del lavoro non tenendo conto di questa complementarità. Essa permette di identificare formule organizzative coerenti tra i vari fattori produttivi in gioco e di pervenire a un risultato secondo cui, aumentando l'impiego di un fattore produttivo, aumentano i benefici dell'applicazione (a livelli maggiori) di altri fattori complementari. Ad esempio, aumentare solo gli investimenti in nuove tecnologie può dar luogo a scarsi effetti sulla produttività dell'impresa; se invece questi investimenti sono accompagnati da cambiamenti complementari sia nella struttura organizzativa sia nei sistemi di gestione delle risorse umane, allora si possono realizzare aumenti significativi di produttività. Si parla di «possibilità» in quanto non c'è solo una questione di complementarità tra le variabili in gioco, ma anche di «dosaggio» delle variabili stesse (il “troppo tanto” ma anche il troppo poco possono essere inefficienti), il che conferisce una forte valenza “chimica” allo studio della performance dell'impresa.

L'analisi prende in considerazione dapprima i disegni organizzativi, rispetto a due configurazioni: quella tradizionale, basata sulle funzioni e sui posti di lavoro, e quella della *World-Class Management* (WCM), imperniata sui processi e sui ruoli lavorativi. Si considera poi la natura delle nuove tecnologie e le sue «esigenze» nei confronti dei disegni organizzativi e delle competenze dei lavoratori. L'analisi principale si sofferma sulle diverse modalità di gestione delle risorse umane, nella prospettiva della costruzione di una flessibilità interna dell'impresa attraverso la polivalenza e la policompetenza. Le variabili trattate sono quelle della remunerazione (del *job* o del ruolo), degli incentivi (performance o apprendimento di nuove competenze), della formazione e della selezione, e infine della flessibilità degli orari di lavoro. Il saggio si conclude con uno sguardo alla diffusione delle moderne e performanti caratteristiche nelle organizzazioni produttive italiane rispetto a quelle dei maggiori *competitor*, e con alcune indicazioni di politica economica.

Riccardo Leoni, Università degli Studi di Bergamo.

Si desidera ringraziare Luca Paolazzi, Mauro Sylos Labini e Fabrizio Traù per aver letto e commentato precedenti versioni del presente saggio, senza che ciò implichi un coinvolgimento in qualche responsabilità per quanto qui scritto.

7.1 INTRODUZIONE

Non è possibile affrontare il tema della gestione e sviluppo delle risorse umane e della loro performance (la c.d. produttività del lavoro) senza considerare anche il contesto organizzativo e tecnologico in cui esse sono inserite e operano.

Tanto per incominciare, le informazioni statistiche disponibili indicano che tra imprese apparentemente simili e in grado di stare sul mercato esiste in realtà una forte e persistente eterogeneità, misurata in termini sia di produttività sia di redditività. Sulla base dei dati dell'ISTAT attinenti a settori definiti in modo molto ristretto (e quindi con una buona omogeneità merceologica dei prodotti fabbricati), la produttività nelle imprese manifatturiere con oltre 20 addetti mostra una dispersione molto ampia: il 10% delle imprese migliori ha una produttività che è di circa due volte e mezzo quella del 10% delle imprese peggiori (Dosi *et al.*, 2012); il che vuol dire che, a parità di dimensione, le imprese più efficienti riescono a produrre due volte e mezzo quelle meno efficienti. Tale misura, per la verità, non è molto diversa da quella che si registra nell'industria manifatturiera americana¹, nella quale ci si aspetterebbe – sulla base di quanto viene comunemente insegnato – un minor grado di disomogeneità. La diversità sta nel fatto che non solo i valori della media e della mediana della nostra distribuzione sono marcatamente più bassi ma soprattutto che la forma della distribuzione italiana presenta un addensamento (*skewness*) segnatamente a sinistra, con una lunga coda di valori a destra, mentre la distribuzione americana mostra un addensamento più spostato a destra. In ogni caso sembra non esservi dubbio che le imprese più produttive abbiano una probabilità maggiore di sopravvivere rispetto a quelle con produttività più bassa: nel caso americano le stime indicano che quelle che si collocano al di sotto del 20° percentile nella distribuzione della produttività fuoriescono dal mercato nel giro di cinque anni; per l'Italia non abbiamo informazioni così puntuali, ma non sembrano esserci motivi per ritenere che siano molto diverse.

La spiegazione dell'eterogeneità delle imprese viene spesso ricercata sui confini verticali e orizzontali delle imprese, sulle strategie di mercato e di differenziazione dei prodotti, sulla geometria delle relazioni a rete e sulla lentezza dei mercati nel selezionare le imprese più efficienti, oppure sui livelli del capitale umano impiegato², nella convinzione di trovare in questi aspetti la chiave di volta delle divergenti performance³, mentre raramente ci si preoccupa di studiare l'organizzazione «interna» dell'impresa, la gestione delle sue risorse umane e l'impatto di queste due variabili sulla performance. Perciò è importante concentrarci sul *contributo* che può fornire la gestione delle risorse umane alla performance d'impresa: effettuando uno scavo per comprendere se esistano semplicemente problemi di ottimizzazione nell'uso delle risorse esistenti in un'organizzazione tradizionalmente orien-

¹. Il rapporto in media è di 2 a 1; si veda Syverson (2004).

². Fox e Smeets (2011) portano a termine una stima su dati danesi da cui emerge però che, tenendo conto della qualità del capitale umano (misurato dal livello di istruzione, dal genere, dall'esperienza accumulata nel mercato del lavoro e dall'anzianità d'industria), la misura della dispersione si riduce di poco, da un minimo dell'11% a un massimo del 18%, a seconda delle condizioni imposte nelle simulazioni.

³. In questa direzione si muove l'analisi di Arrighetti e Traù (2013).

tata al controllo e al comando gerarchico, o piuttosto se sia necessaria una vera e propria progettazione – attraverso nuove routine, comportamenti organizzativi, incentivi monetari e non monetari – della costruzione di *capabilities* interne⁴ e di sentieri di sviluppo delle risorse umane quali strumenti per affrontare un contesto economico impregnato sempre più di incertezze, di continue innovazioni e di imprevedibili mutamenti⁵.

La risposta a cui si perverrà, e che possiamo già qui anticipare, va decisamente nella seconda direzione; ne vedremo comunque nel corso dell'analisi le argomentazioni a sostegno e, in sede di conclusione, le implicazioni di *policy*.

In via del tutto preliminare si potrebbe argomentare che l'introduzione dell'euro e l'affacciarsi delle imprese sui mercati internazionali avrebbero dovuto generare una spinta verso un'accentuata ristrutturazione delle imprese stesse. Questo sembra essere effettivamente avvenuto negli anni precedenti all'attuale crisi, ma occorre osservare che la riorganizzazione in questione ha riguardato essenzialmente, da un lato, la costruzione di reti e l'esternalizzazione di fasi produttive e, dall'altro, la parte finale della catena del valore, come la ricerca di nuovi mercati e la creazione di marchi, nonché l'ammodernamento delle tecniche di marketing, della logistica e delle reti di vendita⁶, e non il fatto produttivo in sé. Quest'ultimo aspetto ha a che fare con caratteristiche interne specifiche che, incidentalmente, risultano essere molto inerziali nel tempo, quali ad esempio la divisione dei compiti e delle responsabilità, oppure la conoscenza necessaria per l'attività di *problem-solving*, cui conseguono differenti e specifiche abilità nel fare le cose, nel produrre la qualità, nel generare nuove soluzioni, in altre parole nel determinare la produttività. Le imprese più dinamiche e produttive (che sono poi quelle che si collocano sulla destra della distribuzione sopra richiamata) si curano non solo dell'apprendimento ma anche del trasferimento di *capabilities* tra i lavoratori, e in una forma tale per cui rimangano contenute nell'organizzazione, diventino cioè un fatto organizzativo che non si disperda con la fuoruscita dei talenti⁷. Occorre ricordare che le *capabilities* non sono solo il riflesso degli apprendimenti individuali e collettivi, ma anche di strumenti, tecnologie e assetti organizzativi generati da una serie di specifiche scelte che hanno determinato e ri-determinano, quotidianamente, la decisione di produrre *in un certo modo* una serie di prodotti e servizi.

Porre la questione della performance in rapporto alle risorse umane e alle pratiche da queste attuate rischia di focalizzare l'attenzione solo sui lavoratori quale 'leva' che i manager o l'imprenditore hanno potenzialmente a disposizione per influenzare la produttività, relegando nell'ombra la questione della qualità del *top* e *middle* management. È verosimile che

⁴ Il termine *capabilities*, di origine anglosassone, non ha un equivalente nella lingua italiana. Il termine sta a indicare ciò che si potrebbe essere capaci di fare, una sorta di potenziale per lo sviluppo o per l'impiego, ma richiama anche la necessità di prestare attenzione alle condizioni e al contesto che rendono possibile l'emergere e il concreto manifestarsi di queste potenzialità.

⁵ In questo senso il presente contributo può essere letto, ad esempio, come un complemento al già citato lavoro di Arrighetti e Traù (2013), che, pur focalizzandosi sullo studio dei rapporti tra impresa e mercati a monte e a valle, parte dall'investimento nel processo di apprendimento e di produzione di conoscenza da parte delle imprese, senza però addentrarsi per l'appunto nel ruolo che esercitano le specifiche architetture organizzative e le diverse modalità di gestione delle risorse umane.

⁶ Si veda in questo senso Brandolini e Bugamelli (2009).

⁷ Si vedano, per esempio, i casi aziendali esaminati nel volume di Nonaka e Takeuchi (1995).

nelle pratiche in essere si rifletta la qualità dei manager, ma non è detto: nelle loro azioni questi ultimi possono incontrare vincoli e resistenze derivanti dal *middle management*, dai rappresentanti dei lavoratori e dai lavoratori medesimi, oppure le pratiche in essere possono costituire il risultato di sollecitazioni e pressioni esercitate da uno o più di questi soggetti, nel loro intento di salvaguardare posizioni di lavoro e redditi che in realtà solo l'innovazione può promettere. Se così, le pratiche in essere possono dunque fornire un'immagine distorta verso il basso (nel primo caso) o verso l'alto (nel secondo caso) della qualità del management. Tutto ciò suggerirebbe che si dedicasse una specifica attenzione anche alla qualità di questa variabile (identità, caratteristiche intrinseche del soggetto, pratiche messe in atto, stili di management praticati, allocazione del suo tempo). Purtroppo dati in questa direzione sono più difficili da raccogliere e reperire e quindi è auspicabile che nel prossimo futuro questo vuoto informativo venga colmato per poter consentire alla ricerca di svolgere un'analisi più completa dell'impresa.

7.2 I PREREQUISITI ORGANIZZATIVI E TECNOLOGICI PER UNA GESTIONE INNOVATIVA DELLE RISORSE UMANE. LA 'CHIMICA INTERNA' DELL'ORGANIZZAZIONE AZIENDALE.

Se ci si limita ai fattori interni all'impresa, e quindi si assumono come dati gli elementi esterni in quanto comuni a tutte le imprese concorrenti di un dato mercato, la ricerca economica tende ad attribuire le differenze nei livelli di produttività, ma anche nella sua crescita, a diversi singoli fattori, quali lo stock di capitale per addetto o per ora lavorata, la sua composizione fra ICT (*Information and Communication Technology*) e non-ICT, i rendimenti di scala, le spese in ricerca e sviluppo, le opportunità tecnologiche che i diversi settori offrono. In genere l'elenco si arresta qui, o al massimo si relegano, in un angolo, dei residui fattori esplicativi, ai quali si presta un'attenzione concretamente minore.

Le ricerche empiriche degli ultimi dieci anni hanno invece rivalutato significativamente alcuni di questi 'residui', a partire dai diversi modi di disegnare la macro-struttura aziendale, di definire gli strumenti gestionali, di concepire e progettare i posti di lavoro e, infine, di motivare i propri dipendenti⁸. Il risultato più significativo è quello di aver rilevato che il contributo dato alla performance non deriva da ogni singolo elemento, che appare fra l'altro alquanto modesto, se non irrilevante o addirittura negativo; né deriva dall'introduzione di una quantità minima di questi nuovi elementi; né, ancora, deriva semplicemente da rendimenti lineari, nei casi di cambiamenti che vanno oltre la soglia minima. Ma deriva da un «pacchetto integrato» di questi elementi⁹. Questo risultato apre una prospettiva del tutto inedita nel panorama delle concettualizzazioni organizzative, che va nella direzione di una "chimica interna" dell'impresa (Grandori e Furnari, 2008), dal momento che il successo del pacchetto integrato dipende non solo dai diversi elementi (più o meno appropriati) ma anche

⁸. Si rinvia a Leoni (2013) per una rassegna internazionale di queste ricerche e a Leoni (2008) per una esposizione didattica dei fattori citati.

⁹. Si parla di rendimenti più che proporzionali, o di complementarità, nel senso che il rendimento di ognuno di questi fattori è maggiore se risulta già implementato un altro degli elementi che formano il 'pacchetto'.

dal loro (più o meno) efficiente dosaggio. La conseguenza più rilevante è che non è possibile trattare la questione della gestione delle risorse umane senza definire l'ambiente organizzativo all'interno del quale esse operano.

Le principali caratteristiche (o elementi) del nuovo modello organizzativo d'impresa sono riassumibili nel termine di «impresa snella o agile», nel recente passato sostituito dalle espressioni *World-Class Manufacturing* e oggi da *World-Class Management* (WCM) per richiamare l'attenzione sulla competizione globale a cui è chiamata, direttamente o indirettamente, l'impresa. Con questo termine non si dovrebbe pertanto riduttivamente far riferimento all'identificazione ed eliminazione stabile dello spreco di risorse¹⁰, né a un flusso di lavoro scorrevole, con l'eliminazione delle discontinuità lungo il processo produttivo. L'impresa *world-class* significa nuovi stili di management, nuovi disegni organizzativi e nuove pratiche lavorative (individuate dalla letteratura empirica come *good practices* in quanto associate a una migliore performance) volte a migliorare la competitività globale dell'organizzazione, a consentire alla struttura produttiva di sopravvivere e di prosperare in un ambiente competitivo dove i continui e ininterrotti cambiamenti prendono corpo in una maniera rapida. Tutto ciò è riassumibile, sul piano organizzativo, in tre fondamentali aspetti, che andremo nel seguito a esaminare: il disegno macro dell'organizzazione e le tecniche di gestione, la progettazione delle aree di produzione e, infine, la polivalenza/polifunzionalità dei lavoratori.

In aggiunta a quello organizzativo, un secondo potente fattore interno di 'ribaltamento' della performance è costituito non tanto dagli investimenti nelle nuove tecnologie quanto dalla loro *natura*, senza la cui comprensione si rischia di dar luogo a investimenti con rendimenti bassi o nulli in quanto anche le nuove tecnologie appaiono intimamente *complementari* alle nuove impostazioni organizzative.

Le nuove impostazioni organizzative

Il disegno organizzativo macro: dalle funzioni ai processi e dal capo reparto al process-owner

Il primo aspetto riguarda il disegno organizzativo macro della struttura aziendale, nei cui confronti c'è in atto un profondo ribaltamento del modo di concepire l'organizzazione delle attività che si svolgono al suo interno: dall'«organizzazione funzionale» si passa all'«organizzazione per processi»¹¹. La 'funzione' è un'area organizzativa che aggrega attività omogenee nell'intento di sfruttarne le economie di scala e di specializzazione; il 'processo' è invece la sequenza di tutte le attività che attraversano le varie funzioni (dalla progettazione alla produzione, alla commercializzazione), che assorbono risorse e che creano un *output* di valore per il cliente. Rispetto all'organizzazione piramidale, all'interno della quale le singole unità funzionali si strutturano come veri e propri silos auto-referenziali, con proprie gerarchie e con propri obiettivi, l'organizzazione per processi ricompone a unità le varie

¹⁰. Gli strumenti per l'eliminazione degli sprechi sono la mappatura dei flussi di valore, le cinque S, il *kanban* (flusso di produzione tirato dalla domanda, in modo che si produca *just-in-time*, vale a dire solo ciò che è stato richiesto o che si prevede di vendere in tempi brevi), gli 'intercettatori' per evitare errori di distrazione (*poka-yoke*), zero-difetti, i miglioramenti continui.

¹¹. Per una disamina di questi due disegni organizzativi si rinvia a Leoni (2008).

attività, attraversando le unità funzionali e mettendole in capo a un responsabile (il *process-owner*), il quale riporta direttamente al top manager dell'impresa ed è dotato di potere manageriale. Egli si relaziona da un lato al cliente e al mercato come un vero e proprio fornitore, dall'altro ai propri fornitori sia interni (costituiti da quelle poche attività di supporto ai processi che si decide di preservare) sia esterni, come un vero e proprio cliente. Il capovolgimento di logica porta a un «pensare all'inverso», che parte dal cliente e dal mercato per ricomporre, andando a ritroso, la sequenza delle attività volte alla loro soddisfazione.

Il partner più importante dell'impostazione descritta è la moderna tecnologia *Enterprise Resource Planning* (ERP), un sistema di banche dati e software che supporta tutti i processi dell'intera organizzazione (si veda oltre). Le conseguenze gestionali di questa impostazione sono costituite dalla sostituzione di tre tradizionali strumenti, quali: la *direzione per obiettivi* (DPO) a favore dell'*Activity-Based Management* (ABM); il calcolo dei *costi standard* (CS) a favore dell'*Activity-Based Costing* (ABC); la *programmazione e controllo di gestione* tradizionale (P&CG) a favore dell'*Activity-Based Budgeting* (ABB).

Il primo implica il passaggio da una tecnica di gestione che fissa obiettivi specifici in termini di risultato, ignorando i processi e le modalità operative da implementarsi per il raggiungimento del risultato, a una tecnica manageriale che fa leva su *come* le attività consumano risorse e *come* contribuiscono a realizzare la soddisfazione del cliente, eliminando quelle attività che non generano valore aggiunto e migliorando continuamente le modalità operative lungo tutto il processo.

Il secondo strumento comporta il passaggio da un sistema contabile che stimola i manager a fabbricare prodotti o servizi non necessari o a produrre un mix non corretto pur di minimizzare il costo attraverso il pieno utilizzo delle ore macchine e del lavoro a un sistema che assegna i costi ai prodotti e servizi in base alla quantità di risorse *effettivamente* assorbite (spazio utilizzato, materie prime, ore macchina e ore uomo), evitando di caricare sul prezzo dei costi impropri, ad esempio quelli derivanti dal sottoutilizzo di impianti e macchinari.

Il terzo strumento richiede un cambiamento di focus: dai ricavi e dalle varie categorie di costo tarate su aree funzionali alle attività come valore aggiunto che si esprime come unità di budget rapportate ai costi delle attività. Il budget tradizionale si focalizza sugli input monetari piuttosto che sugli output, non individua le caratteristiche dei prodotti e dei clienti, non supporta il miglioramento continuo, non individua gli sprechi.

La tecnica di riorganizzazione dell'impresa secondo i canoni della WCM è nota come *Business Process Reengineering* (BPR) e ha come complemento una riduzione dei livelli gerarchici, ben evidenziato dal caso dell'impresa Schneider-Electric (si veda il riquadro *La riorganizzazione per processi della Schneider Electric*). I risultati, in termini di guadagni di produttività, sono documentati in vari casi studio e in ricerche di valenza scientifico-accademica¹².

¹² Si veda Cristini *et al.* (2003) per i risultati su un campione di imprese italiane, e Leoni (2013) per una rassegna dei risultati internazionali.

La riorganizzazione per processi della *Schneider Electric*

Le due unità produttive di Stezzano e Bergamo, che vedevano impegnati 450 addetti in attività di assemblaggio e test di apparecchiature elettriche di media tensione e nella fabbricazione di componenti meccanici, sono state sottoposte – nella seconda metà degli anni Novanta – a un processo di unificazione ma anche di *reengineering*. Le sei funzioni aziendali, operanti in ogni unità organizzativa a mo' di silos, sono state sostituite da tre processi orizzontali orientati ai clienti, e alimentati in sequenza da 12 aree lavorative, e sostenuti da quattro attività di supporto. I sei livelli gerarchici preesistenti sono stati ridotti a quattro e il responsabile di processo riporta direttamente al top manager (la direzione). È stata introdotta l'*Activity-based Management* (con il conseguente perseguimento continuo dei miglioramenti), la contabilità per attività e l'*Activity-based Costing*. Lo snellimento della gerarchia si è tradotto, nel giro di quattro anni, in un rapporto impiegati/operai diretti che da 1,14 è sceso a 0,80, con una riduzione di capi da 50 a 20.

Tutto ciò ha richiesto un lungo processo di evoluzione delle competenze dei singoli lavoratori, perseguito con un forte impegno da parte di tre servizi (rientranti in una delle quattro attività di supporto): il servizio *Training and Learning*, con il passaggio dal concetto di posto a quello di ruolo (definito come un insieme di competenze, a loro volta declinate come insieme di comportamenti organizzativi attesi, osservabili e misurabili); il servizio *Compensation*, con una struttura degli incentivi – per i quadri medio-alti – che comprendesse anche l'apprendimento di nuove competenze; e il servizio *Recruitment and Selection*, con la messa a punto di un processo di selezione (per i neoassunti) improntato al modello delle competenze richieste dai ruoli.

Il BPR (*Business Process Reengineering*) è stato seguito, dopo alcuni anni, dall'adozione di un sistema informatico ERP (*Enterprise Resource Planning*) improntato alla filosofia di un'organizzazione basata sui processi (e non sulle funzioni).

Risultati: nel corso del decennio che ha preceduto la grande crisi economica attualmente in corso, la produttività è cresciuta annualmente in media del 6,5%.

Fonte: *Schneider Electric*.

Dal singolo posto alle isole di produzione: ricomposizione delle operazioni usuali e inusuali, ricomposizione delle responsabilità e motivazioni al lavoro

Il secondo aspetto che caratterizza il nuovo modello organizzativo riguarda la progettazione delle postazioni di lavoro lungo i processi produttivi. Il principio tayloristico di assegnare delle mansioni secondo il precetto un uomo/una macchina (o più macchine identiche) viene sostituito dalle isole di produzione, in cui più lavoratori si trovano davanti a più macchine,

differenti l'una dall'altra, e a più operazioni; la soluzione privilegiata è costituita da isole di produzioni, disposte in sequenza, in seno alle quali operano squadre di lavoratori dotati di polivalenza/polifunzionalità e di una certa responsabilità e autonomia, e condotte da un *team leader*. Ogni postazione di lavoro è progettata in modo tale da richiedere un insieme di competenze non solo per eseguire operazioni solite, routinarie, ma anche per fare la prima manutenzione della tecnologia utilizzata e soprattutto per affrontare operazioni insolite, non-routine, quali quelle connesse alla diagnostica dei difetti e delle loro cause. In questo modo il controllo di qualità avviene lungo il processo e non più alla fine del processo (con la tradizionale tecnica del controllo statistico).

Creare 'isole' organizzative distinte e focalizzate, e concedere ai loro operatori e *team leader* un significativo potere e dovere decisionale rispetto alle attività che essi svolgono, significa renderli più consapevoli delle loro responsabilità e più motivati, in quanto più chiaro e diretto diventa il legame tra decisioni e azioni degli individui. Questo comporta un maggior impegno da parte dei membri nel reperire quelle informazioni e nell'acquisire quella conoscenza necessaria per risolvere i problemi e prendere al meglio le decisioni. Quindi riduce indirettamente la numerosità della gerarchia e i costi di transazione e disloca una parte dello staff centrale nell'ambito dei processi. Anche la valutazione della performance risulta più accurata; inoltre, risulta ridotta l'aleatorietà connessa a ciascun sistema in cui si collegano le azioni ai risultati, in quanto essi non sono più nascosti e mischiati nell'insieme degli effetti delle azioni degli altri individui e delle altre unità. Allo stesso tempo, l'aumentata qualità della valutazione diminuisce i suoi costi, ma fa anche aumentare l'attrattività degli incentivi economici più intensi. Infine, un ulteriore vantaggio del decentramento delle responsabilità e del potere decisionale è costituito da una maggior velocizzazione dei cambiamenti e della risoluzione dei problemi.

Viene qualche volta paventato il rischio che il decentramento decisionale finisca per favorire decisioni che non tengano conto degli effetti di *spillover* sulle altre unità a valle; la contro-argomentazione fa leva sul fatto che le nuove tecnologie informatiche sono in grado di generare con facilità *reporting* utili non solo per le squadre che subentrano nelle turnazioni, ma anche per le unità a monte e a valle e per i livelli gerarchici preposti al coordinamento.

La costruzione 'informale' della polivalenza/polifunzionalità

Il terzo aspetto concerne lo sviluppo della polivalenza (*multiskilling*) e policompetenza (*multitasking*) dei lavoratori coinvolti nelle isole di produzione¹³. Dato che ogni postazione di lavoro all'interno dell'isola richiede lo svolgimento di operazioni routinarie e non-routine (vale a dire la soluzione di problemi di cui non si conoscono il contenuto, la portata e il momento del loro manifestarsi), il ripetuto esercizio di *problem solving* dilata le abilità mentali dei lavoratori. Per di più, la loro rotazione (che avviene solitamente con un iniziale

¹³. Per polivalenza si intende la capacità di un lavoratore di operare su più postazioni di lavoro; per policompetenza la capacità di svolgere più attività (esempio: set-up della macchina, manutenzione, auto-controllo, ecc.).

affiancamento da parte di un lavoratore più esperto) su postazioni diverse all'interno dell'isola prima, e fra isole a valle poi, mette i soggetti nella condizione di potersi/doversi cimentare con problemi diversi e ciò genera ulteriori stimoli alla crescita delle abilità mentali e allo sviluppo della polivalenza/policompetenza. La costruzione della polivalenza/policompetenza può essere perseguita *anche* con altri strumenti, quali la formazione e un sistema incentivante, di cui rinviando l'analisi a più avanti nel testo.

I vantaggi di questo modo informale di costruire la polivalenza sul posto di lavoro sono molteplici. In primo luogo la competenza è strettamente connessa alle specifiche problematiche operative dell'impresa, la conoscenza che il lavoratore acquisisce è di natura tacita e concreta e l'apprendimento avviene attraverso la "pratica". Questo insieme di elementi comporta un ridimensionamento della formazione d'aula e una sua riqualificazione, facendole assumere un ruolo complementare, precisamente come momento successivo di approfondimento, di sistemazione e di teorizzazione dell'esperienza del lavoratore (conoscere il *perché* delle cose), nonché di rafforzamento delle sue abilità mentali. Con la sua esplicitazione e codificazione, la conoscenza è più facilmente trasferibile da un lavoratore a un altro, divenendo conoscenza dell'organizzazione.

In secondo luogo la polivalenza e la policompetenza sono lo strumento più efficace per affrontare i continui cambiamenti che avvengono nei volumi produttivi, nei metodi di produzione, nel mix di prodotti e servizi realizzati, nonché nel cambio di assegnazione delle posizioni lavorative dei soggetti. Ad esempio, l'abbassamento degli ordinativi può essere affrontato con un rallentamento dei ritmi produttivi, redistribuendo le operazioni su un numero minore di operatori purché polivalenti/policompetenti, riallocando gli operatori eccedenti su linee di produzioni a ordinativi in crescita. Allo stesso modo, la produzione *just-in-time* necessita di lavoratori capaci di effettuare un cambio rapido degli strumenti e di saper lavorare con strumenti diversi.

In terzo luogo la rotazione della manodopera da monte a valle, nelle isole e tra le isole, mette il lavoratore nella condizione di poter controllare la qualità del prodotto non solo rispetto alle proprie operazioni, ma anche nei confronti di operazioni effettuate nelle postazioni a monte e di imperfezioni a esse sfuggite, rispetto alle quali ha già sperimentato la sua *expertise*.

Un esempio di questa impostazione è riassunta nell'esperienza in atto presso una delle unità operative della Brembo S.p.A (si veda il riquadro *Isole di produzione, rotazioni e costruzione 'informale' della policompetenza: il caso della Brembo*).

Isole di produzione, rotazioni e costruzione 'informale' della policompetenza: il caso della Brembo

Nell'unità produttiva di Curno (Bergamo), che vede impegnati 400 addetti nell'assemblaggio di sistemi frenanti per autoveicoli di media-alta gamma, è in atto un sistema organizzativo imperniato sui concetti di polivalenza e policompetenza¹. Il sistema è formato da isole sequenziali di produzione, composte da più postazioni di lavoro ognuna delle quali richiede un insieme di competenze che comprende non solo attività di esecuzione ma anche di diagnostica della qualità (individuare i difetti e le loro cause). L'attività di diagnostica è affrontata inizialmente dal lavoratore anche con la collaborazione del collega più esperto della squadra. In questa interazione prendono quindi corpo due delle fasi del processo di produzione e diffusione di conoscenza teorizzato dagli studiosi giapponesi Nonaka e Takeuchi (in *The Knowledge Creating Company*), fasi note come 'socializzazione' e 'interiorizzazione' della conoscenza.

Il concetto di polivalenza è integrato da quello di policompetenza, definito come la capacità del lavoratore di saper gestire l'intera operatività dell'impianto (effettuazione di cambio tipo, manutenzione di primo livello, accensione-spegnimento dell'impianto, modifica parametri, ecc.).

Tenendo conto della direzione del flusso di lavoro, l'inserimento di un nuovo lavoratore avviene nelle postazioni più a monte del processo, con un iniziale affiancamento da parte di un lavoratore esperto, facente parte della squadra, affinché il neo inserito si renda progressivamente autonomo rispetto alle competenze richieste.

La rotazione da monte a valle del lavoratore, all'interno dell'isola prima e fra isole poi, espone il lavoratore stesso a una continua attività di diagnostica dei difetti (anche quelli eventualmente sfuggiti alle postazioni a monte, avendo lo stesso accumulato già un'expertise su quelle postazioni) e di soluzione dei problemi che dilata e fa accrescere – in modo autopoietico – le sue abilità mentali e le sue competenze. Il controllo di qualità si esplicita quindi lungo il processo e non più alla sua fine come si è soliti fare nell'organizzazione tradizionale con la tecnica del campionamento statistico.

Nei pressi dell'isola di produzione è disposto un pannello riportante i numeri di matricola dei lavoratori (e non i nomi, per questioni di privacy), affiancati da una figura a cerchio divisa in quattro spicchi, anneriti a seconda che il lavoratore sappia svolgere pienamente le proprie mansioni (conoscenza teorica e formazione), sappia assicurare la qualità, sappia assicurare la produttività e infine sappia anche insegnare ad altri lavoratori. Non può non riconoscersi in ciò una filosofia progettuale secondo cui una corretta

¹. Tali concetti sono in realtà presenti e operanti in tutti gli stabilimenti del gruppo e costituiscono uno degli strumenti del *Brembo Production System* (BPS).

e trasparente informazione riguardante l'ampiezza e la profondità delle competenze di ogni singolo componente la squadra rafforza la motivazione dei lavoratori.

Accanto a ogni isola è installato un box attrezzato dove la squadra, una decina di minuti prima del termine del lavoro, si riunisce per compilare delle schede (informatizzate) di valutazione diagnostica (difetti, problemi incontrati, soluzioni adottate) utilizzabili sia dai livelli superiori sia dalla squadra che subentra nel turno successivo. In questo modo si materializza un'altra fase del processo di produzione della conoscenza teorizzato dai due studiosi giapponesi sopra citati, noto con il termine di codificazione (o "esteriorizzazione") della conoscenza, che da fatto individuale diventa così fatto organizzativo. Il processo di apprendimento (informale) dei lavoratori è sostenuto, oltre che dalla *job rotation*, anche da periodi di formazione d'aula riguardanti materie sia tecniche sia cognitivo-relazionali.

Il "Sistema Idee di Progresso", o "*Kaizen Ideas System*" per l'estero (equivalente al sistema dei suggerimenti dal basso), investe a tutto campo la base operativa e costituisce una delle leve più importanti per il coinvolgimento del personale e per il continuo esercizio di autoriflessività sulle pratiche attuate e quindi per il miglioramento continuo sia degli apprendimenti che delle performance.

Fonte: Brembo.

Infine la polivalenza diventa una condizione indispensabile per una flessibilizzazione degli orari che tenga conto anche delle esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici. Ma su questo aspetto ci sarà un approfondimento più avanti nel testo.

Occorre brevemente richiamare l'attenzione, infine, sul fatto che la costruzione della polivalenza e policompetenza richiede un profondo ripensamento anche della *mission* del classico UTM (Ufficio Tempi e Metodi) e dei suoi principi operativi, quali la minimizzazione del tempo richiesto per eseguire un'operazione, il livello minimo di *skill* necessario e infine il tempo minimo indispensabile per apprendere o per essere addestrati. Senza un'operazione di messa a sistema di questi aspetti, gli elementi di contraddizione rendono inefficiente l'operatività quotidiana che è costituita non solo di esecutività ma anche di auto-riflessività.

Tutte le azioni sottostanti i tre aspetti sopra analizzati sono tra di loro collegate da una ricca rete di relazioni, e la conseguenza è che l'effetto dell'adozione di uno di questi fattori è maggiore quando sono adottati contemporaneamente anche gli altri. Le imprese che li adottano solo parzialmente non soltanto non ottengono il sostanziale miglioramento di performance registrato invece da coloro che li impiegano in misura completa, ma potrebbero anche subire delle perdite in termini di performance. Le evidenze empiriche disponibili sull'industria italiana indicano che le adozioni di pratiche lavorative innovative non mancano, ma sono spesso implementate in forma non sistemica, un po' a spizzichi e con pacchetti di varia ampiezza e profondità, rispetto a ciò che si registra nei sistemi produttivi nostri *competitor*.

La natura delle ICT: decentramento delle responsabilità ed estensione del coordinamento

L'introduzione di tecnologie ICT nella forma di sistemi di ERP (software di gestione aziendale che integra in un'unica piattaforma tutti i processi di business – dalla produzione industriale al marketing e alle vendite, dagli acquisti alla contabilità e alla gestione del magazzino, dalla logistica alla gestione degli investimenti, dai flussi di lavoro alla manutenzione degli impianti e alla gestione delle risorse umane, e così via)¹⁴, e relative applicazioni quali il CRP (*Capacity Requirement Planning*), il CIM (*Computer Integrated Manufacturing*, con le integrazioni FMS-CAD/CAM), il MRP (*Material Requirement Planning*) e il MRP-II (*Manufacturing Resource Planning*) hanno delle implicazioni notevoli in termini sia di struttura dei costi¹⁵, sia di riorganizzazione dell'impresa e sia di riaddestramento delle competenze necessarie per la loro efficiente implementazione (Robey *et al.*, 2002). La questione più sottovalutata però è quella riguardante la nuova divisione del lavoro che queste tecnologie determinano. Se infatti, ad esempio, il CAD/CAM – operante in un ambiente ERP che riduce la comunicazione verticale e facilita quella orizzontale (la c.d. *peer-to-peer communication*) – consente di decentrare verso il basso della gerarchia la gestione e la soluzione dei problemi (effetto di *empowerment*), riducendo quindi la necessità di responsabilità (e di costi) di livello superiore, il sistema informativo dell'ERP permette ai livelli superiori di ampliare l'estensione del controllo e del coordinamento (effetto di *span of control*) e di concentrarsi maggiormente sulla performance. Tutto ciò si traduce – se correttamente applicato – in una redistribuzione del potere decisionale e in un abbattimento complessivo dei costi.

Nella misura in cui le imprese sono già posizionate organizzativamente lungo i canoni della *lean production* e della polivalenza/policompetenza, i costi di implementazione delle nuove tecnologie ICT si riducono in modo significativo. La complementarità che lega ICT e capitale organizzativo ha come conseguenza il fatto che, se le imprese investono nelle nuove tecnologie ma non reingegnerizzano il disegno organizzativo (e non costruiscono la polivalenza e policompetenza: aspetto che vedremo fra poco), vanno incontro a rendimenti molto bassi, a ritorni non remunerativi (Bugamelli e Pagano, 2004).

La tradizionale obiezione secondo cui le tecnologie ERP e CIM sarebbero alla portata solo delle medio-grandi imprese non è più da tempo fondata. Anche le imprese di piccole e medie dimensioni possono e dovrebbero essere sempre più pronte a cogliere le opportunità

¹⁴ La cruciale rilevanza di questo 'complemento' tecnologico rispetto all'organizzazione emerge dal fatto che le imprese che hanno tentato di implementare le tecnologie ERP senza aver prima re-ingegnerizzato l'organizzazione secondo l'ottica dei processi sono andate incontro a modesti, se non deludenti, risultati. Devadoss e Pan (2007) stimano che il 60% delle implementazioni degli ERP falliscono e non certo per le caratteristiche della tecnologiche adottate quanto piuttosto – secondo Peppard e Ward (2005) – per questioni connesse alla reingegnerizzazione dei processi. Nella fase iniziale del cambiamento i disturbi e i rallentamenti all'attività produttiva sono notevoli, le difficoltà da superare sono rilevanti e la produttività spesso temporaneamente cala; i tempi di realizzazione dell'intero impianto ERP o i costi programmati tendono – nel 90% dei casi – a essere superati e i rendimenti si manifestano nel medio-lungo periodo (dai 3 ai 5 anni). Si vedano Brynjolfsson *et al.* (2002), Bloom *et al.* (2012) e Huang *et al.* (2009).

¹⁵ Con riferimento alle imprese manifatturiere americane, Brynjolfsson *et al.* (2002) hanno stimato che il rapporto tra i costi dell'hardware e del software e i costi totali dell'investimento (comprendenti anche quelli della consulenza, del tempo dei manager, delle riorganizzazioni e dell'addestramento della forza lavoro) è pari a 1 a 9.

offerte dalle innovazioni tecnologiche che rendono tutto più intelligente, semplice e veloce, a condizione che si comprendano le relazioni di complementarità in cui le nuove tecnologie si inseriscono¹⁶.

7.3 UNA GESTIONE INNOVATIVA DELLE PERSONE: LO SVILUPPO DELLE CAPABILITIES LAVORATIVE

Si è visto come la condizione di complementarità tra i vari aspetti organizzativi implichi che si possa affrontare un aspetto – in termini di maggior efficienza – solo in funzione degli altri. La stessa condizione vale anche nei confronti della gestione delle risorse umane.

In via del tutto preliminare occorre ricordare che la ricerca internazionale ha documentato come, a distanza di un certo numero di anni, gli individui che hanno lavorato in ambienti caratterizzati dai fattori sopra richiamati mostrano tratti di personalità maggiormente pro-attivi, di maggior flessibilità, fiducia e ottimismo rispetto a coloro che hanno lavorato in ambienti organizzativamente più tradizionali¹⁷. Quindi il modo con cui è organizzato il lavoro produce effetti significativi su alcuni tratti di personalità e costituisce un aspetto rilevante per la gestione delle risorse umane.

I grandi capitoli della gestione delle risorse umane riguardano i sistemi di ricompensa e in particolare la struttura degli incentivi, la formazione, la selezione e il governo degli orari. Vedremo nelle prossime pagine come questi – nell'ottica della complementarità – consentano di far compiere un passo ulteriore nella direzione di una spirale di performance aziendale distintiva¹⁸, a condizione che la flessibilità organizzativa interna all'impresa sia accompagnata da un coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti sindacali.

La remunerazione: dalla complessità del job alle competenze del lavoratore

È noto come il nostro sistema istituzionale di regolazione dello scambio prestazione-salario prediliga contrattualmente il riferimento alla complessità della posizione occupata, definita dal livello di inquadramento e relativa declaratoria (o mansionari), piuttosto che al livello delle competenze possedute ed espresse dal lavoratore. Nel primo approccio la remunerazione non è altro che il riconoscimento del contributo apportato alla produzione; nel secondo – muovendo dall'idea che la relazione d'impiego non si conclude con la sottoscrizione di un contratto (esigibile poi con il comando e il controllo), bensì inizia a partire dal contratto stesso – la remunerazione costituisce uno degli strumenti per motivare il lavoratore a mettere in atto quei comportamenti lavorativi ritenuti positivi per l'impresa.

¹⁶ Per una rassegna aggiornata delle criticità connesse all'introduzione di tecnologie ICT e di sistemi ERP nelle imprese di varie dimensioni si veda Shaul e Tauber (2013).

¹⁷ Si vedano, ad esempio, le verifiche longitudinali di Kohn e Schooler (1983 e 1990) effettuate a distanza di 10 anni. Si tenga conto che l'anzianità aziendale media dei lavoratori a tempo indeterminato, nell'industria e nei servizi italiani, è attorno ai 10 anni (Leoni, 2012).

¹⁸ Usiamo qui il termine 'spirale' con riferimento al fatto che l'interazione condizionante dei vari fattori avviene a seguito di adozioni sequenziali e *path-dependent*, il che dà luogo a circoli virtuosi che tendono a conferire un andamento a spirale alla performance, la quale comunque risulta iscritta (*locked*) in una traiettoria che può avere livelli superiori o inferiori, a seconda della selezione e intensità delle variabili organizzative e di gestione delle risorse umane (Cristini *et al.*, 2004).

La metrica del primo approccio (validata da entrambe le parti sociali sottoscriventi i Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro, CCNL) mira ad attribuire a un lavoro uguale una retribuzione uguale, riconoscendo a tale uguaglianza una triplice valenza: (i) quella di equivalenza dei compiti e delle responsabilità declinate nei diversi profili professionali che si collocano lungo un dato livello; (ii) quella di equità retributiva delle differenze tra i livelli, giustificata dalle diverse complessità e responsabilità; (iii) quella di equità rispetto al mercato esterno del lavoro. L'impianto ha la pretesa di ricondurre a un aprioristico disegno – la divisione e l'organizzazione del lavoro – tutta la complessità delle attività lavorative, dei compiti e delle responsabilità presenti e operanti in un'organizzazione produttiva idealtipo (o impresa rappresentativa) di un dato settore. Quando questa "pretesa" appare eccessiva si ricorre a un'aziendalizzazione del CCNL con l'integrazione di superminimi pattuiti tra impresa e lavoratore, oppure di voci retributive variabili concordate attraverso un contratto integrativo aziendale, nell'ottica di un riconoscimento economico legato alla performance.

Mansioni codificate e standardizzate, però, mal si conciliano con i cambiamenti organizzativi, i ridisegni delle postazioni di lavoro e i processi di *empowerment* delle risorse umane analizzati. Cambiamenti che richiedono competenze non solo per eseguire ma anche per gestire la variabilità, l'incertezza, la realizzazione in contesti instabili e non prevedibili; competenze che non sono date, ma da costruire – anche con incentivi economici – a partire dalla sottoscrizione del contratto d'impiego; risorse umane che si devono (e si possono) motivare verso un impegno ad apprendere e a integrarsi, con appropriate tecniche di gestione, appositi schemi remunerativi e incentivi monetari (il più possibile finalizzati e intensi) e non monetari (quali l'equità, la correttezza, la reciprocità, l'aderenza a norme sociali, ecc.).

L'ipotesi cruciale nel primo approccio è la "specificità" dello scambio in questione. Mentre il secondo considera l'oggetto della transazione come una risorsa "specifica", che solo qualche volta è data in partenza, al momento dell'acquisizione, ma che in generale si viene gradualmente a costruire in seguito, e in modo contestuale (vale a dire, *in situ*), per effetto del suo impiego e dei conseguenti apprendimenti, fino a divenire una risorsa/competenza particolare non facilmente rimpiazzabile per l'impresa. Il corollario di questa concezione è che se la specificità della transazione è quindi fonte progressiva di valore economico per l'impresa, il valore dello scambio si proietta nel futuro, e gli conferisce un connotato evolutivo, di adattamento e di flessibilità nei contenuti attraverso la formazione *on-the-job* e l'apprendimento organizzativo. Da questo consegue che ciò che è rilevante non è tanto il costo del lavoro, ma – data l'inevitabile incompletezza del patto iniziale – il *rendimento* delle competenze e soprattutto il tasso di evoluzione delle stesse.

Dato il contesto istituzionale, rappresentato dal CCNL e dai "minimi" retributivi, e la logica remunerativa che da esso discende (quella connessa alle caratteristiche intrinseche della posizione e non alle competenze della persona), la partita viene giocata dalle parti contraenti sui superminimi e/o premialità accessoria, nei confronti della quale sono però distinguibili

due filosofie contrapposte, quella degli incentivi *output-oriented* e degli incentivi *input-oriented*, siano essi erogati sulla base di una negoziazione tra direzione aziendale e singolo lavoratore, oppure tra impresa e RSU/RSA.

Incentivi: profit/gain-sharing o sviluppo delle competenze? Verso un sistema misto

La logica orientata all'output fa riferimento a indicatori riconducibili alle categorie del *profit-sharing* e del *gain-sharing*, in cui si lega il pagamento dell'incentivo alla realizzazione di uno o più obiettivi. Le due categorie si distinguono per il fatto che la prima utilizza parametri finanziari (quali la redditività, il MOL, e altri indicatori di bilancio), la seconda parametri reali (la produttività di un impianto, la difettosità, i tempi di consegna, ecc.). Pur accomunate da una logica di flessibilizzazione del costo del lavoro e di condivisione degli obiettivi, la *ratio* sottostante alla prima categoria è la suddivisione del rischio d'impresa con i lavoratori, mentre quella della seconda è l'incentivazione dell'impegno lavorativo. In entrambi i casi i lavoratori ricevono una frazione degli incrementi della performance – che nella stragrande maggioranza dei casi è di natura collettiva – in base alla presenza assicurata nel luogo di lavoro, qualche volta ponderata per il livello di inquadramento professionale.

Questo meccanismo tutela l'impresa in quanto questa paga solo al verificarsi dell'evento positivo, ma non sempre riesce a stabilire una chiara connessione tra impegno individuale e risultati aziendali o di reparto e questo solleva più di un dubbio sulla sua efficacia. I lavoratori e i loro rappresentanti possono anche essere più soddisfatti nel ricevere un bonus senza avere una valutazione diretta del loro impegno, ma da qui ai risultati il sentiero è incerto, lungo e tortuoso.

Incentivi così concepiti non vengono verosimilmente percepiti *ex-ante* dal lavoratore come spinta a fare qualcosa di specifico, qualcosa che sta nelle sue potenzialità; la logica della 'direzione per obiettivi' (e della connessa *performance-related pay*) non è in grado né di far emergere questo stimolo, in quanto pone attenzione solo alla misurazione dell'output, né di risolvere il problema della misurazione dell'impegno del singolo lavoratore. Questa logica tuttavia permea la contrattazione decentrata esistente oggi nel Paese (salvo eccezioni), che fra l'altro copre – stando agli ultimi dati di Banca d'Italia – solo circa il 21% dei lavoratori dipendenti del settore privato dell'economia, occupati in imprese sopra i 20 addetti¹⁹. La quota del salario erogato a livello decentrato è progressivamente cresciuta negli anni, fino a raggiungere un valore stimabile oggi attorno al 18% del salario pro-capite complessivo, di cui però solo una minima parte costituisce la porzione veramente variabile.

Il giudizio di inefficacia dell'impianto incentivante, formulato dalla più autorevole fonte di ricerca economica del Paese (Banca d'Italia, 2008: «I premi aziendali mostrano spesso una

²³. Queste imprese rappresentano oltre il 70% degli addetti nel settore dell'industria in senso stretto e quasi il 60% nel comparto dei servizi non finanziari (D'Amuri e Giorganonio, 2013).

scarsa differenziazione all'interno dell'impresa e sembrano poco correlati ai risultati»²⁰, dovrebbe indurre le imprese e i rappresentanti sindacali ad avviare un ripensamento delle incentivazioni nei confronti di lavoratori non-manageriali nella direzione di schemi di tipo *input-oriented*, limitando gli incentivi *output-oriented* (i cosiddetti *performance-related pay*) nei confronti dei manager (*middle* e *top*) in quanto per queste categorie operano propriamente tutte le condizioni dell'MBO (Drucker, 1954), vale a dire un legame tra obiettivi macro (possibilmente declinati in una prospettiva quantomeno di medio periodo), strumenti a disposizione (tecnologie, risorse umane e finanziarie, potere discrezionale) per poterli raggiungere e misurabilità degli obiettivi raggiunti²¹. L'impianto *output-oriented* applicato ai lavoratori non-manageriali *potrebbe*, in teoria, essere ancora salvato a condizione che esista una serie *stringente* di specifiche proprietà organizzative, quali ad esempio: (i) un contesto cooperativo fra i lavoratori coinvolti (che l'impianto stesso invece presume di creare e sviluppare); (ii) un controllo sociale reciproco fra i lavoratori, al fine di garantire vicendevolmente un comportamento favorevole; (iii) una dimensione piccola dell'unità organizzativa affinché il controllo reciproco, la preoccupazione per i risultati del gruppo e gli scambi di favori all'interno dello stesso possano essere efficaci; (iv) una ristretta varietà di comportamenti permessi ai lavoratori, che limita l'insieme di azioni a loro disposizione a eccezione dello sforzo; e infine (v) una forte omogeneità professionale all'interno della linea gerarchica, affinché il controllo da parte dei superiori nei confronti dei subordinati sia da questi ultimi più verificabile, e quindi più accettabile.

Se l'imprenditore e/o gli azionisti non sono interessati al semplice mantenimento di una performance, ma – in un mondo tecnologicamente in forte evoluzione e in mercati contraddistinti da marcata variabilità e imprevedibilità – anche, e soprattutto, a una prospettiva di crescita e sviluppo dell'impresa in cui hanno investito, allora il sistema degli incentivi (economici e non) coerente è quello che spinge non solo verso il miglior sfruttamento delle conoscenze esistenti ma anche verso l'esplorazione di nuove opportunità, verso il miglioramento dei prodotti e dei processi, verso una maggior soddisfazione dei clienti. In questa prospettiva occorre quindi aumentare e allargare la professionalità delle risorse umane impiegate, accrescere il loro coinvolgimento, arricchire le loro motivazioni, osservando, misurando e valutando i comportamenti organizzativi sia nella dimensione tecnico-speciali-

²⁰. Per una disamina analitica ed empirica di questi schemi di incentivazione si rinvia a Leoni *et al.* (1999) e Boeri *et al.* (2013). Questi ultimi autori ritengono che anche per l'Italia – contrariamente a quanto affermato da Banca d'Italia – l'evidenza empirica di un campione di imprese metalmeccaniche sia favorevole all'idea che gli schemi incentivanti, comunque concepiti (individuali o collettivi, orientati alla produttività o alla profittabilità), generino incrementi di produttività, soprattutto nelle grandi imprese e nelle occupazioni di elevato livello. La questione delicata è se, e in che misura, da un campione non-rappresentativo a uno rappresentativo, dai risultati ottenuti da un campione settoriale a una generalizzazione dei risultati a più settori, dalle caratteristiche osservate a quelle omesse, e infine da una relazione di correlazione a una di causazione il passo possa essere considerato privo di incertezze e di ambiguità; di conseguenza il quesito che si pone è non se la produttività dei singoli lavoratori risponda o meno agli stimoli economici derivanti dagli incentivi, ma se veramente gli schemi collettivi *output-oriented* di partecipazione finanziaria e reale sviluppino la produttività, oppure segnalino *dove* la produttività è ricompensata. L'ulteriore quesito, che rimane per noi tuttora aperto, è quello relativo a qual è lo schema incentivante migliore. Da alcune ricerche (Cristini e Leoni, 2007, e Cristini *et al.*, 2005), in cui si è cercato di individuare se gli incentivi erogati da un campione di imprese manifatturiere fossero una concessione manageriale suggerita dalla teoria dei salari di efficienza oppure fossero strappati dal potere di contrattazione sindacale, è emerso che di per sé il contratto decentrato non è sufficiente a stimolare una maggiore efficienza; ciò che emerge come causa è piuttosto la compresenza di complessi e complementari schemi incentivanti e di *bundles* di pratiche di lavoro innovative e coinvolgenti tanto i singoli lavoratori quanto i loro rappresentanti.

²¹. Quale possa essere però la forma più efficace dell'incentivo (*stock options*, premi monetari, bonus differiti, piani di incentivazione di lungo periodo o altro) è questione che meriterebbe una specifica trattazione, che però non rientra tra gli obiettivi di questo scritto. Per un esame comparato dell'*executive compensation* tra le due sponde dell'Atlantico si veda Boeri *et al.* (2013).

stica sia, e soprattutto, in quella trasversale (vale a dire competenze cognitive, relazionali, gestionali e di *teamworking*). La valutazione periodica delle competenze espresse dai lavoratori non-manageriali rispetto a quelle loro richieste rappresenta lo strumento che fornisce non solo un feedback al lavoratore da parte del diretto superiore che riconosce economicamente gli sforzi di apprendimento e di riposizionamento professionale, ma anche utili elementi sia per il piano aziendale della formazione, sia per eventuali azioni formative da porre in capo al diretto superiore, nella sua qualità non solo di valutatore ma anche di *coach/trainer*.

I risultati attesi di un sistema di incentivazione allo sviluppo delle competenze sono costituiti da una maggior integrazione del soggetto nell'impresa, da una maggior flessibilità e mobilità dei lavoratori, dalla diminuzione di una serie di componenti del costo del lavoro (ad esempio controlli di qualità, controlli gerarchici, formazione d'aula, ecc.) e da un miglioramento della qualità dei prodotti e della produttività. I risultati emergono con maggior vigore se lo sviluppo delle competenze prelude a uno sviluppo della carriera (economica e/o di inquadramento professionale), in quanto da questa prospettiva scaturisce un ulteriore sforzo di apprendimento e di conseguente miglioramento della performance. Occorre però prestare attenzione al fatto che le motivazioni estrinseche fornite dagli incentivi economici potrebbero 'spiazzare' le motivazioni intrinseche che derivano dall'equità, dalla reciprocità, dalla correttezza e dall'adesione ad altre norme sociali. Quindi è opportuno non concentrarsi solo sulle prime, in quanto diversamente gli incentivi possono risultare costosi e solo parzialmente efficaci.

Nell'insieme delle imprese italiane l'impiego di questo sistema di incentivazione è però ancora molto limitato rispetto a imprese concorrenti dislocate nei paesi del Centro Nord dell'Europa e negli Stati Uniti, e tende a essere combinato ad altre tipologie (di redditività aziendale, di produttività di gruppo, di assiduità/presenza, ecc.), dando così luogo a un sistema misto, in cui la formazione della "torta" da distribuire (la cosiddetta massa incentivante) è data da indicatori di output aziendale, mentre la distribuzione pro-capite viene – almeno in parte – legata ai comportamenti organizzativi. Il caso emblematico nel panorama delle imprese italiane è costituito dal sistema premiale della TenarisDalmine, in cui accanto a parametri da *performance-related-pay*, trova spazio anche una serie di riconoscimenti economici tarati sulle competenze espresse (si veda il riquadro *Lo sviluppo delle competenze degli operai e impiegati alla TenarisDalmine*). Uno degli aspetti cruciali connessi all'impiego di complessi e multipli schemi incentivanti è la valutazione riguardante la loro complementarità in quanto solo al verificarsi di questa condizione i risultati saranno più che proporzionali. Nel caso, infatti, di schemi che indirettamente perseguono obiettivi divisivi (si incentiva lo sforzo di apprendimento individuale e si incentiva nello stesso tempo la performance individuale, oppure si incentiva la produttività e la profittabilità) i risultati rischiano di essere meno che proporzionali, in quanto gli obiettivi possono essere potenzialmente (quantomeno parzialmente) sostitutivi l'uno dell'altro.

Lo sviluppo delle competenze degli operai e impiegati alla TenarisDalmine

Nel 1995 la TenarisDalmine, primo produttore italiano di tubi di acciaio senza saldatura per diverse industrie, firma un accordo con la propria RSU in cui – fra gli altri strumenti – mette a punto un sistema di incentivazione economica per stimolare operai e impiegati ad apprendere e a sviluppare una serie di competenze “trasversali”, ovverossia comportamenti organizzativi – osservabili e misurabili – che modellano le azioni operative quotidiane (la professionalità espressa) e che hanno a che fare con il *come* si lavora piuttosto che con il *cosa* si fa o si deve fare.

Le competenze monitorate sono sei e riguardano: (i) le informazioni, (ii) le conoscenze, (iii) l'autonomia decisionale, (iv) le capacità relazionali, (v) la polivalenza/polifunzionalità/sicurezza e (vi) i risultati. Ognuna di queste competenze è “tradotta” in micro-comportamenti, che vanno da 4 a 7, a seconda dei casi, per un totale complessivo di 28 comportamenti. Per fare solo alcuni esempi, i micro-comportamenti monitorati vanno dal «cercare attivamente le informazioni quando servono, e analizzarle» al «trasmettere le informazioni connesse con l'attività di reparto»; dal «verificare la corretta esecuzione del proprio lavoro» al «dare il proprio contributo per risolvere problemi conseguenti a errori propri o di altri»; dal «riconoscere e imparare dagli errori, correggendoli e tendendo a non ripeterli» allo «stabilire relazioni positive e costruttive con persone appartenenti ad altre funzioni»; dal «valorizzare i cambiamenti nel modo di lavorare», all'«affrontare in sicurezza situazioni extra-routine», e così via.

Le sei competenze danno luogo a un indice complessivo della professionalità espressa derivato da una media ponderata. La valutazione è costituita da un giudizio sul grado di attivazione di questi comportamenti, distribuito su una scala a cinque livelli. A ognuno di questi gradini è associato un riconoscimento economico che cresce all'aumentare della fascia di inquadramento. Per il gradino più elevato (che corrisponde al massimo della professionalità espressa e che rappresenta il “desiderata” dell'impresa) il valore economico annuo dal 1° gennaio 2014 va da 122 euro per la fascia A a 476 euro per la fascia E.

Per gli impiegati di medio-alto livello la valutazione delle competenze espresse è oggi giorno integrata da incentivi connessi a degli obiettivi individuali di tipo gestionale.

L'incentivo è parte di un complesso sistema premiale di tipo misto, in cui la parte principale è svolta tendenzialmente da due premi di tipo *output-oriented*: di redditività aziendale (con un parametro da *profit sharing*) e di qualità e produttività (con parametri da *gain sharing*), entrambi di natura collettiva. Il monitoraggio dei comportamenti organizzativi individuali avviene invece attraverso tre altri premi di tipo *input-oriented*: di professionalità espressa, di prevenzione e di sicurezza, e infine di assiduità. Ovviamente il peso dei due grandi gruppi premiali (collettivo e individuale) dipende molto dalla pro-

fittabilità aziendale, che per sua natura ha un grado di variabilità molto maggiore rispetto alle altri componenti.

Fonte: contratto integrativo aziendale del 26 giugno 2012, in Treu (2013).

Dalle informazioni in nostro possesso sembra emergere che nelle piccole-medie imprese tenda a prevalere il sistema *output-oriented*, mentre in quelle medio-grandi incominci a essere timidamente misto. La nota un po' stonata a volte è costituita dal peso relativamente modesto di questa parte del sistema premiante (soprattutto per resistenze del fronte sindacale), che rischia di ridurre gli effetti sull'autosviluppo della professionalità.

Uno dei rilevanti vantaggi degli incentivi basati sul modello delle competenze sta nel fatto che esso non genera di per sé una competizione conflittuale fra i dipendenti poiché non riduce la possibilità dei colleghi di ricevere un compenso analogo. Al contrario, l'adozione di un meccanismo quale quello, per esempio, del torneo (a ranghi chiusi), alimenterebbe verosimilmente una certa conflittualità fra i lavoratori, essendo l'incentivo generalmente riservato a una quota limitata di personale: la gara che si determinerebbe per essere inclusi nella quota dei premiati rischia di dar luogo a comportamenti se non sleali, quantomeno tali da scoraggiare l'uso di energie, tempo e intelligenza nell'aiutare un collega con cui un lavoratore è in competizione, in quanto questi comportamenti potrebbero far aumentare la probabilità di successo dell'aiutato a scapito dell'aiutante.

Un elemento di scoraggiamento è sicuramente rappresentato dai costi organizzativi di monitoraggio delle competenze. Tuttavia nell'analisi costi/benefici che deve presiedere la scelta dell'impianto incentivante da perseguire, i maggiori costi associati all'implementazione del modello delle competenze devono essere confrontati con i vantaggi derivanti: dalle informazioni e dal miglioramento delle analisi; dalla maggior efficienza ed efficacia dinamica che si accompagnano a una maggiore e reale partecipazione; dai vantaggi che l'adozione del modello delle competenze genera rispetto alla mobilità interna. A questi occorre anche aggiungere i vantaggi indiretti, quali ad esempio: quelli connessi ai minori costi di formazione oppure – *ceteris paribus* – alla sua maggiore efficacia. Infatti, i criteri del reclutamento e della selezione devono essere declinati (anche) in termini di dimostrate abilità ad apprendere e non più (solo) competenze di mestiere in possesso del lavoratore per coprire un particolare tipo di posto.

Nelle imprese che adottano l'organizzazione per processi, con isole di produzione e lavoro in squadra, il coinvolgimento cognitivo dei soggetti viene stimolato anche dai cosiddetti sistemi dei suggerimenti e dal coinvolgimento dei lavoratori in circoli di qualità (chiamati, nel gergo europeo, gruppi di miglioramento).

Non ci si deve comunque dimenticare che la moderna teoria dell'organizzazione indica un'ulteriore complementarità che riguarda la *fairness* degli schemi incentivanti tra le varie categorie di lavoratori operanti nell'impresa (lavoratori del nucleo produttivo, middle-manager e top management) e cioè che i comportamenti degli operatori dipendono *anche* dagli incentivi dei livelli inferiori e superiori.

La formazione e la selezione: competenze tecnico-specialistiche e/o competenze trasversali? I gap tra competenze richieste, conoscenze possedute e competenze esprimibili

Quando le competenze trasversali vengono considerate rilevanti ai fini della performance lavorativa individuale e di gruppo, nel processo di selezione del personale le competenze tecnico-specialistiche diventano la soglia di ingresso, attorno e al di sotto della quale vengono accertate – tramite degli *assessment center* – quelle competenze richieste che stanno nella parte non visibile dell'iceberg, vale a dire quelle caratteristiche intrinseche del soggetto che rendono la prestazione “distintiva”.

Anche sul fronte della formazione la filosofia cambia: se la formazione parte *on-the-job*, dalla postazione di lavoro, dal ruolo, e assume una connotazione da conoscenza tacita e operativa, la formazione d'aula tende ad assumere una funzione “complementare”, affrontando non solo il *know-why* delle cose (quella componente che attiene alla sfera tecnico-specialistica e che viene rafforzata con la possibilità da parte del lavoratore di teorizzare e/o sistematizzare la propria esperienza) ma anche la sfera dei comportamenti organizzativi (competenza emotiva e motivazionale, competenze di relazionarsi con gli altri, di lavorare in gruppo, di comunicare, di risolvere i problemi, di gestire i cambiamenti).

La flessibilità degli orari: polivalenza, menù degli orari e soddisfazione dei lavoratori. Una soluzione win-win

Le caratteristiche costitutive dei moderni mercati quali la puntualità e rapidità delle consegne, la riduzione quantitativa dei lotti da produrre, l'accresciuta gamma dei prodotti, la riduzione dei cicli dei prodotti stessi e infine la forte variabilità della domanda esigono dall'impresa una flessibilità e una velocità di aggiustamento molto maggiore rispetto anche solo a un decennio fa. L'impresa può farvi fronte con due strumenti innovativi: la policompetenza delle sue risorse umane, combinata alla versatilità delle nuove tecnologie (trattate in precedenza), e la flessibilità della forza lavoro, declinabile a sua volta in due versioni. Da un lato la flessibilità numerica, come possibilità di far variare in più o in meno il numero degli occupati tramite figure atipiche (interinali, lavoratori a tempo determinato, ecc.), gli straordinari, i turni, la cassa integrazione e gli *outsourcing* di filiera, e dall'altro la flessibilità “organica” degli orari di lavoro, come modulazione della prestazione oraria da parte degli occupati stabili in funzione delle esigenze produttive e degli ordinativi.

Se l'impresa non investe nel costruire una flessibilità organizzativa “interna”, risponde alle esigenze del mercato facendo ricorso alla prima tipologia di flessibilità, che rivela a volte costi economici e sociali non irrilevanti, ma anche molto spesso – per effetto di resistenze

e di ostracismi individuali e collettivi – rendimenti economici “interni” inferiori a quelli che si potrebbero ottenere con soluzioni alternative.

Al contrario, la riconfigurazione interna dell'impresa lungo i canoni della WCM rende più conveniente ricorrere alla seconda soluzione, puntando quindi su una flessibilizzazione delle prestazioni da parte dei propri lavoratori polivalenti, operai o impiegati che siano, capaci sia di scambiarsi le postazioni di lavoro con i colleghi compagni sia di svolgere funzioni e ruoli diversi. Gli esiti di questa seconda soluzione sono però ancora ambigui, nel senso che l'impresa ottiene risultati maggiori se sfrutta la condizione di polivalenza dei propri lavoratori concordando con gli stessi e i loro rappresentanti schemi di orario flessibili che assecondino le strategie competitive dell'impresa ma che tengano conto *anche* delle esigenze di conciliazione vita-lavoro dei lavoratori. Il caso degli orari a menù implementati nell'impresa ZF (si veda il riquadro *Flessibilità produttiva, menù degli orari e conciliazione delle esigenze: una strategia win-win. Il caso dell'impresa ZF di Padova*) costituisce un esempio di flessibilità programmata degli orari, in cui trova conciliazione l'esigenza di una pianificazione nell'uso delle macchine in funzione degli ordinativi e quella delle scelte personali di lavoratori polivalenti per orari variabili, con esiti alquanto lusinghieri: tempestività delle consegne, riduzione dell'assenteismo, accresciuta motivazione e soddisfazione dei lavoratori e contributo all'innalzamento della produttività. Si potrebbe dire: una soluzione proprio *win-win*.

Flessibilità produttiva, menù degli orari e conciliazione delle esigenze: una strategia win-win. Il caso dell'impresa ZF di Padova

Esemplare, ma non unico, è il sistema dell'impresa metalmeccanica tedesca, con circa 360 dipendenti, caratterizzata da una domanda variegata e molto fluttuante, da una qualità elevata del prodotto e dalla richiesta del mercato di rigorosa puntualità nelle consegne. Dal 2001 la ZF ha pattuito con diversi accordi con la propria RSU un sistema di orario di lavoro in cui i dipendenti possono decidere non soltanto se lavorare nel primo turno (dalle 6 alle 14) o nel secondo (dalle 14 alle 22), ma hanno anche la facoltà di modificare l'orario di entrata in azienda di tre ore. Possono cioè decidere di arrivare alle 9, invece che alle 6, lavorando per le successive otto ore, con una pausa pranzo che varia, sempre in base alle necessità individuali, dalla mezz'ora all'ora. L'orario chiamato “a menù” viene stilato ogni otto settimane cercando di soddisfare le esigenze di tutti e prevede la possibilità di lavorare 44 ore settimanali per l'intero periodo, alternate ad altre 8 settimane in cui si lavora 32 ore, tutto senza ricorrere allo straordinario. Questo sistema – gestito con sofisticati strumenti di pianificazione produttiva – contempla anche una Banca Ore Istantanea per gli indiretti e gli addetti operanti nelle unità di staff e valorizza anche i contratti part-time che riescono a essere inseriti con efficacia nel sistema produttivo.

Il tutto è stato possibile grazie alla polivalenza/policompetenza dagli operai, costruita incentivando il loro apprendimento nell'uso di diverse macchine e cambiando l'organiz-

zazione del lavoro con l'introduzione del lavoro in squadra e la rotazione degli operai, nell'intento di migliorare il sistema di programmazione degli orari e delle commesse e di acquisire una maggiore capacità di rispetto dei tempi di consegna e di affidabilità dei tempi stimati a preventivo.

La flessibilità degli orari gestita a favore *anche* dei lavoratori ha prodotto risultati rilevanti: riduzione dell'assenteismo, accresciuta puntualità di consegna, migliore qualità per effetto dell'organizzazione più ordinata e della crescita professionale, contenimento dei costi di produzione, grazie *anche* (ma non solo) all'eliminazione dello straordinario (che arrivava al 10% delle ore totali lavorate). Da ultimo, ma non meno importante, un aumento della soddisfazione dei dipendenti, i quali riescono – con questo sistema, che combina le esigenze produttive originate dal mercato con i desiderata dei singoli lavoratori e che ha visto nella progettazione il coinvolgimento dei loro rappresentanti sindacali – a meglio conciliare i tempi della fabbrica con quelli delle proprie vite personali e familiari.

Fonte: colloquio con Luciano Pero, Consulente aziendale e Docente del MIP Politecnico di Milano; Pero e Compagna (2004).

7.4 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: PRODUTTIVITÀ ASFITTICA, DEFICIT ORGANIZZATIVI, COSTI DEL CAMBIAMENTO E POLITICHE INDUSTRIALI

Dall'analisi sopra sviluppata emerge come le caratteristiche più promettenti di un'organizzazione ispirata ai canoni della WCM sono connesse al fatto che:

- produttività, flessibilità ed economie di diversificazione si riconciliano, in quanto basate congiuntamente sull'uso di una polivalenza e policompetenza della risorsa umana che si combina con la versatilità e la *natura* delle moderne tecnologie produttive e gestionali;
- la costruzione interna di polivalenza e policompetenza – intese come effetto di un'attività diffusa di *problem-solving* individuale e di gruppo, in cui interagiscono conoscenze tacite e conoscenze codificate – fornisce all'impresa un potente e dinamico *driver* di innovazione, di cambiamento e di produttività. Questo le consente di riposizionarsi continuamente rispetto sia alle esigenze dei mercati sia ad alcuni bisogni e domande sociali dei lavoratori, quale una certa stabilità nelle relazioni d'impiego necessaria per poter apprendere²² e pervenire a una costruzione di senso e di significato dell'attività lavorativa e della propria identità di lavoratore (l'essere parte di una squadra, di un'organizzazione)²³.

²² Il tema degli effetti della diffusione di contratti di lavoro temporaneo è affrontato da Lotti e Viviano (2010, ripreso da Bugamelli *et al.*, 2012), le quali stimano un impatto negativo della quota di lavoratori temporanei sull'efficienza e sulla profittabilità di lungo periodo; l'effetto è peraltro più significativo nei settori *high-tech*.

²³ Si veda in questo senso Akerlof e Kranton (2005).

La condizione qualificante, però, è che questa "costruzione" sia iscritta in una *progettazione partecipata* che non si limiti a un semplice "coinvolgimento informato e incentivato". Ci deve essere un "coinvolgimento sostanziale", in cui si definiscono – quale condizione per aumentare stabilmente l'efficienza economica attraverso i cambiamenti organizzativi – le reciproche contropartite. Infatti questi cambiamenti hanno a che fare con professionalità, storie, ruoli, competenze, aspettative e credenze professate dai lavoratori, costruite e giustificate nel corso della loro vita lavorativa. La condizione qualificante evocata non è frutto di una ideologia, bensì la conseguenza del fatto che – per i lavoratori che acquisiscono competenze e conoscenze specializzate del posto di lavoro e dell'impresa – lo scambio stesso è per definizione specifico, relativo a competenze lavorative che per esigenze tecnologiche e organizzative si evolvono, si ispessiscono, si attorcigliano attorno a queste esigenze. Tutto ciò rende le competenze acquisite non facilmente trasferibili e rivendibili all'esterno e rafforza il legame del lavoratore con l'impresa, con la conseguenza: (a) di conferire progressivamente allo scambio una natura sempre più specifica (Williamson *et al.*, 1975); (b) di rendere più conveniente una contrattazione reciproca lungimirante che, di fronte alle discontinuità, ridefinisca i termini dello scambio stesso promuovendo adattamenti armoniosi; una sorta di "scambio parziale dei doni" (Akerlof, 1982); (c) di preservare in questo modo la continuità dei rapporti di lavoro. Il fatto è suffragato da diversi studi di sociologia e psicologia dell'organizzazione che documentano come i cambiamenti organizzativi siano associati a un aumento dell'ansietà e a un abbassamento della soddisfazione sul posto di lavoro (elementi che compromettono la produttività del lavoro) e come tali conseguenze diminuiscano in presenza di un sindacato nei luoghi di lavoro e quando gli stessi lavoratori sono coinvolti nell'introduzione dei cambiamenti (Bryson *et al.*, 2013). Anche studi di economia del lavoro hanno valutato essere rilevanti sia le difficoltà sia i costi di transazione della relazione di lavoro (vale a dire i costi per stipulare ma soprattutto gestire il contratto, con la continua ricerca dei più efficienti ed efficaci meccanismi di *enforcement*) in un contesto di scarsi coinvolgimenti e scarsa cooperazione nei grandi cambiamenti²⁴;

- la performance delle risorse umane, la c.d. produttività del lavoro, è incastonata in un rapporto di «complementarità» sia con il capitale organizzativo sia con il capitale tecnologico, tale per cui la carenza anche di uno solo di questi tre «pilastri» condiziona e abbassa il risultato anche degli altri due. La conseguenza di ciò è che gli investimenti in nuove tecnologie che un'impresa effettua possono dar luogo a uno (relativo) scarso rendimento proprio perché gli investimenti nei cambiamenti organizzativi e nelle risorse umane sono spesso troppo lenti o poco consistenti rispetto sia ai competitor sia all'elevato tasso di obsolescenza delle nuove tecnologie. Si potrebbe però anche invertire l'argomentazione: gli investimenti in ICT sono *frenati* dai lenti e confusi/incompleti aggiustamenti nei cambiamenti organizzativi e negli apprendimenti delle nuove competenze.

²⁴. Si veda per esempio Gritti e Leoni (2012) rispetto alla propensione dell'impresa all'innovazione in presenza di un sindacato 'partecipante'; in questo lavoro si distinguono tre modelli (autocratico, partecipativo e antagonista) e si dimostra che il secondo è quello associato a un tasso di innovazione più elevato rispetto agli altri due.

Ci si deve chiedere, a questo stadio dell'analisi, quale sia la situazione italiana rispetto all'applicazione del modello organizzativo e gestionale delle risorse umane sopra descritto, che la ricerca economica internazionale accredita essere – in modo convincente – di maggior performance rispetto a quello tradizionale²⁵. Tre sono le informazioni di cui disponiamo a questo riguardo.

La prima proviene da una recente indagine svolta a livello europeo da cui emerge come, rispetto ad alcune delle pratiche che rientrano nel pacchetto virtuoso delle cosiddette HPWO (*High Performance Working Organization*), le nostre imprese hanno, in media, degli ampi margini di miglioramento (Tabella 7.1). Di un qualche momento è l'indicazione che il 51% non abbia adottato nessuna delle pratiche monitorate rispetto a un tasso di non-adozione nella media europea (a 27 paesi) del 32%.

Se poi passiamo all'adozione di pacchetti di pratiche, registriamo un ritardo ancora maggiore, con una percentuale del 17% nell'adozione di due o più pratiche contro il doppio delle imprese tedesche, francesi e inglesi e il quadruplo delle imprese dei paesi del Nord Europa.

**Tabella 7.1 - Ampi margini di miglioramento per le imprese italiane
(Numero di pratiche «s sofisticate» di gestione delle risorse umane in uso
negli stabilimenti, 2009)**

	Nessuna	Una	Due o più	Totale
Paesi scandinavi	9,0	26,0	65,0	100,0
Germania	24,0	38,0	38,0	100,0
Regno Unito	27,0	37,0	37,0	100,0
Francia	28,0	37,0	37,0	100,0
Italia	51,0	32,0	17,0	100,0
Media UE-27	32,0	36,0	32,0	100,0

Pratiche monitorate: orari di lavoro flessibili, incentivi economici, formazione, team autonomi, «voce» dei dipendenti.
Fonte: elaborazioni su dati Eurofound (2009).

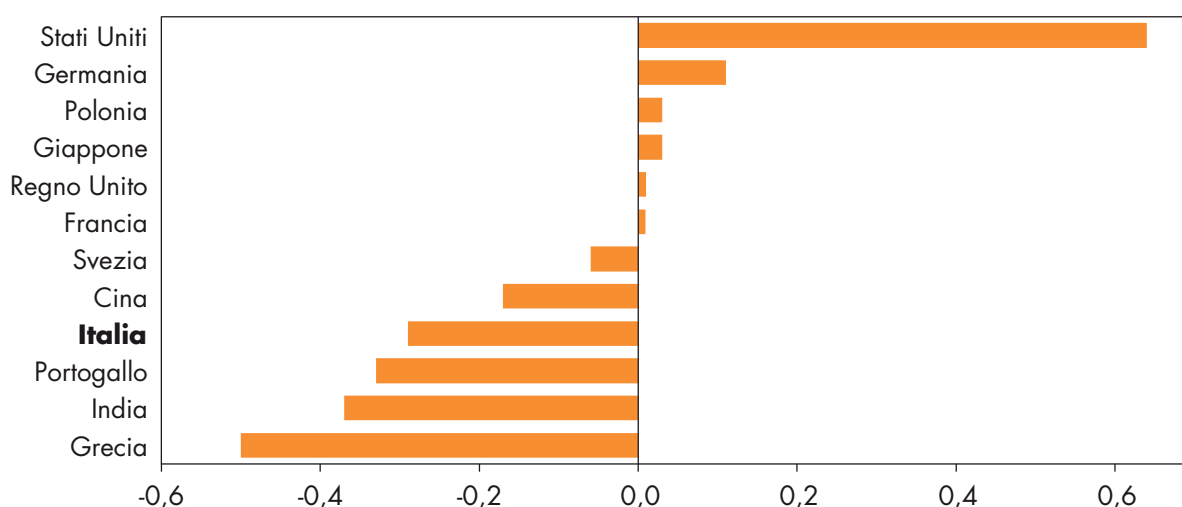
La seconda informazione, anche se un po' datata, proviene da un'indagine ISFOL del 2004, in cui era stato richiesto ai dipendenti occupati nel settore privato dell'economia di indicare quale di cinque pratiche lavorative elencate erano utilizzate: il risultato mostra che solo il 3% dei lavoratori avevano impiegato nei 12 mesi precedenti l'indagine tutte e cinque le pratiche, contro un terzo dei lavoratori inglesi (intervistati alcuni anni prima, con lo stesso questionario)²⁶.

²⁵ Per una recente rassegna della letteratura empirica internazionale in questa direzione si veda Leoni (2012).

²⁶ Le cinque pratiche erano: (1) far parte di circoli di qualità; (2) partecipazione a incontri periodici in cui i manager informano i dipendenti sull'andamento delle attività aziendali; (3) suggerimenti dal basso (negli ultimi 12 mesi), seguiti da riconoscimenti economici; (4) ricevere abitualmente una valutazione formale della propria prestazione; (5) lavorare in team (Leoni, 2006; campione ISFOL di 3600 lavoratori, in rappresentanza di oltre 9 milioni di lavoratori dipendenti nel settore privato, agricoltura e costruzioni esclusi).

Infine, la terza informazione, proveniente da una fonte accademica dalla solida reputazione internazionale (Bloom *et al.*, 2012), riguarda quattro aspetti della gestione delle risorse umane, considerate dagli studi econometrici e dai casi-studio particolarmente importanti (più precisamente, complementari) ai fini di un efficace uso delle ICT. Le distanze delle imprese europee rispetto a quelle americane sono rilevanti, così come considerevoli sono le differenze tra le imprese italiane e quelle dei *competitor* europei (Grafico 7.1).

Grafico 7.1 - Le risorse umane gestite meglio negli Stati Uniti
(Punteggi standardizzati accumulati dalle imprese nella gestione del personale)



I punteggi accumulati sono la somma delle risposte (in una scala da 1 a 5) fornite dalle imprese nell'utilizzo delle seguenti quattro pratiche di gestione delle risorse umane: 1) *Managing human capital: To what extent are senior managers evaluated and held accountable for attracting, retaining, and developing talent throughout the organization?*; 2) *Rewarding high-performance: To what extent are people in the firm rewarded equally irrespective of performance level, or is performance clearly related to accountability and rewards?*; 3) *Removing poor performers: Are poor performers rarely removed, or are they retrained and/or moved into different roles or out of the company as soon as the weakness is identified?*; 4) *Promoting high performers: Are people promoted mainly on the basis of tenure, or does the firm actively identify, develop and promote its top performers?*

La variabile è stata standardizzata in modo tale da avere una media d'impresa pari a zero e una deviazione standard pari a 1.
Fonte: elaborazioni su dati Bloom *et al.* (2012).

Le informazioni statistiche disponibili indicano quindi che nei nostri apparati produttivi si applica solo parzialmente l'insieme di pratiche riconducibili a disegni organici coesi, tanto negli assetti organizzativi quanto nelle pratiche gestionali, comprese quelle attinenti alla gestione e allo sviluppo delle risorse umane.

Lodevoli eccezioni ci sono – e queste sono registrabili in diverse imprese nazionali esportatrici, imprese a forte partecipazione straniera e in filiali di imprese multinazionali – ma ci si imbatte a volte in riorganizzazioni che hanno riguardato solo l'apparato produttivo in senso stretto, a volte l'apparato distributivo, a volte la logistica; oppure in sistemi di gestione delle risorse umane ibridi, con una selezione e una formazione basata sulla professionalità tecnica, con incentivi *output oriented* e tendenza all'*empowerment* delle risorse umane e

allo sviluppo delle competenze trasversali introdotti in ambienti organizzativi troppo gerarchizzati. A questo riguardo si è più volte richiamata l'attenzione sul fatto che la ricerca econometrica ha ampiamente dimostrato che l'adozione di uno solo o pochi elementi innovativi porta a risultati non sempre soddisfacenti, anzi a volte peggiori rispetto a quelle imprese che *non* si sono mosse nella direzione del nuovo modello: in altri termini, la logica del mescolare e combinare il nuovo con il vecchio sembra non funzionare²⁷.

L'organizzazione e la gestione delle risorse umane sono quindi una leva cruciale per migliorare in modo significativo la produttività delle imprese italiane²⁸. Ed è importante che il cambiamento coinvolga l'intera filiera, altrimenti le carenze di alcuni si riverberano sul risultato di tutti. Sulla base delle nostre ricerche l'ampio margine di progresso dovrebbe indurre ad accelerare, e da subito, quel processo di "rovesciamento" sopra analizzato. Si tratta di un processo piuttosto complesso, sicuramente anche costoso (soprattutto nelle fasi iniziali) e con ritorni di medio periodo; richiede la messa a fuoco di adeguate strategie del cambiamento (che tengano conto delle condizioni iniziali, dell'assetto di potere che la nuova configurazione-obiettivo dovrà incorporare e delle concatenanti sequenze – a monte e a valle – di ogni processo produttivo) e di obiettivi di performance di medio-lungo periodo.

L'obiettivo di intraprendere la strada "alta" della produttività – che costituisce "la questione delle questioni" nella crescita economica – dovrebbe di per sé sfidare le migliori intelligenze per individuare gli ostacoli che si frappongono alla diffusione delle migliori pratiche.

L'implementazione delle nuove pratiche di gestione delle risorse umane convogliano e convertono le competenze dei soggetti in competenze dell'intera organizzazione e, allo stesso tempo, ne facilitano e ne sollecitano un continuo sviluppo. Perciò occorre puntare sull'evoluzione dell'intera forza lavoro verso ruoli caratterizzati da policompetenza e polivalenza e questo non può essere ottenuto solo con la revisione o il potenziamento *tout-court* della formazione professionale²⁹. C'è bisogno, infatti, di partire dal rivendicare un sistema scolastico e universitario che produca non solo saperi astratti ma anche competenze³⁰, fissando una

²⁷. Si veda per l'Italia Cristini *et al.* (2003), e Antonioli *et al.* (2010). Per una rassegna internazionale dei principali risultati (Appelbaum e Batt, Bauer, Black e Lynch, Bloom Sadun e VanReenen, Greenan, Huselid, Ichniowski e Saw, Osterman, ecc.) si veda Leoni (2013).

²⁸. Vale la pena di ricordare che Black e Lynch (2004, 2005) hanno documentato come i cambiamenti nelle pratiche organizzative introdotte nel corso degli anni Novanta abbiano fornito un contributo del 30% alla crescita dell'output manifatturiero statunitense. Una conferma del contributo distintivo delle pratiche in questione adottate dalle imprese americane rispetto a quelle europee è fornita anche dalle stime econometriche di Bloom *et al.* (2012).

²⁹. A questo proposito occorrerebbe sviluppare un ripensamento anche nei confronti dei fondi interprofessionali affinché il tipo di formazione appena accennato – ritenuto fondamentale per avviare un nuovo modo di lavorare – venga esplicitamente riconosciuto, soprattutto nei confronti della fascia operaia impegnata nel nucleo operativo, fascia che è anche quella più problematica da staccare dalla produzione per essere avviata alla formazione d'aula, ma è anche quella che, nello stesso tempo, richiede una pedagogia formativa più operativa, sul posto di lavoro.

³⁰. Si rimanda a Leoni (2014) per un'analisi delle criticità del sistema universitario italiano. In breve, in questo lavoro si argomenta e si dimostra che il crescente divario fra le competenze richieste dalle imprese e le competenze possedute ed esprimibili dai neolaureati può essere contenuto e ridotto se, e solo se, le università italiane si adegueranno *pienamente* ai dettati del processo di riforma noto come «Processo di Bologna» e i relativi «Descrittori di Dublino». Questo processo impone infatti alle università non solo di «trasmettere» ma anche di «far apprendere» agli studenti i «saperi disciplinari». Ma non solo: impongono altresì di far apprendere anche una serie di altre «competenze trasversali», quali le capacità di comprensione, capacità di applicare conoscenze e risolvere problemi, competenze di comunicazione, di apprendimento e autonomia di giudizio, e ciò richiede che si abbandonino i tradizionali metodi frontali di insegnamento e si abbracci una didattica «cognitivista-costruttivista». Queste norme, in vigore da oltre un decennio, sono largamente disattese, imponendo indirettamente alle imprese enormi costi di inserimento dei neolaureati sotto forma di articolati e costosi processi di selezione, prove lavorative prolungate (attraverso i vari contratti di inserimento) e costi di formazione espliciti e soprattutto impliciti (qualità più bassa dell'output, errori e approssimazioni, sciupio di risorse, ecc.).

cornice di riferimento nazionale (una specie di “statuto dei luoghi di lavoro”)³¹ che indichi la strada di una co-evoluzione strutturale virtuosa tra i processi di formazione/apprendimento dei soggetti e i processi di *reengineering* delle organizzazioni produttive.

È importante rispondere preventivamente a una frequente obiezione: il nuovo modello organizzativo sembrerebbe più idoneo per dimensioni significative d'impresa, oppure per particolari tipologie di prodotti o servizi. La risposta che la letteratura fornisce è negativa; non sono prerogativa di qualche tipologia di impresa l'organizzazione che parta dal cliente e dal mercato, ricostruendo e unificando a ritroso il processo delle attività che servono per soddisfarlo, il ritenere che le persone possono professionalmente evolversi se inserite in un contesto organizzativo che chiami continuamente al *problem solving*, al lavoro di gruppo e ai gruppi di lavoro e il ridefinire i confini e attivare delle relazioni bi-direzionali tra il progettare e l'eseguire, tra pensiero e azione. Essi, infatti, sono semplicemente un fatto culturale (trasversale) che riguarda il modo di concepire e di disegnare l'organizzazione del lavoro delle persone, un modo di «pensare all'inverso» rispetto all'impianto culturale tradizionale, che occorre far proprio, che occorre sperimentare per apprezzarne poi i risultati. Forse la questione della piccola impresa non sta tanto nella sua dimensione, quanto nell'adozione di pratiche manageriali all'altezza delle moderne caratteristiche dei mercati (Bloom *et al.*, 2008), che la politica economica dovrebbe incoraggiare con disegni ben finalizzati.

I temi della produttività e della competitività sono una questione nazionale (Butera, 2012), ed essendoci alla base una carenza di cultura organizzativa, la politica economica potrebbe promuovere periodici appuntamenti in cui coinvolgere i vari attori rilevanti. Da un lato, mettendo a fuoco, anche sulla base delle *best practice* nazionali e internazionali, i metodi più efficaci di innovazione e cambiamento organizzativi; dall'altro, aumentando la visibilità, la trasparenza e il monitoraggio dei tanti programmi di sostegno alle imprese e alle organizzazioni condotti a livello nazionale e regionale come avviene in Germania, Francia, Danimarca e Finlandia, al fine di generare una forte tensione culturale verso i cambiamenti organizzativi.

³¹. Un'indicazione di questo genere peraltro era già stata adombrata dalla Commissione europea in un suo Libro verde dal significativo titolo: *Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro* (Commissione europea, 1997). Su questa impostazione Acocella, *et al.* (2006 e 2008) hanno costruito una proposta di politica economica che, partendo da un “patto per la produttività e la crescita”, prevede una serie di incentivi fiscali per l'adozione e la diffusione delle pratiche innovative nelle imprese italiane, sulla falsariga di quanto avviene nei paesi del Centro Nord d'Europa (si veda, per una rassegna di questi programmi governativi, Leoni, 2008).

8. IL CORTO CIRCUITO DI BASSA ISTRUZIONE E ALTA DISEGUAGLIANZA

Massimo Baldini

L'Italia presenta livelli di istruzione in media bassi e distribuiti in modo diseguale tra la popolazione. A ciò si associa una distribuzione del reddito molto più concentrata che nelle altre nazioni dell'Europa continentale. Queste caratteristiche costituiscono un ostacolo importante lungo la strada per uscire dalla crisi.

Quali sono i legami tra il capitale umano della popolazione e la distribuzione del reddito in Italia? I divari di istruzione possono alimentare quelli distributivi e viceversa? In quale misura il miglioramento del capitale umano del Paese può essere reso più difficile da un'elevata diseguaglianza nel reddito?

La prima parte di questo contributo è dedicata a una discussione generale delle relazioni tra queste variabili, mentre la seconda descrive le diseguaglianze nella distribuzione della quantità e della qualità del capitale umano in Italia. Segue una sezione dedicata alle implicazioni di queste diseguaglianze sulla distribuzione del reddito. La parte finale, sulla base di quanto emerso, propone alcune riflessioni di policy.

In Italia la diseguaglianza nel numero di anni di istruzione è decisamente diminuita se confrontiamo chi oggi ha fino a 40-50 anni di età con chi ne ha almeno 70. La mobilità intergenerazionale nei livelli di istruzione è però bassa, soprattutto a causa della forte persistenza dei titoli inferiori. Anche per le capacità di lettura e scrittura e matematiche si osserva una significativa rigidità intergenerazionale, sebbene in calo per i più giovani. Nella trasmissione dei titoli di studio (e quindi dei redditi) tra generazioni il capitale culturale della famiglia di origine ha un'importanza preminente, ma anche la scarsità di reddito ha sicuramente un ruolo, che potrebbe crescere in questi anni di crisi.

Il tasso di rendimento sia degli anni di istruzione sia delle *skill* è inferiore in Italia rispetto a molti altri paesi, ma considerando anche la maggiore probabilità di occupazione, lo studio rimane un investimento molto conveniente. E ciò malgrado le performance degli italiani nei test internazionali sulle abilità di lettura e matematiche siano ancora mediamente scadenti.

Nel campo dell'istruzione non si verificano molti dei *trade-off* negativi tra eguaglianza ed efficienza spesso paventati come possibili effetti indesiderati delle politiche pubbliche: sia nel

Massimo Baldini, Università di Modena e Reggio Emilia.

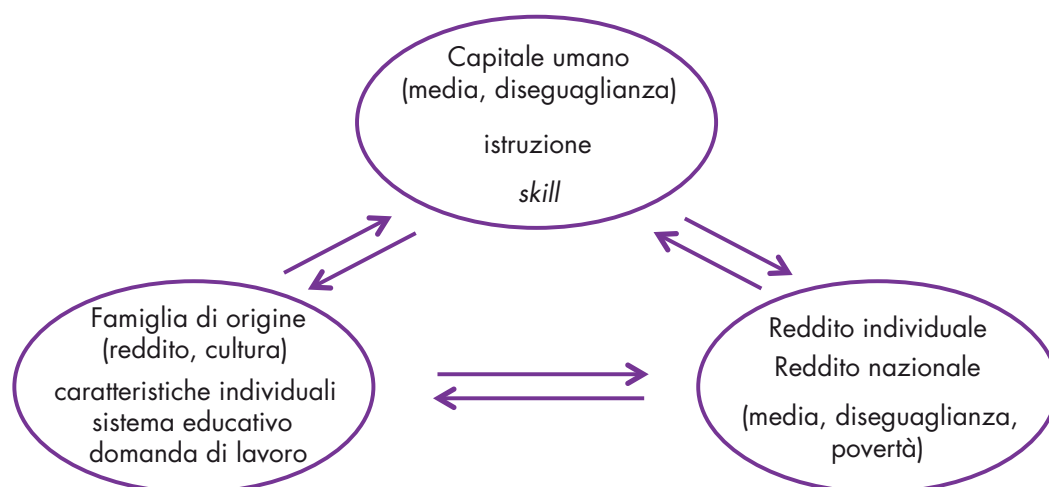
caso dell'istruzione formale che delle *skill* sostanziali, un aumento del livello medio si accompagna a una minore disuguaglianza nella distribuzione, con conseguenze positive sia sulla crescita dell'economia sia sulla riduzione nelle disuguaglianze di reddito e nella povertà.

8.1 CAPITALE UMANO, DISTRIBUZIONE DEL REDDITO E POVERTÀ

L'OCSE (2001) definisce il capitale umano come l'insieme delle conoscenze, *skill*, competenze e qualità personali che sono incorporate negli individui e che facilitano la creazione di benessere personale, sociale ed economico. Non si tratta quindi solo del semplice possesso di conoscenze acquisite sui banchi di scuola, in famiglia, dagli amici o sul posto di lavoro, ma della capacità di far uso di queste conoscenze per poter conseguire i propri obiettivi di vita e per adattarsi ai cambiamenti della società e dell'economia.

Spesso, per semplicità, si fa coincidere il capitale umano con l'istruzione delle persone, misurata con il numero di anni di scolarità accumulati, ma si tratta di un concetto molto più complesso e ampio. Come si forma il capitale umano? Quali elementi intervengono nella decisione su quanto investire in istruzione e quali sono le conseguenze di questo investimento sul benessere individuale e collettivo? Uno schema che comprende tre insiemi di fattori sintetizza la discussione che viene sviluppata in seguito sulle più significative variabili in gioco (Grafico 8.1). Spesso è difficile stabilire tra esse dei precisi legami di causa-effetto, proprio perché a volte è presente una relazione di interdipendenza, oppure per il ruolo di fattori comuni che spiegano, almeno in parte, più di una variabile.

**Grafico 8.1 - Capitale umano, reddito e contesto socio-economico:
le molteplici interdipendenze**



Dalla diseguaglianza nel capitale umano alla diseguaglianza nel reddito

La teoria del capitale umano (Becker, 1964) interpreta l'evidente legame positivo tra reddito e istruzione ipotizzando un suo effetto positivo e diretto sulla produttività individuale: a parità di talento e di altre caratteristiche, chi studia di più ottiene un reddito più alto, proprio perché con il proprio lavoro riesce a produrre beni o servizi di maggior valore rispetto a chi ha studiato meno¹. Se è così, perché allora non tutti scelgono di studiare più a lungo? La risposta della teoria è che la quantità di istruzione acquisita dipende dal confronto tra i costi e i benefici attesi. I primi comprendono non solo la spesa che occorre sostenere per studiare (tasse di iscrizione, libri, mantenimento), ma anche il costo opportunità del mancato guadagno durante gli anni di studio. Il beneficio atteso consiste nel maggior reddito da lavoro che il mercato offre a chi possiede titoli di studio elevati.

Il costo dell'istruzione dipende anche dalle caratteristiche personali: chi è dotato di maggior talento e capacità riuscirà a studiare più di altri meno fortunati. La possibilità di affrontare i costi dell'istruzione dipende anche dalle condizioni di partenza: chi proviene da famiglie benestanti studia più a lungo, a parità di talento.

La famiglia di origine esercita un ruolo centrale sugli esiti educativi anche attraverso canali diversi dal reddito. Oltre alla possibile trasmissione ereditaria delle abilità cognitive, è centrale l'importanza che la famiglia attribuisce alla cultura come valore in sé e in particolare ai risultati scolastici. Il legame tra reddito della famiglia e istruzione è inoltre tanto maggiore quanto più forte è la trasmissione familiare dell'accesso alle professioni che richiedono titoli di studio elevati.

È ragionevole infine che la scelta di studiare a lungo dipenda anche dalla propensione a rinunciare a un reddito modesto oggi in cambio di redditi più elevati ma incerti domani. Il reddito, le attitudini e i legami della famiglia di origine influenzano questa capacità di essere "pazienti" nei confronti del futuro.

La teoria del capitale umano, dunque, ammette che la distribuzione dell'istruzione sia diseguale e che vi sia una correlazione tra istruzione (e reddito) dei genitori e dei figli. A livello macroeconomico, tutte le teorie della crescita riconoscono allo stock di capitale umano di un paese un'influenza decisiva sul reddito nazionale: una maggiore istruzione rende la forza lavoro più produttiva e quindi aiuta la crescita dell'economia, inoltre lavoratori più istruiti sono capaci di innovazione e di adattamento e riescono a impossessarsi delle tecnologie e dei metodi produttivi e organizzativi ideati altrove.

¹ C'è un'altra teoria che cerca di spiegare la relazione positiva tra reddito e istruzione, quella della segnalazione (Spence, 1973): l'istruzione non influisce sulla produttività individuale, che viene altrimenti determinata (ad esempio dai geni o dall'ambiente familiare), ma permette a chi possiede un titolo di studio elevato di segnalare alle imprese la propria alta produttività. Se studiare è più costoso e faticoso per i soggetti con poco talento, solo le persone molto produttive riusciranno a presentarsi sul mercato del lavoro con credenziali educative elevate. L'istruzione ha il solo scopo di segnalare la produttività di un individuo. È difficile discriminare empiricamente tra le due teorie, ma l'evidenza disponibile pare abbastanza solida da poter concludere che la teoria del capitale umano abbia una validità sostanziale (Card, 1999). È certo che i titoli di studio svolgono una funzione di segnalazione del valore individuale, più azzardato è sostenere che l'istruzione, anche solo quella superiore, non abbia alcun effetto sulla produttività individuale.

La teoria del capitale umano si concentra sui vantaggi di tipo economico (reddito) dell'istruzione. Ma vi sono anche benefici non economici sia per l'individuo sia per la collettività: i più istruiti hanno migliori condizioni di salute e un'aspettativa di vita più lunga, sono più propensi a partecipare alla vita collettiva, commettono meno atti criminosi, svolgono più attività di volontariato (Oreopoulos e Salvanes, 2011). Chi guadagna redditi più alti paga inoltre più imposte e quindi contribuisce al benessere anche di chi è povero e meno istruito; ricorre anche meno a cure mediche e permette un risparmio di spesa pubblica. Sul fatto che esistano benefici non solo economici dell'istruzione non vi sono dubbi, anche se si può discutere la relazione di causalità e il ruolo delle preferenze, mentre più controversa è la presenza di benefici che si diffondono all'intera popolazione, cioè di esternalità positive. Secondo alcuni ricercatori queste esternalità sono molto diffuse e la loro importanza sta aumentando (Moretti, 2013), mentre secondo altri è difficile riscontrarle empiricamente. Hanushek e Woessmann (2008) ritengono che, malgrado sia complicato distinguere i rendimenti sociali dell'istruzione da quelli privati, vi siano buone ragioni per ritenere che i primi possano essere anche superiori. In tal caso, si giustificerebbe la spesa pubblica per realizzare l'ammontare ottimale di queste esternalità positive, sussidiando l'acquisizione di istruzione.

Variazioni nello stock e nella distribuzione del capitale umano possono influenzare non solo il reddito nazionale, ma anche la sua distribuzione. Se tutti incrementano nella stessa proporzione il proprio capitale umano, tutti guadagneranno di più, ma in termini relativi la disuguaglianza non cambia. Non è, quindi, scontato che a una maggiore istruzione media di un paese debba seguire una riduzione delle disuguaglianze. Ciò accadrà solo se sono soprattutto i poveri a studiare di più. Del resto, negli ultimi quarant'anni le economie ricche hanno visto salire sia i livelli medi di istruzione, anche tra le famiglie povere, sia le disuguaglianze nei redditi.

Per spiegare come ciò possa essere accaduto, però, non è sufficiente limitarsi, come abbiamo fatto finora, alla sola offerta di capitale umano da parte degli individui, ma occorre considerare anche la sua domanda da parte delle imprese. Comprendendo nell'analisi sia domanda sia offerta, gli esiti possibili aumentano. Se il capitale umano cresce per tutti nella stessa proporzione, non è detto che la disuguaglianza resti immutata: dipende da quali sono le competenze richieste dal mercato. Se le imprese domandano pochi lavoratori qualificati a cui offrono alti salari e ne richiedono molti poco istruiti pagati con bassi salari, per tanti una maggiore istruzione non si traduce in redditi più alti. Se l'offerta di lavoratori istruiti supera la domanda, le persone con alto capitale umano sono costrette ad accettare lavori meno qualificati, entrando in competizione con chi ha studiato meno. Se i figli di famiglie istruite riescono a conseguire più facilmente titoli di studio elevati, possiamo assistere a un incremento sia dell'istruzione media sia della disuguaglianza e della povertà relativa di reddito.

Sono quindi centrali le dinamiche della domanda di lavoro da parte delle imprese. Su questo aspetto vanno sottolineati due fenomeni in corso da tempo: il cambiamento tecnologico e la globalizzazione. Quest'ultima trasferisce nei paesi a basso costo del lavoro le mansioni più semplici e ripetitive, soprattutto di tipo industriale. Ne subiscono le conseguenze nega-

tive i lavoratori manuali dei paesi ricchi, di norma poco istruiti. L'effetto è quindi un incremento della diseguaglianza a danno di chi possiede titoli di studio inferiori.

Secondo la teoria dello *skill biased technological change* (Goldin e Katz, 2008) il cambiamento tecnologico richiede lavoratori molto qualificati per interagire con le nuove tecnologie. Se l'offerta di capitale umano di qualità è scarsa, salgono il rendimento dell'istruzione e la diseguaglianza nei redditi. Se le famiglie reagiscono a questa maggiore domanda di più alte qualifiche con un aumento dell'offerta di capitale umano, allora dovrebbero crescere i salari di gran parte del mercato del lavoro, non solo dei più istruiti, con un calo dei differenziali retributivi. Solo se la crescita dell'offerta di lavoratori istruiti compensa la loro maggiore domanda si può evitare la tendenza verso maggiori diseguaglianze che il progresso tecnologico tende a produrre.

Nel corso degli ultimi decenni, come si vedrà in seguito, sono diminuite le diseguaglianze nell'istruzione tra classi sociali, grazie alla maggiore scolarità di molti giovani provenienti da famiglie a basso reddito. Ciò ha due effetti principali: a) sale l'istruzione media, con conseguente maggiore crescita economica; b) si riducono, a parità di altre condizioni, le diseguaglianze nella distribuzione del reddito e la povertà. Politiche che favoriscono una minore diseguaglianza nel capitale umano hanno quindi effetti benefici sia sulla distribuzione del reddito (eguaglianza) sia sul suo livello (efficienza): non vi sarebbe quindi, in questo caso, alcun *trade-off* negativo tra eguaglianza ed efficienza, un rischio spesso paventato a proposito delle politiche redistributive. Una parte del maggior reddito nazionale ottenuto grazie agli investimenti in capitale umano può essere prelevata con imposte e redistribuita a favore dei redditi bassi, riducendo anche per questa via diseguaglianza e povertà.

La teoria, in sostanza, non fornisce risultati univoci sulla dinamica del rapporto tra istruzione e diseguaglianza. Se le disparità nell'istruzione aumentano, la conseguenza è un incremento delle diseguaglianze di reddito e della povertà, ma non è scontato che sia sufficiente una maggiore istruzione generalizzata per ridurle. Sia la globalizzazione sia il cambiamento tecnologico aumentano il valore delle *skill* e dei talenti, perché ne ampliano il mercato e tendono di per sé ad allargare le diseguaglianze e a ridurre l'occupazione poco qualificata.

Un maggiore benessere, date le forze che disegnano la domanda di lavoro, può provenire solo dalla capacità di essere innovativi e creativi. L'istruzione è la base di queste capacità ed è quindi fondamentale per non rimanere ai margini. Le persone molto istruite possono adattarsi al mutato contesto, mentre le altre sono sempre più a rischio di povertà e disoccupazione. L'ampliamento delle opportunità educative è un forte antidoto contro il rischio di nuove diseguaglianze.

Dalla diseguaglianza dei redditi all'investimento in capitale umano

Il capitale umano influenza la dinamica e la distribuzione del reddito, ma è vero anche il viceversa: la distribuzione del reddito e della ricchezza influenzano qualità e quantità del capitale umano. In generale, una certa diseguaglianza nei redditi e nei patrimoni è necessa-

ria per il buon funzionamento di un'economia, perché dà alle persone l'incentivo a studiare e a intraprendere attività rischiose. Oltre una certa soglia, certo difficile da individuare, la disuguaglianza può divenire eccessiva, se essa riproduce nel tempo condizioni di svantaggio tra generazioni, con spreco di capitale umano e conseguenze negative sulla crescita economica.

La versione base della teoria del capitale umano assume mercati finanziari "perfetti": chi proviene da famiglie povere può pagarsi gli studi con un prestito che le banche concedono in cambio di una parte del maggior reddito atteso. In realtà, per ottenere un finanziamento servono garanzie disponibili oggi, quindi le famiglie prive di asset non riuscirebbero a garantire un'adeguata istruzione ai propri figli. Anche nei paesi ricchi, e non solo in quelli poveri, questi problemi si pongono fin dai primi anni di vita, almeno per una fascia della popolazione. Rischia così di generarsi una trappola: famiglie povere sono costrette a interrompere la formazione dei figli, che saranno a loro volta poveri e non potranno permettersi di far studiare i propri figli.

La disuguaglianza nella distribuzione del reddito, che di solito viene considerata principalmente un problema di equità, diventa così fonte di inefficienza e di scarsa crescita economica. Spezzare questo circolo vizioso redistribuendo il reddito a vantaggio dei poveri può quindi essere considerato, sotto questo punto di vista, utile per aumentare sia l'eguaglianza sia l'efficienza. Non ci sarebbe quindi *trade-off* negativo tra queste due dimensioni, se è vero che i vincoli all'acquisizione di maggiore istruzione provengono da una cattiva distribuzione del reddito e della ricchezza, e non da altri problemi come la cattiva qualità delle scuole, un ambiente familiare ostile all'investimento in capitale umano o un mercato del lavoro da cui non scaturisce un'adeguata domanda di lavoro qualificato.

I legami tra istruzione e disuguaglianza sono quindi complessi e coinvolgono diverse direzioni di causa-effetto. È importante in questo senso anche distinguere tra la disuguaglianza statica, cioè tra i redditi o i livelli di istruzione osservati in un certo momento, e quella dinamica, che considera invece il legame tra reddito e capitale umano dei genitori e dei figli². Fino a qualche anno fa non si pensava che tra queste dimensioni vi fosse una particolare relazione. Al contrario, si sottolineava soprattutto la funzione incentivante della disuguaglianza. Recentemente si è notato che nei paesi con forte disuguaglianza tra i redditi correnti è bassa la mobilità intergenerazionale dei redditi (Corak, 2013), e viceversa. Visto che di solito a redditi correnti alti si associa un'alta istruzione, dove è bassa la mobilità dei redditi tra genitori e figli è scarsa anche la mobilità del capitale umano. In nazioni come l'Italia o il Regno Unito o gli Stati Uniti, con una distribuzione sperequata dei redditi, è più difficile, rispetto a paesi come quelli del Nord Europa, che chi proviene da famiglie con reddito basso possa, nel corso della propria vita adulta, raggiungere posizioni elevate nella distribuzione dei redditi o dei titoli di studio.

² Spesso chiamata mobilità intergenerazionale.

Questa rigidità può in parte essere dovuta al fatto che dove c'è molta diseguaglianza un dato incremento di reddito si traduce in un piccolo passo in avanti. È più facile salire in fretta se i gradini sono vicini. Ma questa associazione tra diseguaglianza corrente e scarsa mobilità tra generazioni risente anche del fatto che il reddito e la collocazione sociale dipendono da fattori influenzati dalla famiglia di origine, come le relazioni, le capacità cognitive e non cognitive e i talenti. Una riduzione delle diseguaglianze nella distribuzione del reddito corrente può quindi produrre anche una maggiore mobilità intergenerazionale dei redditi e dei titoli di studio, con vantaggi sia di equità sia di efficienza.

Quantità e qualità del capitale umano

La semplice identificazione del capitale umano con il numero di anni di istruzione formale è comoda nella pratica, però trascura il fatto che il capitale umano non si costruisce solo frequentando la scuola e l'università, ma anche nella famiglia di origine, nel rapporto con i coetanei, nelle esperienze quotidiane e di lavoro. Una uguale quantità di istruzione formale può nascondere significative differenze nella effettiva qualità del capitale umano posseduto da una persona, che possiamo pensare come composto da due parti (Heckman *et al.*, 2006): le abilità cognitive, quelle che permettono ad esempio di risolvere problemi matematici o di comprensione di un testo, e le abilità non cognitive (o *soft skill*), cioè le componenti caratteriali, la capacità di collaborare con gli altri e di essere flessibili e creativi, che possono essere decisive sul posto di lavoro.

Misurare le capacità cognitive e i tratti del carattere apprezzati sul mercato del lavoro è molto più complicato del semplice computo degli anni di istruzione, ma è necessario per ottenere una rappresentazione meno schematica e più realistica del capitale umano. Queste diverse componenti sono molto correlate, ma hanno ruoli distinti e contribuiscono entrambe a definirne la qualità. A parità di titolo di studio, il rendimento del capitale umano è molto variabile a seconda dell'effettivo livello delle *skill* (Hanushek e Woessman, 2008). Abbiamo visto che una riduzione delle diseguaglianze nei titoli di studio formali si traduce anche in una minore diseguaglianza nella quantità di istruzione. Più difficile è verificare se vi sia o meno un *trade-off* tra quantità e diseguaglianza nelle competenze effettive: se gli sforzi si concentrano su una elite di studenti più dotati, è possibile ad esempio che crescano sia le competenze medie sia la loro diseguaglianza. Anche questo è un problema empirico.

Il quadro presentato lascia aperti molti punti interrogativi, relativi soprattutto alla forza dei legami tra le diverse variabili discusse. Possiamo sintetizzarli con le domande che seguono. Ciascuna di esse meriterebbe una risposta molto lunga e articolata. Nel seguito ci limitiamo a fornire alcuni spunti, frutto dell'evidenza empirica recente, avvertendo ancora una volta che si tratta soprattutto di correlazioni, più che di relazioni causali.

- Quanto è diseguale la distribuzione del capitale umano? Come sta cambiando questa diseguaglianza?
- In quale misura l'acquisizione di capitale umano dipende dal *background* familiare? Quali elementi dell'ambiente familiare sono più importanti (reddito, cultura, modelli di comportamento)?

- Quanto è forte il legame tra istruzione e reddito individuale? Questa relazione varia tra paesi o gruppi sociali o nel tempo?
- Quanto è forte il legame tra istruzione e probabilità di avere un lavoro?
- C'è differenza tra istruzione e *skill*? Se sì, in che misura le *skill* dipendono dalle condizioni della famiglia di origine? Se sì, sul reddito (individuale o nazionale) è maggiore l'effetto delle *skill* o dell'istruzione formale?
- Tra eguaglianza delle *skill* e loro livello medio c'è un *trade-off* negativo o è possibile migliorare in entrambe le direzioni?
- Che relazione c'è tra diseguaglianza nella distribuzione del reddito e diseguaglianza nel capitale umano (sia istruzione formale che *skill*)?
- Esistono trappole della povertà in cui basso reddito e scarsa istruzione si tramandano tra generazioni?

8.2 LE DISEGUAGLIANZE NEL CAPITALE UMANO

Le diseguaglianze nel capitale umano possono riguardare diverse dimensioni. Tra le principali, la distribuzione in un certo momento dei titoli di studio e delle *skill* effettive tra la popolazione e, da un punto di vista dinamico, il legame tra istruzione e *skill* maturate e condizione socio-economica della famiglia di origine.

Le diseguaglianze nelle opportunità e negli esiti educativi

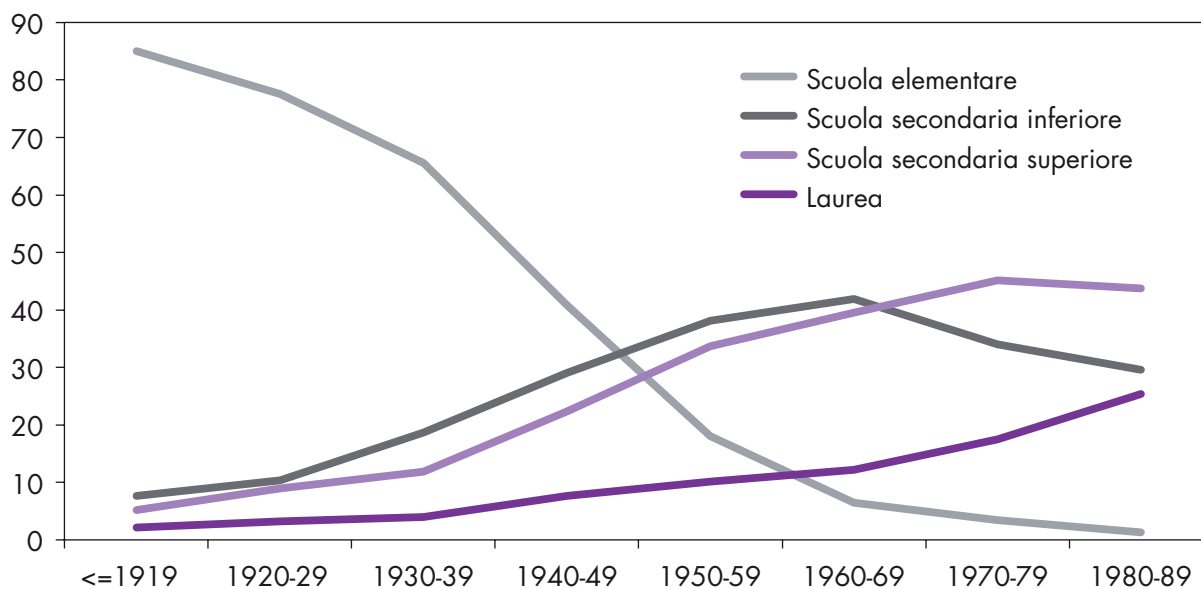
Consideriamo la distribuzione delle opportunità di accesso ai vari gradi del sistema formativo. Negli ultimi decenni abbiamo assistito, in tutti i paesi, a una forte riduzione delle diseguaglianze, tra classi sociali e fasce di reddito, nell'opportunità di ottenere un'istruzione di base. Per le varie coorti identificate dal periodo di nascita, la distribuzione dei massimi titoli di studio raggiunti dalla popolazione italiana con almeno 25 anni nei primi anni Duemila illustra che tra le generazioni più recenti ormai quasi tutti conseguono l'obbligo scolastico e la maggioranza raggiunge almeno il diploma di secondaria superiore (Grafico 8.2). Sono sicuramente diminuite, quindi, quantomeno le diseguaglianze nell'accesso all'istruzione di base.

Un modo alternativo per quantificare la riduzione delle diseguaglianze educative consiste nel calcolare una misura di dispersione della quantità di istruzione. L'indice di Gini degli anni di studio per le stesse coorti di cui sopra dimostra che il calo è stato particolarmente forte per i nati negli anni Quaranta e Cinquanta del secolo scorso, che hanno beneficiato dell'aumento dell'obbligo scolastico e della riforma dell'università alla fine degli anni Sessanta³. Per i più giovani

³. L'indice di Gini va da 0, nel caso di perfetta eguaglianza, a 1, nel caso opposto in cui solo un individuo possiede tutta la variabile considerata, e gli altri nulla.

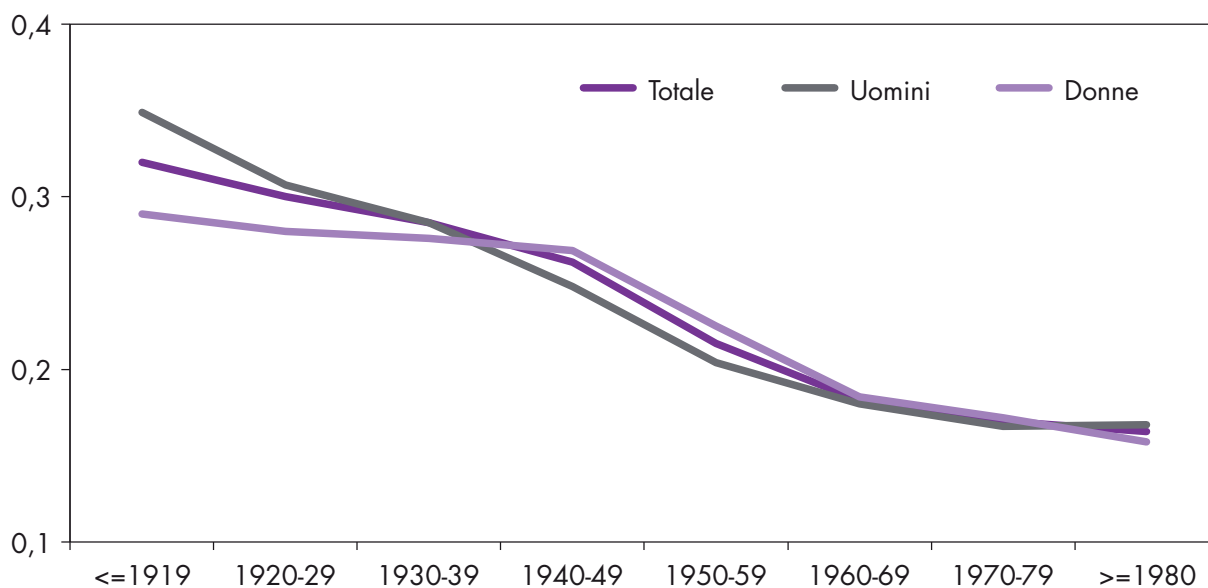
il processo di riduzione delle disuguaglianze rallenta, tanto da venir meno per gli uomini nati dagli anni Settanta, mentre tra le donne continua anche tra le coorti più giovani (Grafico 8.3).

Grafico 8.2 - Italiani sempre più istruiti...
(% di popolazione per coorte di nascita)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (vari anni).

Grafico 8.3 - ... e in modo meno diseguale
(Indice di Gini degli anni di istruzione in Italia per coorte di nascita e sesso, 2000-2010)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (vari anni).

La riduzione delle diseguaglianze educative e l'incremento dell'istruzione media non hanno però permesso di colmare il divario tra Italia e altri paesi ricchi: nel 2011 solo il 15% degli adulti tra 25 e 64 anni era laureato nel nostro paese, contro una media OCSE del 32% (OCSE, 2013a). In Italia vi sono 5 milioni di laureati, ovvero la metà o meno della metà rispetto a paesi con dimensioni demografiche simili come la Francia e il Regno Unito. Il Canada, con una popolazione di soli 35 milioni, cioè poco più della metà dell'Italia, ha un numero totale di laureati quasi doppio.

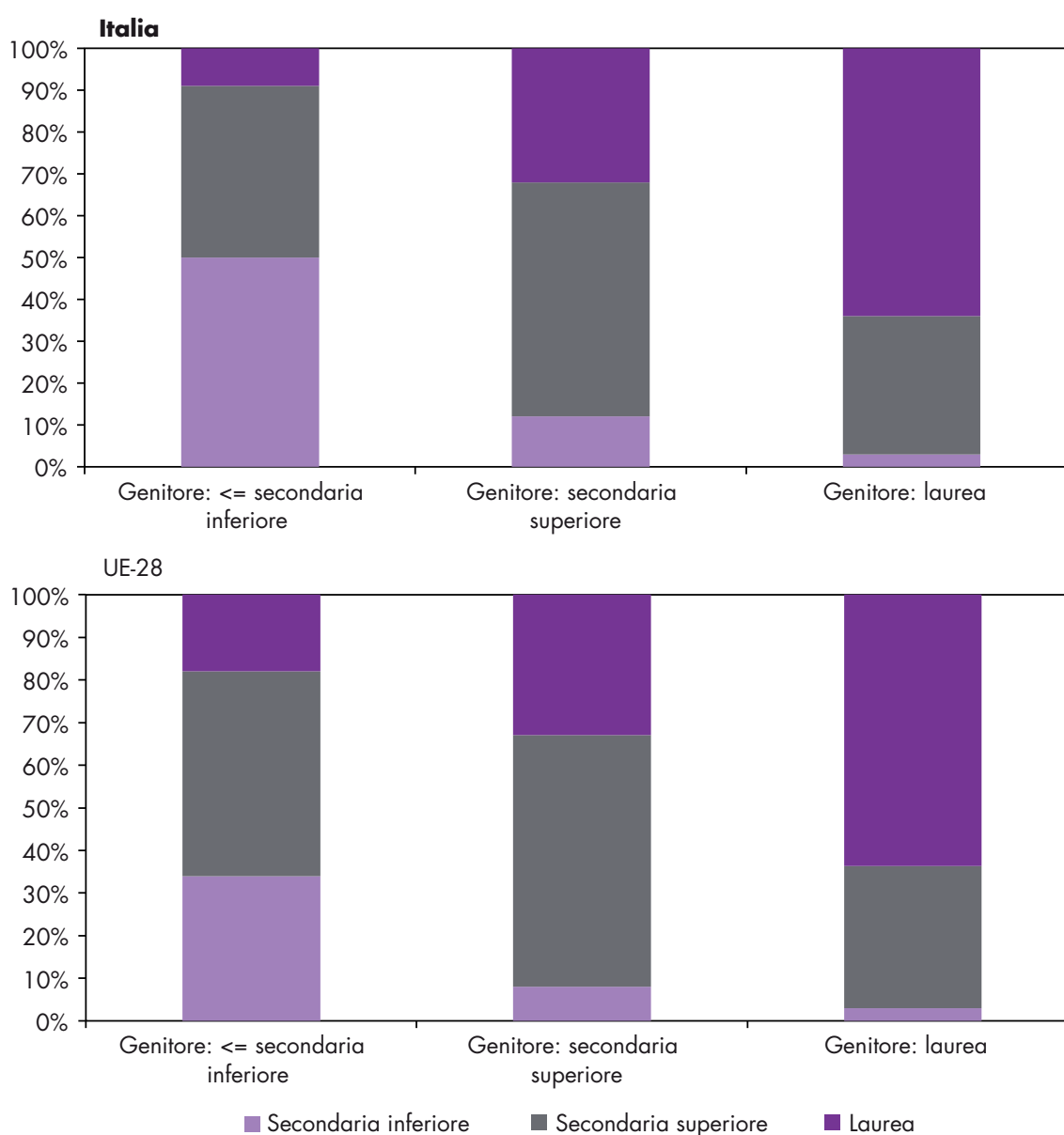
Il basso numero di laureati nel nostro paese è dovuto in parte alla quota molto esigua nelle fasce più anziane, ma anche tra i giovani rimane un grande gap rispetto agli altri paesi avanzati: nella fascia 25-34 anni la percentuale di laureati italiani è doppia rispetto a quella con più di 45 anni (21% contro 11%), ma è ancora decisamente inferiore alla media europea (39%). A una quota di laureati minore degli altri paesi ricchi non corrisponde una maggiore presenza di diplomati (41% in Italia nella fascia 25-64, 48% nella UE-21), ma una diffusione molto superiore dei bassi titoli di studio: ben il 44% dei 25-64enni italiani nel 2011 non va oltre la terza media, a fronte del 24% medio in Europa.

Il calo della diseguaglianza negli anni di istruzione e nei titoli di studio non significa che in Italia sia garantita parità di opportunità formative indipendentemente dalla classe sociale di provenienza. Anche tra i nati negli anni Ottanta il 30% circa non va oltre la scuola dell'obbligo. Tra essi si trovano soprattutto persone provenienti da famiglie con reddito o istruzione bassi (Checchi *et al.*, 2006). La presenza di differenze nella possibilità di accedere all'istruzione superiore in funzione delle origini sociali induce a passare da una visione statica delle diseguaglianze di istruzione a una dinamica, che consideri il legame tra reddito e istruzione dei genitori e dei figli. In Italia la mobilità intergenerazionale nell'istruzione è in crescita secondo i dati presentati nel rapporto preparato per il Progetto Gini (2012), dove si mostra una riduzione dell'importanza del titolo di studio dei genitori nel determinare quello dei figli. La mobilità intergenerazionale, però, è ancora piuttosto bassa, proprio come quella dei redditi (Mocetti, 2011). Se si guarda alla ripartizione dei titoli di studio degli adulti che hanno tra 25 e 59 anni nel 2011 in base al più alto titolo di studio dei loro genitori, tra chi ha almeno un genitore laureato il 64% ha la laurea, mentre per i figli dei diplomati questa percentuale scende al 32% (Grafico 8.4). In tutta Europa vi è una chiara correlazione positiva tra i titoli di studio dei genitori e quelli dei figli. La ripartizione dei figli dei laureati è in Italia simile alla media europea, e anche tra i figli dei diplomati italiani si osservano percentuali molto vicine a quelle dell'UE. La principale differenza tra Italia ed Europa si riscontra tra chi proviene da famiglie con bassa istruzione: in Europa il 18% dei figli di persone con al più la licenza media raggiunge la laurea, mentre nel nostro paese questa percentuale si ferma al 9%, la metà. Visto che i genitori degli adulti di oggi avevano in gran parte poca istruzione, sarebbero sufficienti pochi punti in più in quest'ultima percentuale per determinare un numero totale di laureati molto superiore.

Se oggi in Italia abbiamo pochi laureati, la ragione principale è quindi una elevata persistenza tra generazioni dei titoli di studio più bassi. In altre parole, sono state finora poche le persone

che sono riuscite a fare il salto più lungo, cioè a raggiungere la laurea partendo da un contesto familiare caratterizzato da bassa istruzione (non più della licenza media). Se invece di considerare tutti gli adulti tra 25 e 59 anni prendiamo in esame i giovani italiani tra 25 e 34 anni che provengono da famiglie poco istruite la probabilità di arrivare alla laurea è leggermente superiore, pari al 12%, però ancora molto inferiore al 24% medio dei giovani dell'Europa a 28. Il divario rispetto all'Europa è presente anche per i più giovani, e non appare, in termini relativi, in diminuzione. La mobilità intergenerazionale nei titoli di studio è quindi in aumento per i più giovani, ma il divario rispetto all'Europa non si sta riducendo.

Grafico 8.4 - Italia: difficile laurearsi per i figli di genitori poco istruiti
(Istruzione dei 25-59enni per titolo di studio dei genitori, 2011)



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC.

Le scelte educative di un giovane dipendono sia dal reddito della famiglia di origine sia dall'istruzione dei genitori, e dalla interazione tra queste due dimensioni. Ripartendo la condizione dei giovani tra 20 e 24 anni che in Italia vivono ancora nella famiglia di origine in base all'istruzione del padre, emerge che l'80% dei figli dei laureati è ancora studente, contro il 55% dei figli di diplomati e il 27% dei figli di chi non è andato oltre la licenza media (secondaria inferiore; Tabella 8.1). In quest'ultimo gruppo è molto superiore la percentuale di lavoratori e di disoccupati.

Tabella 8.1 - Continua a studiare chi ha genitori laureati...
(% dei 20-24enni che vivono nella famiglia di origine, per attività principale, 2012)

	Padre con licenza media (secondaria inferiore)	Padre con diploma di scuola secondaria superiore	Padre laureato
Operaio	22,0	14,2	1,6
Impiegato	6,4	7,6	4,2
Indipendente	3,8	3,1	0,0
Disoccupato	35,9	17,4	14,1
Studente	27,4	55,1	80,1
Altro	4,6	2,6	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Proviamo anche a calcolare quanti giovani 20-24enni sono ancora studenti nei vari quartili di reddito familiare e per istruzione del padre.

Se il reddito svolge un ruolo determinante nelle scelte educative, allora a parità di istruzione del padre dovremmo osservare tassi di scolarità crescenti rispetto al reddito familiare. In effetti per un giovane la probabilità di essere studente è correlata al reddito, ma soprattutto perché quest'ultimo è legato all'istruzione del genitore (Tabella 8.2). Si osserva una differenza significativa per il primo quartile dei (tanti) giovani con padre diplomato. Sembra quindi che la "cultura" della famiglia di origine svolga un ruolo molto importante nella scelta del percorso educativo. Il reddito può comunque essere un fattore decisivo per i più poveri, soprattutto in un periodo di forte crisi economica. Se mettiamo assieme questo dato con quello sulla bassa mobilità intergenerazionale dei redditi, possiamo concludere che il rischio di una trappola della povertà, che passa attraverso il mancato investimento in capitale umano dei figli delle famiglie più povere, può esistere anche in Italia.

L'analisi della distribuzione della quantità di istruzione ci consegna quindi un panorama caratterizzato dai seguenti aspetti principali: una disuguaglianza complessiva negli anni di istru-

zione che è decisamente diminuita se confrontiamo chi oggi ha fino a 40-50 anni con chi ne ha almeno 70; livelli medi di istruzione in Italia bassi tra la popolazione adulta, in lenta crescita ma ancora inferiori agli altri paesi ricchi, anche tra i giovani; e una scarsa mobilità generazionale nell'istruzione, dovuta soprattutto alla forte persistenza dei titoli più bassi.

Tabella 8.2 - ... e redditi più alti
(% dei 20-24enni studenti che vivono nella famiglia di origine,
per quartile di reddito disponibile familiare, 2012)

	Padre con licenza media (secondaria inferiore)	Padre con diploma di scuola secondaria superiore	Padre laureato	Totale
Primo quartile	26,0	43,4		30,9
Secondo quartile	27,0	60,3		43,6
Terzo quartile	35,1	53,8	97,7	49,2
Quarto quartile	20,0	60,5	76,7	55,8
Totale	27,4	55,1	80,1	42,7

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Le diseguaglianze nella qualità del capitale umano

Dopo quelli sulla quantità, consideriamo ora alcuni indicatori della diseguaglianza nella qualità dell'istruzione. Per questo scopo non è più sufficiente studiare la distribuzione dei titoli di studio o degli anni di istruzione, perché ci interessa verificare quale sia davvero il capitale umano, inteso come abilità e *skill*, che sta dietro un certo titolo di studio. Dal momento che l'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie o quella EU-SILC sui redditi non ci sono di aiuto in questo senso, dobbiamo rivolgerci a indagini come PISA e PIAAC. La prima (*Programme for International Student Assessment*), descritta nel dettaglio nel capitolo di Michele Pellizzari in questo volume, viene svolta ogni tre anni sugli studenti di 15 anni. La più recente, relativa al 2012, ha interessato più di mezzo milione di studenti in 65 nazioni. I test non fanno specifico riferimento al curriculum scolastico, ma mirano a valutare in quale misura i ragazzi siano effettivamente in grado di usare le conoscenze acquisite per risolvere problemi nelle aree della matematica, delle scienze e della comprensione del testo. L'indagine PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) si concentra invece sugli adulti (16-65 anni), e ha l'obiettivo di misurarne le competenze linguistiche e matematiche. Rileva anche come queste *skill* sono maturate e utilizzate nella vita quotidiana e sul lavoro, e come si correlano con varie dimensioni del benessere personale (salute, reddito, partecipazione sociale)⁴. Le interviste sono state condotte in 24 paesi dell'area OCSE tra il 2011 e il 2012, per un campione totale di 166mila persone.

⁴ Nel testo usiamo a volte i termini "*skill*", "competenze" e "capacità" come sinonimi delle più appropriate espressioni di "capacità di lettura", "*literacy*", "capacità di calcolo" o "*numeracy*".

Guardiamo, per alcuni dei paesi che hanno partecipato alle più recenti tornate di entrambe le rilevazioni, i risultati dei test di capacità di calcolo, sia nelle medie complessive che per quartile di condizione della famiglia di origine (Tabella 8.3)⁵. Quest'ultima viene definita in PISA da un indice nazionale di condizione socio-economica costruito a partire dalle risposte dello studente, e in PIAAC dal più elevato titolo di studio dei genitori dell'intervistato. Nel confronto tra valori medi nazionali, l'Italia si colloca nella parte bassa del *ranking* PISA e al penultimo posto nel test PIAAC. A una bassa istruzione complessiva della popolazione, già evidenziata sopra, si accompagnano quindi scarse competenze matematiche sia tra i giovani che tra gli adulti. Anche i dati relativi alle competenze linguistiche producono risultati simili.

Tabella 8.3 - Indietro nelle competenze, ma non troppo diseguali
(Competenze in matematica dei giovani 15enni e degli adulti 16-64enni)

	PISA 2012: competenza in matematica per quartile di condizione socio-economica della famiglia					PIAAC 2011-12: competenza in matematica per istruzione dei genitori			
	Totale	Primo quartile	Secondo quartile	Terzo quartile	Quarto quartile	Totale	Nessun genitore con titolo di studio di scuola superiore	Almeno un genitore con titolo di studio di scuola superiore	Almeno un genitore laureato
Corea	554	516	538	567	595	263	250	273	287
Giappone	536	500	528	551	575	288	275	287	302
Paesi Bassi	523	484	513	537	565	280	268	288	302
Finlandia	519	488	509	529	555	282	267	288	304
Canada	518	486	509	529	558	265	243	267	283
Polonia	518	473	501	526	571	260	239	264	289
Belgio	515	468	497	534	567	280	262	287	305
Germania	514	467	502	540	569	272	233	271	293
Austria	506	458	495	519	552	275	255	280	295
Australia	504	463	492	521	550	268	256	274	291
Francia	495	442	476	511	561	254	237	266	291
Regno Unito	494	458	477	508	545	262	239	271	289
Media OCSE	494	452	482	506	542	269	250	274	292
Norvegia	489	459	479	504	522	278	259	279	294
Italia	485	447	475	498	522	247	239	267	278
Spagna	484	442	471	495	533	246	238	261	278
Stati Uniti	481	442	462	494	532	253	212	255	276
Svezia	478	443	470	495	518	279	265	283	295

Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PISA e OCSE-PIAAC.

⁵ I punteggi sono espressi in unità di misura diverse nelle due indagini e non possono essere confrontati.

⁶ L'indagine PISA mostra comunque un progresso lento ma costante nei risultati in matematica degli studenti italiani: il gap rispetto alla media OCSE rimane, ma è significativamente diminuito rispetto a dieci anni fa.

In tutti i paesi è evidente un gradiente positivo nei risultati rispetto alla condizione socio-economica della famiglia di provenienza: ovunque i figli di famiglie povere, sia adolescenti che adulti, possiedono minori abilità matematiche rispetto a chi proviene da famiglie benestanti.

Nel test PISA, la distanza tra il risultato medio del quarto e del primo quartile è in Italia di 75 punti, un valore piuttosto basso. Questa ridotta distanza è però dovuta soprattutto alla performance molto deludente del 25% più ricco dei ragazzi italiani, che con 522 sono 20 punti sotto la media generale del quarto quartile (mentre la media del primo quartile italiano è inferiore di soli 5 punti a quella totale del primo quartile).

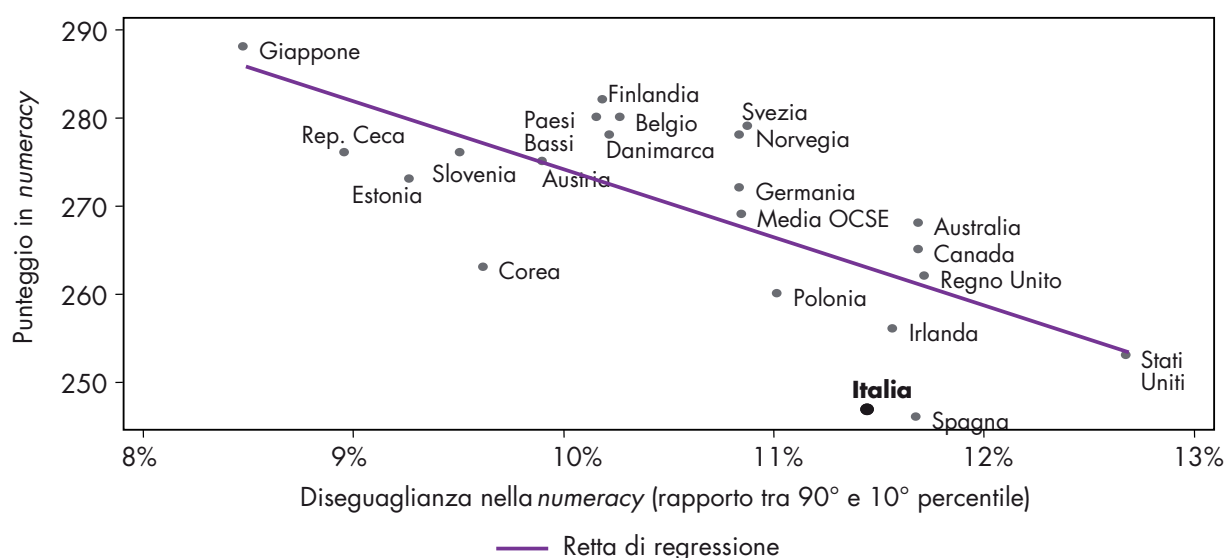
Un sistema educativo è considerato equo nell'indagine PISA se dà a tutti gli studenti, indipendentemente dalle condizioni sociali ed economiche delle famiglie, la possibilità di raggiungere alti livelli di competenze. La scuola italiana consegue, nel confronto internazionale che PISA permette, un grado soddisfacente di equità perché le differenze nelle competenze medie acquisite tra ragazzi di famiglie povere e ricche sono meno elevate rispetto ad altri paesi europei. Ma, come detto, queste distanze sono relativamente contenute non tanto perché i figli dei poveri ottengono buoni risultati, bensì perché non sono particolarmente elevati i risultati realizzati dagli studenti che provengono da famiglie ricche. Un fenomeno simile si riscontra tra gli adulti: in Italia e Spagna sono molto bassi i risultati dei test dei figli dei laureati.

Una mediocrità generale quindi, con basse competenze in tutti gli strati sociali e soprattutto, in termini comparati, tra i figli delle famiglie più ricche. Perché questi scarsi risultati tra chi dispone di buone condizioni di partenza? Una possibile interpretazione è che il mercato del lavoro non attribuisca grande importanza alle effettive competenze acquisite. Le famiglie possono cogliere questo segnale e concentrare così i propri sforzi verso il conseguimento del titolo formale piuttosto che delle *skill* effettive. Un'altra consiste nella scarsa efficacia complessiva del sistema formativo⁶.

La disuguaglianza nella distribuzione delle *skill* non è una caratteristica necessaria per ottenere alti livelli medi delle stesse, anzi sempre i dati PIAAC ci dicono che in genere i paesi con migliori risultati medi presentano anche minori distanze tra le performance individuali. Si possono allora mettere in relazione proprio queste due dimensioni: il punteggio medio in *numeracy* e la sua disuguaglianza tra le persone che hanno partecipato al test (Grafico 8.5). Riducendo quest'ultima, evidentemente con interventi a favore dei soggetti più fragili, non si peggiora quindi la performance media del paese, anzi è vero il contrario (si veda anche Freeman *et al.*, 2010).

⁶ L'indagine PISA mostra comunque un progresso lento ma costante nei risultati in matematica degli studenti italiani: il gap rispetto alla media OCSE rimane, ma è significativamente diminuito rispetto a dieci anni fa.

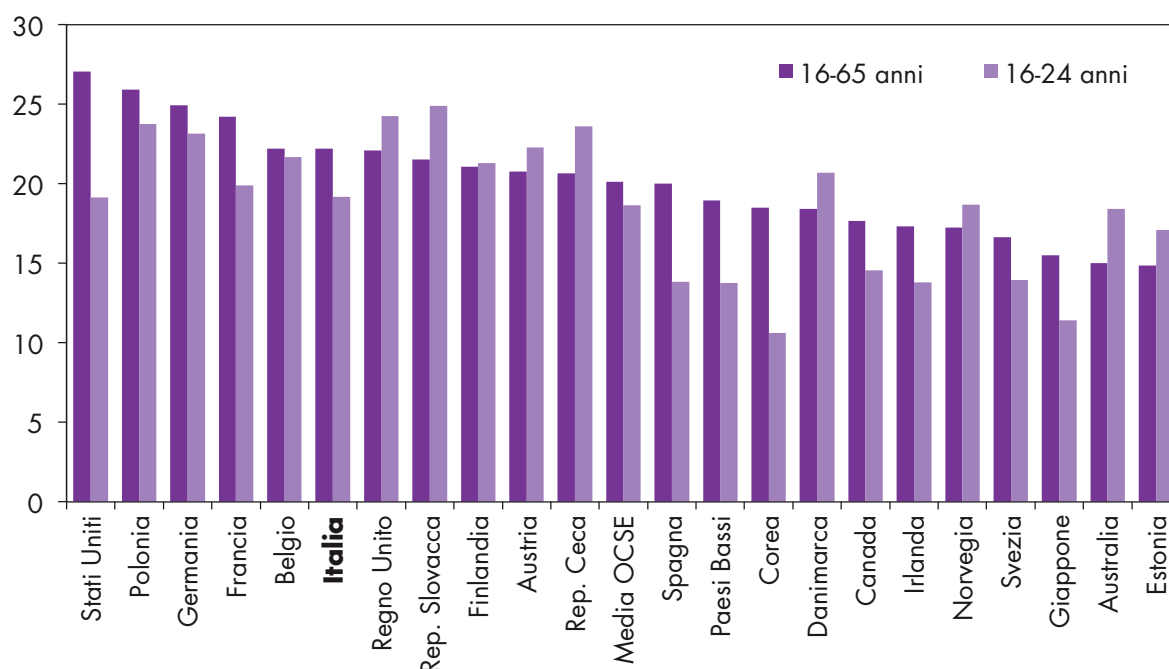
Grafico 8.5 - Minori disuguaglianze, migliori competenze
 (Quanto maggiori sono le *skill* medie nella popolazione, tanto minore è la disuguaglianza nella loro distribuzione, 2011-12)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

L'indagine PIAAC consente anche di approfondire il grado di rigidità nella trasmissione intergenerazionale delle competenze, o meglio quanto il background socio-economico di origine, approssimato dall'istruzione dei genitori, influenzi le *skill*. In precedenza, grazie all'indagine EU-SILC del 2011, abbiamo invece studiato la mobilità nell'istruzione formale, cioè quanto le condizioni socio-economiche della famiglia di origine influenzino l'accesso ai vari titoli di studio. Qui guardiamo alla relazione tra massimo titolo di studio dei genitori e capacità di lettura media dei figli (indipendentemente dal titolo di studio di questi ultimi), cioè di quanto salgono queste capacità se il titolo di studio dei genitori aumenta di un grado, passando dalla media inferiore al diploma di scuola superiore, o da quest'ultimo alla laurea (Grafico 8.6). I dati sono presentati sia per tutta la platea dei soggetti intervistati che solo per i più giovani, dai 16 ai 24 anni. L'Italia, nel complesso dei soggetti coinvolti, ha una correlazione piuttosto alta tra istruzione dei genitori e capacità dei figli, superiore alla media generale. Tra i giovani però questo legame si sta attenuando e quindi la mobilità è in crescita. Si confermano così, per le capacità sostanziali, quanto già osservato a proposito dell'effetto delle condizioni della famiglia di origine sull'istruzione formale: rigidità intergenerazionale alta per tutte le fasce d'età, ma in calo per i più giovani.

Grafico 8.6 - L'importanza della famiglia...
 (Aumento medio del punteggio PIAAC in *literacy* associato
 a un aumento di un grado del titolo di istruzione dei genitori, 2011-12)

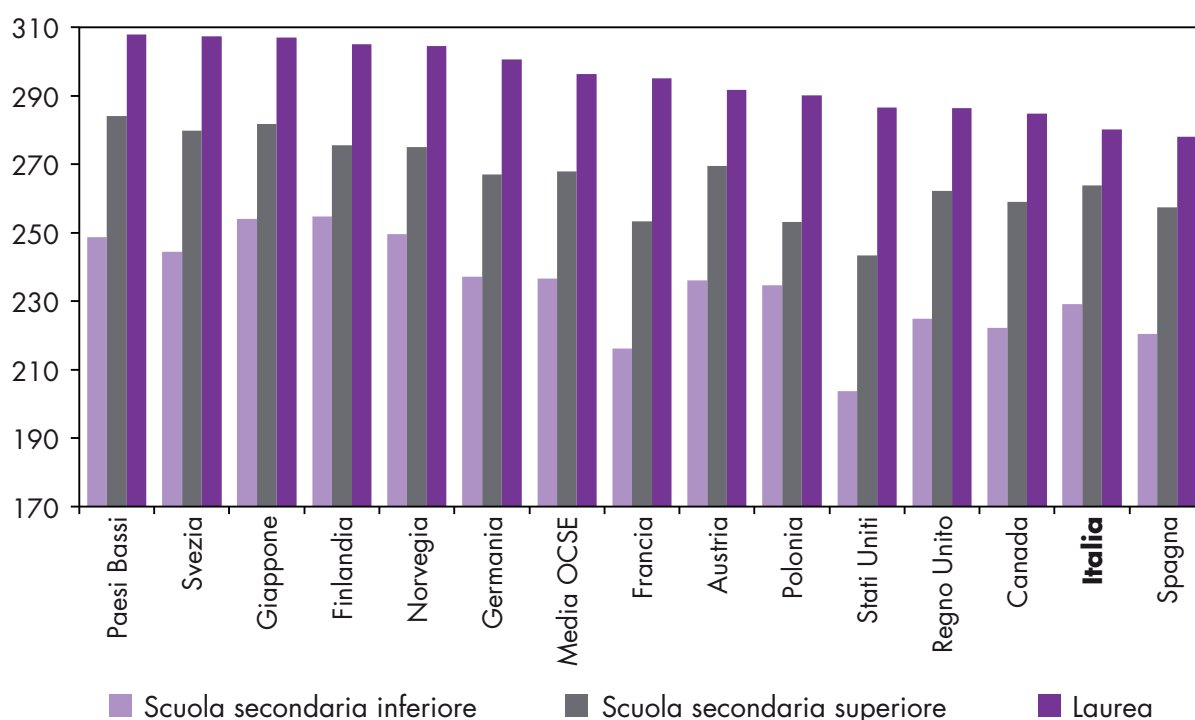


Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

È anche possibile verificare, sulla stessa indagine, quale sia il legame tra l'istruzione formale e le capacità sostanziali dei singoli, utilizzando i punteggi medi di competenza matematica al variare del titolo di studio (Grafico 8.7). I paesi sono ordinati in base alle competenze possedute dai laureati. Ovviamente vi è ovunque una netta correlazione positiva tra scolarità ed effettive *skill* matematiche (discorso analogo vale per le competenze linguistiche); però si osservano, a parità di istruzione formale, forti differenze tra paesi nelle *skill* effettive, nonché, all'interno dei paesi, gradienti molto diversi nella relazione tra titolo di studio e *skill*.

In Italia le competenze di chi si è fermato al più alla scuola media inferiore o a quella superiore non sono tanto più basse dei valori medi calcolati su tutti i paesi, mentre è evidente che le competenze dei laureati sono molto inferiori a quelle dei laureati stranieri. Il nostro paese presenta anche la più ridotta distanza tra le *skill* dei diplomati e dei laureati: sembra quindi molto basso il valore aggiunto dell'istruzione superiore (Di Francesco, 2013). Si noti anche che un laureato italiano ha competenze simili a quelle di chi in altri paesi (Finlandia, Giappone, Paesi Bassi o Svezia) si è fermato alla scuola media superiore.

Grafico 8.7 - ... e del titolo di studio
(Punteggio medio in *numeracy* dei 16-64enni per titolo di studio conseguito, 2011-12)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PIAAC.

La bassa performance dell'università italiana nel produrre effettive capacità può essere dovuta a molte ragioni, che possono riguardare sia il sistema formativo che quello economico. Infatti i dati si riferiscono a una fascia di età molto ampia, e le competenze maturate durante il periodo formativo tendono a deprezzarsi con il passare del tempo, soprattutto se non sono intensamente utilizzate nelle attività quotidiane. Sistemi produttivi non avanzati possono quindi deprimere queste competenze. Inoltre la qualità delle università dei passati decenni poteva essere inferiore a quella attuale, anche se il problema sembra riguardare anche il presente: i laureati italiani con meno di trent'anni possiedono infatti competenze inferiori a quelle di tutti i coetanei con laurea degli altri paesi che hanno partecipato all'indagine PIAAC. È ragionevole quindi che se in Italia il numero dei laureati è così basso, una possibile ragione risieda anche nello scarso interesse delle famiglie per una formazione che, non a torto a giudicare da questi dati, non appare sempre di elevata qualità, oltre a presentare rendimenti di per sé incerti.

8.3 DIFFERENZE NEL CAPITALE UMANO E DISEGUAGLIANZA DEI REDDITI

La sezione precedente è stata dedicata alle diseguaglianze nel capitale umano e alla misura in cui le opportunità di acquisirlo dipendono dalle condizioni di partenza. Consideriamo ora l'altro lato della relazione: in quale misura i livelli e le diseguaglianze nel capitale umano si riflettono nella distribuzione del reddito. Passeremo poi ad approfondire i divari territoriali sia nel capitale umano che nei redditi. Cominciamo dai redditi da lavoro per poi passare a quelli familiari.

Il rendimento del capitale umano: gli anni di studio

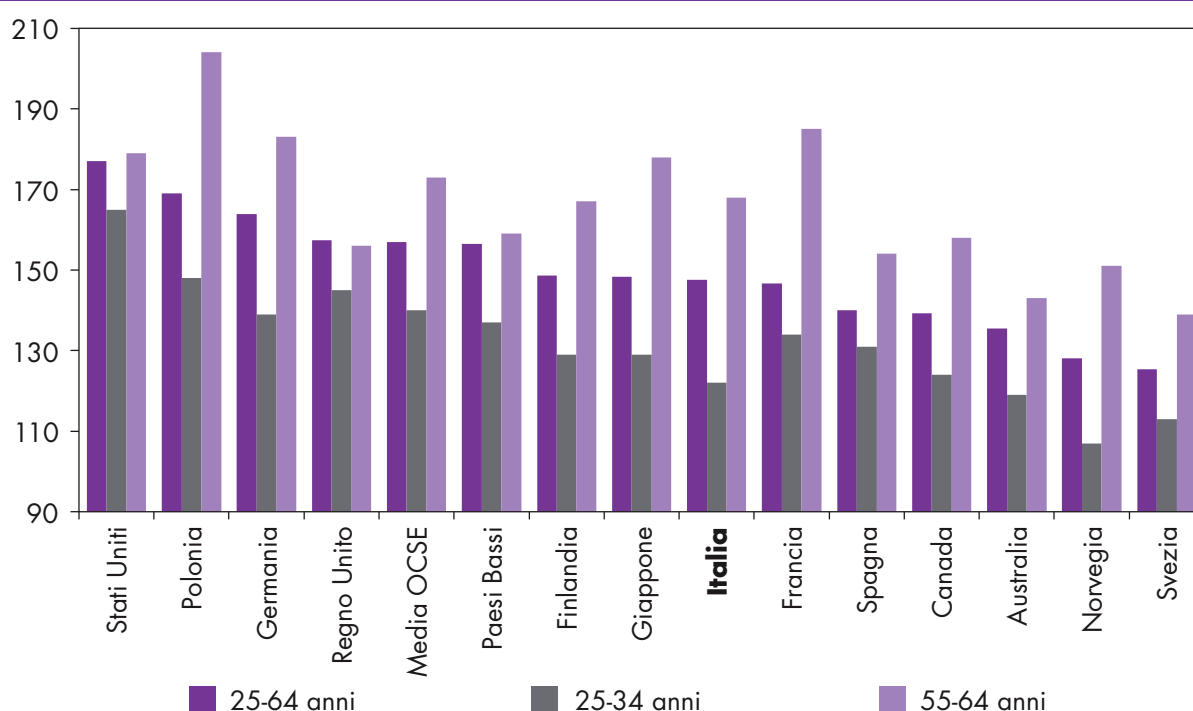
A titoli di studio più alti si associano solitamente retribuzioni più elevate: il tasso di rendimento dell'istruzione è positivo. Esso viene in genere misurato come la differenza tra i redditi medi dei lavoratori con diversi titoli di studio, oppure come la variazione percentuale del reddito da lavoro conseguente a un anno di istruzione in più. In molti paesi, soprattutto negli Stati Uniti, il tasso di rendimento dell'istruzione è decisamente cresciuto negli ultimi decenni, e con esso anche la diseguaglianza nella distribuzione dei redditi totali tra le famiglie (Goldin e Katz, 2008). Sempre negli Stati Uniti si è osservato anche un forte incremento nella dispersione dei redditi tra lavoratori che possiedono la stessa istruzione formale.

Vediamo allora i differenziali di reddito da lavoro tra chi possiede la laurea e chi ha conseguito il diploma di scuola superiore per alcuni paesi dell'area OCSE nel 2011, per tutte le fasce di età e anche per i lavoratori più giovani e per quelli più anziani (Grafico 8.8). In tutti i paesi i laureati guadagnano più dei diplomati, con una differenza media del 57%. In Italia per entrambi i sessi è del 48%, quindi inferiore alla media OCSE, ma non di molto⁷. Questa differenza percentuale è una media calcolata su tutti i lavoratori tra i 25 e i 64 anni, ma non è costante tra età diverse. Il reddito nel ciclo di vita tipicamente cresce più velocemente per i laureati rispetto a chi ha istruzione inferiore, quindi i differenziali di reddito tra titoli di studio tendono ad ampliarsi nel tempo all'interno di una stessa generazione. Infatti, in media nei paesi OCSE i giovani lavoratori (tra 25 e 34 anni) con laurea guadagnano il 40% in più rispetto ai loro coetanei diplomati, mentre il differenziale tra lavoratori anziani (55-64 anni) con laurea e con diploma di secondaria raggiunge il 73%. L'Italia presenta, tra i lavoratori anziani, un divario del 68% tra laureati e diplomati, vicino a quello medio OCSE, mentre è molto bassa la distanza tra i redditi dei giovani laureati e dei loro coetanei con diploma: i primi guadagnano solo il 22% in più dei secondi, contro una media OCSE del 40%. In altre parole, il rendimento dell'istruzione, per i giovani italiani, è circa la metà di quello tipico della stessa fascia di età negli altri paesi ricchi (e anche di quello medio dell'Europa a 21 paesi, anch'esso al 40%). Se disaggreghiamo i dati per genere, emerge inoltre che mentre per le giovani laureate italiane il differenziale rispetto alle coetanee diplomate è del 36%, esso scende solo al 20% tra i 25-34enni italiani. Sembra quindi che studiare in

⁷ La differenza tra i redditi di persone con diverso titolo di studio non può a rigore essere tutta interpretata come l'effetto dell'istruzione sul reddito, perché chi acquisisce titoli di studio elevati può presentare caratteristiche (abilità, intelligenza, talento) che rendono meno costoso studiare e sono anche premiate di per sé sul mercato. In questo lavoro ci limitiamo a presentare associazioni, non relazioni causali, anche se c'è consenso sull'effetto causale positivo dell'istruzione sul reddito.

Grafico 8.8 - Laurearsi conviene...

(Rapporto tra il reddito medio dei laureati e quello dei diplomati di scuola secondaria superiore; reddito dei diplomati=100; 2011)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE (2013a).

Italia sia per i giovani, soprattutto se maschi, meno remunerativo rispetto ai coetanei stranieri. D'altra parte il rallentamento che l'economia italiana ha subito negli ultimi due decenni non ha interessato in egual misura tutte le fasce di età, ma ha colpito in particolare i più giovani (Rosolia e Torrini, 2007).

Sempre a proposito del rendimento dell'istruzione, se vogliamo sapere come esso si è modificato nel tempo in Italia possiamo considerare la sola dimensione quantitativa della differenza tra titoli di studio. Sulla base dell'archivio storico dell'indagine Banca d'Italia, negli ultimi trent'anni la differenza nel reddito da lavoro medio tra laureati e diplomati è cresciuta sia per gli uomini che per le donne, anche se per queste ultime l'aumento del differenziale è stato decisamente superiore. Inoltre, tra gli uomini il vantaggio dei laureati è cresciuto solo per le età più avanzate, mentre tra i giovani non è sostanzialmente cambiato rispetto agli anni Ottanta (Tabella 8.4).

Quando si valuta se valga la pena studiare, bisogna considerare non solo le differenze nei redditi da lavoro, ma anche la diversa probabilità di trovare un'occupazione. È noto che i giovani sono, anche all'estero, tra i gruppi sociali più colpiti dalla recente crisi. In Italia i laureati ne hanno comunque risentito meno degli altri. Il numero totale di occupati nella fascia

15-29 anni è diminuito tra il 2008 e il 2012 di 727mila unità (ISTAT, 2013d), cioè del 19%. Il numero di giovani occupati con laurea è diminuito del 9%, mentre quello dei diplomati del 16% e di chi arriva alla licenza media del 29%. L'effetto della laurea sembra essere stato più forte per le donne. Durante la crisi degli ultimi anni il possesso della laurea si sta rivelando molto importante per conservare il posto di lavoro, mentre nel periodo precedente i tassi di occupazione dei diplomati e dei laureati, anche giovani, non erano sostanzialmente diversi. Se nei prossimi anni si confermerà che quest'ultima è superiore per i laureati, la propensione alla prosecuzione degli studi dovrebbe esserne positivamente influenzata.

Tabella 8.4 - ... anche nel nuovo millennio
(Rapporto tra reddito da lavoro medio dei laureati e dei diplomati)

	Uomini			Donne		
	25-45 anni	46-64 anni	Totale	25-45 anni	46-64 anni	Totale
Anni Ottanta	1,30	1,33	1,35	1,13	1,16	1,15
Anni Novanta	1,33	1,46	1,41	1,17	1,20	1,18
Anni Duemila	1,34	1,55	1,44	1,22	1,40	1,27

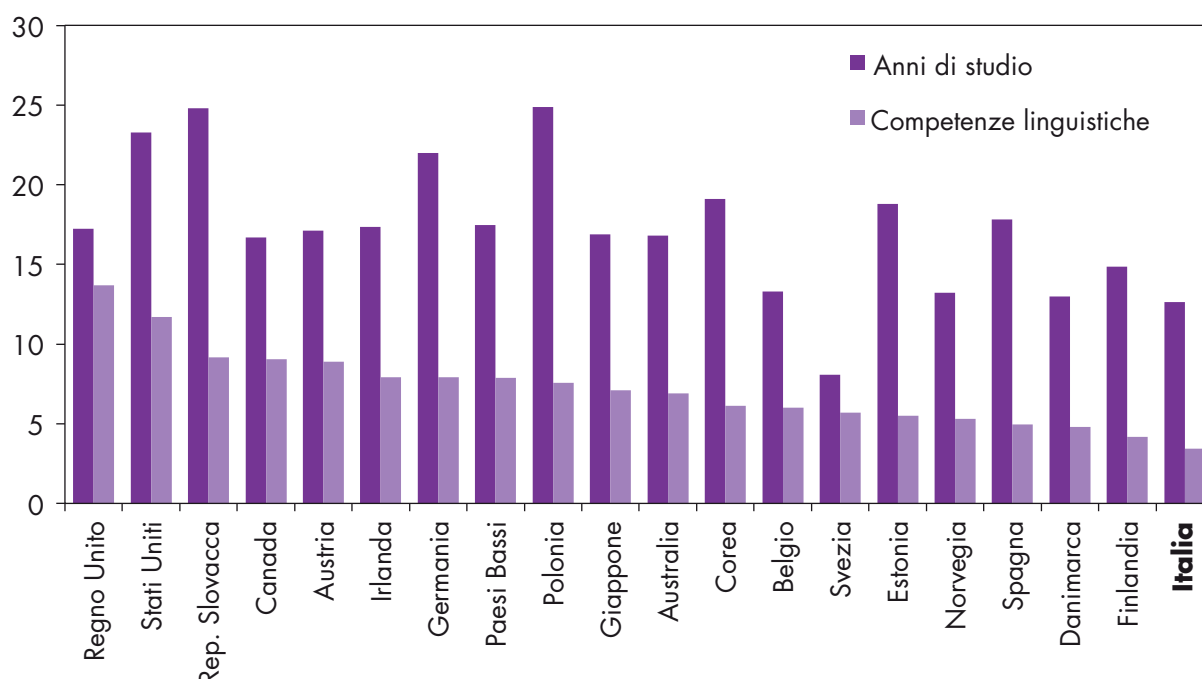
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Il rendimento del capitale umano: le capacità di lettura e scrittura e matematiche

Solitamente il rendimento dell'istruzione viene stimato calcolando di quanto aumenta il reddito da lavoro se il numero di anni di istruzione cresce di una unità, un criterio che fa riferimento solo a un aspetto quantitativo, e che implicitamente assume che ogni anno di istruzione formale in più abbia lo stesso contenuto qualitativo, indipendentemente da quanto si sia davvero appreso, dal tipo di scuola frequentata e dal paese nel quale si è studiato. Ciò che conta non è però quanti anni si sono trascorsi a scuola, ma cosa si è davvero imparato. La semplificazione capitale umano = numero anni di istruzione è spesso necessaria perché nelle indagini sui redditi le informazioni disponibili sull'istruzione si limitano al titolo di studio o, al più, al tipo di laurea conseguita o di scuola superiore frequentata. La recente indagine PIAAC permette di considerare sia l'effetto della quantità di istruzione formale conseguita, misurata dagli anni di studio, sia quello delle capacità effettive, che in questa indagine sono misurate attraverso un questionario attento alle due dimensioni delle *skill* linguistiche e matematiche. Come si è già visto, c'è correlazione positiva tra istruzione formale e capacità, due aspetti che però possono essere premiati in modo diverso dai vari sistemi produttivi nazionali. Guardiamo quindi di quanto varia il reddito da lavoro se cresce di una deviazione standard (misura della dispersione attesa della variabile) il numero degli anni di studio oppure se aumenta, sempre di una deviazione standard, il punteggio che rappresenta le capacità di lettura (Grafico 8.9)⁸.

⁸ I numeri nel grafico 8.9 sono i coefficienti della regressione OLS del logaritmo del salario orario sugli anni di istruzione e sulla *skill* linguistica, controllando anche per età, genere, durata dell'impiego e status di immigrato (OCSE, 2013e).

Grafico 8.9 - Contano le competenze e non solo gli anni di istruzione
(Tasso di rendimento dell'istruzione formale e delle competenze linguistiche per i lavoratori dipendenti, 2011-12)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE (2013e).

L'Italia si distingue per un tasso di rendimento degli anni di istruzione piuttosto contenuto, come atteso, ma soprattutto per il più basso rendimento delle *skill* di lettura tra tutti i paesi partecipanti (risultato analogo vale per quelle matematiche). Sembra quindi che il mercato del lavoro italiano premi, e comunque non molto rispetto ad altri paesi, le abilità formali più che quelle effettive. L'analisi può essere approfondita superando l'ipotesi, implicita nella figura, che anni di studio e *skill* abbiano effetti indipendenti sul salario, e lasciando variare tra livelli di istruzione il rendimento delle *skill*. In tal caso, in OCSE (2013e) si mostra che per l'Italia il rendimento delle *skill* linguistiche, aggiuntivo a quello del titolo di studio, è molto basso tra i laureati. In altri paesi, invece, al crescere del titolo di studio aumenta anche il rendimento delle *skill*, amplificando quindi il differenziale di reddito tra i laureati e gli altri. È possibile che l'incremento delle disuguaglianze reddituali negli ultimi decenni in diversi paesi ricchi, in particolare quelli anglosassoni, possa essere in parte spiegato da un maggiore rendimento delle competenze che, se cresce soprattutto per chi ha molti anni di istruzione, può provocare due effetti: amplia il gap tra i laureati e gli altri, e accresce le disuguaglianze anche tra i laureati.

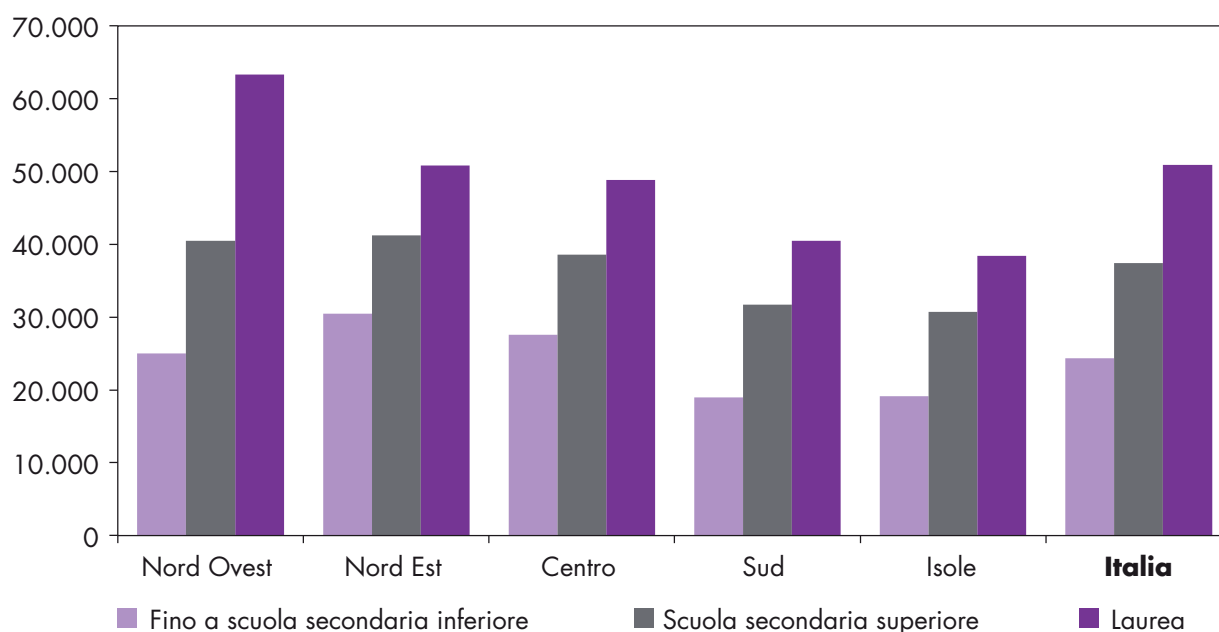
In Italia invece l'effetto sembra opposto: se il tasso di rendimento delle *skill* è superiore per i diplomati, allora esso riduce le disuguaglianze che emergerebbero dalla distribuzione dei titoli di studio formali. La presenza di un'ampia fascia di popolazione con *skill* molto basse produce comunque nel nostro paese una distribuzione delle competenze nel complesso

piuttosto diseguale: nel test PIAAC il rapporto tra il punteggio medio del 10% migliore e quello del 10% peggiore è 1,69, contro una media totale di 1,63. Tra tutti i paesi che hanno partecipato all'indagine si osserva una correlazione positiva tra diseguaglianza nelle *skill* e diseguaglianza nei redditi disponibili familiari. Se nella società c'è molta diseguaglianza nelle competenze, solo una parte della popolazione sarà in grado di cogliere le occasioni che provengono dal progresso tecnologico, con un conseguente ampliamento dei differenziali di reddito e una scarsa crescita complessiva.

Capitale umano, diseguaglianza e povertà nelle regioni italiane

Passando dai redditi individuali a quelli familiari si può vedere come varia il reddito medio della famiglia rispetto all'istruzione della persona di riferimento, nelle diverse aree del Paese (Grafico 8.10). In tutte c'è un forte incremento del reddito all'aumentare del titolo di studio, anche se è presente una chiara distanza tra il Centro Nord e il Sud del Paese: una famiglia con capofamiglia laureato al Sud ha un reddito simile a quello delle famiglie dei diplomati delle regioni settentrionali. Va in ogni caso tenuto presente che il confronto tra i redditi medi non è sufficiente per verificare quanto sia diverso il tenore di vita tra aree geografiche, perché ad esempio nelle regioni settentrionali i prezzi sono più alti, ma d'altra parte in esse è anche maggiore la qualità e quantità dei servizi pubblici disponibili, mentre è inferiore la numerosità media dei nuclei familiari.

Grafico 8.10 - La bassa istruzione diminuisce i redditi familiari...
(Reddito medio familiare per area e istruzione del capofamiglia, 2012)



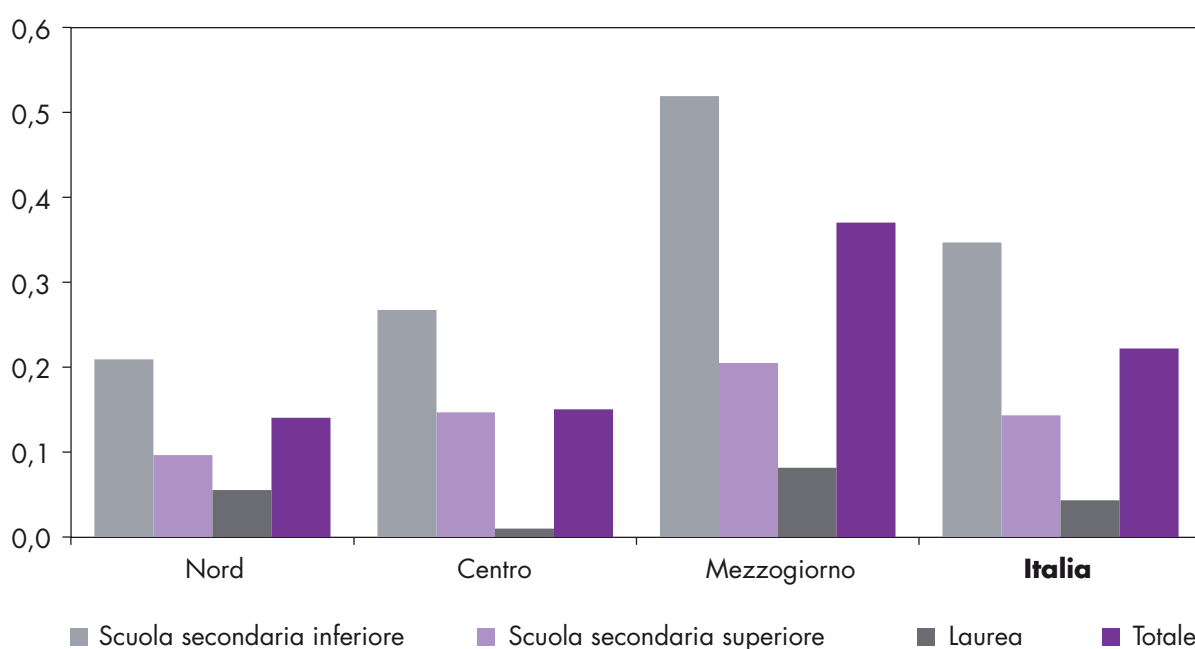
Reddito totale familiare non diviso per scala di equivalenza o numero componenti; comprende gli affitti imputati sugli immobili.

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Anche il rischio di povertà è strettamente correlato all'istruzione della famiglia. Definendo come povero chi vive in una famiglia con reddito inferiore al 50% del valore mediano, si può analizzare la quota di minori in povertà per area e istruzione del capofamiglia (Grafico 8.11)⁹. In media, nell'intera Italia il 22% dei minori è sotto la soglia di povertà così definita, una quota molto alta nel confronto europeo. Tra i figli dei laureati, però, solo il 4% è in povertà, percentuale che cresce al 14% tra i figli dei diplomati e al 35% per chi vive in famiglie con capofamiglia che non va oltre la licenza di scuola media inferiore. Mentre nelle regioni settentrionali il 14% dei minori è in povertà, la quota sale al 37% nel Sud. Si noti in particolare che anche nel Sud il rischio di povertà crolla nel passaggio dal diploma alla laurea.

Grafico 8.11 - ... e crea povertà nel Mezzogiorno

(Quota di minori in povertà per istruzione della persona di riferimento, 2012)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Tra le regioni italiane, a bassi redditi medi e alta povertà si accompagnano scarse performance nei test PISA e PIAAC (Tabella 8.5). Nel Meridione c'è meno capitale umano, inteso sia in termini quantitativi (il numero medio di anni di istruzione della popolazione adulta) sia qualitativi. A bassi livelli di capitale umano si accompagna una maggiore diffusione della povertà economica: vi è una netta correlazione negativa tra diffusione della povertà tra i minori e risultato medio nel test PISA di matematica (Grafico 8.12).

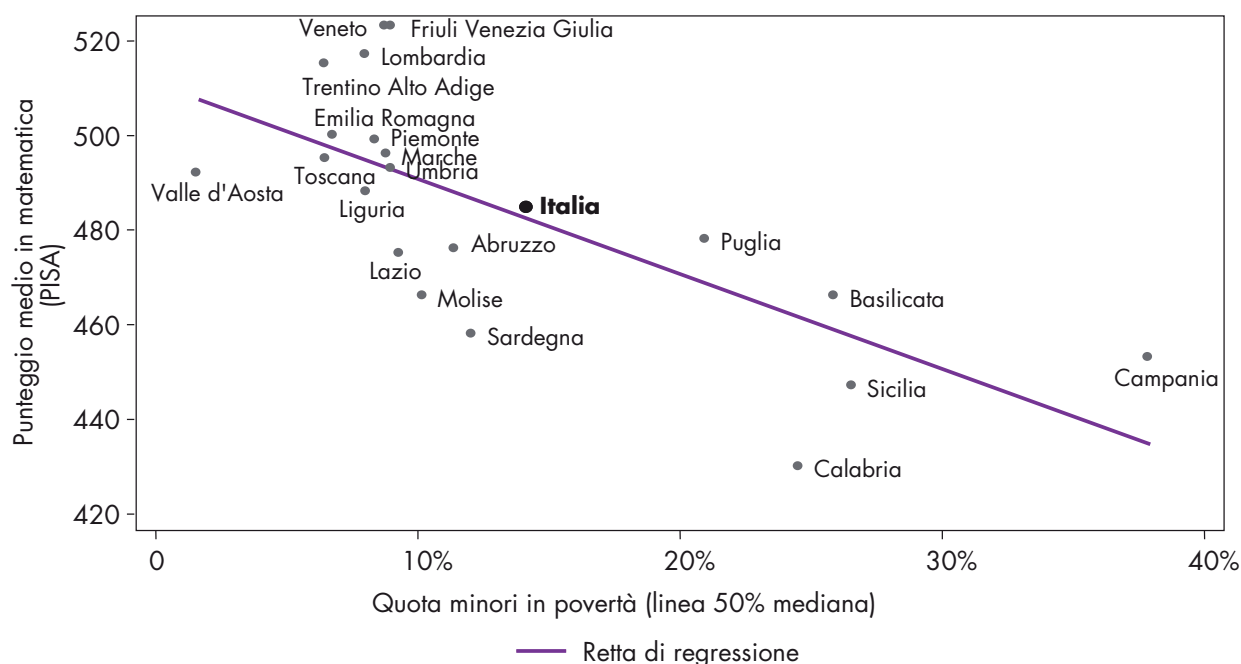
⁹. Si mostrano i dati sulla povertà minorile e non complessiva (molto simili) perché si vuole sottolineare il ruolo della scarsa istruzione dei genitori come possibile causa di povertà, via reddito familiare, per chi deve ancora accumulare capitale umano.

Tabella 8.5 - Più competenze, meno povertà...
(Indicatori di quantità e qualità del capitale umano e disuguaglianza e povertà di reddito per area geografica)

	PISA 2012 matematica	PIAAC 2011-12 literacy	Diffusione povertà tra i minori	Diffusione povertà sull'intera popolazione	Numero medio anni di istruzione popolazione 25-64 anni
Nord Ovest	509	248	13%	8%	11,0
Nord Est	514	261	16%	7%	11,1
Centro	485	261	15%	8%	11,7
Sud	460	241	39%	27%	10,0
Isole	449	241	33%	23%	10,2
Italia	485	251	22%	14%	10,8

Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PISA, OCSE-PIAAC e Banca d'Italia.

Grafico 8.12 - ...anche a livello regionale
(Risultati medi in matematica e rischio povertà, 2012)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PISA e Banca d'Italia.

La relazione tra povertà e scarsi risultati nei test sulle competenze non vale solo nel confronto tra dati medi regionali, ma anche all'interno delle singole regioni. Ancora sulla base dell'ultima indagine PISA, ad esempio, per gli studenti dell'Emilia Romagna, che appartengono al quartile più povero in termini di condizione socio-economica, il punteggio medio

del test di matematica è 451, per quelli del secondo quartile è 488, per il terzo 525 e per il quarto 540 (i quartili sono costruiti su tutto il Paese). Un distacco molto ampio separa quindi i ragazzi di diversa estrazione sociale anche nelle regioni più ricche.

8.4 CAPITALE UMANO E POLITICHE REDISTRIBUTIVE

Riassumiamo brevemente le principali evidenze emerse nelle due sezioni precedenti, e proponiamo alcune ipotesi di possibili interventi di *policy* coerenti con la prospettiva di una riduzione delle diseguaglianze nelle opportunità educative.

Per il complesso dei paesi ricchi:

- ovunque si assiste a una crescita nella scolarità della popolazione, a tutti i livelli di reddito;
- c'è una significativa correlazione tra i titoli di studio di genitori e figli;
- al crescere dell'istruzione e del reddito dei genitori migliorano anche le *skill* dei figli;
- le capacità di *numeracy* e *literacy* sono significativamente correlate con il numero di anni di istruzione;
- non c'è *trade-off* negativo tra media ed eguaglianza nella distribuzione delle *skill*: le nazioni con alte competenze medie hanno anche maggiore eguaglianza nella loro distribuzione;
- la distribuzione delle competenze è diversa da quella dei titoli formali, ma tra le due c'è una elevata correlazione;
- il tasso di rendimento dell'istruzione è sempre positivo e cresce con l'età;
- le capacità di *numeracy* e *literacy* esercitano un effetto autonomo sul reddito da lavoro.

Per l'Italia:

- l'istruzione media della popolazione è in crescita, ma ancora inferiore agli altri paesi ricchi: pochi laureati, anche tra i più giovani;
- anche la mobilità intergenerazionale nei titoli di studio è in aumento, ma è ancora inferiore alla media europea, soprattutto per chi proviene da famiglie con poca istruzione;
- le capacità effettive in matematica e lettura, sia tra i giovani che tra gli adulti italiani, sono insoddisfacenti; basse *skill* tendono a trasmettersi tra generazioni;
- le *skill* degli italiani sono inferiori alle rispettive medie internazionali per tutte le fasce sociali, soprattutto per chi proviene da famiglie di elevata condizione economico-sociale;
- il tasso di rendimento degli anni di studio è in Italia inferiore agli altri paesi, in particolare per i più giovani, ma è comunque positivo; dato che il tasso di occupazione cresce con l'istruzione, studiare conviene anche in Italia, anche se meno che altrove;

- anche il rendimento delle *skill* è in Italia relativamente basso;
- vi sono forti diseguaglianze tra Centro Nord e Sud nelle medie di istruzione e *skill*, sia tra i giovani che tra gli adulti;
- la crisi ha colpito soprattutto i giovani poco istruiti;
- il rischio di povertà è molto correlato con il titolo di studio;
- per le famiglie più povere, il basso reddito può essere un ostacolo al percorso scolastico dei figli.

Alcune caratteristiche sono invece specifiche al nostro paese:

- L'Italia soffre, rispetto agli altri paesi avanzati, di un grave ritardo sia nei livelli che nella qualità dell'istruzione, in tutte le classi di età. Abbiamo visto che non è scontato che i posti di lavoro più a rischio siano necessariamente quelli a minore contenuto di competenze, ma quelli che più facilmente potranno essere o trasferiti nei paesi a più basso reddito o sostituiti dalle macchine. È essenziale quindi che il sistema formativo fornisca a tutti i giovani le capacità di adattarsi a un sistema produttivo che cambia molto rapidamente e in modo difficilmente prevedibile. Riprendendo un'osservazione di Leigh (2013), chi nasce nel 2014 sarà ancora occupato nel 2074, e oggi non sappiamo molto di come sarà fatto il mercato del lavoro tra 60 anni, così come nel 1954 sarebbe stato piuttosto difficile indovinare le esigenze del mercato del lavoro attuale.
- Quantità e qualità del capitale umano non sono indipendenti: le *skill* si sviluppano soprattutto tra chi ha studiato a lungo, sia da giovane che da adulto. È prioritario quindi cercare di favorire una maggiore partecipazione al sistema formativo, in particolare attraverso la riduzione dei tassi di abbandono precoce e l'incremento della quota di laureati, oggi decisamente inferiore a quella dei paesi vicini.
- Si è osservato che una delle ragioni del basso numero di laureati attuali sta nella scarsa mobilità ascendente dei giovani che provengono da famiglie con bassa istruzione. È dunque importante mettere gli adulti con istruzione medio-bassa nelle condizioni di prolungare l'istruzione dei propri figli. Per questo servono due condizioni: la volontà dei genitori di far studiare di più i figli e la possibilità di sostenere il costo dei maggiori anni di studio. L'interesse per l'istruzione superiore non dipende solo dal reddito dei genitori, ma soprattutto da fattori culturali che difficilmente possono essere modificati in breve tempo.
- Un maggiore inserimento degli adulti in processi di formazione continua è molto utile, oltre che per migliorare le loro competenze, anche per renderli più consapevoli dell'importanza dello studio per il successo professionale dei propri figli. La quota di adulti impegnati in percorsi di formazione è in Italia la più bassa tra tutti i paesi che hanno partecipato all'indagine PIAAC e la loro qualità media è discutibile.
- Per incrementare la domanda di istruzione da parte delle famiglie, occorre anche aumentare il grado di apertura dei mercati, per rendere più attrattivo il rendimento derivante dall'investimento in capitale umano di qualità: se i giovani hanno ben chiaro che

nel mercato del lavoro le capacità sono premiate, potrebbero essere spinti a studiare di più e meglio. Allo stesso modo vanno aperti i mercati delle professioni, a cui si può accedere solo con titoli di studio elevati, indebolendo i meccanismi che spesso favoriscono la trasmissione del posto di lavoro tra genitori e figli. Rendendo le professioni più contendibili, si incentiverebbe l'investimento in istruzione superiore.

- L'indagine PIAAC dice che in Italia le competenze degli adulti sono basse e che il mondo del lavoro ne richiede ancora poche. Ciò nonostante, studiare conviene anche in Italia perché, anche se meno che in altri paesi, migliora comunque sia le prospettive occupazionali sia il reddito atteso. Tutti i passi verso la modernizzazione del sistema produttivo e distributivo favoriranno la crescita della domanda di lavoro qualificato da parte delle imprese, che si tradurrà in domanda di maggiore istruzione da parte delle famiglie.
- Si è detto che le competenze effettive dei laureati italiani sono basse rispetto ai laureati stranieri. Ridiscutere il valore legale del titolo di studio potrebbe aiutare a ridurre l'enfasi sugli aspetti formali dell'istruzione e a concentrare l'attenzione su ciò che si apprende davvero.
- Per far studiare i propri figli non basta la volontà, è necessario anche poterselo permettere. In Italia le politiche sociali sono sbilanciate a favore della spesa previdenziale e il rischio di povertà per le famiglie rimane alto anche dopo aver aggiunto al reddito i trasferimenti pubblici. Politiche più generose nei confronti delle famiglie con figli certo non garantiscono una crescita della domanda di istruzione, ma ne sono un presupposto.
- Il contrasto alla povertà va visto non solo come una scelta di equità, ma anche come uno strumento per ottenere una maggiore eguaglianza delle opportunità e quindi, attraverso la valorizzazione di tutti i talenti, una più rapida crescita economica nel futuro. Vincoli di liquidità all'investimento in capitale umano potrebbero essere superati da interventi redistributivi a favore delle famiglie a basso reddito con figli che non possono investire in maniera ottimale nella formazione dei ragazzi. Vi sono diverse evidenze empiriche del fatto che trasferimenti monetari alle famiglie povere possono produrre anche una crescita del capitale umano dei ragazzi, e viceversa che quando il reddito familiare diminuisce, a causa ad esempio della perdita del lavoro di uno dei genitori, anche l'istruzione dei figli ne risente (Dahl e Lochner, 2012; Gregg *et al.*, 2012). Effetti ancora più diretti potrebbero provenire da trasferimenti monetari condizionati al mantenimento di precisi impegni riguardanti il percorso educativo dei ragazzi. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sta sperimentando un sussidio contro la povertà assoluta che la famiglia può ricevere solo se rispetta una serie di condizioni sottoscritte al momento del primo trasferimento, tra le quali anche il soddisfacimento dell'obbligo scolastico dei figli. Uno strumento di questo tipo sarebbe molto utile proprio in Italia, dove il tasso di abbandono scolastico è ancora molto alto.
- Nella stessa logica del superamento dei vincoli di liquidità, una maggiore offerta di borse di studio per studenti meritevoli, finanziate con un ragionevole incremento delle tasse universitarie per le famiglie benestanti, potrebbe favorire l'eguaglianza delle opportunità e una maggiore crescita economica successiva.

- La redistribuzione si fa non solo con il denaro, ma anche con i servizi e le infrastrutture. Per le famiglie con figli piccoli è fondamentale l'offerta di servizi educativi di qualità fin dai primi anni di vita, soprattutto per i bambini che provengono da contesti poveri di reddito e di istruzione. Gli studi disponibili, anche se relativi ad altri contesti, mostrano che questi interventi possono avere effetti significativi sulla vita delle persone anche dopo decenni e che si tratta di investimenti che migliorano i conti pubblici, perché aumentano i redditi futuri e quindi il gettito fiscale e riducono la spesa pubblica per sanità e interventi contro la criminalità (Heckman *et al.*, 2010).
- Altri contributi di questo volume approfondiscono le possibili riforme del sistema formativo per migliorare la qualità delle competenze ricevute, e con esse l'interesse delle famiglie verso una più prolungata formazione. Anche politiche volte a favorire una maggiore eguaglianza delle opportunità educative nei luoghi di studio (un'attenzione particolare alle esigenze degli studenti più fragili, tempo prolungato, corsi di recupero, borse di studio, maggiori finanziamenti agli istituti tecnici a cui si rivolge una platea con origini sociali più modeste rispetto ai licei, ecc.) hanno un effetto positivo soprattutto sui ragazzi provenienti da famiglie con difficili condizioni economiche e sociali, producendo sia una maggiore mobilità intergenerazionale dei redditi che una minore disuguaglianza nei redditi futuri.

9. LA STRANA COPPIA: ISTITUZIONI E CAPITALE SOCIALE IN ITALIA

Tommaso Nannicini

Capitale sociale, capitale umano e qualità delle istituzioni sono tre leve che l'Italia deve azionare per far ripartire la crescita economica. Questo capitolo si concentra sulle interazioni tra la prima leva e le altre due. Il capitale sociale coincide con quelle forme di fiducia negli altri e di reciprocità che facilitano la cooperazione spontanea e aumentano l'efficienza sia dell'intervento pubblico sia dei mercati.

Quattro forme specifiche di istituzioni sono analizzate: 1) il controllo degli elettori sugli eletti; 2) i costi della politica; 3) gli effetti dei trasferimenti agli enti locali e degli aiuti per lo sviluppo delle aree depresse; 4) la qualità delle istituzioni scolastiche.

Numerosi studi empirici mostrano che il capitale sociale, le cui dotazioni sono molto diverse all'interno delle province italiane, influenza questi aspetti istituzionali. Laddove il capitale sociale è più basso, gli elettori tendono a sanzionare meno con il loro voto i politici colpiti da provvedimenti giudiziari durante il loro mandato. Allo stesso tempo, i costi della politica aumentano e i trasferimenti dall'alto hanno effetti perversi su occupazione e sviluppo. Inoltre, laddove il capitale sociale è più basso, le istituzioni scolastiche contribuiscono in misura minore al miglioramento delle capacità cognitive degli studenti, mentre il peso delle condizioni socio economiche della famiglia di provenienza risulta preponderante. Infine, in queste stesse aree, i genitori esercitano una pressione minore per aumentare la qualità delle scuole che non riescono a incidere sulle competenze cognitive dei loro figli.

Il fatto che alcune delle sfide che l'Italia deve affrontare siano radicate nella sua cultura ha almeno due implicazioni normative. In primo luogo, le riforme che riguardano la politica e la scuola devono essere disegnate tenendo conto dei principi e delle convinzioni prevalenti nei territori in cui queste istituzioni operano. In secondo luogo, l'eredità culturale non è un vincolo immodificabile, ma al contrario le politiche pubbliche possono favorire l'accumulazione di capitale sociale nel tempo.

Tommaso Nannicini, Università Bocconi di Milano.

9.1 INTRODUZIONE: IL RUOLO DEL CAPITALE SOCIALE

Le analisi sulle vie d'uscita dal "dolce declino" in cui è affondata l'Italia nel corso degli ultimi due decenni fanno spesso appello a due leve che occorrerebbe attivare: la qualità delle istituzioni e gli investimenti in capitale umano (Nannicini, 2011). Non c'è dubbio che, per paesi sviluppati come il nostro, la crescita economica ruoterà sempre più intorno alla capacità di rendere più efficienti e trasparenti le amministrazioni pubbliche, nonché sul fatto che una fascia sempre più larga della popolazione acquisisca e aggiorni di continuo conoscenze all'avanguardia, capaci di favorire l'innovazione in tutti i settori.

Esiste una terza leva, tuttavia, che è profondamente legata alle prime due: quella del capitale sociale o del senso civico, inteso come quell'insieme di valori che favoriscono la cooperazione tra cittadini, rendendo possibili sacrifici di breve periodo in vista del raggiungimento di un obiettivo ritenuto ottimale per tutti. Il capitale sociale coincide con tutte quelle forme di cooperazione tra singoli che aumentano l'efficienza sia dell'intervento pubblico sia del funzionamento dei mercati. Una società in cui sono radicate forme generalizzate di fiducia e di reciprocità, infatti, è senz'altro più efficiente di una in cui ognuno persegue solo il suo interesse individuale, per lo stesso motivo per cui se tutti accettano la moneta e le banconote come mezzi di pagamento l'economia diventa più efficiente rispetto a un sistema di scambi basato sul baratto.

Capitale umano e capitale sociale sono molto legati tra loro, ma restano concetti distinti. Ed è importante comprendere i meccanismi attraverso i quali interagiscono. In primo luogo, la scuola, oltre a trasmettere conoscenze e competenze cognitive (il capitale umano), insegna a essere lettori intelligenti della propria storia e a mettersi nei panni degli altri per comprenderne emozioni, aspettative e desideri. Ciò favorisce la fiducia reciproca e, quindi, il senso civico e la cooperazione (il capitale sociale). In secondo luogo, i valori e le convinzioni civiche, anche grazie alle relazioni sociali che da esse scaturiscono, contribuiscono a migliorare i risultati scolastici. Uno dei primi studi che ha introdotto il concetto di capitale sociale, per esempio, spiega proprio i suoi effetti sulla diminuzione degli abbandoni scolastici (Coleman, 1988). Infine, il capitale sociale ha un effetto positivo sul capitale umano grazie anche al suo contributo al buon funzionamento delle scuole. È su quest'ultimo aspetto che si concentrerà questo capitolo, e più in generale sull'importanza del capitale sociale per il buon funzionamento delle istituzioni *tout court*, a partire da quelle che regolano la politica.

Se il tessuto connettivo tra cittadini e istituzioni è forte, innervato da una rete diffusa di associazionismo e partecipazione, la qualità della democrazia migliora. L'Italia è vista spesso come un paese in cui la partecipazione disinteressata alla vita sociale è bassa. Certo, è difficile coltivare senso civico e slancio collettivo se, intorno a te, inefficienze e ruberie sono all'ordine del giorno. È un po' un gatto che si morde la coda. Come uscirne?

Gli effetti che le istituzioni politiche da una parte e il capitale sociale dall'altra hanno sulle scelte pubbliche e sullo sviluppo economico sono da anni al centro di importanti filoni di

ricerca. Un primo filone sostiene che le istituzioni (forma di stato e di governo, diritti di proprietà, sistema giuridico, strutture burocratiche) siano decisive nello spiegare le differenze nei tassi di sviluppo fra paesi (Acemoglu *et al.*, 2001; Acemoglu e Robinson, 2012). Un secondo filone ritiene che il capitale sociale – misurato in vari modi: dalle donazioni di sangue all’associazionismo sportivo, dalle indagini sulla fiducia negli altri alla partecipazione elettorale – sia una delle determinanti fondamentali della crescita economica (Knack e Keefer, 1997; Guiso *et al.*, 2008; Tabellini, 2010; Algan e Cahuc, 2010)¹.

A un lettore distratto, potrebbe sembrare che per alcuni studiosi tutto dipenda dalle istituzioni e per altri, invece, tutto dalla cultura e dalle attitudini delle persone. In verità, molte analisi sottolineano l’interdipendenza tra le due dimensioni. Per dirla con il gergo degli economisti, sia le istituzioni sia il capitale sociale sono “endogeni”. Le istituzioni, infatti, non possono essere considerate come variabili indipendenti rispetto al livello di sviluppo e alle norme sociali di un paese. Il capitale sociale, anche se è considerato difficile da modificare in tempi rapidi, riflette spesso i cambiamenti economici e politici. Per esempio, l’allargamento della democrazia, in alcune circostanze, incrementa la fiducia negli altri e il senso civico (Ljunge, 2014). Sul piano scientifico, lo sforzo di isolare rapporti di causa-effetto, attraverso l’uso di tecniche statistiche che tengano conto di questa interdipendenza, ha avuto più successo nel filone di ricerca che si concentra sulle istituzioni che non in quello che analizza il capitale sociale². Una domanda chiave ancora da sciogliere, inoltre, è se la qualità delle istituzioni e il capitale sociale debbano essere visti come “sostituti” o “complementi” rispetto al raggiungimento di obiettivi ritenuti vantaggiosi per la collettività, come la fornitura di beni pubblici, l’efficienza della macchina statale e lo sviluppo dell’economia.

Prima di tornare su questi temi, però, è opportuno fare un passo indietro e chiarire meglio che cosa s’intenda per capitale sociale o senso civico. In verità, questi termini sono alquanto sfuggenti, sia sul piano teorico sia su quello empirico. Per dirla con Guiso *et al.* (2010), il capitale sociale (o civico) può essere definito come: “Quell’insieme persistente e diffuso di convincimenti e valori che aiutano un gruppo a superare i problemi di coordinamento in vista del perseguimento di attività che producono un beneficio sociale”. Si tratta di una definizione in linea con quella di Putnam *et al.* (1993), per i quali: “Il capitale sociale facilita la cooperazione spontanea”. Banfield (1958) offre una definizione in negativo ma sostanzialmente simile: il capitale sociale è minore laddove prevalgono atteggiamenti ispirati al “familismo amorale”, per cui l’interesse della comunità passa sempre in secondo piano rispetto all’interesse di breve periodo della propria famiglia nucleare³. Indipendentemente dalla definizione scelta, il capitale sociale è solitamente associato ad alti tassi di partecipazione ad associazioni no-profit, ricreative o sportive, a comportamenti disinteressati come le dona-

¹ Esistono numerosi canali attraverso i quali il capitale sociale potrebbe facilitare la crescita economica: lo sviluppo finanziario (Guiso *et al.*, 2004), l’efficienza del settore pubblico (Putnam *et al.*, 1993; La Porta *et al.*, 1997; Tabellini, 2008; Aghion *et al.*, 2010), l’impegno sul posto di lavoro (Ichino e Maggi, 2000), l’eguaglianza sociale (de Blasio e Nuzzo, 2010) e il controllo degli eletti da parte degli elettori (Nannicini *et al.*, 2013).

² Il capitale sociale, infatti, è quasi sempre influenzato dalle stesse variabili che sono all’origine dello sviluppo economico e quindi è difficile isolare i suoi effetti sulla crescita.

³ Per una discussione sulle definizioni di capitale sociale, si vedano Sabatini (2009) e de Blasio e Sestito (2011).

zioni di sangue, a un'alta partecipazione elettorale, alla tendenza a fidarsi degli altri (misurata da apposite indagini campionarie). Tutti fenomeni positivi dal punto di vista della collettività nel suo complesso⁴.

L'Italia è l'ambiente ideale per studiare gli effetti del senso civico, perché al suo interno presenta notevoli differenze nelle dotazioni di capitale sociale e in altri tratti culturali collegati. Non è un caso che i lavori che hanno fatto da apripista, quelli del politologo Edward Banfield e del sociologo Robert Putnam, abbiano preso spunto proprio dal nostro paese. E lo stesso vale per studi econometrici più recenti, che usano le variazioni all'interno delle province italiane, come nel caso di Guiso *et al.* (2004)⁵.

Banfield ha realizzato uno studio sul campo a Chiaromonte, paese della Basilicata da lui ribattezzato "Montegrano", sostenendo che l'assenza di spirito comunitario favorisce la politica clientelare e scoraggia il controllo su chi detiene il potere. Allo stesso tempo, non si sviluppa quella rete di associazionismo diffuso che in altri contesti innerva il tessuto connettivo tra eletti ed elettori. Difficile capire, però, se nasca prima l'uovo o la gallina: se la presenza di uno stato inefficiente scoraggi la partecipazione alla vita sociale, o viceversa.

Putnam offre un'interpretazione incentrata sul peso della storia. L'idea di fondo è che le diversità tra regioni italiane affondino le proprie radici nel basso medioevo, quando nel Centro Nord l'esperienza dei comuni favorì la partecipazione pubblica e le relazioni orizzontali, mentre l'assolutismo della monarchia normanna al Sud escluse la classe media dallo spazio pubblico. La trasmissione culturale attraverso le generazioni delle attitudini formatesi allora avrebbe poi fatto il resto. Questa ricostruzione lascia aperti molti interrogativi: dal perché altre monarchie assolute non abbiano prodotto gli stessi effetti al perché l'innegabile vitalità civica di molti centri meridionali ancora in età moderna sia poi andata perduta⁶. Insomma, il capitale sociale è senz'altro persistente, ma non immutabile (Felice, 2012). La correlazione positiva tra istituzioni politiche dai tratti non dispotici nel passato e il senso civico nel corso del tempo, tuttavia, è confermata anche guardando alle regioni d'Europa (Tabellini, 2010).

Da un punto di vista di *policy*, le domande che è utile porsi rispetto a questi temi sono tre. Quali sono le interazioni tra senso civico e istituzioni? È possibile disegnare le riforme istituzionali in modo da aumentarne l'efficacia tenendo conto d'interazioni di questo tipo? Il capitale sociale è immutabile nel tempo, oppure opportune riforme possono accompagnarne l'evoluzione? Questo capitolo affronterà queste domande guardando alle interazioni tra capitale sociale e due tipi particolari di istituzioni: quelle elettive (la politica) e quelle educative (la scuola).

⁴ Nonostante il capitale sociale sia tradizionalmente visto in maniera positiva, proprio perché favorisce la cooperazione sociale e la partecipazione politica, la fiducia rispetto ai componenti della propria comunità o di un gruppo di riferimento può creare anche effetti negativi in certi casi. Molti movimenti affetti dalla sindrome del NIMBY (*Not In My Back Yard*), come i movimenti No Tav, possono radicarsi proprio laddove il capitale sociale è più forte, ma gli obiettivi che perseguono non sono necessariamente ottimali per la collettività, se si adotta un'ottica più ampia. Fatte le debite proporzioni, anche movimenti autoritari allo stadio nascente possono avvantaggiarsi di una rete di relazioni di comunità: Satyanath *et al.* (2013) trovano una correlazione positiva tra indicatori di capitale sociale, come la densità di associazioni ricreative, e la nascita del partito nazista nella Germania degli anni Trenta.

⁵ Cartocci (2007) offre una radiografia delle misure usate per misurare il capitale sociale nelle province italiane.

⁶ Su questi aspetti, si veda l'interessante discussione critica di Felice (2013).

9.2 IL RAPPORTO TRA ELETTI ED ELETTORI

Come già ipotizzato da Banfield (1958): “In una società caratterizzata da familismo amorale ci saranno pochi controlli sui politici e sui burocrati, perché questo compito spetterà soltanto ad altri politici o burocrati”. Eppure, la qualità della democrazia si nutre non solo di regole formali, ma anche di istituzioni materiali che influenzano il rapporto tra chi detiene posizioni di potere e chi gliele delega in un contesto di democrazia rappresentativa. Solo se i governanti devono rendere costantemente conto delle loro azioni ai governati, le decisioni pubbliche rispondono al volere di questi ultimi (*political accountability*). In caso contrario, la tentazione dei governanti di usare il proprio potere per estrarre rendite di vario tipo è difficile da arginare. Una reale *accountability* si nutre di molti fattori, dalle regole elettorali alla trasparenza delle scelte pubbliche, dalla qualità dei mass media alla pressione di associazioni volontarie.

Tuttavia, se gli elettori sono polverizzati in mille interessi particolaristici, incapaci di coordinarsi tra loro, una politica che risponde troppo a tali interessi finirà per produrre una miriade di benefici clientelari e di beni pubblici locali, a scapito di qualsiasi considerazione d'efficienza e della fornitura di beni pubblici nazionali. Negli Stati Uniti, per descrivere questo fenomeno, si usa l'espressione colorita di *pork barrel*, perché, letteralmente, il deputato deve portare il “maiale” a casa, come dono per gli elettori del proprio collegio uninominale.

Se gli elettori sono frammentati in interessi particolaristici, i politici possono usare una strategia di *divide et impera*, assecondando ora gli uni ora gli altri, in modo da sfuggire al controllo di tutti e aumentare le proprie rendite, dalla spesa pubblica inefficiente alla vera e propria corruzione (Ferejohn, 1986). Al contrario, se gli elettori sono capaci di coordinarsi tra loro e punire elettoralmente quei politici che non adottano scelte in grado di aumentare il benessere sociale, allora la qualità delle politiche pubbliche aumenta. Il capitale sociale gioca un ruolo chiave in questo meccanismo: spingendo gli elettori a coordinarsi tra loro, per punire quei politici che si disinteressano del benessere collettivo e che forniscono solo benefici elettoralistici in base a una logica da voto di scambio. Esistono diverse evidenze empiriche a supporto di questa ipotesi, anche grazie ai dati che riguardano i parlamentari italiani in carica dal 1948 al 2006 (Nannicini *et al.*, 2013). Nelle aree più ricche di capitale sociale, misurato con le donazioni di sangue pro-capite a livello provinciale, gli elettori votano di meno per i parlamentari che si sono comportati peggio nel corso della passata legislatura. Lo stesso meccanismo s'incepisce, però, dove la dotazione di senso civico è minore.

Ma cosa significa per un politico comportarsi peggio? Il comportamento “scorretto” può essere tradotto in modi diversi per due periodi distinti della nostra storia repubblicana. Nel corso della Prima Repubblica (1948-1993), i parlamentari erano eletti con un sistema proporzionale che prevedeva la possibilità di esprimere il voto di preferenza. E gli eletti godevano di immunità parlamentare a norma dell'art. 68 della Costituzione (poi riformato nel 1993), secondo il quale ogni pubblico ministero doveva richiedere un'autorizzazione a procedere al Parlamento prima di sottoporre a procedimento penale un parlamentare. Per questo periodo, quindi, l'indicatore di cattiva condotta coincide con l'aver ricevuto una richiesta di autorizzazione a procedere (RAP), in particolare se riguardante crimini gravi (come cor-

ruzione, frode, peculato, furto, omicidio, o associazione a delinquere). Nella Seconda Repubblica (1994-2006), il sistema elettorale è misto, con un 75% dei parlamentari eletti col maggioritario uninominale a turno unico e un 25% col proporzionale a liste bloccate. Qui, il tasso di assenteismo nelle votazioni in Parlamento è l'indice che cattura lo scarso impegno degli eletti nella loro attività istituzionale.

L'Italia ha alti livelli di eterogeneità sia nei livelli di capitale sociale sia nei comportamenti dei politici (Grafico 9.1). L'incidenza delle RAP, per esempio, è del 20% al Nord, 24% al Centro e 30% al Sud. Gli stessi numeri, per le RAP legate a crimini gravi, sono rispettivamente del 9%, 12% e 15%. Anche tenendo conto delle differenze in molti fattori di sviluppo locale, l'incidenza delle RAP è significativamente inferiore nelle circoscrizioni elettorali con più capitale sociale o senso civico: spostandosi dal livello più basso (registrato nella provincia di Caltanissetta) a quello più alto (Cremona), l'incidenza delle RAP si riduce del 31%. Fatto ancora più significativo è che la punizione dei comportamenti scorretti nelle circoscrizioni con più alto capitale sociale è statisticamente maggiore rispetto alle altre circoscrizioni. Ricevere una RAP riduce le preferenze personali alle successive elezioni del 9% (21% per i reati più seri) nelle circoscrizioni con senso civico al di sopra della mediana, mentre non ha nessun impatto nelle circoscrizioni al di sotto della mediana. Insomma, incorrere in un procedimento giudiziario ha un effetto negativo sui voti raccolti solo per i politici eletti in zone con alto capitale sociale.

Analogamente, dopo il 1994, spostandosi dal livello più basso di capitale sociale a quello più alto, l'assenteismo dei parlamentari si riduce del 58% (Grafico 9.2). Inoltre, un aumento dell'assenteismo pari a una deviazione standard (misura media di quanto è disperso il fenomeno) riduce di quasi un terzo la probabilità di rielezione nei distretti con capitale sociale sopra la mediana, mentre ha un effetto leggermente positivo nelle altre. Tali risultati, tuttavia, non si riscontrano per gli eletti con il sistema proporzionale a liste bloccate, a dimostrazione del fatto che il capitale sociale dispiega i suoi effetti positivi solo laddove le istituzioni politiche consentono agli elettori di esercitare un controllo effettivo sugli eletti (maggioritario uninominale) e non laddove tali istituzioni sono caratterizzate da poca trasparenza e rendicontabilità (liste bloccate decise dalle segreterie dei partiti). Guardando al contenuto delle proposte di legge, si riscontra anche una certa evidenza del fatto che gli eletti con il sistema maggioritario, quando la dotazione di capitale sociale o senso civico è maggiore, si dedicano meno a iniziative rivolte a interessi puramente localistici⁷.

In conclusione, i risultati svelano un effetto positivo del capitale sociale sulla *accountability* dei politici. Ma mostrano anche un secondo fenomeno: la complementarità tra capitale sociale e regole istituzionali. Solo laddove il sistema elettorale consente un controllo effettivo degli elettori sugli eletti, il senso civico ha un effetto positivo sulla qualità della politica.

⁷ Per maggiori dettagli su questi risultati empirici, si rimanda a Nannicini *et al.* (2013).

Grafico 9.1 - Le due Italie del capitale sociale e della legalità
 (Distribuzione per circoscrizione elettorale del capitale sociale
 e delle richieste di autorizzazione a procedere per i parlamentari
 della Prima Repubblica)

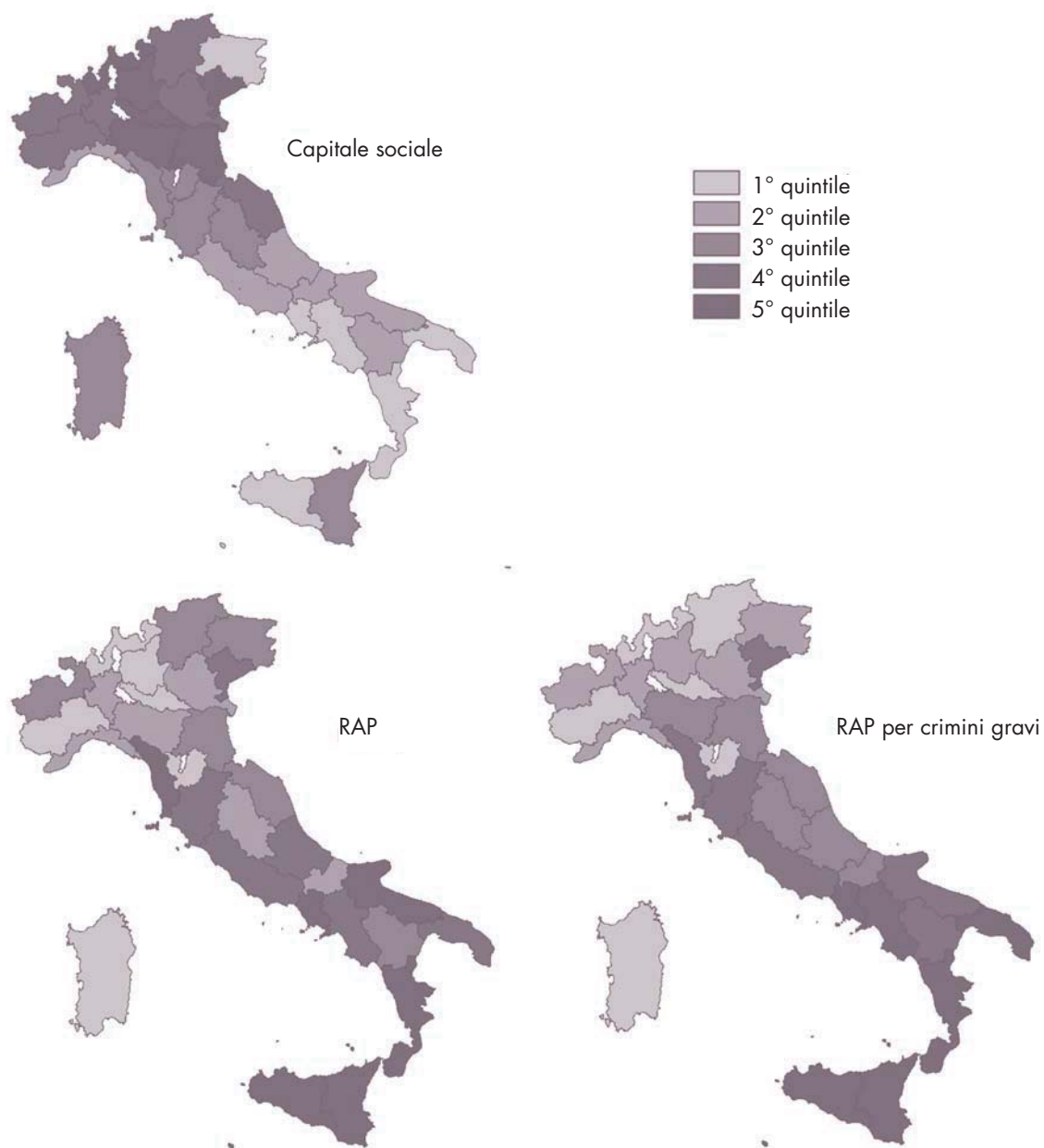
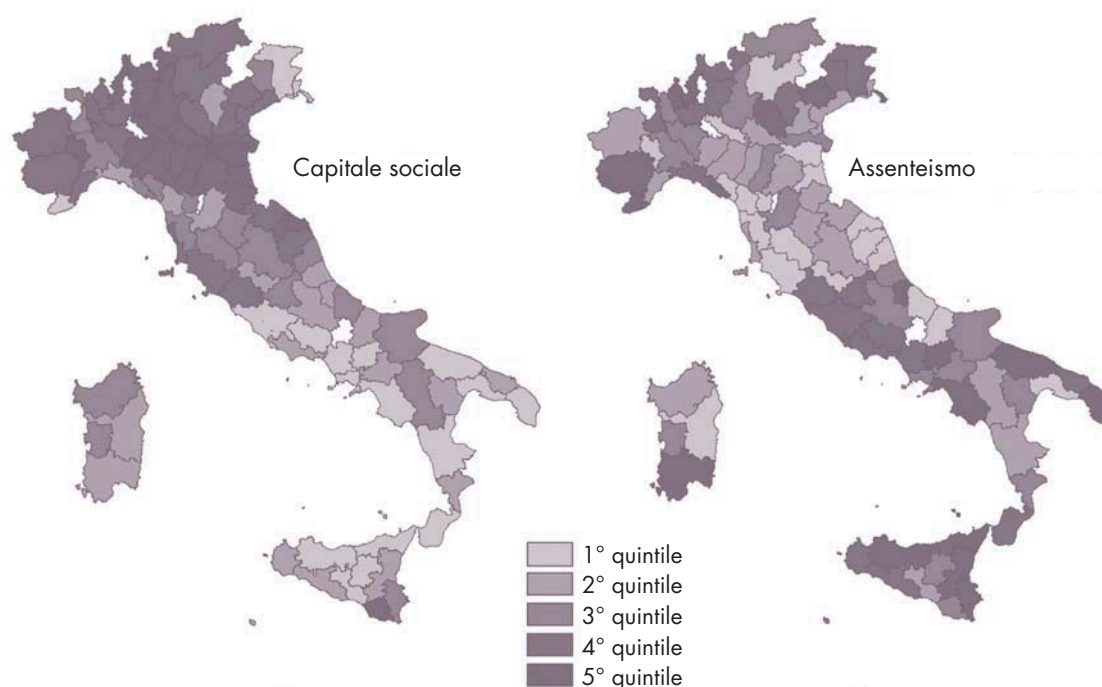


Grafico 9.2 - Più fiducia, meno assenteismo
(Distribuzione per provincia del capitale sociale e del tasso di assenteismo dei parlamentari della Seconda Repubblica)



9.3 I COSTI DELLA POLITICA

Un tema molto sentito dai cittadini rispetto al controllo della politica è quello dei suoi costi. Senza una vera *accountability*, i politici hanno un chiaro incentivo ad aumentare i costi delle cariche elettive (stipendi, spese di segreteria, ecc.) e il loro numero (posti nelle assemblee elettive o nelle giunte esecutive). In Italia, come in altri paesi, i costi della politica a livello locale dipendono dal numero di abitanti del comune. A soglie diverse di abitanti variano gli stipendi di sindaci, assessori e consiglieri, il numero di assessori e consiglieri, la possibilità di istituire presidenti e consigli di quartiere. Anche i benefici pensionistici per gli eletti variano con il numero degli abitanti. Lo stesso vale per la legge elettorale o per le regole di bilancio cui il comune si deve attenere (per esempio, il Patto di stabilità interno). Le soglie a cui variano tali regole sono piuttosto numerose (Tabella 9.1).

Regole del genere creano un incentivo per i politici locali che si trovano in comuni vicini a una soglia a fare in modo che gli abitanti aumentino, così da spostarsi appena sopra la soglia e ottenere più cariche da spartirsi o stipendi più alti. Tuttavia, questa “manipolazione strategica” del numero di abitanti (e di conseguenza dei costi della politica) avviene in maniera diversa nelle aree con alto o con basso capitale sociale⁸. Per esempio la “discontinuità” nella densità di comuni intorno ad alcune soglie significative (1.000, 3.000, 10.000 e 30.000 abitanti) è molto debole nei comuni che si trovano in aree in cui le donazioni di sangue pro-capite sono superiori

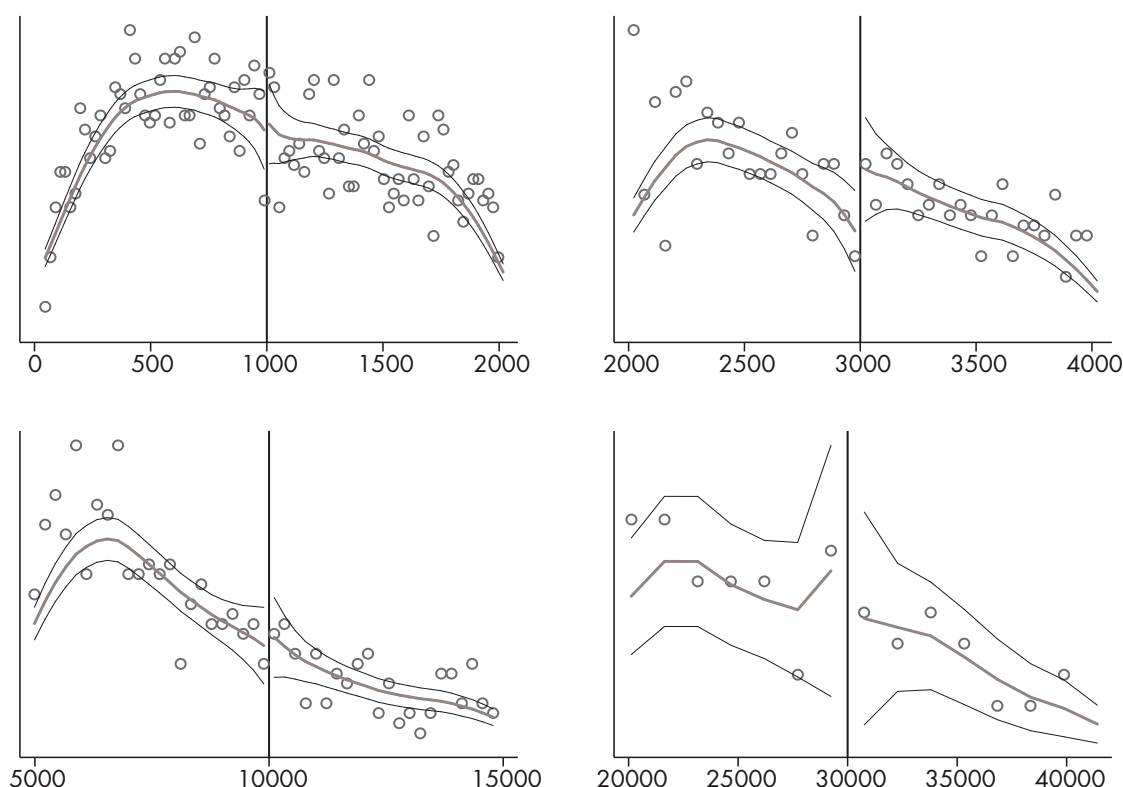
⁸. Per maggiori approfondimenti, anche in chiave metodologica, si veda Eggers *et al.* (2014).

alla mediana (Grafico 9.3)⁹. Solo per la soglia di 3.000 abitanti c'è qualche evidenza di manipolazione, ma il salto nella densità è appena statisticamente significativo.

Tabella 9.1 - Cosa cambia con la popolazione dei comuni

	Soglie di abitanti (in migliaia)									
	1	3	5	10	15	30	50	100	250	500
Numero di consiglieri		X		X		X		X	X	X
Salario del sindaco	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Salario degli assessori	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Gettone dei consiglieri				X		X				
Numero di assessori				X				X	X	X
Legge elettorale					X					
Consigli di quartiere						X		X		
Patto di stabilità interno			X							

Grafico 9.3 - Manipolazione strategica dei costi della politica nei comuni in cui il capitale sociale è al di sopra del livello mediano

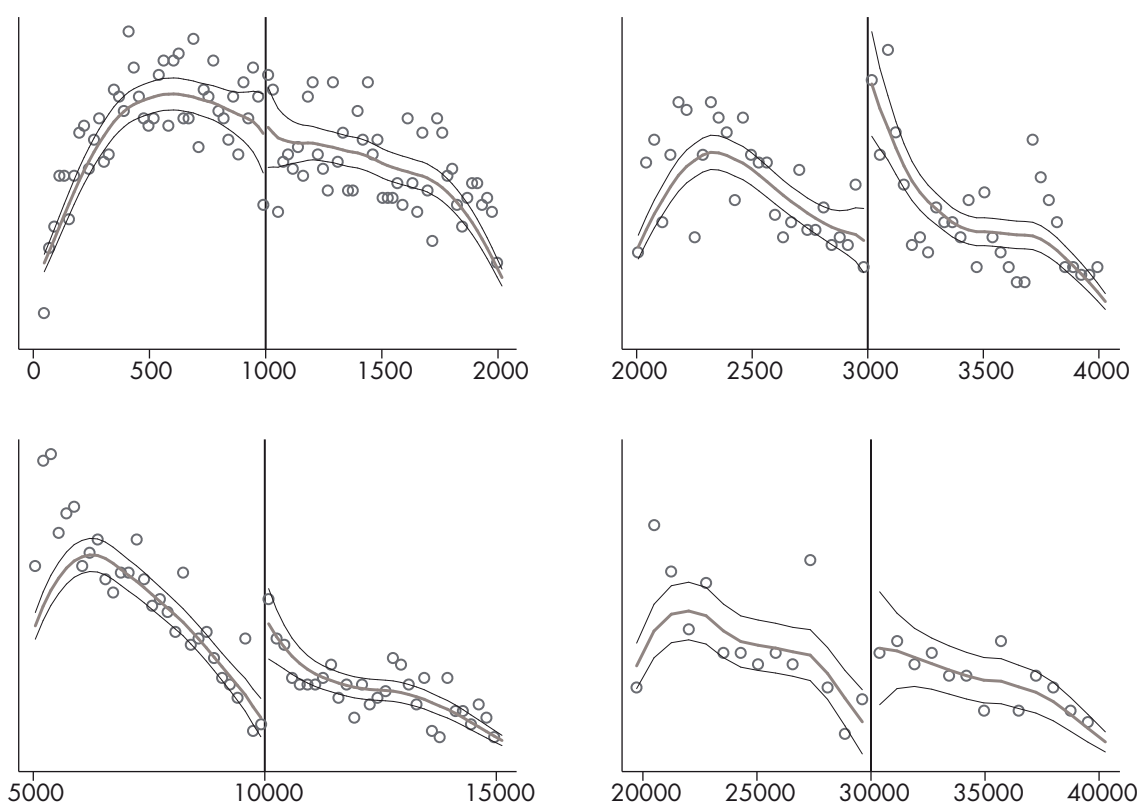


Nell'asse delle ascisse il numero di abitanti dei comuni e in quello delle ordinate il log della densità. Le linee verticali indicano le soglie di abitanti a cui si stima la discontinuità.

⁹ I test sulla discontinuità usano la metodologia proposta da McCrary (2008).

La manipolazione strategica è invece molto più marcata nelle aree in cui le donazioni di sangue sono al di sotto della mediana (Grafico 9.4). Le discontinuità alle soglie di 3.000, 10.000 e 30.000 abitanti (dove aumentano sia il numero di cariche elettive o di nomine pubbliche, sia gli stipendi) sono molto rilevanti. Solo in corrispondenza di 1.000 abitanti non si riscontra alcuna distorsione. A quella soglia, comunque, varia solo il salario del sindaco (e di conseguenza quello degli assessori che ne è una frazione) e, inoltre, questa discontinuità è stata introdotta solo nel 2000, a differenza delle altre che risalgono agli anni Sessanta. È quindi probabile che esistano minori incentivi alla manipolazione o che non ci sia stato tempo sufficiente per farla.

Grafico 9.4 - Manipolazione strategica dei costi della politica nei comuni in cui il capitale sociale è al di sotto del livello mediano



Nell'asse delle ascisse il numero di abitanti dei comuni e in quello delle ordinate il log della densità.
Le linee verticali indicano le soglie di abitanti a cui si stima la discontinuità.

Con una battuta potremmo dire: fatta la legge, trovato l'inganno. Soprattutto nelle zone con più bassa dotazione di senso civico, infatti, si arriva fino a distorcere strategicamente il numero di abitanti di un comune per gonfiare i costi della politica. Per carità, questi risultati non devono essere interpretati in chiave moralistica, dato che gli effetti di benessere di queste politiche sono tutt'altro che univoci. Per esempio, è possibile che un aumento del salario del sindaco alla soglia di 5.000 abitanti accresca la qualità dei candidati e delle politiche di bilancio (Gagliarducci e Nannicini, 2013). Il messaggio è comunque chiaro: l'effetto delle stesse istituzioni – in questo caso di istituzioni volte a regolare i costi della politica – varia a seconda del capitale sociale in cui quelle stesse regole formali si trovano a operare.

9.4 POLITICHE FISCALI E AIUTI ALLO SVILUPPO

Oltre che con i costi della politica, il capitale sociale interagisce con le politiche di bilancio e con gli aiuti per lo sviluppo delle aree depresse. Emblematico è il caso della Cassa per il Mezzogiorno. D'Adda e de Blasio (2014) utilizzano una strategia econometrica che sfrutta discontinuità geografiche per isolare gli effetti del capitale sociale sull'impatto degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno. Il loro studio usa un modo originale per misurare gli effetti di questi interventi, confrontando due gruppi di comuni che li hanno ricevuti e sono fra loro molto simili tranne che per il fatto di avere differenti dotazioni di capitale sociale, dovute ai diversi assetti istituzionali cui sono stati esposti in passato. In particolare, i comuni dell'antico Regno di Sicilia (con basso capitale sociale) sono confrontati con quelli limitrofi appartenenti ad altri stati pre-unitari (con capitale sociale più alto). Gli effetti della Cassa per il Mezzogiorno nei due gruppi rispondono a logiche diverse in due fasi distinte: negli anni Cinquanta e Sessanta i fondi erano gestiti a livello nazionale da un'amministrazione tutto sommato indipendente; negli anni Settanta e Ottanta, invece, erano gestiti dalle forze politiche a livello nazionale e locale. Nella prima fase, gli interventi della Cassa hanno prodotto effetti positivi sul numero di imprese e di occupati in entrambi i gruppi di comuni. Al contrario, nella seconda fase, l'eredità della storia ha pesato: gli interventi della Cassa, a quel punto gestiti con maggiore discrezionalità politica, hanno prodotto effetti positivi solo nei comuni con alto capitale sociale, mentre hanno avuto effetti addirittura controproducenti negli altri.

Lo stesso tipo di ricaduta individuato da questo studio sulla Cassa del Mezzogiorno potrebbe essere all'opera per i trasferimenti da parte del governo centrale o regionale verso le amministrazioni comunali. Lo mostra una recente analisi che prende in considerazione i comuni del Brasile (Brollo *et al.*, 2013): un aumento del 10% dei trasferimenti dello Stato ai comuni fa aumentare la corruzione del 17% (secondo una definizione ampia, per cui la corruzione comprende anche episodi di cattiva amministrazione) o del 24% (secondo una definizione più stringente, che comprende solo violazioni gravi). In Brasile, infatti, i livelli di corruzione sono misurabili grazie a un processo di *auditing* casuale condotto da un'autorità indipendente. In aggiunta, quello stesso afflusso di denaro aumenta del 7% la probabilità di rielezione del sindaco in carica, diminuendo la concorrenza politica, e restringe del 7% la frazione di politici laureati. Insomma, in Brasile, si verifica una maledizione "politica" delle risorse, per cui maggiori trasferimenti dall'alto producono un aumento della corruzione, un peggioramento della qualità dei politici e una maggiore probabilità di rielezione per i politici in carica, anche quando s'impossessano di maggiori rendite.

Esiste un meccanismo di questo tipo – una maledizione "politica" delle risorse pubbliche – anche in Italia? Ed è più grave laddove il senso civico è più basso? Difficile stabilirlo con precisione, dato che le istituzioni e i dati italiani non consentono studi simili a quelli fatti per il Brasile. I due grafici che seguono riportano per l'Italia, rispettivamente, le medie provinciali dei trasferimenti dallo Stato centrale ai comuni (in euro pro-capite) e le medie, sempre provinciali, dei reati contro la pubblica amministrazione (ogni mille abitanti). I comuni delle regioni a statuto speciale e, in seconda battuta, quelli del Mezzogiorno hanno trasferimenti dallo Stato più elevati (Grafico 9.5). Le stesse aree sono quelle dove sono più numerose le condanne per reati contro la pubblica amministrazione, come corruzione, concussione, peculato e abuso d'ufficio (Grafico 9.6).

Grafico 9.5 - I benefici dello Statuto speciale
(Distribuzione per provincia dei trasferimenti dello Stato ai comuni)

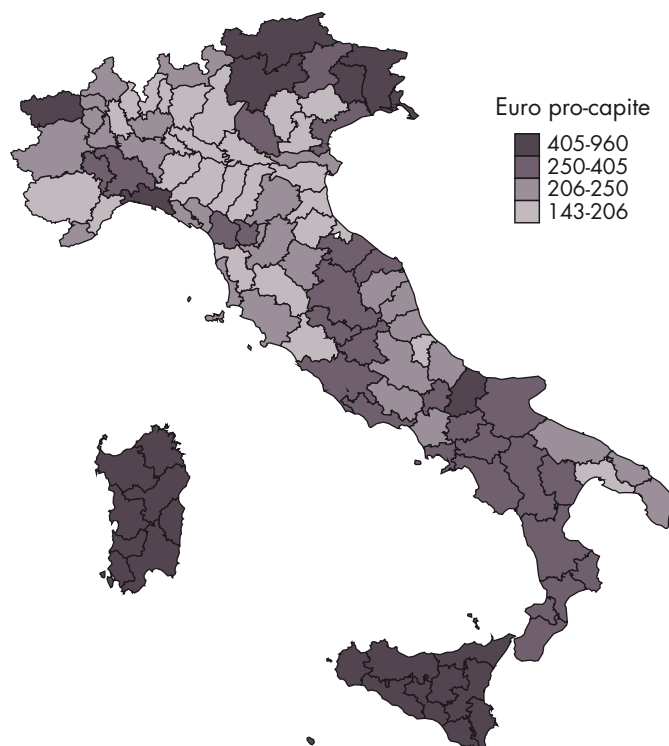
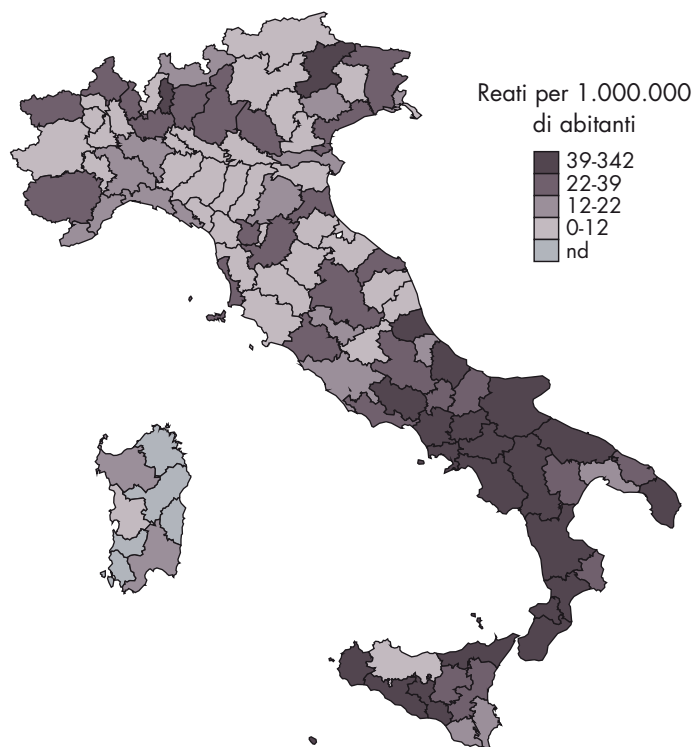


Grafico 9.6 - Più reati contro la PA nel Sud
(Distribuzione per provincia dei reati contro la pubblica amministrazione)



Non è chiaro, ovviamente, se la correlazione dipenda da un effetto causale dei trasferimenti. Un modo per approfondire la questione sarebbe quello di considerare solo i loro aumenti causati da catastrofi naturali (terremoti, alluvioni) o eventuali discontinuità dovute alle soglie di abitanti, assumendo che queste variazioni esogene non abbiano un effetto diretto sui fenomeni di corruzione. Ma i dati disponibili non lo consentono.

Al momento, gli studi disponibili che riguardano l'Italia si limitano a documentare l'esistenza di forme di opportunismo politico nell'uso delle risorse del bilancio pubblico. Quando si avvicinano le elezioni, si sa, i politici fanno un sacco di promesse e quelli in carica hanno la tentazione di allargare i cordoni della spesa per convincere i cittadini a rielleggerli. Soprattutto se possono contare sull'aiuto di altri politici compiacenti che gli fanno arrivare maggiori risorse dall'alto, sotto forma di trasferimenti regionali o statali. Questa semplice intuizione trova conferma analizzando i bilanci dei comuni italiani nel periodo che va dal 1993 al 2007¹⁰.

Prendendo anche in considerazione le caratteristiche personali dei sindaci e quelle socio-economiche di ogni comune in un'analisi di regressione, si scopre che le amministrazioni locali, in media, ricevono più trasferimenti dagli altri livelli di governo negli anni immediatamente precedenti alle elezioni. L'aumento è consistente: circa 52 euro pro-capite, pari a una crescita media del 5% rispetto agli anni lontani dalle elezioni. Inoltre, questi trasferimenti sono usati per finanziare maggiori spese per investimenti, che in media aumentano di 63 euro pro-capite (circa l'11%) negli anni pre-elettorali.

Questi dati non sono l'unica evidenza disponibile, tanto in Italia quanto all'estero. Nel nostro paese, nel periodo che va dal 1998 al 2006, le spese in conto capitale sono aumentate di una percentuale simile nei periodi subito precedenti le elezioni (Cioffi *et al.*, 2012). E il governo centrale tende a inviare più trasferimenti discrezionali ai comuni dello stesso colore politico quando si avvicina un appuntamento elettorale (Bracco *et al.*, 2013).

I dati sui bilanci dei comuni italiani permettono di comprendere in modo più dettagliato come funzionano i meccanismi descritti. Innanzitutto, quando un sindaco può correre per un secondo mandato, i trasferimenti pro-capite aumentano del 7,4% negli anni pre-elettorali, mentre l'aumento è solo del 3,2% quando il primo cittadino non può essere rieletto. Di pari passo, le spese in conto capitale crescono del 14% nel primo caso e solo dell'8% nel secondo. Insomma: quanto maggiore è l'interesse a riottenere la carica, tanto più evidente il fenomeno dei cicli elettorali nel bilancio comunale (e nel possibile aiutino che arriva dall'alto).

Ai fini della nostra discussione, tuttavia, sono le differenze geografiche a destare l'interesse maggiore. Nei comuni associati a un livello di capitale sociale superiore alla mediana, l'aumento dei trasferimenti nel periodo pre-elettorale è intorno al 2%. Nei comuni al di sotto della mediana, invece, l'aumento è addirittura pari all'11%. E, di nuovo, la storia si ripete

¹⁰. Banca dati Ancitel "I bilanci dei comuni". Si veda Gagliarducci e Nannicini (2013).

guardando agli investimenti: +7% nel primo gruppo e +17% nel secondo. In tutti questi confronti, le differenze osservate tra i due campioni (alto e basso capitale sociale) sono abbastanza ampie da non essere attribuibili solamente al caso. Certo, in questo esempio, non è chiaro se le differenze geografiche nascano da disparità nei livelli di reddito pro-capite tra regioni o da altri fattori, ma i fenomeni di opportunismo politico e gli scambi di breve periodo tra elettori ed eletti sono molto più diffusi nei comuni dove il senso civico è basso.

Che cosa si potrebbe fare, allora, per ridurre l'opportunismo pre-elettorale dei politici? E per far sì che i loro interessi di breve periodo non finiscano per distorcere l'allocazione delle risorse pubbliche? O per attenuare le marcate differenze in tale allocazione tra aree a basso o alto capitale sociale? Difficile rispondere. Ma i mass media, per esempio, potrebbero svolgere un ruolo importante: segnalando prontamente ai cittadini andamenti "anomali" delle finanze pubbliche (che poi qualcuno, prima o poi, dovrà pagare). E sarebbe utile aumentare la responsabilità fiscale di chi gestisce i cordoni della spesa, limitando trasferimenti discrezionali dall'alto che finiscono per essere preda di distorsioni politiche. In ogni caso, il fenomeno non potrà scomparire del tutto, perché esiste un contrasto ineludibile tra l'orizzonte (breve) di chi deve essere rieletto e le ragioni di una sana gestione dei conti pubblici nel lungo periodo.

9.5 SCUOLA, FAMIGLIE E CAPITALE SOCIALE

Le istituzioni considerate finora sono squisitamente politiche. Ma il capitale sociale ha implicazioni non secondarie anche per altre forme di istituzioni, come quelle scolastiche. Sulla centralità degli investimenti in capitale umano per la crescita dell'Italia sussistono pochi dubbi. Tuttavia, le statistiche internazionali, nonostante qualche timido miglioramento recente, continuano a segnalare un preoccupante ritardo delle competenze dei nostri studenti, soprattutto a partire dalla scuola media inferiore. E, come discusso da Andrea Gavosto in un capitolo di questo volume, persistono marcate differenze territoriali nella qualità delle istituzioni scolastiche.

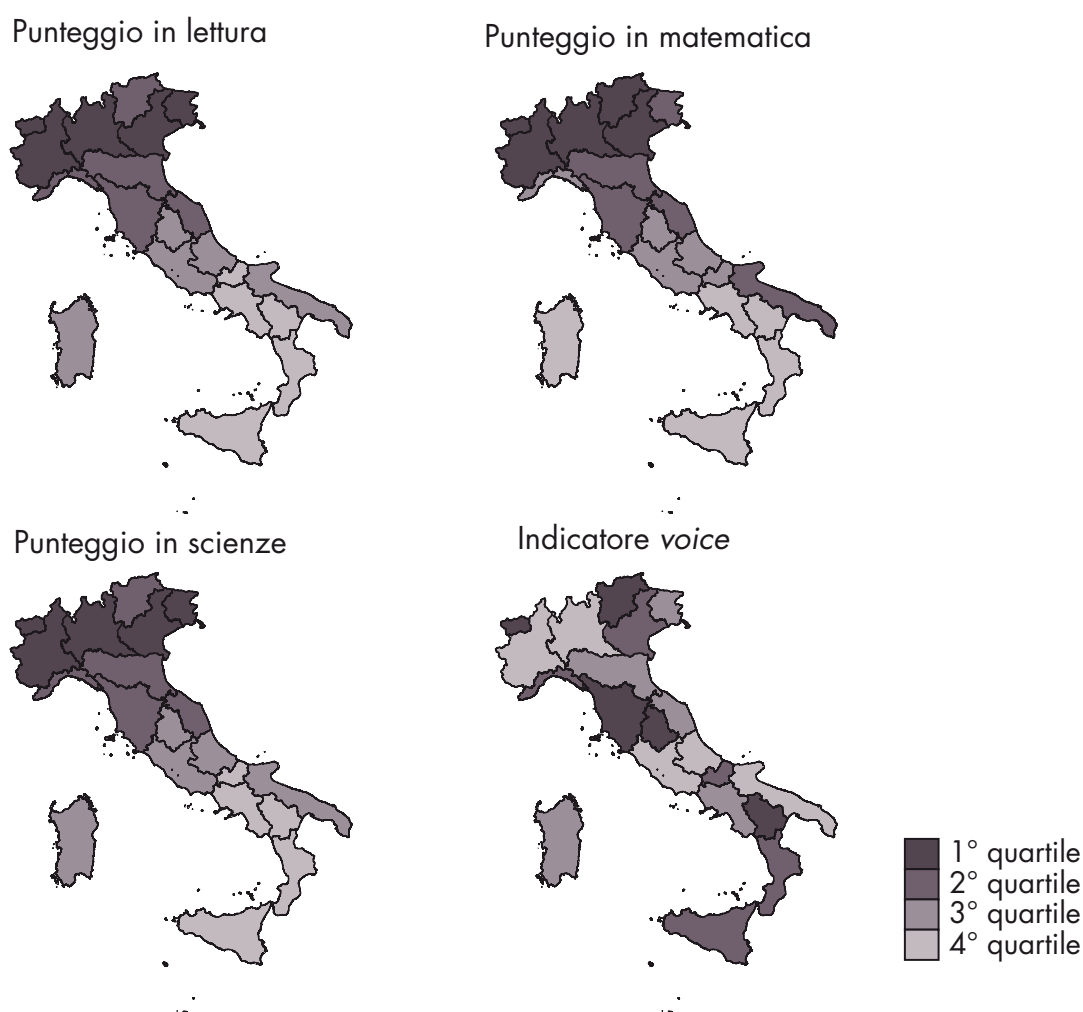
Tali differenze sono, almeno in parte, riconducibili alle diverse dotazioni di capitale sociale delle aree del Paese? Un modo per affrontare il problema è quello di analizzare il "valore aggiunto" di ogni istituto di scuola media superiore censito nei dati PISA OCSE 2009 (Ettorre, 2014). Il valore aggiunto consiste in una stima del contributo netto dell'istituto scolastico alle capacità cognitive degli studenti (misurate dai test di lettura, matematica e scienze), depurato dall'influenza delle caratteristiche individuali e familiari di ogni studente¹¹. La ricchezza dei dati PISA consente infatti di considerare una lunga serie di caratteristiche che possono influenzare l'apprendimento degli studenti al di là della qualità della scuola: sesso, età, paese di nascita, istruzione e occupazione dei genitori, ricchezza familiare, dotazioni di ri-

¹¹ Da un punto di vista metodologico, si tratta di regredire il risultato di ogni studente nei vari test sulle sue caratteristiche individuali e familiari, controllando per gli effetti fissi di ogni scuola. Gli effetti fissi restituiscono una stima del valore aggiunto della scuola.

sorse culturali, spazi abitativi. Per esempio, uno degli input familiari maggiormente correlato con la performance degli studenti è la presenza di libri a casa: gli studenti delle famiglie che posseggono più di 100 libri hanno un risultato migliore nei test all'incirca del 5%.

Le prime tre cartine geografiche del grafico 9.7 riportano la media regionale del valore aggiunto dei 1.006 istituti di scuola media superiore per cui sono disponibili tutte le informazioni necessarie, rispetto ai test di lettura, matematica e scienze. Ciò ci fornisce un quadro della qualità delle istituzioni scolastiche nel Paese. Naturalmente, questo indicatore di qualità risponde a molte caratteristiche delle scuole: per esempio, laddove le risorse infrastrutturali sono maggiori e il rapporto tra studenti e docenti è minore, il valore aggiunto dell'istituto è più alto. Esistono anche marcate differenze tra i licei e gli altri istituti, non solo nel background delle famiglie degli studenti, ma anche nel valore aggiunto della scuola. Resta vero, tuttavia, che nelle aree con maggiore capitale sociale la qualità delle istituzioni scolastiche è generalmente più alta.

Grafico 9.7 - Farsi sentire per migliorare le scuole
(Distribuzione per regione del "valore aggiunto" della scuola media superiore e della pressione familiare sulle istituzioni scolastiche, *voice*)



Ma c'è, forse, di più. Le famiglie che si trovano di fronte a una scuola di bassa qualità, nell'immediato, hanno due risposte a disposizione. Per dirla con Hirschman (1970): possono esercitare un'opzione di *exit* e mandare i propri figli in una scuola più lontana (ammesso che abbiano le risorse per farlo e siano disposte a pagarne i costi materiali e psicologici); oppure possono esercitare un'opzione di *voice*, facendo pressione affinché l'istituto scolastico migliori la proprio qualità. I dati PISA contengono una domanda che, sebbene con una certa imprecisione, può essere usata come un indicatore di *voice* (Ettorre, 2014). La domanda, a cui rispondono i dirigenti dell'istituto scolastico, chiede di specificare se la maggior parte dei genitori eserciti una pressione "costante" affinché la scuola migliori i propri standard accademici. La quarta cartina del grafico 9.7 riporta la distribuzione geografica di questa misura.

Ebbene, nelle aree dove il capitale sociale è più alto, la pressione dei genitori sulle scuole è maggiore. Ma non solo. Esiste una correlazione negativa tra il valore aggiunto di un istituto e la pressione esercitata dai genitori che vi mandano i propri figli: se la scuola fa già un buon lavoro, non c'è bisogno di preoccuparsene. Al contrario, se la scuola non ha una buona performance, bisogna farsi sentire. Questa relazione negativa tra la qualità della scuola e l'opzione di *voice*, tuttavia, è meno accentuata laddove il capitale sociale è basso. In altre parole, la pressione delle famiglie sulle istituzioni scolastiche che mostrano bassi standard di qualità è tanto maggiore quanto più alto è il capitale sociale. Questo canale, insieme ad altre differenze culturali associate al capitale sociale, potrebbe spiegare perché la qualità della scuola è maggiore laddove la fiducia negli altri e la volontà di cooperare sono più diffuse.

9.6 CONCLUSIONI: CHE FARE?

Le analisi sintetizzate in questo capitolo mostrano che le tradizioni culturali e il senso civico interagiscono con il funzionamento delle istituzioni. I valori e le credenze che guidano i comportamenti individuali in politica o nelle interazioni sociali sono tanto importanti quanto le regole formali e le istituzioni politiche. Da questa constatazione si conclude spesso che c'è poco da fare in termini di *policy*, perché gli elementi culturali evolvono solo lentamente nel tempo. La scarsa dotazione di capitale sociale, che non riguarda il solo Mezzogiorno ma l'intero Paese, è vista come una vera e propria iattura, piuttosto che come un problema risolvibile. Ma non è così. Il fatto che alcune delle sfide che l'Italia deve affrontare siano radicate nella sua storia e nella sua cultura ha forti implicazioni.

Primo, le istituzioni e le regole formali devono essere disegnate in modo da anticiparne gli effetti a seconda del contesto in cui saranno chiamate a operare. Per esempio, bisogna stare attenti alla maledizione "politica" delle risorse. Se una delle conseguenze della scarsa dotazione di capitale civico è che i politici sono rieletti in base ai favori che elargiscono, anziché per la loro competenza od onestà, tante più risorse pubbliche vi saranno da distribuire, tanto peggio funzionerà il sistema politico. Per questo l'assistenzialismo è controproducente. Una finanza locale poco ispirata alle entrate proprie e al principio di responsabilità, perché

sbilanciata verso i trasferimenti dallo Stato centrale o dall'Europa, o perché in grado di abusare delle garanzie della Cassa Depositi e Prestiti, può finire per foraggiare corruzione e clientelismo, peggiorando la qualità della classe dirigente locale e alimentando il voto di scambio. Soprattutto laddove la società civile non ha i necessari anticorpi per frapporsi a queste degenerazioni della politica.

Secondo, il capitale sociale, al pari di quello umano, può essere alimentato attraverso opportune strategie di investimento. A tal fine, le sperimentazioni "creative" potrebbero essere molteplici (Putnam, 2000). Per esempio, forme ben congegnate di educazione civica e un ruolo diverso delle attività extra-curricolari nelle nostre scuole. Forme di defiscalizzazione per quelle imprese che sperimentino luoghi e forme di lavoro che lascino un maggiore spazio alle relazioni sociali (dagli asili aziendali al part-time "a tempo"). Piani urbanistici che valorizzino gli spazi aperti delle comunità locali e che incorporino nei loro studi d'impatto le ricadute sul capitale sociale e sulla connettività dei diversi quartieri. E, da ultimo (ma non per ordine d'importanza), forme di decentramento che responsabilizzino la politica, avvicinando le scelte di governo a chi ne subisce gli effetti, favorendo al tempo stesso la partecipazione alle decisioni locali.

Terzo, le istituzioni, data la loro complementarietà con il capitale sociale, possono innescare e accompagnare l'evoluzione di quest'ultimo nel tempo. Per esempio, è importante diffondere la cultura della trasparenza e della valutazione a tutti i livelli, così da spingere i cittadini a essere esigenti nei confronti delle proprie amministrazioni pubbliche. Questo è un compito che lo Stato centrale deve svolgere in tutti i servizi pubblici, offrendo agli utenti la possibilità di valutare scuole, ospedali, uffici municipali, per poi rendere pubblici i risultati della valutazione e usarli per premiare le esperienze di successo. In questa ottica, è cruciale spingere i cittadini-elettori a fare confronti continui tra amministrazioni contigue nello spazio o nel tempo, così da favorire una sana *accountability* della politica e degli apparati pubblici a tutti i livelli. Solo se si radicherà l'idea che lo Stato aiuta i cittadini a valutare i servizi che ricevono e che le rendite della politica a livello locale saranno costantemente smascherate, comincerà a diffondersi una partecipazione attiva e informata. Favorendo lo sviluppo di quelle forme di associazionismo diffuso capaci d'irrobustire il tessuto connettivo tra governanti e governati.

Quarto, la lotta alla criminalità e il buon funzionamento della giustizia sono altrettanto cruciali. In certe aree del Sud (e non solo), il primo ostacolo allo sviluppo imprenditoriale in molti settori produttivi è proprio la criminalità organizzata. Che non a caso fa di tutto per scoraggiare lo sviluppo di forme di partecipazione attiva e autonoma da parte della società civile.

Insomma: basse dotazioni di capitale sociale e di senso civico non sono una maledizione destinata a condannare una società per sempre, ma un fattore con cui fare i conti nel disegno delle opportune riforme istituzionali. Possibilmente introducendo regole che non siano disegnate *in vitro*, ma si calino nella realtà con l'ambizione di cambiarla, spezzando quei circoli viziosi in cui la scarsa accumulazione di capitale fisico, umano e sociale vanno a braccetto tra loro.

10. TANTO CAPITALE UMANO DA ATTIVARE IN ITALIA

Giovanna Labartino e Francesca Mazzolari

In Italia esiste una grave carenza di utilizzo del capitale umano. In particolar modo, quello rappresentato dalle donne, dai giovani e dai lavoratori più anziani. I tassi di occupazione molto bassi di queste persone danno la misura di tale carenza.

Disaggregando l'analisi per aree territoriali si rileva che nel Nord del Paese le performance occupazionali di questi gruppi non sono distanti da quelle medie europee, per le donne adulte addirittura migliori. Parte del sottoutilizzo del capitale umano in Italia è, dunque, legato all'arretratezza economica del Mezzogiorno. Ciò implica che una delle soluzioni al problema è un maggior sviluppo del Sud.

L'evidenza sulle difficoltà di transizione scuola-impiego indica che un'altra priorità assoluta è una maggiore integrazione tra istruzione e lavoro, per far combaciare meglio le competenze acquisite durante gli studi con quelle richieste nella vita lavorativa. Il "decreto Carrozza" (D.L. 104/2013), che promuove varie opzioni di contatto tra scuola e lavoro, alcune innovative nel panorama di opportunità esistenti, va nella giusta direzione, ma rimane in attesa di attuazione. La diffusione dell'apprendistato, d'altronde, continua a essere frenata dalle criticità legate all'assegnazione alle Regioni di almeno una parte delle competenze di regolamentazione ed erogazione della componente formativa del contratto: l'ampia incertezza normativa tra regione e regione e la marcata variabilità territoriale nella quantità e qualità dei programmi formativi offerti. Il governo Renzi è orientato a intervenire per attenuare queste criticità.

Per mantenere aggiornati e produttivi i lavoratori è, inoltre, indispensabile più formazione continua. A maggior ragione per i lavoratori più anziani, i quali potrebbero avere necessità di familiarizzare con nuove tecnologie, forme di comunicazione e preferenze dei consumatori.

L'intervento pubblico nella formazione è necessario e imprescindibile al fine di ripristinare l'occupabilità di chi si trova senza lavoro. Per esempio delle donne che hanno lasciato l'impiego per difficoltà di conciliazione tra lavoro e famiglia. Per farle rientrare nel mercato del lavoro, però, è di primaria importanza potenziare l'offerta di servizi di cura per l'infanzia, per gli anziani e/o i disabili.

Su tutti questi aspetti è indispensabile un vero e proprio cambio di rotta. Questo può e deve essere favorito dall'adozione delle politiche nazionali di cui sopra, che mettano al centro il

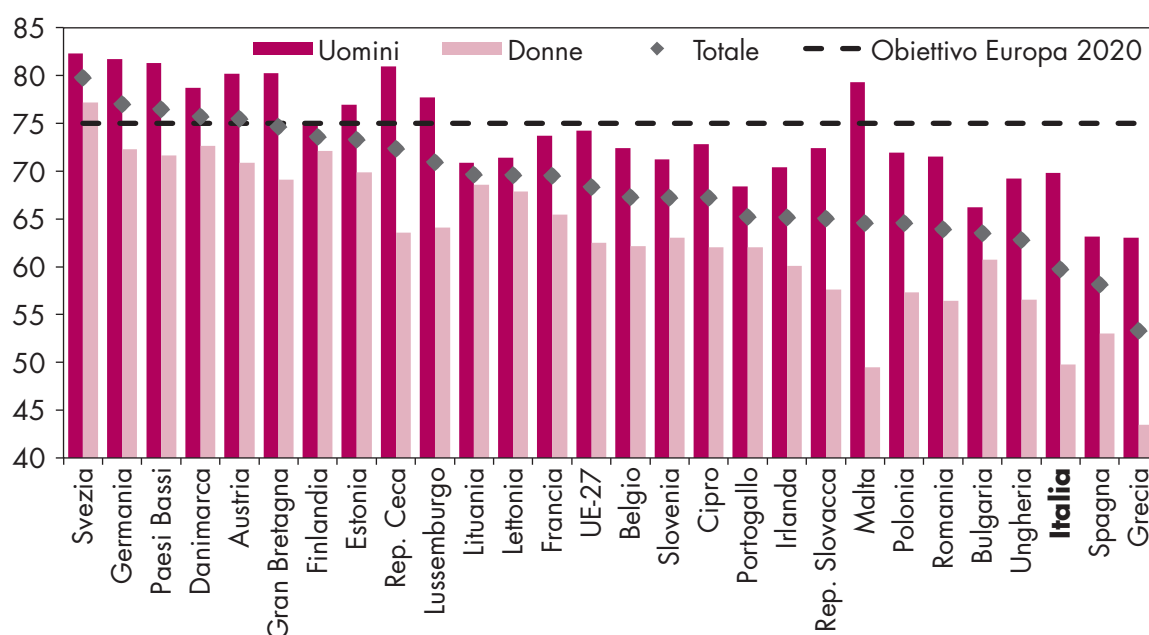
Giovanna Labartino e Francesca Mazzolari, Centro Studi Confindustria.

recupero del capitale umano sotto-utilizzato. Uno spreco di energie e talenti che il Paese non si può più permettere.

10.1 COME E PER CHI LO SPRECO DI CAPITALE UMANO È MAGGIORE

Nel 2013 la quota di occupati 15-74enni sulla popolazione nella stessa fascia di età era pari in Italia al 48,7%. Per le persone con 20-64 anni saliva al 59,8%, ben lontana, tuttavia, dalla media europea (68,4%) e dagli obiettivi della UE, che per la medesima fascia di età si prefigge di portare il tasso di occupazione europeo al 75% entro il 2020 (Grafico 10.1). L'Italia nel Piano Nazionale di Riforma presentato nell'aprile 2013 si è data l'obiettivo del 68,0%, sempre nel 2020; per raggiungerlo sarebbe necessario, a parità di popolazione, creare circa 3 milioni di occupati in più.

Grafico 10.1 - Tasso di occupazione: Italia lontana da media e obiettivi UE
(Occupati 20-64enni in % della popolazione nella stessa fascia di età, 2013)



2013: media dei primi tre trimestri.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

I tassi di occupazione in Italia si attestano sui livelli medi europei tra gli uomini 25-49enni (78,6% nel 2013, contro l'82,7% nella UE-27) e per la media dei generi al Nord (68,6% tra i 20-64enni, contro un 68,4% nella UE-27).

Gran parte della forza lavoro inutilizzata è costituita da donne: il tasso di occupazione femminile tra i 20 e i 64 anni era pari, nel 2013, a 49,9%, 20 punti percentuali in meno degli

uomini (69,8%). Il Paese ha fatto notevoli passi avanti dal 39% del 1997, ma rimane ancora lontano dalla media europea (62,5%). La distanza da colmare è molto ampia al Sud, dove la quota di donne 20-64enni occupate si ferma al 33,1%, contro il 55,4% al Centro e il 60,4% al Nord.

Allo squilibrio di genere si accompagna quello tra classi di età, con tassi di occupazione molto bassi tra giovani e anziani. La quota di occupati tra gli *under 25* è scesa nel 2013 al 16,3%, da un già esiguo 24,7% nel 2007 (Tabella 10.1). L'Italia, inoltre, è caratterizzata dalla più elevata incidenza di giovani che né studiano né lavorano (i cosiddetti NEET, *Not in Education, Employment or Training*). Tra i 15-29enni, nel 2012 i NEET hanno toccato i 2 milioni 250mila, pari al 23,9% della popolazione in quella fascia di età, quasi uno su quattro, la quota più alta d'Europa. Un grave problema per il Paese, che è stato ulteriormente ampliato, ma non originato, dalla crisi e che compromette la capacità italiana di crescere nel lungo periodo.

Ancora sottoutilizzati nel mercato del lavoro italiano sono anche i lavoratori anziani. Al contrario di quello dei giovani, il tasso di occupazione degli *over 55* è in aumento dalla metà degli anni 90 e ha continuato a crescere anche durante la crisi. Esso rimane tuttavia basso (42,7% per i 55-64enni) rispetto agli obiettivi di Europa 2020. La tendenza è direttamente influenzata dall'entrata in vigore di nuove regole per il pensionamento e continuerà nei prossimi decenni. Nel confronto europeo, secondo le proiezioni della Commissione, l'Italia, da paese con età di uscita dal mercato del lavoro tra le più basse (61,4 per gli uomini e 61,1 per le donne) passerà al top nel 2060 (66,8-66,7 anni). A nuove regole che fanno rimanere le persone al lavoro più a lungo è necessario, tuttavia, accompagnare strategie organizzative che permettano loro di rimanere soddisfatte e produttive. Non mancano esempi di aziende che hanno introdotto pratiche innovative e originali nella gestione della forza lavoro anziana, ma è evidente che sulle politiche adottate a livello aziendale influiscono gli orientamenti delle politiche nazionali. È necessario, quindi, che, in Italia come altrove, queste ultime si mettano al passo con l'obiettivo europeo di "invecchiamento attivo".

Tabella 10.1 - In Italia bassa l'occupazione tra giovani e anziani
(Occupati per fasce di età in % della popolazione nella fascia corrispondente)

	Totale			Uomini			Donne		
	1997	2007	2013	1997	2007	2012	1997	2007	2013
15-64 anni	53,0	58,7	55,6	67,0	70,7	64,8	39,2	46,6	46,5
15-24 anni	28,8	24,7	16,3	33,5	29,6	18,8	24,0	19,5	13,7
25-34 anni	66,9	70,1	60,2	81,2	81,0	68,3	52,4	59,0	51,9
35-44 anni	72,8	76,8	72,4	91,4	91,1	83,4	54,3	62,3	61,3
45-54 anni	62,8	72,9	70,8	81,6	89,3	83,1	44,5	56,9	58,9
55-64 anni	27,5	33,8	42,7	40,4	45,1	52,9	15,5	23,0	33,1

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Oltre che da tassi di occupazione mediamente bassi rispetto alle altre economie avanzate, l'Italia è anche caratterizzata da un'elevata incidenza di lavoratori part-time involontari e da un ampio numero di persone che non cercano un impiego ma sarebbero disponibili a lavorare. La crisi ha provocato un forte aumento non solo dei disoccupati in senso stretto, ovvero dei senza lavoro che compiono azioni di ricerca attiva, ma anche dei sottoccupati (le cui fila sono infoltite dai cassaintegrati) e della forza lavoro potenziale. Questi fenomeni vanno presi in considerazione perché segnalano una debolezza strutturale del sistema economico italiano, ovvero la sua scarsa capacità di utilizzo delle risorse umane disponibili. Prima della crisi le persone a cui mancava lavoro, totalmente o parzialmente, erano circa 4,2 milioni; in sei anni sono cresciute del 75,4%, raggiungendo nel 2013 i 7,3 milioni (di cui 3,1 sono i disoccupati veri e propri).

Un'altra dimensione dello scarso grado di utilizzo in Italia del capitale umano esistente è il diffuso fenomeno della sovra-istruzione. Sono sovra-istruiti, o sotto-inquadrati, quegli occupati che si trovano a svolgere professioni per le quali i titoli di studio richiesti sono inferiori a quelli mediamente posseduti. Tale condizione, se prolungata nel tempo, comporta una perdita di competenze e quindi una diminuzione di capitale umano e coinvolge più frequentemente gli stranieri, tra i quali la percentuale di sovra-istruiti è attualmente più che doppia rispetto a quella degli italiani (41,2% contro 19,5% nel 2012). Tra le donne straniere, è addirittura una su due a risultare sovra-qualificata per la professione che svolge (49,2%). D'altronde, il fenomeno della sovra-istruzione, perlomeno limitatamente ai cittadini italiani (dato che gli stranieri hanno verosimilmente studiato all'estero), va messo in relazione all'evidenza sul divario esistente tra titolo di studio posseduto e livello di competenze detenute. Come documentato nel capitolo di Michele Pellizzari su dati OCSE-PIAAC, l'Italia è caratterizzata, nel confronto internazionale, da livelli di competenze mediamente basse e molto diverse, anche a parità di titolo di studio.

10.2 ITALIA PIÙ PRODUTTIVA SE SALE L'OCCUPAZIONE FEMMINILE

La partecipazione attiva delle donne al mercato del lavoro in Italia è aumentata negli ultimi decenni, ma il divario rispetto agli altri paesi avanzati è ancora ampio. Nei primi tre trimestri del 2013 la quota di donne attive sulla popolazione tra i 15 e i 74 anni era pari al 46,0%, contro il 62,5% in Germania e il 66,8% in Francia¹.

Dal 1997 al 2007 il tasso di partecipazione delle donne in Italia è cresciuto di 5,8 punti percentuali, dal 37,8% al 43,6%. Nello stesso periodo, quello degli uomini è rimasto pressoché invariato (dal 65,7% al 66,1%). Anche durante la crisi l'andamento del tasso di attività

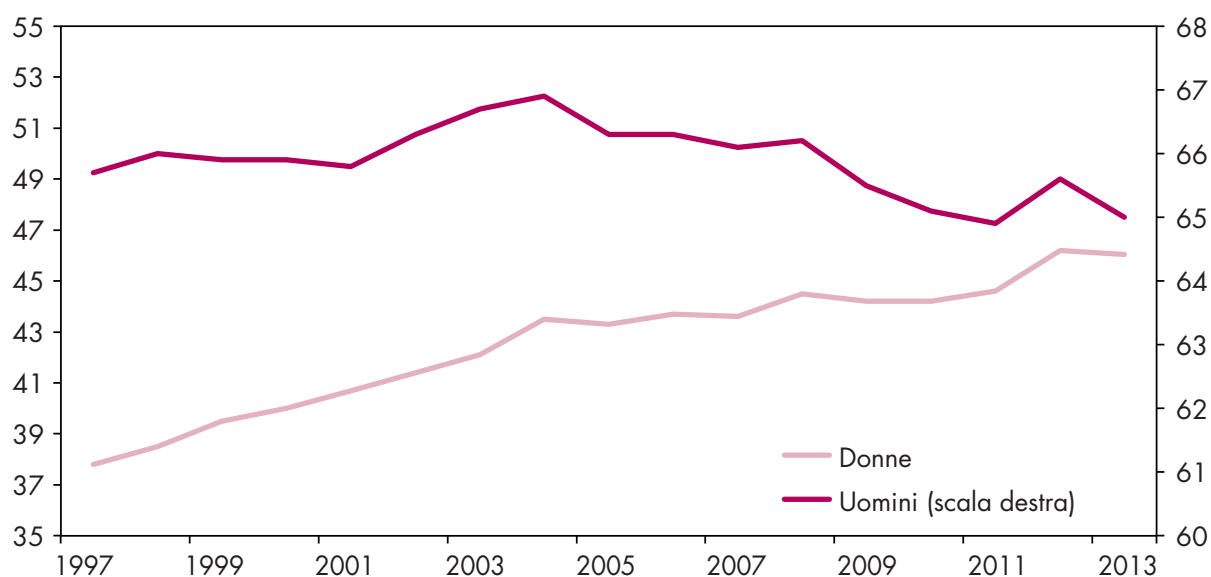
¹ Per attiva si intende una persona che o lavora o cerca con azioni concrete un lavoro ed è quindi conteggiata tra i disoccupati. La somma di occupati e disoccupati dà la forza lavoro. Tasso di attività e tasso di partecipazione sono sinonimi e sono dati dal rapporto percentuale tra forza lavoro (persone attive) e popolazione in età di lavoro. Il tasso di occupazione, invece, è il rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa. Quest'ultima di solito, per convenzione, è compresa tra i 15 e i 64 anni, ma è un arco di vita sempre meno adeguato, da un lato, per l'allungarsi del periodo di studio e, dall'altro, per l'innalzarsi dell'età di pensionamento. Perciò anche in questo testo la fascia di età di riferimento non sempre è la stessa.

per uomini e donne ha registrato evoluzioni differenti. Inizialmente per entrambi è prevalso un effetto scoraggiamento, che per le donne, seppur più debole, ha invertito la tendenza di crescita (-0,3 punti percentuali tra 2008 e 2010) e per gli uomini ha acuito una caduta iniziata nel 2004 (-1,3 punti tra 2008 e 2011). Con la seconda recessione del 2011-2013, nel tentativo di difendere gli standard di vita familiari, la partecipazione al mercato del lavoro è brevemente rimbalzata, ma prima e con più intensità per le donne, e ciò ha concorso a ridurre il divario di genere. Quest'ultimo è tuttavia ancora alto: nel 2013 il tasso di attività delle donne era di circa 20 punti percentuali inferiore a quello degli uomini (Grafico 10.2).

Le differenze tra uomini e donne sono evidenti anche in relazione al tasso di occupazione: nel 2013, quello femminile era pari al 46,5% nella fascia tra i 15 e i 64 anni di età, contro il 64,8% per gli uomini. Anche in questo caso si è assistito a un marcato miglioramento: nel 1997, la quota di donne occupate era pari al 39,2%. Tuttavia, rimaniamo molto distanti dalla media europea (58,8%).

La partecipazione femminile al mercato del lavoro varia molto tra classi di età e macroaree. Nelle coorti più giovani, il divario con gli uomini, pur restando significativo, è più basso rispetto a quello nelle coorti più anziane: 16,4 punti percentuali nella popolazione tra i 25 e i 34 anni, contro i 22,1 punti nella fascia 35-44 e i 24,3 in quella 45-54. Questo restringimento del divario con il ridursi dell'età è vero per tutte le macroaree e suggerisce una prospettiva più ottimistica sulla partecipazione delle donne. Nella classe di età 54-65, il crollo del tasso di occupazione maschile (da 83,1% tra i 45-54enni a 52,4%) assottiglia le differenze di genere, ma il divario rispetto alle altre economie avanzate cresce.

Grafico 10.2 - Donne sempre più attive
(Italia, % attivi su popolazione 15-74 anni)



2013: media dei primi tre trimestri.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Riguardo al confronto tra macroaree, fatta eccezione per le *over 55*, i tassi di occupazione femminili nel Nord Italia sono di poco inferiori a quelli medi europei. Nel Mezzogiorno, invece, crollano: 32,8% tra le 25-34 anni, poco più della metà che al Nord. Il divario territoriale è ugualmente ampio nelle coorti più adulte, con tassi di occupazione femminili intorno al 40% nel Mezzogiorno, in confronto a tassi superiori al 70% al Nord (Tabella 10.2).

Tabella 10.2 - Italia: divario occupazionale di genere si assottiglia per i giovani-adulti (Valori % per classi di età, 2013)

	Tasso di occupazione femminile					Differenza tasso di occupazione maschile e femminile				
	15-64	25-34	35-44	45-54	55-64	15-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Germania	68,7	75,5	79,5	80,3	57,1	8,8	8,7	10,9	8,0	12,2
Francia	60,4	72,4	78,0	77,6	43,0	7,6	9,7	9,5	8,1	5,3
Spagna	49,6	59,9	62,8	57,9	35,9	9,4	4,2	10,9	13,3	15,0
UE 27	58,8	67,7	72,9	72,2	43,2	10,7	11,4	12,3	10,7	14,2
Italia	46,5	51,9	61,3	58,9	33,1	18,3	16,4	22,1	24,3	19,7
Nord	56,6	65,6	73,8	70,3	36,6	15,3	15,7	16,2	18,2	17,1
Centro	52,0	58,4	66,8	64,7	38,7	16,1	14,0	20,0	21,9	16,5
Sud e Isole	30,6	32,8	40,5	39,6	25,1	23,1	18,4	31,3	33,4	25,3

2013: media dei primi tre trimestri.

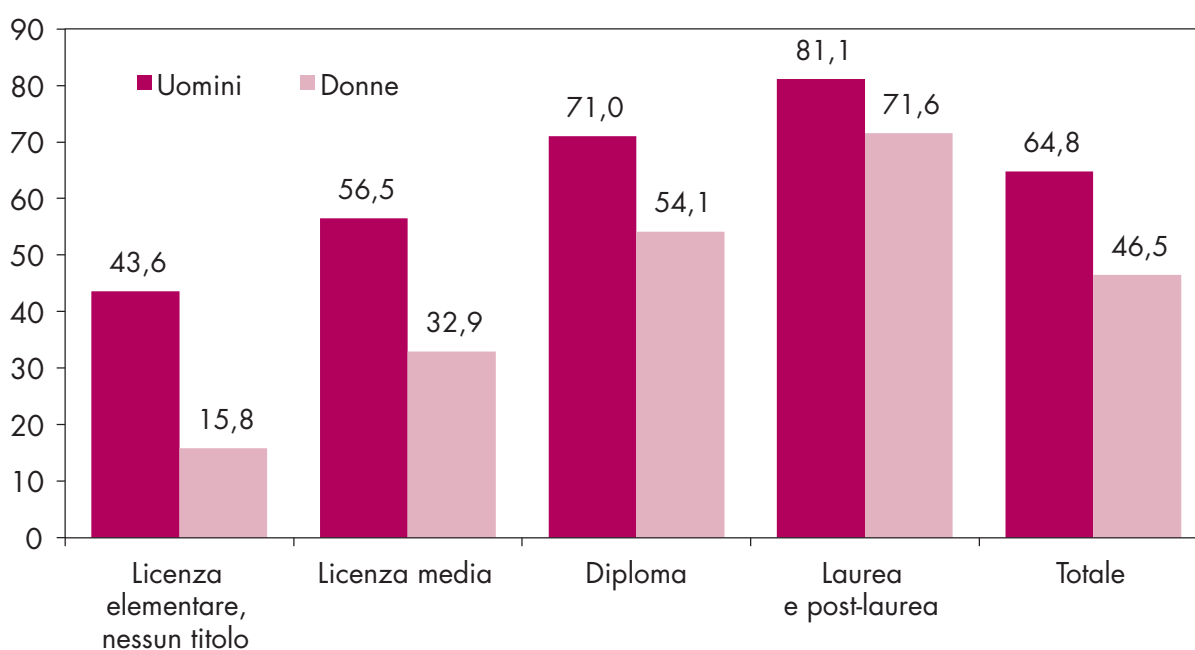
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT e Eurostat.

La differenza di genere nei tassi di occupazione è solo in parte spiegata dal grado di formazione ricevuta. Livelli di istruzione più elevati, infatti, aumentano le opportunità lavorative per le donne e riducono il divario occupazionale rispetto agli uomini, ma non lo chiudono. Nel 2013 il tasso di occupazione delle laureate era pari al 71,6%, circa 17 punti percentuali in più rispetto a quello delle diplomate e quasi 40 rispetto a quello delle donne che hanno completato solo la scuola dell'obbligo. Tra i laureati, gli uomini hanno un tasso di occupazione più alto di circa 10 punti percentuali rispetto alle donne, per i diplomati il differenziale è quasi il doppio (Grafico 10.3). Anche per i livelli d'istruzione più elevati, tuttavia, le differenze occupazionali di genere sono più alte che in altri paesi europei: in Germania il tasso di occupazione delle donne laureate è inferiore rispetto a quello degli uomini di circa 7 punti percentuali, così come in Spagna; in Francia il differenziale scende a 5,5 punti.

In Italia il divario di genere tra i laureati rimane ampio anche per i giovani, segno che le differenze non si stanno chiudendo: i dati AlmaLaurea indicano che nel 2013, a un anno dalla laurea specialistica, lavorava il 63,0% degli uomini, contro il 55,5% delle donne. Subito dopo la conclusione del percorso formativo si manifesta anche un marcato divario salariale: a un anno dalla laurea i ragazzi guadagnano il 32% in più delle loro colleghe, a cinque anni il differenziale è ancora del 30%.

Dati ISTAT, raccolti a tre anni dalla laurea, mostrano che lo svantaggio femminile nell'accesso al lavoro è evidente sia tra i laureati "triennali" sia tra quelli "biennali", con un differenziale del tasso di disoccupazione pari, nel 2011, a circa otto punti. Le donne hanno, inoltre, carriere più frammentate e discontinue, hanno meno frequentemente un lavoro a tempo indeterminato (tra le laureate biennali, nel 43% dei casi contro il 51% per gli uomini) e mostrano percentuali più elevate di lavori occasionali (11,5% contro 7,2%). Il livello di soddisfazione femminile riguardo il lavoro è sempre più basso di quello degli uomini, in particolare per ciò che riguarda il progresso di carriera.

Grafico 10.3 - Laurea: riduce ma non elimina il divario di genere
(Italia, tassi di occupazione, 15-64 anni, valori %, 2013)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Eppure le donne sono "più brave a scuola" degli uomini. I dati AlmaLaurea, infatti, confermano che in media ottengono voti di laurea più elevati e si laureano prima. Nella fascia di età 25-34 anni sono laureati il 33% degli uomini e il 42% delle donne. Le ragazze hanno anche maggiori aspirazioni rispetto ai loro coetanei uomini: la percentuale di quindicenni che pensano che "da grandi" occuperanno posizioni ad alta professionalità (legislatori, dirigenti, manager, professionisti) è pari al 65% tra le ragazze, in confronto a poco più del 50% tra i ragazzi (OCSE, 2012a).

Cosa spiega allora il divario di genere nell'accesso al mercato del lavoro, anche tra i laureati? Permangono differenze significative nella scelta delle discipline di studio. Le donne tendono a intraprendere carriere universitarie umanistiche, che risultano essere meno remunerative (dal punto di vista sia occupazionale sia salariale) rispetto a quelle tecnico-scienti-

fiche preferite dagli uomini. Secondo i dati OCSE, nel 2011 solo il 28% delle immatricolate donne si erano iscritte a facoltà scientifiche o di ingegneria in confronto al 48% degli uomini.

Resta il fatto che, anche a parità di disciplina, gli esiti occupazionali delle donne sono peggiori: il tasso di disoccupazione nel 2011, per i laureati del 2007, era più alto per le donne in quasi tutti i raggruppamenti accademici, a eccezione di quelli chimico-farmaceutico e medico (Tabella 10.3). Inoltre, anche quando occupate in settori più remunerativi, la penalizzazione salariale rimane ampia².

I differenziali di genere nel mercato del lavoro italiano si ampliano enormemente quando entra in gioco la conciliazione lavoro-famiglia. I divari occupazionali si accentuano, infatti, quando arrivano i figli: il tasso di occupazione delle donne tra i 25 e i 44 anni passa dal

**Tabella 10.3 - Le donne penalizzate anche a parità di disciplina
(Italia, tasso di disoccupazione nel 2011 per laureati nel 2007
in corsi di laurea biennali o a ciclo unico, valori %)**

Raggruppamenti di corsi	Donne	Uomini	Differenza
Medico	4,2	4,6	-0,4
Ingegneria	6,6	3,7	2,9
Chimico-farmaceutico	8,7	12,4	-3,7
Difesa e sicurezza	8,7	0,0	8,7
Insegnamento	9,1	5,0	4,1
Economico-statistico	12,6	7,9	4,7
Architettura	14,2	9,6	4,6
Scientifico	15,3	8,9	6,4
Educazione fisica	15,6	9,9	5,7
Politico-sociale	17,9	12,6	5,3
Linguistico	20,1	19,8	0,3
Agrario	20,3	15,2	5,1
Psicologico	22,1	8,7	13,4
Letterario	25,6	24,0	1,6
Giuridico	29,2	17,0	12,2
Geo-biologico	30,3	22,3	8,0
Totale	18,0	10,2	7,8

Dati ordinati per tasso di disoccupazione femminile crescente.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

² Su un campione di laureati residenti nel comune di Milano, il divario salariale ammonta a 3.500 euro all'anno per le laureate in ingegneria; nelle scienze sociali, architettura, giurisprudenza, medicina e scienze naturali le distanze toccano i livelli più alti, tra i 5.000 e 6.000 euro annui. Si veda Peri e Anelli (2013a).

73,1% tra le coniugate senza figli al 52,5% tra quelle con uno o più figli. Per gli uomini rimane costante (rispettivamente 90,9% e 90,5%). Inoltre, mentre tra le madri il 30% interrompe il lavoro per motivi familiari, la percentuale tra i padri è pari al 3%³. Questi dati suggeriscono che sono le donne a sostenere quasi interamente i costi della conciliazione tra famiglia e lavoro. Diventate madri, si trovano spesso davanti a una scelta difficile tra carriera e famiglia e finiscono in molti casi per uscire dal mercato del lavoro, talvolta definitivamente.

Le ragioni che spingono le madri fuori dal mercato del lavoro sono diverse, ma tra queste è rilevante la bassa copertura di servizi per l'infanzia, dato che questa alza molto il costo-opportunità di lavorare, soprattutto per le giovani madri con figli in età pre-scolare. In Italia l'offerta di asili nido è territorialmente molto variabile e rispecchia (non sorprendentemente) le differenze regionali nel tasso di occupazione femminile. Nel Mezzogiorno la situazione è drammatica: nell'anno scolastico 2011-2012 solo il 20,5% dei comuni offriva un servizio di asilo nido pubblico o convenzionato in Campania, il 37,9% in Sicilia e il 37,6% in Puglia; a fronte di questi numeri i tassi di occupazione femminile per le tre regioni erano rispettivamente pari a 27,6%, 28,7% e 31,1%, i più bassi in Italia. Nel Nord la presenza di asili nido pubblici o convenzionati è notevolmente più alta, con le percentuali più elevate in Emilia-Romagna, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente dell'84,2%, 89,2% e 100% dei comuni; i tassi di occupazione femminile nelle tre regioni sono anche tra i più alti del Paese, rispettivamente pari a 61,3%, 61,4% e 56,0%. Oltre che dalla non capillare o insufficiente presenza di strutture dell'infanzia, le donne madri rimangono penalizzate da orari di apertura troppo ridotti e rigidi. Ne consegue, nel complesso, un aumento rilevante del sottoutilizzo di capitale umano delle donne: si stima che la probabilità di uscire dal mercato del lavoro per le madri con un salario medio sia pari al 40% (Pacelli *et al.*, 2007).

L'effetto economico che deriverebbe da una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro è ampio: un aumento del tasso di occupazione fino al 60% (obiettivo fissato nel vertice europeo di Lisbona per il 2010) si assocerebbe a un aumento del PIL del 7% (Bianco *et al.*, 2010). E questa è solo una stima statica. L'aumento del numero delle donne occupate darebbe anche uno stimolo al consumo di beni e servizi, specie quelli di cura, ma non solo (si pensi, per esempio, ai ristoranti, lo sport, la cultura).

I *policy makers* sono consapevoli del ritardo del nostro Paese in termini di occupazione femminile e sono intervenuti più volte per migliorare la situazione, ma molto rimane da fare. Il Governo Letta ha stanziato risorse per l'incremento delle strutture socio-educative per l'infanzia, in particolare per la fascia neo-natale e pre-scolastica. Nell'estate del 2013 è stato firmato un accordo tra Governo, Regioni, Province e Comuni per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini di 2-3 anni, volta a migliorare i raccordi tra asilo nido e scuola dell'infanzia. Bisogna continuare su questa strada e rendere operative queste misure. Promuovere politiche di conciliazione famiglia-lavoro è fondamentale per aumentare il tasso di occupazione delle donne. Ed è un buon investimento per tutto il Paese.

³. Dati riferiti al 2011. Si veda CNEL (2012).

10.3 GIOVANI MAL UTILIZZATI: DOPPIO SPRECO PER IL PAESE

L'Italia è caratterizzata da tassi di occupazione giovanili molto bassi, specie nella fascia di età 15-24 anni, ovvero quella a cui fanno riferimento le statistiche europee relative ai "giovani". Nei primi tre trimestri del 2013 un sesto dei 15-24enni era occupato (16,6%), contro quasi la metà in Germania (46,7%), Gran Bretagna (46,3%) e Stati Uniti (46,5%). Tra i 25-29enni il tasso di occupazione italiano balza al 53,4% e il divario con la Germania, pur rimanendo ampio, si riduce da 30,1 a 24,1 punti percentuali. Quello con gli USA da 29,9 a 20,6 punti. La posizione relativa dell'Italia migliora ulteriormente nella fascia di età immediatamente successiva (30-34 anni), con il tasso di occupazione al 66,6% e il divario con le principali economie avanzate che si dimezza (Tabella 10.4).

Tabella 10.4 - Italia: bassa occupazione concentrata tra i più giovani e al Sud
(Persone occupate per fasce di età in % della popolazione nella fascia corrispondente; 2013)

	Tasso di occupazione Italia	Tasso di occupazione paese meno tasso Italia			
		Germania	Media UE-27	Regno Unito	Stati Uniti
15-24 anni	16,6	30,1	16,0	29,8	29,9
25-29 anni	53,4	24,1	17,0	24,3	20,6
30-34 anni	66,6	15,6	9,7	14,5	9,6
35-39 anni	72,6	11,0	6,0	8,8	4,2
15-24 anni - Nord Italia	21,3	25,4	11,2	25,0	25,2
15-24 anni - Centro Italia	16,6	30,1	15,9	29,7	29,9
15-24 anni - Sud Italia	11,8	34,9	20,7	34,5	34,7
25-29 anni - Nord Italia	67,7	9,8	2,7	10,0	6,3
25-29 anni - Centro Italia	57,3	20,2	13,1	20,4	16,7
25-29 anni - Sud Italia	36,0	41,5	34,4	41,7	38,0
30-34 anni - Nord Italia	78,8	3,4	-2,5	2,3	-2,6
30-34 anni - Centro Italia	71,6	10,6	4,7	9,5	4,6
30-34 anni - Sud Italia	48,7	33,5	27,6	32,4	27,5

2013: media dei primi tre trimestri.

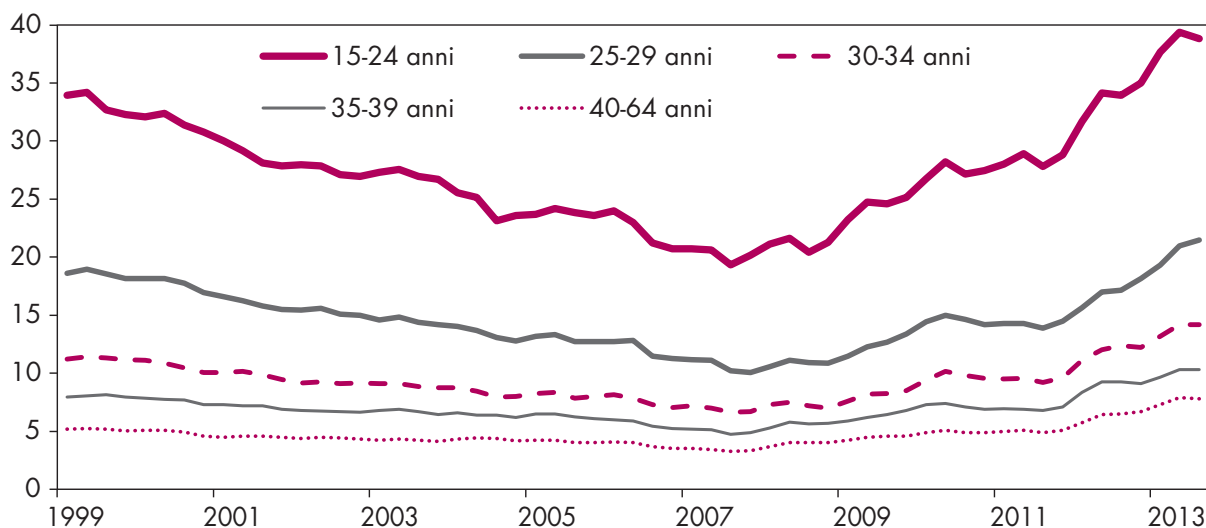
I dati per gli Stati Uniti si riferiscono alla popolazione con almeno 16 anni di età.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, Eurostat e U.S. BLS.

Il basso tasso di occupazione per i più giovani è in parte spiegato da percorsi di istruzione tardivi e più lunghi⁴, ma cela anche ampie differenze territoriali. Queste suggeriscono che il problema è legato sia a fattori istituzionali sia all'arretratezza economica del Mezzogiorno. Tra i 15-24enni, solo uno su nove è occupato al Sud (11,8%) contro più di uno su cinque al Nord (21,3%). Nella fascia 25-29 anni, la quota di occupati al Nord raggiunge il 67,7%, un valore simile a quello medio europeo (71,2%). Tra i 30-34enni, il tasso di occupazione al Nord (78,8%) supera sia quello medio europeo (76,3%) sia quello registrato negli Stati Uniti (76,2%) e si avvicina a quello tedesco (82,2%), mentre nel Mezzogiorno si ferma al 48,7% (-33,5 punti percentuali rispetto alla Germania).

In Italia, come in quasi tutti i paesi avanzati, l'impatto della crisi sul mercato del lavoro è stato particolarmente marcato per i giovani. Il crollo delle opportunità occupazionali per i 15-24enni è stato molto più ampio rispetto a quello registrato in altre fasce di età. Ciò ha approfondito la già molto netta segmentazione del mercato del lavoro italiano: il tasso di disoccupazione tra i 15-24enni era, anche prima della crisi, quasi il doppio di quello tra i 25-29enni, che a sua volta era oltre il triplo di quello tra gli *over 40*; in sei anni (dal terzo trimestre 2007 al terzo 2013), in queste due ultime classi di età è aumentato rispettivamente di 12,5 e 3,8 punti percentuali, contro i 18,5 punti tra i 15-24enni (Grafico 10.4).

Grafico 10.4 - Italia: giovani più colpiti dalla crisi
(Disoccupati per fasce di età in % della forza lavoro nella fascia corrispondente, dati trimestrali)



Medie mobili a tre termini.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

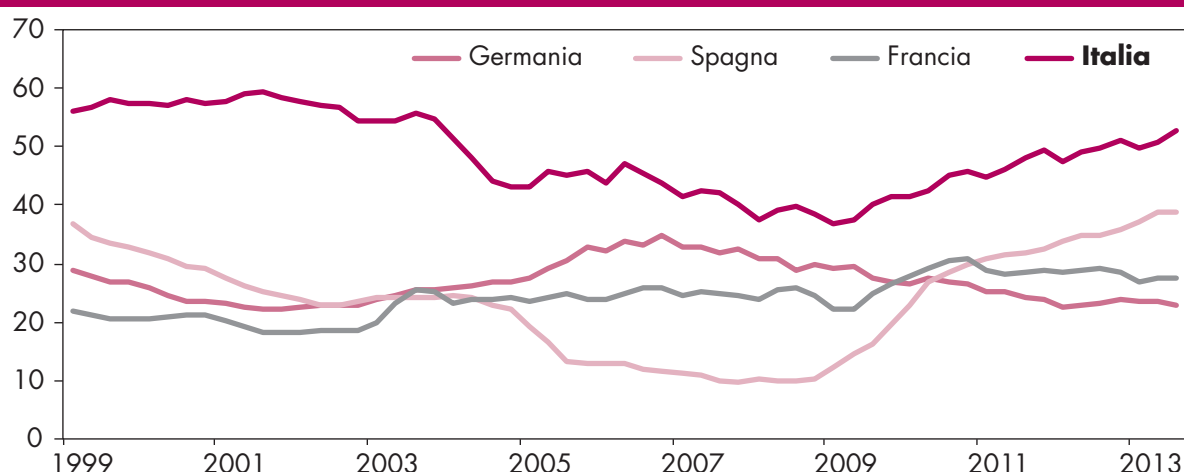
Esistono diverse ragioni per cui le persone giovani sono maggiormente vulnerabili quando l'economia si contrae. In primo luogo, hanno poca o nessuna esperienza lavorativa e quindi

⁴ Mentre un ragazzo italiano in regola con gli studi completa la scuola superiore a 19 anni, un americano lo fa a 18 e un inglese a 17. Nel caso in cui poi si iscriva all'università, un giovane italiano in corso consegue il diploma a 24 anni (sommando laurea triennale e magistrale), un inglese o un americano a 22; si veda OCSE (2013a).

sono meno appetibili per i datori di lavoro nei periodi in cui un maggior numero di persone è in cerca di impiego. In secondo luogo, l'inesperienza nel trovare un posto di lavoro e le limitate risorse finanziarie rendono l'attività di ricerca meno agevole ed efficiente. Infine, soprattutto in paesi dove la quota di contratti temporanei è più alta fra i 15-24enni, le variazioni della domanda di lavoro si ripercuotono in maniera più netta e immediata su questa categoria anagrafica. In Italia, l'incidenza del lavoro temporaneo tra i giovani occupati alle dipendenze è salita significativamente negli ultimi anni, passando dal 23,3% del 2001 al 42,3% del 2007 e al 52,9% del 2012, pur rimanendo più bassa rispetto a quella di altri paesi europei (53,6% in Germania, 55,5% in Francia e 62,4% in Spagna).

L'elevata disoccupazione ha subito evidenti effetti negativi sul benessere della generazione coinvolta, ma ne ha di altrettanto gravi nel lungo periodo, perché i danni professionali non si rimarginano facilmente durante l'arco della vita lavorativa (*scarring effect*). Rimanere senza impiego quando ci si è appena affacciati sul mercato del lavoro riduce le opportunità lavorative e retributive di un individuo negli anni successivi. Per esempio, si stima che nel Regno Unito tre mesi aggiuntivi di disoccupazione vissuti prima dei 23 anni aumentano il periodo di inattività atteso fra i 28 e i 33 anni di circa due mesi (Gregg, 2001)⁵. Periodi prolungati di disoccupazione, soprattutto all'inizio della carriera lavorativa, ampliano, inoltre, il rischio di un'uscita permanente dal mercato del lavoro, con effetti non solo di esclusione sociale per la generazione coinvolta ma anche di riduzione del capitale umano che innerva il sistema economico, con abbassamento perciò della crescita potenziale. Entrambi i rischi sono molto elevati in Italia, dove nel 2013 più della metà dei disoccupati 15-24enni era alla ricerca di lavoro da almeno 12 mesi (Grafico 10.5).

Grafico 10.5 - Più giovani disoccupati di lunga durata
(Disoccupati da 12 mesi o più in % del totale dei disoccupati, 15-24 anni; dati trimestrali)



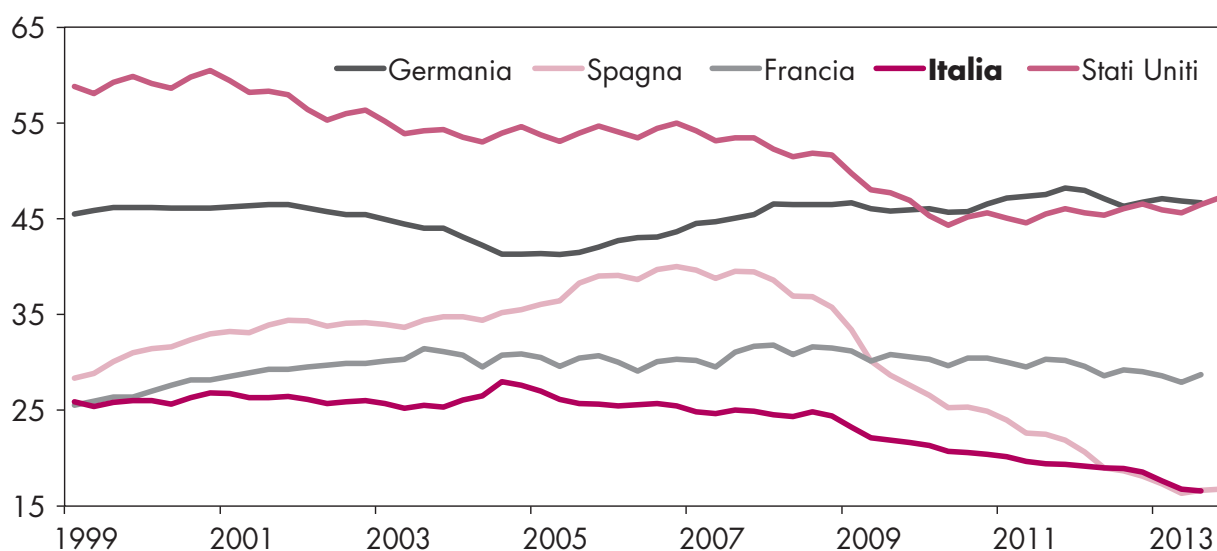
Medie mobili a tre termini. Dati annuali per Francia (fino al 2003) e Germania (fino al 2005).

Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE.

⁵ Per stime relative agli effetti di lungo periodo su occupazione e salari dell'entrata nel mercato del lavoro in un periodo di recessione, si vedano anche: Oreopoulos *et al.* (2006) e Kahn (2010).

La crisi ha messo, quindi, in ulteriore evidenza uno dei principali nodi di fondo che soffocano il mercato del lavoro italiano: le forti difficoltà di inserimento dei giovani. In Italia il processo di transizione scuola-lavoro produce esiti inefficienti ormai da almeno una trentina di anni e le misure adottate dalla seconda metà del decennio 90 non hanno risolto il male all'origine. Per comprendere appieno l'entità e le radici delle difficoltà occupazionali dei giovani è necessario andare oltre l'osservazione del tasso di disoccupazione, perché questo non riesce a cogliere il fenomeno di quanti, finita la scuola, non cercano attivamente un impiego. Per esempio, se da un lato il tasso di disoccupazione giovanile indica che la distanza dell'Italia dagli altri paesi industrializzati si era ridotta notevolmente prima della crisi, lo stesso non si può dire per il tasso di occupazione, per il quale non c'è stato alcun miglioramento (Grafico 10.6). Tale apparente contraddizione indica che sempre più giovani hanno deciso di non cercare attivamente lavoro, e quindi non risultano tra le fila dei disoccupati. Ciò non avviene solo per motivi di studio, che di per sé sarebbe un fatto positivo, perché contribuisce a chiudere parte della distanza dell'Italia con gli altri paesi industrializzati in termini di dotazione di capitale umano⁶. La ragione principale per un tasso di occupazione basso e in continua riduzione è che i giovani sono scoraggiati, ossia hanno smesso di darsi da fare per trovare un impiego a causa di una persistente e invisibile barriera nel passaggio dalla scuola al lavoro.

Grafico 10.6 - Giovani italiani poco occupati
(Occupati in % dei 15-24enni; dati trimestrali)



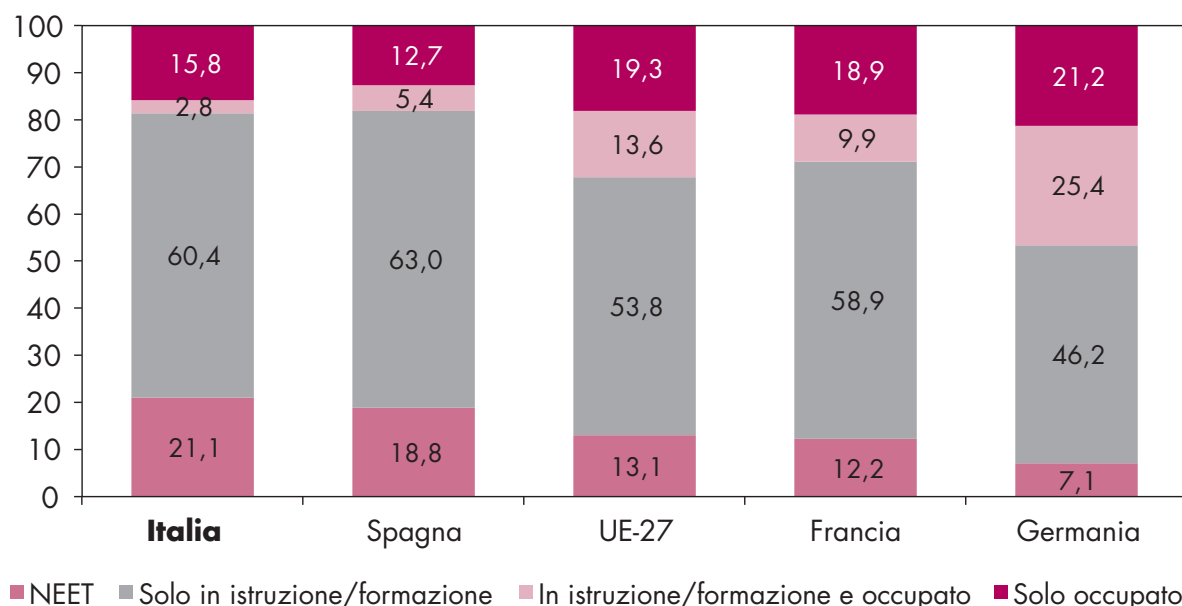
Medie mobili a tre termini. Dati annuali per Francia (fino al 2003) e Germania (fino al 2005).

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat e U.S. BLS.

⁶ Parte della diminuzione del tasso di occupazione dei 15-24enni nella prima metà degli anni Duemila è spiegata dalla riforma del 3+2, che ha attratto studenti a iscriversi all'università. Si veda il capitolo di Daniele Checchi in questo volume.

Il nodo delle difficoltà di transizione scuola-lavoro in Italia è pienamente rivelato quando si guarda alla quota dei NEET, ovvero i giovani che non sono né occupati né impegnati in attività di istruzione o formazione. La percentuale di NEET tra i 15-24enni era già nel 2007 molto più elevata rispetto alla media europea (16,2% contro 10,9%) e il divario si è accentuato con la crisi (21,1% e 13,1% rispettivamente nel 2012; Grafico 10.7). In Italia, inoltre, l'alto numero di abbandoni scolastici (nel 2012 il 17,6% dei 18-24enni italiani non avevano un diploma e non frequentavano una scuola o un corso di formazione, contro una media europea del 12,8%) fa sì che circa la metà dei NEET appartenga al sottogruppo che l'OCSE definisce *left behind*: ossia coloro che, in mancanza di sufficiente preparazione e di competenze, sono "lasciati indietro" e rimangono disoccupati per lunghi periodi.

Grafico 10.7 - NEET: un triste primato per l'Italia
(Giovani in ciascuna condizione in % dei 15-24enni, 2012)



NEET: *Neither in Education nor Employment or Training*.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

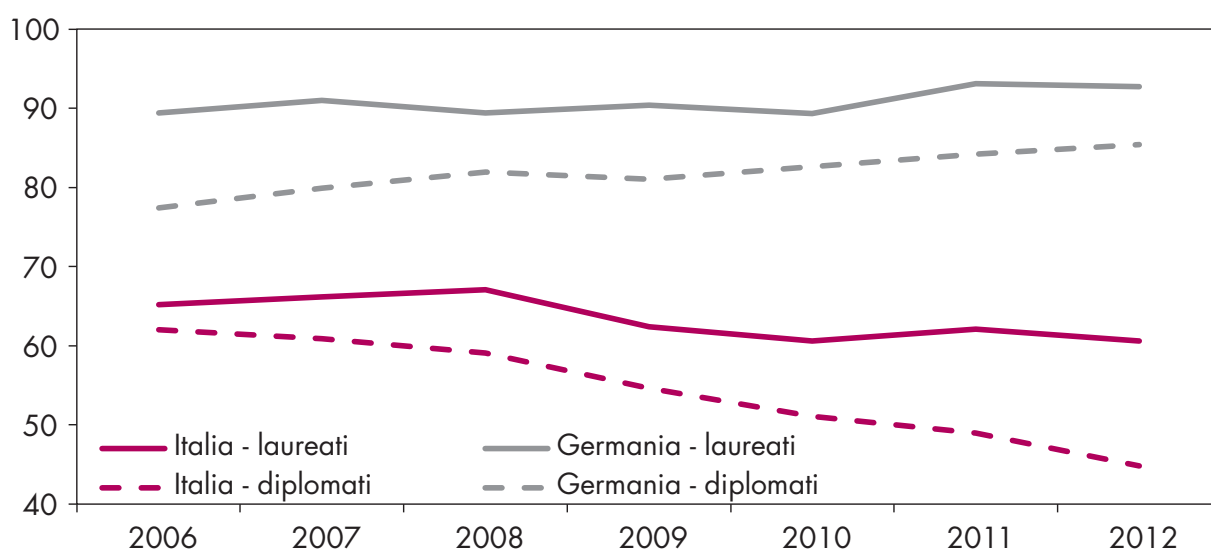
Anche per l'incidenza dei NEET, come per i tassi di occupazione, si registrano ampie differenze territoriali, con il Mezzogiorno caratterizzato da un livello (29,5% nel 2013) quasi doppio che al Nord (16,5%), dove invece il fenomeno si ridimensiona verso livelli non lontani da quelli medi delle principali economie europee. Per alcune delle statistiche che saranno documentate in seguito non sarà possibile fornire una disaggregazione territoriale, ma è importante che questo aspetto venga tenuto sempre in considerazione.

Le difficoltà sperimentate dai giovani italiani nella transizione dalla scuola al lavoro emergono con chiarezza anche dal fatto che nel 2012, tra i 20-34enni laureati o diplomati, in Italia solo il 52,3% lavorava entro tre anni dalla conclusione del proprio percorso di formazione, contro il 74,9% medio europeo e l'88,4% in Germania. Il confronto europeo,

inoltre, mette in luce come in Italia durante la crisi, di pari passo con un maggiore aumento della quota dei NEET, sia diminuito di più il tasso di occupazione dei diplomati e laureati a non più di tre anni dal conseguimento del titolo: -10,7 punti percentuali, contro i -5,6 nella media UE27 e i +3,8 in Germania.

Gli stessi dati sui giovani che lavorano entro tre anni dal conseguimento del titolo confermano, d'altronde, come l'istruzione continui a essere uno dei fattori che favoriscono l'occupazione: per i laureati, infatti, la quota degli occupati è molto più elevata rispetto ai diplomati (60,6% e 44,8% rispettivamente nel 2012), l'incidenza del part-time involontario sul totale del part-time è più bassa (81,7% e 89,2%), così come lo è quella della sovra-istruzione (44,8% contro 58,4%). Il divario diplomati-laureati si è, inoltre, allargato nel corso degli ultimi cinque anni, dato che per i diplomati sono diminuite di più le opportunità lavorative e per quelli occupati si è registrato un forte aumento del sotto-inquadramento (da 50,5% a 58,4%). Avere una laurea aumenta, dunque, la probabilità di essere occupato (e meglio) anche durante una fase negativa del ciclo economico, mentre non aver ottenuto un diploma di scuola superiore la diminuisce significativamente. Tra i 15-34enni, osservati entro tre anni dalla conclusione del proprio percorso di formazione, solo l'11,1% di quelli senza diploma lavorava nel 2012, contro il 40,5% di coloro che avevano conseguito un diploma di scuola media superiore. Per entrambi i titoli di studio, tuttavia, permane in Italia un differenziale di opportunità occupazionali decisamente elevato rispetto all'Europa, specie nei confronti della Germania (Grafico 10.8).

Grafico 10.8 - In Italia l'istruzione paga, ma meno che altrove
(Tasso di occupazione di laureati e diplomati, 20-34enni,
a non più di 3 anni dalla fine degli studi)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Il fatto che in Italia anche i giovani laureati, che pur sono meno frequenti rispetto agli altri paesi avanzati, siano lontani dalla piena occupazione chiama in causa da un lato un fenomeno di carenza di domanda di lavoro qualificato⁷, dall'altro criticità legate al tipo e alla qualità dei percorsi universitari svolti dai giovani italiani.

Riguardo a questo secondo aspetto, va evidenziato che non tutti i tipi di laurea garantiscono gli stessi risultati in termini occupazionali. Per esempio, tra le lauree specialistiche biennali, nel 2011 a tre anni dal conseguimento del titolo, livelli di occupazione superiori al 90%, abbinati a quote di lavoro continuativo maggiori del 70%, si registravano per i corsi di ingegneria meccanica, gestionale, elettronica ed informatica e per quelli di architettura e ingegneria edile e delle scienze economiche, sia di indirizzo statistico che aziendale. I tassi di occupazione più bassi, all'opposto, si rilevavano nel gruppo letterario (72,4%), giuridico (65,4%) e biologico (55,0%)⁸. Eppure la quota di studenti universitari in queste tre discipline si è ridotta solo marginalmente negli ultimi anni, da 26,1% nel 2005 a 24,9% nel 2011. Non è verosimile che la quota di studenti in ingegneria o economia aumenti oltre un certo livello, dato che ci sono barriere legate a un fenomeno di efficiente autoselezione basato sulle capacità individuali. D'altra parte, permangono fenomeni di *mismatch*, specie per le donne, che nella scelta vocazionale appaiono ancora talvolta influenzate dalla cultura familiare o, più in generale, da condizionamenti sociali. Per esempio, un recente studio rileva come, in famiglie con figli di entrambi i sessi, siano più frequenti scelte accademiche che riflettono stereotipi di genere, con le ragazze che hanno una probabilità più alta di scegliere discipline umanistiche rispetto ai loro fratelli, più frequentemente iscritti a facoltà tipicamente maschili, come ingegneria (Peri e Anelli, 2013b).

L'eterogeneità, documentata sopra, negli esiti occupazionali, anche tra coloro in possesso di una laurea, ribadisce la necessità di migliorare i processi di orientamento degli studenti, in varie fasi del percorso scolastico: alle scuole medie, per indirizzarli più efficacemente tra licei, istituti tecnici e formazione professionale⁹; successivamente, per orientarli alla scelta del percorso universitario più adatto alle proprie inclinazioni, ma nella consapevolezza degli sbocchi lavorativi offerti dai vari ambiti disciplinari.

Un'altra strategia da perseguire è quella di promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro già durante gli studi, mediante l'alternanza fra istruzione e lavoro. In Italia è infatti ridottissima la quota di studenti che hanno qualche forma di impiego: 3,3% tra gli *under 25enni* (compresi contratti di apprendistato o altre forme di studio-lavoro), contro il 28,8% in Gran Bretagna e il 34,3% in Germania. La percentuale di studenti italiani che lavorano, inoltre, rimane bassa anche nelle fasce di età successive: 21,6% tra i 25-29enni e 44,2% tra i 30-34enni, contro il 55,4% e 62,5% in Germania (Grafico 10.9). Una maggiore integra-

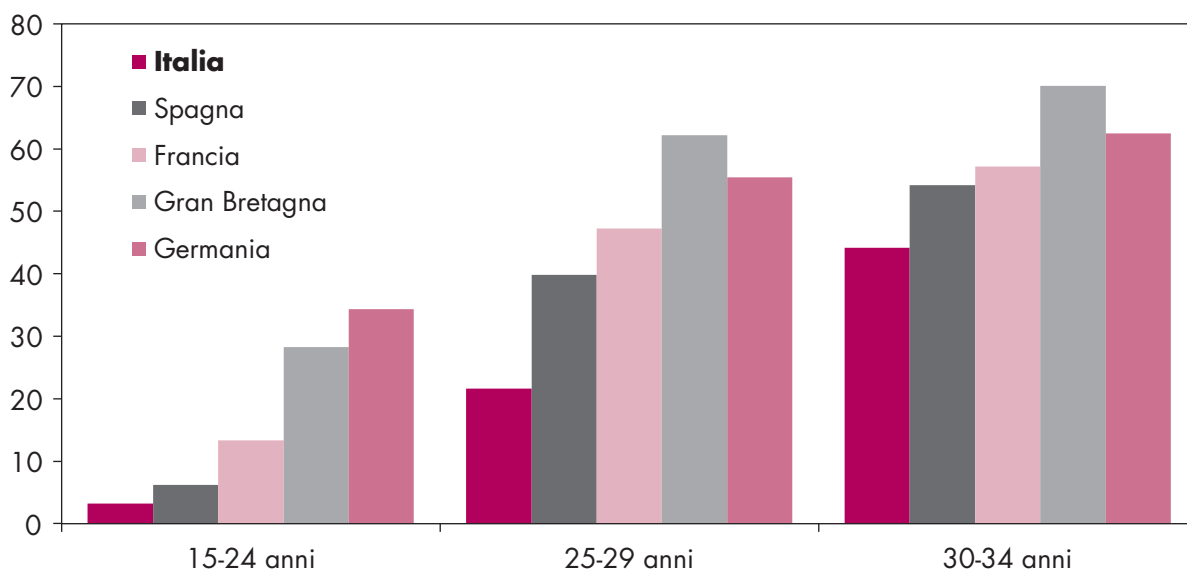
⁷ Si veda il capitolo di Michele Pellizzari in questo volume.

⁸ Si veda ISTAT, Indagine 2011 sull'inserimento professionale dei laureati del 2007.

⁹ D'altronde bisogna evitare di acuire la segregazione degli studenti più deboli negli istituti professionali, dato che, come discusso nel capitolo di Andrea Gavosto in questo volume, questa concentrazione può aumentare la probabilità, già elevata, di abbandono scolastico.

zione tra istruzione e lavoro permetterebbe di far combaciare meglio le competenze acquisite in aula con quelle richieste nella vita lavorativa e perciò faciliterebbe la transizione dalla scuola all'impiego.

Grafico 10.9 - Giovani italiani: scuola esclude lavoro
(Studenti che lavorano in % del totale studenti per classe di età, 2012)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Più in generale, è necessario favorire un avvicinamento del sistema educativo a quello produttivo. Rispetto ai coetanei di altri paesi, i nostri giovani incontrano il lavoro con conoscenze e competenze poco spendibili, come documentato su dati OCSE-PIAAC nel capitolo di Michele Pellizzari in questo volume. Ciò trova conferma anche nei risultati di un'indagine comparativa condotta da McKinsey tra 2012 e 2013, dove quasi la metà dei datori di lavoro italiani (47%) lamentavano una mancanza di competenze negli assunti al primo impiego, la percentuale più elevata tra gli otto paesi coinvolti nella rilevazione (18% in Gran Bretagna e 26% in Germania). Una delle ragioni per cui i giovani italiani non ottengono le competenze considerate importanti/ricercate dai datori di lavoro è che scuole e imprese appaiono operare in "universi paralleli": il 72% dei dirigenti scolastici intervistati era convinto che i loro diplomati/laureati fossero preparati per il lavoro, ma solo il 41% dei datori di lavoro era d'accordo (McKinsey, 2013).

Per centrare con tempestività ed efficacia l'obiettivo di migliorare l'occupabilità dei giovani italiani è importante sfruttare l'opportunità dello *Youth Guarantee*. Questa strategia europea prevede che ogni giovane di età inferiore a 25 anni riceva un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione. A ben guardare, si tratta di obiettivi del

tutto assimilabili a quelli già definiti, a livello nazionale, dal decreto legislativo n. 181 del 2000 e rimasti sostanzialmente sulla carta. L'attivazione delle risorse dello *Youth Guarantee* rappresenta una grande occasione per promuovere iniziative concrete di orientamento al lavoro e di conciliazione studio-impiego. Le risorse non dovrebbero, quindi, essere solo destinate a sgravi fiscali e contributivi per le imprese che assumono giovani. Tali interventi corrono, infatti, il rischio di rivelarsi uno "spreco". Esiste un'ampia evidenza, fondata sull'analisi cosiddetta controfattuale (tesa cioè ad indagare cosa sarebbe comunque accaduto in assenza dell'intervento), che mostra effetti netti assai limitati per molti tipi di incentivi per l'occupazione. Questi ultimi, infatti, non necessariamente condizionano l'orientamento ad assumere, bensì spesso sussidiano assunzioni che sarebbero comunque avvenute¹⁰.

10.4 STRANIERI: PIÙ OCCUPATI MA IN LAVORI MENO QUALIFICATI

A partire dalla fine degli anni Novanta l'Italia, storicamente paese di emigrazione, si è trasformata in paese di immigrazione. Il numero di stranieri residenti è cresciuto esponenzialmente nell'ultimo decennio e ciò ha avuto un impatto marcato sia sulla composizione della popolazione sia sull'assetto del mercato del lavoro¹¹. La popolazione immigrata ha una partecipazione attiva al lavoro più elevata di quella degli italiani, ma le potenzialità dei lavoratori stranieri vengono poco valorizzate: essi risultano, infatti, in occupazioni a minore valore aggiunto, con remunerazioni basse e scarso uso delle loro competenze.

Il tasso di occupazione degli stranieri è mediamente più alto rispetto a quello degli italiani: 67,1% contro 58,1% nel 2007. La differenza è in parte dovuta alla diversa composizione per età e aree di residenza: la quota di 24-50enni, che ha tassi di occupazione più alti, è più elevata tra gli immigrati, 60% contro 38%; gli immigrati sono concentrati nelle aree più sviluppate del Paese, dove è più forte la domanda di lavoro (nel 2008 la loro quota sulla popolazione residente era quasi l'8% al Centro Nord contro il 2,1% nel Mezzogiorno). Tuttavia, esistono anche differenze comportamentali: tra i più giovani e i più anziani, il tasso di occupazione degli stranieri è molto più elevato che tra gli italiani (Grafico 1.10). La maggiore partecipazione degli stranieri in queste fasce di età, che per gli italiani sono associate con scuola e pensione, è ascrivibile a condizioni socio-economiche più svantaggiate, che aumentano il bisogno di lavorare e l'adattabilità al tipo di impiego.

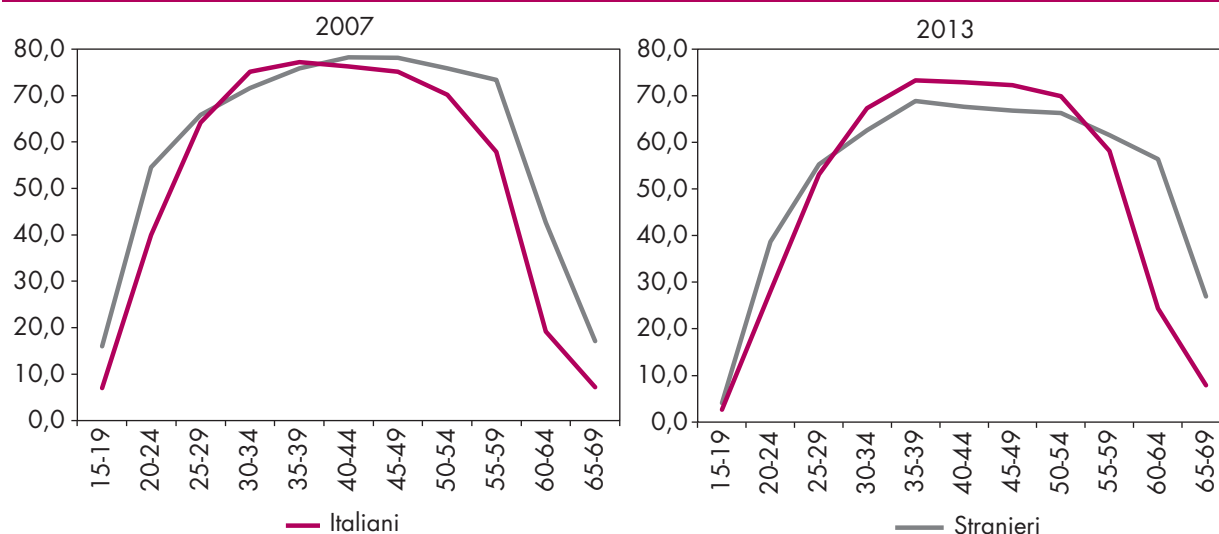
La crisi ha colpito in misura più marcata la componente immigrata della forza lavoro. Nonostante i flussi migratori appaiano adeguarsi tempestivamente agli andamenti del mercato del lavoro¹², dal 2007 al 2013 il tasso di occupazione degli stranieri è diminuito di 9,1 punti

¹⁰ Per una rassegna di questa evidenza, si veda per esempio il documento XVII, n.1, della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, a conclusione dell'indagine conoscitiva "sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile".

¹¹ Si veda il capitolo di Massimo Livi Bacci in questo volume.

¹² Secondo stime di Banca d'Italia, un aumento di un punto percentuale del tasso di disoccupazione a livello locale si associa a una riduzione del 4% del numero di stranieri che acquisiscono la residenza; si veda Banca d'Italia (2013).

**Grafico 10.10 - Giovani e anziani: stranieri più occupati degli italiani
(Italia, occupati in % popolazione per fasce di età)**



2013: media dei primi tre trimestri.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

percentuali (a 58,1%) contro un calo di 2,8 punti percentuali tra gli italiani. Gran parte del deterioramento delle opportunità lavorative ha coinvolto gli uomini immigrati, tra i quali la quota di occupati è crollata di 15,4 punti, contro i 5,5 degli italiani. La differenza è spiegata dalla maggior concentrazione di lavoro immigrato proprio nei settori più colpiti dalla crisi, ovvero le costruzioni e il manifatturiero (si veda sotto). Per le donne straniere, invece, impiegate per lo più nei servizi domestici e di cura alla persona (settori meno ciclici), la riduzione è stata solo di 2 punti percentuali (Tabella 10.5).

**Tabella 10.5 - Stranieri più colpiti dalla crisi
(Tasso di occupazione, 15-64 anni, valori %)**

	Italiani			Stranieri		
	2007	2013	Var. 2007-2013	2007	2013	Var. 2007-2013
Totale	58,1	55,3	-2,8	67,1	58,1	-9,1
Uomini	69,9	64,5	-5,5	83,3	67,9	-15,4
Donne	46,3	46,2	-0,2	51,3	49,3	-2,0

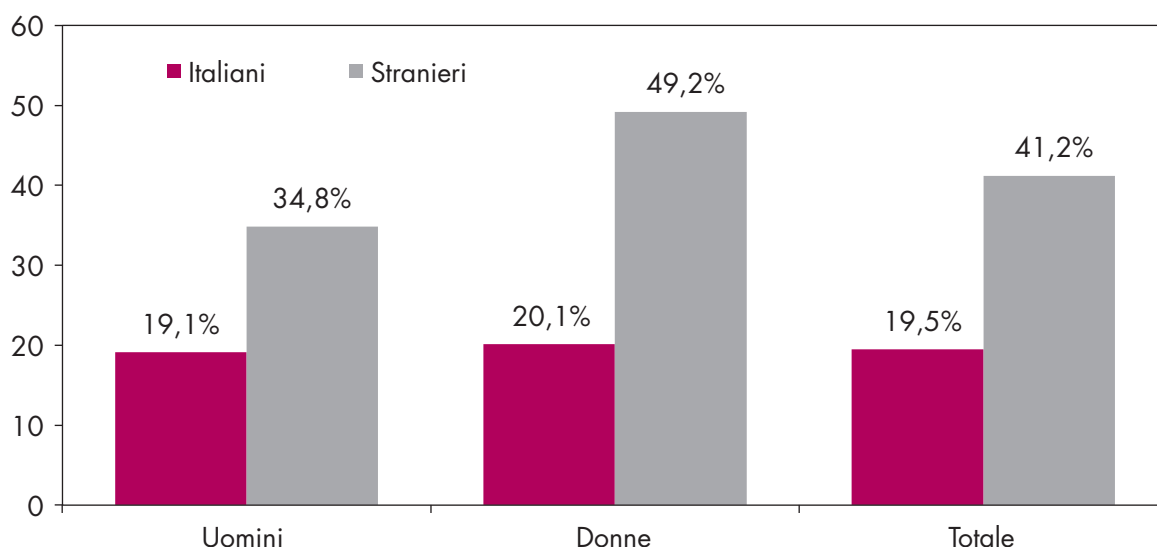
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Gli immigrati occupano strutturalmente una fetta del mercato del lavoro poco appetibile per la manodopera nazionale. Le loro opportunità lavorative sono caratterizzate da una marcata segmentazione settoriale e professionale. L'incidenza degli stranieri passa da meno del 2% in alcuni comparti del terziario (pubblica amministrazione, credito e assicurazioni, istru-

zione) al 16,5% nei servizi per il turismo (alberghi e ristorazione), al 18,9% nelle costruzioni, per toccare il 76,8% nei servizi domestici e di cura alla persona. La presenza in professioni qualificate è, inoltre, trascurabile, circa il 2%, in contrasto con quella nelle professioni meno qualificate, dove un occupato su tre è straniero. Elaborazioni ISTAT mostrano che uno straniero ha una probabilità di trovare un'occupazione non qualificata sette volte più alta rispetto a un italiano con le stesse caratteristiche, incluso il titolo di studio; tra le donne la probabilità di avere lavori a bassa qualifica è di nove volte superiore per le straniere (ISTAT, 2013c). Sembra, quindi, che ci sia una maggiore disponibilità da parte degli stranieri, anche quelli più istruiti, ad accettare lavori *low skilled*, con orari scomodi e poche possibilità di carriera, disponibilità che è probabilmente legata alla necessità di avere un lavoro per mantenere il permesso di soggiorno.

Ne deriva un tasso di sovra-istruzione, per lo meno formale, molto più elevato tra gli stranieri rispetto a quello degli italiani: 41,2% contro 19,5%. Tra le donne straniere, è addirittura una su due a risultare sovra-qualificata per la professione che svolge (49,2%; Grafico 10.11).

Grafico 10.11 - Stranieri più sovraistruiti degli italiani, soprattutto le donne
(% di occupati con titolo di studio più elevato rispetto a quello prevalente nella propria professione, 2012)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Questi dati mostrano come il capitale umano degli stranieri sia utilizzato comunque poco e male e ciò ha conseguenze negative sulla capacità di crescita del Paese, attuale e futura. Fenomeni di sotto-inquadramento, se prolungati nel tempo, comportano un'obsolescenza delle competenze. Una più sistematica offerta di corsi di formazione (non solo linguistica) e una semplificazione delle procedure per il riconoscimento dei titoli di studio e delle com-

petenze professionali consentirebbe maggiori opportunità di sviluppo per le carriere dei lavoratori immigrati e un più adeguato utilizzo del capitale umano da essi rappresentato.

Anche le prospettive future sono poco incoraggianti. Sono, infatti, numerosi i segnali delle difficoltà di apprendimento e integrazione degli studenti stranieri nella scuola italiana. I giovani immigrati hanno carriere scolastiche ritardate e faticose rispetto ai loro colleghi italiani e ciò fa immaginare che occuperanno posizioni marginali nel mercato del lavoro, come sottolineato anche nel capitolo di Alessandro Molina in questo volume. La qualità del capitale umano disponibile nei prossimi anni nel nostro paese dipenderà anche dall'integrazione scolastica degli studenti stranieri. Per aumentarla è necessario un rilevante investimento non solo in termini di risorse, ma anche di progettazione e di lavoro all'interno delle strutture educative. In assenza di tali investimenti, l'Italia perderà talenti ed energie importanti per la crescita.

10.5 SEMPRE PIÙ LAVORATORI ANZIANI: COME VALORIZZARE IL LORO POTENZIALE?

Il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani (*over 55*), pur rimanendo basso rispetto all'obiettivo di Europa 2020 (75%), è in aumento dalla metà degli anni Novanta e, in controtendenza rispetto a quanto avvenuto per tutte le altre fasce di età, ha continuato a crescere anche durante la crisi, specie per le donne (si veda Tabella 10.1). Parte dell'aumento è ascrivibile a effetti di composizione, dato che le coorti che entrano via via nella classe degli *over 55* sono caratterizzate da scolarizzazione più elevata e, in particolare per le donne, comportamenti sociali diversi. La tendenza è poi direttamente influenzata dall'entrata in vigore di nuove regole per il pensionamento, che ritardano il ritiro dal lavoro.

Le riforme previdenziali che si sono succedute dai primi anni Novanta hanno progressivamente innalzato i requisiti minimi per l'accesso alle pensioni di vecchiaia e di anzianità. Da metà anni Novanta è così aumentata l'età effettiva di uscita dal mercato del lavoro, ma l'aggiustamento più ampio si avrà in futuro: secondo le proiezioni della Commissione Europea, dal 2020 gli italiani si ritireranno dal lavoro a un'età molto più elevata di quella a cui si sono pensionati finora o lo faranno nei prossimi anni. Nel confronto europeo, l'Italia da paese con età di uscita dal mercato del lavoro tra le più basse (61,4 per gli uomini e 61,1 per le donne, livelli superiori solo a quelli di Austria e Francia) passerà al top nel 2060 (66,8-66,7 anni; Tabella 10.6).

Tassi di occupazione crescenti per gli *over 55*, insieme ai cambiamenti demografici documentati nel capitolo di Massimo Livi Bacci in questo volume, implicano un processo di invecchiamento progressivo della forza lavoro, che pone nuove sfide se si vuole valorizzare al meglio il contributo lavorativo degli individui più anziani.

Una prima questione su cui è necessario interrogarsi è se il nostro sistema di regolazione del lavoro sia in grado di evitare un crollo della produttività degli anziani. Una volta che sono chiamati a rimanere al lavoro più a lungo (per esempio tramite l'innalzamento dei requisiti

minimi di accesso alla pensione) o finanziariamente incentivati a farlo, è efficiente mantenere per i lavoratori anziani orari, mansioni e luoghi di lavoro rigidi, così come previsto attualmente nella maggior parte dei contratti? Esiste una crescente letteratura che documenta come i lavoratori più anziani preferiscano orari ridotti e/o flessibili, che consentano anche di prendersi giorni, o settimane, di pausa dal lavoro. Oltre che una preferenza, tale flessibilità è spesso un bisogno dettato da problemi di salute o da responsabilità di cura di familiari. Le stesse ragioni rendono importante l'opportunità di lavorare in luoghi diversi o da casa. Verso la conclusione della carriera, è comune, inoltre, che un lavoratore desideri di poter scegliere (e quindi sarà più produttivo se lo fa) i progetti su cui lavora oppure di cambiare posizione o grado di responsabilità all'interno dell'impresa¹³.

Tabella 10.6 - Italia: pensionamento rinviato
(Età media effettiva di uscita dal mercato del lavoro)

	Uomini		Donne	
	2010	2060	2010	2060
Francia	60,1	62,7	60,1	62,7
Austria	61,3	62,5	60,2	62,3
Italia	61,4	66,8	61,1	66,7
Belgio	61,4	61,4	61,5	61,5
Polonia	61,8	64,0	58,6	60,7
Media Eurozona	62,2	64,4	62,0	64,4
Grecia	62,4	63,9	62,3	63,8
Spagna	62,5	65,0	63,7	65,5
Portogallo	63,4	64,7	63,7	64,6
Danimarca	63,6	65,4	62,1	65,1
Germania	63,9	65,1	63,1	64,9
Olanda	63,9	63,9	62,2	62,2
Regno Unito	64,2	65,3	62,9	65,3
Irlanda	64,4	64,4	65,8	65,7
Svezia	64,6	65,1	63,8	64,1

2010: età di uscita dal mercato del lavoro per lavoratori over 40 nel periodo 1995-2010; 2060: previsioni per 2055-2060.

Paesi ordinati (in senso crescente) in base all'età effettiva di uscita dal mercato del lavoro degli uomini nel 2010.

Fonte: elaborazioni CSC su dati e stime Commissione europea.

Un altro aspetto da tenere in considerazione è il fatto che i lavoratori più anziani, che spesso hanno competenze ed esperienza da trasmettere ai lavoratori più giovani, possono d'altronde avere necessità di familiarizzare con nuove tecnologie, forme di comunicazione e

¹³. Si vedano, per esempio, le pubblicazioni e i convegni dello *Sloan Center for Flexible Work Options and Older Workers at Boston College* e OCSE (2006).

preferenze dei consumatori. Per colmare queste carenze è necessario rafforzare il *life-long learning*, che invece in Italia è poco diffuso, come documentato nel capitolo di Michele Pellizzari in questo volume. Un'alternativa, doppiamente vincente, è promuovere schemi di affiancamento tra lavoratori anziani e lavoratori giovani, dato che i primi hanno un'esperienza approfondita del proprio settore di lavoro mentre i secondi sono più aggiornati su aspetti tecnologici e su nuove tendenze del mercato.

Nelle parole di László Andor, Commissario europeo per l'Occupazione e l'Inclusione Sociale: «l'invecchiamento attivo si concretizza nell'aiutare le persone anziane a rimanere al lavoro e condividere le proprie competenze ed esperienze. Si tratta di dar loro la possibilità di continuare a svolgere un ruolo attivo nella società e di vivere una vita il più possibile in piena salute, indipendente ed appagante¹⁴».

A fronte dell'invecchiamento progressivo della forza lavoro, fenomeno che coinvolge tutti i paesi avanzati, c'è un interesse crescente a livello europeo, così come negli Stati Uniti, su come aumentare la partecipazione attiva al mercato del lavoro degli individui più anziani. Da una recente ricognizione sponsorizzata dall'Unione Europea emerge che negli ultimi anni, e anche durante la crisi, l'occupazione dei lavoratori anziani è stata sostenuta principalmente da misure volte a garantire la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici (come l'innalzamento dell'età pensionabile e la riduzione degli incentivi al pre-pensionamento) piuttosto che da politiche ispirate al principio di "invecchiamento attivo", quali potrebbero essere piani di pensionamento graduale/progressivo/parziale od opzioni di lavoro flessibile (Eurofound, 2012a). Nella stessa ricognizione sono, però, numerosi gli esempi di *best practice*, sia a livello di Stati membri sia a livello aziendale. È evidente, tuttavia, che sulle politiche di gestione dell'invecchiamento attivo adottate a livello aziendale influiscono gli orientamenti della politica nazionale.

Nello specifico, le soluzioni ottimali dipendono ovviamente dal settore in cui opera l'azienda. Non mancano esempi di pratiche innovative e originali, come quelle dei due casi riportati qui sotto¹⁵.

In una delle sue fabbriche in Germania (quella di Dingolfing), la BMW ha implementato un vero e proprio esperimento volto a individuare le soluzioni migliori per tenere alta la produttività degli operai più anziani assegnati alla catena di montaggio. Con un mix di 70 piccoli cambiamenti, per lo più ergonomici, si è raggiunto un assetto che può aumentare la produttività del 7% l'anno (Loch *et al.*, 2010).

L'esperienza della catena americana di supermercati CVS è diversa ma altrettanto istruttiva. Nell'ambito delle relazioni con i clienti, ovvero quello principale nel settore del commercio, ai lavoratori meno giovani, per valorizzare i loro punti di forza, è stato chiesto di fun-

¹⁴. "Active ageing is about helping older people to stay in work and share their experience. It is about them continuing to play an active role in society and living as healthy, independent and fulfilling lives as possible", discorso di apertura della conferenza "The European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations", Copenhagen, 18 gennaio 2012.

¹⁵. Per altri esempi, si vedano Hodin e Hoffmann (2011).

gere da *mentor* per i lavoratori più giovani ed è stato assegnato il compito di seguire i clienti più anziani. Inoltre, è stato creato un programma di lavoro flessibile, che consente ai dipendenti CVS di cambiare sede durante l'anno; il cosiddetto *Snowbird Program* è spesso utilizzato dai lavoratori più anziani per trasferirsi negli stati del sud durante i mesi invernali, usanza comune negli USA per chi se lo può permettere.

A fronte del processo di invecchiamento della popolazione, è necessario promuovere, in Italia come altrove, politiche pubbliche che garantiscano alle persone più anziane di svolgere ancora un ruolo decisivo nel mercato del lavoro e nel processo di crescita economica. Le politiche pubbliche possono, d'altronde, prendere spunto proprio dalle soluzioni originali che alcune imprese hanno iniziato a sperimentare.

10.6 CONCLUSIONI E IMPLICAZIONI DI POLITICA ECONOMICA

Sulla base dell'evidenza presentata in questo capitolo, così come in precedenti¹⁶, emergono quali priorità assolute per il Paese sia il miglioramento del funzionamento del sistema scolastico e universitario sia la creazione di un ponte tra scuola e impiego.

Una maggiore integrazione tra istruzione e lavoro permetterebbe di far combaciare meglio le competenze acquisite in aula con quelle richieste nella vita lavorativa. In Italia prevale, invece, la logica del "prima si studia e poi si lavora". È necessario un cambio di rotta. Ciò può avvenire se si promuovono maggiori possibilità di effettuare esperienze lavorative durante gli studi. Queste favorirebbero l'acquisizione di competenze specifiche da parte degli studenti e contribuirebbero a svilupparne le capacità relazionali (*soft skills*). Si muove nella giusta direzione il "decreto Carrozza" (D.L. 104/2013¹⁷), che negli articoli 8bis e 14 introduce varie opzioni di contatto tra scuola e lavoro, alcune innovative nel panorama di opportunità esistenti. Per esempio, avvia un programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda (tramite l'apprendistato) per gli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado.

Gli ultimi governi che si sono succeduti hanno individuato nel contratto di apprendistato quel ruolo di ponte tra scuola e lavoro di cui tanto necessita l'Italia. Le difficoltà di applicazione degli interventi di riforma dell'istituto che si sono susseguiti in questi ultimi anni, tuttavia, ne hanno rallentato la diffusione. Seppure dal 2011 sia stata più chiaramente stabilita la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, rimangono serie criticità connesse al fatto che la regolamentazione ed erogazione di almeno una parte della componente formativa del contratto sono demandate alle Regioni: la situazione attuale è caratterizzata da una troppa ampia incertezza normativa tra regione e regione e da una marcata variabilità territoriale nella quantità e qualità dei programmi formativi offerti. Ciò scoraggia le imprese a fare ricorso all'apprendistato, come confermato dai dati sul numero di contratti avviati (basso e in calo).

¹⁶ In particolare si vedano i contributi di Andrea Gavosto e Michele Pellizzari in questo volume.

¹⁷ È attualmente in via di definizione il decreto attuativo.

L'attivazione delle risorse dello *Youth Guarantee* rappresenta una grande occasione per promuovere iniziative concrete di conciliazione studio-impiego. Ancor più che gli incentivi monetari, tuttavia, sono i cambiamenti normativi il nodo cruciale da sciogliere per promuovere la diffusione di pratiche di alternanza scuola-lavoro. Come già detto, ciò è necessario per l'apprendistato, ma anche per altre forme, quali i tirocini, per i quali valgono le stesse criticità relative alla suddivisione di competenze tra Stato e Regioni. Sempre sul tema degli incentivi monetari, vale la pena sottolineare che quelli destinati alle imprese che assumono giovani corrono il rischio di risultare inefficaci, sia per carenze di domanda da parte delle imprese (dati i vincoli sulle caratteristiche dei beneficiari, in assenza dei quali, però, si ricadrebbe nella fattispecie degli aiuti di stato contrari alla normativa europea) sia perché spesso non condizionano l'orientamento ad assumere. Il più efficace intervento sul fronte monetario rimane quello di una riduzione strutturale e significativa del cuneo fiscale e contributivo.

Favorire l'acquisizione di esperienze lavorative durante il percorso scolastico facilita, alla sua conclusione, la transizione degli studenti verso il primo impiego. Ma il ponte tra formazione e lavoro non deve essere limitato a questa fase. Altrettanto importante e necessaria è la formazione (continua) dei lavoratori, per garantirne produttività e occupabilità. Ciò è a maggior ragione vero per i sempre più numerosi lavoratori anziani. Oltre a tipologie di formazione tradizionali (i corsi), un'alternativa, doppiamente vincente, è promuovere schemi di affiancamento tra lavoratori anziani e lavoratori giovani, dato che ciò può portare a condividere l'esperienza approfondita dei primi con il maggior aggiornamento su aspetti tecnologici e su nuove tendenze del mercato dei secondi.

Lo Stato deve investire nella formazione. L'intervento pubblico può essere ipotizzato, come proposto nel capitolo di Michele Pellizzari, per assicurare parte del rischio associato alla formazione offerta dalle imprese. Ma è necessario e imprescindibile anche al fine di ripristinare l'occupabilità di chi si trova senza lavoro. Questo può essere il caso di persone disoccupate. Ma anche di persone inoccupate, che un lavoro non lo cercano nemmeno più, magari perché sono rimaste a lungo fuori dal mercato per ragioni familiari, come può succedere alle donne una volta diventate madri.

Per colmare l'enorme sottoutilizzo di forza lavoro femminile è di primaria importanza potenziare l'offerta di servizi di cura per l'infanzia, così come per gli anziani e/o i disabili. In Italia i costi della conciliazione tra famiglia e lavoro ricadono, infatti, ancora principalmente sulle donne. È necessario ridisegnare il sistema di welfare e assegnare un ruolo centrale al potenziamento della quantità e qualità dei servizi che alleggeriscono l'impegno dell'accudimento familiare. Ciò favorirà anche quel cambiamento culturale indispensabile in Italia per stimolare la partecipazione attiva al mercato del lavoro di più persone, specie le donne.

11. GLI ASSOCIATI DI CONFINDUSTRIA: IMPRESE, SCUOLA E UNIVERSITÀ PER IL CAPITALE UMANO

11.1 L'INDAGINE PRESSO LE ASSOCIAZIONI DEL SISTEMA CONFINDUSTRIA

Il capitale umano è un importante fattore competitivo, per il quale le imprese di Confindustria chiedono un forte e crescente impegno da parte delle Associazioni. Per investire nelle persone, infatti, non è sufficiente la formazione interna alle aziende, ma occorre mettere in campo iniziative di sistema, volte a supportare le imprese e le loro relazioni con le istituzioni scolastiche e universitarie. Un sistema educativo che funziona male è una diseconomia esterna per le imprese. Da anni Confindustria è impegnata in una strategia che mira a rafforzare i rapporti scuola-università-impresa e a qualificare il sistema educativo. Molto è stato fatto per abbattere le barriere, anche culturali, che spesso impediscono una collaborazione fruttuosa. Le iniziative più frequenti messe in campo da numerosissime Associazioni industriali, territoriali e di categoria hanno riguardato l'orientamento degli studenti, l'organizzazione di tirocini, *stage*, *internship*, il miglioramento dei programmi scolastici, la messa a disposizione di attrezzature laboratoriali e le testimonianze aziendali.

Con l'obiettivo di comprendere meglio quanto e come il capitale umano conti per la competitività, quali siano gli aspetti critici su cui investire e come sia possibile migliorare le relazioni fra imprese, scuola e università, il CSC e dall'Area Politiche Territoriali, Innovazione e Education di Confindustria hanno condotto un'indagine indirizzata a tutte le Associazioni Confindustria, direttamente e anche attraverso la collaborazione di MentInsieme, la comunità dei Centri Studi del Sistema. Circa ottanta Associazioni hanno risposto, compilando il questionario e descrivendo le principali iniziative intraprese sul territorio (si veda il questionario e l'elenco delle Associazioni partecipanti in Appendice). L'indagine offre un vasto repertorio di informazioni circa le competenze e le conoscenze richieste dalle aziende e le modalità di interazione tra scuola-università e impresa con lo scopo di contribuire a migliorare la qualità dell'offerta formativa, favorendo un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Per circa il 90% delle Associazioni che hanno partecipato all'indagine il grado di attenzione dato a iniziative dedicate al capitale umano, negli ultimi tre anni, è stato alto (57,7%) o molto alto (32,1%). In termini comparati, sono state più numerose rispetto a quelle dedicate a temi tradizionalmente rilevanti come la difesa di marchi e brevetti o il funzionamento del

Il capitolo è stato elaborato da Silvia Matranga (Area Politiche Territoriali, Innovazione e Education di Confindustria), Lorena Scaperrotta e Mauro Sylos Labini (Centro Studi Confindustria) con la collaborazione di MentInsieme (la Comunità dei Centri Studi) e dei responsabili Education del Sistema associativo.

mercato del lavoro. È un segnale significativo che mostra come temi apparentemente distanti dalla tutela immediata degli interessi degli Associati, come la qualità del capitale umano, che è un investimento a redditività differita, siano centrali nell'azione del Sistema Confindustria. Tali azioni, ovviamente, sono state meno frequenti rispetto a quelle volte a diminuire la pressione fiscale, rendere la burocrazia più efficiente e facilitare l'internazionalizzazione, rigidità strutturali che ostacolano la crescita e creano un enorme svantaggio competitivo. Alle Associazioni è stato anche chiesto attraverso quali canali il capitale umano rafforza la competitività delle imprese. Le risposte più frequenti hanno indicato il miglioramento dei processi produttivi (innovazioni di processo) e l'introduzione di nuovi assetti organizzativi (innovazioni organizzative).

Riguardo alla domanda di competenze, si segnala che alcune conoscenze e competenze specifiche non sono facili da reperire sul mercato del lavoro. Le competenze sono raggruppate in "classi" tenendo conto del loro effettivo impiego nei contesti lavorativi. Le imprese incontrano maggiori difficoltà a reperire persone con conoscenze di base e competenze non cognitive (o *soft skill*; Tabella 11.1) che apparentemente non sono connesse con la specializzazione professionale ma sono considerate preliminari rispetto al possesso di competenze più specifiche. Fra le prime ha un livello di criticità alto (51%) o medio alto (36,8%) la conoscenza di una o più lingue straniere; fra le seconde appare complicato (35,1%) o mediamente complicato (42,9%) trovare persone in grado di gestire le relazioni personali e quindi di lavorare in *team*. Meno critico, invece, il reperimento di conoscenze accademico-umanistiche (critico o molto critico per il 22,4% delle Associazioni) e di competenze tecniche connesse con il lavoro manuale o artigianale (critico o molto critico per il 32,9%).

Le attitudini culturali appaiono cruciali per il buon funzionamento delle relazioni fra il mondo imprenditoriale e quello della scuola; un nuovo atteggiamento culturale, sia da parte di scuola e università (molto importante per il 73,1% delle Associazioni) sia da parte delle imprese (molto importante per il 59,0%), risulta essere un fattore più rilevante rispetto a cambiamenti che riguardano la *governance* interna delle scuole e l'aumento delle spese in ricerca e sviluppo. Da rafforzare i progetti di alternanza scuola-lavoro (molto frequenti solo per il 16,7% delle Associazioni). Tale carenza ha una sua spiegazione. Purtroppo, è l'insieme del sistema educativo italiano che è concepito attraverso modalità didattiche tradizionali e, di conseguenza, risulta non sempre facile valorizzare la componente educativa connessa con l'esperienza di lavoro.

Tabella 11.1 - In pochi parlano l'inglese
(Grado di criticità nel reperimento di conoscenze e competenze, %)

	Basso	Medio basso	Medio alto	Alto
Di base				
Competenze linguistiche	20,8	37,7	19,5	22,1
Competenze matematiche	18,4	38,2	27,6	15,8
Lingue straniere	1,3	10,5	36,8	51,3
Capacità e competenze informatiche	2,6	29,0	36,8	31,6
Accademiche				
Matematico-scientifiche avanzate	12,0	26,7	45,3	16,0
Ingegneristiche	10,5	18,4	44,7	26,3
Giuridico-socioeconomiche	9,2	32,9	51,3	6,6
Umanistiche	32,9	44,7	17,1	5,3
Tecniche				
Amministrare e gestire un'impresa	6,6	17,1	43,4	32,9
Amministrare e gestire i processi di produzione	6,6	19,7	36,8	35,5
Svolgere lavori manuali o artigianali	23,7	43,4	25,0	7,9
Generali				
Risolvere problemi in modo creativo	5,2	22,1	44,2	28,6
Gestire le relazioni personali	0,0	22,1	42,9	35,1
Pianificare le attività e l'uso delle risorse	3,9	15,6	50,7	29,9

Fonte: elaborazioni CSC e Area Politiche Territoriali, Innovazione e Education di Confindustria su dati presso le Associazioni.

Un aspetto particolarmente critico del sistema italiano riguarda la lenta transizione studio-lavoro, nonostante le Associazioni si siano impegnate a fondo per promuovere lo strumento dell'apprendistato e per offrire ai giovani maggiori opportunità occupazionali (livello di impegno alto per il 62,8% e molto alto per il 24,4%).

Come mostrano alcuni degli esempi descritti nel prossimo paragrafo, sono state messe in campo diverse iniziative per offrire occasioni di confronto fra imprese, istituzioni scolastiche e universitarie. I canali più frequenti sono stati gli *stage*, i tirocini e gli *internship* presso le aziende (molto frequenti per il 46,2% e frequenti per il 41,0% delle Associazioni) e gli incontri di orientamento con gli studenti (molto frequenti per il 41,0% e frequenti per il 39,7%; Tabella 11.2).

Tabella 11.2 - Stage e orientamento le iniziative più comuni
(Grado di frequenza interazioni con scuola e università, %)

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto
Incontri di orientamento	1,3	18,0	39,7	41,0
Visite guidate presso le aziende	1,3	19,2	64,1	15,4
Apertura dei laboratori delle imprese	6,4	50,0	41,0	2,6
Testimonianze aziendali	0,0	19,2	47,4	33,3
Incontri con gli insegnanti	6,4	41,0	32,1	20,5
Progetti di ricerca comuni	15,6	42,9	36,4	5,2
Stage, tirocini e internship	0,0	12,8	41,0	46,2

Fonte: elaborazioni CSC e Area Politiche Territoriali, Innovazione e Education di Confindustria su dati presso le Associazioni.

A questo proposito, Confindustria ha partecipato con numerose Associazioni territoriali al Piano Lauree Scientifiche che ha favorito azioni comuni in collaborazione con le facoltà di fisica, matematica, chimica e scienze dei materiali per l'orientamento e per la progettazione congiunta di percorsi post-laurea. Più rari, invece, i progetti di ricerca comuni e l'apertura agli studenti dei laboratori delle imprese. Fra i vari tipi di orientamento, la maggiore priorità è data a iniziative dedicate all'istruzione tecnica e professionale, segmento del sistema che forma profili in uscita in linea con i fabbisogni di molte imprese (molto frequenti per il 43,4% delle Associazioni e frequenti per il 25,0%).

Fondamentale risulta, secondo gli intervistati, il potenziamento degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), percorsi biennali post-diploma ad alta specializzazione, nati per rispondere alla domanda delle imprese di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche. Gli ITS costituiscono il primo segmento di formazione terziaria non universitaria in Italia e sono ritenuti molto importanti dal 59,0% delle Associazioni e importanti dal 34,6%. Dal punto di vista giuridico, gli ITS si costituiscono secondo la forma della Fondazione di partecipazione che comprende scuole, enti di formazione, imprese, università e centri di ricerca ed enti locali. Confindustria ha più volte denunciato le rigidità dell'attività normativa che regola gli ITS e che spesso non è idonea al coinvolgimento effettivo delle imprese, chiedendo modifiche che vadano nella direzione di una maggiore flessibilità organizzativa e gestionale. Tra le aree tecnologiche in cui hanno avuto maggiore successo ci sono le nuove tecnologie per il *Made in Italy* (50,0%) e quelle per l'efficienza energetica (24,4%).

In relazione al rapporto con le Università, le Associazioni si sono impegnate soprattutto con azioni di orientamento verso le lauree tecnico-scientifiche (che hanno registrato un livello di azione alto per il 43,6% e medio alto per il 37,2% delle Associazioni). Da segnalare quelle che hanno favorito il trasferimento tecnologico (livello di azione alto per il 25,6% e medio alto per il 41,0%).

11.2 MITI E REALTÀ DELLA RELAZIONE SCUOLA-IMPRESA. COSA INSEGNANO LE INIZIATIVE DELLE ASSOCIAZIONI

Mission (im)possible: imprese e insegnanti collaborano

Imprese e insegnanti appartengono a due mondi che spesso esprimono reciproca diffidenza e appaiono difficili da mettere in comunicazione. Le esperienze descritte dalle Associazioni mostrano però che la collaborazione tra loro non è una missione impossibile, soprattutto quando il confronto avviene prima di coinvolgere gli studenti in attività di formazione od orientamento. Tra i tanti casi davvero interessanti, si segnala il progetto **“Scuola & Impresa: Learning by doing”** promosso da **Confindustria Ancona** e **Confindustria Pesaro Urbino** e arrivato alla terza edizione (hanno aderito recentemente anche **Confindustria Fermo** e **Confindustria Macerata**). Due dei quattro obiettivi del progetto sono rivolti esplicitamente agli insegnanti: (i) fornire strumenti di didattica alternativa centrati sull’idea di laboratorio; (ii) stimolare l’utilizzo di didattiche basate sulla motivazione. Prima di coinvolgere direttamente gli studenti, il progetto prevede una fase iniziale nella quale esperti del mondo aziendale incontrano in aula i docenti delle scuole secondarie. Anche **Unindustria Como** dedica particolare attenzione all’orientamento dei docenti delle scuole secondarie di primo grado: **“Partire da vicino per andare lontano”** è un programma grazie al quale le aziende incontrano i docenti referenti dell’orientamento per spiegare loro i dati economici del territorio e le filiere formative e produttive.

Anche a scuola si impara a essere imprenditori

Stimolare intraprendenza e creatività giovanile è una scelta strategica essenziale per il sistema economico e produttivo italiano. Lo scopo è favorire l’assunzione di una attitudine che possa tradursi in un nuovo spirito imprenditoriale capace di generare nuova ricchezza per il Paese.

In questo ambito, le iniziative realizzate dalle Associazioni coprono tutto lo spettro del sistema di istruzione, dalle scuole elementari all’università. Al primo gruppo, appartiene il progetto **“Eureka! Funziona!”** sviluppato da **Federmeccanica** per le scuole elementari (e in via di sperimentazione anche per le scuole medie). Obiettivo dell’iniziativa è coltivare curiosità, fantasia e creatività favorendo al contempo pratiche di *team working* e *cooperative learning*. Si rivolgono, invece, agli studenti delle scuole secondarie superiori le iniziative dell’**Associazione Industriali di Grosseto** e dell’**Unione Industriali di Torino**. La prima ha sviluppato il progetto **“Adotta il Futuro”** che prevede il diretto coinvolgimento di un’azienda tutor che pone un problema aziendale a una classe incaricandola di trovare una soluzione e monitorandone i progressi. L’Unione Industriali di Torino propone un progetto rivolto agli studenti dell’ultimo anno degli Istituti tecnici a indirizzo materie plastiche. Il percorso, finalizzato all’apprendimento e alla sperimentazione dei principi della **Lean Organization**, prevede che i ragazzi, a seguito della frequenza di un apposito modulo formativo, trascorrono alcune giornate in azienda, studiando i mutamenti organizzativi e redigendo una relazione che poi presenteranno all’Esame di Stato.

Con riguardo alle iniziative rivolte agli studenti universitari, le principali attività sviluppate dalle Associazioni si concentrano nel campo della predisposizione di incubatori di impresa, di cui il progetto **“OGGI – Officina Gruppo Giovani Imprenditori”**, promosso ancora dall’Unione Industriali di Torino, è un esempio. Il programma, sviluppato in collaborazione con gli Atenei torinesi e i loro incubatori di imprese, si rivolge ai laureandi magistrali, ai fondatori di *start-up* e agli imprenditori associati, realizzando incontri per trasmettere esperienze, valori e modalità avanzate di fare impresa.

Infine, si rivolge a quanti sono al di fuori del sistema di formazione il programma **“Yes Start Up”** targato **Confindustria Ascoli Piceno** e dedicato a disoccupati, inoccupati e aspiranti imprenditori. Il progetto favorisce la nascita di nuove imprese grazie alla messa in rete di un portale dedicato in cui è data visibilità ai casi di successo, alle iniziative di orientamento e ai finanziamenti disponibili. Completano l’offerta le iniziative di *business speed date* volte ad agevolare i contatti tra gli *start-uppers* piceni, da un lato, e incubatori d’impresa italiani e stranieri e i cosiddetti *Business Angels*, dall’altro.

L’apprendistato entra in università

L’apprendistato ha un doppio dividendo: facilita la transizione scuola-lavoro e riduce i costi di assunzione in cambio di un impegno a investire in formazione. Come mostra la performance occupazionale tedesca, dove l’apprendistato è molto diffuso, entrambi i dividendi sono alti durante una crisi economica. L’esempio dell’Alto Adige, ispiratosi al modello di formazione professionale del Baden-Württemberg, mostra che l’apprendistato funziona anche all’università. A partire dall’anno accademico 2003-2004, **Assoimprenditori Alto Adige**, la Libera Università di Bolzano e il Politecnico di Torino hanno avviato **“Studenti in attività”**: un modello di alternanza università-lavoro che riguarda gli iscritti ai corsi di laurea triennali in “Ingegneria logistica e della Produzione” e “Scienze e tecnologie informatiche”. Dopo il primo anno di studio, gli studenti selezionati da una delle 60 aziende partner del progetto firmano un contratto di apprendistato che prevede 28 mesi in azienda e 8 in università. Tutti retribuiti in modo crescente con le professionalità acquisite. I risultati universitari (il 90% degli studenti completa il percorso di studio nei tempi previsti e con votazioni superiori alla media) e occupazionali (al termine del percorso circa l’80% delle aziende offre un contratto di lavoro e il 75% degli studenti continua a lavorare con l’azienda partner) fanno di “Studenti in attività” un modello interessante anche per altre realtà.

Per una scuola sopra la media

La scuola secondaria di primo grado è considerata l’anello debole del sistema educativo italiano, nonostante sia un momento decisivo in cui i ragazzi con le loro famiglie devono scegliere quale percorso di studio intraprendere. Le iniziative realizzate dalle Associazioni per gli studenti di questo importante segmento del sistema di istruzione si propongono pertanto di stimolare nei giovani scelte scolastiche più consapevoli e orientate alla formazione tecnica e professionale richiesta dalle imprese.

L'esempio più significativo in questo senso è indubbiamente rappresentato dalle iniziative locali di **Orientagiovani**, Manifestazione Nazionale di Confindustria che tradizionalmente è dedicata agli studenti delle scuole secondarie superiori. Alcune Associazioni, tra le quali **Assindustria Lucca**, **Confindustria Padova** e **Confindustria Belluno**, hanno tuttavia deciso di dedicare il proprio Orientagiovani agli studenti delle scuole medie. Scopo principale è sensibilizzare i giovani verso l'opportunità di intraprendere un percorso di istruzione tecnica acquisendo competenze chiave per lo sviluppo produttivo del territorio. A questo proposito si segnalano in particolare le esperienze di **Federchimica** e **Assolombarda**. Federchimica, organizza tradizionalmente attività per la promozione della figura del perito chimico coinvolgendo circa 400 ragazzi di seconda e terza media provenienti dalle scuole del territorio milanese. Assolombarda invece realizza da anni **"Orient-attiva-mente"**, lezione-spettacolo che aiuta i giovani studenti a scegliere la scuola superiore dopo la terza media.

Percorre tutto l'anno, invece, il progetto **"Miss Bussola"**, promosso da **Confindustria Messina** e dedicato all'orientamento alla scelta del percorso di studio per gli studenti del terzo anno delle scuole medie. Di particolare interesse è anche il progetto **"Un ponte tra generazioni"**, implementato da **Confindustria Rimini** per favorire la scelta degli Istituti Tecnici, con un focus dedicato alle ragazze. Il progetto coinvolge in prima persona gli studenti di quarta superiore degli Istituti Tecnici industriali della provincia di Rimini che, in veste di tutor, si rivolgono ai ragazzi di terza media per guidarli alla scoperta delle materie tecniche, attraverso l'attività pratica nei laboratori.

L'orientamento degli studenti delle scuole medie verso il sapere tecnico-scientifico, è l'obiettivo del Progetto **"OrMe" di Confindustria Veneto** che si propone di instillare la curiosità su "cosa c'è dietro a..." un prodotto o un processo, seguire le OrMe di come è stato ideato, realizzato e migliorato per comprendere quante conoscenze scientifiche, tecniche e tecnologiche, ma anche gestionali, "stanno dietro" alla costruzione e progettazione di uno strumento. **"Teenager in factory"** è invece il nome del progetto che realizza **Confindustria Modena** per svolgere un'azione di intenso orientamento verso gli studenti delle terze classi delle scuole medie, i loro genitori e soprattutto i loro insegnanti, con particolare riferimento a coloro che insegnano le materie letterarie e scientifiche. L'iniziativa è finalizzata a promuovere l'immagine del lavoro in fabbrica e quindi a svolgere una funzione di marketing a favore degli Istituti professionali e dei tecnici industriali.

Perché l'istruzione tecnica non è solo "roba da maschi"

Così recita la campagna del **"Progetto Rosa"**, nato dalla volontà del Club dei 15 (che riunisce le 17 Associazioni di Confindustria caratterizzate da un contributo dell'industria al PIL provinciale superiore al 35%) di valorizzare e promuovere l'istruzione tecnica anche tra le ragazze, aumentandone le iscrizioni agli Istituti Tecnici.

L'iniziativa consiste in una campagna di comunicazione (cartellonistica, sito web www.progettorosa.eu) che viene svolta a tappeto nelle 17 province italiane che rientrano nel Club:

Ancona, Belluno, Bergamo, Biella, Brescia, Como, Lecco, Mantova, Modena, Monza-Brianza, Novara, Pordenone, Prato, Reggio Emilia, Treviso, Varese e Vicenza.

“Scegli il tuo istituto tecnico industriale” è dunque l’invito rivolto alle ragazze, che rappresentano una minima parte degli iscritti a questo tipo di scuola.

Promuovere l’istruzione tecnica, far convergere mondo della scuola e fabbisogni professionali delle imprese, portare nelle aule modelli didattici moderni sono gli scopi che il Club dei 15 sta perseguendo con un’azione a 360 gradi, di cui il Progetto Rosa rappresenta un tassello.

Fare sistema

Oggi più che in passato è forte la necessità di fare sistema, anche con soggetti diversi dalle scuole, creando delle partnership con enti pubblici e soggetti privati attivi in ambito educativo e occupazionale. Si tratta di un’esigenza che le Associazioni di Confindustria hanno fatto propria, sviluppando di volta in volta strumenti fortemente innovativi.

Uno dei casi di maggiore successo è quello realizzato da **Confindustria Rimini** che, nell’ambito dell’iniziativa **“La città dei mestieri”**, collabora con la Camera di Commercio per la promozione di attività di conoscenza e di promozione del tessuto imprenditoriale. Significativa è anche l’esperienza dell’**Unione Industriali di Parma** che, con il supporto del suo ente di formazione, CISITA PARMA, organizza seminari pubblici di orientamento alle scelte professionali, in partenariato con i Centri per l’Impiego della Provincia di Parma e altre società di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro.

Particolarmente fitta è la rete dei rapporti che l’**Unione degli Industriali di Torino** ha tessuto nello sviluppo del Protocollo di Intesa interistituzionale **“Lean Education Network Torino”**, che prevede il coinvolgimento di numerosi enti, tra i quali l’Ufficio Scolastico Regionale e la Camera di Commercio, con l’obiettivo di diffondere tra le scuole e le università l’insegnamento dei principi e delle metodologie organizzative del *Lean*, attraverso appositi moduli formativi, che utilizzano metodi didattici interattivi e laboratoriali.

Numerose, inoltre, sono le Associazioni che collaborano attivamente con gli Uffici Scolastici Regionali (USR). Tra queste, si segnala **Confindustria Ascoli-Piceno** che ha sottoscritto con l’USR un protocollo per promuovere esperienze di alternanza scuola-lavoro e dare così la possibilità agli studenti delle ultime classi delle scuole secondarie di secondo grado di svolgere, in alternanza, una parte della formazione attraverso modalità che favoriscano l’acquisizione di conoscenze di base e trasversali, nonché il conseguimento di competenze spendibili sul mercato del lavoro. Anche **Unindustria Como**, con il progetto **“Orientamento in movimento”**, ha pienamente coinvolto l’USR. Nell’ambito di questa iniziativa, le aziende aprono le porte a tutte le scuole secondarie di primo grado che desiderano offrire ai propri studenti delle visite di istruzione, con il coordinamento a livello provinciale dell’Ufficio Scolastico Territoriale. Da segnalare, inoltre, il progetto **“Crescere nell’industria”**, avviato da

Confindustria Lombardia con il contributo di Regione Lombardia e in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale. L'iniziativa è finalizzata a: accrescere l'interesse dei giovani verso l'Istruzione Tecnica; avvicinare e favorire l'interazione tra il mondo del lavoro e dell'industria e il mondo della scuola; far percepire alle famiglie l'importanza e le possibilità offerte da un percorso educativo-formativo di tipo tecnico come un'alternativa ugualmente qualificante rispetto alla scelta dell'istruzione liceale.

Anche **Confindustria Valle d'Aosta** svolge un ruolo importante in questo senso, partecipando direttamente al Tavolo regionale permanente per l'innovazione tecnologica e al Consiglio per le politiche del lavoro e ai gruppi di lavoro tecnici istituiti dalla Regione in materia di formazione, apprendistato e certificazione delle competenze.

Da menzionare, inoltre, la partnership che **Confindustria Veneto** ha stabilito con l'Università di Padova per lo sviluppo del progetto **"PARIMUN"**. In questo caso, nonostante la collaborazione sia stata avviata con un'università e non con un ente esterno al sistema di istruzione, il progetto si contraddistingue per la sua originalità e merita una menzione specifica. Si tratta infatti di un esperimento per nuove modalità di collaborazione università-impresa, soprattutto nel campo delle scienze umane, con l'intento di attuare un partenariato attivo nel quale l'impresa possa trarre profitto dallo sviluppo delle conoscenze elaborate dal mondo della ricerca accademica, e l'università possa a sua volta, per la ricerca stessa e per la didattica istituzionale, trarre beneficio dall'esperienza, dalle pratiche gestionali e dagli apporti di sapere dell'impresa.

Assolombarda si propone invece di "fare sistema" attraverso le sue imprese associate. Nascono così le **"Reti d'Imprese"** per l'istruzione tecnica: un'iniziativa finalizzata al rilancio dell'istruzione tecnica, anche attraverso la costituzione di Comitati tecnico scientifici.

Gli studenti alternano lo studio con il lavoro (a volte non andando in vacanza)

Avvicinarsi al mondo del lavoro già durante gli anni scolastici è possibile anche in Italia. Lo dimostra il numero sempre crescente di aziende che si dichiara disponibile all'attivazione di percorsi di alternanza studio-lavoro garantendo agli studenti coinvolti l'opportunità di mettere alla prova la loro preparazione e di acquisire competenze specifiche grazie al contatto diretto con imprenditori, manager d'impresa e formatori specializzati. Avvicinarsi al mondo del lavoro nel periodo estivo è così un'opportunità che sempre più studenti colgono, sconfiggendo il diffuso pregiudizio che li vuole pigri e svogliati.

Sempre più Associazioni, infatti, hanno avviato delle convenzioni per lo svolgimento di *stage* nei periodi estivi, a completamento della formazione scolastica. Ne è un esempio il progetto **"Studenti in impresa"**, promosso da **Unindustria Como**, che affianca allo *stage* curricolare o estivo uno specifico modulo di formazione di 8 ore centrato sui temi della sicurezza sul lavoro e della contrattualistica. Al termine del progetto i migliori partecipanti

vengono inseriti in una *golden list* a cui le imprese del territorio possono attingere per eventuali ricerche di personale. Allo stesso modo, **Confindustria Ceramica** ha attivato degli *stage* estivi volti ad approfondire l'universo della ceramica sotto il profilo teorico e pratico attraverso interessanti esperienze di laboratorio.

Molti dei percorsi di alternanza sono inoltre attivati nell'ambito degli ITS e ricalcano le specializzazioni produttive dei diversi territori, come le esperienze dell'**Associazione Industriali di Novara** e dell'**Unione Industriale Pratese** che coinvolge annualmente nei tirocini estivi oltre duecento imprese.

Un altro caso di successo è infine rappresentato dal progetto "**Job estivi per i giovani**", implementato da **Assoimprenditori Alto Adige**, che nella sola edizione 2013 ha interessato circa 40 imprese per un totale di 320 tirocini complessivi.

Le iniziative che impegnano tutto il Sistema

Tra le iniziative promosse per avvicinare i giovani al mondo del lavoro, **Confindustria** realizza attività che vedono fortemente impegnate la maggioranza delle Associazioni.

La **Giornata Nazionale Orientagiovani** è l'evento annuale che Confindustria dedica all'incontro tra gli imprenditori e i giovani per favorire l'avvicinamento tra scuole, università e imprese e ridurre così la distanza che separa la domanda e l'offerta di capitale umano. Ogni anno la Giornata Nazionale Orientagiovani offre ai ragazzi l'opportunità di conoscere da vicino il mondo dell'impresa e avere indicazioni utili per scelte formative che possano favorire il successivo inserimento professionale. Nel 2014 la manifestazione giungerà alla sua 21ma edizione, confermando la previsione di due moduli, ognuno dedicato a uno specifico target, insegnanti e giovani.

Il **PMI Day** è il tradizionale appuntamento promosso da **Piccola Industria** per raccontare ai giovani cosa significa fare impresa e far conoscere l'impegno delle aziende a favore della crescita e dello sviluppo del Paese. L'iniziativa, lanciata nel 2010, viene organizzata in collaborazione con le Associazioni di Confindustria e si articola in visite guidate presso le PMI associate e in momenti di approfondimento sul loro ruolo produttivo e sociale. Primi destinatari della giornata sono gli studenti, le loro famiglie e gli insegnanti, ma l'invito in azienda è rivolto anche alla stampa, agli amministratori degli enti locali e a quanti interagiscono con le imprese sul territorio. Ogni anno aderiscono a questo importante appuntamento 80 Associazioni di Confindustria e oltre 600 aziende. Alla Giornata Nazionale prendono parte più di 27.000 persone. Nel 2014 il PMI Day giungerà alla quinta edizione.

Il progetto "**Confindustria per i Giovani**" è giunto alla sua quarta edizione. L'iniziativa è finalizzata a facilitare l'incontro di neolaureati o neodiplomati universitari di talento con il sistema delle imprese e della sua rappresentanza. L'intervento di formazione, che prevede una considerevole esperienza di formazione sul campo (attraverso *stage* presso la sede cen-

trale di Confindustria, le Associazioni, le aziende associate e le strutture collegate a livello europeo e internazionale), si propone di favorire l'inserimento dei giovani all'interno del Sistema confindustriale, supportandoli nella comprensione delle dinamiche organizzative e istituzionali del network associativo. I giovani neolaureati o neodiplomati universitari, al termine del percorso formativo, saranno così in grado di presidiare le competenze e le conoscenze relazionali e tecniche necessarie per un eventuale inserimento nelle diverse realtà organizzative e aziendali. Per i partecipanti il programma rappresenta un'importante opportunità formativa e una possibilità di entrare in contatto con aziende e strutture afferenti al Sistema Confindustria.

Ispirato ai principi del Manifesto della Cultura d'Impresa, fortemente voluto da Confindustria e coordinato da SFC - Sistemi Formativi Confindustria, **LATUAIDEADIMPRESA®** ruota attorno alla piattaforma web www.latuaideadimpresa.it, uno spazio online che sfrutta la forza comunicativa dei video e la capacità di aggregazione della rete per coinvolgere studenti insegnanti e imprenditori, rendendoli protagonisti di una gara di idee, ma anche di un confronto dinamico sul tema della cultura d'impresa, della formazione scolastica e delle professionalità necessarie per accedere al mondo del lavoro.

Il progetto **"M'Imprendo"** è promosso dal gruppo **Giovani Imprenditori**. L'iniziativa, aperta a studenti universitari, laureandi e neolaureati, intende creare un primo contatto tra energie giovanili e mondo imprenditoriale, favorendo lo scambio di idee innovative. Nello specifico i ragazzi selezionati sono chiamati a sviluppare in team un modello o un prototipo di un servizio, secondo quanto richiesto dagli imprenditori partecipanti. La selezione avviene online su un portale dedicato, attraverso il quale i giovani possono accedere all'elenco delle domande progettuali disponibili e candidarsi a quelle di loro interesse. Al termine dell'esperienza l'azienda può utilizzare il servizio/prototipo creato e il team migliore riceve un premio in denaro.

Il progetto **"VOCI di cultura d'impresa"**, realizzato da Fondirigenti insieme a Confindustria e Federmanager, si propone di veicolare presso le giovani generazioni la funzione strategica della cultura manageriale d'impresa per la crescita della nuova classe dirigente italiana. Attraverso la promozione e la diffusione di una serie di strumenti di divulgazione, il progetto ha l'obiettivo di esporre il punto di vista di imprese e manager e far conoscere, soprattutto presso gli studenti, i valori fondativi di una nuova cultura imprenditoriale e manageriale: il merito, la competenza, la responsabilità sociale e il legame col territorio.

Conclusioni

L'insieme delle attività che sono state censite mostra una realtà diversificata. Nelle zone a più elevata densità industriale, la collaborazione scuola-università-impresa ha caratteristiche di maggiore continuità ed efficacia. È particolarmente significativa con le singole scuole, perché realizzata anche allo scopo di esercitare sul territorio un incisivo ruolo di rappresentanza degli interessi delle imprese.

Le Associazioni sviluppano molteplici iniziative per i giovani, coinvolgendoli sempre più spesso in attività che aprono le porte delle imprese per avvicinarli al tessuto produttivo. Numerose sono le *partnership* stabilite con le scuole e con le università, requisito fondamentale per creare la giusta integrazione tra sistemi produttivi e formativi e generare quel capitale umano avanzato che è il motore del successo delle imprese.

Numerose sono anche le iniziative dirette al potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale, segmento del sistema formativo in grado di favorire l'occupabilità sostenibile dei giovani riducendo il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro.

Gli Associati hanno manifestato indubbiamente un'attenzione crescente per i temi del capitale umano e dell'innovazione del sistema educativo, di importanza strategica per aumentare la produttività e la competitività.

Innovare la struttura e la cultura del mercato del lavoro italiano. Il comparto tecnico/industriale e il caso “1.000 Giovani per Finmeccanica”

Il contesto

Il mercato del lavoro in Italia costituisce uno degli ambiti principali su cui intervenire per costruire il rilancio economico e produttivo del Paese. In particolare, l'Italia appare caratterizzata non solo da una carenza di domanda di lavoro (ampliata enormemente dalla crisi degli ultimi sei anni) ma anche da un cattivo funzionamento del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro, come testimoniato dalla contemporanea presenza di situazioni di *skill/job shortage* e di tassi di disoccupazione tra i peggiori in Europa.

Alcuni dati, senza pretese di esaustività, aiutano ad avere una prima indicazione di tali difficoltà ed evidenziano una peculiarità del “caso Italia” per quanto concerne il proprio mercato del lavoro:

- i. Il principale canale di reclutamento continua a essere rappresentato da reti informali di conoscenza. Secondo i dati Eurostat, in Italia il 79,6% di chi cerca lavoro lo fa attraverso canali personali, contro il 41,3% della Germania e il 54,9% del Regno Unito.
- ii. In Italia solo il 33,2% di chi cerca lavoro si rivolge a un centro pubblico per l'impiego, contro l'81,2% in Germania e il 58,9% nel Regno Unito. Il sistema pubblico di servizi per l'impiego risulta poco efficace nella fase di avviamento al lavoro, stando alla quota molto contenuta di imprese che gestiscono le assunzioni mediante selezione effettuata tramite un centro per l'impiego: solo il 2,9% nel 2012, secondo elaborazioni Confartigianato su dati Unioncamere-Ministero del Lavoro (Sistema Excelsior).
- iii. L'Italia rimane ancora indietro rispetto agli altri paesi europei anche per le attività di formazione offerte ai lavoratori: sempre secondo i dati Eurostat, nel 2012 solo il 6,6% degli italiani 25-64enni era impegnato in attività di *life long learning*, contro il 7,9% dei tedeschi e il 15,8% degli inglesi.

Come emerge dalla lettura dei dati, il mercato del lavoro italiano mostra evidenti segni di criticità e inefficienza in merito a:

1. *Orientamento al lavoro* (dei giovani in particolare): come avviene la scelta del lavoro che si “può/vuole” fare? Quali strumenti concreti e fruibili sono a disposizione degli studenti/lavoratori italiani?
2. *Selezione del personale*: come si “incontrano” domanda e offerta di lavoro?
3. *Formazione e Occupabilità*: come si creano, mantengono e sviluppano motivazione e competenze specialistico/trasversali dei lavoratori?

Quelli appena citati sono tre ambiti di intervento cruciali per rilanciare il nostro mercato del lavoro, tre pilastri su cui costruire un percorso di crescita significativo e sostenibile nel lungo periodo.

Politiche e strategie, che rendano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro più veloce e più efficiente, consentirebbero una diminuzione del tempo utilizzato per trovare un impiego, un conseguente abbassamento della "disoccupazione frizionale" e un migliore abbinamento tra posti disponibili e lavoratori adatti a ricoprire le posizioni aperte, anche con un orizzonte temporale più ampio dell'esigenza contingente, in un processo che permetterebbe una programmazione e un investimento più sostenibile nel tempo, rispettando la vocazione produttiva dei territori.

Dall'analisi del contesto all'azione concreta

Alla luce delle criticità evidenziate sopra, è urgente richiamare all'azione i numerosi interlocutori istituzionali le cui competenze convergono nell'arena del mercato del lavoro. Sulla base, però, di consolidate *best practices* internazionali, può essere estremamente efficace anche attuare, parallelamente a percorsi istituzionali, un processo di co-operazione che coinvolga e "metta a sistema" anche le migliori esperienze aziendali del Paese in tema di selezione e formazione del personale.

Questo non significa, di certo, de-responsabilizzare o esautorare le istituzioni competenti in materia. L'obiettivo, invece, è attuare una efficace *cross-fertilization* di competenze, esperienze, modelli operativi in un sistema pubblico/privato che è in grado di raggiungere simultaneamente due risultati:

1. godere dei benefici sociali diretti e indiretti che tali iniziative producono (creazione di nuovi posti di lavoro, filiere produttive e formative che fanno sistema e si integrano e che sono in grado di accompagnare i territori a un pieno sviluppo industriale);
2. patrimonializzare le esperienze, competenze e *strategie* che le aziende hanno sperimentato in concreto nel corso degli anni (come processi di orientamento e/o di formazione) e metterle al servizio del settore pubblico in una *partnership* di sviluppo sostenibile.

L'iniziativa "1.000 giovani per Finmeccanica" offre un esempio di come si possa concretizzare questo sistema pubblico-privato e come la *cross-fertilization* sia utile alla competitività del Gruppo Finmeccanica e delle aziende della propria filiera produttiva. Progetti come questo sono in grado di attivare un circolo virtuoso che, partendo da una grande azienda internazionale ma dal cuore italiano, arriva a coinvolgere, attraverso *partnership* istituzionali anche il resto del tessuto industriale/produttivo del Paese, fatto soprattutto di piccole imprese per le quali è complesso e costoso da un lato attivare azioni di reclutamento/selezione del personale e fornire le necessarie opportunità for-

mative e dall'altro essere in grado di programmare i flussi di attività (*capacity assessment*) e sulla base di quelli dimensionare le proprie risorse.

Investire nel capitale umano del Gruppo e delle aziende della filiera, aumentare la competitività di un settore chiave per Finmeccanica attraverso le competenze che servono oggi ma anche domani, valorizzare processi, metodologie e strumenti che sono una prassi per il Gruppo, rendere virtuosa questa sperimentazione e metterla a disposizione dell'intero Sistema Paese: questi i principi ispiratori del progetto "1.000 Giovani per Finmeccanica".

CASE STUDY IN BREVE

Azienda: Gruppo Finmeccanica.

Settore: aerospazio, difesa e sicurezza.

Dipendenti consolidati del Gruppo a fine 2013:
64.000 circa.

Linee di Business: elicotteri elettronica per la difesa e sicurezza aeronautica spazio sistemi di difesa trasporti.
La sfida: rispondere alle problematiche di occupazione giovanile e offrire al Gruppo un bacino di 1.500 profili tecnici per l'inserimento.

La soluzione: sviluppare un database sistemico realizzare un tool di orientamento proprietario Promuovere interventi di politica sociale e industriale attraverso la creazione di un modello sistemico a livello territoriale.

I risultati sperati: migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro eliminare il mismatch delle competenze possedute e richieste rispettivamente da giovani e aziende omogeneizzare il linguaggio tra giovani, scuola e aziende.



Il caso "1.000 giovani per Finmeccanica"

Finmeccanica è un Gruppo multinazionale, con base in Italia e una stabile presenza industriale e commerciale in altri tre paesi: Regno Unito, Stati Uniti e Polonia. È uno dei principali gruppi industriali a livello mondiale nel settore delle alte tecnologie, con un fatturato di 17,2 miliardi di euro (2012), portafoglio ordini per 44,9 miliardi a fine 2012 e un organico di circa 64.000 dipendenti (dicembre 2013).

Finmeccanica nasce nel 1948, costituita dall'IRI con lo scopo di gestire la riconversione dell'industria bellica. L'attenzione si concentrò allora su settori come la cantieristica, l'auto-motoristico, il ferroviario e il macchinario industriale e con un occhio di riguardo all'emergente elettronica. A oggi l'azienda è presente, con le sue sedi, in oltre 50 paesi e risulta fra le prime dieci società nel mondo nei settori dell'aerospazio, della difesa e della sicurezza.

Il progetto "1.000 giovani per Finmeccanica" nasce da un'esigenza di reclutamento di specifici profili con forte caratterizzazione tecnico-scientifica e manifatturiera. Fin dall'inizio, tuttavia, è stato concepito non solo come progetto di reclutamento rivolto a candidati *under 30*, ma anche come un'iniziativa sistemica a livello territoriale di orientamento dei giovani al lavoro e alla formazione, al fine di consolidarne le competenze e aumentarne le future opportunità di occupazione.

Quest'anno Finmeccanica si è fatta testimone delle raccomandazioni dell'Unione europea in tema di giovani e occupazione, la *Youth Guarantee*¹, anticipandone di fatto la concreta applicazione in Italia. Di pari passo al processo di reclutamento si è voluto dar vita a un'iniziativa di orientamento dei giovani che fosse in grado di fornire loro uno strumento rapido e utile per qualificare al meglio il proprio profilo, e che, al contempo, potesse essere una strada per orientarli verso il mondo del lavoro o verso quello della formazione specialistica.

Finmeccanica, in una logica di "responsabilità sociale d'impresa" si è data futuri obiettivi di sistema che, in continuità con questo progetto, investono varie aree:

- migliorare l'orientamento verso il mondo del lavoro e della manifattura, valorizzando gli Istituti Tecnici Superiori (ITS per Finmeccanica) capaci di qualificare i giovani attraverso mestieri e ruoli a forte contenuto tecnico industriale;
- migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro a livello territoriale attraverso la condivisione del database delle candidature pervenute con istituzioni, sistema dell'istruzione e dell'università e delle imprese;
- indirizzare la formazione e l'aggiornamento dei docenti verso le conoscenze e le competenze maggiormente richieste e spendibili nel mondo lavorativo.

La campagna di reclutamento

La campagna di reclutamento, svolta tra fine luglio e fine ottobre 2013, ha raccolto 56.641 candidature. I profili ricercati riguardavano circa 1.500 posizioni vacanti a carattere tecnico-scientifico, rivolte a giovani *under 30*, di cui circa il 60% per diplomati e tecnici specializzati e il restante 40% per laureati "tecnici", tutti da inserire nelle aree funzionali di ingegneria e progettazione; gestione progetti; produzione, acquisti e gestione fornitori; sviluppo business, vendite e assistenza clienti.

Al momento dell'avvio, la campagna è stata pubblicizzata tramite una sezione del sito di Finmeccanica appositamente dedicata, che è stata utilizzata anche per l'acquisizione delle candidature. Questo metodo di comunicazione è risultato molto efficace, tanto che più del 30% dei candidati ha dichiarato di essere venuto a conoscenza dell'iniziativa "1.000 giovani" tramite il sito Finmeccanica. Ciò ha valorizzato l'*Employer Branding* del Gruppo, che, anche grazie alla campagna "1.000 giovani", ha scalato 8 posizioni



**PER I GIOVANI
C'È ANCORA
UNA SPERANZA. ANZI,
CE NE SONO MILLE.**

Nasce il progetto
**1000 giovani
per Finmeccanica.**

¹. Ogni Stato membro della UE deve assicurare a ogni persona al di sotto dei 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

nella prestigiosa classifica del *Best Employer of Choice* Italia, posizionandosi al 15° posto nell'edizione 2014).

I 56.641 profili ricevuti da Finmeccanica sono così sintetizzabili:

- circa 44.000 sono stati considerati validi per proseguire il percorso del progetto, i restanti eliminati perché avevano inviato candidature incomplete;
- tra le 44.000 candidature valide, sono stati individuati circa 25.000 profili tecnici che costituiscono il bacino di interesse primario del progetto. In questo bacino sono stati selezionati circa 5.000 candidati che stanno proseguendo nel processo di selezione e che sono stati coinvolti nella fase di *Orienteering & Assessment*. Il bacino di circa 19.000 profili non strettamente tecnici (e quindi non di interesse primario per il Gruppo e la sua filiera) è stato mantenuto nel database al fine di condividere queste candidature con i centri dell'impiego presenti sui territori di riferimento.

La campagna di orientamento

La fase di *Orienteering* si è rivolta a circa 5.000 giovani. A questi è stato richiesto di compilare un *assessment* on-line che Finmeccanica ha sviluppato ad hoc, che ha un duplice scopo.

In primo luogo permette di equipaggiare ciascun candidato con un report personalizzato di orientamento lavorativo, una sorta di “cassetta degli attrezzi”, specchio di quelle che sono le conoscenze e capacità, le motivazioni e i valori che la persona ritiene di possedere; il report evidenzia, inoltre, il ruolo lavorativo, specifico rispetto ai “mestieri tecnici” di Finmeccanica, derivante dalle caratteristiche del candidato; dà, infine, alcuni consigli utili (per esempio, in termini di aree di miglioramento personale prioritarie per aumentare le proprie performance lavorative nei ruoli di interesse) per crescere verso di esso.

In secondo luogo il *tool* fornisce al Gruppo, per ogni profilo, un *report* automatico contenente una valutazione del *job fit* rispetto alle posizioni aperte.

Il *tool* di orientamento ha come riferimento la metodologia del *counselling*² e l'approccio *competence based*³ e coniuga la struttura del colloquio di orientamento con i vantaggi di uno strumento completamente informatizzato e fruibile via internet.

² Il *counselling* è una metodologia di supporto personale, con finalità non valutative, tendente a far emergere attraverso un colloquio personalizzato le motivazioni ed energie individuali.

³ L'approccio *competence based* è un approccio di Gestione Strategica Risorse Umane che, all'interno delle organizzazioni, privilegia come elemento centrale per migliorare le performance individuali e organizzative una corretta gestione e sviluppo delle competenze individuali e consiglia di basarsi sulle competenze per pianificare carriere, remunerazioni, formazione e altre leve di gestione del personale.



Rappresenta un esempio di *tool* innovativo e immediatamente operativo, costruito con la solidità e l'esperienza degli strumenti della Direzione Risorse Umane di Finmeccanica (sistema di macro-ruoli e di famiglie professionali, processi di sviluppo delle competenze e dei percorsi professionali) e potenzialmente esportabile a livello di sistema Paese.

Dai primi risultati emerge una fotografia dei “giovani tecnici *under 30*” abbastanza diversa da quella solitamente esposta sui media. La quasi totalità della popolazione (92,39%) ha espresso la disponibilità a spostarsi dalla propria Regione di residenza per motivi di lavoro; con questi dati ci sarebbe da chiedersi dove sono finiti i bambocconi o i “*choosy*”.

Rispetto ai ruoli richiesti le competenze dichiarate dai diplomati li posizionano sul mondo della produzione, mentre per i laureati su quello dell'ingegneria e progettazione. Ma al tempo stesso, rispetto al ruolo verso cui le persone mostrano una maggiore motivazione (nel *tool* indicata come “*job motivation*”), i diplomati fanno emergere una “passione” per l'ingegneria e progettazione. Competenze di produzione ma voglia di progettazione per i nostri giovani candidati. Nel campione coinvolto si rileva inoltre che i diplomati “in cerca di occupazione” sono il 37,9%, mentre per i laureati una percentuale significativa è impegnata in contratti di lavoro “a tempo determinato/indeterminato” (rispettivamente 21,1% e 21,2%).

E da ultimo un dato che fa pensare: non scelgono il Gruppo per la carriera o i soldi, ma perché sono affascinati dalla tecnologia e credono che il Gruppo potrà far crescere le loro competenze.

Alcune evidenze empiriche dell'iniziativa “1.000 giovani per Finmeccanica”

L'esperienza progettuale dell'iniziativa “1.000 giovani per Finmeccanica” ha prodotto un importante *know how* e base dati che permette una fase di analisi ex-post delle evidenze empiriche particolarmente ricca e, soprattutto, permette di ipotizzare derivate operative che sono diretta conseguenza di quanto emerso.

Tra le 44.000 candidature complete, il 77% dei candidati dichiara di aver maturato almeno un'esperienza lavorativa (in stragrande maggioranza di tipo occasionale e non “coerente” con il titolo di studi conseguito). Tra chi dichiara un'esperienza pregressa, il 65% ha un diploma tecnico, il 27% sono laureati di secondo livello e solo l'8% è composto da laureati di primo livello. Sempre tra coloro i quali hanno già avuto esperienze lavorative, il 41% è attualmente occupato: si tratta di una maggioranza di diplomati e

I GIOVANI CERVELLI SONO IN FUGA. ECCO MILLE BUONI MOTIVI PER FARLI RESTARE.

Nasce il progetto
**1000 giovani
per Finmeccanica.**



laureati di secondo livello, rispettivamente il 52% e 41%; solo il 7% sono laureati di primo livello. Questa fotografia rispecchia la propensione di questi ultimi a continuare il proprio percorso di studi e/o la poca spendibilità della laurea di primo livello nel contesto italiano, titolo che, nel qualificare un giovane, sembra non essere supportato nemmeno dall'esperienza lavorativa.

Riguardo alle esperienze extra-lavorative, risulta che meno di 1.000, tra i profili del database, hanno vissuto per più di 3 mesi all'estero (poco più del 2%), ma il 42% di coloro che lo hanno fatto attualmente lavora. Le esperienze all'estero, soprattutto se di qualità e consolidate, pagano in termini di *occupability*.

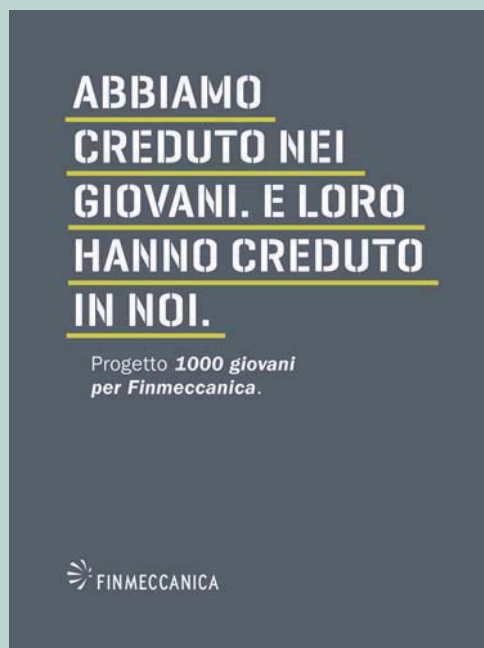
Solo il 2% sono anche coloro che hanno svolto attività di volontariato o *no profit*, esperienza che, però, sembra non "pagare", dal punto di vista lavorativo, tanto quanto l'esperienza all'estero; solo il 18% di questi, infatti, è attualmente occupato. La valutazione di Finmeccanica, comunque, rispetto al valore delle esperienze di volontariato e *no profit* è comunque positiva: tali esperienze, infatti, rappresentano una delle caratteristiche ritenute rilevanti in fase di selezione dei candidati.

Le derivate di intervento prioritarie

In questa sede, per brevità, ci limiteremo a illustrare due evidenze emerse con particolare forza da queste esperienze e che portano a direttrici di intervento sostanzialmente obbligate:

1. La "Babele" dei linguaggi utilizzati dai diversi attori del mercato italiano del lavoro.

Partiamo da una semplice storia, concreta, presa "in diretta" dal database del progetto. In Puglia negli ultimi anni si è sviluppato un interessante "distretto" di aziende/competenze ad alto contenuto tecnologico, in particolare in ambito aerospaziale. Ipotizziamo, senza andare troppo lontani dalla realtà, che una azienda di Grottaglie (comune nel brindisino) abbia ricevuto una commessa e si metta alla ricerca di un "Manutentore Aeronautico". Nello stesso periodo, *Alessandro*, 20enne di Francavilla Fontana (Brindisi), *cerca lavoro*: ha studiato la produzione di un aereo ma non ha alcuna esperienza lavorativa. Alessandro si è *diplomato* l'anno scorso presso l'*Istituto Tecnico Settore Tecnologico "Enrico Fermi"* in Puglia. Nonostante l'esistenza di un solido distretto aerospaziale nella sua stessa regione di residenza, in un anno dal diploma non ha mai fatto un colloquio. La "morale" della storia è che siamo in presenza



di un mercato in cui gli attori/operatori sembrano muoversi su piani paralleli e, soprattutto, parlano linguaggi diversi e non comunicanti tra loro. L'esperienza del progetto ci insegna che nel mercato del lavoro italiano, e in particolare nei processi di reclutamento e selezione del personale, è estremamente complesso organizzare le informazioni e facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sia per la complessità dei linguaggi stessi (un esempio: presenza di centinaia di titoli di studio all'interno del database di candidature) sia perché aziende, scuola/università e giovani che cercano lavoro parlano linguaggi diversi. Una vera e propria torre di Babele.

Un altro effetto indesiderato della mancanza di comunicazione tra il mondo produttivo e la scuola è il *mismatch* di competenze che osserviamo spesso nelle dinamiche del nostro mercato del lavoro. Alla luce di ciò, assume ancora maggior rilevanza l'utilità di un efficace sistema di orientamento allo studio e al lavoro che aiuti, in particolare i giovani, a posizionarsi e muoversi nel mercato.

Già da tempo Finmeccanica partecipa a fondazioni cui fanno capo alcuni Istituti Tecnici Superiori (ITS); all'interno di questi, l'utilizzo e la condivisione delle conoscenze e dell'esperienza di professionisti e *managers* del Gruppo è preziosa per la formazione e l'aggiornamento dei docenti, ma soprattutto per l'orientamento dei giovani verso il mondo del lavoro.

2. L'urgenza di intervenire sul segmento dei NEET.

Nel 2012 in Europa il numero dei NEET, individui 15-29enni che né studiano né lavorano ("*Not in Education, Employment or Training*"), è salito a più di 14 milioni, generando un costo di oltre 150 miliardi di euro (Eurofound, 2012b). L'Italia ha l'incidenza più elevata di NEET, con un numero che sfiora i 2,3 milioni, pari al 24% dei giovani italiani 15-29enni.

Anche nel database del progetto "1.000 giovani per Finmeccanica" è possibile individuare il numero e l'incidenza dei NEET. È opportuno, tuttavia, ricordare che il database del progetto non può essere considerato come rappresentativo dei giovani italiani, bensì del sottoinsieme di coloro che sono interessati alle posizioni e ai mestieri a forte contenuto tecnico industriale offerti dal Gruppo e dalla sua *filiera*. Le candidature di giovani che ricadono nel profilo di NEET sono state 19.110, ossia il 43% delle 44.000 candidature complete. Il maggior numero di candidati NEET proviene da un ristretto numero di regioni, in particolare dalla Campania, dal Lazio e dalla Puglia. Tali valori sono in linea con i numeri ISTAT del primo semestre 2013, da cui si evince che la somma dei NEET presenti in sole 4 regioni, Campania (370mila), Puglia (192mila), Sicilia (319mila) e Lazio (177mila), supera la metà del totale dei NEET (1.058mila su 2.033mila).

Secondo Eurofound, il costo dell'esclusione dei NEET dal mercato del lavoro è a livello europeo di 153 miliardi di euro all'anno, più dell'1,2% del PIL dell'area. In Italia il costo del fenomeno NEET è particolarmente significativo: se i giovani che non

studiano e non lavorano entrassero a far parte del sistema produttivo, si potrebbero guadagnare più di 2 punti percentuali di PIL, che corrispondono a circa 32,6 miliardi.

Quanti sono e quanto costano i NEET

	Italia	Europa
NEET 15-29 anni (numero)	> 2.250.000	> 14.500.000
Costi sociali dei NEET	> 32,6 miliardi di euro	> 153 miliardi di euro
Punti % di PIL persi a causa dei NEET	> 2	> 1,2

Fonte: Piano di attuazione italiano della Garanzia per i giovani, 2013; Eurofond, 2012b.

Il progetto “1.000 giovani per Finmeccanica” segue le raccomandazioni dell’Unione europea, che si prefigge di “cogliere tutti i vantaggi di una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata”, nel momento in cui contribuisce a garantire che i giovani abbiano pieno accesso alle informazioni in merito ai servizi e al sostegno disponibili, potenziando la collaborazione tra servizi per l’impiego, fornitori di orientamento professionale, istituti d’insegnamento e di formazione e servizi di sostegno ai giovani, nonché avvalendosi di tutti i canali di informazione pertinenti.

L’ampliamento dello “scope” dell’iniziativa: dal progetto aziendale al Sistema Paese

Accanto ai risultati attesi all’interno del Gruppo e della sua filiera, non meno significativi sono i potenziali risvolti per il resto del Sistema Paese. Finalità del progetto è, infatti, creare sinergie con i servizi per l’impiego, in maniera tale da valorizzare e sfruttare efficientemente anche le candidature non rientranti nel bacino dei 5.000 profili di primario interesse del Gruppo e della sua filiera. I giovani che non sono stati selezionati per la fase di *Job Orienteering* rappresentano, infatti, importanti risorse che possono essere indirizzate al settore metalmeccanico o più in generale all’industria nazionale, ossia a quelle aziende che hanno necessità di reclutare profili tecnici “*general purpose*”. A tal fine, la strategia può creare un meccanismo attraverso il quale i servizi dell’impiego locali, con modalità *push* e *pull*⁴ (e sfruttando il bacino di candidature Finmeccanica), possano coordinare al meglio l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, rendendo più fluido e velocizzando il processo di selezione del personale.

Proponendo un modello innovativo di gestione congiunta pubblico/privato sul tema delle politiche attive del lavoro, Finmeccanica ha cercato di interpretare il ruolo sociale dell’impresa ma anche di farsi promotrice di un sostegno alla politica industriale di questo Paese nella logica di un progetto di sistema che accompagni lo sviluppo formativo e produttivo dei territori.

⁴. *Push*: contattando proattivamente target selezionati di imprese; *pull*: lavorando insieme alle imprese a seguito di una loro richiesta.

APPENDICE 1

Indagine sul capitale umano. Questionario

1. Quanto (e perché) il capitale umano conta per la competitività delle imprese

- 1.1 Nella Tua Associazione, quale **grado di attenzione** è stato dato negli ultimi tre anni a **iniziative volte a rafforzare il capitale umano** (Molto alto, Alto, Basso, Molto basso)?

- 1.2 Nello stesso periodo, rispetto a iniziative nelle seguenti aree, quelle volte a **rafforzare il capitale umano** sono state **più o meno numerose/importanti**?

	Più	Meno
Efficienza della burocrazia	☐	☐
Flessibilità del mercato del lavoro	☐	☐
Diminuzione della pressione fiscale	☐	☐
Internazionalizzazione	☐	☐
Difesa di marchi e brevetti	☐	☐

- 1.3 In relazione alle esigenze dei Tuoi Associati, quantifica l'**importanza del capitale umano per ciascuno dei seguenti aspetti** (Molto importante, Abbastanza importante, Poco importante, Per nulla importante):

Migliorare i processi produttivi esistenti	
Adottare tecnologie in uso presso altre imprese	
Introdurre processi produttivi radicalmente nuovi	
Introdurre nuovi prodotti	
Introdurre nuovi modelli organizzativi	
Adottare strategie di internazionalizzazione	

2. Quale capitale umano

- 2.1 In relazione alle esigenze dei Tuoi Associati, indica, per ciascuna delle seguenti **conoscenze/competenze**, il suo **grado di criticità** (Alto, Medio alto, Medio basso, Basso):

Conoscenze di base

Comunicare e comprendere in forma scritta e orale	
Applicare semplici conoscenze logico-matematiche e scientifiche	
Conoscere e utilizzare una o più lingue straniere	
Capacità e competenze informatiche	

Conoscenze accademiche

Applicare conoscenze matematico-scientifiche avanzate

Applicare conoscenze ingegneristiche

Applicare conoscenze giuridico-socioeconomiche

Applicare conoscenze umanistiche

Competenze tecniche

Amministrare e gestire un'impresa

Amministrare e gestire i processi di produzione

Svolgere lavori manuali o artigianali

Competenze generali

Risolvere problemi in modo creativo

Gestire le relazioni personali

Pianificare le attività e l'uso delle risorse

3. Interazioni scuola/università, studenti e imprese

- 3.1 Quanto sono **frequenti** le seguenti **forme di interazione** fra le imprese della Tua Associazione e le istituzioni scolastiche e universitarie (Molto frequenti, Abbastanza frequenti, Poco frequenti, Per nulla frequenti):

Incontri di orientamento con gli studenti

Visite guidate presso le aziende

Apertura agli studenti dei laboratori delle imprese

Testimonianze aziendali presso scuole e università

Incontri con gli insegnanti

Progetti di ricerca comuni

Stage, tirocini e internship

- 3.2 Indica l'**importanza dei seguenti fattori nel migliorare le relazioni** fra le istituzioni scolastiche e universitarie e le imprese della Tua Associazione (Molto importante, Abbastanza importante, Poco importante, Per nulla importante):

Nuovo atteggiamento culturale da parte delle istituzioni scolastiche e universitarie

Nuovo atteggiamento culturale delle imprese

Riduzione della burocrazie nelle scuole e nelle università

Crescita dimensionale delle imprese

Cambiamento della <i>governance</i> delle imprese	
Cambiamento della <i>governance</i> delle istituzioni scolastiche e universitarie	
Aumento dell'investimento in R&S delle imprese	
Aumento dell'investimento in R&S delle università	
Potenziamento degli Istituti Tecnici Superiori	
Partecipazione degli imprenditori nei comitati tecnico scientifiche nella <i>governance</i> di scuole e università	

- 3.3 Quanto sono frequenti i **progetti di alternanza scuola-lavoro** nelle imprese della Tua Associazione? (Molto frequenti, Abbastanza frequenti, Poco frequenti, Per nulla frequenti):

- 3.4 Quanto è forte l'impegno della Tua Associazione nel promuovere lo strumento dell'**apprendistato** nelle imprese associate? (Molto forte, Forte, Debole, Molto debole):

- 3.5 Indica il livello di azione sviluppato dalla Tua Associazione in ciascuno dei seguenti aspetti che riguardano le **relazioni con l'università** (Alto, Medio alto, Medio basso, Basso):

Orientamento verso le lauree tecnico-scientifiche	
Ricerca accademica	
Trasferimento tecnologico	
Occupabilità dei laureati triennali	
Dottorato in ambito industriale	
Dottorato in ambito diverso da quello industriale	
Internazionalizzazione	
Monitoraggio della riforma Gelmini: reclutamento docenti	
Monitoraggio della riforma Gelmini: <i>governance</i> universitaria	
<i>Benchmarking</i> internazionale	

4. Il Web nelle relazioni scuola/università e imprese

- 4.1 Nelle imprese della Tua Associazione qual è il **grado di utilizzo delle reti digitali** per incrementare l'interazione con le scuole? (Alto, Medio alto, Medio basso, Basso):

4.2 La Tua Associazione dedica uno **spazio Web** all'interazione fra scuola/università e imprese?

	SI	NO
	☐	☐
Pagina Web dedicata	☐	☐
Profilo di un Social Network	☐	☐
Facebook	☐	☐
Twitter	☐	☐
Altro	☐	☐

4.3 In quali ambiti si svolgono le **attività on-line** della Tua Associazione per interagire con le scuole?

	SI	NO
Orientamento scolastico	☐	☐
Alternanza scuola-lavoro	☐	☐
Placement (post-diploma o post-laurea)	☐	☐
Altro	☐	☐

5. Istruzione tecnica e professionale e Istituti Tecnici Superiori

5.1 Quanto sono frequenti le iniziative della Tua Associazione dedicate all'**orientamento all'istruzione tecnica e professionale**? (Molto frequenti, Abbastanza frequenti, Poco frequenti, Per nulla frequenti):

5.2 Che percentuale di imprese della Tua Associazione partecipa direttamente alle **Fondazioni ITS**?

SI	NO
☐	☐

5.3 La Tua Associazione partecipa direttamente alle Fondazioni ITS?

SI	NO
☐	☐

5.4 In relazione all'esperienza delle imprese della Tua Associazione, ritieni che la Fondazione sia uno **strumento efficace** per favorire la partecipazione delle imprese agli ITS?

SI	NO	Non so
☐	☐	☐

5.5 Secondo la Tua Associazione, in quali delle seguenti **aree tecnologiche** l'esperienza delle Fondazioni ITS ha avuto maggiore successo?

Efficienza energetica

☐

Mobilità sostenibile

☐

Nuove tecnologie della vita

☐

Nuove tecnologie per il *Made in Italy*

☐

(sistemi meccanica, moda, alimentare, casa, servizi alle imprese)

☐

Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali

☐

Tecnologie dell'informazione e della comunicazione

☐

6. Iniziative delle Associazioni e migliori esperienze

6.1 Offri una breve descrizione di eventuali programmi di **alternanza scuola-lavoro** avviati dalle imprese della Tua Associazione:

.....

.....

.....

.....

.....

6.2 Offri una breve descrizione di eventuali iniziative volte all'**orientamento all'istruzione tecnica e professionale** promosse dalla Tua Associazione:

.....

.....

.....

.....

.....

6.3 Offri una breve descrizione di eventuali **iniziative legate al capitale umano** (e diverse dalle precedenti) che la Tua Associazione ha promosso o alla quale ha partecipato:

.....

.....

.....

.....

.....

APPENDICE 2

Indagine sul capitale umano. Associazioni partecipanti

AIDEPI

AIE

ANDIL

ANICAV

Assindustria Lucca

ASSOCARTA

Associazione degli Industriali del Nord Sardegna

Associazione degli Industriali della Provincia di Chieti

Associazione Industriale Bresciana

Associazione Industriali Cremona

Associazione Industriali di Novara

Associazione Industriali Grosseto

Associazione Industriali Massa Carrara

Associazione Italiana Confindustria Alberghi

ASSOCOMAPLAST

Assografici

Assoimprenditori Alto Adige

Assolombarda

Assosistema

Assovetro

Confindustria Alessandria

Confindustria Ancona

Confindustria Arezzo

Confindustria Ascoli Piceno

Confindustria Belluno Dolomiti

Confindustria Bergamo

Confindustria Canavese

Confindustria Caserta

Confindustria Ceramica
Confindustria Cuneo
Confindustria Digitale
Confindustria Emilia-Romagna
Confindustria Fermo
Confindustria Genova
Confindustria Gorizia
Confindustria Imperia
Confindustria L'Aquila
Confindustria Lecco
Confindustria Livorno
Confindustria Mantova
Confindustria Messina
Confindustria Modena
Confindustria Molise
Confindustria Monza Brianza
Confindustria Padova
Confindustria Pavia
Confindustria Pesaro Urbino
Confindustria Piacenza
Confindustria Pistoia
Confindustria Ravenna
Confindustria Reggio Calabria
Confindustria Reggio Emilia
Confindustria Rimini
Confindustria Sardegna Meridionale
Confindustria Siena
Confindustria Sondrio
Confindustria Udine
Confindustria Umbria
Confindustria Valle d'Aosta
Confindustria Veneto

Confindustria Verona
Confindustria Vicenza
Farmindustria
Federchimica
Federmeccanica
Federterme
FEDERUNACOMA
Sistema Moda Italia
Unindustria
Unindustria Bologna
Unindustria Como
Unindustria Pordenone
Unindustria Treviso
Unione degli Industriali della Provincia di Varese
Unione Industriale Biellese
Unione Industriale della Provincia di Asti
Unione Industriale Pratese
Unione Industriali Torino
Unione Parmense degli Industriali
Unione Petrolifera

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, D. e J.S. Pischke (1998), "Why Do Firms Train? Theory and Evidence", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, n. 1, pp. 78-118.
- Acemoglu, D. (2000), "Technical Change, Inequality, and the Labor Market", NBER Working Paper n. 7800.
- Acemoglu, D., Johnson, S. e J.A. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, vol. 91, pp. 1369-1401.
- Acemoglu, D. e J.A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York.
- Acocella, N., Leoni, R. e L. Tronti (2006), "Patto sociale per la produttività e la crescita", <http://pattoproduttivita.unibg.it>.
- Acocella, N., Leoni, R. e L. Tronti (2008), "Incentivi fiscali per la promozione della produttività in Italia: strumenti per lo sviluppo del capitale organizzativo e sociale delle imprese. Una proposta", <http://pattoproduttivita.unibg.it>.
- Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Sapir, A., Vinals, J. e H. Wallace (2003), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford.
- Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P. e A. Shleifer (2010), "Regulation and Distrust", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, pp. 1015-1049.
- Akerlof, G.A. (1982), "Labor Contracts as Partial Gift Exchange", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 97, n. 4, pp. 543-569.
- Akerlof, G.A. e R.E. Kranton (2005), "Identity and the Economics of Organizations", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n. 1, pp. 9-32.
- Algan, Y. e P. Cahuc (2010), "Inherited Trust and Growth", *American Economic Review*, vol. 100, pp. 2060-2092.
- Almalaurea (2013), *XV Indagine. Profilo dei Laureati 2012*, Roma.
- Antonioli, D., Mazzanti, M. e P. Pini (2010), "Productivity, Innovation Strategies and Industrial Relations in SME. Empirical Evidence for a Local Manufacturing System in Northern Italy", *International Review of Applied Economics*, vol. 24, n. 4, pp. 453-482.
- ANVUR (2013), *Valutazione della Qualità della Ricerca 2004-2010*, Roma.
- Argentin, G. e M. Triventi (2010), "Social Inequality in Higher Education and Labour Market in a Period of Institutional Reforms: Italy, 1992-2007", *Higher education*, vol. 61, n. 3, pp. 309-323.
- Arrighetti, A. e F. Traù (2013), *Nuove strategie delle imprese italiane. Competenze, differenziazioni, crescita*, Donzelli, Roma.
- Associazione Treelle, Caritas Italiana e Fondazione Agnelli (2011), *Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte*, Erickson, Trento.
- Azzolini D. e C. Barone (2013), "Do they Progress or Do they Lag Behind? Educational Attainment of Immigrants' Children in Italy: The Role Played by Generational Status, Country of Origin and Social Class", *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 31, pp. 82-96.
- Ballarino, G. e D. Checchi (2013), "La Germania può essere un termine di paragone per l'Italia? Istruzione e formazione in un'economia di mercato coordinata", *Rivista di Politica Economica*, vol. I-III, pp. 39-74.

- Banca d'Italia (vari anni), *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, Roma.
- Banca d'Italia (2008), *Relazione annuale*, Roma.
- Banca d'Italia (2013), *Relazione annuale*, Roma.
- Banfield, E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, New York.
- Barban, N. e M.J. White (2011), "Immigrants' Children's Transition to Secondary School in Italy", *International Migration Review*, vol. 45, pp. 702-726.
- Barone, C. (2012), "Contro l'espansione dell'istruzione (e per la sua redistribuzione). Il caso della riforma universitaria del 3+2", *Scuola Democratica*, vol. 4, pp. 54-75.
- Barro, R.J. (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n. 2, pp. 407-443.
- Becker, G.S. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, Chicago.
- Beine, M., Docquier, F. e H. Rapoport (2007), "Measuring International Skilled Migration: New Estimates Controlling for Age of Entry", *World Bank Economic Review*, vol. 21, n. 2, pp. 249-254.
- Bertola, G. e D. Checchi (2011), "The Reform of Italian University Curricula under the Bologna Process: just a Bubble?", mimeo.
- Bertola, G. e P. Sestito (2011), "A Comparative Perspective on Italy's Human Capital Accumulation", *Quaderni di Storia Economica*, n.6, Banca d'Italia.
- Bianco, M., Lotti, F. e R. Zizza (2010), "Il genere entra nell'economia. Un'analisi descrittiva dei divari", *Questioni di Economia e Finanza*, n.171, Banca d'Italia.
- Billari, F. e G. Dalla Zuanna (2008), *La rivoluzione nella culla. Il declino che non c'è*, Egea, Milano.
- Bils, M., e P. Klenow (2000), "Does Schooling Cause Growth?", *American Economic Review*, vol. 90, n. 5, pp. 1160-1183.
- Black, S. e L. Lynch (2004), "What's Driving the New Economy? The Benefits of Workplace Innovation", *Economic Journal*, vol. 114, pp. 97-116.
- Black, S. e L. Lynch (2005), "Measuring Organizational Capital in the New Economy", in Corrado, C., Haltiwanger, J. e D. Sichel (a cura di), *Measuring Capital in the New Economy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Bloom, N., Sadun, R. e J. Van Reenen (2008), "Measuring and Explaining Management Practices in Italy", *Rivista di Politica Economica*, vol. 48, n. 3-4, pp. 15-56.
- Bloom, N., Sadun, R. e J. Van Reenen (2012), "Americans Do IT Better: US Multinationals and the Productivity Miracle", *American Economic Review*, vol. 102, n. 1, pp. 167-201.
- Boeri, T., Bruecker, H., Docquier, F. e H. Rapoport (a cura di) (2012), *Brain Drain and Brain Gain, the Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*, Oxford University Press, Oxford.
- Boeri, T., Lucifora, C. e K. Murphy (a cura di) (2013), *Executive Remuneration and Employee Performance Related Pay*, Oxford University Press, Oxford.
- Bracco, E., Redoano, M. e F. Porcelli (2013), "Incumbent Effects and Partisan Alignment in Local Elections: A Regression Discontinuity Analysis Using Italian Data", CESifo Working Paper n. 4061.
- Brandolini, A. e M. Bugamelli (a cura di) (2009), "Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano", *Questioni di economia e finanza*, n. 45, Banca d'Italia.

- Brollo, F., Nannicini, T., Perotti, R. e G. Tabellini (2013), "The Political Resource Curse", *American Economic Review*, vol. 103, pp. 1759-1796.
- Brynjolfsson, E., Hitt, L.M. e S. Yang (2002), "Intangible Assets: Computers and Organizational Capital", *Brooking Papers on Economic Activity*, vol. 1, pp. 137-81.
- Bryson, A., Barth, E. e H. Dale-Olsen (2013), "The Effects of Organizational Change on Worker Well-Being and the Moderating Role of Trade Unions", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 66, n. 4, pp. 989-1011.
- Bugamelli, M. e P. Pagano (2004), "Barriers to Investment in ICT", *Applied Economics*, vol. 36, n. 20, pp. 2275-2286.
- Bugamelli, M., Cannari, L., Lotti, F. e S. Magri (2012), "Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi", *Questioni di Economia e Finanza*, n. 121, Banca d'Italia.
- Butera, F. (2012), *L'innovazione organizzativa come questione nazionale*, Il Mulino, Bologna.
- Cappellari, L. e C. Lucifora (2009), "The «Bologna Process» and College Enrolment Decisions", *Labour Economics*, vol. 16, pp. 638-647.
- Card, D. (1999), "The Causal Effect of Education on Earnings", in Ashenfelter, O. e D. Card (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, North-Holland, Amsterdam.
- Card, D. e T. Lemieux (2001), "Can Falling Supply Explain the Rising Return to College for Younger Men? A Cohort-Based Analysis", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n. 2, pp. 705-746.
- Card, D., Kluve, J. e A. Weber (2010), "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", *Economic Journal*, vol. 120, n. 548, pp. 452-477.
- Cartocci, R. (2007), *Mappe del tesoro*, Il Mulino, Bologna.
- Caselli, F. (1999), "Technological Revolutions", *American Economic Review*, vol. 89, n. 1, pp. 78-102.
- Ceravolo, F.A. e S. Molina (2013), "Dieci anni di seconde generazioni in Italia", *Quaderni di sociologia*, vol. LVII, n. 63.
- Checchi, D., Fiorio, C. e M. Leonardi (2006), "Sessanta Anni di Istruzione in Italia", *Rivista di Politica Economica*, pp. 285-318.
- Checchi, D. e S. Radaelli (2010), "Scelte scolastiche e ambiente familiare", in Checchi, D. (a cura di), *Immobilità diffusa. Perché la mobilità intergenerazionale è così bassa in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Checchi, D. (2012), "Capitale umano e scolarità in Italia", in Tronti, L. (a cura di), *Capitale umano. Definizione e misurazioni*, Cedam-Kluwer, Padova.
- Checchi, D. e S. Verzillo (2013), "Selecting University Professors in Italy: much «ado» about Nothing?", mimeo.
- Chevalier, A. (2011), "Subject Choice and Earnings of UK Graduates", *Economics of Education Review*, vol. 30, n. 6, pp. 1187-1201.
- Ciccone, A. e E. Papaioannou (2009), "Human Capital, the Structure of Production, and Growth", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 91, n. 1, pp. 66-82.
- Cingano, F. e P. Cipollone (2009), "I rendimenti dell'istruzione", *Questioni di economia e finanza*, n. 53, Banca d'Italia.
- Cioffi, M., Messina, G. e P. Tommasino (2012), "Parties, Institutions and Political Budget Cycles at the Municipal Level", Banca d'Italia Working Paper n. 885.
- CNEL (2012), *Stati Generali sul lavoro delle donne in Italia. Prima edizione*, Roma.
- Coleman, J.S. (1988), "Social Capital and the Creation of Human Capital", *The American Journal of Sociology*, vol. 94, pp. 95-120.

Commissione europea (1997), *Libro Verde: Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro*, Lussemburgo.

Commissione europea (2007), *Key Competencies for Lifelong Learning: European Reference Framework*, Bruxelles.

Corak, M. (2013), "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n. 3, pp. 79-102.

Cristini, A., Gay, A., Labory, S. e R. Leoni (2003), "Flat Hierarchical Structure, Bundles of New Work Practices and Firm Performance", *Rivista Italiana degli Economisti*, vol. 8, n. 2, pp. 313-341.

Cristini, A., Gay, A., Labory, S. e R. Leoni (2004), "Dynamic Organizational Capabilities: a Unifying Framework for New Work Practices, Product Innovation and Competences Formation", *Rivista di Politica Economica*, vol. 94, n. 1-2, pp. 243-286.

Cristini, A., Bazzana, E. e R. Leoni (2005), "Il salario tra premio di risultato e nuove pratiche di gestione delle risorse umane. Gli effetti dell'Accordo di Luglio del 1993", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, vol. 63, n. 2, pp. 157-184.

Cristini, A. e R. Leoni (2007), "The '93 July Agreement in Italy: Bargaining Power, Efficiency Wage or Both?", in Acocella, N. e R. Leoni (a cura di), *Social Pacts, Employment and Growth. Reappraisal of Ezio Tarantelli's Thought*, Springer/Physica-Verlag, Heidelberg.

Cronbach, L.J. (1951), "Coefficient Alpha and the Internal Structure of Tests", *Psychometrika*, vol. 16, n. 3, p. 297-334.

Cunha, F., Heckman, J.J. e S.M. Schennach (2010), "Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation", *Econometrica*, n. 78, pp. 883-931.

D'Adda, G. e G. de Blasio (2014), "Historical Legacy and Policy Effectiveness: The Long-Term Influence of Pre-Unification Borders in Italy", work in progress.

D'Amico, N. (2010), *Storia e storie della scuola italiana*, Zanichelli, Bologna.

D'Amuri, F. e C. Giorgiantonio (2013), "Dall'accordo di Pomigliano all'intesa sulla rappresentanza: stato dell'arte e prospettive della contrattazione collettiva aziendale in Italia", paper presentato al workshop sul tema *Relazioni Industriali e Produttività* organizzato da AISRI-AIEL (Università La Sapienza di Roma, 18 ottobre 2013).

Dahl, R. e L. Lochner (2012), "The Impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit", *American Economic Review*, vol. 102, n. 5, pp. 1927-1956.

Dalla Zuanna, G. (2013), "Un futuro senza figli?", www.neodemos.it, 11 dicembre 2013.

De Paoli, A. (2011), "The Demand of Skilled Workers after the 3+2 University Reform", *Giornale degli Economisti*.

de Blasio, G. e G. Nuzzo (2010), "Historical Traditions of Civicness and Local Economic Development", *Journal of Regional Science*, vol. 50, pp.833-857.

de Blasio, G. e P. Sestito (a cura di) (2011), *Il capitale sociale. Che cos'è e che cosa spiega*, Donzelli, Roma.

De Rose, A. e G. Dalla Zuanna (a cura di) (2013), *Rapporto sulla popolazione. Sessualità e riproduzione nell'Italia contemporanea*, AISP, Il Mulino, Bologna.

Dearden, L., Fitzsimons, E., Goodman, A. e G. Kaplan (2008), "Higher Education Funding Reforms in England: The Distributional Effects and the Shifting Balance of Costs", *Economic Journal*, vol. 118, n. 526, pp. 100-125.

- Defoort, C. (2008), "Tendances de Long Terme des Migrations Internationales: Analyse partir des 6 Principaux Pays Receveurs", *Population*, vol. 63, n. 2, pp. 285-317.
- Devadoss, P. e S. Pan (2007), "Enterprise Systems Use: Towards a Structural Analysis of Enterprise Systems Induced Organizational Transformation", *Communication of the Association for Information Systems*, vol. 19, pp. 352-385.
- Di Francesco, G. (a cura di) (2013), *Le Competenze per Vivere e Lavorare Oggi. Principali Evidenze dall'Indagine PIAAC*, ISFOL.
- Di Liberto, A., Schivardi, F. e G. Sulis (2013), "Managerial Practices and Students' Performance", Fondazione Giovanni Agnelli Working Paper n. 49.
- Docquier, F. e H. Rapoport (2012), "Globalization, Brain Drain, and Development", *Journal of Economic Literature*, vol. 50, n. 3, pp. 681-730.
- Dosi, G., Grazzi, M., Tomasi, C. e A. Zeli (2012), "Turbulence underneath the Big Calm? The Micro-Evidence behind Italian Productivity Dynamics", *Small Business Economics*, vol. 39, pp. 1043-1067.
- Drucker, P. (1954), *The Practice of Management*, Harper & Row, New York.
- Durante, R., Labartino, G. e R. Perotti (2011), "Academic Dynasties: Decentralization and Familism in the Italian Academia", NBER Working Paper n. 17572.
- Eggers, A., Freier, R., Grembi, V. e T. Nannicini (2014), "Regression Discontinuity Designs Based on Population Thresholds: Cautionary Tales from France, Germany, and Italy", work in progress.
- Egidi, V. (2013), "Invecchiamento, longevità, salute: nuovi bisogni, nuove opportunità", relazione presentata al Convegno Neodemos, Cesifin e Fondazione Stensen, *Sopravvivenza, salute e sostenibilità dei sistemi sanitari*, Firenze, 19 novembre 2013.
- Ettore, G. (2014), "Capitale umano e capitale sociale: un'analisi empirica della qualità dell'istruzione in Italia", Università Bocconi, Tesi di laurea magistrale in discipline economiche e sociali.
- Eurofound (2009), *European Company Survey*, Lussemburgo.
- Eurofound (2012a), *Employment Trends and Policies for Older Workers in the Recession*, Lussemburgo.
- Eurofound (2012b), *NEETs – Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Lussemburgo.
- Felice, E. (2012), "Regional Convergence in Italy, 1891–2001: Testing Human and Social Capital", *Clometrica*, vol. 6, pp. 267-306.
- Felice, E. (2013), *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna.
- Ferejohn, J.A. (1986), "Incumbent Performance and Electoral Control", *Public Choice*, vol. 50, pp. 5-25.
- Ferrera, M. (2008), *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano.
- FIERI, ISMU e Neodemos (2013), "Oltre la crisi. Proposte per il governo delle migrazioni", www.neodemos.it, luglio.
- Fondazione Giovanni Agnelli (2009), *Rapporto sulla scuola in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Fondazione Giovanni Agnelli (2010), *Rapporto sulla scuola in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Fondazione Giovanni Agnelli (2011), *Rapporto sulla scuola in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Fondazione Giovanni Agnelli (2012), *I nuovi laureati. La riforma del 3+2 alla prova del mercato del lavoro*, Laterza, Roma-Bari.

Fondazione Giovanni Agnelli (2014), *La valutazione della scuola. A che serve e perché è necessaria all'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

Fondazione ISMU (2013), *Diciannovesimo Rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano.

Fox, J.T. e V. Smeets (2011), "Does Input Quality Drive Measured Differences in Firm Productivity?", NBER Working Paper n.16853.

Freeman, R.B., Machin, S. e M. Viarengo (2010), "Variation in Educational Outcomes and Policies across Countries and of Schools within Countries", NBER Working Paper n. 16293.

Gagliarducci, S. e T. Nannicini (2013), "Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection", *Journal of the European Economic Association*, vol. 11, pp. 369-398.

Gavosto, A. (2013), "Formazione e attività di *civic engagement*", presentazione al Workshop ANVUR su *La terza missione delle università e degli enti di ricerca. Esperienze, dati, indicatori*, Roma, 12 aprile 2013.

Goldin, C. e L. Katz (2008), *The Race Between Education and Technology*, Harvard University Press, Cambridge.

Grandori, A. e S. Furnari (2008), "A Chemistry of Organization: Combinatory Analysis and Design", *Organization Studies*, vol. 29, n. 3, pp. 459-485.

Gregg, P. (2001), "The Impact of Youth Unemployment on Adult Unemployment in NCDS", *Economic Journal*, vol. 111, n. 475.

Gregg, P., Macmillan, L. e B. Nasim (2012), "The Impact of Fathers' Job Loss during the 1980s Recession on their Child's Educational Attainment and Labour Market Outcomes", CMPO Working Paper n. 12/288.

Gritti, P. e R. Leoni (2012), "High Performance Work Practices, Industrial Relations and Firm Propensity for Innovation", in Bryson, A. (a cura di), *Advances in the Economic Analysis of Participatory and Labor-Managed Firms*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley.

Guiso, L., Sapienza, P. e L. Zingales (2004), "The Role of Social Capital in Financial Development", *American Economic Review*, vol. 94, pp. 526-556.

Guiso, L., Sapienza, P. e L. Zingales (2008), "Long Term Persistence", NBER Working Paper n. 14278.

Guiso, L., Sapienza, P. e L. Zingales (2010), "Civic Capital as the Missing Link", in Benhabib, J., Bisin, A. e M.O. Jackson (a cura di), *Handbook of Social Economics*, North Holland, Amsterdam.

Hanushek, E.A. e L. Woessmann (2008), "The Role of Cognitive Skills in economic Development", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n. 3, pp. 607-668.

Hanushek, E.A. e L. Woessmann (2011), "How much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?", *Economic Policy, CEPR & CES & MSH*, vol. 26, n. 67, pp. 427-491.

Hanushek, E.A., Link, S. e L. Woessmann (2013), "Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA", *Journal of Development Economics*, n. 104, pp. 212-232.

Heckman, J.J. e Y. Rubinstein (2001), "The Importance of Noncognitive Skills: Lessons from the GED Testing Program", *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 91, n. 2, pp. 145-149.

Heckman, J.J., Stixrud, J. e S. Urzua (2006), "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior", *Journal of Labor Economics*, vol. 24, n. 3, pp. 411-482.

Heckman, J.J., Moon, S.H., Pinto, R., Savelyev, P. e A. Yavitz (2010), "A New Cost-Benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: A Summary", IZA Policy Paper n. 17.

Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

- Hodin, M. e M. Hoffmann (2011), "Snowbirds and Water Coolers: how Aging Populations Can Drive Economic Growth", *SAIS Review of International Affairs*, vol. 31, n. 2, pp. 5-14.
- Huang, S.Y., Huang, S.M., Wu, T.H. e W.K. Lin (2009), "Process Efficiency of the Enterprise Resource Planning Adoption", *Industrial Management & Data Systems*, vol. 109, n. 8, pp. 1085-1100.
- Ichino, A. e G. Maggi (2000), "Work Environment and Individual Background: Explaining Regional Shirking Differentials in a Large Italian Firm", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, pp. 1057-1090.
- ISTAT (vari anni), "Indagine sugli sbocchi occupazionali dei diplomati", Roma.
- ISTAT (2011), "Indagine sull'inserimento professionale dei laureati del 2007", Roma.
- ISTAT (2013a), *Annuario Statistico Italiano*, Roma.
- ISTAT (2013b), *Gli stranieri al 15° Censimento della popolazione*, Nota statistica diffusa on-line, dicembre.
- ISTAT (2013c), *Rapporto Annuale*.
- ISTAT (2013d), *Rapporto sulla Coesione Sociale 2013*.
- Jacobson, L., LaLonde, R. e D.G. Sullivan (2005), "Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers", *Journal of Econometrics*, vol. 125, n. 1-2, pp. 271-304.
- Jorgenson, D.W. (2001), "Information Technology and the US Economy", Harvard Institute of Economic Research Working Paper n. 1911.
- Kahn, L. (2010), "The Long-Term Labor Market Consequences of Graduating from College in a Bad Economy", *Labour Economics*, vol. 17, n. 2.
- Knack, S. e P. Keefer (1997), "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, pp. 1251-1288.
- Kohn, M.L. e C. Schooler (1983), *Work and Personality: An Inquiry into the Impact of Social Stratification*, Ablex, Norwood NJ.
- Kohn, M.L. e C. Schooler (1990), *Social Structure and Self-Direction: A Comparative Analysis of the United States and Poland*, Blackwell, Oxford.
- Krueger, A.B. e M. Lindahl (2001), "Education for Growth: Why and for Whom?", *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n. 4, pp. 1101-1136.
- La Porta, R., Lopez de Silanes, F., Shleifer, A. e R.W. Vishny (1997), "Trust in Large Organizations", *American Economic Review*, vol. 87, pp. 333-338.
- Leigh, A. (2013), "Revenge of the Nerds: The Economics of Education Reform", *Australian Economic Review*, vol. 46, n. 2, pp. 227-233.
- Lemieux, T. (2006), "Postsecondary Education and Increasing Wage Inequality", *American Economic Review*, vol. 96, n. 2, pp. 195-199.
- Leoni, R., Tiraboschi, L. e G. Valietti (1999), "Contrattazione a livello di impresa: partecipazione allo sviluppo delle competenze versus partecipazione ai risultati finanziari", *Lavoro e Relazioni Industriali*, vol. 2, pp. 115-152.
- Leoni, R. (2006), "Le competenze lavorative in Italia: declinazioni, misurazioni, correlazioni e dinamiche", in Tomassini, M. (a cura di), *Organizzazione, Apprendimento e Competenze*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Leoni, R. (a cura di) (2008), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche lavorative e performance d'impresa*, Franco Angeli, Milano.

- Leoni, R. (2012), "Workplace Design, Complementarities among Work Practices and the Formation of Key Competencies. Evidence from Italian Employees", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 65, n. 2, pp. 316-349.
- Leoni, R. (2013), "Organization of Work Practices and Productivity: an Assessment of Research on World-Class Manufacturing", in Grandori, A. (a cura di), *Handbook of Economic Organization. Integrating Economic and Organization Theory*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Leoni, R. (2014), "Graduate Employability and the Development of Competencies. The Incomplete Reform of the Bologna Process", in corso di pubblicazione in *International Journal of Manpower*, vol. 35, n. 4.
- Livi Bacci, M. (2012), "Migrazioni. Vademecum di un riformista", www.neodemos.it.
- Livi Bacci, M. (2013), "La differenza di genere nella longevità: si attenua il vantaggio delle donne", www.neodemos.it, 8 dicembre 2013.
- Ljunge, M. (2014), "Social Capital and Political Institutions: Evidence that Democracy Fosters Trust", *Economics Letters*, vol. 122, pp. 44-49.
- Loch, C., Sting, F., Bauer, N. e H. Mauermann (2010), "How BMW is Defusing the Demographic Time Bomb", *Harvard Business Review*, vol. 88, n. 3, pp. 99-102.
- Lotti, F. ed E. Viviano (2010), "Why Hiring Temporary Workers? Their Impact on Firms' Profits and Productivity", Banca d'Italia, mimeo.
- Lüdemann, E., Schütz, G., Woessmann, L. e M.R. West (2009), *School Accountability, Autonomy and Choice around the World*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Lutz, W. e S. K.C. (2011), "Global Human Capital: Integrating Population and Education", *Science*, vol. 333, pp. 587-592.
- Maciocco, G. (2013), "Le conseguenze dell'obesità sulla salute della popolazione", www.neodemos.it, 19 dicembre 2013.
- Maddison, A. (2003), *The World Economy. Historical Statistics*, OCSE, Parigi.
- McCrary, J. (2008), "Manipulation of the Running Variable in the Regression Discontinuity Design: A Density Test", *Journal of Econometrics*, vol. 142, pp. 698-714.
- McKinsey (2013), *Education to Employment: Getting Europe's Youth into Work*.
- MIUR-CNVSU (2011), *XI Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*, Roma.
- MIUR (2013), *Il passaggio dalla scuola secondaria di secondo grado all'Università*, Roma.
- Mocetti, S. (2011), "Mutamenti nella trasmissione intergenerazionale dei redditi dal 1950 al 1990", in Schizzerotto, A., Trivellato, U. e N. Sartor (a cura di), *Generazioni Disuguali*, Il Mulino, Bologna.
- Molina, S. (2012), "Tre scommesse educative per l'Italia di domani", in Livi Bacci, M. (a cura di), *Per un'Italia che riparta dai giovani: analisi e politiche*, Istituto Stensen, Firenze.
- Moretti, E. (2013), *La Nuova Geografia del Lavoro*, Mondadori, Milano.
- Morrison, C. e F. Murtin (2009), "The Century of Education", Paris School of Economics Working Paper n. 2008-22.
- Nannicini, T. (a cura di) (2011), *Non ci resta che crescere. Riforme: chi vince, chi perde, come farle*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Nannicini, T., Stella, A., Tabellini, G. e U. Troiano (2013), "Social Capital and Political Accountability", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 5, pp. 222-250.

- Nardoizzi, G. e L. Paolazzi (a cura di) (2009), *Oltre la crisi. PMI classe dirigente*, SIPI, Roma.
- Nazioni Unite (2013), *World Population Projections. The 2012 Revision*, New York.
- Nonaka, I. e H. Takeuchi (1995), *The Knowledge-Creating Company*, Oxford University Press, Oxford.
- Nordhaus, W.D. (2002), "Productivity Growth and the New Economy", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 33, n. 2, pp. 211-265.
- OCSE (2001), *The Well Being of Nations, The Role of Human and Social Capital*, Parigi.
- OCSE (2006), *Live Longer, Work Longer*, Parigi.
- OCSE (2008), *Teaching and Learning International Survey - TALIS*, Parigi.
- OCSE (2010), *The High Cost of Low Educational Performance*, Parigi.
- OCSE (2012a), *Grade Expectations. How Marks and Education Policies Shape Students' Ambitions*, Parigi.
- OCSE (2012b), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, Parigi.
- OCSE (2013a), *Education at a Glance*, Parigi.
- OCSE (2013b), *Employment Outlook 2013*, Parigi.
- OCSE (2013c), *First International Report on PIAAC - Volume I*, Parigi.
- OCSE (2013d), *First International Report on PIAAC - Volume II*, Parigi.
- OCSE (2013e), *OECD Skills Outlook 2013. First Results from the Survey of Adult Skills*, Parigi.
- OCSE (2013f), *PISA Results: What Students Know and Can Do - Volume I*, Parigi.
- OCSE (2013g), *PISA Results: Excellence through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed - Volume II*, Parigi.
- Oliner, S.D. e D.E. Sichel (2000), "The Resurgence of Growth in the Late 1990s: Is Information Technology the Story?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n. 4, pp. 3-22.
- Oreopoulos, P., von Wachter, T. e A. Heisz (2006), "The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession: Hysteresis and Heterogeneity in the Market for College Graduates", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4, n. 1, pp. 1-29.
- Oreopoulos, P. e K. Salvanes (2011), "Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, n. 1, pp. 159-184.
- Pacelli L., Pasqua S. e C. Villosio (2007), "What does the Stork Bring to Women", LRR Working Paper n. 78.
- Paolazzi L. e M. Sylos Labini (a cura di) (2013), *L'Italia al bivio. Riforme o declino: la lezione dei paesi di successo*, LUISS University Press, Roma.
- Peppard, J. e J. Ward (2005), "Unlocking Sustained Business Value from IT Investments", *California Management Review*, vol. 48, n. 1, pp. 52-70.
- Peracchi, F. (2013), "Il Test sulle Competenze – TECO", mimeo.
- Peri, G. e M. Anelli (2013a), *Il Valore Economico dalla Scelta Universitaria. Studio su Scuola, Università e Lavoro dei giovani Milanesi tra il 1985 e il 2011*, Fondazione Rodolfo DeBenedetti, Milano.
- Peri, G. e M. Anelli (2013b), "Gender of Siblings and Choice of College Majors", *CESifo Working Paper* n. 4529.
- Pero, L. e L. Compagna (2004), "Competere con la flessibilità sostenibile", *Sviluppo & Organizzazione*, pp. 113-130.
- Perotti, R. (2008), *L'università truccata*, Einaudi, Torino.

- Pischke, J.S. (2001), "Continuous Training in Germany", *Journal of Population Economics*, vol. 14, n. 3, pp. 523-548.
- Portes, A. e R.G. Rumbaut (2001a), *Ethnicities: Children of Immigrants in America*, University of California Press - Russell Sage Foundation, Berkeley-New York.
- Portes, A. e R.G. Rumbaut (2001b), *Legacies. The Story of the Immigrant Second Generation*, University of California Press - Russell Sage Foundation, Berkeley-New York.
- Portes, A., Fernandez-Kelly, P. e J.W. Haller (2004), "L'assimilazione segmentata alla prova dei fatti. La nuova seconda generazione alle soglie dell'età adulta negli Stati Uniti", in Ambrosini M. e S. Molina (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Progetto Gini (2012), *Country Report – Italy*, <http://gini-research.org>.
- Putnam, R.D., Leonardi, R. e R.Y. Nanetti (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Putnam, R.D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster Paperbacks, New York.
- Regini, M. (2009), *Malata e denigrata. L'università italiana a confronto con l'Europa*, Donzelli, Roma.
- Robey, D., Ross, J.W. e M. Boudreau (2002), "Learning to Implement Enterprise Systems: An Exploratory Study of the Dialectics of Change", *Journal of Management Information Systems*, vol. 19, n. 1, pp. 17-46.
- Rosolia, A. e R. Torrini (2007), "The Generation Gap: Relative Earnings of Young and Old Workers in Italy", *Temi di Discussione*, n. 639, Banca d'Italia.
- Sabatini, F. (2009), "Il capitale sociale nelle regioni italiane: un'analisi comparata", *Rivista di Politica Economica*, vol. 99, pp. 167-220.
- Satyanath, S., Voigtlaender, N. e H.J. Voth (2013), "Bowling for Fascism: Social Capital and the Rise of the Nazi Party", NBER Working Paper n. 19201.
- Shaul, L. e D. Tauber (2013), "Critical Success Factors in Enterprise Resource Planning Systems: Review of the Last Decade", *ACM Computing Surveys*, vol. 45, n. 4, pp. 1-39.
- Spence, M. (1973), "Job Market Signaling", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87 n. 3, pp. 355-374.
- Stiroh, K.J. (2002a), "Information Technology and the US Productivity Revival: What Do the Industry Data Say?", *American Economic Review*, vol. 92, n. 5, pp. 1559-1576.
- Stiroh, K.J. (2002b), "Are ICT Spillovers Driving the New Economy?", *Review of Income and Wealth*, vol. 48, n. 1, pp. 33-57.
- Syverson, C. (2004), "Product Substitutability and Productivity Dispersion", *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, n. 2, pp. 534-550.
- Tabellini, G. (2008), "The Scope of Cooperation: Values and Incentives", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, pp. 905-950.
- Tabellini, G. (2010), "Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe", *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, pp. 255-294.
- Toniolo, G. (a cura di) (2013), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Collana storica della Banca d'Italia, Marsilio, Venezia.
- Treu, T. (a cura di) (2013), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Ipsoa-Wolters Kluwer Italia, Milanofiori Assago.

Tribalat, M. (1996), *De l'Immigration à l'Assimilation: Enquête sur les Populations d'Origine Étrangère en France*, La Découverte, Parigi.

Verzillo, S. (2013), "Efficiency and Scientific Productivity in Italian Universities", PhD dissertation, Università di Milano.

Villosio, C. (2011), "What Makes a Good Candidate? The Preferences of HR Managers about New Graduated Job-Seekers", *Giornale degli Economisti*, vol. 69, n. 3, pp. 97-118.

Williamson, O.E., Watcher, M.L. e J.E. Harris (1975), "Understanding the Employment Relation: the Analysis of Idiosyncratic Exchange", *Rand Journal of Economics*, vol. 6, n. 1, pp. 250-278.

