

Capitolo 6

Scuola e università

di Emilio Rocca

- Scuola e università efficienti aumentano il capitale umano e, di conseguenza, la produttività e l'innovazione – fattori essenziali per la crescita economica di lungo periodo.
- Un'istruzione efficiente è uno strumento che agevola la mobilità sociale e aiuta a costruire una società dove venga riconosciuto il merito.
- In un confronto europeo, l'istruzione in Italia ha risultati scadenti: l'apprendimento nelle scuole non eccelle e mancano università di qualità.
- Scuole e università italiane risentono di un sistema decisionale troppo accentrato e di insufficiente responsabilità da parte di docenti e studenti.
- Questo capitolo spiega come riformare il sistema di istruzione in Italia attraverso l'autonomia e la concorrenza, seguendo l'esempio concreto di altri modelli europei di successo.

1. Introduzione

In un'economia moderna, la qualità del capitale umano è un fattore chiave della produttività e delle prospettive di crescita di un paese. Per questa ragione l'Italia deve avere un sistema educativo efficiente, che faccia il miglior uso delle risorse disponibili e fornisca ai giovani un bagaglio culturale adeguato al percorso che dovranno affrontare una volta entrati nel mondo del lavoro.

Lo sviluppo e la diffusione di un'economia basata sulla conoscenza richiedono alle persone di costruire le proprie capacità attraverso l'istruzione. La globalizzazione e la tecnologia hanno l'effetto di rimodellare continuamente le necessità richieste dal mercato del lavoro: in generale agli individui viene domandata una base di conoscenze più ampie e capacità avanzate di analisi e di comunicazione da applicare a problematiche sempre nuove e mutevoli.

L'istruzione è importante, infine, per un motivo di equità: appare condivisa in Europa l'idea che una società sia giusta nella misura in cui la persona più povera sia in grado di raggiungere qualsiasi livello economico e dirigenziale, grazie al proprio impegno, talento e merito. In generale, nelle nostre società le diseguaglianze economiche vengono accettate se anche le migliori posizioni di reddito e di carriera sono potenzialmente raggiungibili da tutti, quando cioè ognuno ha pari opportunità per accedervi. Una società è più coesa se ogni persona ha simili possibilità di raggiungere la ricchezza.

Questo tema è rilevante nel caso italiano, perché se si considera la mobilità sociale intergenerazionale (la possibilità per un figlio di un povero di diventare ricco e viceversa), l'Italia si trova tra i cinque paesi peggiori dell'area Ocse.¹

Per questo motivo un'istruzione efficiente, un'istruzione che aiuti anche la persona più povera a perseguire le proprie ambizioni e ad avere la libertà di dedicarsi al lavoro che preferisce, può essere un canale attraverso il quale si crea mobilità e coesione sociale.

2. Per un'istruzione orientata al lavoro

Perché riformare il sistema dell'istruzione in Italia? Ci sono tante valide ragioni, sostenute da solidi dati che indicano le sue scarse *performance* rispetto al volume di risorse che assorbe.

1. Oecd, "A Family Affair: Intergenerational Social Mobility across OECD Countries", in *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, Oecd Publishing, 2010, <http://bit.ly/Wb6ma2>.

Il principale motivo attiene al rapporto tra istruzione e mondo del lavoro: l'istruzione italiana si è dimostrata incapace di svolgere un'adeguata funzione di *matching* tra domanda e offerta di competenze e conoscenze. La transizione dall'istruzione al mondo del lavoro è lunga e difficoltosa. Di conseguenza, in Italia si registrano alti tassi di inattività tra i giovani: nel 2010, il 23% dei giovani d'età compresa tra i 15 e i 29 anni non era né inserito in programmi di istruzione né lavorava. Questa incidenza è la quinta più alta tra i paesi Ocse e ben superiore alla media Ocse che si attesta al 16%.²

Da un lato, alcuni indirizzi dell'istruzione tendono a formare uno studente "generico" che richiederà in seguito un investimento da parte del datore di lavoro utile a fornirgli le competenze necessarie sul posto di lavoro. Dall'altro lato, per molte professioni appare sempre più evidente il fatto che per i giovani (e, in generale, per chi si inserisce adesso nel mercato del lavoro) sia indispensabile ricevere una formazione adeguata non tanto dal punto di vista delle conoscenze pratiche, quanto da quelle dell'armamentario intellettuale e culturale necessario a rendere efficace un processo di *lifelong education* e di *learning by doing* che è sempre più la chiave per garantire una crescita del proprio capitale umano.

Per l'Italia orientare l'istruzione sulla base delle caratteristiche del mondo del lavoro non è una scelta, ma quasi un obbligo. La società italiana è infatti una di quelle che più di molte altre è caratterizzata da invecchiamento demografico, come conseguenza dell'aumento dell'età media di vita e di una riduzione nelle nascite più spiccata che altrove.

In questo contesto, il *welfare* sarà sostenibile solo e soltanto se verrà finanziato dal maggior numero possibile di giovani inseriti stabilmente sul posto di lavoro. Entrare tardi e dover recuperare la formazione e le competenze che non si sono apprese potrebbe creare ulteriori pressioni sulle finanze pubbliche.

2. Oecd, *Italy – Country Note. Education at a Glance 2012: Oecd Indicators*, Oecd Publishing, 2012, <http://bit.ly/QQuCJC>.

In sintesi, la priorità è accelerare il passaggio istruzione-lavoro e ripensare l'istruzione come un investimento in capitale umano finalizzato a trovare un buon posto in cui lavorare. In questo contesto, sia la scuola che l'università devono essere organizzate secondo un orientamento al maggiore decentramento possibile e alla massima autonomia nelle varie funzioni. L'idea di fondo è quella non tanto di disegnare la migliore riforma possibile, quanto di mettere gli istituti scolastici e universitari in grado di sapersi auto-riformare. Rendere le scuole e le facoltà talmente autonome da poter cogliere i rapidi mutamenti nel mondo del lavoro e nelle nuove competenze che gli studenti devono ottenere per essere in grado di affrontare l'evoluzione del mondo del lavoro che neppure il migliore degli "esperti" è in grado di prevedere.

3. Scuola

3.1 Problematiche

3.1.1 Bassa performance rispetto alle risorse assorbite

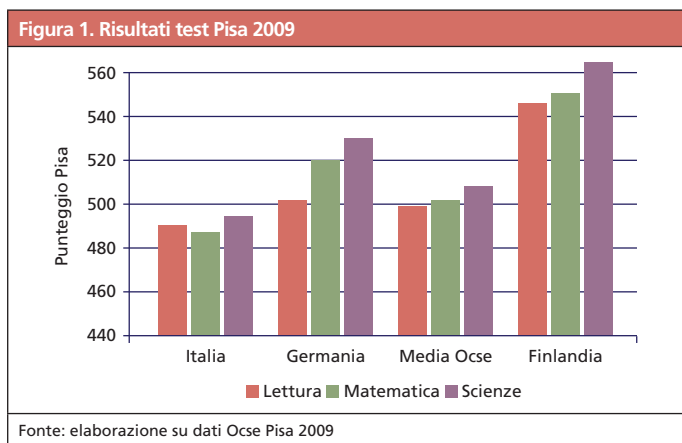
Le problematiche dell'istruzione scolastica non universitaria non possono essere imputate, in media, a una carenza di risorse. Un confronto, per esempio, con la Germania mostra che sarebbe possibile ottenere risultati migliori dalla spesa pubblica in istruzione anche spendendo di meno, come viene illustrato nel capitolo dedicato alla spesa pubblica in Italia.

Asili e scuole elementari (istruzione primaria) costano in Italia lo 0,5-0,6% di Pil in più rispetto alla Germania. Si noti che la struttura della popolazione è abbastanza simile e questo divario non si può spiegare con differenze demografiche, in quanto la popolazione tra i 5 e i 9 anni è il 4,4% del totale in Germania e il 4,7% in Italia: una differenza della popolazione del 7% non spiega un 45% in più di costi. Un ulteriore divario di 0,2-0,3 punti percentuali si ha per le scuole superiori. Questo dato è particolarmente significativo perché la popolazione italiana tra i 10 e i 19 anni è inferiore a quella tedesca: 9,5% contro 9,9%.³

3. Pietro Monsurò, "La spesa pubblica in Italia e in Europa", Ibl, *Special Report*,

Neppure si può dire che queste maggiori risorse siano imputabili a una più elevata qualità dell'istruzione scolastica italiana rispetto a quella tedesca. L'indicatore maggiormente utilizzato per misurare la *performance* del sistema scolastico e confrontarlo con quella degli altri paesi è rappresentato dai risultati dei test Pisa: l'indagine comparativa internazionale condotta ogni tre anni, a partire dal 1997, su iniziativa dell'Ocse per valutare l'apprendimento degli studenti delle scuole superiori dei paesi partecipanti. In Italia sono stati intervistati circa 30 mila studenti, esistono quindi pochi dubbi sulla rappresentatività del campione, anche a livello regionale.

La scuola italiana, in base ai test Pisa, non sembra in media di livello molto elevato. L'Italia fa peggio della media Ocse in modo statisticamente significativo in tutte le discipline e si piazza solamente sopra a paesi di reddito e ricchezza inferiore.



Nell'ultima rilevazione per la quale sono disponibili i risultati, quella del 2009, l'indagine Pisa valuta le capacità di lettura, matematiche e scientifiche. Nel primo ambito l'Italia totalizza un punteggio pari a 486 (497 in Germania e 493 la media Ocse), nel secondo 483 (Ger-

mania 513 e media Ocse 496) e infine nel terzo 489 (Germania 520 e media Ocse 501).

Ciò che è importante rilevare è la forte differenza regionale: la media italiana è tenuta bassa dagli scarsi risultati soprattutto nelle scuole del Sud, mentre nel resto d'Italia la qualità degli studenti è simile a quella degli altri paesi sviluppati.⁴

3.1.2 *Il centralismo genera poca responsabilità*

Eccessivo centralismo e scarsa attenzione alla *performance* sono i due punti principali su cui si concentra la diagnosi dell'Ocse in un documento intitolato "Towards Better Schools and More Equal Opportunities for Learning".

L'Ocse sostiene che nell'istruzione italiana vi sia una mancanza di responsabilità a più livelli e poca attenzione rivolta alla *performance*. Mentre il programma di studio ministeriale stabilisce cosa deve essere insegnato in ogni scuola, non ci sono conseguenze né per i docenti né per le scuole in funzione del grado con cui hanno raggiunto quegli obiettivi. Il sistema attuale è piuttosto centralizzato, dà alle scuole poca autonomia, ma il centro non interviene neppure per migliorare la *performance* delle scuole scadenti. L'assunzione degli insegnanti e la loro allocazione nelle scuole sono gestite con un approccio centralizzato, spesso non collegato alle necessità delle scuole o alle abilità degli insegnanti. Gli stessi presidi delle scuole formalmente non hanno alcun ruolo nelle decisioni sul personale. Occorre pertanto rimuovere gli automatismi nella carriera degli insegnanti, i quali devono essere premiati o sanzionati (anche dal punto di vista salariale) in funzione dei risultati che ottengono.⁵

Come rileva l'Ocse, dunque, la scarsa meritocrazia e responsabilità nelle carriere dei docenti è un aspetto saliente del nostro sistema. Una priorità dovrebbe essere

4. Andrea Moro, "Alcune prime osservazioni sui risultati dei test Pisa 2009", *Noise from Amerika*, 7 dicembre 2010, <http://bit.ly/Zw1nYX>.

5. Romina Boarini, "Towards Better Schools and More Equal Opportunities for Learning", Oecd Economics Department, *Working Papers*, n. 727, 2009, <http://bit.ly/13aHfLU>.

quella di creare un meccanismo meritocratico nel corpo docente che consenta agli insegnanti migliori di essere premiati e limiti la scarsa diligenza di altri.

A questo proposito un dato, il numero di giorni di malattia pro capite, rilevato dal secondo *Rapporto Tuttoscuola*,⁶ è molto significativo. Di fronte all'evidenza di tassi nelle regioni del Sud quasi doppi rispetto a quelli del Nord, questi non possono essere tollerati in quanto prova di assenteismo e di irresponsabilità.

Secondo questo *Rapporto*, i docenti più responsabili sono quelli delle scuole superiori della provincia di Asti (3,6 giorni medi all'anno di assenza per malattia). I meno responsabili sono quelli delle scuole superiori della provincia di Reggio Calabria (12,8 giorni medi all'anno pro capite). Il medesimo discorso vale per il personale Ata (amministrativo, tecnico e ausiliario – come bidelli e segretarie): la provincia più virtuosa, cioè con meno assenteismo, è quella di Cuneo (7,5 giorni all'anno), quella con più assenteismo per motivi di salute quella di Nuoro, che sfiora (in media) i 15 giorni. Nelle scuole materne la situazione non è molto differente: 5 giorni d'assenza media l'anno a Piacenza contro i 16,9 a Vibo Valentia.

Dal *Rapporto Tuttoscuola* emergono anche dei dubbi sulla premura nelle valutazioni scolastiche. In particolare emerge il dubbio che, accompagnato a una scarsa diligenza nelle regioni del Sud, vi sia anche un certo lassismo nell'elargizione dei voti scolastici. Questa tendenza è evidente a livello di macroaree: gli studenti che terminano le scuole secondarie con una votazione pari a 100 o 100 e lode sono nel Sud il 25,8% e nel Nord-Ovest il 18,7% (quasi un terzo di meno). Sul piano regionale, le differenze sono ancora più marcate:⁷ gli studenti che

6. "Secondo rapporto sulla qualità della scuola 2011", realizzato da Tuttoscuola e disponibile sul sito www.tuttoscuola.com.

7. La punta massima si registra nel Vibonese dove alla maturità si è avuta una delle più alte percentuali di studenti promossi con il massimo dei voti (il 33,6% dei diplomati ha ottenuto un 100 o un 100 e lode) e la più bassa percentuale di studenti promossi con il minimo dei voti. Una percentuale molto più alta della media nazionale (23%) ma addirittura tripla rispetto a quella della provincia di

escono con il massimo dei voti dagli istituti superiori calabresi sono il 30,4%, mentre in Lombardia sono invece la metà (16,6%).

L'aspetto che colpisce è che, a causa del sistema centralizzato, quei docenti colpevoli di casi così eclatanti di assenteismo continueranno a percepire lo stesso stipendio che percepiscono i docenti che invece riversano sul lavoro tutto il loro impegno e tutta la loro passione. Questo fenomeno introduce un tema più generale: con questa impostazione il merito non viene considerato. Chi si impegna non è premiato e chi invece mostra scarsa dedizione al lavoro non viene messo da parte.

Ritornando al paragone con la Germania, concludiamo ricordando che i costi del personale rappresentano il 60% della spesa pubblica dedicata all'istruzione in Germania, mentre si attestano all'80% in Italia, se si tiene conto di tutto il settore orientato all'istruzione.⁸ Per inciso, ciò non dipende dal fatto che i docenti italiani percepiscono salari maggiori, quanto dal fatto che essi lavorano per meno ore e sono più numerosi. Il problema, dunque, è in larga misura legato alla produttività del lavoro.

3.2 Priorità per la riforma scolastica: autonomia e decentramento

L'autonomia e la responsabilità da iniettare nel nostro sistema scolastico non devono riguardare solamente la didattica, ma anche e soprattutto gli aspetti gestionali e finanziari. Bisogna "togliere" funzioni allo Stato e restituire potere alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in merito all'indirizzo, alla scelta e al controllo dell'istruzione.

Come vedremo, questa è la strada che hanno intrapreso due paesi nordici, Svezia e Finlandia, e che ha dimostrato di portare a ottimi risultati in termini di efficienza e apprendimento.⁹

Varese. Differenze geografiche che vengono drasticamente smentite dai test Pisa.

8. Monsurro, "La spesa pubblica in Italia e in Europa".

9. Giacomo Zagardo, "Il sistema paritario fa bene alla scuola. Modelli di sus-

3.2.1 Autonomia didattica: superare il programma ministeriale

Superare un programma ministeriale significa in primo luogo ampliare la scelta di programmi didattici per gli studenti e per le famiglie. In secondo luogo vuol dire creare un sistema che non avrà bisogno in futuro di continue riforme e correzioni da parte del ministero, ma che sarà in grado di auto-riformarsi, ovvero di reagire più velocemente ai cambiamenti nel mondo del lavoro e delle tecnologie e alle conoscenze che, di conseguenza, verranno richieste agli studenti.

La Finlandia dimostra che un sistema scolastico può risultare molto efficiente, e ottenere ottime *performance* anche nei confronti internazionali,¹⁰ senza avere programmi ministeriali. In questo paese, con la riforma del 1994, il potere di indirizzo scolastico è stato delegato ai comuni, e ogni scuola ha potuto da allora stabilire il proprio corso di studi.

Il “National Core Curriculum for Basic Education” definisce le linee guida che tutti i comuni e le scuole devono seguire per organizzare il loro lavoro. Questo “Curriculum di base” indica gli obiettivi generali che le scuole devono raggiungere nei diversi livelli di istruzione; presenta inoltre i criteri con i quali devono essere valutate le materie, e i temi che devono permeare tutta l’istruzione e rientrare in ogni singolo curriculum.

Sulla base delle linee guida del curriculum nazionale, ogni comune scrive un proprio curriculum guida tenendo conto delle circostanze speciali e delle necessità specifiche di studenti e famiglie di ogni singola comunità. Infine, nel rispetto di tali documenti nazionali e poi comunali, i presidi, i docenti e lo staff scolastico scrivono in maniera “cooperativa” il piano di studi della singola scuola.

L’autonomia nei programmi consente di ampliare re-

sidarietà orizzontale”, Ibl, *Briefing Paper*, n. 109, 26 gennaio 2012, <http://bit.ly/WCSawh>.

¹⁰ Si vedano la Figura 1 e i risultati eccezionali degli studenti finlandesi nei test Pisa 2009.

almente la scelta di offerta formativa a vantaggio degli studenti, poiché permette di includere particolari metodi di insegnamento (Montessori, SteinerWaldorf ecc.), e un orientamento linguistico oppure religioso.

3.2.2 *Autonomia finanziaria: responsabilità nell'allocazione delle risorse*

In Finlandia, le autorità municipali, i direttori delle scuole e gli insegnanti sono responsabili ai fini del raggiungimento degli standard di apprendimento generali stabiliti a livello centrale. Se inizialmente il sistema di valutazione era costruito in maniera centralistica, attraverso degli ispettori, in seguito anche la valutazione è stata decentralizzata e affidata ai soggetti locali.

3.2.3 *Autonomia nella gestione del personale: la scuola sceglie chi assumere e chi licenziare*

In un contesto di piena autonomia finanziaria e di concorrenza tra istituti scolastici, i fondi non hanno destinazioni rigide e la scuola può usare a sua discrezione il *budget* operativo. In questo sistema l'assunzione dei docenti potrebbe avvenire liberamente attraverso annunci economici, dovendo la scuola stessa pagare gli insegnanti e amministrarne autonomamente gli stipendi.

Questo è quanto avviene in Svezia, dove il "centralismo educativo" è stato superato attraverso il sistema dei *voucher*. I genitori possono iscrivere i loro figli, senza pagare, a scuole non governative (*friskolor*) e queste ultime sono tenute ad assicurare gli standard e gli obiettivi di apprendimento e di rendimento nazionali.

In Svezia, il preside negozia stipendi e carriere, fissati a livello individuale, oltre a redigere i progetti per la valorizzazione delle risorse umane. L'intero compenso è modulato dalle prestazioni individuali secondo le leggi di mercato, benché l'Organizzazione nazionale delle municipalità e l'Organizzazione degli insegnanti abbiano stabilito, di mutuo accordo, degli stipendi minimi. Ciò è ancora più evidente nelle scuole libere, che possono trattenere i migliori docenti con compensi

premianti, i quali a volte raggiungono anche il doppio dello stipendio base.

3.3 Favorire il modello paritario: importare il modello finlandese

Oggi, in Italia, le scuole paritarie costituiscono modelli di autonomia reale; benché vincolate alle norme generali nazionali, sono libere nell'assunzione dei docenti (purché abilitati), nella gestione delle risorse finanziarie e nell'organizzazione generale dei servizi.

Nel nostro paese resta dunque da creare una vera autonomia per tutti gli istituti scolastici e da rafforzare il sistema paritario per rinnovare il sistema scolastico nazionale e superare l'immobilismo ancora predominante. Rafforzare il sistema paritario richiede due condizioni: da una parte bisogna garantire la libertà di scelta della scuola da parte delle famiglie e la stabilizzazione dei contributi agli istituti paritari; dall'altra parte trasformare le scuole statali in istituzioni autonome del territorio, con la possibilità di scegliere i docenti.

Una volta ottenuta la realizzazione dell'autonomia scolastica, occorre affrontare il nodo del finanziamento, per conseguire una vera equità: chi sceglie le scuole paritarie non deve pagare – come succede oggi – due volte per l'istruzione, con le imposte e con le rette scolastiche.

La proposta da noi avanzata potrebbe risolvere questi due problemi, andando a ricalcare il modello finlandese. L'idea è di trasferire le risorse che lo Stato destina all'istruzione direttamente alle scuole, sulla base di una quota capitaria che "segua" gli studenti. Il finanziamento pubblico consisterebbe quindi in quote capitarie determinate in base al costo medio per alunno, parametrato al contesto territoriale e all'indirizzo di studio scelto, le quali vengono assegnate alle istituzioni scolastiche e formative autonome, statali e non statali, in base agli iscritti: ciascun alunno si "porta dietro" la sua quota capitaria di finanziamento. I soldi non verrebbero erogati alle famiglie (diversamente dal sistema di *voucher*), ma direttamente alla scuola di iscrizione. In tal modo si af-

fiderebbe la responsabilità della *performance* dell'istituto alla direzione, la quale avrebbe maggiori scelte in ambito gestionale, soprattutto per poter amministrare una parte dell'organico.

Questa strada del finanziamento pubblico che possa andare, in pari misura, a strutture statali o private è il percorso scelto in Finlandia. Il sistema scolastico finlandese finanzia direttamente le scuole, pubbliche e private, per assicurare il servizio pubblico. Qui il "Permesso di educazione" viene concesso alle scuole non governative, le quali possono ricevere – su accordo dell'*education provider* e dell'Autorità locale – una sovvenzione di Stato esattamente come tutte le altre e in base agli stessi criteri di riparto. Chi richiede l'autorizzazione deve rientrare nelle caratteristiche e negli standard stabiliti, professionali ed educativi, che consentono di erogare il servizio.

La scelta dei genitori verrebbe liberata da oneri economici, perché nessun costo ricadrebbe su chi iscrive i figli a tali istituzioni scolastiche. Non è importante chi gestisce la scuola, se lo Stato o dei soggetti privati, *for profit* oppure no, ma diventa decisiva la proposta educativa che offre la scuola. Dovendo far fronte alle sfide dei tempi, il sistema richiede le migliori risorse della società civile, di creatività e di libertà all'interno di un quadro comune di riferimento. In questo contesto le scuole non governative sono parte attiva di un unico sistema scolastico assicurando un dinamismo e una competitività tra scuole che concorre al successo dell'impianto educativo finlandese.

Su quanto il sistema paritario possa avere benefici effetti sulla scuola nel suo insieme è evidente – e supportato da numerose analisi empiriche – nel caso svedese. Sviluppare il sistema paritario può infatti portare a una concorrenza virtuosa tra istituti scolastici.

Come detto, in Svezia il sistema centralistico dell'istruzione è stato superato mediante l'uso dei *voucher*. L'aspetto fondamentale è che, prima della riforma e in regime di monopolio, le scuole governative aveva-

no pochi incentivi a offrire una buona istruzione; esse furono “forzate” a migliorare quando la concorrenza con le scuole libere entrò nel vivo. In particolare, «una maggiore competizione ha accresciuto gli standard delle scuole municipali»¹¹ in termini di voti dati dai docenti (*average GPA*) e di test standardizzati a livello nazionale per i ragazzi dell’ultimo anno della scuola dell’obbligo. A risultare più avvantaggiate sono state le famiglie a basso reddito.

La stessa Swedish National Agency for Education, l’ente ministeriale per l’istruzione, ha mostrato che le *friskolor* sono più efficienti di quelle governative e che queste ultime hanno migliori risultati nei territori dove c’è più competizione.¹² Inoltre, secondo uno studio¹³ dell’agenzia indipendente Kvalitetsindex (*Swedish Quality Index*), la soddisfazione dei docenti è maggiore (74%) nelle scuole libere di quanto non lo sia in quelle governative (70%).

4. L’università

4.1 Problematiche

L’Italia si distingue, rispetto agli altri paesi europei comparabili, per il relativamente basso livello di penetrazione dell’educazione terziaria. Nel 2008 (ultimo anno per il quale i dati sono disponibili per il nostro paese) erano laureati solo il 5,93% dei giovani tra i 20 e i 29 anni, contro il 7,8% dei francesi e l’8,06% degli inglesi.¹⁴ Minore risulta invece la quota dei laureati tedeschi (4%), ma se poi si guarda ai risultati l’immagine cambia: a fronte del 20,3% di italiani laureati tra i 30 e i 34 anni, i pari età tedeschi sono il 30,7%.

Eppure la quota di giovani italiani che si iscrivono

11. F. Mikael Sandström - Fredrik Bergström, “School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You”, *Journal of Public Economics*, 89, n. 2-3, 2005, pp. 351-380.

12. Gabriel H. Sahlgren, “Schooling for Money: Swedish Education Reform and the Role of the Profit Motive”, *Iea, Discussion Paper*, n. 33, dicembre 2010, p. 8, <http://bit.ly/n3Aa59>.

13. Swedish Quality Index, “Medarbetarstudie – Skolor”, EPSI Rating, Stockholm, 2009.

14. Fonte: Eurostat.

all'università (30,8%) è addirittura superiore a quella inglese (25%).¹⁵ Tuttavia la popolazione universitaria tende a essere più vecchia (l'età mediana è 22,2 anni, contro i 20,6 in Francia e i 22,0 in Inghilterra, mentre in Germania è più alta e si posiziona a 23,1 anni). Ancora più impressionante è la differenza nella coda di destra della distribuzione: l'età corrispondente all'85mo percentile è nel nostro paese pari a 28,9 anni (cioè il 15% degli studenti è più anziano), contro i 28,8 in Germania, 25,3 in Francia e 38,7 in Inghilterra (dove tuttavia il dato riflette presumibilmente la scelta di un certo numero di studenti di iscriversi all'università dopo aver svolto esperienze lavorative).

Siamo anche un paese dove la presenza di giovani in cattedra è estremamente bassa: nel 2010 gli under 30 erano solo lo 0,3% del totale (contro il 3,6% in Francia e il 6,9% in Gran Bretagna). Nello stesso anno, la quota di docenti tra i 30 e i 39 anni era del 16,7%, anche in questo caso inferiore rispetto al 24,1% francese e al 22,5% britannico. In Germania, le percentuali erano rispettivamente del 20,3% e del 27,8%.

Questi dati forniscono l'immagine di un paese caratterizzato da una scarsa mobilità sociale e da un basso tasso di rinnovamento interno all'università, la quale avrebbe invece nella capacità di innovarsi e nell'apertura al futuro e al progresso la propria ragione sociale. Parallelamente a questi aspetti legati alle caratteristiche del "prodotto" e dell'offerta accademica, vale la pena enfatizzare il fatto che la scarsa *performance* del nostro sistema educativo non è certamente conseguenza del suo "sotto-finanziamento" o dei "tagli" alla ricerca, quanto piuttosto di una cattiva organizzazione interna e di un *set* di incentivi distorto che governa il comportamento dei "consumatori" universitari, cioè gli studenti.

Nel 2009, la spesa pubblica in educazione terziaria in Italia è stata pari allo 0,86% del Pil, dato più basso che in Francia e Germania (entrambe all'1,34%) ma

15. Eurostat non fornisce dati affidabili per Francia e Germania.

più alto della Gran Bretagna (0,81%). Tale percentuale, tuttavia, va letta anche alla luce della minor partecipazione all'università: la spesa per studente, secondo la Banca mondiale, si posiziona in Francia al 39,8% del Pil pro capite, in Italia al 25,5% e in Gran Bretagna al 20,6%. Tuttavia, mentre Londra ha davvero praticato una politica di *austerità*, con una riduzione di 3,7 punti percentuali di Pil pro capite, Roma ha invece visto una tendenza nella direzione opposta, portando la spesa dal 22% del Pil pro capite nel 2007 al 25,5% nel 2009.¹⁶

Per sintetizzare, la situazione dell'Italia nel confronto internazionale sembra essere la seguente: gli studenti italiani entrano nell'università in proporzione simile agli altri, vi permangono per un tempo superiore, tendono a laurearsi in numero inferiore e ricevono l'educazione da docenti di età più elevata. Inoltre il finanziamento all'università è comparabile con quello degli altri paesi e, in ogni caso, la situazione attuale delle finanze pubbliche non consente di immaginare incrementi dei trasferimenti. Per immaginare forme di intervento bisogna anzitutto comprendere le ragioni di parte della patologia accademica italiana, per quel che riguarda la composizione della popolazione studentesca.

4.2 Una soluzione in tre punti

Per riassumere, in merito all'università italiana, occorre risolvere tre grandi problemi:

- Un problema di finanziamento dell'università che, seppure non particolarmente basso nel confronto internazionale, non può che calare negli anni a venire.
- Un problema di cattiva allocazione dei finanziamenti, che vanno per esempio ad alimentare troppe sedi universitarie e troppi corsi di laurea a scapito della *performance* didattica e di ricerca.
- Un problema di incentivi sbagliati a carico degli studenti, provenienti perlopiù dai ceti medio-alti, che

16. Il dato non è disponibile per la Germania.

anche a causa del basso costo dell'istruzione universitaria (finanziata largamente dal fisco) tendono ad allungare la propria permanenza nei corsi.

La soluzione deve essere articolata in tre passaggi: aumento dell'autonomia finanziaria delle università concedendo loro la libertà di decidere il livello delle rette; spostamento del finanziamento pubblico dall'offerta alla domanda; sviluppo dello strumento dei prestiti d'onore.

4.2.1 *Autonomia finanziaria e libertà di aumentare le rette*

Questi tre problemi possono trovare una risposta almeno parziale nel semplice aumento delle rette universitarie. L'aumento del costo di ingresso nelle facoltà universitarie avrebbe infatti le seguenti conseguenze:

- A parità di altre condizioni, consente di rimpinguare le casse universitarie. Per migliorare la qualità del sistema è infatti necessario accrescere le risorse totali, ma sarebbe ingiusto aumentare gli oneri a carico dei contribuenti.
- I fondi affluirebbero in quelle sedi e per quei corsi di laurea a maggiore domanda ossia, presumibilmente, quelli in grado di garantire un beneficio atteso (probabilità di trovare occupazione) maggiore e, necessariamente, costringerebbero le università, per massimizzare le proprie *revenue*, a orientare la propria offerta di educazione in modo *demand-driven* anziché in modo da accomodare le richieste del personale accademico stesso.
- Un maggior costo di ingresso spingerebbe gli studenti a prendere più seriamente l'impegno universitario e a migliorare la propria *performance*. Poiché il problema italiano – dal lato degli studenti – non è il numero degli iscritti ma il numero dei laureati, è probabile che un effetto potrebbe essere quello di spingere gli studenti a finalizzare i propri corsi e a rispettare maggiormente i tempi.

Alla libertà per l'università di poter aumentare liberamente le rette d'iscrizione deve essere accompagnata la piena autonomia finanziaria, gestionale e organizzativa delle università stesse. Per avere successo, le istituzioni universitarie dovranno favorire le prospettive degli studenti ed essere rispettate da quanti assumono. Mettere il potere finanziario nelle mani degli studenti fa sì che la loro scelta sia indirizzata al meglio.

L'autonomia finanziaria può incidere anche sulla ridefinizione del numero dei corsi di laurea e, in prospettiva, degli atenei; questi verrebbero rideterminati dalla domanda stessa, mentre le sedi che non hanno domanda verrebbero lasciate fallire – processo che permette una ridefinizione dell'offerta territoriale di servizi universitari migliore di qualunque programma imposto da un decisore centrale.

4.2.2 Finanziamento pubblico alla domanda piuttosto che all'offerta

Il costo standard unitario, stimato per le distinte aree disciplinari di appartenenza dei diversi corsi di laurea, può essere utilizzato per ipotizzare modalità di finanziamento degli atenei pubblici italiani alternative rispetto a quelle vigenti.¹⁷ Dal sistema attuale, nel quale l'importo assegnato ogni anno ai diversi atenei differisce dal trasferimento dell'anno precedente prevalentemente per rivalutazioni uniformi (in passato) o per tagli uniformi (negli anni più recenti) e solo in misura limitata per l'adozione di meccanismi di riequilibrio associati ad aspetti di merito (quali la qualità della ricerca e i risultati della didattica), si potrebbe pervenire a un meccanismo dipendente più direttamente dai livelli di "output" prodotto.

La proposta consiste quindi nel sostituire il finanziamento pubblico agli atenei con un finanziamento agli studenti, attraverso borse annuali distinte per tipologia di corso di laurea.

17. Ugo Arrigo - Gabriele Zelioli, "Una riforma liberale per l'università. Finanziare gli studenti con borse per aprire gli Atenei alla concorrenza", Ibl, *Special Report*, 30 ottobre 2010, <http://bit.ly/Uvf83z>.

Sviluppare la concorrenza tra università significa ottenere merito e più trasparenza: la reputazione dei docenti italiani è macchiata da una serie di scandali concorsuali, che in pochi casi configurano responsabilità penali ma sono la spia di un più diffuso atteggiamento che troppo spesso privilegia nella scelta dei docenti i rapporti personali fra maestro e allievo a scapito dell'efficienza delle istituzioni.¹⁸ Oggi alcuni corsi di laurea (come i programmi in *business administration*) sono prodotti che hanno un mercato globale, per questo motivo e per aumentare la concorrenza dovrebbe essere incoraggiata l'entrata anche di università straniere sul territorio italiano.

4.2.3 Più responsabilità sugli studenti: sviluppare i prestiti d'onore

Nel campo della scuola esiste uno specifico obbligo statale a prenderne parte; non mettiamo quindi in discussione il suo finanziamento statale. Viceversa, nel caso dell'università, ci sono buone ragioni per pensare che gli studenti dovrebbero sostenere una parte maggiore del suo costo.

Il motivo fondamentale è che oggi, per il modo in cui viene finanziata l'università, l'intervento pubblico corrisponde a una redistribuzione di risorse alle fasce più ricche della popolazione. Mentre infatti la spesa statale è finanziata attraverso la fiscalità generale e, quindi, anche dalle famiglie più povere, chi ne usufruisce sono statisticamente in prevalenza studenti provenienti da famiglie ricche.

Come mostrano le statistiche,¹⁹ chi frequenta l'università proviene dai ceti più agiati della popolazione. Sussidiare gli studi con rette universitarie che non coprono i costi rappresenta, nei fatti, un trasferimento di risorse dai poveri ai ricchi.

18. Redattori Noise from Amerika, "Programma riforma università", *Noise from Amerika*, 9 ottobre 2012, <http://bit.ly/Qe3EjC>.

19. Andrea Moro, "I redditi delle famiglie degli universitari", *Noise from Amerika*, 12 settembre 2012, <http://bit.ly/OJ7VuM>.

Si genera così un'ingiusta sperequazione, ossia il fatto che in un sistema educativo sostenuto dalla fiscalità generale – e quindi con il contributo di tutti – si ottiene una redistribuzione regressiva delle risorse: si toglie ai ceti più poveri, che frequentano molto meno gli istituti superiori e le università, per dare a quelli più ricchi.

In secondo luogo il costo delle università dovrebbe ricadere maggiormente sugli studenti per un motivo responsabilizzante. Le statistiche mostrano come da un lato sia alto il numero di studenti che non completano il percorso di studi, così come il fatto che tendano a prolungare in modo anomalo la propria permanenza nelle aule.

Per quanto quella dei prestiti d'onore possa sembrare una riforma radicale, è la strada che ha intrapreso l'Inghilterra.²⁰

4.3 *Abolire il valore legale del titolo di studio*

Punto d'arrivo di una riforma di questo tipo sarebbe l'abolizione del valore legale del titolo di studio.²¹ Con questa scelta, in sintesi, non sarebbe più necessario il possesso di un titolo di laurea per esercitare una libera professione, né per candidarsi a un concorso nella Pubblica amministrazione. Gli effetti principali sono la creazione di un clima concorrenziale tra atenei, al fine di indurre le università a migliorare la propria offerta, nonché di improntare sul merito e sulla competenza i criteri informativi della scelta dei ricercatori e dei docenti. L'idea si inquadra, poi, in un più ampio disegno di chi vorrebbe aprire al mercato le libere professioni e sciogliere i lacci che gli albi stringono attorno a queste, a danno dei concorrenti esclusi e dei consumatori.

Se gli unici aspetti che contano per entrare nel mondo delle professioni sono l'attestato e il punteggio di laurea, lo studente è incentivato a scegliere la sede che

20. Carlo Lottieri, "Come Cameron vuole liberare le università e dare più potere agli studenti", Ibl, *Focus*, n. 189, 12 settembre 2011, <http://bit.ly/13dio9i>.

21. Diego Menegon, "L'abolizione del valore legale della laurea. Per un'idea di università che sposi le regole del mercato", Ibl, *Focus*, n. 23, 8 maggio 2006, <http://bit.ly/WnFJz0>.

gli prospetta minori difficoltà. Ai professori, d'altra parte, non viene richiesto di fornire degli insegnamenti che superino la preparazione manualistica.

5. Conclusioni

La riforma del sistema di istruzione che abbiamo tratteggiato non muove esclusivamente da problemi di efficienza economica, ma poggia anche su un principio genuinamente morale: chi spende risorse pubbliche, che attraverso l'imposizione fiscale vengono sottratte a ogni cittadino italiano, deve essere responsabile di come le spende e non deve essere messo in condizione di poterle sprecare.

Per tale motivo, le scuole devono essere responsabili dei contenuti e dei risultati formativi che offrono e i docenti devono essere responsabili del loro impegno nell'insegnamento e nei risultati che ottengono. Nell'ambito dell'università il discorso deve rivolgersi soprattutto agli studenti: nel momento in cui usano risorse pubbliche per ottenere una laurea devono utilizzarle in maniera assennata.

Ai nostri occhi, un sistema di istruzione in cui ogni attore è responsabilizzato nell'utilizzo delle risorse e risponde dei propri comportamenti è un modello che può determinare condotte "etiche" nei più giovani e che può rivelarsi molto più efficace di tanti "corsi alla cittadinanza" che vengono proposti nelle scuole.

La condizione parallela è che la stessa meritocrazia valga anche sul mondo del lavoro. L'investimento in capitale umano può avere luogo solo se lo studente sa che sul mondo del lavoro verrà premiato il merito e la competenza. Per questo motivo, in Italia, il mondo del lavoro ha bisogno di essere liberalizzato da quelle regolamentazioni normative che limitano l'accesso ad alcune professioni. Solo in un contesto di accresciuta concorrenza le imprese, pubbliche e private, sono costrette ad assumere personale e a premiare il merito. Solo laddove non c'è concorrenza e quindi non viene avvertita la pressione a fare il meglio possibile al minor

costo possibile, un datore di lavoro si può permettere di non licenziare una persona inetta – per legami familiari, clientelari o politici. Come si è detto nell'introduzione, in gioco c'è la mobilità sociale e l'ideale di società giusta che inseguiamo.

