

ISTRUZIONE: INVESTIRE IN CAPITALE UMANO

Le proposte di Confindustria

Le analisi comparative a livello internazionale indicano che uno dei fattori che più rallentano l'innovazione e la crescita in Italia è l'inadeguatezza del nostro sistema di istruzione, nei suoi profili quantitativi e qualitativi. Occorre dare rilievo al merito degli insegnanti e degli studenti, attraverso rigorosi strumenti di valutazione e appropriati incentivi, per motivare i docenti. Va valorizzata l'autonomia degli istituti, responsabilizzandoli anche al rispetto dei vincoli finanziari.

In particolare, per le scuole superiori, si propone:

- Definizione di standard nazionali di apprendimento per gli studenti di 14, 16 e 18 anni e loro misurazione periodica.
- Premiare le migliori istituzioni e i migliori insegnanti con una quota significativa (30%) di stipendio variabile.
- Chiamata diretta dei docenti da parte degli istituti attingendo a un pool nazionale di idonei selezionati con criteri rigorosi.

Per l'università si propone:

- Finanziamento dei livelli essenziali d'istruzione basata su costi standard validi su tutto il territorio nazionale.
- Finanziamenti alla ricerca basati sulla valutazione dei risultati, con innalzamento al 30% della quota legata alla valutazione degli atenei.
- Libertà per ciascun ateneo di assumere personale docente italiano e straniero e di determinare le condizioni del rapporto di lavoro.
- Sanzioni per la violazione del vincolo di bilancio con misure a carico dei vertici e il commissariamento.
- Raddoppio (allo 0,25% del PIL) dei fondi per le borse di studio e i prestiti d'onore, con tasso d'interesse legato alle retribuzioni future, e abolizione del tetto alle tasse di iscrizione. Ciò diminuirebbe per i beneficiari la dipendenza dalla famiglia di origine e premierebbe gli atenei migliori, che verrebbero scelti con maggiore frequenza.

L'Italia nel confronto internazionale

La lenta crescita dell'Italia è strettamente legata alla **bassa istruzione** della popolazione. Il **capitale umano** italiano è qualitativamente inferiore a quello degli altri paesi industrializzati. Ciò penalizza la capacità di apprendere e adottare nuove tecnologie e ancor più di inventarle. Un difetto cruciale nell'era della rivoluzione informatica e delle comunicazioni.

La chiusura della forbice nell'istruzione tra l'Italia e i principali Paesi darebbe una spinta formidabile all'incremento del PIL. Secondo studi OCSE, un anno di istruzione aggiuntivo della popolazione accelera il tasso di crescita dell'economia dello 0,45% agendo sulla produttività e fa aumentare il PIL del 13% a regime. Siccome il ritardo dell'Italia rispetto a Francia e Germania è di due anni, i guadagni di produttività e PIL che l'Italia può conseguire dalla maggiore e migliore istruzione sono molto significativi.

In pochi finiscono la scuola

(Popolazione con diploma di istruzione secondaria superiore percentuali per classi di età, 2007)

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Stati Uniti	88	87	88	89	87
Germania	84	85	86	85	81
Francia	69	85	74	63	53
Regno Unito	68	75	69	66	61
Italia	52	68	56	48	34
Spagna	51	65	56	44	28
Media OCSE	70	79	74	67	57
Diff. Italia OCSE	-18	-11	-18	-19	-23

Fonte: Elaborazione CSC su dati OCSE - Education at a glance 2009

In Italia la quota di popolazione in età da lavoro che ha completato l'istruzione secondaria superiore è di ben 18 punti percentuali più bassa della media OCSE, di 32 rispetto alla Germania. Il divario si riduce per le generazioni più giovani (25-34enni), ma resta comunque ampio: 11 punti rispetto all'OCSE e 17 rispetto alla Germania (Tabella **In pochi finiscono la scuola**).

L'istruzione italiana è minore non solo nella quantità ma anche nella qualità. I punteggi conseguiti dagli studenti delle scuole secondarie superiori nei test internazionali (indagine PISA-OCSE) sono molto al di sotto della media OCSE in matematica e scienze, inferiori a quelli di tutti i grandi paesi dell'Unione Europea, inclusa la Spagna (Tabella **Scarsa qualità, soprattutto al Sud**). Il dato complessivo dell'Italia nasconde la larga frattura tra Nord e Sud del Paese: le regioni settentrionali sono in linea con la media OCSE, mentre quelle meridionali ne sono ben al di sotto. Tuttavia, anche alcune delle prime restano distanziate rispetto ai paesi più performanti.

Scarsa qualità, soprattutto al Sud

(Risultati medi ottenuti nei test PISA-OCSE degli studenti 15enni, 2006)

	Matematica	Scienze
Germania	504	516
Francia	496	495
Regno Unito	495	515
Spagna	480	488
Stati Uniti	474	489
Italia	462	475
Media OECD	498	500
Friuli Venezia Giulia	513	534
Bolzano	513	526
Veneto	510	524
Trento	508	521
Emilia Romagna	494	510
Piemonte	492	508
Lombardia	487	499
Liguria	473	488
Basilicata	443	451
Puglia	435	447
Sardegna	429	449
Campania	436	442
Sicilia	423	433

Fonte: Elaborazione CSC su dati PISA-OCSE 2009

E' ampio anche il ritardo dell'Italia negli studi universitari: solo il 14% della popolazione in età da lavoro ha un diploma universitario, la metà della media OCSE, circa un terzo degli USA (tabella **Resta ampio il divario nella quota dei laureati**). Rispetto a Francia e Spagna il divario è addirittura più ampio per i 25-34enni che per i 35-44enni, mentre si abbassa nei confronti della Germania.

Resta ampio il divario nella quota dei laureati

(Popolazione con almeno istruzione universitaria, percentuali per classi di età, 2007)

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	Tasso di laurea
Stati Uniti	40	40	42	40	39	36.5
Regno Unito	32	37	32	31	25	38.7
Spagna	29	39	32	23	16	32.4
Francia	27	41	29	20	17	.
Germania	24	23	26	25	23	23.4
Italia	14	19	14	11	9	35
Media OCSE	28	34	34	25	20	38.7
Diff. Italia OCSE	-14	-15	-20	-14	-11	-3.7

Note: il Tasso di laurea è la percentuale della popolazione in età tipica (in Italia 23-25 anni) che termina l'università.

Fonte: Elaborazione CSC su dati OCSE - Education at a glance 2009

Se guardiamo al tasso di laurea "in età tipica da laurea" (per l'Italia 23-25 anni), il divario si attenua fortemente, anche per la riforma del 3+2 attuata nel 2002. Il dato va però interpretato con cautela, data la disomogeneità dei corsi di studio e l'alto numero di laureati fuori corso del nostro Paese.

Le principali classifiche internazionali che misurano la qualità delle università vedono gli atenei italiani in coda. Nella classifica 2009 del *Times Higher Education Supplement*, per esempio, l'unica università Italiana fra le prime 200 è Bologna, 174esima. Nel 2005 c'erano anche la Sapienza di Roma (125) e l'Università di Firenze (199). Anche la bassa quota di studenti stranieri e l'elevatissima età media dei docenti suggeriscono che, con alcune significative eccezioni, la qualità delle università italiane è inferiore a quella dei principali paesi industrializzati.

Le ragioni del divario

I ritardi della scuola secondaria non dipendono dall'ammontare di risorse investite. In Italia la spesa per studente è superiore a quella della media OCSE (tabella **La spesa dell'Italia per l'istruzione**). Ciò nonostante i risultati sono deludenti. La Germania, pur spendendo molto meno, ha studenti molto più capaci in matematica e scienze.

La spesa dell'Italia per l'istruzione

(Spesa in istruzione per studente 2006 in dollari PPP)

	Scuola secondaria	Tutti i livelli
Stati Uniti	10821	13447
Francia	9303	8428
Regno Unito	8763	9309
Italia	8495	8263
Spagna	7955	7819
Germania	7548	7925
Media OCSE	8006	7840

Fonte: Elaborazione CSC su dati OCSE - Education at a glance 2009

Le carenze dell'Italia sono dovute all'organizzazione e alla mancanza di legami tra merito e retribuzione dei docenti. L'autonomia, tante volte indicata come obiettivo delle riforme, non si è mai realizzata: solo lo 0,5% del bilancio è gestito direttamente dai singoli istituti; le scuole non possono selezionare gli insegnanti; il sistema delle graduatorie premia l'anzianità e non le competenze. L'impegno personale di moltissimi docenti è straordinario e appassionato, ma la professione di insegnante è poco dinamica, sia nella motivazione sia nella retribuzione, e perciò è poco attraente. Ciò è dovuto alla totale assenza di una valutazione trasparente dei docenti, fondata sui risultati e sui progressi nelle competenze degli studenti.

Nell'università, invece, la spesa per studente è inferiore a quella degli altri Paesi OCSE, anche se il dato va interpretato con cautela. Per l'Italia infatti è calcolato utilizzando il totale degli studenti e non, come negli altri Paesi, in numero di studenti che effettivamente frequentano l'università (*full time equivalent*). Nell'anno accademico 2008/09, secondo i dati MIUR, circa il 33% degli studenti iscritti era fuori corso. Il confronto, quindi, non tiene conto dell'elevato numero di studenti iscritti solo formalmente, rendendo più vistoso il divario. Altre stime, anch'esse non esenti da debolezze metodologiche, mostrano che, quando si considerano gli studenti che effettivamente frequentano l'università, la spesa italiana è superiore alla media OCSE.

A parità di risorse, comunque, potrebbero essere molto migliori la selezione dei docenti e i meccanismi di carriera, più efficienti l'istituzione dei corsi e delle sedi. La mancanza di autonomia e valutazione è all'origine del ritardo italiano: le università sono finanziate essenzialmente sulla base della loro spesa storica e hanno pochi incentivi e strumenti per progredire e assumere i docenti migliori. Con l'attuale organizzazione dell'università è probabile, quindi, che maggiori risorse non si tradurrebbero in più elevata qualità delle università.

Le riforme che non hanno funzionato

Il cambiamento della scuola italiana è stata tentato, o almeno annunciato, da tutti i governi che si sono succeduti negli ultimi quindici anni. Le moltissime resistenze hanno limitato gli interventi ad aspetti marginali: le caratteristiche dell'esame di maturità; l'introduzione, poi rivista, dei debiti formativi al posto degli esami di riparazione.

La dispersione e l'abbandono scolastici sono stati ridotti, spesso però a scapito della qualità della preparazione degli studenti.

La recente riforma Gelmini, che va in vigore da settembre 2010, ha il grande merito di valorizzare gli istituti superiori, che forniscono competenze e potenzialità lavorative ai giovani che vivono in molte importanti realtà produttive locali del paese. E' fondamentale che, dopo la sua approvazione, l'applicazione sia rapida e in linea con gli obiettivi.

Il sistema universitario è stato oggetto di interventi di maggiore portata. Dalla metà degli anni Novanta gli atenei sono diventati più autonomi nella gestione e nell'organizzazione. Sono mancate, però, piena responsabilità finanziaria e valutazione alla quale legare in modo significativo l'assegnazione delle risorse pubbliche. Perciò finora le riforme non hanno avuto gli effetti sperati. Il disegno di legge proposto dal ministro Gelmini costituisce un'importante occasione per rendere compiuta la modernizzazione dell'università.

Cosa fare per tornare a crescere

L'istruzione ha effetti positivi sull'aumento della produttività e, quindi, sull'incremento della ricchezza prodotta. Perché cresce il capitale umano, cioè l'insieme di competenze, conoscenze e attitudini personali che rendono il lavoro più produttivo a parità di tecnologie utilizzate e facilitano e accelerano l'adozione di nuove tecnologie esistenti. Infine, attraverso diversi canali, stimolano il progresso tecnologico migliorando la capacità di generare innovazioni di prodotto e di processo.

I diversi livelli di istruzione agiscono in modo differenziato. La scuola superiore favorisce la diffusione delle conoscenze che facilitano l'adozione di tecnologie già esistenti. L'istruzione universitaria è determinante per produrre innovazione.

Migliorare la qualità dell'istruzione è in ogni modo fondamentale per moltiplicare gli effetti del suo maggior livello sul tasso di crescita.

La scarsa capacità dell'Italia di creare innovazione rende particolarmente urgente la riforma dell'università.

La prima misura, che insieme aumenta il tasso di giovani che decidono di iscriversi all'università e li responsabilizza nella scelta dei corsi, è l'istituzione di borse di studio e prestiti agli studenti il cui tasso di interesse sia legato all'entità delle maggiori retribuzioni future (*income contingent loans*). Ciò diminuirebbe per i beneficiari la dipendenza dalla famiglia di origine e premierebbe gli atenei migliori, che verrebbero scelti con maggiore frequenza nelle iscrizioni.

Perciò Confindustria **propone di aumentare le borse di studio e di prestiti d'onore** per gli studenti meritevoli, raddoppiandone di fatto il valore dall'attuale 0,14% del PIL allo 0,25% (corrispondente alla media OCSE). Contemporaneamente va eliminato il tetto che limita al 20% al finanziamento statale le entrate ottenute con le rette universitarie, per consentire un maggior contributo degli studenti al costo della loro formazione.

Il secondo provvedimento fa perno sulla **valutazione di scuole e università** e mira a migliorare la loro qualità. L'esperienza di altri paesi come il Regno Unito dimostra che è possibile valutare le università e i dipartimenti sulla base della qualità della ricerca prodotta. Anche in Italia il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) ha svolto nel 2006 un primo esercizio di valutazione che va giudicato positivamente. Affinché la valutazione abbia effetti positivi sui comportamenti è indispensabile legare una quota consistente dei finanziamenti pubblici ai risultati.

Perciò Confindustria **propone di elevare entro il 2015 al 30% la quota del Fondo di Finanziamento Ordinario** attribuita agli Atenei tramite la valutazione effettuata dall'ANVUR (Agenzia Nazionale della Valutazione dell'Università e della Ricerca), operando una chiara distinzione tra una linea di finanziamento di livelli essenziali d'istruzione universitaria basata su costi standard e una linea di finanziamento della ricerca universitaria, da fondare sempre più sulla valutazione dei risultati.

Il merito, e quindi la valutazione dei risultati ottenuti, deve improntare la remunerazione e il percorso di carriera dei docenti in ogni ordine e grado di scuola. L'indicatore migliore è costituito dai progressi compiuti dagli studenti e misurati dall'INVALSI (Istituto Nazionale

per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione). Non sono sufficienti, infatti, i voti e i giudizi conseguiti in sede di esame, visto che non corrispondono alle competenze rilevate dai test e che la severità dei criteri con cui vengono assegnati varia molto (per esempio, le votazioni sono sistematicamente più elevate al Sud). L'indicatore INVALSI va applicato con opportuni accorgimenti per evitare che la preparazione degli studenti sia mirata esclusivamente ai test o, peggio, i test stessi siano in qualche modo falsati.

Confindustria **propone** la **definizione di standard nazionali di apprendimento per gli studenti di 14, 16 e 18 anni** nelle materie di italiano, inglese, matematica, scienze, la loro misurazione periodica attraverso test messi a punto dall'INVALSI e la destinazione del 10% della spesa per il personale della scuola a premiare i migliori insegnanti.

La valutazione e la distribuzione delle risorse basata sui risultati deve essere accompagnata dal **rafforzamento dell'autonomia degli istituti scolastici e universitari**. Solo l'autonomia permette di selezionare i docenti sulla base del merito e far esprimere al meglio le loro capacità scientifiche e didattiche. L'autonomia deve riguardare anche la gestione economica e le modalità di assunzione del personale.

Confindustria **propone** di dare più **autonomia organizzativa e finanziaria** alle istituzioni scolastiche e universitarie, imponendo il cogente rispetto del vincolo di bilancio. Negli ultimi quindici anni, infatti, l'autonomia concessa dalle passate riforme ha portato al dissesto dei conti di molte università.

Per quanto riguarda l'università, Confindustria **propone** di **realizzare la piena autonomia degli Atenei**. Ciascun ateneo deve essere libero di assumere personale docente italiano e straniero e di determinare le condizioni del rapporto di lavoro. La violazione del vincolo di bilancio va sanzionata con misure a carico dei vertici e con il commissariamento.

Per quanto riguarda le scuole, Confindustria **propone** che **ciascun istituto assuma direttamente gli insegnanti**. Il sistema di reclutamento del personale va radicalmente modificato introducendo: l'idoneità nazionale degli insegnanti con rigorosi criteri di selezione e albi regionali da cui le scuole possono attingere; la chiamata diretta dei docenti; il percorso di carriera degli insegnanti che incentivi e riconosca il loro sviluppo professionale; una quota significativa di stipendio variabile.

L'**abolizione del valore legale del titolo di studio** si rivela misura indispensabile per evitare che in una parte del mercato del lavoro continuino a ricevere lo stesso riconoscimento diplomi assegnati da scuole e università che hanno una capacità di formare gli studenti molto diversa. L'abolizione serve a ribadire e rafforzare il merito come unico criterio della valutazione delle scuole e delle università. Il valore legale del titolo di studio va sostituito con un rigoroso sistema di accreditamento dei corsi e certificazione dei titoli.

I maggiori beneficiari delle riforme scolastiche e universitarie sono i giovani, soprattutto se provengono dalle famiglie meno agiate.