

RPS

la Rivista delle
**Politiche
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

N.2
2016
APRILE
GIUGNO

**Le politiche educative
in Italia**

*Tra retoriche del cambiamento
e questioni irrisolte*

- Una scuola in affanno
- Tutela della Salute e sanità pubblica
- Un reddito per tutti?



EDIESSE

indice

TEMA

Le politiche educative in Italia tra retoriche del cambiamento e questioni irrisolte

a cura di Ugo Ascoli e Emmanuele Pavolini

Ugo Ascoli e Emmanuele Pavolini

Una scuola in affanno. Nota introduttiva 7

Gianna Fracassi

Valorizzare i sistemi di istruzione
per un nuova rivoluzione culturale del paese 17

Adolfo Braga

I beni collettivi locali tra esigenze di sviluppo
e consolidamento delle competenze 33

Massimiliano De Conca

Riflessioni sulla scuola e sul suo ruolo sociale (nel Nord Italia) 45

Andrea Ciarini e Orazio Giancola

Le politiche educative in Italia: tra spinte esogene,
cambiamenti endogeni e diseguaglianze persistenti 61

Eduardo Barberis

Figli dell'immigrazione a scuola.
Forme della discriminazione 81

Marta Cordini e Andrea Parma

Alunni stranieri e performance scolastiche: il caso di Milano 99

Marco Arlotti

L'alternanza e la transizione scuola-lavoro in Italia:
sulle tracce di un cambiamento in atto? 121

<i>Giustina Orientale Caputo</i>	
Apprendistato: la difficile via italiana alla transizione scuola-lavoro	137
<i>Emanuela Ghignoni</i>	
Classe sociale di origine e abbandoni universitari in Italia durante la Grande Recessione	153
<i>Domenico Cersosimo e Gianfranco Viesti</i>	
Discutiamo dell'università italiana	171
ATTUALITÀ	
Tutela della salute e sanità pubblica	
<i>Nerina Dirindin</i>	
La sanità pubblica tra indifferenza e <i>laissez faire</i>	187
<i>Nicola Giannelli</i>	
Universalità del sistema sanitario italiano e invecchiamento demografico. Il futuro è sostenibile?	203
<i>Chiara Rivoiro e Massimo Brunetti</i>	
L'efficacia della formazione nella prevenzione della corruzione	219
DIBATTITO	
Un reddito per tutti?	
Elena Granaglia, <i>Il reddito di base</i> , Ediesse, Roma, 2016	
<i>Gianluca Busilacchi</i>	
Perché occorre prendere sul serio il diritto al reddito	231
<i>Paolo R. Graziano</i>	
Le virtù del reddito di base	245
<i>Le autrici e gli autori</i>	255
<i>English Abstracts</i>	259

TEMA

Le politiche educative in Italia
tra retoriche del cambiamento
e questioni irrisolte

a cura di Ugo Ascoli e Emmanuele Pavolini

Una scuola in affanno.

Nota introduttiva

Ugo Ascoli e Emmanuele Pavolini

RPS

«Il welfare state europeo è in difficoltà, il welfare italiano è in crisi e anche l'istruzione non se la passa molto bene». Nel ventunesimo secolo, in piena globalizzazione, il futuro di ogni paese dipende anche in buona parte dal suo cosiddetto «capitale umano»: ciò vale per i paesi economicamente più avanzati così come per quelli più arretrati, per il «Nord» così come per il «Sud» del mondo. Le disuguaglianze educative e formative sono una componente importante delle disuguaglianze economiche e sociali. Nel nostro paese tutti gli indicatori e le comparazioni internazionali mostrano un'insufficiente attenzione alle politiche dell'istruzione e, addirittura, negli ultimi anni, a partire dall'inizio della Grande Recessione, una riduzione consistente di risorse pubbliche destinate alla scuola e all'università. Ciò appare particolarmente significativo nel momento in cui fra i nuovi «rischi sociali» che i welfare state si trovano ad affrontare c'è proprio la necessità di rivedere in profondità i sistemi dell'istruzione e della formazione di fronte ai processi continui e straordinari di innovazione tecnologica in atto. In Italia c'è poi una problematica ulteriore, dovuta ai flussi migratori che ormai da decenni interessano il nostro paese e che imporrebbero una forte attenzione all'integrazione dei «nuovi italiani», proprio a partire dalla scuola primaria e secondaria. Vale la pena inoltre evidenziare l'importanza della Scuola, per gli italiani, come Ilvo Diamanti ci ha ricordato recentemente, non solo sul piano dell'organizzazione sociale, ma, prima ancora, della «reputazione» dei cittadini. «La Scuola, infatti, è al terzo posto fra le istituzioni più stimate, secondo il rapporto *Gli italiani e lo Stato* realizzato, nel 2016, da Demos per «la Repubblica». Riscuote, infatti, la fiducia di oltre il 50% dei cittadini. Superata solamente da papa Francesco e dalle forze dell'ordine. E gli insegnanti della Scuola pubblica, a loro volta, risultano tra le figure professionali che dispongono di maggiore prestigio sociale [...] L'istruzione, spesso svalutata, gode nella realtà di grande reputazione».

Quanto emerge dai contributi di questa «special issue» mostra invece una scuola in affanno, che non appare in grado di affrontare con efficacia le sfide principali che si stanno prospettando, e una scarsa

(quando non fortemente insufficiente) consapevolezza da parte della politica della «posta in palio» e delle direzioni che occorrerebbe intraprendere per invertire le tendenze in atto. Naturalmente la «geografia» del nostro paese mostra profonde differenziazioni territoriali in tutti i fenomeni analizzati ma, al di là delle consuete differenze fra Sud e Nord, un dato si impone: la necessità di tornare a «investire nel sociale» a partire proprio dall'istruzione, se si vuol offrire un futuro alle giovani generazioni e non «scivolare» ulteriormente indietro in tutte le graduatorie internazionali riguardanti la qualità degli assetti democratici e la diffusione dei diritti sociali.

Molte sono le questioni aperte, secondo quanto sottolineato nel contributo di Fracassi: dall'innalzamento dei livelli di istruzione allo sviluppo dell'apprendimento permanente, dalla necessità di ridurre la dispersione scolastica all'innalzamento dell'obbligo scolastico ai 18 anni, dal potenziamento del «diritto allo studio» alla creazione di meccanismi efficaci nel raccordo scuola-lavoro, dove l'attuale politica di «alternanza scuola-lavoro» e le scelte in tema di apprendistato non appaiono ancora all'altezza delle sfide in atto. Viviamo in un paese dove l'analfabetismo «funzionale», ovvero l'incapacità di utilizzare le abilità di lettura, scrittura, calcolo in modo adeguato per lavorare e vivere nella società contemporanea, riguarderebbe più del 70% degli italiani e dove siamo andati in controtendenza, rispetto agli altri paesi sviluppati, in quanto a investimenti in «formazione continua»: in tale ultimo ambito il Sindacato rivendica la necessità che la contrattazione sociale territoriale e la contrattazione nazionale se ne possano fare finalmente carico. In questa prospettiva occorrerebbe, secondo Braga, legare lo studio al lavoro, che rappresenta «l'unico modo di ricondurre la scienza alle esigenze innovative della società» (*infra*, p. 41). Serve un'innovazione profonda nella didattica, a livello dell'unità classe e dei contenuti: insegnare per far acquisire competenze e, contemporaneamente, cercare di aumentare le conoscenze di coloro che sono privi di qualificazione professionale, così come di chi ha perso il lavoro in età adulta. In una parola occorrerebbe mirare all'acquisizione di «conoscenze coerenti alla costruzione di profili professionali legati all'evoluzione delle professioni e del mercato del lavoro: una «scuola sociale» che porti alla luce e controlli i rapporti fra sistema educativo e mercato del lavoro dalla prospettiva di un rapporto organico fra società e mondo dell'istruzione» (*ivi*, p. 40). Le modifiche da apportare all'offerta formativa, ai piani di studio e alla didattica dovrebbero mirare a una didattica «per competenze» che prenda il posto

della didattica «trasmissiva» ed «esercitativa». Occorre, al contempo, secondo De Conca, contrastare l'attuale politica che svalorizza il ruolo della scuola e degli insegnanti. Anche le forme del reclutamento andrebbero profondamente riviste: occorrerebbe andare verso «concorsi interni» per titoli per definire coerenti percorsi professionali, di tipo formativo, didattico, organizzativo. Ridisegnare la figura dell'insegnante, rimettere mano ai compiti dei dirigenti scolastici e dare «visibilità» al personale tecnico-amministrativo sono alcune delle priorità: la necessità di valutare e valorizzare la scuola, a partire dal personale che vi opera, rappresenta ormai nel nostro paese una vera e propria «emergenza sociale».

Senza affrontare questi nodi, inserire in modo efficace i giovani immigrati nel sistema dell'istruzione e creare un solido raccordo con il mondo del lavoro appaiono quasi una «mission impossible». Molti sono i «ritardi» accumulati dalla scuola che appare, secondo Ciarini e Giancola, come un cantiere aperto dove due risultano i principali vettori di cambiamento: le spinte istituzionali internazionali (soprattutto in ambito europeo) con un sempre maggiore confronto delle performance e i processi di decentramento verso le Regioni e le Autonomie scolastiche, che risultano, per altro, ancora «a metà del guado» per insufficienze normative e carenti processi di implementazione.

Anche i recenti provvedimenti racchiusi nella normativa della «Buona scuola» non appaiono in grado di affrontare efficacemente i problemi più gravi: non emerge una vera e propria linea di discontinuità, se non sul piano della «governance» in cui di fatto rischiano di andare perduti «vari elementi di collegialità (allargata a docenti, genitori, studenti o loro rappresentanze)». I compiti gestionali e amministrativi, con i relativi poteri di chiamata diretta, di valutazione e di premialità affidati al dirigente scolastico suscitano più di una perplessità. La «managerialità», la competizione e un sistema di «quasi-mercato» interno prendono il posto di meccanismi cooperativi e di scambio di esperienze, rivelatisi così importanti in passato, specialmente nella scuola primaria.

I confronti in ambito europeo mostrano costantemente una grande distanza con i paesi più performanti: la contrazione della spesa pubblica in istruzione, specialmente negli ultimi anni, non ha certamente aiutato a colmare i molti gap, fra cui vengono evidenziati l'insufficiente partecipazione all'educazione terziaria e gli abbandoni scolastici «precoci». Forse dagli ultimi dati si può evidenziare un leggero recupero di efficacia nelle performance del sistema e nella sua capacità inclu-

siva, senza che ciò, tuttavia, appaia in grado di ridurre il divario territoriale e le profonde differenziazioni formative fra i diversi percorsi scolastici, dove addirittura va messa in evidenza una divaricazione del differenziale di competenza tra gli individui in possesso dei differenti livelli di istruzione. Il background familiare rimane di gran lunga il migliore predittore del successo scolastico e del buon inserimento nel mercato del lavoro, nonostante i cambiamenti nelle politiche educative che hanno caratterizzato gli ultimi sessanta anni: complessivamente il sistema educativo italiano si trova ancora ben lontano dagli obiettivi alla base dell'agenda sociale europea per quello che riguarda il miglioramento del capitale umano.

Dentro questo quadro va segnalata l'inadeguatezza delle nostre politiche educative nell'affrontare l'inserimento dei giovani immigrati e nel trattare, in generale, le diversità: come bene mette in evidenza Barberis nel suo contributo, allorché si prendano in considerazione la frammentazione dei percorsi, la canalizzazione formativa e la segregazione territoriale, «il nostro sistema scolastico, universalista negli scopi, (con l'abolizione precoce di percorsi per livelli di abilità e l'inclusione di tutte le forme dello svantaggio in classi generaliste) si mostra molto selettivo nella pratica, e privo di strumenti (curricolari e non) per fronteggiare la complessità di bisogni presenti nelle classi» (Barberis, *infra*, p. 95). Dai confronti internazionali emerge come le criticità più significative riguardino la debolezza del supporto per l'accesso a diversi percorsi educativi, la valutazione iniziale delle competenze, l'assenza di standard di qualità per l'insegnamento dell'italiano ai non italofofoni, la mancanza di misure sistematiche di aggiornamento e formazione dei docenti, l'assenza di misure per l'insegnamento di lingue e culture dell'immigrazione, lo scarso adattamento dei curriculum alla diversità culturale. Su alcuni punti – come l'attenzione ai bisogni specifici dell'utenza straniera – l'Italia non ha una posizione particolarmente negativa, mentre su altri – come la capacità di cogliere l'immigrazione come opportunità formativa, che richiama la necessità di revisionare i curricula e valorizzare le competenze e le conoscenze degli alunni stranieri – la posizione appare molto critica. Per quanto riguarda gli abbandoni scolastici precoci per i giovani fra i 18 e i 24 anni, per paese di nascita o cittadinanza, il gap italiano è il più ampio di tutti i paesi analizzati, cosa che evidenzia un serio problema per l'Italia, che si cumula con il già alto numero di abbandoni di nativi. Una misura che potrebbe rivelarsi utile per migliorare l'inserimento dei «non italiani» e

delle «seconde generazioni» potrebbe essere un accesso significativo delle minoranze al pubblico impiego, in particolare alle professioni educative, ma ciò appare al momento una meta assai difficile da raggiungere. Le problematiche relative all'inserimento scolastico dei giovani immigrati appaiono particolarmente significative nei maggiori contesti metropolitani: a Milano, come ben evidenziato nel contributo di Cordini e Parma, circa un quinto degli scolari delle scuole statali, primarie e secondarie di primo grado, già nell'anno scolastico 2012-2013, è rappresentato da stranieri. A prima vista sembrerebbe si possa evidenziare una «regola», sia pure con alcune eccezioni: nelle scuole dove tale percentuale raggiunge (o supera) la soglia del 40%, le performance scolastiche complessive si mostrano particolarmente basse. Tuttavia, ad una analisi approfondita, si mostra come occorra distinguere secondo il profilo socio-economico-culturale della scuola: dove si è in presenza di un profilo elevato la «relazione» tra performance e presenza di stranieri viene meno, anche se bisogna ricordare come in queste scuole la presenza di stranieri è generalmente bassa (pure se il gruppo include alcune scuole con una presenza superiore al 15%). Dove si è in presenza di un profilo basso la soglia critica si situa addirittura al 30%. «Quando la quota di stranieri scende sotto il 30%, anche nelle scuole svantaggiate, lo scenario del rendimento diventa più eterogeneo, suggerendo la centralità della scuola in termini di offerta formativa, progetti di integrazione e mediazione, qualità dell'insegnamento e altri aspetti di contesto. Questo risultato è in linea con altre ricerche che hanno messo in evidenza come programmi specifici per stranieri, progetti di mediazione linguistica e culturale, la presenza di figure dedicate, l'attenzione per l'orientamento, il coinvolgimento delle famiglie nelle attività scolastiche (sia a livello decisionale che operativo) abbiano effetti positivi sulla performance media delle scuole, anche a fronte di livelli di segregazione elevata. Il risultato più significativo e rilevante dal punto di vista delle possibili politiche è che ciò che maggiormente influisce negativamente sulla performance è l'accumulo di due fattori: la presenza straniera e un profilo svantaggiato della scuola dal punto di vista socio-economico e culturale» (Cordini e Parma, *infra*, p. 118).

L'altra grande sfida che il sistema educativo si trova ad affrontare riguarda il raccordo con le politiche del lavoro e la transizione scuola-lavoro. In tale ambito, come bene sottolineato da Arlotti nel suo contributo, ci troviamo in presenza di alcuni provvedimenti che sembra-

no segnare una linea di discontinuità con il passato: da un lato l'obbligatorietà per tutte le scuole dei programmi di «Alternanza scuola lavoro» (Asl), per un ammontare minimo di 400 ore nell'ultimo triennio degli istituti tecnici e professionali, e di 200 ore nei licei, con un finanziamento statale pari a dieci volte la somma che il Ministero metteva in passato a disposizione delle scuole e, dall'altro, la realizzazione degli Istituti tecnici superiori (Its) ovvero di un percorso formativo biennale post-diploma in grado di creare finalmente un'alternativa all'istruzione universitaria, fortemente collegato con la domanda di lavoro. Molte sono le criticità dei percorsi finora realizzati di Asl nel nostro paese, tali da disincentivare ogni raffronto con il sistema «duale» alla tedesca: una fra tutte la scarsa (quando non nulla) partecipazione delle parti sociali (soprattutto imprenditoria e organizzazioni sindacali) al finanziamento e alla coprogettazione dei percorsi; non v'è dubbio, tuttavia, come, sebbene a macchia di leopardo, sia di molto aumentata in merito la sensibilità istituzionale, soprattutto di Ministero e Autonomie scolastiche. Nell'anno scolastico 2012-2013 sono stati oltre tremila gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado (in larga parte istituti professionali e tecnici, in misura minore licei) impegnati nella realizzazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro: un numero che corrisponde al 45,6% sul totale degli istituti. Gli studenti coinvolti (oltre 200 mila) corrispondono all'8,7% della popolazione scolastica della scuola secondaria di secondo grado, mentre sulle circa 78 mila strutture ospitanti oltre il 58% è stato costituito da imprese.

Gli Its consentono di conseguire un diploma statale di tecnico superiore e prevedono un programma complessivo di 1.800-2.000 ore in due anni, dove oltre il 40% di queste è destinato a tirocini aziendali, a cui si aggiungono a livello di formazione teorica anche attività di didattica laboratoriale e visite aziendali. Tale disegno riprende esperienze già ampiamente radicate negli altri paesi europei dove, accanto al sistema universitario, si è tradizionalmente sviluppato un sistema di scuole tecniche e professionali superiori in forte raccordo con le imprese e il mercato del lavoro. Ben 88 sarebbero le «Fondazioni di partecipazione» già istituite (luglio 2016) per gestire i corsi Its, di cui la metà nelle regioni settentrionali. Si tratta indubbiamente del primo e più importante tentativo realizzato nel nostro sistema di welfare di rompere il monopolio universitario nell'educazione terziaria e di costruire percorsi formativi in stretta correlazione con le cangianti esigenze della domanda di lavoro: è troppo presto per proporre un bi-

lancio in merito, occorrerà seguirne con attenzione il processo di implementazione. Occorre altresì ricordare come il canale da sempre privilegiato nel nostro paese per intrecciare formazione e lavoro è stato l'apprendistato: in tale ambito da oltre sessanta anni (il contratto di apprendistato nasce nel 1955) si sono esercitati continuamente i nostri legislatori tanto da modificarne continuamente le caratteristiche: ciò, come bene evidenziato da Orientale Caputo, non ha certamente giovato al suo consolidamento come contratto «misto di formazione e lavoro». Di fatto quando in Italia parliamo di apprendistato ci si riferisce pressoché esclusivamente all'«apprendistato professionalizzante», uno dei tre individuati dalla legge 30 del 2003. I recentissimi provvedimenti del governo in carica hanno cercato di razionalizzare la materia, cercando una migliore organizzazione degli altri due: così, con l'apprendistato di primo livello si consente ai giovani di conseguire la qualifica triennale, il diploma professionale (ottenibile tramite i corsi di formazione professionale regionali) e il diploma di scuola secondaria superiore; mentre con quello di terzo tipo si accede al livello universitario, all'attività di ricerca e al praticantato necessario per le professioni ordinistiche. Vengono inoltre affrontate finalmente due questioni centrali: la regolamentazione degli standard professionali e formativi e la certificazione delle competenze. Siamo in presenza di cambiamenti sia pur lodevoli, ma che dovranno essere valutati e messi alla prova nel loro processo di implementazione. Passando, invece, alla realtà dei dati il quadro dell'apprendistato che a oggi emerge non appare confortante. Ancora poco utilizzato, praticamente solo nella tipologia professionalizzante (quasi per nulla per il conseguimento di qualifica e alta formazione), più diffuso al Nord e al Centro che non al Sud, l'apprendistato coinvolge più ragazzi che ragazze, più giovani adulti (24-29 anni) che non giovanissimi (con meno di 24 anni). Nonostante gli intendimenti e le politiche per trasformarlo nel contratto di inserimento per eccellenza, continua a configurarsi come canale di recupero di insuccessi scolastici e incide poco sulla riduzione della disoccupazione. Sembra inoltre aver in larga parte smarrito la sua capacità di mettere insieme formazione e lavoro. Ciò a causa dei provvedimenti normativi degli ultimi anni. La Commissione europea ha individuato una serie di condizioni da soddisfare per un miglioramento dell'apprendistato: da una attenta valutazione emerge come su diversi punti il nostro paese abbia ancora molto da recuperare. Tuttavia sta forse maturando il tempo per un ripensamento del sistema complessi-

RPS

Ugo Ascoli e Emanuele Pavolini

vo dell'istruzione e della formazione: Asl, Its e nuovo apprendistato potrebbero rappresentare alcuni importanti tasselli del futuro sistema, anche se taluni meccanismi andrebbero rivisti e ripensati ulteriormente, alla luce delle esperienze maturate.

Accanto a questo «cantiere aperto» ha invece preso forma la «grande fuga dall'università»: il crollo delle immatricolazioni negli atenei italiani a partire da inizio secolo ha assunto proporzioni ragguardevoli, il tasso di passaggio dalla scuola secondaria superiore all'università è sceso sotto il 60% (nelle regioni meridionali addirittura sotto il 50%). In dieci anni gli immatricolati sono scesi da 338.482 (2003-2004) a 280.144 (2011-2012), con un calo di 58.000 studenti (-17%). Come se in un decennio fosse scomparso un ateneo come la Statale di Milano. Dopo una stabilizzazione relativa a un paio di anni accademici, il trend ha di nuovo mostrato segni negativi. Ciò appare particolarmente significativo in un paese da sempre caratterizzato da una scarsa diffusione di titoli di studio universitari nella popolazione rispetto agli altri paesi europei. La diminuzione delle immatricolazioni, come ben evidenziato dalla Ghignoni, in atto già prima dell'inizio della crisi economica, non è stata neutra riguardo alla «classe sociale» di origine degli studenti iscritti, che risultano sempre più provenienti da famiglie di elevata classe sociale. In Italia, inoltre, rispetto agli altri principali paesi europei, si registra la maggiore incidenza di «abbandoni universitari», anche se tali valori appaiono in lieve diminuzione durante gli anni della Grande Recessione. Tuttavia l'attuale riduzione del tasso di abbandono dipenderebbe principalmente non già da fattori collegati con la migliore organizzazione della didattica e dei piani di studio o con scelte collegate con l'andamento della congiuntura economica e del mercato del lavoro, bensì dal fatto che i figli delle famiglie più povere (tradizionalmente a maggior rischio di abbandono precoce degli studi) abbiano semplicemente smesso di iscriversi. Tutto ciò evidenzia come il sistema delle politiche di sostegno allo studio a favore di studenti meritevoli e svantaggiati sia, allo stato attuale, largamente carente e non all'altezza delle sfide in atto. Alla politica il compito di mettere mano al «diritto allo studio», soprattutto mirando gli interventi sugli studenti sprovvisti di mezzi finanziari adeguati. Ciò va visto unitamente alla necessità di invertire l'attuale trend di spesa pubblica per l'università e di considerare l'allocazione di risorse crescenti nel sistema universitario come una priorità ineludibile. Ciò che invece sta avvenendo nel nostro paese è esattamente il contrario! Come ben evidenziato nel

contributo di Cersosimo e Viesti, negli ultimi anni c'è stato un «disinvestimento» molto forte nell'università, maggiore che negli altri comparti del pubblico impiego, più forte nelle aree più deboli del paese. L'università italiana oggi «per la prima volta nella sua storia è diventata significativamente più piccola» (Cersosimo e Viesti, *infra*, p. 172), qualsiasi indicatore venga preso in considerazione. Tutti i confronti internazionali appaiono impietosi, sia che si guardi alle risorse investite nell'educazione terziaria, sia che si guardi all'incidenza dei laureati: anzi l'Italia, se guardiamo al peso dei possessori di laurea fra coloro con età compresa fra i 30 e 34 anni, appare nettamente all'ultimo posto nell'Europa a 28. Nel contempo è aumentata nettamente la tassazione studentesca e il meccanismo di finanziamento degli atenei è stato modificato in maniera radicale, distinguendo in base a criteri assai discutibili fra finanziamento ordinario e meccanismi premiali. I recentissimi provvedimenti governativi hanno accentuato la «biforcazione su base territoriale» e hanno condotto a un fortissimo aumento della base premiale, utilizzando vecchi dati della Vqr (Valutazione qualità della ricerca), per altro discutibili, anche per il reclutamento dei ricercatori.

Si va ormai verso una netta distinzione fra università di serie A e università di serie B, «con la serie A tutta concentrata in un triangolo di 200 chilometri di lato con vertici Milano, Bologna e Venezia (e qualche estensione territoriale a Torino, Trento, Udine); e la serie B che copre il resto del paese» (*ivi*, pp. 175). I meccanismi premiali introdotti inoltre rischiano di innescare comportamenti opportunistici che possono determinare andamenti devianti nel campo della ricerca, marginalizzazione degli insegnamenti umanistici e la penalizzazione oltre ogni misura della didattica e dei processi formativi. Non si tratta di mettere in discussione l'idea di finanziare le eccellenze: occorre tuttavia pensare a un sistema di «eccellenze» distribuite nel territorio in modo da consentire all'università di svolgere il suo ruolo fondamentale per lo sviluppo socio-economico. Occorre abbattere i luoghi comuni o le false argomentazioni sul basso numero di laureati che «basterebbero» a garantire le esigenze della futura domanda di lavoro. Senza un congruo numero di persone dotate di elevati livelli di educazione terziaria non c'è futuro per l'Italia fra i paesi più performanti. Il processo di trasformazione radicale cui abbiamo assistito, per altro, non è il frutto di un preciso disegno di policy tracciato in maniera trasparente da un ceto politico: appare invece il prodotto di «un pensiero

RPS

Ugo Ascoli e Emanuele Pavolini

RPS

UNA SCUOLA IN AFFANNO. NOTA INTRODUTTIVA

unico» abbracciato da tutte le forze politiche che si sono avvicinate al governo in questi anni. Occorre allora invertire la rotta, portando la problematica «università» nelle aule parlamentari e nell'opinione pubblica. L'università italiana ha certamente molti elementi critici da rivedere, dal finanziamento della ricerca alle politiche per il diritto allo studio, dalla revisione dei meccanismi di tassazione alle politiche urbane per l'università, dalla necessità di attrarre studenti stranieri soprattutto dai Balcani e dal Mediterraneo, fino alla riduzione degli abbandoni, della dispersione e dei fuori corso, ma le modalità con le quali la politica li ha affrontati fino a ora rischiano di creare un quadro totalmente avverso a ciò di cui ha bisogno il paese per tornare a crescere e ridurre le amplissime disuguaglianze sociali e territoriali che lo affliggono.

Valorizzare i sistemi di istruzione per una nuova rivoluzione culturale del paese

Gianna Fracassi

RPS

La valorizzazione dei sistemi di istruzione rappresenta la chiave per lo sviluppo sociale ed economico del nostro paese: una vera e propria rivoluzione culturale necessaria.

In un paese dove sono altissimi i livelli di dispersione scolastica e il numero dei Neet, in cui avanza l'analfabetismo funzionale degli adulti e aumentano le disuguaglianze e i divari territoriali, l'innalzamento dei livelli di istruzione, l'accesso pieno ai sistemi della conoscenza,

il potenziamento del rapporto tra scuola e lavoro e l'implementazione delle reti per l'apprendimento permanente costituiscono le sfide prioritarie.

La partecipazione delle parti sociali e la valorizzazione del personale della scuola, a partire dal contratto, rappresentano elementi indispensabili per costruire un progetto nuovo e positivo per la scuola italiana e per il futuro del paese.

1. Le sfide in campo, le nostre risposte

La Cgil nel *Piano del lavoro* affermava che «non si può parlare di vera crescita senza tenere conto del lavoro e della creazione di lavoro. Serve una grande rivoluzione culturale che riguardi innanzitutto il tema del paese. [...] La rivoluzione culturale riguarda altri due aspetti: il primo il valore dell'istruzione e della formazione, il secondo la qualità del lavoro, nell'era del lavoro precario, sommerso, sottopagato, del lavoro pur che sia: a qualunque condizione, serve tornare a definire il lavoro dignitoso, è parte necessaria di un'idea di sviluppo».

Oggi, a pochi anni da quella elaborazione, l'analisi è ancora drammaticamente attuale.

La rivoluzione culturale che auspichiamo deve determinare un cambiamento effettivo e partire dall'affrontare le sfide strategiche per il paese che rappresentano in questa fase anche le vere emergenze.

La prima sfida è l'innalzamento dei livelli di istruzione. Una sfida strettamente correlata a quella del lavoro che necessita di competenze di base solide per affrontare i cambiamenti, le innovazioni e purtroppo anche la frammentazione e la discontinuità lavorativa. E va di pari

passo alla possibilità che queste competenze possano essere accresciute attraverso percorsi di apprendimento permanente, in un paese che, tra l'altro, è ai primi posti per analfabetismo funzionale degli adulti. D'altra parte ragionare di questo significa anche affrontare il tema della disuguaglianza nell'accesso al sapere e nelle divisioni sempre più larghe che si determinano. Questo tema che è associato alla seconda sfida, vale a dire sconfiggere la piaga della dispersione scolastica, rappresenta un punto di vero cambiamento.

Quando nel 1962 si innalzò l'obbligo scolastico al termine della scuola media, lo si fece – con le dovute differenze – in condizioni e criticità molto simili a quelle attuali. Quell'intervento determinò, oltre all'aumento di diplomati e laureati, un effetto positivo anche per il sistema produttivo del paese. Oggi, a oltre cinquant'anni di distanza, riteniamo necessario portare l'obbligo scolastico a 18 anni per acquisire le competenze chiave per affrontare il lavoro ma anche per essere cittadini consapevoli. Sapere per il lavoro e sapere per la cittadinanza sono le facce di una stessa medaglia. Questo significa, è evidente, che la scuola deve cambiare e strutturarsi diversamente per accogliere anche chi non ha trovato o potuto trovare le condizioni necessarie per restare nel sistema di istruzione.

Significa inoltre garantire l'accesso all'istruzione: il tema del diritto allo studio ha una valenza più larga che in passato: le famiglie impoverite dalla crisi esprimono segnali molto concreti di difficoltà a sostenere non solo il percorso universitario ma anche quello scolastico. Occorre ricordare che nel 2013 l'Italia ha stanziato solo il 7% della spesa pubblica complessiva per l'insieme dei cicli d'istruzione – contro l'11% della media Ocse – collocandosi al penultimo posto dopo l'Ungheria e la situazione appare ancor più drammatica se si considera che tra il 2008 e il 2013 la spesa pubblica in istruzione è stata tagliata del 14%, così come è diminuita la spesa pubblica universitaria per studente, pari al 71% della media Ocse¹. In questo quadro è necessario declinare una strategia nazionale che garantisca la gratuità di tutto il percorso scolastico, superando anche la situazione di inaccettabile incertezza sulle risorse a sostegno del diritto allo studio per il percorso universitario.

Infine questi obiettivi devono tenere conto delle disomogeneità territoriali: i dati sulla dispersione scolastica e sul numero di Neet – ragazzi tra i 15 e 29 anni che non studiano e non lavorano – sono notevol-

¹ Oecd, 2016.

mente più alti al Sud². Il divario crescente nel paese che si esplicita in una serie ulteriore di dati – dalla copertura della scuola dell’infanzia e dei nidi al numero delle famiglie in condizione di povertà (Istat, 2016) – rappresenta e deve rappresentare una ulteriore sfida e obiettivo di lavoro. Non a caso la Cgil nella campagna «LaboratorioSud - Idee per il paese» pone tra i tre obiettivi strategici proprio l’infrastrutturazione sociale e in particolare scuola e università, quale strumento di rilancio del Mezzogiorno.

La rivoluzione culturale parte da qui e parla d’inclusione, di superamento delle disuguaglianze che la crisi ha generato e acuito, parla anche a quei dieci milioni di poveri in questo paese che coincidono spesso con coloro che sono esclusi dai percorsi di istruzione.

2. *Le riforme: una occasione mancata*

Negli ultimi otto anni il nostro paese ha avuto quattro diversi ministri dell’Istruzione. Ognuno di loro, compatibilmente al tempo in cui è stato in carica, è intervenuto sul sistema di istruzione. Interventi che hanno avuto la responsabilità di ridurre pesantemente le risorse a disposizione per la scuola italiana spesso piegando i contenuti delle riforme ad esigenze di natura contabile.

Il ministro dell’Istruzione Gelmini è stata la massima interprete di questa impostazione: non solo ha impoverito la scuola con tagli pesantissimi ma ha messo in campo una serie di provvedimenti che hanno cambiato, peggiorandoli, gli ordinamenti scolastici del nostro paese, a partire dalle eccellenze come il segmento della scuola primaria. In modo particolare per il secondo ciclo colpisce come il riordino abbia avuto quale elemento costitutivo la forte cesura tra licei, istituti tecnici e professionali. Una idea di scuola classista ben rappresentata dalla mission dei singoli percorsi contenuta nei regolamenti attuativi.

I governi che si sono susseguiti non hanno scalfito questa impostazione ma anzi si sono mossi all’interno della stessa cornice, avanzando interventi frammentari, innesti che non cambiano il contesto di riferimento, senza una attenta valutazione e monitoraggio degli esiti.

La domanda che ci poniamo è se questi interventi sono stati efficaci e/o rispondenti alle necessità della scuola italiana. La risposta a nostro

² Cfr. <http://dati.istat.it/>.

parere non può essere positiva, al netto di quei contenuti di cui oggi abbiamo solo i titoli.

L'innesto non funziona. Non funziona pensare che un rapido make up e qualche proposta, che risuona più mediaticamente che concretamente, possa diventare il fulcro delle riforme.

Anche l'ultima *riforma epocale*, la legge 107/2015, su cui ci si concentrerà più avanti, meglio conosciuta come «Buona scuola» ha nelle linee della delega sostanzialmente questo tratto. A oggi (luglio 2016, *n.d.r.*) gran parte dell'attuazione della legge – affidata a ben nove decreti legislativi non ancora pervenuti – è lettera morta. A parte l'assunzione del personale precario e l'avvio di nuovi concorsi – sicuramente elementi positivi della norma – la parte di legge attuata è stata finalizzata a interventi sul versante della diminuzione delle prerogative contrattuali del personale con le norme sulla chiamata diretta dei docenti, gli ambiti territoriali o il bonus per il merito dei docenti.

Ed è esattamente il tema del mancato rinnovo contrattuale l'altro elemento comune a tutti i governi che si sono succeduti dal 2008 a oggi. Si è prefigurato un sistema dove il contratto è estraneo agli interventi riformatori, quasi che la dimensione normativa e retributiva dello stesso non rappresentasse parte invece essenziale di qualunque processo di riforma, al quale in primis il personale è chiamato a concorrere. Se il sistema di istruzione è così complesso, non si può pensare che le innovazioni non trovino adeguata corrispondenza in un cambiamento anche delle condizioni materiali, salariali e organizzative definite nei contratti nazionali, bloccati ormai da sette anni.

Questo è il cambiamento che aspettiamo da tempo, secondo uno schema rigoroso dove tutto si tiene e dove la qualità del lavoro del personale scolastico costituisce elemento fondante della qualità dell'istruzione.

2.1 La «Buona scuola»: primo bilancio a distanza di un anno

A un anno dall'approvazione della legge 107/2015, la cd. «Buona scuola» appare sempre più come un'occasione perduta.

La scelta doverosa, dopo i disastrosi tagli dei governi di destra, di riprendere gli investimenti nell'istruzione pubblica non è stata sorretta da un progetto solido e lungimirante di riforma.

La mancanza di dialogo sociale e lo stile di governo populista, più sensibile agli annunci e alla ricerca del consenso a breve che all'ascolto e al confronto con la scuola reale, hanno poi fatto il resto.

Una ripartenza dell'autonomia scolastica ha senso se finalizzata al superamento dei limiti strutturali del sistema formativo italiano per superare le inaccettabili diseguaglianze territoriali e socio-culturali che continuano a inchiodare pesantemente l'Italia al di sotto della media dei paesi sviluppati per numero di laureati e qualità degli apprendimenti.

Senza le scelte necessarie per un progetto di ampio respiro (innalzamento dell'obbligo di istruzione a 18 anni e conseguente riordino dei cicli, una strategia condivisa di valorizzazione del personale) la legge 107/2015 appare sempre più come un insieme frammentato di dispositivi mancanti di una visione di cambiamento della scuola all'altezza dei problemi del paese.

Come più volte richiamato dalle trentadue associazioni che hanno sottoscritto l'appello «La Scuola che cambia il Paese» al processo di approvazione e attuazione delle norme sulla «Buona scuola» è mancato il confronto con i protagonisti del mondo della scuola: sindacati, organizzazioni degli studenti e dei genitori, associazioni professionali e della società civile. Tutto quel variegato mondo di soggetti organizzati che rappresenta chi nella scuola studia e lavora e chi per la scuola ha interesse, impegno, conoscenza.

Le difficoltà attuali riguardanti proprio quelli che avrebbero dovuto essere i punti di forza della legge 107/2015 (superamento del precariato, organico potenziato, valorizzazione professionale degli insegnanti, alternanza scuola-lavoro) confermano come un processo ampio e complesso di trasformazione, quale è una riforma scolastica, non possa essere realizzato in modo centralizzato e solipsistico senza il sapere e la partecipazione dei soggetti che rappresentano la scuola reale.

Le difficoltà registrate per l'avvio di questo anno scolastico rivelano che l'ampia operazione di immissione in ruolo non ha risolto, come invece era possibile sulla base delle inascoltate proposte sindacali, lo scarto tra organico di fatto e di diritto all'origine della costante riproduzione del precariato. Un problema che forse si avvia a trovare una soluzione, non a caso dopo la riapertura del confronto con le organizzazioni sindacali della scuola, con l'impegno, da verificare nella legge di bilancio, ad allineare gli attuali 25 mila posti in organico di fatto (costituiti dalle disponibilità temporanee fino al 30 giugno) all'organico di diritto (ovvero, ai posti vacanti e disponibili per l'intero anno scolastico). Nella stessa direzione l'ulteriore impegno preso dal ministro Giannini di un piano straordinario di assunzione per il personale Ata, che vada oltre il *turnover*.

RPS

Gianna Fracassi

RPS

VALORIZZARE I SISTEMI DI ISTRUZIONE PER UN NUOVA RIVOLUZIONE CULTURALE DEL PAESE

Un costruttivo confronto con le organizzazioni sindacali della scuola avrebbe anche evitato il caos dell'assegnazione degli insegnanti assunti e della mobilità degli insegnanti in servizio, in particolare a proposito della cosiddetta «chiamata diretta»: fatto saltare il tavolo dal governo e fallito il tentativo di ricercare una regolazione condivisa con la parti sociali per regolare il passaggio dall'ambito alla scuola, si sono evidenziati tutti i limiti di un meccanismo che ha poco a che fare con la proclamata possibilità di collegare le competenze degli insegnanti alle esigenze del Piano triennale dell'offerta formativa (Ptof) che rischia, invece, di discriminare e indebolire le istituzioni scolastiche più in sofferenza.

L'investimento più consistente realizzato dalla legge 107/2015 è rappresentato dai circa 48 mila posti di organico potenziato istituiti per sostenere l'autonomia progettuale delle scuole finalizzata alla qualificazione dell'offerta formativa. Ed è proprio su questo punto che il primo bilancio della legge rischia di essere più fallimentare: infatti l'utilizzo del personale non è stato coerente con la stessa idea di potenziamento e ampliamento dell'offerta formativa per la distanza tra la progettazione di scuola e le risorse a essa assegnate, oltre che per il vasto utilizzo di questo personale soprattutto per le sostituzioni interne. È pertanto necessario recuperare le finalità prioritarie della legge – uno dei pochi risultati ottenuti dalla mobilitazione e inserite nei primi tre commi – e a esse orientare la distribuzione e l'utilizzo dell'organico potenziato: contrastare le disuguaglianze socio-culturali e territoriali, prevenire e recuperare la dispersione scolastica, individualizzare i processi di apprendimento, realizzare una scuola che interagisca con il territorio e il mondo del lavoro.

Un utilizzo dell'organico potenziato qualitativo e coerente con le finalità della legge, accanto alla chiarezza normativa, esige anche la piena valorizzazione delle funzioni della contrattazione e degli organi collegiali.

Con il rinnovo del contratto nazionale di lavoro occorre superare tutte le invasioni nel campo della contrattazione collettiva messe in atto dalla legge 107/2015 e delineare una dialettica virtuosa tra funzioni degli organi collegiali e contrattazione che coniughi l'autonomia progettuale del collegio docenti con i diritti del personale. Per questo occorre riportare il bonus nell'ambito della contrattazione, superare la chiamata diretta, definire contrattualmente la formazione continua degli insegnanti.

Qui figura 1

RPS

Gianna Fracassi

Sul versante del rapporto scuola-lavoro il combinato disposto delle nuove norme sull'apprendistato contenute nel decreto legislativo sul *Jobs act* e di quelle presenti nella legge 107/2005 delinea la prevalenza di una via bassa e dequalificata che può e deve essere contrastata attraverso lo sviluppo della capacità formativa delle imprese, la valorizzazione del ruolo delle parti sociali, la garanzia di standard di qualità dei percorsi in alternanza, il superamento dell'ingresso precoce nei percorsi formativi in apprendistato e la loro finalizzazione al conseguimento di diplomi di istruzione. I sindacati confederali rivendicano la costituzione di una cabina di regia nazionale sui temi del rapporto scuola-lavoro consapevoli che solo il protagonismo delle parti sociali, in analogia a tutte le esperienze europee di successo, potrà assicurare una diffusione di esperienze qualificate di alternanza e di apprendistato finalizzato al conseguimento di titoli di studio.

Rimane, infine, aperta l'ampia partita delle deleghe, di cui una parte delle materie sono connesse all'esito del referendum costituzionale. Si tratta di questioni rilevanti: dal sistema educativo integrato da zero a sei anni alla revisione dei percorsi di istruzione professionale. Tra queste in particolare spicca la necessità di un intervento già nella prossima legge di bilancio per finanziare una legge nazionale sul diritto allo studio la cui urgenza è stata messa al centro dalla recente protesta degli studenti: stanno, infatti, tornando a innalzarsi gli ostacoli economici che impediscono a troppi studenti l'accesso all'istruzione. La diminuzione delle iscrizioni all'università e l'aumento dei Neet rappresentano da questo punto di vista due segnali molto preoccupanti che necessiterebbero di adeguati interventi e di una strategia complessiva che guardi al superamento delle disuguaglianze e a politiche – a partire da quelle sul lavoro – mirate per i più giovani.

3. Scuola e lavoro: un sistema complesso per innalzare i livelli di istruzione

Il rapporto tra scuola e lavoro è uno dei temi sui quali si è più incentrata nel corso degli anni l'attenzione dei governi. È un tema cruciale soprattutto in un momento storico in cui la disoccupazione giovanile tocca punte record.

Crediamo che quando si affronta il rapporto tra scuola e lavoro sia utile evitare appiattimenti su questo o quel sistema e provare a riflette-

re sia in termini interni al percorso di istruzione – vale a dire l'introduzione di esperienze di apprendimento in contesto lavorativo all'interno del curriculum scolastico – sia esterni a esso, vale a dire il ruolo della scuola oggi per favorire l'occupazione, lo sviluppo economico e la crescita in questo paese e la connessione tra competenze e conoscenze e qualità del lavoro.

Il rapporto tra scuola e lavoro non si può ridurre, nel nostro ragionamento, solo ed esclusivamente all'alternanza; ma è la costruzione di un sistema che tiene insieme una pluralità di strumenti tra cui ovviamente anche i percorsi di alternanza. E nel tratteggiare questo sistema, occorre dire in premessa che non convince un approccio che tenta di mutuare esperienze appartenenti ad altri paesi (ad esempio il sistema «duale» tedesco) in quanto non ripetibili, perché sono diverse le condizioni di partenza nonché la dimensione e le caratteristiche del sistema produttivo.

Non convince neanche la «scorciatoia» prevista dal governo nella legge 107/2015 ovvero l'introduzione di un monte ore obbligatorio di alternanza senza prima definire il contesto e le condizioni, nelle scuole e nelle imprese, che rendano possibili e proficue le esperienze di apprendimento in un contesto lavorativo.

Allora, se dobbiamo tratteggiare un sistema e dobbiamo definire il contesto, occorre sottolineare i punti che costituiscono il nostro progetto.

È necessario affrontare il tema dell'orientamento allo studio e al lavoro in termini radicalmente diversi, in modo tale che rappresenti un tassello fondamentale di un nuovo rapporto tra scuola e lavoro e, in questo senso, anche i percorsi di alternanza siano elemento passivo e attivo di orientamento. L'orientamento è un processo che va strutturato concretamente attraverso la possibilità per gli studenti nel percorso di istruzione obbligatoria di costruirlo con una offerta formativa elettiva e aggiuntiva al curriculum ordinario. Orientamento che quindi non si concentra solo nelle fasi di transizione tra un percorso e l'altro, ma si sviluppa e si arricchisce durante l'intero percorso scolastico. Un orientamento pesante, costruito attraverso un pacchetto di competenze/conoscenze/esperienze che lo studente sceglie e che deve avere la possibilità di certificare. Un sistema di questo tipo si dovrebbe riconnettere nella fase finale del percorso con i servizi per l'impiego e in generale le politiche attive per quanto attiene al rapporto con il mercato del lavoro e allentare sul versante della scelta del post diploma

RPS

Gianna Fracassi

(quindi università) un sistema fatto di selezioni e test, affrontando seriamente la revisione del numero chiuso e limitando la dispersione universitaria.

Altro punto coerente con quest'impianto è cercare di modificare la precocità della scelta della scuola secondaria, che rappresenta uno dei fattori determinanti, insieme ad altre condizioni, della dispersione scolastica. Per ovviare a tutto questo, affermiamo da tempo l'importanza dell'introduzione di un biennio unitario che consenta di spostare la scelta dell'indirizzo e determini maggior consapevolezza, eliminando la gerarchizzazione dei percorsi di istruzione.

Il rapporto scuola-lavoro si afferma soprattutto in quei percorsi che sono a ciò tradizionalmente finalizzati, quindi tecnici e professionali.

Crediamo che vada data attuazione a quello che già c'è in campo, facendo una seria riflessione e valutazione dell'esperienza dei percorsi d'istruzione e formazione professionale. Ciò significa rafforzare i poli tecnico-professionali, sviluppando questi punti come forme stabili di interazione tra sistema formativo e sistema produttivo, eliminando le sovrapposizioni e le duplicazioni dei percorsi tra istruzione tecnica e professionale e dando impulso alla didattica laboratoriale. Non si può lasciare questo tema alla buona volontà dei singoli ma deve diventare una sfida governata che trova traduzione nella formazione del personale.

In questo quadro si inseriscono i percorsi di apprendimento in contesto lavorativo. La proposta della Cgil è di prevedere un monte ore progressivo nell'ultimo triennio di tutte le scuole secondarie, ma con alcuni riferimenti e condizioni necessarie. Le condizioni di partenza sono la coprogettazione dei percorsi di alternanza e la presenza di standard idonei per le imprese coinvolte, precisi e vincolanti: la figura del tutor aziendale deve essere certificata con specifiche competenze educative, e deve poi esserci la regolamentazione dei diritti degli studenti in alternanza per evitare che questa esperienza si traduca, *sic et simpliciter*, in un rapporto di lavoro mascherato e senza quegli elementi educativi che devono caratterizzare questi percorsi.

Riscontriamo una certa stratificazione della normativa già esistente che tra alternanza, possibilità di assolvimento dell'obbligo d'istruzione in apprendistato e sperimentazioni varie, oggettivamente non garantisce omogeneità. Se a ciò si aggiungono le differenze territoriali rispetto agli insediamenti produttivi e ancora la crisi che sta determinando in alcune zone del paese una vera e propria desertificazione industriale, si rischia, se non governato, di favorire nuovamente su que-

sto aspetto ulteriori elementi di disuguaglianza. Per questo è necessario avere una regia chiara, un governo dei processi e anche una determinazione dei livelli di competenza sul versante istituzionale.

Lo diciamo in un momento in cui si vanno a ridefinire, attraverso la revisione delle prerogative costituzionali, le competenze tra Stato e Regioni: occorre superare le incertezze che hanno determinato un contenzioso costituzionale infinito. E lo diciamo anche in rapporto con i sistemi di formazione professionale e con le tentazioni di chi ha pensato che fossero il fulcro per delineare percorsi di istruzione regionali paralleli.

Esattamente in questo ultimo senso (purtroppo) va la sperimentazione promossa dal Ministero del Lavoro, in coerenza con la riforma dell'apprendistato contenuta del d.lgs. 81/2005, perché prospetta un vero e proprio intervento di riforma del sistema educativo italiano. L'obiettivo è la costruzione di un canale formativo alternativo e separato da quello scolastico, scelto dai giovani dopo la scuola media, realizzato in apprendistato o in alternanza duale già a partire da quindici anni e finalizzato al conseguimento di qualifica, di un diploma professionale e di una specializzazione professionale che permette l'accesso agli Istituti tecnici superiori (Its) ma non all'università.

Così, senza un dibattito pubblico su un tema centrale per la democrazia e lo sviluppo del paese e per iniziativa del Ministero del Lavoro, si prova a intervenire sul sistema educativo italiano per scrivere definitivamente la parola fine alla possibilità di un suo riordino di carattere unitario. È abbandonata la via alta all'apprendimento duale come opportunità di diversificazione dei percorsi interna al sistema unitario di istruzione, si persegue, invece, una via bassa per lo sviluppo dell'apprendimento duale, un canale formativo separato d'istruzione e formazione professionale destinato inevitabilmente a un'utenza svantaggiata, visto che prevede una canalizzazione precoce a 14 anni, la possibile stipula di un contratto di apprendistato a 15 anni, la previsione di metà dell'attività di formazione realizzata in aziende cui non viene verificata l'effettiva capacità formativa.

Per la Cgil la promozione e la diffusione di percorsi formativi in apprendistato, oltre a essere collocata nell'ultimo biennio della scuola secondaria, deve essere caratterizzata da una serie di paletti per qualificare tale esperienza formativa: finalizzazione all'acquisizione del diploma di istruzione, requisiti minimi che attestino la capacità formativa delle imprese, utilizzo integrato delle risorse disponibili per la for-

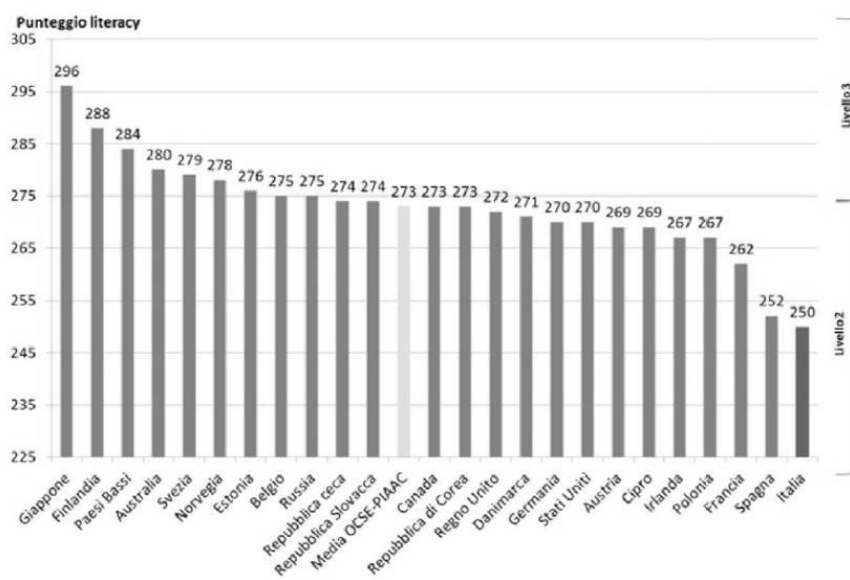
mazione delle professionalità educative necessarie ai percorsi formativi scuola-lavoro, in particolare i tutor aziendali, accordi contrattuali, nazionali e decentrati, riconoscimenti normativi e retributivi per il personale impegnato nelle esperienze scuola-lavoro.

Il ruolo delle parti sociali è fondamentale per costruire la connessione tra scuola e mondo del lavoro. È ineludibile, soprattutto se pensiamo che i percorsi sperimentali più convincenti (Ducati, Enel) nascono da accordi sindacali. Per questa ragione, proprio per evitare disomogeneità nella governance, è necessario individuare sedi stabili territoriali e nazionali che devono servire per definire indirizzi, programmare e monitorare i percorsi di alternanza e di sperimentazione. Ed è fondamentale anche da un altro punto di vista in quanto permette di ricostruire un rapporto tra qualificazioni professionali e contrattazione. Nel giugno 2015 si è raggiunta una importante intesa in Conferenza Stato-Regioni per il riconoscimento delle qualificazioni regionali. Essa rappresenta un passo in avanti verso la costruzione di quel sistema nazionale della certificazione delle competenze, dando corso a previsioni normative già pienamente in vigore come la legge 92/2012. Se però non c'è rapporto tra questo passaggio e la realtà del mercato del lavoro e soprattutto se quei contenuti non trovano adeguata declinazione attraverso i profili professionali previsti nei contratti nazionali si avrà un disallineamento molto grave. Per questo diciamo che non si innova e non si cambia se in questi cambiamenti non si coinvolgono i soggetti – rappresentanze sindacali e datoriali – che poi hanno prerogative e possono contribuire a stringere una cerniera tra istruzione e lavoro.

4. Apprendimento permanente: la sfida del futuro e del presente

Il ritardo storico italiano nella crescita dei livelli di istruzione non è compensato da un sistema produttivo e da un contesto sociale che stimoli e promuova l'apprendimento dei cittadini e dei lavoratori. Le conseguenze sono attestate dai dati preoccupanti contenuti nell'indagine Ocse-Piaac del 2013 sulle competenze linguistiche e matematiche della popolazione adulta: l'analfabetismo funzionale, cioè l'incapacità di utilizzare le abilità di lettura, scrittura, calcolo in modo adeguato per lavorare e vivere nella società contemporanea, riguarda più del 70 per cento degli italiani.

Figura 2 - Punteggio medio degli adulti 16-65 anni sulla scala di competenze di literacy



Fonte: Isfol-Piaac, 2013.

Nel confronto internazionale emerge come il nostro paese sia in controtendenza rispetto a un sistematico investimento in formazione continua dei paesi Ue che hanno una strutturata offerta di servizi formativi per la manutenzione costante delle competenze. La formazione è vissuta spesso come intervento riguardante soprattutto chi perde il lavoro o non lo trova, mentre fatica ad affermarsi la logica dell'apprendimento permanente dei lavoratori per aggiornare e sviluppare le competenze professionali.

Una strategia di innalzamento delle competenze della popolazione attiva italiana può solo risultare dalla convergenza di politiche economiche, industriali e dell'istruzione tese ad aumentare la domanda di competenze e di politiche attive del lavoro e formative che ne potenzino e qualificano l'offerta.

Servono scelte politiche coerenti e selettive capaci di spezzare la spirale negativa che oggi lega sistema produttivo e sistema formativo e fa declinare il paese. Troppe imprese non valorizzano le competenze, troppi lavoratori non hanno la possibilità di aggiornare e migliorare la propria professionalità, troppi giovani si affacciano al mercato del la-

voro senza competenze spendibili, troppe persone perdono il lavoro senza avere la possibilità di essere accompagnate a reinserirsi attraverso percorsi formativi che valorizzino le competenze già acquisite.

A questa nuova domanda di competenze professionali i sistemi formativi devono rispondere, superando chiusure e autoreferenzialità, rilanciando e riorganizzando le filiere formative iniziali per il lavoro e costruendo il sistema dell'apprendimento permanente.

Anche su specifico richiamo della Commissione europea, nella Legge Fornero (l. 92/2012) sono state inserite norme sull'apprendimento permanente che prospettano un sistema nazionale basato su due gambe: Reti territoriali dell'offerta di formazione e servizi e Sistema nazionale della certificazione delle competenze. Quest'ultimo, a sua volta, è composto dal Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali e dai Servizi di individuazione, validazione e certificazione.

Oggi l'offerta formativa rivolta ai lavoratori e, in generale, ai cittadini adulti è frammentata, sovrapposta e, spesso, autoreferenziale. Ne fanno le spese soprattutto i soggetti più deboli con basse qualifiche e bassi livelli di istruzione quasi sempre esclusi o autoesclusi da un'offerta formativa che tende a curvare sulla domanda di chi è meglio in grado di informarsi, orientarsi, scegliere.

Le reti territoriali dell'apprendimento permanente sono indicate dalla norma come il principale strumento di una programmazione territoriale che utilizzi in modo integrato tutte le risorse disponibili per l'apprendimento permanente al fine di rispondere alle priorità territoriali connesse ai piani di sviluppo locale e alla promozione della partecipazione dei soggetti più deboli.

In questa prospettiva il sindacato deve rafforzare la propria capacità di contrattare e co-determinare la formazione. Se le competenze professionali diventano un fattore decisivo per un sistema produttivo che compete sull'innovazione, nondimeno le competenze appartengono alla persona che lavora. Le strategie sindacali devono allora sempre più puntare a diffondere e potenziare i processi di formazione, certificazione e riconoscimento delle competenze per valorizzare il lavoro. Agire per ridurre i divari di competenze significa, inoltre, intervenire efficacemente per ridurre le disuguaglianze materiali. Numerose indagini hanno messo in luce come i divari di competenze delle persone siano una determinante decisiva per spiegare le disuguaglianze nei livelli di occupazione, reddito, salute, mobilità sociale.

Gli strumenti negoziali disponibili sono quelli della contrattazione sociale per la costruzione e lo sviluppo di sistemi integrati territoriali, finalizzati a garantire il diritto all'apprendimento permanente a cittadini e lavoratori, e la contrattazione nazionale e decentrata sui temi della formazione dei lavoratori. Le indagini Isfol (2014) sulla formazione continua mettono in luce il carattere selettivo della formazione, la sua tendenza a premiare i soggetti più istruiti, più competenti e/o con posizione lavorativa medio-alta e quelli che operano nelle grandi imprese e vivono nelle grandi aree metropolitane del Nord Italia, per questo senza un deciso intervento correttivo da parte della contrattazione la formazione finisce per trasformarsi in fattore di crescita delle disuguaglianze e dell'esclusione sociale.

RPS

Gianna Fracassi

5. Conclusioni

Il filo rosso che guida e ha guidato la nostra riflessione è la consapevolezza che la scuola rappresenta il futuro del paese e che le risorse investite nel nostro sistema di istruzione e formazione nutrono la partecipazione democratica, lo sviluppo e il lavoro. È necessario un ascolto attento, ampliando la discussione pubblica sui temi dell'istruzione. Ci permettiamo di diffidare delle nuove modalità di partecipazione – consultazioni on line e similari – così come diffidiamo della costruzione dei contenuti effettivi degli atti, elaborati in maniera poco trasparente. Questo è accaduto in passato e sta continuando ad accadere in questa fase di elaborazione dei contenuti dei nove decreti legislativi attuativi della legge 107/2015.

La discussione sulle norme attuative deve essere fatta con trasparenza e coinvolgendo le rappresentanze, a partire dalle rappresentanze di quel milione di lavoratori che poi concretamente dovranno attuare quei contenuti. Crediamo si debba imparare dagli errori del passato ed evitare di percorrere una strada già conosciuta e che non porta certo a quel cambiamento auspicato da tutti, in primis da chi lo chiede da anni, come la nostra organizzazione.

Un sindacato confederale come la Cgil non si è mai tirato indietro rispetto alle sfide di cambiamento che consegna la realtà, perché siamo consapevoli che la posta in gioco è altissima, va oltre noi, parla del futuro e della grande responsabilità che abbiamo in questa fase.

Costruire non l'oggi, ma pensare che quello che facciamo oggi condizionerà il domani di questo paese. Intervendendo in primo luogo laddove si generano le disuguaglianze, nei territori e nelle periferie disa-

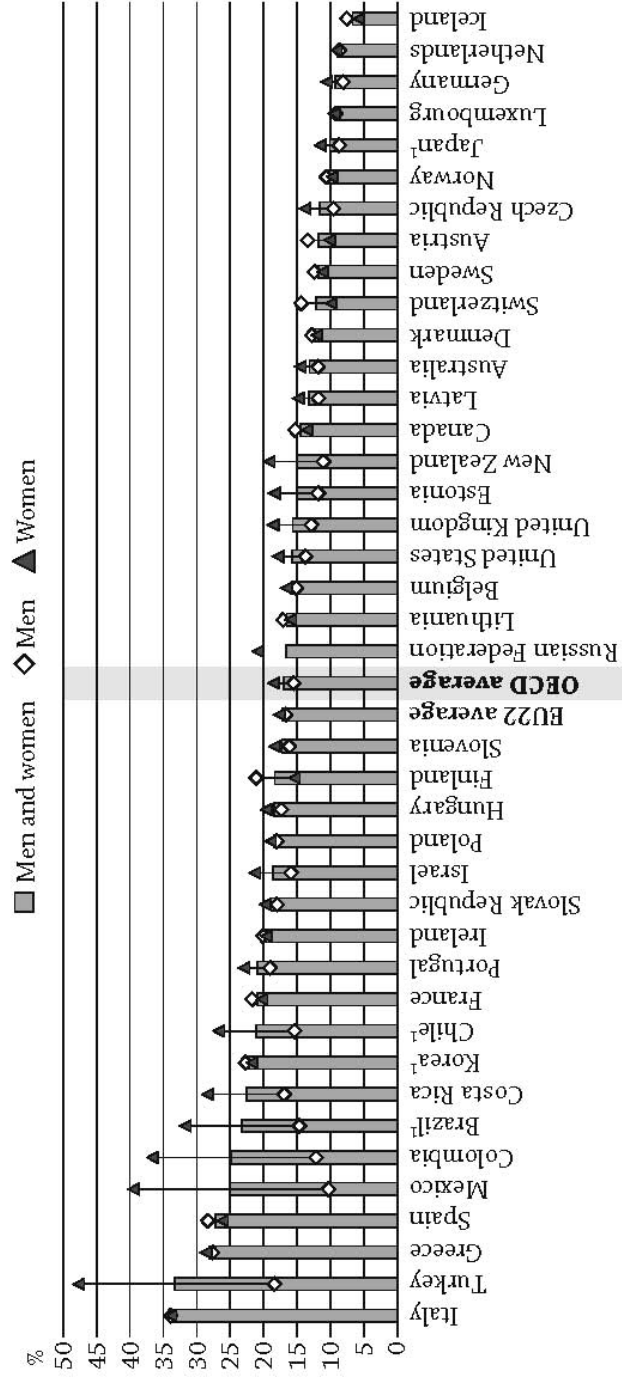
giate del paese è necessario collocare più risorse umane e finanziarie. È in questi contesti, dove si misurano i divari e le distanze che la scuola può e deve vincere. Magari, partendo proprio da qui per collocare, con un programma straordinario, le esperienze migliori che la scuola italiana può vantare: le scuole e i servizi per l'infanzia. L'importanza di questi percorsi viene testimoniata anche dalle parole dell'economista e premio Nobel James Heckman (2012), che ritiene che «i servizi di educazione e cura della prima infanzia di qualità costituiscono uno dei rari strumenti politici efficaci per migliorare le prospettive sociali ed economiche dei gruppi (minoritari) svantaggiati e quindi della società nel suo insieme».

Questa è la rivoluzione culturale di cui parlavamo all'inizio. Rivoluzione che investe il nostro paese e che investe il mondo. Il tema dell'accesso al diritto all'istruzione sta diventando un tema di dibattito universale, considerato anche che, per la prima volta due anni fa, il Premio Nobel per la pace è stato consegnato ad una bambina, Malala Yousafzai, che per affermare il proprio diritto all'istruzione come donna e come individuo ha rischiato la vita. In quel riconoscimento c'è un messaggio: l'importanza dell'istruzione e dell'accesso a essa come diritto e opportunità di cambiamento. Perché se cambiamento avverrà, avverrà solo attraverso la *rivoluzione dell'istruzione e dell'educazione alla libertà*.

Riferimenti bibliografici

- Heckman J., *Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy*, disponibile all'indirizzo internet: <http://heckmanequation.org/content/resource/invest-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-economy>.
- Isfol, 2014, *XV Rapporto sulla Formazione continua. Annualità 2013-2014*, disponibile all'indirizzo internet: <http://bw5.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?web=ISFL&opac=Default&ids=20239>.
- Isfol-Piaac, 2013, *Le competenze dei 16-65enni: il gap Italia nel confronto internazionale*, disponibile all'indirizzo internet: www.isfol.it/highlights/Isfol-Piaac%202013/competenze-15-65enni.
- Istat, 2016, *Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2016/05/Ra2016.pdf.
- Oecd, *Education at Glance 2016. Oecd Indicators*, Oecd Publishing, Parigi.

Figura 1 - Neet popolazione tra 20-24 anni, per genere (Anno 2015)



¹ Anno di riferimento 2013

Fonte: Oecd, 2016.

I beni collettivi locali tra esigenze di sviluppo e consolidamento delle competenze

Adolfo Braga

RPS

La regolazione dello sviluppo a livello decentrato agevola la competitività delle imprese grazie ai beni collettivi e alle reti di collaborazione tra gli attori locali con interventi che tendono a collegare i segmenti più dinamici del settore pubblico e di quello privato. Questo processo richiede meccanismi di apprendimento in grado di attivare potenziali cambiamenti a livello decentrato –

promuovendo il lavoro e valorizzando la dimensione territoriale – e l'attuazione di strumenti di policy per incentivare una cooperazione caratterizzata da alta tecnologia e da dinamiche innovative. L'articolo si concentra sulle competenze per lo sviluppo locale e la valorizzazione delle professionalità emergenti nei contesti di cambiamento organizzativo.

1. Le nuove competenze per lo sviluppo locale

La regolazione dello sviluppo a livello decentrato determina un'importanza delle economie locali nello scenario della globalizzazione, agevola la competitività delle imprese grazie ai beni collettivi e alle reti di collaborazione tra gli attori locali e trova effettiva attuazione con specifiche politiche formative caratterizzate da interventi in grado di garantire il rapporto intercorrente tra le dinamiche organizzative, che presentano caratteristiche innovative, e le azioni di formazione intenzionale. Questi interventi formativi sono finalizzati a supportare i processi di innovazione organizzativa favorendo gli apprendimenti individuali e organizzativi, attraverso l'analisi della connessione delle attività di formazione intenzionale con i processi di interazione e socializzazione alla cultura e alle pratiche dell'organizzazione. Queste, nel loro insieme, possono svolgere una funzione di formazione naturale, interagendo con conoscenze e modelli culturali degli attori locali (Susi, 1994).

In definitiva emergono strumenti e politiche *place-based* che sono di tipo inclusivo e finalizzate alla produzione di beni collettivi e partnership tarate sulle specifiche esigenze dei contesti locali.

A esser delineato è un nuovo approccio basato su interventi sperimentali che tendono a collegare i segmenti più dinamici del settore pubblico e di quello privato con l'intento di promuovere beni collettivi flessibili e di innalzare la competitività delle imprese per competere nel mercato globale. Istituzioni e agenzie pubbliche hanno il compito di favorire le condizioni per attivare la collaborazione dei soggetti che possono offrire un contributo rilevante alla discussione nonché scambiarsi informazioni utili per lo sviluppo e l'innovazione. Il decentramento coordinato delle politiche ha bisogno di stabilità e durata nel tempo e richiede una consistente attività di monitoraggio e valutazione (Burroni e Remella, 2015).

Questo approccio necessita di meccanismi di apprendimento in grado di attivare potenziali cambiamenti a livello decentrato, promuovendo il lavoro, valorizzando la dimensione territoriale e l'attuazione di strumenti di policy per incentivare una cooperazione caratterizzata da alta tecnologia e da dinamiche innovative.

Non bisogna trascurare, però, che spesso la formazione tende a non essere fruibile da parte di chi è più debole sul mercato (anche a livello locale) perché interessa soggetti operanti in settori in cui sono occupati profili meno qualificati o perché espulsi in età più avanzata. Solo con l'occupabilità, e con il maggiore potere di inserimento occupazionale, il sapere e i percorsi formativi consentono ai lavoratori di divenire elementi centrali su cui puntare nella società moderna. In tale quadro acquista un ruolo fondamentale l'analisi dei fabbisogni di formazione quale strumento utile, attraverso l'elaborazione di metodi idonei, alla rilevazione dei bisogni e, più in generale, come via per consentire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e individuare risposte adeguate a obiettivi concreti di occupazione e sviluppo produttivo (Braga, 2016).

Per chi si occupa di competenze e di analisi dei fabbisogni assume un certo rilievo ragionarne in diversi ambiti in base alle ricadute che si possono individuare: quelli relativi alla dimensione politico-istituzionale, alle politiche sociali e del lavoro e alla politica educativa e scolastica. Sul primo terreno, quello politico-istituzionale, in particolare rispetto al rapporto tra Stato e Regioni in relazione alle questioni formative, è necessario garantire l'unitarietà dei modelli adottati sul territorio nazionale e dall'altro assicurare l'autonomia regionale in tale ambito, così come previsto dalla Riforma del Titolo V della Costituzione italiana. Sul terreno delle politiche sociali e del lavoro le stesse

affrontano l'argomento in relazione ai processi di cambiamento nel mercato del lavoro affinché si possano ricavare benefici sul piano occupazionale. Infine, sul terreno della politica educativa e scolastica, è necessario affrontare il tema delle competenze intese come strumenti consolidati e spendibili sul mercato. Competenze da acquisire attraverso canali ben tracciati da un punto di vista formale o da sottoporre a valutazione e riconoscimento, laddove siano state acquisite in modo non formale o informale (al di fuori cioè di percorsi che consentono l'acquisizione di titoli formalmente riconosciuti). Muoversi in una prospettiva che considera la competenza non come una variabile indipendente ma un elemento vincolato alle politiche e alle scelte macroeconomiche, al mercato del lavoro e alle norme che lo regolano, alle capacità culturali collettive e alle specificità individuali, in una forma che deve essere suscettibile di cambiamento nel tempo e nel sistema occupazionale in cui si sviluppa (Meghnagi, 1998).

Le politiche pubbliche legate ai processi di apprendimento devono assumere tra le loro priorità anche la competitività dei territori: ciò richiede la definizione di nuovi paradigmi che permettano di individuare più facilmente le azioni utili ad affrontare con successo le sfide che le nuove dinamiche pongono di fronte a individui, imprese e istituti pubblici.

Con la competitività territoriale si possono dare risposte alla concorrenza tra territori e alle dinamiche che animano il funzionamento dell'economia moderna. La responsabilità di individuare la traiettoria strategica più adatta a portare un territorio ad assumere una posizione solida nel panorama della divisione internazionale del lavoro viene sempre più spesso attribuita ai livelli regionale e locale, mentre al livello centrale resta l'individuazione delle macrodirettrici strategiche e un ruolo di supporto agli enti decentrati. In questo scenario, diventa prioritaria la riallocazione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali e giungere velocemente a una nuova architettura in cui ogni soggetto pubblico sia in grado di interpretare a pieno titolo il nuovo ruolo a esso affidato integrandosi in maniera efficace con gli altri attori, pubblici e privati, coinvolti nella promozione dello sviluppo. Questo, ovviamente, richiede anche un ingente intervento formativo sulle pubbliche amministrazioni locali, per dotarle delle necessarie capacità strategiche, gestionali e organizzative a interpretare e attuare il loro ruolo rispetto alle condizioni del contesto in cui operano.

La possibilità di raggiungere obiettivi collettivi non dipende sempli-

cemente dall'azione di un unico soggetto, ma dal contributo di una pluralità di attori, sia pubblici che privati, ognuno portatore di specifiche risorse, siano esse di tipo economico, di consenso, di conoscenze, ecc. L'efficacia delle politiche pubbliche dipende inesorabilmente dalla capacità di coinvolgimento, coordinamento e integrazione di tutti i soggetti che possono utilmente contribuire al raggiungimento di obiettivi (Brusoni e Vecchi, 2009).

Nelle politiche di promozione dello sviluppo, gli enti pubblici coinvolti sono chiamati a prestare rinnovata attenzione ad alcuni elementi critici relativi alla scelta di obiettivi di sviluppo chiari, discriminanti e condivisi dagli attori sociali chiamati a contribuire al loro perseguimento. Su questo fronte si registra la necessità di trovare il giusto equilibrio tra il necessario grado di condivisione e l'altrettanto necessario grado di selettività di tali obiettivi.

Risulta perciò cruciale potenziare le capacità progettuali degli attori locali, sia quelle specifiche settoriali, sia quelle trasversali, per permettere alle idee di diventare progetti di sviluppo fattibili e finanziabili con gli strumenti della progettazione integrata. In definitiva deve maturare la capacità dei territori di muoversi in modo unitario e di lavorare per garantirsi buoni livelli di competitività anche semplicemente su scala regionale.

Caratteristica fondamentale dei contesti territoriali rimane quella di costituire lo spazio di convivenza tra eventi, fenomeni e attori che, a vario titolo, interferiscono nel determinare i criteri di organizzazione dei processi, delle coalizioni, delle decisioni e della loro conseguente implementazione (Triglia, 2005); tuttavia, la non linearità delle dinamiche relazionali, inter e infra territoriali, sembra aver reso necessaria una rivisitazione delle competenze professionali in materia di progettazione dei territori in virtù della considerazione che essi costituiscono, in maniera sempre crescente, sistemi geografici a geometria variabile (Viteritti, 2005).

L'attività di pianificazione non è più ascrivibile a una figura professionale unica e omnicomprensiva, il *planner*, ma sono sempre più frequenti i casi in cui essa viene svolta da *work group* all'interno dei quali sono presenti individui con competenze diverse caratterizzate da un comune obiettivo valoriale e con una forte propensione al dialogo che, partendo dal gruppo di lavoro, si propaga anche ai tavoli di concertazione sociale (Allegretti, 2007).

Tuttavia, in una realtà dove non solo i liberi professionisti, ma anche le

stesse istituzioni (scuole, università, enti di formazione) ormai ricercano, attraverso le convenzioni, le possibilità di sopravvivenza non più garantite dagli ampi tagli dei fondi statali, c'è da chiedersi se esistano davvero soggetti che si propongano come fluidificanti dei processi partecipativi, professionisti e imprenditori senza scopo di lucro che mettano in campo risorse al fine di produrre nuove tipologie di profitto quali, ad esempio, una maggiore coesione sociale, un'equa distribuzione della ricchezza, l'intensificazione delle relazioni, l'aumento delle possibilità di accesso e di fruibilità delle risorse e un miglior utilizzo delle opportunità (Allegretti, 2007). In un'epoca in cui la prospettiva di lungo periodo sembra essere la grande assente (Martelloni, 2007), l'individuo spesso percepisce un profondo senso di inadeguatezza di fronte a una complessità sempre nuova e sempre diversa che impone il vertiginoso declino e ricambio di competenze tradizionali a favore di nuove competenze, spesso non ancora ben definite e, probabilmente, destinate a divenire rapidamente obsolete (Meghnagi, 2012, 2005).

2. La valorizzazione delle professionalità emergenti nei contesti di cambiamento organizzativo: funzioni e competenze

La trasformazione dei modelli produttivi ha introdotto, a partire dagli anni ottanta e novanta, notevoli novità nell'assetto delle organizzazioni e, in particolar modo, in quelle aziendali: muta la struttura stessa dell'azienda, la nozione di evoluzione e apprendimento organizzativo e infine, come diretta conseguenza, i contenuti delle posizioni di lavoro. Infatti, si registra una riduzione dei livelli gerarchici, un progressivo decentramento delle responsabilità, posizioni di lavoro che passano dalla nozione fordista di mansione a quella di ruolo polifunzionale, con un corpus ampio di competenze attese. Quando si parla di ruoli e competenze attese non si intende semplicemente la capacità di utilizzare una macchina o di svolgere un compito ben definito, ma saper mettere in campo comportamenti lavorativi che sappiano gestire la variabilità e risolvere nuovi problemi in un contesto di continuo cambiamento e incertezza (Leoni e Usai, 2007). Si evidenzia, pertanto, l'impossibilità di codificare le conoscenze necessarie per svolgere un determinato compito: è quindi la conoscenza tacita, con tutte le attività proprie del lavoro informale, a definire molte delle competenze finalizzate a gestire variabilità e incertezza.

Il dibattito relativo alla valorizzazione delle professionalità, compresa l'esigenza di trasformare le competenze individuali in apprendimento organizzativo, è necessariamente legato alla questione degli sviluppi delle carriere. Affrontando, infatti, il tema degli inquadramenti e dei ruoli professionali non possiamo non focalizzare la riflessione sull'opportunità di valorizzare le competenze interne alle organizzazioni, immaginando percorsi compiuti di evoluzione professionale. L'impianto in grado di dare un effettivo sviluppo delle carriere è duplice. Per un verso, dotarsi di soluzioni organizzative in grado di selezionare all'interno le risorse umane capaci di assumere ruoli di maggior responsabilità, riconoscendo le competenze che sono state accumulate dentro il contesto aziendale. Per altro verso, motivare le risorse umane a impegnarsi maggiormente nei ruoli che sono stati loro affidati. Il meccanismo conosciuto riguarda la progressione di carriera verticale e si riferisce alla possibilità per il personale di essere inquadrato a un livello superiore, percependo un aumento di retribuzione e salendo di un gradino nelle posizioni gerarchiche dell'organizzazione dove lavorano. Certamente tale meccanismo è entrato da tempo in crisi con l'avvento di consistenti mutamenti nell'organizzazione produttiva che hanno fatto crescere l'esigenza di una struttura meno gerarchica, più orizzontale, che preveda meno caselle tra i dipendenti di linea e il vertice manageriale: ciò comporta minori possibilità di carriera, con una riduzione delle aspirazioni e degli incentivi a essa connessi.

Con queste nuove tendenze emerge la necessità di costruire un meccanismo di mobilità interna, non necessariamente verticale, che sappia promuovere la polifunzionalità dei dipendenti, offrendo loro l'opportunità di vivere esperienze lavorative differenti, così da promuovere negli ambienti lavorativi un reciproco scambio di competenze. Una conseguenza di questi processi determina la messa in crisi delle grandi organizzazioni produttive, agevolando la diffusione di una componente di lavoro dipendente assimilabile al «professionista», che vede la sua carriera non solo internamente, ma anche esternamente, e valorizza la propria reputazione nel mercato del lavoro e delle professioni. Il modello di sviluppo della carriera verticale esasperava, inoltre, la competizione individuale poiché assumeva il principio dell'attribuzione del premio che escludeva gli altri concorrenti. Questa impostazione non è più funzionale ad un'organizzazione del lavoro che guarda all'interazione di gruppo, alla cooperazione, alla trasmissione delle conoscenze, alla crescita della dimensione professionale di tutti. Un'or-

ganizzazione, dunque, che guarda al carattere contestuale dell'esercizio di una competenza, in grado di legare strettamente il sapere teorico e il sapere pratico, senza gerarchie e che di fronte a situazioni concrete sia capace di confrontarsi con il carattere stesso delle discipline, quale insieme di saperi organizzati (Meghnagi, 2005). Per questo nel dibattito relativo alla riforma radicale degli inquadramenti è sempre più necessario descrivere le competenze espresse e attese, identificando posizioni e saperi che possono potenzialmente essere acquisiti, scambiati e poi riconosciuti dall'organizzazione attraverso un premio di natura economica (Braga, 2006, 2016).

È evidente che l'esigenza di superare la logica del rapporto di lavoro come fenomeno disciplinare, costruito esclusivamente su una scala gerarchica, ha bisogno di fare riferimento alla fiducia intesa come veicolo all'apprendimento organizzativo; processo che permette alle conoscenze possedute dai singoli di diventare patrimonio collettivo, attraverso forme altruistiche di reciprocità (Sgobbi, 2000). La rete fiduciaria alla quale partecipa il singolo all'interno di un contesto organizzativo è multidimensionale, ovvero contemporaneamente orizzontale e verticale, sovrapponendo sistemi di relazione che talvolta possono spingere in direzioni opposte.

Unitamente a una relazione di fiducia verticale (datore di lavoro - dipendente) ne esiste un'altra di tipo orizzontale (tra dipendenti). Individuare meccanismi di incentivo che sappiano integrare queste due esigenze è ancora più complicato, preso atto dell'incertezza dovuta alla disomogeneità degli individui rispetto alla soggettività delle risposte agli stimoli introdotti. Certamente per favorire la condivisione di conoscenza diventa necessario correlare coerentemente il sistema di classificazione del personale con l'assetto organizzativo: è determinante riuscire a valorizzare le competenze e i ruoli individuati rispetto a quei processi organizzativi che consentono l'integrazione dei livelli organizzativi, la condivisione delle conoscenze, l'esteriorizzazione della conoscenza tacita, così perseguendo l'obiettivo di favorire l'apprendimento organizzativo (Fabbri, 2003).

3. Innovare la didattica nella scuola e acquisire competenze

Un reale apprendimento organizzativo richiede l'acquisizione di conoscenze coerenti alla costruzione di profili professionali legati all'evo-

luzione delle professioni e del mercato del lavoro. Un obiettivo ambizioso quello proposto per essere esteso a una sfida più ampia che deve riguardare tutto il sistema di istruzione italiana se lo stesso vuole superare un'emergenza che lo porta a essere un fanalino di coda nella capacità di inserire nel mercato del lavoro i ragazzi che completano i diversi percorsi di studi. Questo obiettivo può essere raggiunto solo se si impongono metodi didattici e strumenti conoscitivi idonei ad acquisire quei saperi professionali utili per inserirsi nel mondo del lavoro (Braga, 2016). Allo stato attuale prevale una frammentazione nei rapporti di insegnamento e apprendimento, con una sempre maggiore percezione oggettiva e soggettiva da parte degli studenti della impossibilità di acquisire le conoscenze, con i percorsi di studi proposti, utili per potenziare il senso di adeguatezza verso i compiti che il mondo del lavoro richiederà. Tale continuità, purtroppo, non viene garantita sul piano della didattica.

Questo vulnus deve essere necessariamente superato tenuto conto che la conoscenza è stata riconosciuta come l'unico ambito in cui l'Europa può competere con il resto del mondo e la società della conoscenza è chiaramente stata indicata come l'obiettivo prioritario delle politiche di sviluppo europee. Evidentemente il sistema di istruzione assume in questo contesto un ruolo centrale ed è investito di una pesante responsabilità. I docenti hanno una grande responsabilità nei confronti di questo delicatissimo processo perché a loro compete il problema dell'efficienza didattica per misurare e quantificare in quale misura la scuola italiana è in grado di rispondere a questa missione, che è naturalmente centrale nel nostro paese.

Diversi sono i fattori che condizionano l'efficienza delle attività didattiche; in particolar modo quelli legati alle strategie didattiche, ovvero i metodi di insegnamento. I problemi che pone l'innovazione didattica di fronte a una «scuola che dovrebbe continuare ad avere un ruolo sociale di garanzia di formazione estesa a tutte le fasce sociali», vale a dire una scuola che confermi un suo sviluppo sia quantitativo che qualitativo (Laporta, 1971). L'innovazione didattica implica automaticamente un'ipotesi di «scuola sociale», e cioè di una scuola che porti alla luce e controlli i rapporti tra sistema educativo e mercato del lavoro dalla prospettiva di un rapporto organico tra società e mondo dell'istruzione.

Sono necessarie determinate condizioni perché questi valori siano effettivamente perseguiti. Lavorare prioritariamente nella prospettiva

temporale e spaziale dell'educazione permanente e acquisire i metodi maturati e utilizzati nel lavoro di educazione degli adulti. Legare lo studio al lavoro deve divenire l'unico modo di ricondurre la scienza alle esigenze innovative della società.

La definizione di figure professionali in uscita e di bilanci di competenze dovranno, in prospettiva, portare a una modifica delle offerte formative delle differenti strutture formative che dovranno tener conto delle competenze, descrivendone la traduzione concreta.

Un sistema di istruzione, dunque, non deve limitarsi a descrivere le conoscenze e i contenuti dell'apprendimento ma deve governare anche la definizione delle professioni.

Per realizzare questa sfida non bisogna sottacere sul fatto che la trasmissione del sapere nei diversi gradi di istruzione poco si è cimentata con l'acquisizione delle abilità e delle capacità. In termini di competenza, definite alcune figure professionali, deve divenire obbligatorio determinare delle conoscenze, ovvero poter stabilire – con didattiche particolari – la possibilità che gli studenti acquisiscano realmente quelle capacità e quelle abilità. Occorre, dunque, rimettere mano ai piani di studio e alle offerte formative coerentemente alla definizione delle figure professionali e declinare le diverse materie/discipline coerenti a quella figura professionale e ai relativi profili.

Da un punto di vista culturale si propone un'innovazione molto significativa e sicuramente dirompente in quanto prospetta la realizzazione di una didattica per competenze che supera la didattica trasmissiva ed esercitativa.

Per avere la certezza della reale acquisizione di competenze da parte degli studenti bisogna creare delle condizioni di apprendimento che esaltino le capacità personali di adattarsi in modo nuovo e non stereotipato a situazioni inedite. In altre parole la capacità di servirsi delle proprie conoscenze, della capacità dei soggetti di interpretare situazioni nuove e della capacità di saper scegliere le combinazioni adeguate per rispondere a esse. La vera sfida per apprendere è che lo studente sappia interpretare le situazioni in modo da utilizzare consapevolmente le operazioni alle quali è stato formato. Occorre che quanto è stato appreso debordi rispetto alle circostanze nelle quali tale apprendimento ha avuto luogo. Che lo studente sappia fare di più di ciò a cui è stato formato e che sia autonomo, capace cioè di utilizzare ciò che gli è stato insegnato nei modi che egli desidera (Rey, 2012).

In altri termini gli studenti devono essere in grado di generalizzare,

organizzare il pensiero, fare ipotesi, collaborare, realizzare prodotti materiali e immateriali. In questa particolare forma di didattica i compiti da affidare non devono essere banali, ma legati a situazioni di esperienze concrete e con implicazioni più complesse rispetto a conoscenze e abilità già possedute, anche nell'ottica di attivare il problem solving.

La didattica per competenza per realizzarsi ha bisogno di un particolare strumento didattico: l'unità di apprendimento che rappresenta un segmento del curriculum idoneo a far conseguire agli studenti aspetti di competenza attraverso le azioni e l'esperienza. C'è da precisare che le competenze coinvolte in un'unità di apprendimento sono abbastanza diverse e travalicano le singole discipline d'insegnamento. Se i docenti lavorassero come comunità didattiche con questa metodologia potrebbero acquisire elementi di valutazione, in modo da condividere la progettazione e la realizzazione effettiva di un'offerta formativa. Con un'unità di apprendimento non si esaurisce automaticamente l'acquisizione di competenze perché sono necessarie sperimentazioni ripetute in contesti differenti. È fondamentale che i docenti si convincano che le competenze possono essere perseguite anche attraverso la scelta della didattica per ogni singola disciplina che comporti una consapevolezza del significato e del senso di ciò che si insegna e della valenza che ogni sapere riveste. Non ci sono mai saperi «inutili» ma servono apprendimenti che rivestano per gli studenti significati, valori e connotazioni effettive. Limitarsi a un apprendimento mnemonico è estremamente pericoloso, viceversa è necessario sollecitare un metodo di studio che si rifaccia a modelli significativi in cui gli studenti si identificano per riconquistarli a un apprendimento in grado di trasferire capacità di lettura e di analisi critica.

Riferimenti bibliografici

- Allegretti G., 2007, *Teorie ed esperienze di riprogettazione territoriale partecipata con gli abitanti: dal consenso alla condivisione*, in Bertocin M. e Pase A. (a cura di), 2007, *Territorialità. Necessità di regole condivise e nuovi vissuti territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Braga A., 2016, *La competenza nel dibattito teorico delle scienze organizzative ed educative*, in Braga A. e Scarnecchia L., *Lavoro e competenze nel turismo. Organizzazione e sistema occupazionale*, Aracne Editrice, Roma.
- Braga A. (a cura di), 2006, *Investire nelle risorse umane*, Ediesse, Roma.

- Brusoni M. e Vecchi V., 2009, *Strumenti di public management per lo sviluppo del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Burroni L., 2009, *Incertezza, azione organizzata e cambiamenti produttivi. Alcune riflessioni sul caso italiano*, «Quaderni Rassegna Sindacale. Lavori», n. 1, pp. 59-71.
- Burroni L., 2014, *Competitive Regionalism and the Territorial Governance of Uncertainty*, «Transfer: European Review of Labour and Research», vol. 20, n. 1, pp. 83-97.
- Burroni L. e Ramella F., 2015, *Negoziare, regolare e promuovere lo sviluppo locale*, «Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale», n. 1, pp. 49-63.
- Ebbinghaus B. e Visser J., 2000, *The Societies in Europe. Trade Unions in Western Europe since 1945*, Palgrave-Macmillan, Londra.
- Eurobarometro, 2008, *Expectations of European Citizens Regarding the Social Reality in 20 Years' Time*, «Flash Eurobarometer Series», n. 227.
- Fabbri T.M., 2003, *L'apprendimento organizzativo*, Carocci Editore, Roma.
- Franzini M. e Milone L.M., 1999, *I dilemmi del welfare state nell'epoca della globalizzazione*, in Acocella N., *Globalizzazione e Stato Sociale*, il Mulino, Bologna.
- Leoni R. e Usai G., 2007, *Organizations Today by*, «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», n. 1, pp. 155-158.
- Laporta R., 1971, *La difficile scommessa*, La Nuova Italia, Firenze.
- Martelloni R., 2007, *Nuovi territori. Riflessioni e azioni per lo sviluppo e la comunicazione del turismo culturale*, Franco Angeli, Milano.
- Meghnagi S., 2012, *Il sapere che serve. Apprendistato, formazione continua, dignità professionale*, Donzelli Editore, Roma.
- Meghnagi S., 2005, *Il sapere professionale. Competenze, diritti, democrazia*, Feltrinelli, Milano.
- Meghnagi S., 1998, *La competenza professionale come materia di indagine*, in Ajello A.M. e Meghnagi S., *La competenza, tra flessibilità e specializzazione*, Franco Angeli, Milano.
- Olson M., 1996, *The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force*, «Journal of Economic Literature», vol. 34, n. 1, pp. 72-96.
- Rey B., 2012, *Ripensare le competenze trasversali*, Franco Angeli, Milano.
- Rodrik D., 2011, *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Roma-Bari.
- Sen A., 2002, *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano.
- Stiglitz J. E., 2003, *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell'era della globalizzazione*, Donzelli Editore, Roma.
- Susi F., 1994, *La formazione nell'organizzazione*, Anicia, Roma.
- Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Edizioni Laterza, Roma-Bari.
- Viteritti A., 2005, *Identità e competenze. Soggettività e professionalità nella vita sociale contemporanea*, Angelo Guerini e Associati, Milano.

Riflessioni sulla scuola e sul suo ruolo sociale (nel Nord Italia)

Massimiliano De Conca

RPS

Il ruolo sociale della scuola e degli insegnanti è oggi del tutto marginale: gli insegnanti stessi subiscono passivamente le riforme definite dalla politica che mal sopportano, più per ideologia che per convinzione. Questa emarginazione è il risultato di cambiamenti sociali che non sono stati compresi dall'attuale classe politica, che ha sempre considerato la scuola un centro di potere e di conquista senza preoccuparsi di fare una seria

discussione sul concetto di scuola e sul profilo professionale dei docenti. L'enorme confusione politica e organizzativa intorno alla scuola ha creato un senso di alienazione, che ha professionalmente indebolito la categoria docente privandola della sua identità, e salti innovativi. Valutazione e promozione del personale docente sono una emergenza sociale che non può essere messa in ombra, perché da essa dipende il destino culturale del nostro paese.

1. Il ruolo sociale dell'insegnante: una fotografia

La scuola appare oggi smarrita, povera, marginalizzata. Abbiamo conosciuto un tempo dove bastava che un insegnante entrasse in classe per far calare il silenzio. Era lo stesso tempo dove era sufficiente che un padre alzasse il tono della voce per incutere nei suoi figli un rispetto misto a timore.

La parola dell'insegnante come quella del *pater familias* appariva una parola dotata di peso simbolico e di autorità a prescindere dai contenuti che sapeva trasmettere. Era la potenza della tradizione che la garantiva. La parola di un insegnante e di un padre acquistava uno spessore simbolico non tanto a partire dai suoi enunciati ma dal punto di enunciazione dal quale essi scaturivano. Il ruolo simbolico prevaleva su chi realmente lo incarnava più o meno difettosamente.

Questo non impediva che le teste degli allievi cadessero sui banchi e che i loro sguardi vagassero annoiati nel vuoto, o che i figli lasciassero immediatamente uscire dalle loro orecchie le parole senza appello dei padri.

Ebbene questo tempo è finito, defunto, irreversibilmente alle nostre spalle. Non bisogna rimpiangerlo, non bisogna avere nostalgia della voce severa del maestro, né dello sguardo feroce del padre. Se il nostro tempo è il tempo della dissoluzione della potenza della tradizione, se è il tempo dove

il padre è evaporato, nessun insegnante può più vivere di rendita. Quando un insegnante entra in aula (o quando un padre prende la parola in famiglia), deve ogni volta guadagnare il silenzio che onora la sua parola, non potendosi più appoggiare sulla forza della tradizione – che nel frattempo si è sbriciolata – ma facendo appello alla sola forza dei suoi atti.

[...] È la cifra fondamentale del nostro tempo: nell'epoca dell'indebolimento generalizzato di ogni autorità simbolica è ancora possibile una parola degna di rispetto?

Cosa può restare della parola di un insegnante o di un padre nel tempo della loro evaporazione? La pratica dell'insegnamento può accontentarsi di essere ridotta alla trasmissione di informazioni – o, come si preferisce dire, di competenze – o deve mantenere vivo il rapporto erotico del soggetto con il sapere? (Recalcati, 2014, pp. 3-4).

Non sono pochi i dirigenti scolastici che a inizio anno scolastico in collegio docenti recitano queste prime due pagine di un recente libro di Recalcati (*ibidem*)¹, un po' per rincuorare gli insegnanti, un po' per motivarli, sicuramente per metterli in guardia: «attenti perché tutto quello che farete non sarà indifferente».

La fotografia è perfetta perché mette a fuoco la situazione della scuola italiana e la sua collocazione nel panorama della nostra società, in un momento di grande confusione e impoverimento culturale e professionale.

La scuola è il luogo fisico dove emergono tutte le contraddizioni politiche e sociali della nostra società: un'azienda che non è un'azienda, perché ha sulla carta un sistema di gestione partecipativo, sia all'interno della classe sia all'interno degli organi che la governano (organi collegiali, appunto); alcuni dipendenti (gli insegnanti) che non sono soltanto dipendenti, perché da un lato sono soggetti a vincoli burocratici, dall'altra sono per lo più assoggettabili a liberi professionisti, visto che è loro garantita la libera di insegnamento; degli utenti, gli alunni, che faticiamo a concepire come «clienti», rifiutiamo di considerare «prodotti», e che, pur essendo stakeholder nel senso proprio di «portatori di interessi», a scuola portano tutto tranne il loro interesse.

I rapporti non sono mai lineari, ma sono intricati in un sistema polifonico che di norma dovrebbe avere nella funzione formativa ed edu-

¹ Differentemente per uno spaccato socio-politico della scuola oggi si veda Bajani (2014), ricco di dati, opinioni e bibliografia di riferimento.

cativa il suo asse portante. Purtroppo l'Italia è il paese dove negli ultimi vent'anni tutti sono allenatori della nazionale di calcio e... maestri!²

Lo sfondo di questa confusione è dettato dal ruolo sempre più marginale che scuola e insegnanti svolgono nel contesto sociale, e dal progressivo indebolimento, quasi rituale banalizzazione, degli organi collegiali.

Parto dal mio osservatorio, la scuola nella provincia di Mantova, periferia operosa del Nord dove il mondo contadino si mischia con la più raffinata industria pesante, chimica, cartiera; dove le banche e le piccole industrie, l'artigianato e le aziende agricole scandiscono i ritmi valoriali della vita quotidiana.

In questo vasto cuneo all'interno di un'area di confine fra Veneto, Emilia, Cremona e Brescia la prima richiesta dei privati cittadini da fare alla scuola è quella di integrare e includere³.

Qui come ovunque la scuola è sempre sotto esame, per quello che fa, per quello che non fa e per quello che avrebbe potuto e dovuto fare. Si chiede spesso alla scuola e agli insegnanti di ricoprire ruoli che non sono loro, perché si confida o si attribuisce alla scuola un ruolo sociale di surrogato di quello che altri enti dovrebbero ricoprire. Come spiega bene Recalcati (2014) l'insegnante non deve essere psicologo,

² Vedi anche Floris, 2008, p. 228.

³ In questa vasta area del Nord Italia i dati sulla componente di alunni di origine e cultura non italiana sono in questo senso particolarmente significativi soprattutto se riportati al resto della Penisola. Nella scuola dell'infanzia i paesi che mostrano percentuali significative superiori alla media sono il Bangladesh (27,1%), il Marocco (25,8%) e l'Egitto (23,8%); nelle scuole primarie oltre al Bangladesh (43,2%) e all'Egitto (39,6) si aggiungono il Pakistan (40,1%) e l'India (39,5%). Nelle secondarie di primo grado gli studenti più numerosi sono originari della Cina (24,7%), della Macedonia (24,4%) e delle Filippine (24,1%). Infine nella secondaria di secondo grado sono particolarmente numerosi gli studenti dell'Europa orientale (ucraini 39,4% e moldavi 38%) e i latinoamericani (peruviani 34% e ecuadoriani 33,9%). I tunisini si concentrano soprattutto a Trapani (con ben 13 volte la percentuale di presenza rilevata in Italia) e a Ragusa (10 volte), i cinesi a Prato (9 volte); gli ucraini nelle province campane (oltre 7 volte a Caserta e quasi 7 a Napoli, 5 volte ad Avellino e Salerno, 4 volte a Benevento). Questi i dati forniti dalla Fondazione Ismu (2016) senza dimenticare che per ragioni storiche ed economiche il Nord accoglie un'alta percentuale di «immigrati interni», quelli che arrivano dal Sud Italia e sono oramai parte del tessuto cittadino, sono «integrati», non solo come utenti della scuola ma oggi come ieri sono veri e propri protagonisti della vita scolastica.

non deve essere amico o genitore, deve essere banalmente insegnante (*ivi*, pp. 91 e ss.).

Ripercorrendo la storia della scuola italiana, è facile ritrovare scandite le tracce della progressiva svalutazione della sua funzione, quasi una sorta di rovesciamento da quando da Neil Postman (1997) veniva considerata un «termostato», un argine culturale allo straripare della cultura massmediatica.

La svalutazione passa anche attraverso documenti di governo politico. Non tanto lontano da oggi, nell'estate del 2012, aveva destato particolare scalpore fra il personale delle scuole la nota di aggiornamento sul Documento di Economia e Finanza del 2013.

Il paragrafo V.10 (nella sezione *Aggiornamento sulle riforme*) si occupava proprio di *scuola e capitale umano*: già da qui bisognava capire il taglio meramente economico e quindi capirne la finalità. In effetti c'è poco di pedagogico nel «capitale umano» e nell'obiettivo di promuovere «l'apprendimento permanente e il potenziamento del rapporto tra scuola ed esigenze di mercato» (!)

Il documento conteneva spunti notevoli e rivoluzionari se si pensa alla politica scolastica portata avanti dai governi precedenti: finalmente si riparlava di «organico funzionale», come strumento di flessibilità per la realizzazione dell'autonomia scolastica; c'era il riconoscimento dell'importanza di un sistema condiviso per l'organizzazione del lavoro del personale scolastico; si riconosceva ancora l'importanza di investire nell'autonomia scolastica e nell'innovazione. Peccato che la traduzione pratica non teneva fede a queste premesse.

Poi il passo falso: la valorizzazione del personale docente. Sicuramente sottoscrivibile la necessità di un'azione di selezione e formazione radicale della figura del docente, oggi più che mai necessaria in un contesto così fluido (per dirla come Bauman) e in continuo mutamento socio-tecnologico.

Non si può invece non inorridire là dove si pretendeva di indirizzare i docenti stessi verso una nuova definizione del loro «ruolo» dell'insegnante «da depositario dei contenuti (che ormai hanno collocazione diffusa, ma soprattutto nel web) a mentore, sia in aula che nel corso di programmi che prevedono l'alternanza scuola/lavoro».

Dunque, il governo svalutava il ruolo degli insegnanti da maestri a consiglieri, individuando nel web la fonte e sorgente di tutto il sapere. L'insegnante non ha neppure più il ruolo già di per sé sminuente di facilitatore (come da Riforma Moratti-Bertagna), ma addirittura di sem-

plice consigliere: il che prevede dunque una forte autonomia e iniziativa dell'alunno che accede direttamente al sapere con una figura accanto ad aiutarlo a scegliere il link successivo. Ma la domanda è: perché non poteva essere mentore anche prima dell'avvento del computer? Le biblioteche esistevano già e in ogni scuola c'è sempre stata una bella copia di una qualche credibile enciclopedia.

Qui è realizzata la paura di Neil Postmann: l'argine è rotto e il mondo della cultura cade in mano ai nuovi barbari, quelli che hanno sostituito la lettura con l'oziosa consultazione del web (Baricco, 2008).

L'operazione è chiaramente economico-politica, in un documento dello stesso taglio: se l'insegnante non è tale, se non gli si riconosce più la professionalità specifica del suo ruolo giacché può essere sostituito da un semplice bibliotecario o *websurfer*, allora si può anche rivedere il suo profilo (anche economico)⁴.

A cosa serve allora emanare leggi, circolari e note impegnative su Dsa - Disturbi specifici dell'apprendimento (l. 170/10), sui Bes - Bisogni educativi speciali. (c.m. 8 marzo 2013), sulle Clil - *Content and Language Integrated Learning* (insegnamento in lingua straniera di una materia non linguistica) e le innovazioni tecnologiche (Tic)⁵ se poi gli insegnanti sono solo mentori. Si pone quindi anche il problema di una formazione pedagogicamente al ribasso, in cui la pedagogia è sostituita da un corso di *web for dummies*.

Da una parte si parla di autonomia della didattica, dall'altra si appiattisce la funzione dei docenti; da una parte si parla di valorizzazione del personale docente, dall'altra della sua trasformazione.

Ma questo è solo l'apice di un processo di nuova definizione sociale della scuola e dei docenti che si comprende soltanto mettendo a fuoco le nuove richieste che proprio alla scuola sono fatte dalla società stessa.

Non è un caso, anzi è quasi un paradosso, che la scuola rappresenti per tutte le amministrazioni, dai governi ai Comuni, un centro di potere e un luogo strategico di conquista⁶: dalla Legge Coppini (1877)

⁴ A rafforzare lo svilimento professionale c'è anche la situazione economica che, in una società capitalistica, costituisce il vero orizzonte valoriale e di collocamento sociale: a parità di carichi di lavoro, lo stipendio dei docenti italiani, al palo oramai da 7-8 anni, secondo un'indagine Ocse del 2011, è di gran lunga inferiore a quello dei colleghi europei e mondiali.

⁵ Tecnologia dell'informazione e della comunicazione (insegnamento di tutte le discipline con sussidi informatici).

⁶ Sicuramente è interessante leggere l'elenco dei ministri della Pubblica istruzio-

alla Riforma Giannini (2015) tutti indistintamente cercano di mettere le mani sulla scuola, perché controllare e determinare l'istruzione è un primo passo verso il governo della *cosa pubblica*.

Le risposte che sono state date però – dopo l'approvazione della l. 107/2015 nello scorso luglio 2015 – non sono state sufficienti né lo sono agli occhi di chi vive la scuola.

Per capire quale è la percezione oggi della svolta epocale della legge cosiddetta della «Buona scuola» alla fine dello scorso anno scolastico (2015-2016) ho sottoposto all'attenzione di alcuni insegnanti della provincia di Mantova un questionario articolato in 5 quesiti: 1) Quali aspetti avrebbe dovuto toccare la riforma e non l'ha fatto? 2) Di cosa c'è assolutamente bisogno nella scuola e nella tua scuola? 3) Di cosa non c'è assolutamente bisogno oggi nella scuola e nella tua scuola? 4) Quali problemi ha risolto la «Buona scuola»? 5) Quali problemi non ha risolto la «Buona scuola»?

Il questionario è stato sottoposto ad almeno un insegnante per ogni scuola del territorio, che si è fatto portavoce di una restituzione della percezione all'interno della sua scuola. Secondo i 45 docenti (su 54 scuole) intervistati tra gli aspetti che avrebbe dovuto toccare la riforma e non l'ha fatto c'è in primo luogo la questione di «maggiori fondi statali alle scuole» (60,5% delle risposte) seguita dalla «valorizzazione del personale docente e non docente» (55,8%). Il tema delle risorse, umane ed economiche, è riconosciuto anche come il principale bisogno della scuola in generale e del proprio istituto in particolare (60,5%) a differenza del «bonus premiale per i docenti di ruolo più meritevoli» (58,1%) che secondo gli intervistati non intercetta asso-

ne dal 1970 a oggi. Fra questi troviamo due capi dello Stato, qualche rettore universitario, qualche manager privato, dirigenti di scuole paritarie e private, segretari di partito, ma neanche un insegnante di scuola statale: Riccardo Misasi (1972-1973); Oscar Luigi Scalfaro (1972-1973); Franco Maria Malfatti (1973-1978); Mario Pedini (1978-1979); Giovanni Spadolini (1979-1979); Salvatore Valitutti (1979-1980); Adolfo Sarti (1980); Guido Bodrato (1980-1981); Franca Falcucci (1982-1987); Giovanni Galloni (1987-1988); Sergio Mattarella (1989-1990); Gerardo Bianco (1990-1991); Riccardo Misasi (1991-1992); Rosa Russo Jervolino (1992-1994); Francesco D'Onofrio (1994-1995); Giancarlo Lombardi (1995); Luigi Berlinguer (1996-1999); Tullio De Mauro (1999-2001); Letizia Moratti (2001-2006); Giuseppe Fioroni (2006-2008); Mariastella Gelmini (2008-2011); Francesco Profumo (2011-2013); Maria Chiara Carrozza (2013-2014); Stefania Giannini (2014 - *in carica*).

lutamente ciò di cui oggi la scuola necessita, così come la chiamata diretta dei docenti (46,5%). Rispetto invece ai problemi risolti dalla riforma della «Buona scuola» la maggior parte delle risposte degli intervistati si concentra sul precariato docente e non docente (25,6%) ma non il ruolo sociale dei docenti (62,8%).

Dall'indagine svolta, che non aveva scopi scientifici, ma prettamente esemplificativi, appare chiaro ed evidente che i punti nevralgici di questa riforma non hanno restituito centralità alla funzione del docente, al ruolo sociale della scuola pubblica statale e dell'insegnante: non ha risolto problemi di stabilizzazione dell'organico, di autonomia, di valorizzazione professionale e di risorse economiche, anzi. C'erano forti aspettative sulla riforma e sulla possibilità di avere un organico davvero funzionale alla realizzazione del progetto didattico delle singole scuole: alla fine tutto si è risolto in un confuso inserimento di docenti non richiesti dalle scuole stesse, in un continuo rincorrere e derogare le norme.

RPS

Massimiliano De Conca

2. Cosa non ha risolto la «Buona scuola». Il problema delle risorse

Ha fatto scalpore la notizia che – nonostante la «Buona scuola» – le scuole del Nord soffrano ancora di *supplentite*, una malattia difficile da estirpare. A febbraio il «Corriere della Sera» ha pubblicato un articolo che riporta il disperato appello delle scuole del Nord, da Milano a Treviso, completamente sprovviste di docenti nelle loro graduatorie⁷.

L'interrogativo posto dall'intervistata è esemplificativo della situazione: «Titolare in una scuola primaria in provincia di Milano, ho avvisato la segreteria che dal 7 gennaio sarei rimasta a casa per un intervento e che la malattia sarebbe durata più di trenta giorni. Hanno iniziato a chiamare subito, ma la supplente è arrivata solo dopo venti giorni», racconta Patrizia Milani. «Ma è possibile che non ci siano nella provincia persone che vogliano lavorare? La supplente arriva dalla Calabria, ma è possibile che una si debba spostare per un mese? E non vi dico i rifiuti che ha avuto la scuola da parte di docenti che non hanno accettato perché dovevano insegnare matematica! Io trovo che ci sia qualcosa che non va in un sistema che se non cambia ci sommergerà tutti»

⁷ Milano, Brescia, Bergamo e Treviso. Scuole del Nord a caccia di supplenti, «Corriere della Sera», 3 febbraio 2016.

La «Buona scuola» questo sistema non l'ha intaccato, anzi non solo non ha garantito per l'inizio dell'anno scolastico la copertura di tutti i posti, ma non ha neanche provveduto alla stabilizzazione dei posti disponibili.

L'attuale sistema fa acqua da tutte le parti, ma la responsabilità va ricercata anche nel perverso meccanismo delle graduatorie.

Paradossalmente, la situazione delle supplenze è peggiorata: le graduatorie da cui attingere sono costantemente aggiornate in ritardo, l'inizio dell'anno scolastico è sempre un calvario con un andirivieni continuo nelle classi, centinaia di convocazioni per trovare i sostituti, e a volte anche i sostituti dei sostituti, con effetti negativi per la continuità didattica.

Il meccanismo Nord-Sud si inceppa perché, per rispondere alla apparente mancanza di disponibilità di docenti del Nord, i docenti del Sud – a meno che non siano già stabili – aspettano la «chiamata annuale» prima di accettare; il sistema della mobilità su tutto il territorio nazionale, con la grave incognita di poter essere assegnato a un ambito differente da quello di servizio e di provenienza, umilia chi per anni ha lavorato e «servito» lo Stato con diligenza e con enormi sacrifici familiari.

Il meccanismo è perverso, non tanto per un discorso di dinamiche geografiche, quanto per l'idea di base di non voler stabilizzare il personale. Se poi la motivazione risiede nella impossibilità di prevedere la platea scolastica di anno in anno, emergono allora tutti i limiti di programmazione e crescita del nostro sistema scolastico.

Tutti gli anni si assiste alla «transumanza» di docenti precari che – ammassati in aule scolastiche – attendono il loro turno per poter lavorare anche quell'anno: così, uguale, come l'anno precedente, perché in molti casi quei docenti, precari, vanno a ricoprire posti già occupati l'anno precedente!

«Siamo considerati parcheggiatori pro tempore, speriamo che almeno quest'anno...» è il pensiero che tutti gli anni attraversa la mente dei docenti.

Dall'altra parte il fiorire e pullulare di bandi, fondi europei, fondi locali *et similia* ha trasformato il lavoro del dirigente scolastico e del suo staff in quello di procacciatore di soldi: il meccanismo per cui l'autonomia scolastica oggi è semplicemente funzionale ma non economica limita la progettazione delle scuole. Come l'idea dell'organico potenziato non ha risposto alla logica della realizzazione del progetto educativo delle scuole, quanto quella dello svuotamento parziale delle

graduatorie provinciali⁸, così alle scuole non sono stati dati i fondi necessari per poter realizzare progetti elementari, come l'alfabetizzazione e il recupero.

3. Cosa non ha risolto la «Buona scuola»: la valutazione che ignora la valorizzazione

Dal 2009, dall'era Brunetta-Gelmini, nella scuola si aggira lo spettro della «valutazione», tabù oramai metabolizzato e superato, che per oltre un lustro ha fatto discutere e che farà discutere ancora per come si sta realizzando oggi.

L'idea della valutazione della performance dell'impiegato è per la scuola di scarsa se non impossibile applicazione: ciò non vuol dire che non si possa individuare una modalità di controllo, monitoraggio e miglioramento dei servizi forniti, ma significa chiarire definitivamente con quali indicatori e soprattutto con quali finalità.

In passato si era provato a introdurre la valutazione di sistema: Mantova, Padova, Milano sono state negli anni novanta i Poli della qualità⁹ da dove è partita la sperimentazione per l'applicazione del sistema aziendale delle Iso 9000, Iso 9001 e Iso 9004. Il passaggio è stato importante perché ha permesso alle scuole di riflettere e prendere coscienza dei processi che avvengono inevitabilmente all'interno di un sistema complesso come quello scolastico.

⁸ Il piano straordinario di stabilizzazione della «Buona scuola» ha portato circa 80.000 nuovi posti di lavoro fra i docenti delle graduatorie provinciali (a fronte di una previsione di circa 120.000 posti), che ricoprono parte dei 67.000 tagli della riforma Gelmini e parte del normale *turn over*. Ovviamente l'operazione, nella sua confusionaria e caotica realizzazione, è stata necessaria anche se non sufficiente dal momento che restano ancora migliaia di posti di lavoro da coprire mediante stabilizzazione e quindi continuità didattica. Grave poi non aver pensato a ripristinare il personale non docente che garantisce il buon funzionamento delle scuole tanto quanto il personale docente.

⁹ Si veda il volume *Progetto Qualità*, 1990. L'applicazione del modello della Qualità, in ambito scolastico, non ha attecchito se non per l'aspetto procedurale-organizzativo: il boom degli anni novanta (Progetto Qualità) che ha fatto nascere ben cinque diversi Poli sulla qualità in tutta Italia (Milano, Mantova, Padova, Vicenza, Roma) ha ottenuto l'effetto di far ragionare il sistema scolastico su se stesso tuttavia è regredito nella misura in cui è stato applicato alla valutazione dei docenti.

Di seguito sono iniziate le sperimentazioni del modello Caf (*Common asset framework*) alla Pubblica amministrazione, e quindi alla scuola.

Da questa prospettiva sistemica, difficilmente adattata ai contesti scolastici, ma alla fine accettata dai docenti là dove permetteva di far assumere alla scuola un suo profilo identitario, si è virato bruscamente sulla valutazione del personale scolastico e, soprattutto, dei docenti.

Il ministro Gelmini, sulla scia del d.lgs. 150/2009 a firma del ministro Brunetta, ha cercato diverse strade per definire un percorso valutativo degli insegnanti: passando dal puro Invalsi introdotto dal ministro Letizia Moratti al criterio reputazionale, fino alla valutazione lasciata nelle mani del dirigente scolastico così come realizzato nella «Buona scuola».

La svolta determinata dai commi 126-130 dell'art. 1 della l. 107/2015 definisce un sistema premiale all'interno del quale il dirigente scolastico, sulla base dei criteri definiti dal costituito Comitato di valutazione, assegna a ciascun insegnante di ruolo un *premio* in base alle sue capacità di docente. Un compromesso ibrido che come spesso accade nella scuola assume più la funzione di mediazione di facciata che di mediazione effettivamente applicabile al contesto scolastico.

La valutazione del lavoro di un docente è a oggi una operazione non praticabile: la scuola è un organismo sistemico in cui le parti cooperano e lavorano in sinergie riconosciute istituzionalmente (Collegio docenti, Consigli di sezione/classe/interclasse); un qualunque sistema di valutazione associato alla premialità, ovvero un qualunque sistema di tipo competitivo di stampo aziendalistico e non più cooperativo, rompe l'equilibrio della collegialità e rischia di determinare un blocco di quel passaggio di *best practices* che determinano il «prodotto scolastico», ovvero la formazione degli alunni, pertanto la premialità individuale rischia di far aumentare lo scarto di competenze professionali tra i docenti¹⁰.

Inoltre, ulteriore contraddizione, la premialità è annuale mentre i risultati sul piano del miglioramento degli apprendimenti, degli esiti formativi degli studenti non solo non sono frutto del lavoro di un singolo docente, ma non sono neanche valutabili annualmente.

La valutazione nella scuola non deve essere un tabù, ma una realtà

¹⁰ La ricerca internazionale evidenzia che il livello qualitativo della scuola aumenta laddove è la comunità professionale dei docenti a essere protagonista (Berti, 2015).

con la quale i docenti devono confrontarsi (paradossale l'atteggiamento del docente valutatore di alunni che non accetta egli stesso di essere valutato) in un'ottica di miglioramento su indicatori che non possono essere esclusivamente di tipo quantitativo. Per intenderci il successo scolastico non è un indicatore di valutazione attendibile dal momento che la «materia prima», ovvero il gruppo classe, non è di tipo industriale, ma umano, pertanto soggetto a tante, troppe, variabili che andrebbero analizzate e disaggregate di volta in volta.

Le stesse prove Invalsi¹¹ rappresentano oggi un orizzonte di lavoro che però non è perentorio, dal momento che ogni scuola ha la sua storia e il suo contesto col quale interagisce e dal quale è determinato. Per intenderci la scuola della periferia di Milano sarà sicuramente differente da una scuola del centro storico e di via Montenapoleone. In questo dovrebbe realizzarsi la vera autonomia, nel fatto che ogni scuola possa avere a disposizione quei mezzi necessari per poter realizzare autonomamente il proprio progetto formativo ed educativo¹².

Quest'ultimo punto apre un'ulteriore questione: il reclutamento degli insegnanti. Qualunque dirigente posto di fronte alla prospettiva di una valutazione del proprio operato in base ai risultati raggiunti dal proprio istituto reclamerebbe la possibilità di poter «scegliere» il personale

¹¹ Nate come misurazione degli apprendimenti, con lo scopo di determinare anche strumenti per veicolare i fondi nelle scuole, la valutazione degli istituti scolastici e quindi dei docenti, le prove Invalsi svolgono oggi un mero esercizio di monitoraggio degli apprendimenti con finalità didattica, ovvero con lo scopo di individuare aree di miglioramento e recupero, come dimostra l'esperienza dei progetti nazionali del Pqm (Piano Qualità Merito: www.indire.it/pqm2012/) e Vsq (Valutazione per lo sviluppo della qualità nelle scuole: <http://for.indire.it/vsq2012/>) e di Vales (Valutazione e Sviluppo scuola: www.indire.it/progetto/vales-valutazione-e-sviluppo-scuola/), che ha immediatamente preceduto l'avvio del Sistema nazionale di valutazione (d.p.r. 80/2013). Restano oggi come prove d'esame di terza media e di maturità, nell'aspetto della prova esterna comune con cui devono confrontarsi non solo tutti gli studenti italiani, ma anche tutti gli insegnanti.

¹² Per avere un'idea della confusione e dello smarrimento che regna sovrano nella scuola, basti pensare al momento stesso dell'avvio dell'anno scolastico, quando i docenti sono tenuti a stilare il loro piano di lavoro: non esiste un documento precettivo di riferimento, dal momento che le Indicazioni nazionali sono appunto indicazioni e che paradossalmente il vero riferimento per gli insegnanti è il quadro di riferimento dell'Invalsi per la presentazione delle prove nazionali.

con cui realizzare il servizio ai suoi utenti, che a loro volta reclamano la possibilità di potersi scegliere la sezione e gli insegnanti migliori. Problema: la Costituzione prevede l'assunzione dei pubblici soltanto tramite concorso, dunque elimina quella chiamata diretta che in parte è parzialmente passata nella riforma della «Buona scuola». Pensiamo a quali impatti potrebbe avere l'attuazione di un simile principio di discrezionalità affidata a un dirigente che deve comporre un organico in una scuola dell'area mantovana con docenti per lo più provenienti da altri contesti. Non è facile conciliare la prospettiva del reclutamento e della valutazione, all'interno della cornice costituzionale del concorso. La possibilità di concorsi interni per titoli al fine di conseguire distinte professionalità (di tipo organizzativo, didattico, formativo, ecc.) può essere una via d'uscita per permettere una carriera verticale all'interno di un sistema fin troppo orizzontale. Potrebbe infatti essere risolutivo, ai fini di quei principi di efficacia ed efficienza da cui muovono tutte le riforme della pubblica amministrazione, trovare delle prospettive di carriera interna al profilo che servano a rivitalizzare una professione spesso fin troppo appiattita. Un concorso interno, obbligatorio e/o facoltativo, servirebbe a valorizzare professionalità differenti, ma permetterebbe anche ai docenti di autovalutarsi. Inoltre la previsione di carriere differenziate, volte anche a ridurre il lavoro d'aula spostandolo sul versante organizzativo, garantirebbe una più serena «uscita di scena» nel momento in cui la Riforma Fornero (l. 92/2012) ha drasticamente allontanato le finestre d'uscita del personale della scuola. Ridisegnare la figura dell'insegnante prospettandogli la possibilità di impiegare le proprie competenze per affiancare nuovi docenti con la qualifica di tutor, oppure sottrarlo all'aula per consegnargli la gestione di plessi o di dipartimenti, potrebbe essere un'operazione di buon senso e di qualità.

Al di là delle discussioni legate all'opportunità o meno di questo meccanismo premiale, al di là del suo valore divisivo della stessa comunità scolastica¹³, tutti i percorsi di definizione dei criteri valutativi espressi dai singoli comitati di valutazione rappresentano indubbiamente un caso sociologico.

¹³ Secondo la norma sono esclusi i docenti non di ruolo, che pure svolgono la stessa funzione educativa dei colleghi di ruolo, ed è escluso tutto il personale non docente, che pure concorre nel giudizio qualitativo di un sistema scolastico. Simile atteggiamento si coglie nei commi sulla distribuzione del bonus docente di 500 euro.

In tutte le scuole è nata una discussione¹⁴, molto spesso fuori tema ma non per questo meno significativa, sul ruolo del docente, sulle sue attività, su quanto rientra nell'ordinario, quanto è da considerarsi un valore aggiunto, quanto determina meccanismi premiali.

È curioso come quasi tutte le scuole si siano spinte in lavori talmente accurati che vanno oltre ogni intenzionalità della legge stessa. Molte province hanno costituito tavoli di discussione perché venissero ristrutturati e declinati i criteri più consoni possibili alla valutazione dei docenti, ma per fare questo è stato necessario ricordare e definire una volta per tutte cosa fa il docente, cosa rientra nell'ordinario e cosa invece ne esce, cosa è aggiuntivo, cosa è valore aggiunto!

La lettura dei criteri di valutazione elaborati dalle scuole, in forma autonoma o partecipativa, ha denotato un minuzioso sezionamento dell'attività degli insegnanti al fine di riportare ogni singola operazione all'interno di quanto prevedono i testi vigenti relativi alla deontologia e professionalità docente. Il lavoro svolto ha, nella maggior parte dei casi, fornito una dettagliata e minuziosa scomposizione di tutte le attività di un insegnante al fine di re-incasellarla all'interno di una griglia descrittiva precostituita.

La forzatura, a mio avviso, sta appunto nell'aver voluto ricondurre comunque tutto a una griglia predefinita da anni (il testo unico d.lgs. 297/1994 e il contratto nazionale) senza avere il coraggio di sfondare quella griglia stessa, oramai palesemente datata e pertanto superata, per disegnare un nuovo profilo della cosiddetta funzione docente che oggi è «altro» e «oltre» rispetto alla pubblica opinione.

4. La gabbia burocratica e la gabbia mentale. «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi»

La scuola oggi è diversa da quella descritta nei testi normativi e persino nell'immaginario dei suoi utenti. Proprio perché organismo dinamico la scuola ha affrontato in questi anni profonde mutazioni e

¹⁴ Vale la pena richiamare quanto Mario Castoldi – nei seminari, nelle lezioni, nei suoi libri – teorizza sulla valutazione: «è un processo che è mosso da obiettivi di conoscenza, dipende dagli obiettivi che si vuole conseguire o dalla funzione che essa deve svolgere. La valutazione è un giudizio o una inferenza fatta su una raccolta di informazioni». Da questo punto di vista la valutazione è un procedimento di crescita.

adattamenti legati ad una evoluzione e/o involuzione della società, per cui oggi include più di ieri, si relaziona col territorio più di ieri, si confronta con l'emergenza sociale, politica ed economica, più di ieri. Eppure proprio i docenti, che hanno maggiore coscienza della loro situazione, costituiscono l'anello debole del sistema scolastico da una parte perché hanno assunto una predisposizione passiva frutto della marginalizzazione sociale che stanno vivendo, dall'altra perché, quando precari abbandonati nelle graduatorie a causa dei limiti economici posti a limitare ogni previsione di assunzioni, hanno spesso rinunciato ad aggiornarsi e autoformarsi, né sono loro concesse occasioni da un Ministero ancora deficitario dal punto di vista «formativo»¹⁵.

Offuscati socialmente e politicamente (nessuna riforma passa mai al vaglio della categoria) e congelati economicamente, i docenti italiani mancano in questo momento di mordente e protagonismo. Sono spaventati e scandalizzati, giustamente, dall'idea di associare la scuola al

¹⁵ Anche se non condivisibile fino in fondo, l'analisi di Roger Abravanel all'alba del concorso docenti del 2012 mette a nudo un problema ancora oggi affrontato solo in parte: «Il concorso bandito dal Governo Monti è quindi giusto, anche se è solo un piccolissimo passo avanti nella direzione di miglioramento, perché se da un lato avremmo finalmente (forse) 12.000 insegnanti selezionati con qualche criterio di merito, resta la totale assenza di meritocrazia per gli altri 700.000. Per i quali il problema non è solo sul come sono stati selezionati (male, perché molti sono stati selezionati senza concorso, ma purtroppo oggi su questo si può fare ben poco), ma su come sono formati, aggiornati, valutati, (non) esposti a suggerimenti su come migliorare il loro modo di insegnare e, soprattutto, motivati e remunerati (tutti poco e in maniera uguale). I bravi (e ce ne sono tantissimi ma purtroppo non si può sapere in maniera oggettiva quali sono) si aggiornano e motivano da sé, ma moltissimi lasciano perdere e le differenze di qualità dell'insegnamento crescono a dismisura. Il problema è noto da tempo ma purtroppo stenta a decollare un programma per avviare un serio processo di valutazione della qualità dell'insegnamento nelle scuole e di responsabilizzazione dei loro presidi e insegnanti. Ciò avverrebbe grazie a ispettori che le visitano periodicamente, valutandone la qualità dell'insegnamento basandosi su criteri oggettivi, quali per esempio i risultati delle prove Invalsi (le scuole che hanno più studenti con risultati migliori hanno insegnanti migliori)» (editoriale comparso su «Il Corriere della Sera» del 9 settembre 2012). D'altra parte la risposta del governo attuale è stata quella di pensare all'autoaggiornamento soltanto dei docenti di ruolo attraverso la carta docenti, bonus di 500 euro per spese in libri, corsi, attrezzatura informatica: va da sé il carattere episodico e divisivo del provvedimento che trascura una parte della componente scolastica (i docenti non di ruolo e il personale non docente) e che rinuncia a una visione d'insieme della formazione della comunità professionale demandando tutto ai singoli individui.

mercato del lavoro¹⁶, però al contempo non hanno offerto nuovi modelli didattici: è vero che il patchwork oggi chiamato classe impone maggiore fluidità e flessibilità, ma i docenti sono sempre rimasti rigidi a vecchi schemi di insegnamento e di connotazione sociale che non possono più resistere. Questo spiega perché la percezione della scuola da parte degli insegnanti dopo la riforma è ancora più negativa: il bonus premialità è stato vissuto come una penalizzazione perché umilia il ruolo della collegialità e della collaborazione che rischiano di essere accantonati per lasciare il posto a un'idea di scuola-azienda dove prevalgono atteggiamenti di individualismo e scarsa assunzione di responsabilità; si sentono privi di strumenti materiali e di una formazione adeguata; si sentono alla mercé del mercato e hanno perso fiducia nella possibilità di essere protagonisti della loro azione educativa.

Dal canto loro, stretti nella morsa delle richieste esterne fra ministeri e genitori, i dirigenti scolastici hanno assunto il ruolo di manager d'azienda e, in quanto tali, devono sottostare alle logiche della ricerca di finanziamenti in anni in cui, dal 2011 a oggi, le risorse per la realizzazione dell'offerta formativa si sono dimezzate: sono diventati cacciatori di doti, di bandi, che possano garantire alla scuola la sopravvivenza. Anche per loro diventa fondamentale la percezione reputazionale che si ha all'esterno e perciò sono costretti a dovere assecondare richieste a volte stravaganti mettendo in sofferenza le fasce più deboli che nella scuola non sono quelle meno abbienti, ma quelle che non usano l'arroganza, il clientelismo e la prepotenza.

Infine gli invisibili, il personale non docente, sempre più tagliato fuori dalla partecipazione attiva alla realizzazione del loro futuro lavorativo. L'enorme confusione politica e organizzativa intorno alla scuola ha generato un senso di straniamento che l'ha indebolita professionalmente privandola di una sua identità e di slanci innovativi.

¹⁶ Anche queste sono note dei mass media che vogliono vedere anche nella disoccupazione non il fallimento di politiche finanziarie, economiche e industriali, ma quello di una scuola che non è capace di preparare al futuro (in ultimo una nota del 5 maggio 2015 a firma di Matilde Bagnoli sul sito <http://meritocrazia.corriere.it>). Viene da chiedere: quale futuro? Anche volendo assecondare per un momento questo insano pensiero (assurdo pensare alla scuola dipendente dal mercato del lavoro!), bisognerebbe avere allora davanti agli occhi un'idea politica di un piano di rinascita economica per la cui realizzazione costruire la scuola delle future generazioni: ebbene, non mi pare che esistano oggi proposte di piani economici e industriali a lungo respiro.

La valutazione e la valorizzazione della scuola e del personale che nella scuola lavora sono un'emergenza sociale che non può essere differita né può essere messa in secondo piano perché ne dipendono le sorti culturali del nostro paese.

Riferimenti bibliografici

- Bajani A., 2014, *La scuola non serve a niente*, Laterza, Roma, Bari.
- Baricco A., 2008, *I barbari. Saggio sulla mutazione*, Feltrinelli, Milano.
- Berti L., 2015, *La valorizzazione del merito dei docenti*, intervento al seminario nazionale Andis, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione. Il ruolo del Dirigente scolastico*, Laceno, 16-19 luglio.
- Floris G., 2008, *La fabbrica degli ignoranti. La disfatta della scuola italiana*, Rizzoli, Milano.
- Fondazione Ismu, 2016, *Ventesimo rapporto annuale sulle migrazioni 2015*, Franco Angeli, Milano.
- Ocse, 2011, *Education at A Glance 2011*, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/education/skills-beyond-school/48669804.pdf.
- Recalcati M., 2014, *L'ora di lezione. Per un'erotica dell'insegnamento*, Einaudi, Torino.
- Postman N., 1997, *La fine dell'educazione. Ridefinire il valore della scuola*, Armando Editore, Roma.
- Progetto Qualità, 1999, *Progetto Qualità. Una esperienza di collaborazione tra Ministero della Pubblica Istruzione e Confindustria*, «Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione», n. 84, Le Monnier, Firenze.

Le politiche educative in Italia: tra spinte esogene, cambiamenti endogeni e disuguaglianze persistenti

Andrea Ciarini e Orazio Giancola

RPS

L'articolo presenta un'analisi critica dei cambiamenti che hanno interessato le politiche educative italiane negli ultimi due decenni alla luce delle spinte provenienti dall'approccio comunitario europeo in direzione del potenziamento degli investimenti in educazione e life-long learning come leva strategica di sostegno ai fattori di competitività e di contrasto alle disuguaglianze sociali. Il sistema di welfare italiano si trova lontano da una prospettiva di questo genere, per il basso livello della spesa dedicata, per l'assenza di coerenti scelte di policy,

troppo spesso orientate a tradurre «retoriche» del mutamento senza conseguenti piani per l'effettiva implementazione delle innovazioni, e infine per il problema della grande varietà interna, anch'esso da riferire non solo a una questione di risorse economiche ma anche a profonde differenze nella capacità amministrativa regionale e locale. Di questi vari differenziali si occupa il presente articolo, cercando di rintracciare continuità e rotture che hanno segnato il cammino delle riforme scolastiche in Italia.

1. Educazione e investimento nella formazione nell'agenda sociale europea

La formazione continua e l'investimento in educazione sono da molti anni al centro delle strategie di riforma promosse dalle istituzioni europee. Sin dai primi tentativi di ricalibratura scaturiti con la strategia di Lisbona del 2000, l'agenda sociale europea puntualmente ha stressato la dimensione degli investimenti in educazione e *life-long learning* come leva strategica di sostegno ai fattori di competitività e insieme a questo però anche di tenuta della coesione sociale e di contrasto alle disuguaglianze. Nell'idea di una via «alta» all'innovazione (Ascoli, Ranci e Sgritta, 2016), giocata cioè sulla promozione del capitale umano, sulla qualità del lavoro e sulle competenze, e non solo su deregulation dei rapporti di lavoro e tagli alla spesa sociale, la centralità di queste politiche ha trovato piena cittadinanza nel paradigma del *Social Investment*,

emerso nei primi anni del Duemila come prospettiva di rilancio della Strategia europea per l'occupazione (Esping-Andersen, 2002; Vandenbroucke, Hemerijck e Palier, 2011; Morel, Palier e Palme, 2012; Cantillon e Vanderbroucke, 2014). Secondo Esping-Andersen (2002) le politiche di investimento sociale sono funzionali tanto all'allargamento della base fiscale su cui si sostiene il finanziamento del welfare, per il contributo dato alla partecipazione attiva al mercato del lavoro e dunque all'aumento del numero delle persone che contribuiscono alla sua sostenibilità, quanto all'innalzamento dei livelli generali di istruzione, soprattutto nei confronti delle nuove generazioni. Come sostenuto dallo stesso autore (*ivi*) è infatti dagli investimenti in formazione e dal miglioramento del capitale umano che passa la concreta possibilità di collocarsi sulle fasce occupazionali a più alto reddito e per questa via contrastare quel crescente dualismo tra professioni *high-skilled* e lavoro dequalificato tipico della transizione, tuttora in corso, verso l'economia dei servizi. La «società della conoscenza» non è infatti esente da nuovi dualismi e disuguaglianze, *in primis* tra coloro che si collocano su fasce ad alta qualificazione e alti redditi, e coloro che per mancanza di *skills* e formazione restano intrappolati in occupazioni a bassi salari, senza grandi possibilità di miglioramento della propria condizione sociale e lavorativa. A questo fine la spesa in educazione e formazione è uno degli ingredienti fondamentali di una politica sociale «preventiva» (*ivi*), non solo riparatoria, che abbia in animo la promozione delle «capacità» degli individui e la loro stessa mobilità sociale (Paci, 2005).

Come è evidente il raggiungimento di questi obiettivi presuppone un investimento qualificato nell'educazione e soprattutto nel sistema scolastico, di cui in questo articolo ci si occupa più in dettaglio con particolare riferimento al caso italiano. Il sistema di welfare italiano si trova non da oggi lontano da una prospettiva di *Social Investment* (Ascoli, Ranci e Sgritta, 2016) sia esso relativo al bilanciamento tra servizi e trasferimenti, tra politiche passive e politiche attive, in ultimo ma non meno importante rispetto alla spesa in favore della scuola e nelle politiche educative. Per molti aspetti è anzi in questo ambito che i tagli alla spesa sociale hanno più colpito duramente negli anni recenti. Su questo si tornerà nel terzo paragrafo. Ma non è solo un problema di bassa spesa che incide negativamente sul sistema scolastico italiano. Vi sono in realtà diverse concause, connesse al piano della governance e alle scelte, non sempre coerenti, seguite dai *policy makers* nell'avvi-

cendarsi dei diversi governi. Se sono bassi gli investimenti manca altresì in Italia una visione coerente delle scelte di policy, spesso orientate a tradurre «retoriche» del mutamento senza conseguenti piani per l'effettiva implementazione delle innovazioni, con il risultato di un cantiere di riforme «sempre aperto» con non poche contraddizioni interne. Vi è infine da ricordare il problema della grande varietà interna, anch'esso da riferire non solo a un divario di risorse economiche su base regionale – peraltro crescente negli ultimi anni – ma anche a differenziali nella capacità amministrativa regionale. Di questi diversi differenziali ci occuperemo nelle pagine che seguono, cercando di rintracciare quelle continuità e di contro quelle rotture che hanno segnato il cammino delle riforme scolastiche in Italia.

2. Le politiche educative in Italia tra retoriche del mutamento e sovrapposizioni contraddittorie delle riforme

Negli ultimi venti anni (a partire all'incirca dal 1996 con il primo governo di centro sinistra, con i ministri Berlinguer e, successivamente, De Mauro), in Italia si è registrata una intensa stagione riformista nell'ambito educativo. Il fatto che la scuola italiana sia stata (e sia tuttora, da ultimo con l'intervento di riforma sulla «Buona scuola») una sorta di cantiere aperto si iscrive in un flusso che dalla fine degli anni settanta fino a oggi, con picchi di accelerazione e rallentamento, ha interessato la larga maggioranza – con intensità variabile – dei sistemi educativi europei. Nello specifico del caso italiano, la riforma dell'autonomia scolastica per quanto sia stata da più parti criticata per gli scarsi investimenti e per la sua debole attuazione, a volte solo retorica e procedurale, ha comunque fornito alle scuole mezzi giuridici importanti per la sua implementazione (Benadusi, Giancola e Viteritti, 2008; Viteritti, 2014). In questo senso il rafforzamento degli strumenti normativi, di cui hanno potuto godere i singoli istituti, ha posto l'Italia in linea con le direttive europee volte a introdurre il principio di sussidiarietà nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni (e della scuola). Come evidenziato da più parti, tale dinamica è prodotta (Benadusi e Consoli, 2004; Benadusi, Giancola e Viteritti, 2008) per un verso dalle varie ondate di riforma delle pubbliche amministrazioni e dalla necessità di integrazione tra i diversi sistemi nazionali («razionalizzazione» della spesa pubblica) e, dall'altro – come si diceva in

RPS

Andrea Ciarini e Orazio Giancola

precedenza – da fattori interni ai sistemi scolastici (nuova concezione della scuola e dell'apprendimento da parte dei diversi attori che vi operano). A ciò si connette, se guardiamo alla scuola quale sottosistema sociale, un mutamento delle istanze e delle problematiche che l'*ambiente* circostante (gli studenti, le famiglie, i territori, ecc.) pone ai sistemi educativi. Le scuole si sono trovate a muoversi nel complesso terreno della governance: tra uno Stato Valutatore (che orienta le politiche, muove le risorse, e governa – spesso a rilento – reclutamento e valutazione), le spinte del *Quasi Mercato* (con l'ingresso nell'arena decisionale di soggetti con nuovi ruoli: gli utenti, le famiglie, le altre scuole – intese come *competitors* locali), e infine la spinta orizzontale prodotta dalle *Reti* scolastiche, dalle risorse economiche e associative del territorio, dalle reti interistituzionali locali che vanno a comporre il nuovo tessuto meso-organizzativo-istituzionale (Giancola, 2015).

Nei sistemi precedentemente decentrati, ad esempio come l'Inghilterra, le riforme hanno prodotto un cambiamento in senso centralistico a scapito dei poteri conferiti agli enti locali territoriali. In paesi precedentemente a forte accentramento statale, come l'Italia, la tendenza è stata di segno inverso. Qui, come è noto, i processi di decentramento hanno mirato da una parte ad accrescere le competenze degli enti regionali e locali, dall'altra a potenziare l'autonomia scolastica, trasferendo alle scuole competenze decisionali in vari campi, pur con una forte discontinuità temporale nei vari ambiti del sistema di istruzione (valutazione, reclutamento, riorganizzazione interna al ciclo secondario superiore, ecc.). Per molti analisti (Bottani, 2013) il sistema scolastico italiano si è quindi trovato «stretto» tra due diverse spinte, una verso varie forme di governance locale e un'altra che tende dall'alto a «isomorfizzare» le singole istituzioni scolastiche e formative nazionali ai modelli internazionali a livello europeo (Lawn e Grek, 2013).

Possiamo quindi avanzare l'ipotesi che ci siano due direttrici generali che sintetizzano quanto avvenuto nell'ambito delle politiche educative: il primo vettore di cambiamento è legato alle spinte istituzionali internazionali (per esempio da parte dell'Ue) e dal sempre maggiore confronto delle performance e delle politiche educative prodotte da organismi internazionali quali l'Ocse; un secondo vettore di cambiamento è legato ai processi di decentramento e di passaggio da un assetto tradizionale di government a un assetto di governance, caratterizzato anche da un più ampio accesso di soggetti sia pubblici che privati all'arena decisionale. Le due suddette direttrici del cambiamento

sembrano non solo tra loro coerenti, ma anche interdipendenti: mentre gli attori trans-nazionali veicolano normativamente una tensione verso la competizione dei sistemi e delle politiche educative (*confronto delle performances*), gli attori locali (ma probabilmente anche in conseguenza di processi di riforma avviati dai governi nazionali) cercano di costruire modelli di governance che, meglio di altri, si adeguino a tali tensioni competitive. Il caso italiano appare di particolare interesse poiché in esso si sono intrecciati i processi di decentramento (avviati nella prima fase della cd. «autonomia scolastica»), di una sperimentazione permanente nei contesti locali (Baldacci, 2014), della competizione tra le scuole (un quasi-mercato che non riguarda tanto la concorrenza tra pubblico e privato quanto la concorrenza tra le singole istituzioni scolastiche) e infine, non per importanza, l'istituzionalizzazione della valutazione nazionale (prevista già nel decreto del 1999 ma che ha visto la sua prima notorietà pubblica con i test Invalsi del 2007) che si è imposta nel dibattito pubblico ma anche nella vita quotidiana della scuola (Landri, 2016) con la messa a regime della valutazione di sistema (soprattutto attraverso il cd. Snv - Servizio nazionale per la valutazione degli apprendimenti degli studenti).

La portata dei cambiamenti di policy (l'*autonomia*, il passaggio a un assetto di governance) ha infatti posto il problema della valutazione degli effetti: da qui è derivato il diffondersi di numerose indagini nazionali e internazionali sulle performance e gli *outcomes* tra i diversi sistemi educativi nazionali e all'interno dei sistemi stessi (Giancola e Viteritti, 2015). Una nuova e poderosa spinta alla valutazione di tipo comparativo e analitico, con l'utilizzo di ampie basi dati, è venuta dalle grandi indagini internazionali – le indagini Oecd quali Pisa (*Programme for International Student Assessment*) o Piaac (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) e le indagini promosse dalla *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* quali Pirls (*Progress in International Reading Literacy Study*) o Timss (*Trends in International Mathematics and Science Study*) – fondate prevalentemente sull'analisi dei livelli di apprendimento, indirizzando lo sguardo sulle competenze e integrando ai *learning outcomes* anche aspetti processuali, contestuali, micro e macro istituzionali (Giancola, 2015).

Questo insieme disordinato di cambiamenti è andato a sovrapporsi a un sistema scolastico storicamente segnato da vecchie e nuove diseguaglianze, tra indirizzi di studi, tra classi sociali, tra territori, delineando un complesso intreccio di nuove e vecchie iniquità (Ballarino

e al., 2009; Benadusi e Giancola, 2014; Triventi, 2014). I dati relativi alle performance non aiutano poi a comprendere se le varie azioni riformiste abbiano sortito – in modo indiretto – qualche effetto aggregato sull'efficacia (in termini di rendimenti medi nonché di riduzione degli abbandoni e di riduzione delle disuguaglianze) e sull'equità. Restano quindi aperte le questioni relative per un verso all'interrelazione tra le future (micro e meso) politiche educative in relazione ad altri ambiti di policy (quindi in un'ottica multi-settore e multi-livello) e per un altro alle loro ricadute in termini di riduzione delle disuguaglianze, di una maggiore inclusione delle fasce sociali più basse.

Da questa angolatura possiamo guardare all'ultimo degli interventi riformatori, prodotto dalla riforma sulla «Buona scuola». Per limiti di spazio non è possibile entrare nei dettagli di tutti gli aspetti interconnessi all'interno della riforma. Preme sottolineare qui una continuità di fondo con approcci che si sono sedimentati negli anni, da un lato per una indubitabile spinta che viene dalle istituzioni internazionali verso sistemi scolastici più valutabili e più competitivi, dall'altro per l'influenza di riforme nazionali che hanno oscillato intorno a questi poli, senza tuttavia una capacità di implementazione adeguata. La «Buona scuola» in questo senso non inventa nulla di nuovo. Piuttosto rafforza ulteriormente dinamiche già presenti. L'idea cioè di una scuola che mette in concorrenza: studenti, docenti, dirigenti, istituti, territori; una scuola in cui la governance orientata al quasi-mercato si sposa con un approccio manageriale, che crea una sorta di neo-centralismo locale. Se infatti già prima della «Buona scuola» il preside aveva una funzione di leadership educativa ed era già chiamato a effettuare scelte di natura gestionale e organizzativa (Serpieri, 2012), in un rapporto diretto con docenti, genitori e studenti (tramite le loro rappresentanze), e un'ampia gamma di decisioni venivano prese collegialmente (annualmente). I nuovi compiti gestionali e organizzativi attribuiti ora solo al dirigente scolastico, insieme alla mancata riforma degli organi collegiali della scuola (il collegio dei docenti e il consiglio di istituto), rischiano di mettere in crisi una modalità di governance collaudata, con una perdita di fatto di vari elementi di collegialità (allargata a docenti, genitori e studenti o loro rappresentanze). A questo elemento si lega poi la difficile questione della chiamata diretta dei docenti appartenenti al bacino territoriale di riferimento (e sub-provinciale), i cui risultati sono difficilmente prevedibili in termini di buon funzionamento ma anche di equità e qualità (della procedura in sé, degli apprendimenti degli

studenti e delle performance scolastiche). In un quadro caratterizzato da numerose zone grigie, nuove forme di valutazione diventano strumenti di selezione e competizione tra gli insegnanti. L'attribuzione ai presidi del compito di assegnare i premi agli insegnanti più meritevoli potrebbe (in un sistema sotto finanziato e caratterizzato da percorsi di lungo precariato) andare a forte detrimento della cooperazione verso dinamiche competitive, i cui effetti non sono stimabili *ex ante*. In questo meccanismo di quasi-mercato interno (ma che si interfaccerà certamente con il quasi-mercato esterno, cioè quell'arena di competizione per la maggiore capacità attrattiva di iscritti), poi è prevista una valutazione per i dirigenti stessi, che scatterà al termine del triennio contrattuale, e dovrebbe essere svolta da un team di valutazione nominato dall'Ufficio regionale scolastico (che redigerà una relazione sui risultati di gestione amministrativa e di attuazione del «Piano dell'offerta formativa»). Sulla base di questa valutazione l'Ufficio regionale scolastico dovrebbe poi decidere la cosiddetta «componente premiale» della retribuzione dei presidi. Di contro è del tutto assente il tema della cooperazione, dello scambio di esperienze, che nella scuola primaria, soprattutto, aveva retto in passato molte delle sperimentazioni più avanzate nel panorama scolastico.

RPS

Andrea Ciarini e Orazio Giancola

3. Spesa, equità e performance: un ritratto della scuola italiana

Dal punto di vista delle tendenze storiche rispetto a indicatori di spesa, equità, efficacia e di capacità inclusiva, il sistema educativo italiano mostra numerose contraddizioni. Certamente la scuola in Italia ha colmato grandi ritardi. In un'ottica comparata, tuttavia, continua a persistere un certo ritardo. Già per quanto riguarda la spesa per istruzione l'Italia si colloca su livelli piuttosto bassi, almeno in raffronto ai principali paesi europei. Come si nota dalle figure sottostanti (vedi figure 1 e 2), l'Italia dedica all'istruzione una quota di spesa pubblica non solo bassa ma addirittura in diminuzione negli anni più recenti. Rispetto alla media europea a 28 lo scarto è pari a un punto percentuale circa (il 4,3% contro il 5,2%). Ma non è solo rispetto alla media europea che la spesa italiana è bassa. È bassa in raffronto anche a paesi come la Spagna che per tradizione istituzionale ha molte caratteristiche in comune con il welfare italiano. Per non parlare della Danimarca (8,75%) e della Svezia (6,8%) e altresì della Francia (5,7%) e del Regno Unito (6%), tutti paesi collocati ben al di so-

pra della soglia del 5%. Solo Germania e Spagna tra i paesi qui considerati sono sotto questo livello come l'Italia. Resta tuttavia anche nei confronti di questi due paesi uno scarto di spesa (-0,7% nei confronti della Germania, -0,5% nei confronti della Spagna). In effetti tra i 28, solo Romania (3%), Bulgaria (3,8%), Slovacchia (4%) e Croazia (4,2%) hanno una spesa più bassa dell'Italia.

Anche nella composizione della spesa, tra educazione primaria, secondaria e terziaria, l'Italia occupa le posizioni più basse nel panorama europeo (vedi figure 3 e 4). In particolare il gap italiano riguarda l'educazione terziaria, particolarmente ristretta quanto a quota di finanziamento sul Pil (lo 0,83% contro una media europea a 28 del 27%) e sostanzialmente piatta quanto a dinamica evolutiva.

I problemi non riguardano tuttavia solo il sistema dell'educazione terziaria. L'espansione del sistema educativo e il prolungamento della scolarizzazione si riflettono in genere sui tassi di abbandono, su migliori risultati scolastici e, di conseguenza, sull'innalzamento dei tassi di diploma. Nel 2013 il valore medio dell'indicatore Istat nell'Ue28 relativo agli abbandoni precoci (*early leavers*) si attestava al 12%. Nel ranking dei paesi Ue, l'Italia è tra i paesi con la peggiore performance dal punto di vista dell'inclusione scolastica con un tasso di abbandono pari al 17% (nella fascia d'età 18-24 anni). L'Italia sconta dunque problemi sia al vertice, sia alla base del sistema di istruzione. I dati Oecd pubblicati in *Education at a glance* del 2014 mostrano come in Italia, nell'anno 2013, il 42,2% della popolazione tra i 25 e i 64 anni di età ha conseguito come titolo di studio più elevato la licenza di «scuola secondaria di primo grado» (ex scuola media). Gli stessi dati sottolineano che nel periodo 2004-2013 il livello di istruzione della popolazione adulta abbia mostrato un progressivo miglioramento, pari a circa un punto percentuale all'anno. È questo un dato positivo rispetto a una serie storica di lungo periodo, ma che sconta un forte ritardo rispetto agli altri paesi.

In sostanza il sistema educativo italiano negli ultimi sessant'anni è diventato certamente più inclusivo. Una tendenza questa comune a tutti i sistemi di istruzione nei paesi occidentali (Pisati, 2002), dall'istruzione di massa, all'istruzione universale, con l'inclusione progressiva di tutte le classi sociali, almeno nell'istruzione dell'obbligo. Anche i dati relativi all'Italia mostrano bene questa tendenza. Sono riconosciute come cause dell'espansione dell'istruzione fattori collegati allo sviluppo economico come la cultura di massa, l'urbanizzazione, le politiche di welfare state (Schizzerotto e Barone, 2006).

Figura 1 - L'andamento della spesa in educazione in alcuni paesi europei (val. % sul Pil, anni 2001-2010)

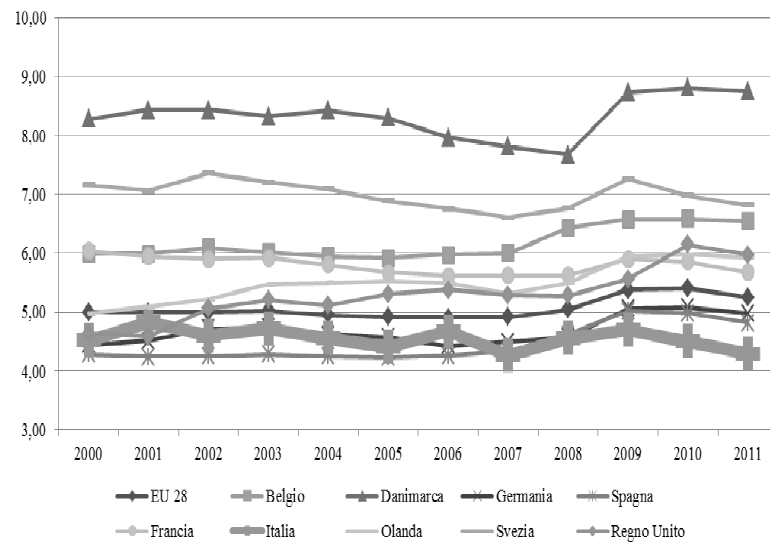
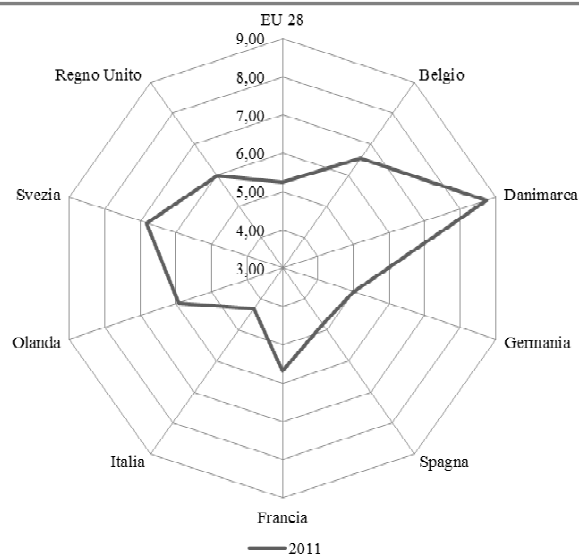


Figura 2 - La spesa in educazione in alcuni paesi europei (val. % sul Pil, anno 2011)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Eurostat.

RPS

Andrea Ciarini e Orazio Giancola

Figura 3 - La spesa in favore del sistema educativo distinta per livelli di istruzione (val. % sul Pil, anno 2011)

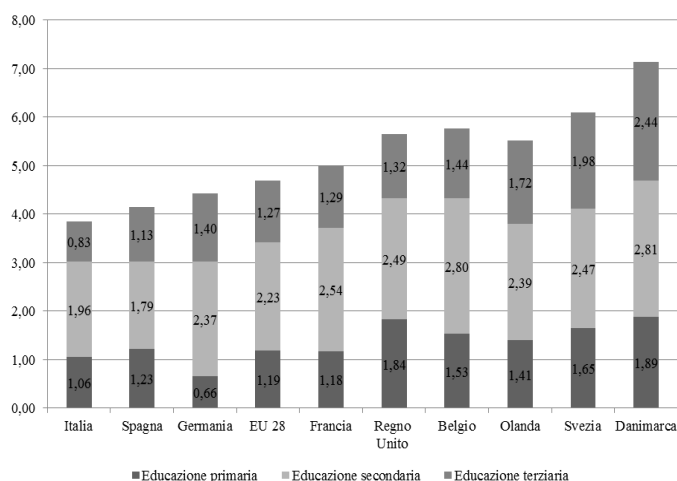
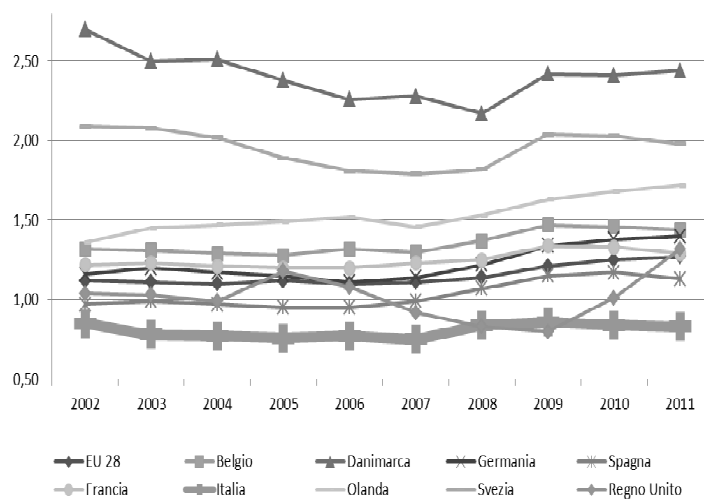


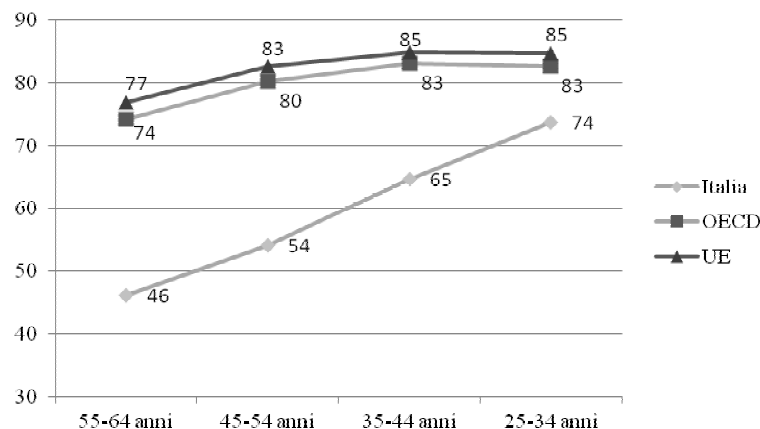
Figura 4 - L'andamento della spesa in favore dell'istruzione terziaria in alcuni paesi europei (val. % sul Pil, anni 2002-2011)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Eurostat.

Inoltre la specializzazione produttiva e la conseguente differenziazione interna ai sistemi educativi (lo sviluppo e il consolidamento delle differenti filiere d'istruzione – *school tracks*¹) e anche politiche educative progressivamente più attente agli aspetti legati all'uguaglianza delle opportunità hanno contribuito a rafforzare questo processo. Gli effetti di tali passaggi storici sia in termini di mutamento socio-economico che di politiche educative (quali la *comprensivizzazione*² avvenuta tramite la cd. riforma della «scuola media unica» nel 1962, che vede la trasformazione di questo segmento formativo da filtro selettivo a tratto di formazione comune propedeutico a percorsi scolastici più lunghi) si sono riverberati in Italia nella forte crescita della quota di popolazione in possesso di un diploma secondario superiore.

Figura 5 - Percentuale di adulti che hanno raggiunto almeno l'istruzione secondaria superiore per classe di età (val. %, anno 2014)



Fonte: Istat, 2016.

¹ Quando la stratificazione orizzontale è formale, quindi con filiere distinte con istituti scolastici e curricula separati a livello di sistema, si usa in genere l'espressione *tracking* (Schizzerotto e Barone, 2006; Benadusi e Giancola, 2014).

² La *comprensivizzazione* della scuola secondaria è un processo di riforma avviatosi in alcuni sistemi scolastici europei negli anni sessanta e settanta (cfr. Benadusi e Giancola, 2014, pp. 461-464). Con le riforme di tipo comprensivo si è introdotto in una parte dell'Europa occidentale un modello scolastico unitario, come quello da tempo vigente negli Stati Uniti e in forma più radicale nei paesi comunisti, in luogo del tradizionale modello «a canali paralleli», come ad esempio in Germania.

L'effetto paradossale di questa espansione è semmai nella profonda divaricazione tra le filiere di istruzione (*school tracks*) in termini di composizione sociale delle scuole e di differenziali di performance (tematiche che saranno approfondite nel prossimo paragrafo). Passando infatti ad analizzare l'efficacia del sistema educativo, dal punto di vista delle performance medie in «lettura», misurate dai test standardizzati Oecd-Pisa rivolti agli studenti quindicenni (dunque in larga parte frequentanti il secondo anno del segmento secondario superiore), emerge come nell'edizione del 2012 l'Italia consegua una performance inferiore alla media Oecd e a quella dei paesi Ue che partecipano all'indagine, pur confermando un trend di miglioramento, già evidenziato nelle edizioni 2006 e 2009 (l'Italia partiva infatti nella prima edizione del 2000 con un punteggio pari a 450, giungendo a un punteggio di 490 nel 2012). Ma quando ci si sposta verso le competenze matematiche misurate dal Pisa, l'incremento è meno accentuato e la distanza dai benchmark Oecd e Ue aumenta in modo considerevole. Anche nel caso dei risultati ai test standardizzati, l'Italia mostra un recupero rispetto ai propri valori di partenza (nel caso dell'Oecd-Pisa l'arco temporale di osservazione è più ridotto), ma tale recupero per un verso è differenziato negli ambiti di competenza (con un ritardo nell'ambito delle competenze matematiche) e, per un altro verso, non ha consentito all'Italia di ridurre in modo consistente il divario rispetto agli altri paesi partecipanti.

Uno degli aspetti più preoccupanti dell'indagine Oecd-Pisa 2012 è che ben il 19,5% degli studenti si colloca sotto la soglia minima di competenza in «lettura» e che questa quota raggiunge il 24,7% nelle competenze di tipo matematico. Questo dato preoccupa particolarmente e denota un altro dei tanti paradossi della scuola italiana: a fronte di una graduale inclusione (in termini di riduzione degli abbandoni precoci), la quota di studenti sotto il livello minimo di competenza resta preoccupante. In sostanza, parrebbe essere passata l'idea di una sorta di «via bassa» all'equità. Gli studenti permangono nel sistema educativo, ma da un lato i risultati medi restano insufficienti rispetto ai parametri internazionali e, dall'altro, vi è una quota elevatissima di studenti poveri di competenze, che con tutta probabilità saranno poi adulti poveri di competenze, come vedremo a breve. La recente indagine Oecd-Piaac (2011-2012) permette infatti di analizzare per un verso le competenze medie della popolazione adulta (16-65 anni) in due ambiti di competenza («*literacy*», che approssima le abilità linguistiche, e «*numeracy*», che afferisce alla sfera delle abilità matematiche) tanto in prospettiva diacronica che segmentando per

livello di istruzione conseguito. I dati che emergono dall'indagine sono ancora una volta preoccupanti (e contraddittori). Il punteggio medio ottenuto al test di *reading literacy* dagli italiani è pari a 250,5 (a fronte di un massimo di 500 punti). Rispetto ai 20 paesi per i quali i dati sono attualmente disponibili, l'Italia occupa l'ultimo posto. Un recente studio sui dati italiani (Decataldo e Giancola, 2014) mostra come questo risultato dipenda dal ritardo storico registrato dall'Italia nella scolarizzazione rispetto agli altri paesi di area Oecd, ma anche dalla situazione per cui la performance media dell'Italia va considerata alla luce della profonda divaricazione dei risultati medi tra i diversi gruppi di età e gli individui con titolo di studio più basso e più elevato.

È proprio a partire da queste considerazioni relative all'eterogeneità dei loro risultati per coorte e per istruzione che nel suddetto studio (*ivi*) si è evidenziato, coerentemente con i dati presentati a inizio paragrafo, che l'espansione dei segmenti medio-alti della struttura della distribuzione dei titoli di studio avvenuta in Italia negli ultimi quarant'anni è un dato di fatto: la partecipazione al sistema scolastico è progressivamente cresciuta fino a stabilizzarsi con una quota di 26-36enni diplomati superiore (di poco) al 70% e allo stesso tempo è cresciuta la quota di popolazione che partecipa all'istruzione universitaria (*ivi*). Inoltre, a partire dalla prima coorte considerata, anche le competenze medie degli italiani sono progressivamente aumentate; ma a tale aumento si correla una divaricazione del differenziale di competenza tra gli individui in possesso dei differenti livelli di istruzione. I meno scolarizzati hanno minori competenze ieri come oggi (con un livello medio sostanzialmente stabile nel tempo), mentre i più scolarizzati godono di un incremento progressivo del loro livello medio di competenza (*ivi*). Ultimo elemento (cruciale per un'analisi che voglia problematizzare il quadro delle politiche educative italiane) è che, a fronte dell'aumento della probabilità di conseguire un titolo di studio più elevato in base alla coorte d'appartenenza, il vantaggio relativo delle coorti più giovani è con buona probabilità imputabile all'effetto della già citata inclusività crescente del sistema scolastico.

4. Variabilità e disuguaglianze interne al sistema educativo italiano

Alla luce delle considerazioni appena svolte un'attenzione particolare merita il problema delle disuguaglianze interne al sistema scolastico italiano, sia rispetto al peso del background familiare, sia ai divari ter-

ritoriali. Come alcuni studi hanno bene messo in evidenza (su tutti qui richiamiamo Ballarino e Panichella, 2014; Schizzerotto e Marzadro, 2014) è abbastanza evidente in Italia la persistenza di un forte effetto dato dal background familiare sulle probabilità di conseguimento di una laurea. Di contro è meno marcato l'effetto netto della famiglia (ma pur sempre significativamente importante) rispetto al conseguimento del diploma (per effetto della crescente presenza di diplomati nelle varie coorti come illustrato in precedenza). In termini diacronici, possiamo dire che a una prima fase di riduzione delle disuguaglianze in base all'origine sociale nel conseguimento di un titolo di studio medio-alto e alto, è poi seguita una fase di stabilizzazione di tali disuguaglianze (Ballarino e Checchi, 2006). Tale dato può essere letto come una sostanziale impotenza del sistema educativo nel colmare, oltre un certo limite, il differenziale di opportunità prodotto dalle origini sociali degli studenti (in termini di capitale culturale ed economico di partenza).

Alcuni dei fattori che producono e riproducono le performance e le disuguaglianze educative in Italia sono stati oggetto di numerosi studi, molto dettagliati e ripetuti nel tempo (Checchi e Flabbi, 2006; Checchi e Redaelli, 2010). Una prima dinamica da sottolineare (e sulla quale la politica scolastica sembrerebbe non riuscire a incidere in modo significativo) rimanda alla cumulatività delle disuguaglianze nel corso della carriera scolastica. Ancora una volta i dati Oecd-Pisa sono utili a illustrare questa dinamica che procede per stadi. In primis l'origine sociale degli studenti ha un impatto statisticamente significativo e forte sulla scelta dell'indirizzo (filiera) di studi secondari superiori. Questo processo porta a due risultati: un elevato livello di segregazioni sociali tra gli indirizzi scolastici e, in modo concomitante, una notevole variabilità – in termini di composizione sociale – tra i singoli istituti. In un passaggio successivo, il tipo (filiera) di scuola frequentata e la composizione socio-economica a livello di istituto impattano significativamente sui risultati scolastici degli studenti (o, quanto meno, sui risultati degli studenti ai test standardizzati). Infine, il mix prodotto dall'origine sociale, dalla filiera frequentata, dalle caratteristiche socio-economiche medie della scuola, impattano sui risultati e l'effetto cumulato e combinato di tutte queste variabili si riflette sulle aspettative di istruzione degli studenti.

Le analisi empiriche (Checchi e Flabbi, 2006; Giancola, 2010; Azzolini e Vergolini, 2014) dimostrano come alla scelta individuale (da parte

dello studente) dell'indirizzo di studi superiori contribuisca in modo decisivo un meccanismo di riproduzione sociale sia diretto che indiretto e che l'effetto della variabile che sintetizza l'impatto indiretto è più accentuato degli altri effetti. In questo senso la differenziazione del sistema educativo è «usata» dalle famiglie e dagli studenti quale strumento di riconferma dello status sociale. La forte differenza tra gli indirizzi (e tra le relative probabilità di accesso) è da considerare come un forte elemento di disuguaglianza interno al sistema di istruzione. Tale disuguaglianza nella fase di accesso (passaggio dal livello secondario di primo grado – scuola media – a quello secondario superiore) è inoltre ancor più iniqua se si analizza l'impatto dell'indirizzo frequentato dagli studenti sulle performance ai test Pisa e sulle «prospettive future» degli studenti espresse come aspettative di istruzione (Oecd, 2012).

Una seconda specificità italiana (rispetto alla complessa dinamica ora tratteggiata) rimanda ai profondi divari territoriali (sempre misurati dai test Pisa). Se come si è detto in Italia la variabilità tra le scuole è decisamente alta con considerevoli processi di segregazione scolastica sulla base dell'origine sociale, i quali sono per la maggior parte ascrivibili all'iscrizione in diversi indirizzi scolastici, tale fenomeno è amplificato quando si considerano elementi di tipo contestuale tanto a livello di singoli istituti (Fornari e Giancola, 2010) quanto a livello di differenziali territoriali (Fornari e Giancola, 2011). Queste analisi rimarcano l'importanza dell'origine sociale degli studenti, soprattutto quando è «aggregata» a livello scolastico (attraverso i «peer effects») e la sua forte associazione con la tipologia di scuola frequentata. Inoltre nelle analisi ora citate, dopo avere introdotto nei modelli di regressione (utilizzati per stimare le determinanti delle performance) diverse variabili individuali, di istituto e territoriali, la disuguaglianza fra Nord e Sud/Isole, all'inizio cospicua, è apparsa essere in parte «erosa»: una quota dell'imponente divario di performance fra Nord e Sud (il 30%) pare dunque ascrivibile a fattori fuori dal controllo delle scuole e degli insegnanti.

5. Conclusioni. Spunti per proposte di intervento

Il sistema educativo italiano si trova ben lontano dagli obiettivi alla base dell'agenda sociale europea per quello che riguarda il miglioramento del capitale umano. Sia pur in una ottica «produttiva» della spesa sociale, tesa cioè a sostenere l'allargamento della partecipazione at-

tiva al mercato del lavoro e promuovere la produttività del lavoro, specialmente di quello più qualificato, le riforme promosse a livello europeo puntano decisamente all'investimento in formazione come leva strategica di miglioramento delle *chances* occupazionali e altresì di contrasto delle disuguaglianze sociali. L'Italia in questo quadro sconta un considerevole ritardo. In primo luogo per il basso livello dei finanziamenti dedicati all'istruzione, quella terziaria in particolare e anche ai livelli inferiori. Non a caso come riportato nelle pagine precedenti un dato significativo riguarda l'incidenza degli abbandoni precoci, intorno al 12%, una delle peggiori performance europee. L'altro dato negativo riguarda il basso livello delle performance medie misurato dai dati Pisa nelle loro varie edizioni. Non meno importante è il basso tasso di laureati che parrebbe essere correlato alle disuguaglianze nei livelli di istruzione inferiore ma anche ai tassi di spesa illustrati in precedenza.

In relazione a spesa, equità, efficacia e capacità inclusiva, il sistema educativo italiano dunque, oltre che numerose contraddizioni interne, mostra cronici ritardi rispetto al quadro europeo. Nei fatti il contributo delle politiche educative alla soluzione delle molteplici questioni riguardanti il contrasto delle disuguaglianze appare del tutto insufficiente, quando non proprio tematizzato nell'agenda di policy. Appaiono altre le retoriche del cambiamento perseguito in questi anni: decentramento, autonomia, territorializzazione. Va inoltre detto che i cambiamenti innescati sembrano avere avuto effetti non lineari e nemmeno facilmente prevedibili, soprattutto dal punto di vista dell'equità dei sistemi educativi. Anzi, quanto emerso dai dati Pisa rispetto alla varianza tra gli istituti, dovrebbe mettere in guardia tanto gli analisti quanto i policy maker da troppo facili entusiasmi legati semplicemente alla maggiore autonomia delle scuole e alla loro apertura al territorio, come volano di innovazione. Se tutto questo può essere utile in termini di produzione di capitale sociale, di «alleanze» tra scuola e famiglie, allo stesso tempo, può generare effetti perversi in termini di segregazione e di eccessiva omogeneità di composizione sociale e «accademica» della popolazione studentesca (Ball, 2003). Su questi la nuova riforma sulla «Buona scuola» mostra una continuità di fondo da un lato con una politica scolastica intesa soprattutto come aumento e gestione degli organici (come illustrato nel par. 2, le procedure di reclutamento, l'ambiguo processo di reclutamento straordinario dei docenti, ecc.); dall'altro con elementi retorici (chiamiamoli pure le «pa-

role chiave») quali qualità, merito, innovazione, flessibilità curricolare. Se e quanto questo sia sufficiente per risolvere i problemi endemici del sistema scolastico italiano – disuguaglianze persistenti, sotto-finanziamento, basse performance nel confronto internazionale e alte disparità nel confronto tra filiere e macro aree geografiche – è tutto da dimostrare. Restano invece piuttosto sullo sfondo questioni fondamentali come quella dell'equità (tranne che nei casi del contrasto all'*early school leaving* come meccanismo di inclusione). Inoltre è evidente lo spazio di ambiguità di un'interpretazione dell'autonomia scolastica alla quale si delega una larga gamma di competenze, accentrando sul dirigente scolastico elevati livelli di responsabilità (programmazione, gestione dell'organico, valorizzazione del «merito»), ma con la compresenza di un sistema di valutazione diffuso le cui finalità e ricadute sono ancora molto poco chiare (soprattutto per docenti e dirigenti; cfr. Benadusi e Giancola, 2016, pp. 56-58) e in un rapporto ancora poco chiaro con il sistema nazionale di valutazione dell'Invalsi.

Se, come ci dicono le evidenze empiriche, la scuola è un sistema ad alta complessità, allora ogni innovazione va introdotta pensando alla percorribilità, e ai possibili effetti che si produrranno sulle diverse componenti del sistema. Dal punto di vista delle proposte di intervento, le posizioni nel dibattito internazionale sono infatti diverse rispetto all'assetto ora descritto. Come messo in evidenza da diversi autori (Esping-Andersen, 2002, 2013) e come ripreso anche dall'agenda sociale europea, le disuguaglianze si combattono principalmente tramite l'istruzione precoce e politiche sociali che agiscono sulle famiglie e indirettamente sugli studenti. Le stesse proposte che puntano alla valorizzazione del capitale sociale tra scuole e famiglie possono poco in una condizione di strutturale sotto-finanziamento, rischiando anzi di cristallizzare le disuguaglianze preesistenti: proposte di questo tipo devono confrontarsi con una situazione di costante riduzione della spesa pubblica e di passaggio a un sistema di gestione dell'istruzione di tipo aziendalistico/competitivo. Tali politiche (e qui entra in gioco l'idea di policy multi-settore) non sono efficaci se non si accompagnano con politiche sociali che vadano a vantaggio delle classi sociali più basse, poiché la disuguaglianza «dentro la scuola» si combatte anche (e forse soprattutto) con interventi di tipo territoriale e/o di supporto alle famiglie e agli studenti.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B. (a cura di), 2016, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Azzolini D. e Vergolini L., 2014, *Tracking, Inequality and Education policy. Looking for a Recipe for the Italian Case*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 1-11.
- Baldacci M., 2014, *La sperimentazione scolastica dal basso*, «Scuola Democratica», n. 3, pp. 621-630.
- Ball S.J., 2003, *Class Strategies and the Education Market: The Middle Class and Social Advantage*, Routledge Falmer, Londra.
- Ballarino G., Bernardi F., Requena M. e Schadee H., 2009, *Persistent Inequalities? Expansion of Education and Class Inequality in Italy and Spain*, «European Sociological Review», n. 18, pp. 123-138.
- Ballarino G. e Checchi D. (a cura di), 2006, *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Ballarino G. e Panichella N., 2014, *Origini familiari, scuola secondaria e accesso all'università dei diplomati italiani, 1995-2007*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 365-392.
- Benadusi L., Giancola O. e Viteritti A., 2008, *Innovazione, equità e qualità nelle scuole italiane*, in Benadusi L., Giancola O. e Viteritti A. (a cura di), *Scuole in azione tra equità e qualità. Pratiche di ricerca in Sociologia dell'educazione*, Guerini e Associati, Milano.
- Benadusi L. e Consoli F., 2004, *La governance della scuola*, il Mulino, Bologna.
- Benadusi L. e Giancola O., 2014, *Saggio introduttivo: sistemi di scuola secondaria comprensivi versus selettivi. Una comparazione in termini di equità*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 461-482.
- Benadusi L. e Giancola O., 2016, *Per una valutazione bilanciata nel sistema educativo italiano*, in Ladri P. e Maccarini A. (a cura di), *Uno specchio per la valutazione della scuola: paradossi, controversie, vie di uscita*, Franco Angeli, Milano, pp. 49-64.
- Bottani N., 2013, *Requiem per la scuola. Ripensare il futuro dell'istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Cantillon B. e Vandenbroucke F. (a cura di), 2014, *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford.
- Checchi D. e Flabbi L., 2006, *Mobilità intergenerazionale e decisioni scolastiche in Italia*, in Ballarino G. e Checchi D. (a cura di), *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*, il Mulino, Bologna, pp. 27-56.
- Checchi D. e Redaelli S., 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.
- Decataldo A. e Giancola O., 2014, *Essere più istruiti vuol dire essere più competen-*

- ti? *Analisi dei risultati Piac in quattro coorti di italiani*, «Sociologia e Ricerca Sociale», n. 4, pp. 85-113.
- Esping-Andersen G., 2002, *A Child-Centered Social Investment Strategy*, in Esping-Andersen G., Hemerijck A. e Myles J. (a cura di), *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G., 2013, *L'interazione tra welfare e education: gli effetti sull'uguaglianza di opportunità. Una non intervista a Gosta Esping-Andersen*, «Scuola Democratica», n. 3, pp. 621-630.
- Fornari R. e Giancola O., 2010, *Le disuguaglianze di performance educative nelle Regioni italiane. Un'analisi dei dati Pisa 2006*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 331-346.
- Fornari R. e Giancola O., 2011, *Policies for Decentralization, School Autonomy and Inequalities in Educational Performance among the Italian Regions. Empirical Evidence from Pisa 2006*, «Italian Journal of Sociology of Education», n. 2, pp. 150-172.
- Giancola O., 2010, *Performance e disuguaglianze nei sistemi educativi europei. Un tentativo di spiegazione del «caso» italiano*, «Quaderni di Ricerca del Dipartimento Innovazione e Società Sapienza Università di Roma», n. 31, pp. 1-44.
- Giancola O., 2015, *Il nuovo scenario delle politiche educative: tra valutazione, quasi-mercato e l'emergere di nuovi attori*, in Moini G. (a cura di), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Ediesse, Roma, pp. 129-146.
- Giancola O. e Viteritti A., 2015, *Il ruolo delle grandi survey in campo educativo. L'indagine PISA e il governo dell'educazione tramite i numeri*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3-4, pp. 555-580.
- Istat, 2016, *Noi Italia 2016. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, Roma.
- Landri P., 2016, *Introduzione. Una cartografia della valutazione del sistema scolastico italiano*, in Landri P. e Maccarini A. (a cura di), *Uno specchio per la valutazione della scuola: paradossi, controversie, vie di uscita*, Franco Angeli, Milano, pp. 9-24.
- Lawn M. e Grek S., 2013, *Europeanizing Education. Governing a New Policy Space*, Symposium Books, Oxford.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2012, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Policy Press, Bristol.
- Oecd, 2012, *Grade Expectations: How Marks and Education Policies Shape Students' Ambitions*, Pisa, Oecd Publishing.
- Oecd, 2016, *Education at a Glance 2016*, Oecd Publishing, Parigi.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Pisati M., 2002, *La partecipazione al sistema scolastico*, in Schizzerotto A. (a cura di), *Vite ineguali*, il Mulino, Bologna.
- Schizzerotto A. e Barone C., 2006, *Sociologia dell'istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Schizzerotto A. e Marzadro S., 2014, *More Stability than Change. The Effects of social Origins on Inequalities of Educational Opportunities across Three Italian Birth Cohorts*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 343-364.

RPS

Andrea Ciarini e Orazio Giancola

- Serpieri R., 2012, *Senza leadership: la costruzione del dirigente scolastico. Dirigenti e autonomia nella scuola italiana*, Liguori, Napoli.
- Triventi M., 2014, *Le disuguaglianze di istruzione secondo l'origine sociale. Una rassegna della letteratura sul caso italiano*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 321-342.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. e Palier B., 2011, *The EU Needs a Social Investment Pact*, Ose Paper Series, Opinion paper n. 5, maggio, disponibile all'indirizzo internet: www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf.
- Viteritti A., 2014, *L'innovazione in bilico. Oggetti e soggetti emergenti nel campo educativo*, «Scuola Democratica», n. 3, pp. 605-620.

Figli dell'immigrazione a scuola. Forme della discriminazione

Eduardo Barberis

RPS

Attraverso una ricognizione di dati e studi italiani e stranieri sui figli delle migrazioni internazionali nella scuola e sui processi di discriminazione sociale e istituzionale che li colpiscono nel sistema scolastico, il contributo presenta alcuni ostacoli che il sistema educativo italiano pone a un'equa partecipazione degli alunni di origine straniera, in particolare: la segmentazione dei corsi di vita (con i ritardi scolastici), la canalizzazione formativa (con l'accessibilità

selettiva dei percorsi educativi) e la segregazione spaziale (con segnali di concentrazione delle minoranze in alcune aree territoriali). Se ne conclude che le politiche restano un importante predittore dei processi di selezione e incorporazione degli immigrati e dei loro figli, e che il caso italiano presenta politiche strutturalmente deboli: le criticità che coinvolgono gli alunni figli dell'immigrazione rispecchiano e amplificano problemi più generali nel modo di governare traiettorie e transizioni educative.

1. Introduzione

La crescita e la visibilità assunta dalle generazioni figlie delle migrazioni internazionali costituiscono uno dei cambiamenti più rilevanti nella popolazione scolastica italiana degli ultimi venti anni.

Si è passati da circa 18.000 studenti nel 1994/95 (pari allo 0,5% della popolazione scolastica) ai più di 810.000 del 2014/15 (9,2% del totale) – seppur con un rallentamento significativo negli ultimi anni (Ministero della Pubblica istruzione, 1998; Santagati e Ongini, 2016). In base a una stima fatta sui dati delle acquisizioni di cittadinanza per fascia d'età (a partire da Istat, 2013) e ai tassi di abbandono (come emergono dai rapporti sugli alunni non italiani, da ultimo Santagati e Ongini, 2016) possiamo aggiungere plausibilmente altri 75.000 figli dell'immigrazione divenuti cittadini italiani per acquisizione. Un cambiamento quantitativo che è stato anche qualitativo: nelle provenienze, nei motivi, negli ordini e gradi coinvolti, nelle fasce d'età – con la crescita di seconde generazioni nate in Italia (ormai ampiamente più della metà de-

gli iscritti, con punte prossime al 70% nelle scuole primarie, cfr. *ibidem*) e che l'attuale normativa sulla cittadinanza definisce ancora stranieri. Basandosi su un'analisi di studi nazionali e internazionali sulla presenza e condizione dei figli delle migrazioni internazionali nella scuola, arricchita da spunti provenienti da una recente ricerca svolta nelle Marche¹ sui processi di discriminazione sociale e istituzionale nel sistema scolastico, questo contributo intende presentare le principali criticità che il sistema educativo italiano presenta nella costruzione di un'equa partecipazione sociale degli alunni di origine straniera. In particolare, il testo individuerà i principali processi di discriminazione, posizionando il caso italiano in un quadro comparato.

2. Il rischio di discriminazione delle minoranze nella scuola

La scuola è spesso considerata una delle più importanti «macchine di integrazione sociale» degli Stati sociali occidentali moderni. La generalizzazione dell'obbligo scolastico, infatti, ha contribuito ai processi di costruzione degli Stati nazione (Meyer, 1977; Ramirez e Boli, 1987). Tuttavia, la letteratura sociologica ha ormai da decenni evidenziato come il sistema dell'istruzione sia anche un potente strumento di costruzione e riproduzione delle disuguaglianze socio-economiche (Bourdieu e Passeron, 1970) – effetto che non è disgiunto o incompatibile con la missione nazionale e anzi ne può essere un corollario. La cosa può apparire particolarmente evidente quando si tratta di inclusione di soggetti «altri» rispetto ai processi di omogeneizzazione etno-nazionale: gli immigrati e i loro figli, infatti, sfidano i confini dello Stato sociale, con dilemmi e ambiguità evidenti nel momento in cui si assiste a processi di stabilizzazione e cittadinanzaizzazione (quantanche parziale) delle minoranze (Bommes e Geddes, 2002).

¹ Si tratta delle indagini Di.Di.Ma. e Mir_Scuola, realizzate nel 2014 ed esito di una convenzione fra Università di Urbino «Carlo Bo», Ombudsman delle Marche e Ufficio scolastico regionale. La prima ha riguardato la somministrazione di 600 questionari a studenti delle scuole secondarie di primo grado delle Marche su relazioni sociali, pregiudizio e ambiente scolastico; la seconda si rivolgeva invece ai dirigenti scolastici o loro delegati, cui è stato somministrato un questionario online (223 raccolti, pari al 56% dell'universo) sulle iniziative attuate e le criticità emerse nell'inserimento degli alunni con background migratorio. Per approfondimenti, cfr. Barberis (2015) e Genova (2015).

La letteratura, dunque, ci restituisce un quadro ampio e articolato di rischi di discriminazione, che si articolano in vari processi la cui portata – nei diversi sistemi educativi nazionali e territoriali – varia a seconda delle caratteristiche del sistema di istruzione, del contesto sociale di ricezione, dei più generali processi di inclusione socio-economica, delle caratteristiche dei flussi stessi.

Fra i più rilevanti e pertinenti al nostro caso studio possiamo identificare:

- ♦ la «discriminazione nello spazio», cioè la segregazione delle minoranze in scuole e classi in cui i contatti inter-gruppo sono ridotti – collegata o meno che sia a processi di segregazione residenziale;
- ♦ la «discriminazione nei percorsi», cioè gli ostacoli al successo formativo che avvengono durante il corso della vita educativa, come voti bassi e bocciature – strumenti che contribuiscono al *cooling out* («raffreddamento») delle aspettative e quindi anche al punto successivo;
- ♦ la «discriminazione nelle transizioni», cioè la canalizzazione in percorsi formativi specifici – in genere quelli che portano a carriere meno prestigiose e remunerative (cfr. Walther, 2006);
- ♦ la «discriminazione fra pari», che incide sui corsi di vita producendo forme di isolamento, esclusione e stigmatizzazione².

Vale la pena qui osservare che in generale queste forme di discriminazione non riguardano unicamente le minoranze figlie dell'immigrazione, ma anche altri gruppi svantaggiati. Diversi fattori di discriminazione – origine, classe sociale, genere, disabilità ecc. – possono cumularsi e interrelarsi, creando profili di vulnerabilità specifici. È tuttavia possibile evidenziare alcune forme di discriminazione che tipicamente colpiscono le persone con background migratorio, come la segmentazione dei diritti in base allo status giuridico o discriminazioni dirette e indirette (come nell'inserimento scolastico dei neoarrivati) che colpiscono chi ha esperienze di mobilità personale o familiare.

Queste criticità sono emerse nella letteratura internazionale ormai da parecchio tempo. Dove si colloca l'Italia? Presenta una situazione più o meno sfavorevole rispetto agli altri paesi europei? Discuteremo di questo aspetto nella prossima sezione.

² Il presente contributo si concentra più sugli aspetti istituzionali. Per ragioni di spazio e di coerenza argomentativa, dunque, questa dimensione non verrà approfondita.

3. *Il caso italiano a paragone*

I fattori che influenzano i percorsi scolastici dei figli dell'immigrazione sono piuttosto noti (per una sintetica rassegna recente, cfr. Szalai, 2011; Bilgili, Huddleston e Joki, 2015). Come per il resto della popolazione, il titolo di studio dei genitori e – più in generale – il capitale culturale della famiglia sono fattori di rilevante importanza. A corollario, anche le competenze linguistiche e socio-culturali nel paese ospite – specie per le prime generazioni – rivestono un ruolo importante.

Ci sono poi i fattori di contesto: una società a bassa mobilità e diseguale, con politiche escludenti, non facilita i percorsi formativi e – in particolare – le transizioni verso il mondo del lavoro. Ma ci sono anche fattori istituzionali: gli esiti e i percorsi scolastici sono infatti influenzati dalla qualità del sistema scolastico (come il livello di investimenti e la loro destinazione) e della scuola (contesto socio-economico in cui l'istituto scolastico si inserisce), come dall'architettura istituzionale del sistema di istruzione. Sistemi con lunghi percorsi generalisti (che non differenziano le classi per abilità), transizioni limitate e ritardate nel tempo sembrano essere più efficaci (Sirius, 2012; Oecd, 2013, 2015; Walther e al., 2016).

Alcune evidenze sono ormai piuttosto chiare: se non sappiamo ancora bene quali siano le misure di supporto migliori (dedicate piuttosto che generaliste) e se e quanto funzioni l'educazione interculturale, è ormai piuttosto pacifico che i percorsi scolastici differenziati non contribuiscono a chiudere il gap fra nativi e immigrati – anzi.

Una rapida occhiata a questi fattori ci può far supporre qualcosa sulla situazione italiana: da un lato, c'è un sistema educativo comprensivo, che quindi non consolida la canalizzazione formativa, ma caratterizzato da investimenti scarsi e poco efficaci e da una notevole frammentazione (Kazepov e Barberis, 2013). Dall'altro lato, abbiamo un paese dove disuguaglianza e bassa mobilità sono strutturali, rendendo arduo il miglioramento intra- e inter-generazionale della posizione socio-economica delle famiglie con retroterra migratorio (Schizzerotto, Trivellato e Sartor, 2011).

Per cogliere meglio il posizionamento dell'Italia possiamo utilizzare alcuni strumenti comparativi:

- ♦ strumenti di comparazione delle politiche attuate, il più approfondito dei quali è il Mipex (Migration Policy Index);

- ♦ indagini sulle competenze come Pirls, Timss e Pisa. Quest'ultimo, forse più noto, rileva le competenze dei quindicenni³;
- ♦ dati sulle carriere educative e le transizioni (come quelli inclusi nella *Labour Force Survey* Eurostat).

Per tutti questi dati l'Italia verrà messa a paragone con alcuni dei maggiori paesi europei (Spagna, Francia, Germania, Regno Unito) e altri paesi significativi per caratteristiche e differenze dei sistemi educativi (Finlandia, Svezia, Paesi Bassi)⁴.

3.1 Mipex

Mipex⁵ è uno strumento che compara le politiche nazionali con uno standard teorico ottimale: l'area dell'istruzione è una di quelle che risulta più debole e vi si evidenziano carenze nelle misure di accompagnamento, nel riconoscimento e valorizzazione della diversità linguistico-culturale, nell'adattamento dei curricula, nel contrasto alle discriminazioni. Non solo: in alcuni paesi – come il Regno Unito o i Paesi Bassi – la ritirata dal multiculturalismo ha ridotto le misure di informazione, monitoraggio e accompagnamento rivolte a studenti e famiglie con background migratorio (con un peggioramento del punteggio assegnato al paese), mentre non si evidenziano significative evoluzioni nei paesi che – come l'Italia – hanno visto strutturarsi e articolarsi il fenomeno.

Considerando i diversi ambiti delle politiche educative per gli immigrati rilevati da Mipex (accesso al sistema dell'istruzione e formazione; attenzione ai bisogni specifici degli alunni stranieri; capacità di considerare l'immigrazione come un'opportunità formativa; uso dell'educazione interculturale), cui abbiamo aggiunto il riconoscimento e l'accessibilità di qualifiche e competenze lavorative (per avere un indicatore che rifletta aspetti di transizione scuola-lavoro), l'Italia non ha punteggi particolarmente positivi.

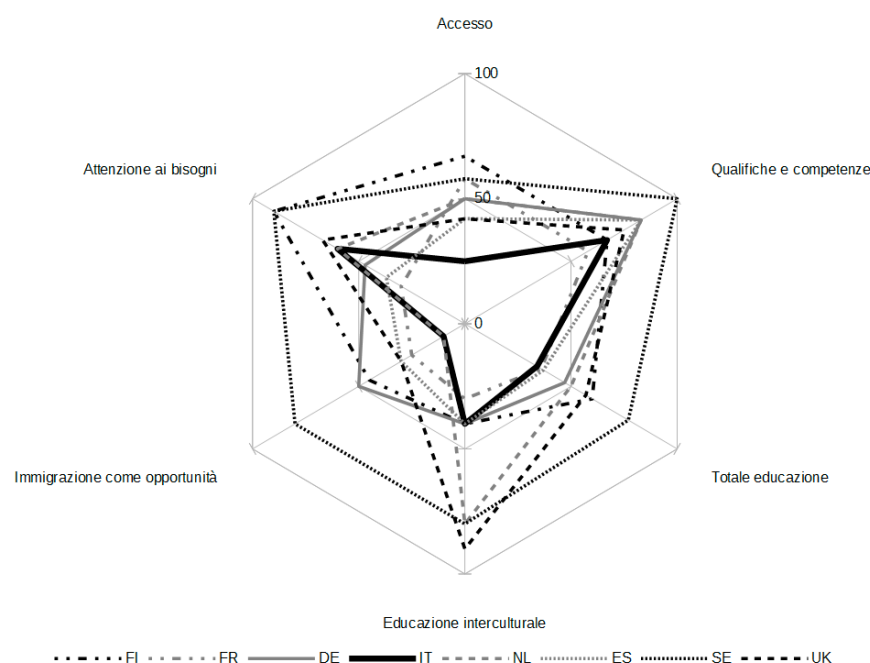
³ Si tratta di strumenti non esenti da critiche, per il tipo di competenze che misurano e per la capacità di misurarle, ma comunque utile per comparare su alcuni aspetti i sistemi educativi nazionali (Hanberger, 2014).

⁴ Non abbiamo dati comparativi estensivi sui processi di segregazione territoriale. Il confronto con studi in altri paesi europei e non, comunque, sembrano evidenziare una rilevanza e dimensione ancora piuttosto limitata del fenomeno in Italia (Kazepov e Barberis, 2013).

⁵ Per approfondimenti su dati e metodologia, cfr. Huddleston e al. (2015).

Le criticità più significative riguardano la debolezza del supporto per l'accesso a diversi percorsi educativi, la valutazione iniziale delle competenze, l'assenza di standard di qualità per l'insegnamento dell'italiano ai non italofofoni, la mancanza di misure sistematiche di aggiornamento e formazione dei docenti, l'assenza di misure per l'insegnamento di lingue e culture dell'immigrazione, lo scarso adattamento dei curriculum alla diversità culturale. Su alcuni punti – come l'attenzione ai bisogni specifici dell'utenza straniera – l'Italia non ha una posizione particolarmente negativa, mentre su altri – come la capacità di cogliere l'immigrazione come opportunità formativa, che richiama la necessità di revisionare i curricula e valorizzare le competenze e conoscenze degli alunni stranieri – la posizione è molto critica (cfr. figura 1).

*Figura 1 - Valutazione Mipex delle politiche educative
(anno 2015, score su scala 0-100)*



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Huddleston e al. (2015).

3.2 Indagini Pisa

Analizzando gli esiti dell'ultima rilevazione Pisa (Oecd, 2013, 2015, 2016), l'evidenza che gli studenti con background migratorio siano in condizione di svantaggio è piuttosto comune. L'ampiezza, i fattori e le caratteristiche sono tuttavia piuttosto differenziati. L'*ampiezza* del gap, misurata come percentuale di *low achievers* in matematica (l'altezza delle barre in figura 2), vede l'Italia non molto distante da molti altri paesi. Avendo, però, l'Italia una quota di *low achievers* particolarmente elevata anche fra i nativi, significa che la distanza (cioè, nel grafico, l'ampiezza della differenza fra terza barra e le altre) fra nativi e stranieri non è molto marcata. Finlandia, Spagna, Germania e Svezia hanno distanze maggiori.

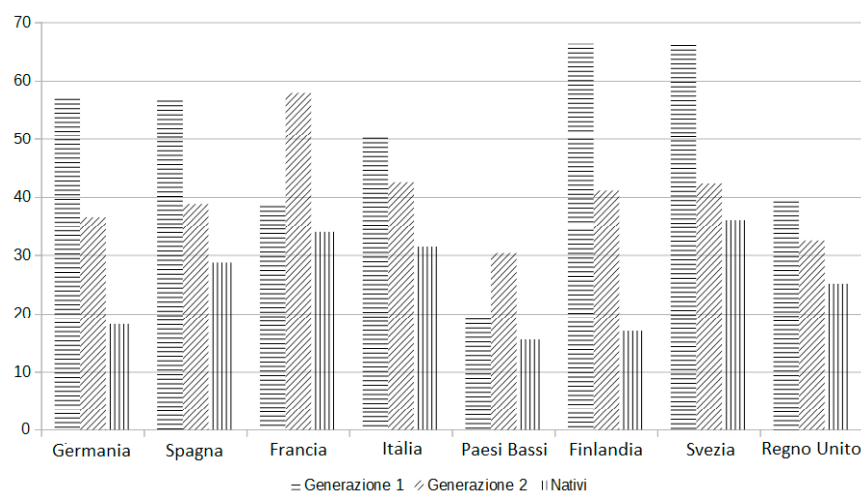
Per quanto riguarda i *fattori*, una parte del gap è legato alle condizioni socio-economiche – come evidenziano anche i dati nazionali Invalsi. Tuttavia, per l'Italia è più evidente della media lo svantaggio che permane anche a parità di condizioni socio-economiche, evidenziando difficoltà specifiche affrontate da chi ha un retroterra migratorio. In paesi come Francia e Germania, una volta che si tenga conto dello status socio-economico, le differenze fra immigrati e nativi si riducono drasticamente. Nei paesi mediterranei e nordici, invece, una parte significativa del gap è legata alla condizione migratoria: conta la componente linguistica (italiano, finlandese e svedese non sono lingue parlate nei principali paesi di origine degli immigrati), ma non si possono escludere effetti discriminatori diretti e indiretti nella pratica educativa.

Anche la concentrazione degli stranieri nella stessa scuola può avere effetti negativi in alcuni paesi (nei Paesi Bassi, in Italia e Germania più che negli altri qui presi in considerazione), anche se la correlazione è lungi dall'essere lineare, specie una volta che si sia tenuto conto delle differenze socio-economiche degli alunni e – soprattutto – della scuola. Gli esiti negativi, dunque, non sembrano legati alla concentrazione in sé, ma alla concentrazione in situazioni (scuole e quartieri) che cumulano svantaggi.

Per quanto riguarda le *caratteristiche*, in molti paesi le seconde generazioni hanno risultati migliori delle prime, mostrando forme di assimilazione riuscita. Questo non è vero per tutti i paesi, però: Francia e Paesi Bassi, per esempio, hanno performance peggiori per le seconde generazioni rispetto alle prime (la seconda barra è più alta della pri-

ma)⁶. L'Italia presenta una delle differenze più basse, evidenziando dunque che il vantaggio comparativo delle seconde generazioni rispetto alle prime è relativamente ridotto (differenza fra prima e seconda barra in figura 2).

Figura 2 - Percentuale dei quindicenni con risultati inadeguati in matematica per origine, 2012



Fonte: Oecd (2016).

3.3 I dati Eurostat

Per quanto riguarda gli abbandoni scolastici, gli indicatori *edat_lfse_01* e *edat_lfse_02* permettono di analizzare il trend decennale degli abbandoni scolastici precoci per i giovani fra i 18 e i 24 anni, per paese di nascita o cittadinanza. I trend per le due tipologie sono piuttosto uniformi ed evidenziano un calo complessivo degli abbandoni precoci. I dati italiani e spagnoli sono molto peggiori rispetto a quelli degli altri paesi analizzati (con abbandoni per i giovani immigrati intorno al 35%

⁶ È altresì opportuno rilevare che – dato il gap fra paesi – le performance negative degli immigrati in Olanda sono comunque meno negative di quelle degli italiani in Italia.

nel 2015) – ma questo vale anche per i nativi, a evidenziare un problema più complessivo. È quindi interessante analizzare il gap fra nativi/non-nativi e cittadini/non-cittadini: il gap è rimasto piuttosto costante nel tempo (solo in Spagna c'è un evidente peggioramento del differenziale) e solo il Regno Unito (dove gli abbandoni di stranieri e non cittadini sono inferiori a quelli di nativi e cittadini) e i Paesi Bassi hanno un gap relativamente ridotto. Il gap italiano per paese di nascita è il più ampio di tutti i paesi analizzati – evidenziando un serio problema per l'Italia – che si cumula con il già alto numero di abbandoni di nativi.

RPS

Eduardo Barberis

4. La discriminazione in ambito educativo in Italia. Fonti e spunti

Per l'analisi del caso italiano disponiamo negli ultimi anni di analisi ricche e sempre più approfondite. I rapporti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur) sugli alunni con cittadinanza non italiana – negli ultimi anni realizzati in collaborazione con la Fondazione Ismu-Iniziative e Studi sulla Multietnicità (Ismu) – riportano una mole crescente di dati e interpretazioni. A questi si aggiungono alcune indagini Istat (2014, 2016) così come analisi svolte su dati primari e secondari di varia fonte (fra le altre, si veda Bergamaschi, 2014; Colombo e Santagati, 2014; Azzolini, Cvajner e Santero, 2013; Dalla Zuanna, Farina e Strozza, 2009).

Istat (2014), per esempio, fornisce spunti sulla discriminazione percepita per età e ambito: i giovani stranieri si mostrano mediamente più soddisfatti e riportano meno episodi negativi, ma il 13,8% degli under 20 lamenta di aver subito discriminazione nel loro percorso di studi in Italia. La gran parte segnala eventi perpetrati da pari, ma un terzo menziona come causa gli insegnanti, con picchi nelle fasce d'età che corrispondono alle scuole secondarie inferiori e superiori.

4.1 La frammentazione dei percorsi

Il ritardo scolastico rimane uno dei problemi più annosi e corposi del nostro sistema scolastico, che si concretizza nelle forme dell'inserimento scolastico, nel percorso (voti) e negli esiti (bocciature e abbandoni). L'inserimento in classi inferiori a quelle corrispondenti per età rimane una scelta frequente delle istituzioni scolastiche – nonostante

sia sconsigliata dalle linee guida nazionali in materia: si tratta spesso di scelte pensate per recuperare il gap – presunto o reale – dei nuovi arrivati, in una situazione di inadeguate risorse e competenze per altre forme di accompagnamento. In combinazione con tassi di bocciature molto superiori a quelli dei nativi, però, queste scelte hanno esiti di lungo periodo disastrosi, contribuendo agli abbandoni e alla riduzione della durata dei percorsi educativi: «Nell'a.s. 2014/15 gli alunni con cittadinanza non italiana in ritardo rappresentano il 13,4% nella primaria (contro l'1,8% degli italiani), il 39,1% nella secondaria di primo grado (contro il 7% degli italiani), e il 63% nella secondaria di secondo grado (contro il 22,4% degli italiani)» (Santagati e Ongini, 2006, p. 9), che si traducono anche in abbandono precoce (i dati Eurostat nel cap. 3.3 sono indicativi).

I dati sono eloquenti: secondo Istat (2016), più di un alunno nato all'estero su due è inserito in una classe non corrispondente alla propria età⁷. Questi dati sono confermati anche dall'indagine Mir_Scuola condotta nelle Marche: tre scuole su cinque inseriscono alunni stranieri in classi non corrispondenti all'età anagrafica. Se una buona parte lo fa solo per un numero limitato di casi specifici, per più di una scuola su otto questa è una modalità abituale.

Inoltre, quasi il 28% degli studenti stranieri – il doppio rispetto ai nativi – è stato bocciato (con un picco del 32% per i nati all'estero). Il tasso di non ammissione alle classi successive degli stranieri è 7 volte superiore a quello degli italiani nelle primarie, quasi triplo nelle secondarie di primo grado e quasi doppio nelle secondarie di secondo grado (qui la differenza è minore perché c'è già stato un effetto selezione dettato dagli abbandoni precoci). Le non ammissioni sono particolarmente alte nel primo anno di ogni ciclo e riflettono un più generale problema di «governo delle transizioni» fra ordini e gradi scolastici.

Preoccupano particolarmente le ripetenze precoci, dati i dubbi esistenti sui loro effetti di lungo periodo in termini di performance, motivazione e benessere (Jimerson, 1999; Wu, West e Hughes, 2010). Inoltre, il rapporto fra ritardi e bocciature evidenzia un aspetto significativo: le ripetenze non sono la fonte principale di ritardo scolastico. Una survey di pochi anni fa (riportata in Barberis, 2013) mostra come nel 2011 le bocciature spiegassero solo un terzo dei ritardi, mentre i due

⁷ La cosa è più preoccupante quando avviene precocemente: già al livello di scuola media sono più del 40% gli inserimenti in ritardo.

terzi erano da imputarsi alla gestione istituzionale delle carriere (*in primis*, il collocamento in classi non corrispondenti alla propria età).

Le differenze di performance – pur chiare e rilevate da Pisa (Oecd 2012a, 2013), Invalsi (2013) e da Istat (2016) – non spiegano dunque tutto il ritardo accumulato. Non solo: Pini e Triventi (2016, p. 2) hanno evidenziato che «gli alunni di cittadinanza non italiana con un livello di competenze scolastiche simile a quello dei nativi (analoga performance nel test Invalsi) ottengono in media voti in pagella più bassi», evidenziando basse aspettative degli insegnanti e tratti di discriminazione che ancora non erano stati misurati nel nostro paese, benché ben noti negli studi comparativi (Szalai, 2011; Oecd, 2012b).

Tutti gli indicatori qui riportati vedono un miglioramento per le seconde generazioni nate in Italia, e comunque sono in rapporto con l'età di arrivo e la durata della permanenza del paese. La crescita di tali generazioni crea serie storiche in trend positivo: questo potrebbe far pensare che la soluzione si troverà «da sola» nel tempo.

Si tratta di una visione che semplifica troppo la complessità del fenomeno: in primo luogo, non c'è un cambiamento lineare. Ci sono e continueranno a esserci nuovi arrivi in età adolescenziale e pre-adolescenziale, che continueranno ad alimentare coorti con corsi di vita frammentati: negli ultimi due anni scolastici il numero degli alunni entrati nel sistema scolastico è tornato a crescere: +10.200 (i nuovi ingressi di questo tipo assommano al 5,6% degli alunni stranieri nelle primarie, e al 4,7% nelle scuole superiori). Questo pone nuove sfide nell'affrontare l'inserimento in classe, dato che la ripresa esita anche dai nuovi flussi mediterranei di fuga, con quote non trascurabili di minori non accompagnati concentrati nelle regioni meridionali.

In secondo luogo, negli ultimi decenni si è alimentata una coorte particolarmente numerosa di figli dell'immigrazione che hanno sperimentato marginalizzazione educativa e carriere frammentate, ponendo le basi per percorsi di *downward assimilation* difficilmente reversibili. Avere il 70% di alunni stranieri in ritardo scolastico a 15 anni nel 2010/11 o averne il 63% come oggi non cambia molto la consistenza e i problemi di una generazione.

In terzo luogo, la constatazione che le seconde generazioni nate e cresciute in Italia siano meno problematiche perché più performanti distoglie l'attenzione da altre difficoltà che esse affrontano: identitarie; di discriminazione nella transizione al mondo del lavoro; ma anche di perdurante benché minore gap nelle carriere formative.

La riflessione istituzionale su questi temi appare ancora piuttosto limitata. Il focus territoriale di Mir_Scuola evidenzia che un terzo delle scuole marchigiane non ha formalizzato nessun ruolo o commissione che si occupi di accoglienza e/o intercultura. Anche ove ci siano attività articolate e ormai durature, si evidenziano difficoltà nella capacità di dare rilevanza alle misure attuate: sul tema dell'apprendimento della lingua italiana, che rappresenta un ostacolo particolarmente significativo in un paese in cui la socializzazione anticipatoria alla lingua italiana è limitata, si nota che i percorsi dedicati hanno spesso durata molto limitata (solo l'8% delle scuole dedica più di 40 ore ad alunno l'anno) e per più della metà dei casi tenuti da docenti senza competenze formalizzate in materia.

4.2 La canalizzazione formativa

La penalizzazione nei voti e nelle aspettative di docenti e famiglie si riflette anche sulla scelta delle carriere: la diseguaglianza di scelte e opportunità, legata anche ai consigli orientativi dati dai docenti (Romito, 2016) così come alla debolezza di forme di orientamento plurilingue e dedicate (come emerge da Mir_scuola e da altri studi, fra gli altri D'Ignazi, 2008), rischiano di intrappolare i figli dell'immigrazione in forme di assimilazione segmentata (Ambrosini e Molina, 2004), cioè in ambiti della società residuali e svantaggiati. L'accumulazione di svantaggi nelle fasi precedenti può infatti orientare gli studenti verso l'abbandono o verso corsi professionalizzanti brevi.

I paesi dove le politiche di canalizzazione sono precoci e i percorsi formativi incomunicabili creano svantaggi radicati nei percorsi di vita dei giovani immigrati (Field, Kuzcera e Pont, 2007). In questo quadro, l'Italia non si trova in una situazione particolarmente negativa, se paragonata ai paesi con sistemi educativi più rigidamente selettivi (come Germania e Olanda): la canalizzazione verso i percorsi professionali avviene a quattordici anni e i percorsi restano comunicanti, anche se in modo non sempre agevole. Tuttavia, l'Italia risulta un paese con un livello di segregazione socio-educativa particolarmente alto (Ballarino e Checchi, 2006; Oecd, 2010): «gli studenti stranieri hanno una probabilità relativa quasi due volte e mezzo superiore agli italiani di frequentare un istituto professionale, un 30% di probabilità in più degli italiani di scegliere un tecnico e un rischio relativo del 65% inferiore rispetto agli italiani di scegliere un percorso liceale» (Santagati e Ongini, 2016, p. 90).

4.3 La segregazione territoriale

La segregazione scolastica territoriale è legata all'ecologia dell'offerta scolastica (rischi legati alla localizzazione dell'offerta formativa); alla segregazione residenziale e ai meccanismi di attribuzione degli alunni alle scuole; a dinamiche sociali di respingimento («*white flight*» – la fuga delle classi medie native verso scuole meno frequentate da soggetti svantaggiati) e attrazione (politiche d'inserimento dedicate che possono attrarre le famiglie immigrate verso le scuole che le praticano, cfr. Kazepov e Barberis, 2013).

Le scuole in cui gli studenti stranieri sono una minoranza significativa (convenzionalmente il 30%, tetto fissato dalla c.m. 2/2010) sono a oggi il 5% e quelle in cui sono maggioranza l'1% (Santagati e Ongini, 2016): numero ancora limitato ma crescente.

L'incidenza è superiore nelle scuole primarie, anche per effetti demografici: in Lombardia ed Emilia-Romagna praticamente un seienne su cinque ha cittadinanza straniera. Nelle scuole secondarie la questione desta più preoccupazione, perché si sommano canalizzazione formativa e segregazione spaziale. Se le scuole primarie e secondarie di primo grado presentano un'offerta territoriale relativamente omogenea, nella scuola secondaria superiore la scelta dell'indirizzo e la limitata presenza di istituti nel territorio favorisce processi di concentrazione. La segregazione, peraltro, può assumere anche un aspetto più fine, interno alla scuola, che chiama in causa i meccanismi di composizione del gruppo classe: Istat (2016) evidenzia che un terzo dei dirigenti scolastici usa la cittadinanza degli alunni come criterio di composizione del gruppo classe, con un picco del 41% nella scuola primaria. Di questi, più di un quarto inserisce stabilmente o temporaneamente gli alunni stranieri nella stessa classe, specie se neo-arrivati. La quota rilevata da Mir_Scuola per le Marche è piuttosto simile (20%) e questa indagine evidenzia anche che il 44% delle scuole preferisce inserire alunni della stessa nazionalità, origine e cultura nella stessa classe – una limitazione del multiculturalismo quotidiano a favore di una riduzione della complessità che gli insegnanti devono gestire. In Italia le evidenze relative ai processi di segregazione sono ancora ridotte e frammentate (Barberis e Kazepov, 2013; Borlini e Memo, 2009; Cognetti, 2014), ma la questione dovrà porsi sempre di più in forme che non si concentrino solo sulla dispersione spaziale, ma sugli strumenti necessari al lavoro nelle scuole plurali (Colombo e Santagati, 2014). Infatti, non ci sono evidenze chiare sullo svantaggio educativo per chi

RPS

Eduardo Barberis

le frequenta (cfr. Oecd, 2013, 2015), dato che l'associazione è fra concentrazione di stranieri e svantaggio socio-economico (anche per i nativi che condividono la classe): più che la diversità in sé, il problema sembra essere nell'associazione fra diversità e disuguaglianza, che produce relazioni interculturali asimmetriche e conflittuali.

L'indagine Di.Di.Ma. evidenzia da un lato che le classi più multiculturali sono anche quelle in cui sono più concentrati gli alunni italiani con una condizione socio-economica debole e dall'altro che dove i figli delle migrazioni internazionali sono particolarmente svantaggiati nelle loro condizioni economiche e nei loro percorsi scolastici ci sono effetti negativi significativi sul benessere complessivo e sulle relazioni in classe (mentre il clima di classe non è eroso dalla diversità in sé).

Le classi più plurali presentano dunque specifici fattori di stress, ma anche e paradossalmente alcune competenze e risorse specifiche, come una maggior disponibilità verso gli sconosciuti e una minor propensione alla stereotipizzazione delle minoranze.

Istat (2016), che evidenzia la forte condizione di difficoltà dei docenti che operano nelle scuole con più stranieri, e Oecd (2013, 2015) mostrano come il problema delle classi ad alta concentrazione è un problema di strumenti atti a gestire il fenomeno e le sue nuove sfide. In assenza di competenze adeguate da parte del corpo docente, così come di risorse di supporto a livello professionale e territoriale, i problemi si fanno più marcati.

Le indagini Di.Di.Ma. e Mir_Scuola evidenziano come alcune caratteristiche di contesto possano avere effetti positivi: la percezione di essere ascoltati, rispettati e trattati giustamente dagli insegnanti, nonché l'aiuto fra compagni, facilita l'apertura verso gli altri, per cui il ruolo degli insegnanti nel favorire un clima di classe positivo è importante. Questo, ovviamente, richiede che i docenti abbiano strumenti personali (una formazione adeguata) e istituzionali (attività e personale di supporto che converga verso comuni finalità): i casi di interventi di rete con il supporto di altre risorse sul territorio (servizio sociale territoriale e privato sociale, per esempio) non sono ancora abbastanza diffusi.

5. *Discussione*

Le politiche restano un importante predittore degli esiti di selezione prima e integrazione poi degli immigrati e dei loro figli: la questione

non è tanto nell'inadeguatezza delle minoranze a inserirsi nel sistema educativo o nei limiti della diversità in sé, quanto nell'inadeguatezza del sistema educativo nel trattare la diversità (Dupriez, Dumay e Vause, 2008; Oecd, 2010, 2013).

Nel caso italiano, è evidente quanto ciò rispecchi e amplifichi problemi strutturali del nostro sistema educativo e del modo in cui governa traiettorie e transizioni educative: universalista nei suoi scopi (con l'abolizione precoce di percorsi per livelli di abilità e l'inclusione di tutte le forme dello svantaggio in classi generaliste), si mostra molto selettivo nella pratica e privo di strumenti – curriculari e non – per fronteggiare la complessità di bisogni presenti nelle classi. Una parte non trascurabile degli effetti di discriminazione indiretta nel sistema scolastico italiano, infatti, potrebbero essere veicolati da competenze e strumenti inadeguati per un approccio alla iperdiversificazione dei corsi di vita, come suggerito dalle evidenze che emergono da Huddleston e al. (2015) a livello di politiche comparate e da Istat (2016), Walther e al. (2016) e Di.Di.Ma. dal punto di vista degli attori della scuola. Partendo da cose semplici, come il carico dei compiti a casa, che le ricerche internazionali mostrano contribuire significativamente all'apertura del gap fra gruppi sociali.

Per concludere queste riflessioni con alcuni elementi di prospettiva, si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione su un elemento di analisi e uno di intervento.

Sul primo fronte, si rileva che gli strumenti oggi adottati per analizzare lo svantaggio educativo delle minoranze figlie dell'immigrazione si basano su definizioni che tendono a divenire man mano più inadeguate, facendo «perdere» di vista una parte delle minoranze. L'indagine Di.Di.Ma., per esempio, ha evidenziato che quasi il 30% degli alunni intervistati ha un qualche tipo di background migratorio internazionale (personale o familiare). La metà di essi sono però cittadini italiani (e quindi sfuggono alle statistiche per cittadinanza) o nati in Italia (sfuggendo alle statistiche per luogo di nascita) – quando ovviamente non entrambe le cose. Se le statistiche etniche presentano problemi politici e metodologici (Simon, 2005), qualche approfondimento per «seguire» statisticamente i naturalizzati e cogliere specifici profili di difficoltà appare opportuno.

Sul secondo fronte, c'è da interrogarsi sull'accesso delle minoranze al pubblico impiego e alle professioni educative: l'inclusione di persone con background migratorio potrebbe aiutare a limitare le discrimina-

RPS

Eduardo Barberis

zioni. A oggi, però, nel caso italiano questo risulta particolarmente difficile per il basso tasso di transizioni all'istruzione terziaria, il basso successo nella stessa e lo scarsissimo interesse per le classi di laurea dell'area insegnamento. L'inclusione della diversità nelle professioni educative si limita dunque a percorsi molto precari e marginali legati ai meccanismi di reclutamento dei mediatori interculturali.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. e Molina S. (a cura di), 2004, *Seconde generazioni*, Fga, Torino.
- Azzolini D., Cvajner M. e Santero A., 2013, *Sui banchi di scuola. I figli degli immigrati*, in Saraceno C., Sartor N. e Sciortino G. (a cura di), *Stranieri e diseguali*, il Mulino, Bologna, pp. 251-276.
- Ballarino G. e Checchi D. (a cura di), 2006, *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Barberis E., 2013, *Between institutional fragmentation and local discretion*, «Annales. Analiza istrske in mediteranske studije – Ser. hist. Sociol», vol. 23, n. 2, pp. 343-354.
- Barberis E., 2015, *Indagine su diversità e discriminazione nelle scuole della regione Marche*, Università di Urbino «Carlo Bo», Urbino.
- Bergamaschi A., 2014, *Il pregiudizio giovane*, in Alietti A., Padovan D. e Vercelli C. (a cura di), *Antisemitismo, islamofobia e razzismo*, Franco Angeli, Milano, pp. 168-186.
- Bilgili O., Huddleston T. e Joki A.-L., 2015, *The Dynamics between Integration Policies and Outcomes: a Synthesis of the Literature*, Migration Policy Group, Bruxelles.
- Bommes M. e Geddes A. (a cura di), 2002, *Immigration and Welfare*, Routledge, New York.
- Borlini B. e Memo F., 2009, *L'insediamento degli immigrati nello spazio urbano*, «Sociologia Urbana e Rurale», n. 90, pp. 89-112.
- Bourdieu P. e Passeron J.-C., 1970, *La reproduction*, Minuit, Parigi.
- Cognetti F., 2014, *Il ruolo dello spazio nelle dinamiche di segregazione scolastica*, «Mondi Migranti», n. 1, pp. 101-120.
- Colombo M. e Santagati M., 2014, *Nelle scuole plurali. Misure di integrazione degli alunni stranieri*, Franco Angeli, Milano.
- Dalla Zuanna G., Farina P. e Strozza S., 2009, *Nuovi Italiani*, il Mulino, Bologna.
- D'Ignazi P., 2008, *Ragazzi immigrati*, Franco Angeli, Milano.
- Dupriez, V., Dumay, X. e Vause, A., 2008, *How do School Systems Manage Pupils Heterogeneity?*, «Comparative Education», vol. 52, n. 2, pp. 245-273.
- Field S., Kuzcera M. e Pont B., 2007, *No More Failures*, Oecd, Ginevra.

- Genova A., 2015, *Indagine sulla mediazione interculturale scolastica nella regione Marche*, Università di Urbino «Carlo Bo», Urbino.
- Hanberger A., 2014, *What PISA intends to and can Possibly Achieve*, «European Educational Research Journal», vol. 13, n. 2, pp. 167-180.
- Huddleston T., Bilgili O., Joki A.-L. e Vankova Z., 2015, *Migrant Integration Policy Index 2015*, Cidob, Barcellona.
- Invalsi, 2013, *Rilevazioni nazionali sugli apprendimenti 2012-13*, Invalsi, Roma.
- Istat, 2013, *Gli stranieri al 15° Censimento della popolazione*, «Censimento popolazione», 23 dicembre.
- Istat, 2014, *Percezione dei cittadini stranieri: soddisfazione, fiducia e discriminazione*, Istat, Roma.
- Istat, 2016, *L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni*, «Statistiche Report», 15 marzo.
- Jimerson S.R., 1999, *On the Failure of Failure*, «Journal of School Psychology», vol. 37, n. 3, pp. 243-272.
- Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), 2013, *Il welfare frammentato*, Carocci, Roma.
- Meyer J.W., 1977, *The Effects of Education as an Institution*, «American Journal of Sociology», vol. 83, n. 1, pp. 55-77.
- Ministero della Pubblica Istruzione, 1998, *Alunni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali. A.s. 1997/98*, Mpi, Roma.
- Oecd, 2010, *PISA 2009 Results. Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes*. (vol. II), Oecd Publishing, Parigi.
- Oecd, 2012a, *Untapped Skills: Realizing the Potential of Immigrant Students*, Oecd Publishing, Parigi.
- Oecd, 2012b, *Grade Expectations: How Marks and Education Policies Shape Students' Ambitions*, Oecd Publishing, Parigi.
- Oecd, 2013, *PISA 2012 Results. Excellence through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed*. (vol. II), Oecd Publishing, Parigi.
- Oecd, 2015, *Immigrant Students at School: Easing the Journey Towards Integration*. Oecd Publishing, Parigi.
- Oecd, 2016, *Low-Performing Students. Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*, Oecd Publishing, Parigi.
- Pini E. e Triventi M., 2016, *Sottovalutati dagli insegnanti? L'attribuzione dei voti agli studenti nativi e stranieri nelle scuole italiane*, «neodemos», 10 maggio.
- Ramirez F.O. e Boli J., 1987, *The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization*, «Sociology of Education», vol. 60, n. 1, pp. 2-17.
- Romito M., 2016, *I consigli orientativi agli studenti di origine straniera nella scuola secondaria di primo grado. Un caso a parte?*, «Rassegna italiana di Sociologia», n. 1, pp. 31-54.
- Santagati M. e Ongini V. (a cura di), 2016, *Alunni con cittadinanza non italiana*.

La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale A.s. 2014/15, Ismu, Milano.

Schizzerotto A., Trivellato U. e Sartor N. (a cura di), 2011, *Generazioni diseguali*, il Mulino, Bologna.

Simon P., 2005, *The Measurement of Racial Discrimination: The Policy use of Statistics*, «International Social Science Journal», vol. 57, n. 183, pp. 9-25.

Sirius, 2012, *Policy Implementation and Networking. Literature Review*, Sirius Network, Barcellona.

Szalai J. (a cura di), 2011, *Contested Issues of Social Inclusion through Education in Multiethnic Communities across Europe*, Central European University, Budapest.

Walther A., 2006, *Regimes of Youth Transitions*, «Youth», vol. 14, n. 2, pp. 119-139.

Walther A., Parreira do Amaral M., Cuconato M. e Dale R. (a cura di), 2016, *Governance of Educational Trajectories in Europe*, Bloomsbury, Londra.

Wu W., West S.G. e Hughes J.N., 2010, *Effect of Grade Retention in First Grade on Psychosocial Outcomes*, «Journal of Educational Psychology», vol. 102, n. 1, pp. 135-152.

Alunni stranieri e performance scolastiche: il caso di Milano

Marta Cordini e Andrea Parma

RPS

Milano ha conosciuto negli ultimi venti anni una consistente immigrazione internazionale, che nell'ultimo decennio si è tradotta anche in una significativa quota di alunni stranieri che frequentano le scuole della città. L'articolo si propone di indagare gli effetti di questa presenza sui livelli di performance delle scuole del primo ciclo. Nel farlo, si cercherà dapprima di definire le caratteristiche del fenomeno contestualizzandolo all'interno della letteratura internazionale

sulla segregazione scolastica. Successivamente, si passerà a illustrare la concentrazione degli alunni stranieri nelle scuole milanesi, confrontandola con quella della popolazione straniera nel territorio circostante. Infine, utilizzando dati Invalsi, si approfondirà l'analisi degli effetti sulle performance delle scuole in termini di apprendimenti. Tale analisi non trascurerà di prendere in considerazione anche la dimensione socio-economica della scuola oltre a quella etnica.

1. Introduzione¹

Milano ha conosciuto negli ultimi venti anni una consistente immigrazione internazionale, che nell'ultimo decennio si è tradotta anche in una significativa quota di alunni stranieri che frequentano le scuole della città. Questo contributo si propone di indagare gli effetti di questa presenza sui livelli di performance delle scuole. Nel farlo, si cercherà dapprima di definire le caratteristiche del fenomeno contestualizzandolo all'interno della letteratura internazionale sulla segregazione scolastica, successivamente, si passerà all'illustrazione della concentra-

¹ Si ringrazia Costanzo Ranci per il costante e proficuo confronto, Tommaso Agasisti per il supporto nell'ottenimento dei dati Invalsi, Fabio Manfredini e Carmelo Di Rosa del Laboratorio di analisi dati e cartografia del Politecnico di Milano per il supporto nell'elaborazione dei dati Anasco.

zione degli alunni stranieri nelle scuole milanesi, confrontandola con quella della popolazione straniera nel territorio circostante e, infine, si passerà all'analisi degli effetti sugli apprendimenti.

Con «segregazione scolastica» si indica la più elevata concentrazione di una minoranza all'interno della scuola, rispetto alla sua presenza nel territorio circostante. Il gruppo a cui si fa riferimento è di solito la parte svantaggiata della popolazione in base al suo profilo etnico (segregazione etnica o razziale) o socio-economico (segregazione di classe). Il dibattito sulla segregazione scolastica ha trovato ampio spazio negli Stati Uniti e, in Europa, in Gran Bretagna e in Francia. Se nel contesto americano il fenomeno è stato studiato prevalentemente in relazione alla questione razziale e agli elevati livelli di segregazione residenziale su base etnica che contraddistinguono appunto questo contesto (Clapp e Ross, 2004), in Europa ha trovato terreno fertile anche una lettura del fenomeno basata sulla distribuzione della popolazione nel territorio in base alle appartenenze di classe (Burgess e Wilson 2005; Butler e Hamnett, 2011) e sulla teoria della riproduzione sociale (Oberti, 2007).

Nell'ultimo decennio, la presenza degli alunni stranieri nelle scuole italiane ha assunto proporzioni significative, sebbene con delle peculiarità particolarmente marcate, legate soprattutto alle caratteristiche del fenomeno migratorio rispetto alla sua distribuzione sul territorio, che si distingue per livelli di segregazione residenziale decisamente moderati rispetto ad altre città europee. Inoltre, se l'aumento della popolazione studentesca straniera e la consapevolezza dei costi economici e sociali correlati a basse performance scolastiche (alti tassi di disoccupazione e criminalità, maggiore dipendenza da welfare e altri servizi sociali) (Rumberger e Willms, 1992) ha portato alla produzione di diverse ricerche sui cosiddetti livelli di *attainment* e di *achievement*, grazie anche al diffondersi dei dati Pisa e Invalsi, la relazione tra questi ultimi e i livelli di segregazione scolastica risulta un terreno di analisi piuttosto inesplorato nel contesto italiano (Colombo e Santagati, 2014). Questo contributo si propone di capire se e come, nel caso milanese, la presenza marcata di alunni stranieri influenzi la performance delle scuole. Si tratta di una questione particolarmente sensibile, in quanto spesso nell'opinione pubblica le due sono ritenute strettamente connesse in un modo inversamente proporzionale, per cui un'alta presenza di stranieri viene associata a una bassa performance scolastica. Tale convinzione influenza notevolmente anche la decisione delle famiglie

rispetto alla scelta scolastica, che spesso avviene tramite una serie di considerazioni legate a conoscenze informali, come per esempio il passaparola (Ball e Vincent, 1998) che veicola la reputazione di una scuola o di un quartiere (Gibbons e Machin, 2003).

Infine, l'analisi risulterebbe parziale se non prendessimo in considerazione, oltre alla composizione etnica, il profilo socio-economico delle scuole. La ricerca infatti di gruppi sociali simili è uno dei principali criteri guida nella scelta della scuola e definisce, come la composizione etnica, la popolarità o meno degli istituti scolastici. Per questo, nell'ultimo paragrafo, si cerca di spiegare la correlazione tra performance e presenza di stranieri, tenendo sotto controllo la variabile dello status socio-economico.

Nel primo paragrafo si riassume il contributo della letteratura in merito alla relazione tra segregazione scolastica su base etnica e rendimenti. Il secondo paragrafo introduce il caso milanese presentando la distribuzione degli alunni stranieri sul territorio. Nel terzo paragrafo si analizza, invece, il legame tra livelli di concentrazione e performance medie delle scuole milanesi cercando di controllare gli effetti della dimensione socio-economica.

2. La relazione tra presenza di alunni stranieri e performance

Diversi studi hanno messo in evidenza come segregazione e bassi livelli di performance vadano spesso di pari passo (Reardon, 2015), ma allo stesso tempo hanno sottolineato l'esistenza di eccezioni che confermano che spesso non è la segregazione di per sé ad avere un effetto negativo sulla performance, ma è la sua associazione con altri fattori, quali il profilo socio-economico della scuola o le condizioni del quartiere (Coleman e al. 1966; Reardon, 2015).

Secondo un filone di ricerca sviluppatosi nel nostro paese, la riuscita scolastica viene considerata il più importante indicatore della condizione degli alunni stranieri a scuola (Colombo e Santagati, 2014). Il successo scolastico è infatti un importante predittore del reddito, della posizione professionale e delle chance di mobilità sociale (Checchi e van de Werfhorst, 2014).

Le rilevazioni sugli apprendimenti a livello nazionale evidenziano notevoli differenze di successo scolastico tra italiani e stranieri, anche se con segnali di miglioramento nelle seconde generazioni (Colombo e

RPS

Marta Cordini e Andrea Parma

Santagati, 2014, p. 80). Questo scarso successo influenza notevolmente anche l'orientamento verso l'istruzione tecnica e professionale, piuttosto che liceale, canalizzando così le scelte e dando luogo a un meccanismo di riproduzione sociale del background familiare di partenza (Besozzi, 2007).

Il sistema scolastico italiano si rivela in questo senso particolarmente selettivo nella pratica, nonostante la sua dichiarata vocazione universalista, incapace di promuovere mobilità sociale, ma al contrario confermando l'importanza delle classi sociali all'interno di una società immobile (Checchi e Flabbi, 2007).

3. La concentrazione degli alunni stranieri nel sistema pubblico milanese

Se alcuni contesti risultano essere effettivamente segregati, per la maggior parte delle scuole milanesi ha più senso parlare di un'elevata concentrazione degli stranieri in alcuni plessi, dato che la loro quota raramente si attesta ai livelli registrati nei paesi in cui il fenomeno della segregazione su base etnica è più forte, così come accade sul territorio urbano. Anche quest'ultimo, infatti, registra livelli di segregazione residenziali alquanto limitati, a causa delle forme di insediamento tipiche della realtà italiana e caratterizzate da una diffusione particolarmente eterogenea sul territorio.

In questa sede l'analisi prende in considerazione la quota di stranieri sul totale degli iscritti in ogni scuola. Lo status di «straniero» è stato definito in base alla cittadinanza e prende in considerazione gli studenti provenienti da paesi a forte pressione migratoria, mentre coloro che provengono da altri paesi stranieri² sono stati assimilati agli alunni italiani.

In questo contributo si utilizzano dati provenienti dall'Anagrafe scolastica del Comune di Milano (Anasco) riferiti alle scuole primarie e secondarie di I grado. L'anno scolastico di riferimento è il 2012/2013. Per l'analisi sono state considerate solo le scuole statali che afferisco-

² Elenco paesi stranieri da cui provengono gli studenti assimilati agli italiani: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Inghilterra, Grecia, Irlanda, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera, Giappone, Israele, Sud Africa, Canada, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda.

no a un bacino³. Originariamente tali bacini identificavano i confini entro cui gravitava la popolazione degli alunni «obbligati» (ovvero tenuti ad assolvere l'obbligo scolastico) indotti a frequentare, almeno come priorità, la scuola del bacino stesso. Infatti, a ogni bacino corrisponde, conseguentemente all'ordinamento normativo, una scuola statale. Nel tempo la liberalizzazione delle scelte scolastiche delle famiglie, contestuale al riconoscimento dell'autonomia scolastica, ha attribuito a questi bacini una funzione solo orientativa⁴, lasciando alle famiglie la piena libertà di scelta e di selezione della scuola da frequentare. Pur non costituendo oggi un vincolo di alcun tipo, tuttavia, i bacini identificano un'area territoriale caratterizzata dalla prossimità alla scuola di riferimento (tenendo conto, anche se in forma approssimativa, dei trasporti pubblici e delle barriere fisiche rappresentate da edifici o infrastrutture invalicabili).

Nell'anno scolastico 2012/2013, gli studenti stranieri iscritti nelle scuole milanesi sono il 19% alla primaria e il 19,7% alla secondaria di I grado. Quindi la presenza di stranieri nel contesto scolastico milanese è ormai una realtà considerevole anche se non si raggiungono i livelli presenti in altri contesti europei. Per quanto concerne la presenza di stranieri sul territorio, nella maggior parte delle zone di Milano si registra un discreto social mix in cui la presenza degli stranieri oscilla tra il 10% e il 30% con alcune rare ma interessanti eccezioni di segregazione etnica e sociale vera e propria.

La segregazione scolastica è il frutto di due meccanismi principali. Infatti, da un lato, essa è il prodotto delle dinamiche insediative sia della popolazione italiana che di quelle straniere; la forte concentrazione della popolazione straniera in alcune aree della città, nonché la sua assenza da altre aree, creano infatti una elevata concentrazione anche nelle scuole dell'obbligo collocate in tali aree. In questo caso la segregazione scolastica è il prodotto della segregazione territoriale. Dall'altro lato, la segregazione scolastica nasce e si sviluppa anche attraverso

³ Le scuole statali non incluse in un bacino sono delle eccezioni costituite da: scuole speciali rivolte ad alunni con handicap, scuole carcerarie e ospedaliere, scuole annesse all'educando e al convitto. Di conseguenza le scuole su cui improntiamo la nostra analisi possono essere considerate rappresentative del sistema pubblico milanese.

⁴ La residenza nel bacino di riferimento è spesso uno dei criteri adottati dai Consigli di istituto per determinare quali alunni accettare in caso di iscrizioni superiori alla capienza della scuola.

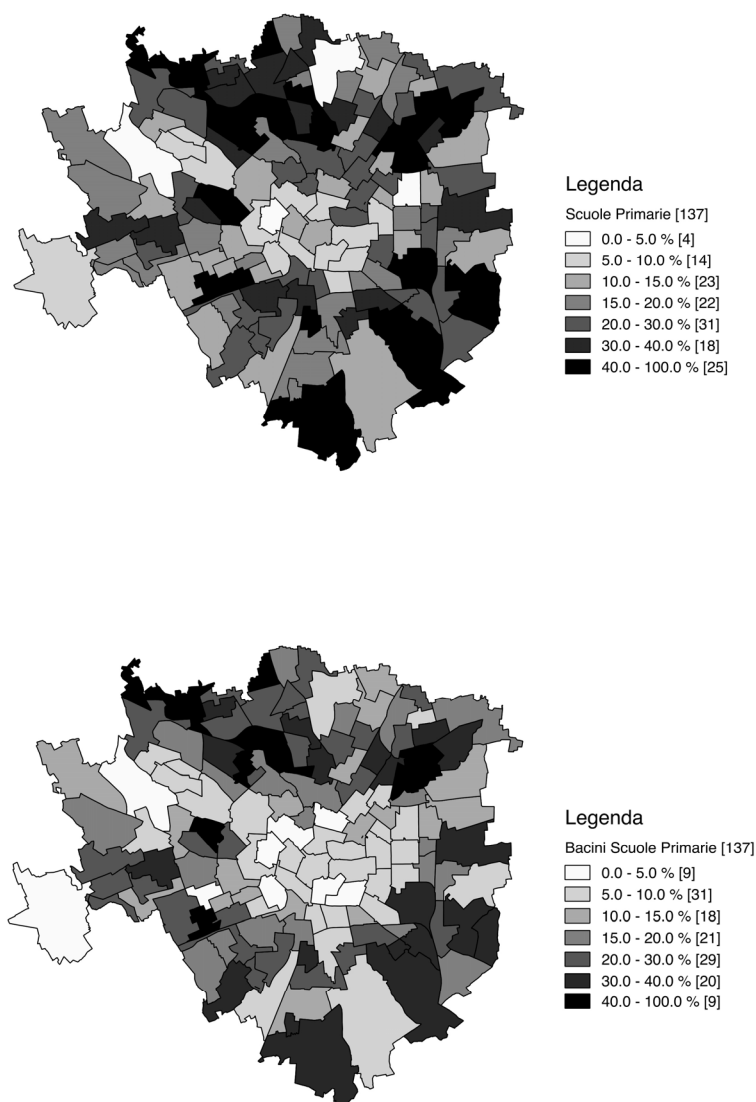
le scelte scolastiche dei genitori degli alunni, che possono confermare le tendenze insediative, contrastarle, oppure, più spesso, accentuarle. Si parla dunque di segregazione scolastica anche quando le scelte scolastiche dei genitori comportano un aumento significativo della concentrazione (o della discriminazione) etnica in una scuola, oltre il livello esistente nella popolazione residente nel territorio (Benson e al., 2014). La letteratura ha ampiamente sottolineato come sono soprattutto le scelte delle famiglie appartenenti alla classe media a definire questa geografia dell'educazione, adottando strategie di «evitamento» (*white flight*) e dando origine a flussi verso scuole che, nel caso di Milano, seguono la direzione dalla periferia al centro. Sebbene la nostra analisi prenda in considerazione solo le scuole pubbliche, è bene ricordare che gli spostamenti degli alunni possono avere come destinazione sia altre scuole pubbliche, diverse da quella del bacino di appartenenza, sia scuole private.

Come si può notare dalla figura 1, che fotografa la situazione riguardante la primaria, le scuole in cui la presenza di bambini stranieri è inferiore al 10% sono soltanto 18. All'estremo opposto si collocano le scuole con una quota di stranieri superiore al 30%: queste sono ben 43 di cui 25 con una quota di non italiani superiore al 40%.

Se osserviamo la distribuzione delle aree con una forte presenza di stranieri, a conferma del primo meccanismo, emerge come i bacini le cui scuole sono caratterizzate da una forte segregazione etnica (identificati dal colore più intenso) sono dislocate in aree già note per la forte presenza di popolazione straniera. Queste aree si collocano principalmente nelle periferie della città. Se la concentrazione di stranieri si estende per quasi tutta la periferia nord, negli altri segmenti periferici di Milano è spesso limitata a specifici bacini caratterizzati da un'elevata quota di housing sociale.

A questi, però, si aggiungono altre aree con una presenza di stranieri tra i residenti sopra la media cittadina, anche se non necessariamente intensa, ma molto forte tra gli iscritti alla scuola locale. Interessante notare come i quartieri segregati posti a settentrione sono generalmente circondati da altre aree a forte presenza straniera e/o a composizione mista, mentre i due quartieri occidentali (San Siro e Giambellino) confinano anche con bacini che presentano una modestissima quota di bambini stranieri, a indicare una polarizzazione locale nei processi di insediamento della popolazione italiana e di quella straniera, per lo più concentrata in alcune aree di edilizia sociale.

Figura 1 - Scuole primarie statali (in alto) e relativi bacini (in basso) per percentuale di stranieri



RPS

Marta Cordini e Andrea Parma

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Anasco.

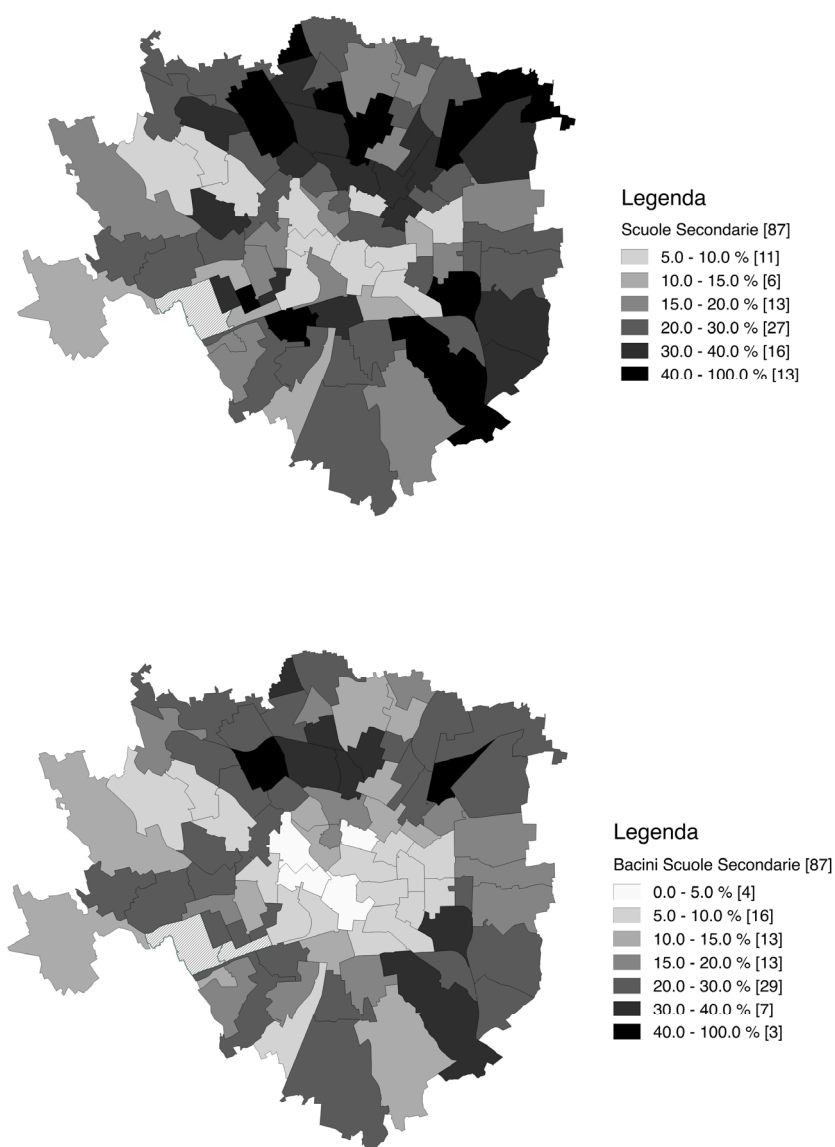
Infatti a Milano quasi il 50% dei bambini italiani non frequenta la scuola elementare nel bacino scolastico di residenza. La stessa quota per gli stranieri è pari al 35%, un livello notevolmente inferiore, anche se ancora rilevante. L'elevata mobilità indica quindi che i flussi dal bacino di residenza alla scuola di frequenza sono notevoli e contribuiscono alla segregazione nelle scuole cittadine, in particolare quelle statali. Questo fenomeno è accentuato dalle iscrizioni alle scuole private che interessano principalmente le famiglie italiane contribuendo ad aumentare l'incidenza degli stranieri sul totale degli iscritti nelle scuole pubbliche. Infatti, se gli stranieri residenti a Milano in età scolare sono circa il 20%, nelle scuole statali la percentuale di stranieri iscritti si attesta al 23,8% nelle scuole secondarie di I grado e al 23,9% alla primaria.

Come si può notare dal confronto delle mappe presentate in figura 1, quasi tutte le scuole si collocano a livelli di segregazione simili o superiori rispetto a quelli del bacino. Se i bacini con oltre 40% di bambini con un'età compresa tra i 6 e i 10 anni sono solo 9, le scuole primarie statali con oltre il 40% di stranieri tra gli iscritti sono ben 25. I bacini con meno del 10% di stranieri residenti sono 40, mentre per le scuole la quota scende a solo 18. Spostando l'attenzione verso la situazione che si riscontra nelle scuole secondarie di I grado, si nota da un lato come nessuna scuola registri meno del 5% di iscritti stranieri. Anche quelle con meno del 10% di stranieri sono solo 11 a fronte di 20 bacini con una percentuale di residenti stranieri compresa tra lo 0 e il 10%. Dall'altro, il numero di scuole con oltre il 30% di iscritti si attesta a 29, valore ben più elevato di quello riscontrato nell'analisi della composizione etnica dei bacini (10).

Alcune delle scuole con una presenza di stranieri decisamente superiore rispetto a quella riscontrata nel territorio non si trovano solo in periferia, ma anche in aree centrali (come i bacini a nord del Duomo) dove i livelli di presenza di non italiani nelle scuole medie sono elevati. In queste aree, caratterizzate da profili socio-economici mediamente elevati, i flussi verso le scuole private sono il principale motore attraverso il quale le scuole statali locali si etnicizzano.

In un'ottica di analisi degli effetti sugli apprendimenti, rilevante è anche collegare la dimensione socio-economica a quella etnica. Nel territorio queste due dimensioni tendono a sovrapporsi, probabilmente rafforzandosi a vicenda.

Figura 2 - Scuole secondarie di I grado (in alto) e relativi bacini (in basso) per percentuale di stranieri



RPS

Marta Cordini e Andrea Parma

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Anasco.

Questo emerge in particolare per i bacini che si collocano nelle categorie estreme in cui un elevato livello socio-economico⁵ è accompagnato anche da una presenza ridotta di bambini stranieri residenti e viceversa. Emerge, però, anche una particolarità che interessa la parte nord-occidentale della città. Si tratta di aree periferiche il cui profilo socio-economico è medio-basso ma la presenza di ragazzi stranieri residenti non è ancora particolarmente elevata. Sono zone «working class» in cui gli stranieri non sono ancora arrivati. Sono aree tendenzialmente confinanti con altre a forte presenza straniera, suggerendo la tendenza degli stranieri di addensarsi in determinate aree in cui possono fare maggiormente comunità con connazionali.

4. *Gli effetti sugli apprendimenti*

Come si evince dai dati presentati nel precedente paragrafo, l'aumento della popolazione straniera a Milano ha trovato riflessi anche sul sistema scolastico, in particolare, sul sistema pubblico, poiché quello privato risulta ancora appannaggio prevalentemente della popolazione italiana.

Concentrandoci sulle scuole statali, perciò, analizziamo la relazione della presenza di stranieri tra gli iscritti con la performance media della scuola sia in italiano che matematica.

Come indicatore della performance in termini di apprendimenti sono stati utilizzati i dati dei test Invalsi relativi agli anni scolastici 2012/2013 e 2011/2012. Per la scuola primaria i dati si riferiscono ai livelli II (secondo anno) e IV (classe quinta), mentre per la secondaria di I grado sono i livelli VI (I media) e VIII (esame di stato)⁶. I dati utilizzati

⁵ Il profilo socio-economico medio del bacino è stato stimato a partire dai dati del Censimento 2011 sulle famiglie con figli in età scolare (tasso di disoccupazione, indice di istruzione, indice delle professioni) e del borsino Omi (valori immobiliari medi) utilizzando la tecnica dell'analisi fattoriale (primo fattore).

⁶ La performance media della scuola è stata calcolata utilizzando i dati relativi a entrambi i livelli a cui viene somministrata la prova Invalsi. Sono state considerate sia le prove relative all'anno scolastico 2012/2013 che quelle del 2011/2012 per tenere sotto controllo possibili distorsioni dovute a particolarità specifiche di un anno scolastico. Per il 2011/2012 sono stati considerati solo i dati delle prove sul livello II e livello VI dato che gli alunni che hanno sostenuto le prove del livello V e VIII dovrebbero essere, per la maggior parte, passati al grado successivo nel 2012/2013, anno su cui calcoliamo i livelli di segregazione scolastica.

sono stati normalizzati e corretti per il *cheating*⁷. La relazione tra performance in matematica e italiano è ovviamente correlata anche se tale associazione non è perfetta. Per tale ragione si è deciso di considerare i due test separatamente.

Partendo dalla scuola primaria, si nota come effettivamente le scuole con una forte presenza di stranieri sono mediamente anche quelle con punteggi più bassi nei test Invalsi.

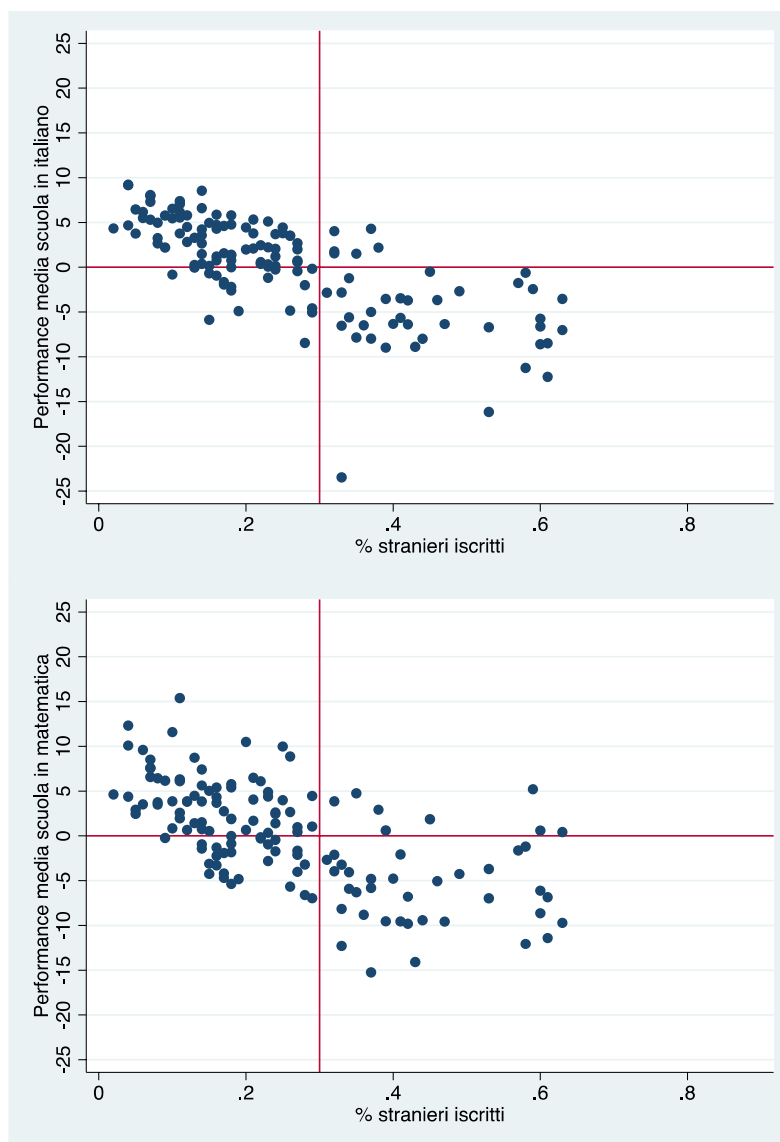
La differenza nella tendenza tra i risultati nei test di italiano e quelli in matematica è meno marcata di quanto ipotizzabile. Infatti, anche se la relazione è leggermente più evidente in italiano, come si può notare dalla figura 3, il numero di scuole con forte presenza di stranieri (>30%) è molto simile sia analizzando i risultati dei test di italiano che di matematica.

Bisogna comunque sottolineare che sembrano emergere alcune eccezioni a questo trend generale. Infatti vi sono alcune scuole con una presenza di stranieri tra gli iscritti sopra la media e buone performance generali nei test Invalsi. Queste scuole si collocano su livelli di stranieri iscritti tra il 25% e il 40%, mentre tra quelle sopra il 40% le performance sono generalmente sotto la media cittadina. Si tratta di 14 scuole in matematica e 12 in italiano; 7 scuole con una quota di stranieri superiore al 25% sono sopra la media cittadina in entrambe i test. L'analisi della situazione nella scuola secondaria di I grado è possibilmente ancora più rilevante in quanto le performance negli apprendimenti diventano un indicatore tenuto maggiormente in considerazione da parte delle famiglie nella scelta dell'istituto. Inoltre, una prova Invalsi è parte integrante dell'esame finale per il conseguimento del titolo.

In linea generale l'analisi sui dati relativi alle scuole secondarie di I grado mostra correlazioni meno intense tra livelli di stranieri presenti nella scuola e performance media dell'istituto nei test Invalsi rispetto a quanto riscontrato nella scuola primaria. Questo potrebbe essere dovuto al fatto che gli studenti stranieri a questo punto del loro percorso abbiano già trascorso qualche anno nella scuola italiana. Anche le differenze tra italiano e matematica vengono meno.

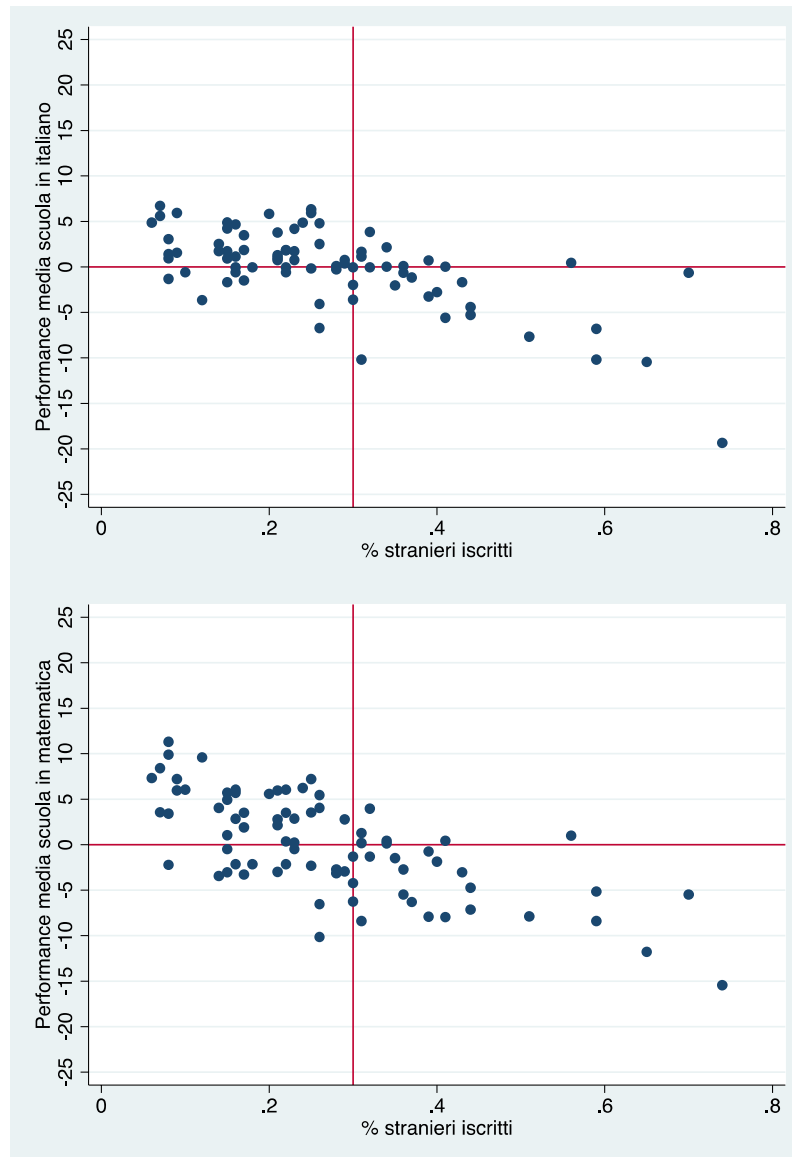
⁷ L'effetto del *cheating* è misurato mediante un indicatore percentuale che stima quanta parte del punteggio osservato è attribuibile ad anomalie che alterano i risultati della prova (Falzetti, 2013).

Figura 3 - Performance media nei test Invalsi e percentuale di stranieri iscritti per scuola primaria



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Invalsi e Anasco.

Figura 4 - Performance media nei test Invalsi e percentuale di stranieri iscritti per scuola secondaria di I grado



RPS

Marta Cordini e Andrea Parma

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Invalsi e Anasco.

Una presenza considerevole (sopra il 30%) di studenti stranieri dà esiti mediamente inferiori rispetto alla media cittadina. Si nota un gruppo costituito da circa una decina di scuole con una quota di stranieri superiore al 30% e performance medie non inferiori alla media cittadina. Dall'altro lato però le performance più basse nei test Invalsi sono quasi tutte concentrate in scuole con una forte quota di stranieri.

Come riscontrato anche per la primaria, il 40% sembra invece la soglia sopra la quale le performance della scuola divengono inevitabilmente negative.

In sintesi i risultati mostrano come elevati gradi di concentrazione di stranieri siano correlati a performance basse della scuola. Si nota però anche come ci sia una certa variabilità di performance delle scuole fortemente «etnicizzate». Questa è la prova che il successo scolastico può emergere anche in contesti con forte presenza di stranieri.

5. *L'impatto della dimensione socio-economica*

Come anticipato, le performance scolastiche sono spesso correlate anche al contesto socio-economico. Per tale ragione si è approfondita l'analisi per mostrare se e come la presenza di stranieri nella scuola continui a essere correlata con performance scolastiche meno elevate a parità di livello socio-economico degli studenti.

In questa sede il livello socio-economico-culturale della scuola è misurato tramite un apposito indice (Escs) calcolato da Invalsi sugli studenti a cui viene somministrata la prova⁸. L'indicatore è disponibile per gli studenti che frequentano le classi II della primaria e I della secondaria⁹.

Si è perciò deciso di analizzare la relazione tra livelli di presenza straniera nella scuola con la sua performance in due sotto-gruppi specifici di scuole: quelle con livelli socio-economici-culturali bassi (primo quartile della distribuzione dell'indicatore Escs di Invalsi) e quelle che

⁸ L'Indice Escs è l'indice di status socio-economico-culturale. Misura il livello del background dello studente, considerando principalmente il titolo di studio dei genitori, la loro condizione occupazionale e la disponibilità delle famiglie in termini di risorse economiche e culturale.

⁹ Per ogni scuola è stata fatta una media tra i risultati nell'anno scolastico 2012/2013 e quelli del 2011/2012.

invece si collocano nel quarto quartile di tale distribuzione, ovvero le scuole con livelli più elevati.

Nelle scuole primarie con livelli socio-culturali bassi (figura 5), sia nei test di italiano che in quelli di matematica, si nota come le scuole con una percentuale di stranieri superiori al 30% fanno registrare performance da 0 a 10 punti percentuali sotto la media. Non emergono, invece, ulteriori peggioramenti superata la soglia del 50% di stranieri tra gli iscritti. Queste scuole hanno performance simili a quelle che caratterizzano le scuole con il 30% di alunni stranieri.

Superata, quindi, una determinata soglia, una estrema presenza di stranieri sembra non portare a ulteriori peggioramenti della performance media.

Spostando l'attenzione verso il quarto quartile, ovvero le scuole in cui le famiglie degli studenti hanno profili socio-economico-culturali più elevati, si nota come la relazione tra presenza di stranieri e performance media della scuola tende a venire meno.

Si noti, infatti, come le performance delle scuole con profili socio-economici elevati siano quasi sempre superiori alla media cittadina, anche quando la presenza di stranieri è superiore al 20%. Nessuna scuola raggiunge però una quota di stranieri superiore al 30% che sembra essere la soglia dopo la quale le performance scendono sotto la media cittadina tra le scuole con livello socio-economici bassi.

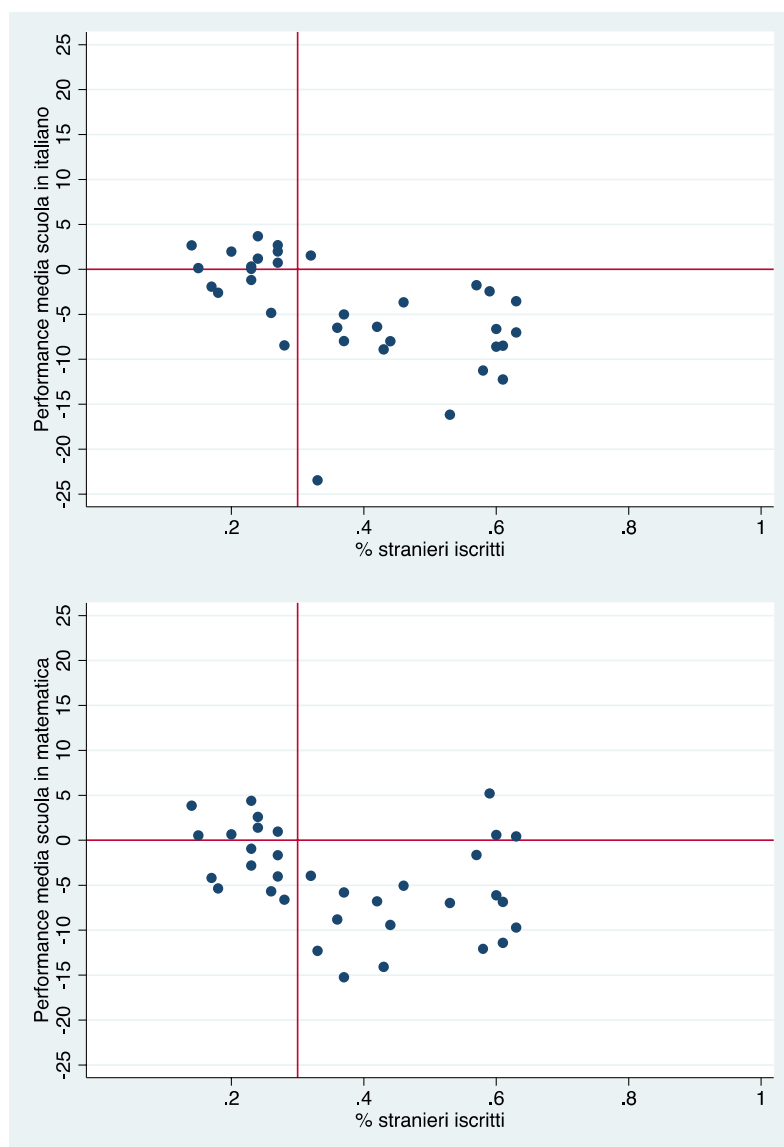
Nelle scuole secondarie la situazione è simile. Tra le scuole con profili socio-economici bassi, in entrambe le materie, le scuole con una quota di stranieri tra il 20% e il 40% si collocano tendenzialmente sotto la media cittadina. Superata la soglia del 40% le performance rimangono negative ma non si segnala un ulteriore peggioramento dei risultati di rendimento. Le scuole con i maggiori livelli di presenza straniera (>60%) fanno invece segnare le performance peggiori.

Tra le scuole con profili socio-economici elevati, invece, si conferma il venir meno della relazione tra performance e presenza di stranieri. Bisogna ricordare come in queste scuole la presenza di stranieri è generalmente bassa, anche se il gruppo include alcune scuole con una presenza superiore al 15%. Queste ultime non sembrano avere performance medie inferiori alle altre scuole del quartile con profili socio-economici-culturali alti. Inoltre, la presenza ridotta di stranieri comporta che i loro risultati incidano meno sul totale della scuola. In questi casi un approfondimento su dati individuali sarebbe interessante.

RPS

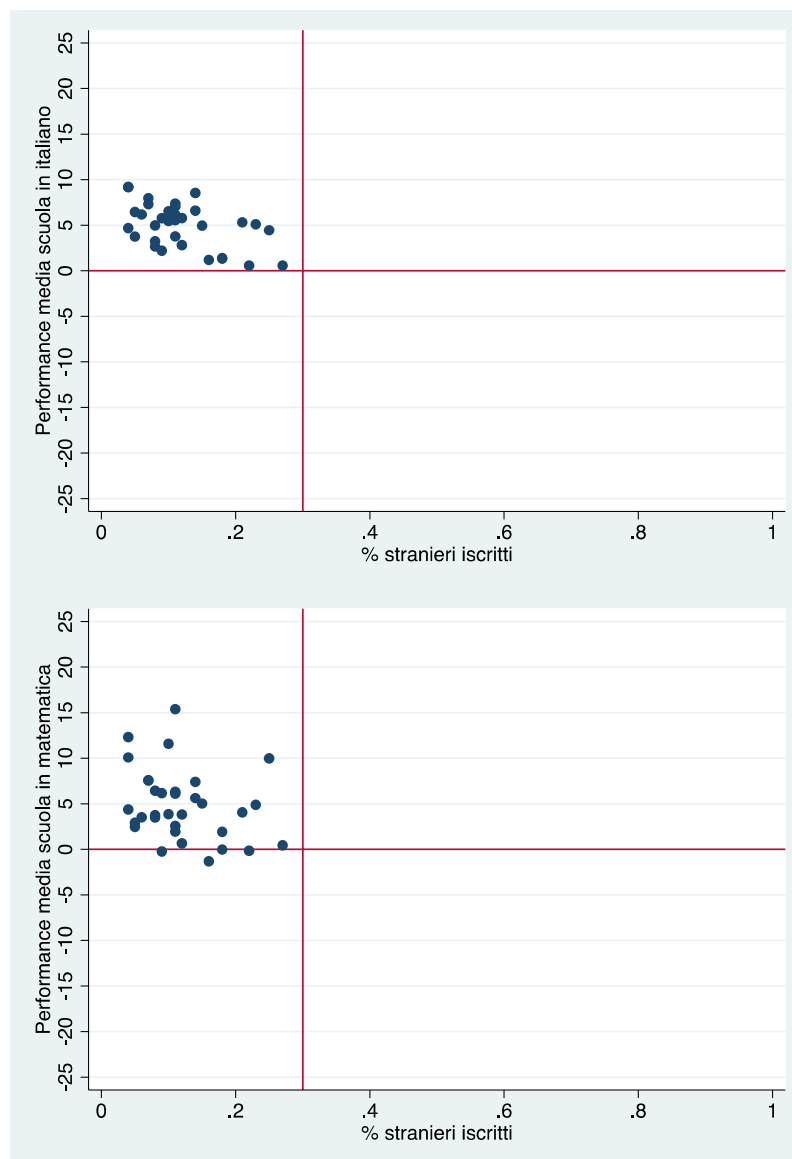
Marta Cordini e Andrea Parma

Figura 5 - Performance media nei test Invalsi e percentuale di stranieri iscritti per scuola primaria, I quartile livello Escls (livello socio-economico-culturale basso)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Invalsi e Anasco

Figura 6 - Performance media nei test Invalsi e percentuale di stranieri iscritti per scuola primaria, IV quartile livello Escs (livello socio economico culturale elevato)

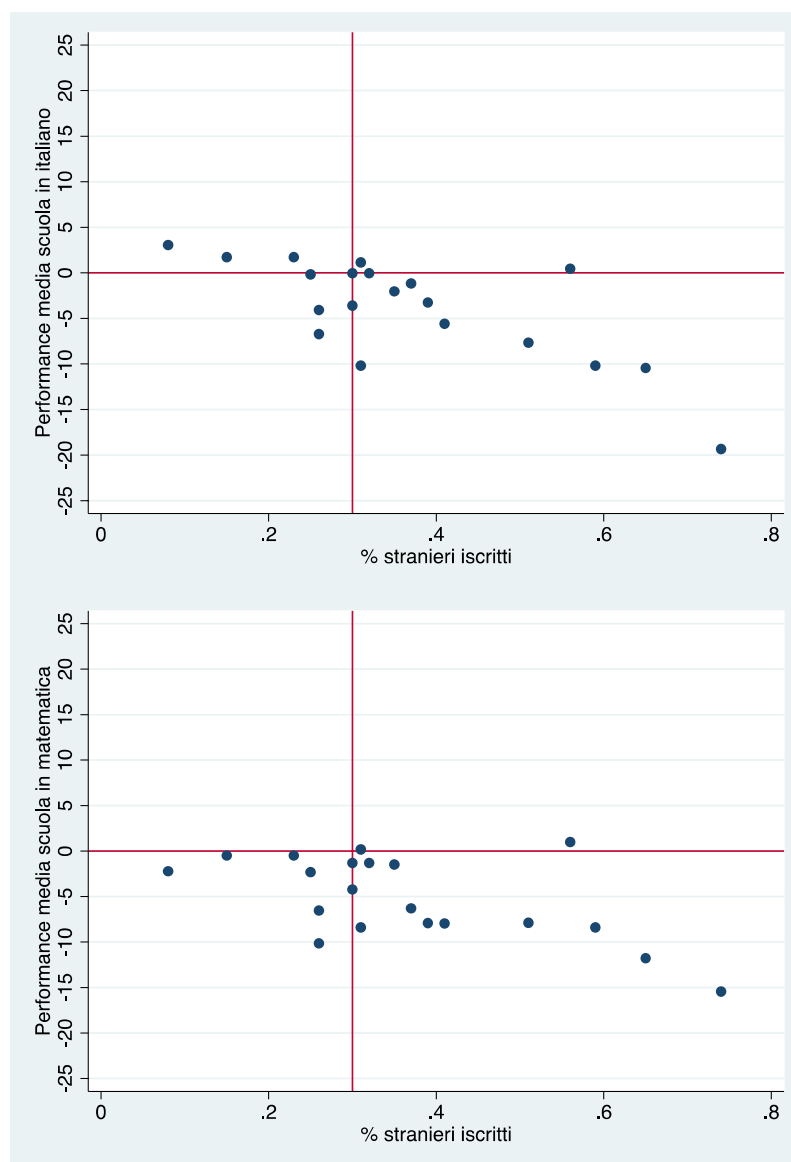


RPS

Marta Cordini e Andrea Parma

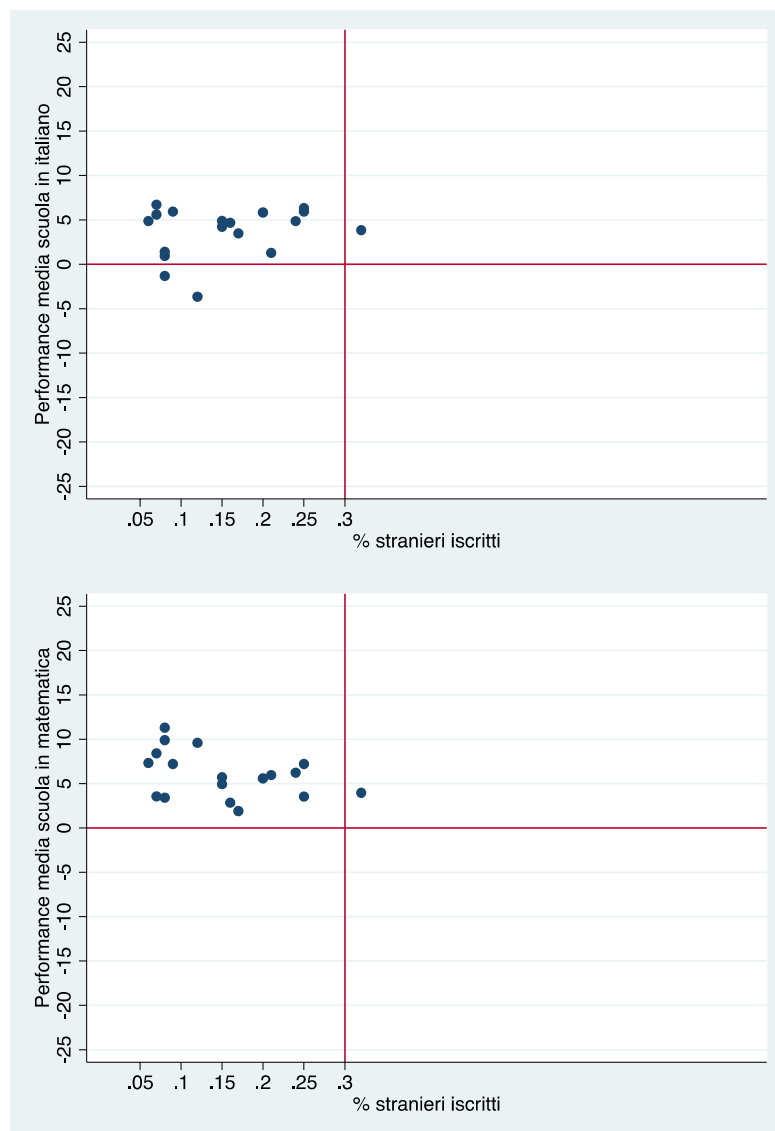
Fonte: elaborazioni degli autori su dati Invalsi e Anasco.

Figura 7 - Performance media nei test Invalsi e % di stranieri iscritti per scuola secondaria di I grado, I quartile livello Escs (livello socio-economici-culturali bassi)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Invalsi e Anasco.

Figura 8 - Performance media nei test Invalsi e percentuale di stranieri iscritti per scuola secondaria di I grado, IV quartile livello Escs (livello socio-economico-culturale elevato)



RPS

Marta Cordini e Andrea Parma

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Invalsi e Anasco.

6. *Riflessioni conclusive*

Dai dati presentati emerge una chiara relazione tra elevati livelli di concentrazione etnica nelle scuole e performance media. Infatti le scuole con una forte presenza di stranieri tra gli iscritti sono generalmente quelle con performance meno elevate, se paragonate alla media cittadina. Queste risultanze generali emergono sia nei test di matematica che in quelli di italiano.

Il risultato più significativo e rilevante dal punto di vista delle possibili politiche è che ciò che maggiormente influisce negativamente sulla performance è l'accumulo di due fattori: la presenza straniera e un profilo svantaggiato della scuola dal punto di vista socio-economico e culturale. Nelle scuole posizionate nel primo quartile dell'indicatore Escs, infatti, e con una presenza di stranieri elevata troviamo sempre una performance media inferiore a quella cittadina. Questa associazione viene meno nelle scuole dal profilo socio-economico e culturale elevato. A livello generale, le performance scendono inequivocabilmente sotto la media cittadina a fronte di una presenza straniera che supera il 40%, ma tale soglia critica scende al 30% per le scuole svantaggiate. Questo significa che qualora si volesse stabilire un'ipotetica soglia per tenere sotto controllo gli effetti negativi della presenza di studenti stranieri sulla performance, tale valore dovrebbe essere suscettibile di variare in base al profilo socio-economico della scuola.

Quando la quota di stranieri scende sotto il 30%, anche nelle scuole svantaggiate, lo scenario del rendimento diventa più eterogeneo, suggerendo la centralità della scuola in termini di offerta formativa, progetti di integrazione e mediazione, qualità dell'insegnamento e altri aspetti di contesto. Questo risultato è in linea con altre ricerche che hanno messo in evidenza come programmi specifici per stranieri, progetti di mediazione linguistica e culturale, la presenza di figure dedicate, l'attenzione per l'orientamento, il coinvolgimento delle famiglie nelle attività scolastiche (sia a livello decisionale che operativo) abbiano effetti positivi sulla performance media delle scuole, anche a fronte di livelli di segregazione elevata (Benson e Bridge, 2014; Alba e al., 2011).

Se da una parte, quindi, risulta fondamentale stabilire delle soglie onde evitare l'accumulo di criticità quali l'alta incidenza di stranieri, la concentrazione di fasce della popolazione svantaggiate, i fattori ambientali derivanti dal bacino cui afferisce la scuola, dall'altra emerge anche

la necessità di offrire strumenti e metodi alle scuole, dando per esempio rilevanza alle buone pratiche già sperimentate, per affrontare la complessità che caratterizza oggi il contesto scolastico. La soglia di criticità, come spiegato, non può essere unica per tutte le scuole e non può nemmeno essere la sola misura. La sua efficacia, infatti, è strettamente correlata a una serie di interventi relativi all'offerta formativa e al contesto scolastico, sulla linea di quelli menzionati precedentemente, che gestiscano, rispettino e valorizzino la diversità di ogni scuola.

L'incremento della performance derivante da queste misure porterebbe a un aumento della popolarità della scuola, vale a dire della sua capacità di attrarre le famiglie, soprattutto quelle appartenenti alla classe media e più inclini alla mobilità.

In questo senso, una serie di politiche finalizzate all'orientamento della scelta dei genitori e che mirino a sciogliere l'associazione automatica tra presenza straniera e bassa performance potrebbero essere in grado di dar vita a un circolo virtuoso in cui una riduzione delle strategie di evitamento o di fuga (*white flight*) e un controllo della presenza straniera tramite le soglie contribuirebbero sia a evitare situazione di segregazione etnica e/o di classe sia le conseguenti ricadute negative sugli apprendimenti.

Riferimenti bibliografici

- Alba R., Sloan J. e Sperling J., 2011, *The Integration Imperative: The Children of Low-Status Immigrants in the Schools of Wealthy Societies*, «Annual Review of Sociology», vol. 37, n. 1, pp. 395-415.
- Ball S.J., Vincent C., 1998, *I Heard it on the Grapevine: Hot Knowledge and School Choice*, «British Journal of Sociology of Education», vol. 19, n. 3, pp. 377-400.
- Benson M., Bridge G. e Wilson D., 2014, *School Choice in London and Paris. A Comparison of Middle Class Strategies*, «Social Policy and Administration», vol. 49, n. 1, pp. 24-43.
- Besozzi E., 2007, *Introduzione. Giovani stranieri tra formazione e lavoro: una realtà in movimento*, in Besozzi E. e Colombo M. (a cura di), *Tra formazione e lavoro. Giovani stranieri e buone pratiche nel sistema della formazione professionale regionale*, Orim, Milano, pp. 17-29.
- Burgess S. e Wilson D., 2005, *Ethnic Segregation in England's schools*, *Transactions of the Institute of British Geographers*, «New Series», vol. 30, n. 1, pp. 20-36.

- Butler T. e Hamnett C., 2011, *Location Education: Place, Choice, Constraint in London*, Childrens' Geographies, vol. 9, n. 1, pp. 35-48.
- Checchi D. e Flabbi L., 2007, *Intergenerational Mobility and Schooling Decisions in Germany and Italy: The Impact of Secondary School Tracks*, Iza Dp, n. 2876.
- Checchi D. e van de Werfhorst, 2014, *Educational Policies and Income Inequality*, «Discussion Paper Series», Iza Dp, n. 8222.
- Clapp J.M. e Ross S.L., 2004, *Schools and Housing Markets: An Examination of School Segregation and Performance in Connecticut*, «The Economic Journal», n. 114, pp. 425-440.
- Coleman J.S., Campbell E.Q., Hobson C.J., McPartland J., Mood A.M., Weinfeld F.D. e York R.L., 1966, *Equality of Educational Opportunity*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Office of Education, Washington, Dc.
- Colombo M. e Santagati M., 2014, *Nelle scuole plurali. Misure di integrazione degli alunni stranieri*, Franco Angeli, Milano.
- Falzetti P., 2013, *L'esperienza di restituzione dei dati al netto del cheating*, presentazione al workshop *Metodi di identificazione, analisi e trattamento del cheating*, Invalsi, Roma, 8 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: www.invalsi.it/invalsi/ri/sis/documenti/022013/falzetti.pdf.
- Gibbons S. e Machin S., 2003, *Valuing English Primary Schools*, «Journal of Urban Economics», vol. 53, n. 2, pp. 197-219.
- Le Grand J. e Bartlett W., 1993, *Quasi-markets and Social Policy*, Macmillan, Basingstoke.
- Musterd S., Ostendorf V. e De Vos S., 2003, *Neighbourhood Effects and Social Mobility: A Longitudinal Analysis*, «Housing Studies», vol. 18, n. 6, pp. 877-892.
- Oberti M., 2007, *Social and School Differentiation in Urban Space: Inequalities and Local Configurations*, «Environment and Planning A», n. 39, pp. 208-227.
- Reardon S.F., 2015, *School Segregation and Racial Achievement Academic Gaps*, «Cepa working paper», n. 15-12.
- Rumberger R.W. e Willms J.D., 1992, *The Impact of Racial and Ethnic Segregation on the Achievement Gap in California High Schools*, «Educational Evaluation and Policy Analysis», vol. 14, n. 4, pp. 377-396.

L'alternanza e la transizione scuola-lavoro in Italia: sulle tracce di un cambiamento in atto?

Marco Arlotti

RPS

Nel corso degli ultimi anni la questione della disoccupazione giovanile ha assunto una rilevanza sempre più crescente a fronte del persistere della recessione economica. In tale quadro, l'Italia presenta tradizionalmente un modello «sotto-protetto» nella transizione dei giovani nel mercato del lavoro, in cui uno degli elementi principali riguarda l'assenza di integrazione fra scuola e lavoro. A partire da queste premesse, l'articolo si focalizza su due recenti iniziative di integrazione scuola-lavoro implementate a livello di sistema educativo (l'alternanza scuola-lavoro nella scuola secondaria e gli istituti

tecnici superiori nella formazione terziaria), al fine di favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Rispetto a questo fenomeno, i dati empirici mostrano un quadro di diffusione crescente seppur, tuttavia, con elementi di criticità che riguardano una certa differenziazione territoriale e il debole coinvolgimento (anche in termini finanziari) delle imprese. Inoltre, un rischio potenziale è quello di un impatto limitato di questi programmi nel favorire l'occupazione giovanile, in un contesto in cui i nodi strutturali di fondo dell'economia italiana rimangono intatti.

1. Introduzione

Il tema della transizione scuola-lavoro, e delle politiche volte a sostenere questo processo con riferimento alle fasce giovanili, ha assunto crescente rilevanza nel corso degli anni, e ciò già prima dello scoppio della Grande Recessione e del suo persistere. Infatti, le dinamiche profonde che hanno attraversato la dimensione socio-economica (ad esempio, la crescente competizione internazionale nonché i cambiamenti tecnologici) hanno spinto verso una maggiore richiesta di occupazioni qualificate (sia manuali che intellettuali) (Pavolini e al., 2015), e reso particolarmente vulnerabili i profili a bassa qualificazione, con forti rischi connessi in termini di intrappolamento in disoccupazione o precarietà (Arlotti e Barberis, 2015).

Per tale motivo è diventato cruciale il tema dell'investimento in capitale umano e delle politiche di supporto ai giovani nella transizione scuola-lavoro, incluse quelle relative al sistema formativo (Pavolini e al., 2015). In questo quadro l'Italia è stata associata agli altri paesi sud europei per la presenza di un modello di transizione dei giovani al mercato del lavoro, definito come «sotto-protetto» (Vesan, 2016) dove, oltre all'assenza di coperture dal punto di vista del sistema di protezione sociale e la forte diffusione di occupazione precaria, uno degli elementi di criticità strutturale rimanderebbe alla presenza di un debole sistema formativo e dell'istruzione.

A riguardo la letteratura sulla transizione scuola-lavoro è oramai unanime nel riconoscere quanto un legame forte fra scuola e azienda risulti essere un fattore cruciale, se non il principale, nel sostenere l'inserimento occupazionale dei giovani diplomati (Ballarino, 2015). In questa prospettiva il caso italiano mostrerebbe, invece, un disallineamento fra filiere produttive e filiere formative (Gentili, 2013), a fronte di una certa distanza fra le competenze maturate in ambito formativo e i fabbisogni espressi dalle aziende (Pavolini e al., 2015). Non è un caso, dunque, che – stando ai dati Oecd – nel 2011 solo il 2,6% delle persone fra 15 e 29 anni risultavano coinvolte in programmi di studio-lavoro in Italia, mentre in Germania il 19%, oltre il 30% in Danimarca e Olanda, in Francia e Spagna le percentuali sono doppie rispetto al caso italiano (Arlotti e Barberis, 2015).

Lo scoppio della Grande Recessione, e il suo lungo persistere, non hanno fatto che radicalizzare i tratti della questione giovanile nel nostro paese. Basti pensare che dal 2010 al 2014 la disoccupazione fra i giovani è aumentata del 14,8%, come anche la trappola della precarizzazione (i contratti a termine sono saliti del +9,2%) e della bassa intensità di lavoro (il part-time involontario ha registrato un aumento del +13,3%) (Vesan, 2016). Peraltro, nel corso della crisi, le difficoltà di transizione scuola-lavoro dei giovani in Italia hanno visto un ulteriore allargamento del divario rispetto allo scenario europeo (Cascioli, 2016). Nel 2014 si sono registrati oltre trenta punti percentuali in meno nel confronto fra il tasso di occupazione (a 3 anni dal conseguimento del titolo di studio) dei giovani diplomati e laureati italiani (pari al 45%) e quello della media europea a 28 paesi (pari a 76%) (*ivi*).

A partire da questi elementi di sfondo, cercheremo in questo contributo di fare il punto sullo stato delle iniziative volte a sostenere la

transizione scuola-lavoro dei giovani in Italia per vedere se, nonostante gli elementi di criticità summenzionati, processi di cambiamento hanno comunque iniziato ad avere luogo nel nostro paese. In merito, focalizzeremo la nostra attenzione su misure e su strumenti innovativi di insegnamento volti a favorire la cooperazione tra istruzione, formazione professionale e mondo del lavoro, riprendendo gli esiti di un progetto di ricerca più complessivo sulle politiche di investimento sociale in Italia (Ascoli e al., 2015). All'interno di questo progetto, appunto, una linea specifica di approfondimento è stata condotta sul tema delle iniziative di alternanza scuola-lavoro (Arlotti e Barberis, 2015)¹.

Pertanto, a seguire, nel paragrafo 2 faremo il punto sui percorsi di alternanza scuola-lavoro implementati a livello di istituti secondari superiori, mentre nel paragrafo 3 ci focalizzeremo su un'iniziativa recente di ri-organizzazione dell'istruzione terziaria, cioè gli istituti tecnici superiori, nei quali la questione del coordinamento fra filiere formative e produttive è uno snodo cruciale, al fine di favorire la transizione dei giovani nel tessuto produttivo. Infine, nel paragrafo 4, tireremo le file delle principali risultanze empiriche emerse, sviluppando alcune considerazioni di sintesi sullo stato e sulle potenziali prospettive dell'alternanza scuola-lavoro nel nostro paese.

2. L'alternanza scuola-lavoro in Italia

Come si è anticipato sopra, in letteratura il caso italiano viene inquadrato fra i modelli a debole integrazione fra sistema formativo e mer-

¹La ricerca è stata condotta nell'ambito del progetto Prin 2009 su «Politiche locali di investimento sociale», diretta dal Politecnico di Milano e realizzata nel triennio 2011-2013. L'indagine sulle iniziative di alternanza scuola-lavoro è stata condotta attraverso un'analisi secondaria di dati quantitativi provenienti dalle banche dati ministeriali disponibili sul tema, e attraverso quarantuno interviste in profondità condotte *ad hoc* con testimoni privilegiati (dirigenti scolastici e referenti di iniziative di alternanza scuola-lavoro) in otto province italiane, selezionate in modo da tenere conto della diversità territoriale esistente (da Nord a Sud) nel nostro paese (Arlotti e Barberis, 2015). In alcuni casi, i dati riportati in questo contributo sono stati aggiornati alle ultime pubblicazioni disponibili (a luglio 2016) sul tema.

cato del lavoro. Di fatto, a parte alcune lodevoli eccezioni di integrazione sviluppate fra istituti tecnici/professionali (o specifici corsi di laurea) e tessuto produttivo nei contesti locali più industrializzati del Nord del paese (Pavolini e al., 2015), questo aspetto è rimasto per lungo tempo ampiamente disatteso, e non considerato come cruciale al fine di sostenere la transizione scuola-lavoro.

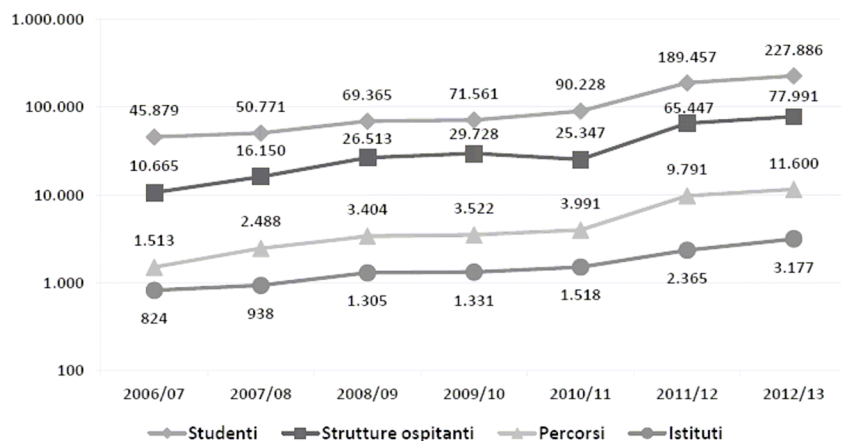
Tuttavia è importante evidenziare come, nel corso degli anni, i legislatori nazionali hanno posto crescente attenzione sul tema e, in particolare, sulla promozione dei cosiddetti programmi di alternanza scuola-lavoro (Ballarino, 2015, 2016). Per alternanza scuola-lavoro si intende (Indire, 2014, p. 6): «[...] una modalità di realizzazione del percorso formativo, rivolta agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età. È di fatto una metodologia didattica innovativa del sistema dell'istruzione e della formazione, una strategia efficace per l'orientamento, la motivazione, l'approfondimento di alcuni contenuti e la scoperta di altri. L'alternanza rappresenta quindi un organico collegamento con il mondo del lavoro e la società civile: pertanto è rivolta a tutti gli studenti delle scuole superiori».

L'alternanza scuola-lavoro si suddivide in due tipi che rimandano da un lato alle iniziative di raccordo con il mondo del lavoro, promosse e realizzate all'interno degli istituti tecnici, professionali e nei licei; dall'altro lato ai percorsi rientranti all'interno delle 132 ore di attività alternanza obbligatoria presso le classi IV e V degli istituti professionali, che costituiscono la cosiddetta «terza area», o area di professionalizzazione (*ibidem*).

Il monitoraggio (quantitativo e qualitativo) condotto dall'Indire (Istituto nazionale documentazione innovazione ricerca educativa)² permette oramai di avere una certa serie storica di dati per analizzare le tendenze di sviluppo e le caratteristiche principali di questo fenomeno. A tal proposito la figura 1 sotto, relativa all'andamento complessivo delle iniziative di alternanza scuola-lavoro, mostra chiaramente come nel corso degli anni più recenti si sia assistito a un incremento costante dell'alternanza presso gli istituti di scuola secondaria, su tutti i versanti: dagli studenti, alle strutture ospitanti, ai percorsi e agli istituti coinvolti.

² Cfr.: www.indire.it/scuolavoro/.

Figura 1 - Trend alternanza scuola-lavoro, anni scolastici 2006-2013



Fonte: Indire (2014).

Nell'anno scolastico 2012-2013 sono stati oltre 3 mila gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado (in larga parte istituti professionali e tecnici, mentre in misura minore licei) impegnati nella realizzazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro: un numero che corrisponde al 45,6% sul totale degli istituti (Indire, 2014). Gli studenti coinvolti (oltre 200 mila), corrispondono all'8,7% della popolazione scolastica della scuola secondaria di secondo grado, mentre delle circa 78 mila strutture ospitanti oltre il 58% è costituito da imprese (*ibidem*). Un elemento importante che emerge dal monitoraggio quantitativo riguarda anche i soggetti finanziatori dei progetti di alternanza, dove si delinea in particolare il ruolo di traino svolto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (i fondi Miur rappresentano, infatti, il 72,5% del totale delle fonti utilizzate), mentre svolgono un ruolo nettamente più marginale le fonti di finanziamento private (solo 1,4% sempre sul totale delle fonti utilizzate) (Indire, 2014).

Da questo punto di vista l'alternanza «all'italiana» sembra, dunque, mostrare un primo elemento di scostamento dalle altre esperienze europee, su tutto il modello «duale» tedesco dove, invece, il coinvolgimento delle parti sociali non solo nella progettazione formativa e nella co-gestione dei programmi, ma anche a livello finanziario, è molto

forte (Arlotti e Barberis, 2015). Da qui un rischio potenziale potrebbe essere che, il minore impegno finanziario di parte datoriale, si possa tradurre in un coinvolgimento meno significativo nella formazione degli studenti, e dunque limitare le potenziali ricadute positive che l'alternanza può avere nel processo di transizione dalla scuola al lavoro (Arlotti e al., 2015).

L'analisi disaggregata dei dati mette in luce, in aggiunta, altri elementi interessanti di caratterizzazione del fenomeno qui considerato. Ci riferiamo innanzitutto alla diffusione territoriale delle iniziative di alternanza scuola-lavoro che mostra una caratterizzazione piuttosto diversificata (*ivi*). Paradigmatico è il caso della Lombardia, il cui peso in termini di corsi attivati (nell'anno scolastico 2012/2013 è pari al 22% sul totale) (Indire, 2014), strutture ospitanti (23,8%) (*ivi*) e studenti coinvolti (23,4%) (*ivi*) è ben superiore rispetto al peso già importante che questa regione ha sulla demografia scolastica più complessiva (Arlotti e al., 2015).

Elementi di differenziazione territoriale emergono, inoltre, anche sul versante delle reti di attori coinvolti nella proposizione delle ipotesi progettuali di alternanza scuola-lavoro. Di fatto nel Mezzogiorno sembra delinarsi, in particolare, una maggiore ristrettezza e minore varietà delle reti (mentre al Nord risultano più estese e con maggiore varietà in termini di attori coinvolti), a fronte di un coinvolgimento più contenuto delle imprese, nonché di altri attori territoriali (inclusi quelli pubblici come Regioni, Province e Comuni) (*ivi*). Tali aspetti non vanno trascurati, anche perché possono indicare non solo una maggiore fragilità dei percorsi di alternanza in questi territori ma anche, presumibilmente e in prospettiva, una minore efficacia degli stessi nel favorire la transizione scuola-lavoro, a fronte di una certa difficoltà di raccordo con i contesti locali di riferimento (*ivi*).

La diversità delle reti si declina non solo da un punto di vista territoriale, ma anche dimensionale. Infatti, quello che l'analisi dei dati mette in luce è che i percorsi di alternanza scuola-lavoro vedono in particolare negli istituti più grandi una maggiore estensione e varietà delle reti, come anche una maggiore strutturazione presumibilmente dei percorsi stessi di alternanza (attraverso, per esempio, l'istituzione di apposite strutture dedicate all'alternanza, e maggiore flessibilità nel riconoscimento dell'esperienza di alternanza all'interno dei programmi scolastici) (*ivi*). Negli istituti più piccoli le difficoltà di costruzione dei percorsi e delle reti sembrano essere, invece, maggiori ed è interes-

sante notare come nemmeno la leva pubblica, cioè la partecipazione per esempio degli enti territoriali che risulta anch'essa particolarmente contenuta nel caso degli istituti più piccoli, sembra sostenere una funzione di ri-equilibrio a favore di tali realtà (*ivi*).

Infine, un ulteriore aspetto importante da considerare, ai fini di un inquadramento delle dinamiche di sviluppo dell'alternanza nel corso del periodo più recente, rimanda al rapporto fra la diffusione delle iniziative e le risorse disponibili. Di fatto nonostante la forte rilevanza assunta dai fondi ministeriali (cfr. *supra*), in particolare nel corso degli ultimi anni un elemento di criticità significativo si delinea alla luce di un investimento di risorse che non appare essere adeguatamente allineato ai numeri crescenti dell'alternanza, sia in termini di scuole che di allievi coinvolti (Arlotti e al., 2015). Da ciò sembrano scaturire due dinamiche critiche, in termini di impatto. Da un lato, innanzitutto, si è assistito a una riduzione delle ore di didattica in alternanza – che può significare un contatto meno strutturato con l'ambiente di lavoro – passate da una media di 224 ore nell'a.s. 2006/2007 a 115 ore nel 2011/2012. Inoltre se nell'a.s. 2007/2008 i corsi di durata inferiore alle 100 ore rappresentavano il 44% sul totale, nell'a.s. 2011/2012 sono passati al 50% (*ibidem*). Al contempo, la mancata adeguatezza delle risorse disponibili pare aver implicato l'attivazione di meccanismi di selezione «perversa» rispetto agli studenti da coinvolgere nei percorsi di alternanza (Capecchi e Caputo, 2015). Più nello specifico l'indagine qualitativa condotta attraverso interviste a testimoni privilegiati ha rilevato come, in diversi istituti e per far fronte al «nodo» delle risorse disponibili (ed anche per venir incontro alle richieste in alcuni casi avanzate dalle imprese), le scuole abbiano teso a escludere dai progetti di alternanza gli studenti a più basso rendimento scolastico. Cioè proprio coloro che, attraverso il contatto con il mondo del lavoro, potrebbero meglio esprimere le capacità applicative rispetto alla didattica curriculare e alle lezioni frontali, con un impatto potenzialmente cruciale dal punto di vista dell'autostima e, dunque, del miglioramento del rendimento e del contrasto alla dispersione scolastica (Capecchi e Caputo, 2015).

3. Gli Istituti tecnici superiori

Lo sviluppo di iniziative volte a rafforzare, e sistematizzare, il legame fra sistema formativo e produttivo ha interessato non solo l'ambito

dell'istruzione secondaria di secondo grado, ma anche quello dell'istruzione terziaria post-diploma. Da questo punto di vista un importante tassello, collocato in un più generale tentativo di rilancio dell'istruzione tecnica e professionale nel nostro paese, ha riguardato l'avvio a partire dal 2011 degli Its, gli istituti tecnici superiori (Arlotti e Lattarulo, 2015).

Gli Its, che hanno costituito il secondo tentativo di creare anche in Italia – dopo il fallimento negli anni novanta degli Ifts (Istruzione e formazione tecnica superiore) – una filiera terziaria in aggiunta al percorso universitario (Ballarino, 2015), sono corsi biennali post-diploma che prevedono un programma complessivo di 1.800-2.000 ore in due anni, dove oltre il 40% di queste è destinato a tirocini aziendali, a cui si aggiungono a livello di formazione teorica anche attività di didattica laboratoriale e visite aziendali. Questo percorso conduce al conseguimento di un diploma di tecnico superiore statale in sei aree tecnologiche individuate dal Ministero, che spaziano dall'area delle nuove tecnologie per il *made in Italy*, alla mobilità sostenibile per arrivare all'efficienza energetica.

L'obiettivo degli Its, la cui introduzione nasce in relazione alle esigenze formative connesse al Piano Industria 2015 lanciato dall'allora Governo Prodi nell'ottica del rilancio industriale, dell'innovazione e della competitività del sistema produttivo nazionale, è dunque la formazione in stretto raccordo con il sistema produttivo di figure tecniche intermedie fortemente richieste dalle aziende.

Tale disegno riprende esperienze già ampiamente radicate negli altri paesi europei dove, accanto al sistema universitario, si è tradizionalmente sviluppato un sistema di scuole tecniche e professionali superiori in forte raccordo con le imprese e il mercato del lavoro (Arlotti e Lattarulo, 2015). Non a caso, al 2011, i dati Eurostat mostrano per esempio in Germania un'incidenza di studenti iscritti a corsi non universitari, sul totale dell'istruzione terziaria di primo livello, pari al 18,1%, in Francia del 25,8% mentre in Italia – a fronte dell'assetto unitario e a bassa stratificazione interna tipico della nostra università (Ballarino, 2011) – solo dello 0,2% (Arlotti e Lattarulo, 2015).

Un elemento forte che riguarda il tentativo di raccordare le filiere formative con quelle produttive (Gentili, 2013) è la necessaria istituzione in ciascun Its di una fondazione di partecipazione, al cui interno sono comprese oltre alle scuole (istituti tecnici e professionali), anche

università e centri di ricerca, enti di formazione, enti locali e imprese. In aggiunta, come stabilito dalla stessa normativa nazionale, oltre il 50% dei docenti impegnati nei corsi Its deve avere una diretta provenienza dal mondo del lavoro (Arlotti e Lattarulo, 2015).

Infine, un ultimo aspetto significativo, ma non per questo di minore importanza, riguarda l'investimento che il governo nazionale ha attuato sugli Its. Un investimento di carattere strutturale (confermato anche dagli ultimi governi) che presumibilmente ha tratto esperienza dal fallimento stesso dei precedenti corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (Ifs), dove l'aleatorietà nell'offerta dei corsi finanziati tramite bandi con il Fondo sociale europeo sembra essere stato un fattore negativo cruciale nel mancato decollo dell'iniziativa (Ballarino, 2015).

Anche in questo caso il monitoraggio condotto dall'Indire³ fornisce una serie di informazioni utili per inquadrare alcune delle caratteristiche principali del fenomeno qui oggetto di approfondimento. Innanzitutto, le fondazioni di partecipazione istituite per corsi Its (a luglio 2016) sono 88, di cui per circa la metà concentrate nelle regioni settentrionali (al Sud meno di un terzo). A partire dall'avvio dei corsi (nel 2011) si è registrato un aumento costante degli studenti iscritti, però anche qui con una conferma dei rapporti di peso fra macro-aree territoriali (Arlotti e Lattarulo, 2015).

Oltre a questi dati, ulteriori elementi interessanti si delineano da un'analisi della composizione delle partnership che costituiscono le fondazioni di partecipazione. Come mostrano i dati raccolti nella tabella 1, sono due, infatti, gli aspetti principali che emergono. Il primo, tendenzialmente trasversale a tutti i territori, rimanda a un coinvolgimento marginale all'interno delle fondazioni delle università che, presumibilmente, tendono ancora a inquadrare in termini concorrenziali l'offerta dei corsi Its rispetto alle lauree brevi di durata triennale (*in*). Tale aspetto può costituire una forte limitazione per gli Its, se si pensa per esempio al tema dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, come anche al ruolo che le università stesse possono avere nel consolidare e ampliare le reti territoriali degli Its, attraverso l'individuazione di imprese disponibili all'inserimento di ragazzi in stage, nonché di docenti e professionisti da coinvolgere nei corsi didattici.

³ Cfr.: www.indire.it/its/.

Il secondo aspetto rimanda, invece, alla diversa composizione delle fondazioni di partecipazione a livello territoriale. Anche qui, infatti, similmente a quanto emerso dall'analisi sulle reti di attori nei progetti di alternanza (cfr. par. 2), emerge come nelle regioni del Mezzogiorno la presenza delle imprese risulti più limitata, diversamente invece dalle fondazioni di partecipazione nelle regioni settentrionali e centrali del paese (Arlotti e Lattarulo, 2015).

Tabella 1 - Caratteristiche del partenariato Its: ripartizione dei soci per tipologia di enti (valori %)

	Istituti secondari/ agenzie formative	Imprese, Camera di commercio	Ordini/ collegi professionali	Università e enti di ricerca	Enti locali	Altro	Totale
Nord	34,0	44,6	1,5	6,9	9,3	3,7	100,0
Centro	33,1	42,9	0,5	8,8	10,0	4,7	100,0
Sud	34,8	33,4	3,1	8,2	9,5	10,9	100,0
<i>Totale</i>	<i>34,0</i>	<i>41,2</i>	<i>1,7</i>	<i>7,7</i>	<i>9,5</i>	<i>5,9</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Indire (www.indire.it/its/) a luglio 2016.

Se la minore presenza delle imprese nelle fondazioni di partecipazione si registra proprio in quei contesti in cui le difficoltà socio-economiche risultano più acute e, dunque, al contrario dove sarebbe invece necessario un raccordo maggiore fra filiere formative e produttive, un elemento di criticità trasversale emerso dalle interviste in profondità con testimoni privilegiati riguarda le difficoltà di coinvolgimento delle piccole imprese (Arlotti e Lattarulo, 2015).

Tali difficoltà si registrano non solo a «monte», nell'individuazione dei profili formativi e delle competenze tecniche-professionali a partire dalle quali vengono poi sviluppati i corsi Its, ma anche a «valle», cioè nel coinvolgimento degli studenti nelle esperienze di tirocinio che dovrebbero condurre come sbocco finale all'assunzione. Eppure, sono proprio le piccole imprese quelle a cui più gioverebbe un coinvolgimento all'interno degli Its, giacché consentirebbe loro di giocare un ruolo da attori fondamentali, nella transizione verso modelli di qualificazione e riqualificazione professionale che inneschino forme innovative di cooperazione e raccordo con il sistema educativo e della formazione (*ivi*).

4. Considerazioni conclusive

In questo contributo abbiamo cercato di fare il punto sulle iniziative volte a favorire la transizione dei giovani nel mercato del lavoro, focalizzandoci sull'ambito del sistema formativo e dell'istruzione per quanto riguarda il caso italiano.

Nonostante il noto problema strutturale di debole raccordo fra filiere formative e filiere produttive, tipico del nostro paese (Gentili, 2013; Pavolini e al., 2015), l'indagine condotta ha permesso di mettere in luce un fenomeno crescente, in termini di scuole, studenti, strutture ospitanti, sul versante delle iniziative di alternanza scuola-lavoro. Una crescita che sembra caratterizzarsi non solo da un punto di vista «quantitativo», ma anche «qualitativo», attraverso la costruzione diffusa di reti territoriali – a sostegno delle iniziative di alternanza negli istituti di scuola secondaria superiore e del recente avvio degli Its – che testimoniano una progressiva integrazione delle realtà scolastiche nei contesti socio-economici e istituzionali di riferimento.

In tale quadro un impulso fondamentale è stato dato dal livello centrale, cioè dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur), sia attraverso l'investimento finanziario nei programmi di alternanza, sia attraverso una crescente attenzione posta dal legislatore sul tema della transizione scuola-lavoro. A tal proposito, nel periodo più recente, basti solo pensare ai decreti «Giovannini» e «Carrozza» (convertiti nelle leggi n. 99/2013 e n. 128/2013) che hanno previsto: un *mix* di interventi basati sul rafforzamento delle misure volte all'orientamento in uscita dalla scuola secondaria; incentivi per le università che stipulano accordi con le imprese per lo svolgimento di tirocini curriculari in alternanza; il sostegno all'utilizzo dell'apprendistato nei corsi Its (attraverso l'apprendistato in alta formazione) e per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, con lo svolgimento di periodi di formazione in azienda negli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado (attraverso un apposito programma sperimentale per gli anni 2014-2016).

Infine, con la legge n. 107/2015 (la «Buona scuola»), è stata prevista l'introduzione obbligatoria dell'alternanza scuola-lavoro in tutte le istituzioni scolastiche, per un ammontare minimo di 400 ore nell'ultimo triennio degli istituti tecnici e professionali, e di 200 ore nei licei. Inoltre sono stati stanziati strutturalmente per l'alternanza un bud-

RPS

Marco Arlotti

get di 100 milioni annui, circa dieci volte quelle assegnate in precedenza alle scuole, ed elaborata – mettendo a disposizione degli istituti – una guida operativa per attivare percorsi di alternanza (Miur, 2016). Nonostante questa forte crescita del fenomeno, al momento, non esistono ancora studi in grado di fornire una valutazione sistematica rispetto all'impatto sostantivo delle iniziative di alternanza scuola-lavoro, in termini di incremento dell'occupabilità e di inserimenti lavorativi. Infatti i dati a oggi disponibili (Indire, 2014; Miur, 2015) forniscono unicamente un'indicazione generale sugli sbocchi lavorativi degli studenti coinvolti in programmi di alternanza o nei corsi Its. Tuttavia tali dati andrebbero meglio verificati attraverso una valutazione controfattuale, in cui anche gruppi di controllo composti da non partecipanti alle misure di alternanza vengono considerati, in modo da verificare l'effettiva bontà (a parità di condizioni) delle iniziative implementate.

Nel frattempo, dall'indagine condotta e presentata in questo contributo sono emersi tre «nodi» che riteniamo essere cruciali, poiché possono influire in maniera determinante sui programmi di alternanza, e dunque sull'impatto che questi programmi possono avere nel favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

In primo luogo, ci riferiamo alla particolare caratterizzazione territoriale dei programmi di alternanza, che sembrano dipendere in modo significativo (come si è visto dai differenziali Nord/Sud) dalla dinamicità socio-economica dei contesti territoriali, per quanto riguarda l'estensione e la varietà delle reti di attori coinvolti, incluse le imprese. Da questo punto di vista, dunque, è proprio nei contesti più critici che il legame fra le scuole e il territorio sembra risultare più debole, e questo può impattare in modo decisivo sulle opportunità di inserimento occupazionale dei giovani una volta terminati gli studi.

Un secondo aspetto riguarda, invece, il finanziamento delle misure di alternanza dove, come si è detto sopra, un ruolo di traino è stato giocato dai trasferimenti ministeriali, mentre l'apporto di altri attori, su tutti le imprese, risulta pressoché assente. Tale aspetto sembra discostare di molto il modello italiano dell'alternanza dalle altre esperienze europee, *in primis* il cosiddetto modello «duale» tedesco⁴, a cui l'orien-

⁴ Nel modello «duale», peraltro, lo studente è assunto come apprendista in azienda e affianca all'esperienza lavorativa la frequenza in aula, col fine di

tamento del legislatore sembra riferirsi. In tale modello, infatti, le parti sociali (incluse le aziende) operano sostanzialmente su un piano di parità con le scuole e, pertanto, svolgono un ruolo significativo in termini di cogestione, ma anche come investimento di risorse (Ballarino e Checchi, 2013; Ballarino, 2015; Vesan, 2016). La mancanza di questo aspetto può indicare, pertanto, un limitato coinvolgimento delle imprese nei programmi di alternanza, e limitarne le potenziali ricadute positive dal punto di vista dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro (Arlotti e al., 2015).

Un terzo, e ultimo aspetto, riguarda invece una certa mancanza di allineamento, in particolar modo nel corso degli ultimi anni, fra i numeri crescenti dell'alternanza (ad esempio in termini di studenti coinvolti) e risorse disponibili. A partire da questo *gap* sembrano essersi attivati alcuni meccanismi «perversi» che possono depotenziare, in prospettiva, l'efficacia stessa dell'alternanza. A tal proposito, ci riferiamo da un lato al calo delle ore di formazione in alternanza, che può costituire un indicatore di un contatto meno strutturato dello studente con il modo del lavoro (Arlotti e al., 2015). Dall'altro lato, a rischi di «scrematura» degli studenti nella partecipazione alle iniziative di alternanza, con una penalizzazione proprio di quei profili (più problematici) che potrebbero, invece, trarre maggior vantaggio (in termini di rendimento, ma anche di autostima e dunque di stimolo alla continuazione degli studi) dal coinvolgimento in esperienze più applicative, rispetto alla didattica curriculare e frontale (Capecchi e Caputo, 2015).

Fin qui abbiamo, dunque, delineato alcuni «nodi» critici emersi dal percorso di ricerca per quanto riguarda lo sviluppo di iniziative di alternanza scuola-lavoro nel caso italiano e su cui, come si è detto sopra, andrà fatta una più sistematica valutazione in termini di impatto, alla luce anche dei recenti cambiamenti avvenuti sul piano normativo. Al di là di questo, ciò che riteniamo importante evidenziare – in chiusura – è che l'impatto sostantivo dei programmi di alternanza può correre comunque un serio rischio di inefficacia, qualora non si sviluppi in parallelo anche

conseguire determinate qualifiche professionali stabilite a livello nazionale (Ballarino, 2015). Rispetto all'implementazione di tale modello, la letteratura mette tuttavia in evidenza anche una serie di limiti che sembrano riguardare, in particolare, un rischio di riproduzione di disuguaglianze sociali a fronte di una certa precocità nelle scelte scolastiche, che tendono a essere influenzate dalle caratteristiche socio-culturali delle famiglie (Cavalli, 2013).

una strategia complessiva di intervento sulle altre «variabili» chiave nella transizione scuola-lavoro (Pavolini e al., 2015). In altre parole, programmi di alternanza scuola-lavoro rischiano di non essere funzionali, in un contesto come quello italiano di persistenti debolezze strutturali (Kazepov e Ranci, 2015) dove, cioè, il mercato del lavoro rimane fortemente escludente, nonché poco dinamico per i giovani e in cui il sistema produttivo è largamente caratterizzato da piccole imprese, con una domanda di lavoro a bassa qualifica e strategie competitive spesso basate sulla contrazione del costo del lavoro, anziché sull'innovazione tecnologica e l'investimento in capitale umano (Pavolini e al., 2015).

Riferimenti bibliografici

- Arlotti M., Barberis E. e Pavolini E., 2015, *I percorsi di alternanza scuola lavoro fra governance ed esperienze sul territorio*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. (a cura di), 2015, pp. 111-130.
- Arlotti M. e Barberis E., 2015, *Introduzione. investimento sociale e raccordo scuola-lavoro*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. (a cura di), 2015, pp. 103-109.
- Arlotti M. e Lattarulo A., 2015, *Il ruolo degli Istituti tecnici superiori - Its*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. (a cura di), 2015, pp. 149-163.
- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. (a cura di), 2015, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Ballarino G., 2011, *Le politiche per l'università*, in Ascoli U. a cura di, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 197-223.
- Ballarino G., 2015, *La formazione professionale in Italia: qualcosa sta cambiando?*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 155-162.
- Ballarino G., 2016, *La legge sulla «Buona scuola». Un commento*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 165-168.
- Ballarino G. e Checchi D., 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. 102, n. 1/3, pp. 39-74.
- Capecchi S. e A. Caputo, 2015, *Il raccordo scuola-lavoro nella formazione tecnica e professionale*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. (a cura di), 2015, pp. 131-148.
- Cascioli R., 2016, *Le prospettive occupazionali dei giovani al termine dei percorsi di istruzione e formazione in Italia e in Europa alla luce dell'indicatore europeo sulla transizione scuola-lavoro*, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 287-310.
- Cavalli A., 2013, *Il sistema «duale» Un modello da imitare?*, «Il Mulino», n. 5, pp. 834-40.
- Gentili C., 2013, *Integrare filiere formative e filiere produttive per lo sviluppo del paese*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 455-468.

- Indire, 2014, *L'alternanza scuola-lavoro: binomio possibile?*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.indire.it/scuolavoro.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2015, *Missione impossibile? L'impatto delle politiche di investimento sociale sulla struttura socio-economica italiana*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. (a cura di), 2015, pp. 333-365.
- Miur - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2015, *Its, l'80% dei primi diplomati occupato entro un anno. Premialità e maggiore raccordo con imprese e territori, seminario al Miur per la nuova fase degli Istituti Tecnici Superiori*, disponibile all'indirizzo internet: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs051115>.
- Miur - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2016, *Piano Scuola Digitale, assunzioni, edilizia scolastica, school bonus. I primi 12 mesi de #LaBuonaScuola*, disponibile all'indirizzo internet: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs090716>.
- Pavolini E., Argentin G. e Fullin G., 2015, *Le politiche di sostegno alle transizioni istruzione-lavoro*, in Ranci C. e Pavolini E. (a cura di), *Le politiche di welfare*, Bologna, il Mulino, pp. 169-200.
- Vesan P., 2016, *Per uno schema europeo di sostegno alle transizioni attive: prime riflessioni a partire dalle politiche per l'occupazione giovanile in Italia*, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 269-286.

RPS

Marco Arlotti

Apprendistato: la difficile via italiana alla transizione scuola-lavoro

Giustina Orientale Caputo

RPS

Nel 2015 il d.lgs. n. 81 – uno degli otto decreti attuativi della legge delega 183/2014 nota come Jobs Act – riscrive, ancora una volta e in maniera significativa, le regole dell'apprendistato istituito in Italia nel 1955. Ma per quanti aggiustamenti e provvedimenti siano stati emanati fino a oggi in Italia, l'apprendistato rimane uno strumento di inserimento scarsamente efficace, che non ha raggiunto obiettivi soddisfacenti in termini di occupazione. Nell'articolo si illustra attraverso quali e quanti cambiamenti normativi si è proceduto nel corso degli anni, per individuare quali elementi hanno impedito finora che esso diventasse lo strumento incisivo per migliorare l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro giovanile

in Italia: da un complicato assetto normativo all'assenza di raccordo fra standard professionali e standard formativi, dalla debolezza di un sistema di validazione degli apprendimenti non formali a un debole coinvolgimento delle parti sociali e delle imprese stesse, fino alla mancanza di una certificazione delle competenze. Eppure un buon sistema di apprendistato potrebbe garantire ai giovani le competenze necessarie per entrare nel mercato del lavoro e agli imprenditori la manodopera qualificata adeguata ai fabbisogni aziendali di cui risultano continuamente alla ricerca. L'ultimo intervento in materia di apprendistato dichiara nelle intenzioni di volere affrontare alcuni di questi nodi problematici.

1. Introduzione

È del 1955 la legge n. 25 che in Italia istituisce l'apprendistato, un rapporto di lavoro speciale che indicava l'obbligo per l'imprenditore di impartire all'apprendista l'insegnamento necessario per diventare lavoratore qualificato. È del 2015 il decreto legislativo n. 81 – uno degli otto decreti attuativi della legge delega n. 183/2014 nota come *Jobs Act* – che ne riscrive, in maniera significativa, per l'ultima volta in ordine di tempo, le regole. A volere considerare solo gli interventi più importanti succedutisi nei sessant'anni che separano il primo dall'ul-

timo provvedimento, in Italia le norme per l'apprendistato sono state riscritte almeno cinque volte (tre delle quali sono state riforme che hanno cambiato quasi completamente il corpus normativo precedente, e sono state varate nell'arco degli ultimi dodici anni). Considerando poi sia il livello nazionale che quello regionale, negli ultimi cinque anni si possono contare almeno quindici interventi sia di piccola che di grande portata. Per dare la misura di quanto siano stati numerosi gli interventi realizzati si pensi che in Germania – dove lo strumento funziona bene – l'apprendistato è regolato da una legge federale del 1969, modificata in modo sostanziale solo nel 2005 (Weiss, 2014).

Le ragioni di tutta questa produzione legislativa potrebbero risiedere da un lato, come è stato sostenuto (Garofalo, 2015), nella natura stessa dell'apprendistato che, essendo il contratto misto per eccellenza, all'incrocio cioè fra mondo della formazione e mondo del lavoro, pone maggiori problemi di competenze regolative, poiché è sensibile alle modifiche che riguardano entrambi gli ambiti. Dall'altro si potrebbe sostenere che proprio tutta questa effervescenza indica che l'Italia guarda all'apprendistato come a uno dei principali strumenti di lotta alla disoccupazione giovanile e per questo prova ad affinare continuamente lo strumento. Quale che sia la ragione, in Italia l'apprendistato non sembra mai essere veramente decollato, né avere mai raggiunto obiettivi soddisfacenti in termini di occupazione. E fra le tante ragioni, come vedremo, va anche annoverata proprio la continua incertezza del quadro legislativo.

L'apprendistato non rappresenta uno dei tanti contratti di lavoro esistenti, bensì per antonomasia lo strumento per favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e per questo su di esso si concentrano i più recenti indirizzi delle politiche europee per i giovani: ne sono prova le recenti disposizioni della «Garanzia Giovani» varata nel 2013¹ e la cosiddetta «Alleanza europea per l'apprendistato» emanata nell'ottobre dello stesso 2013, con un intento di collaborazione fra i paesi e

¹ Il programma «Garanzia Giovani» (raccomandazione Eu del 22 aprile 2013 (2013/C 120/01) invita gli Stati membri a garantire ai giovani con meno di 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale (Corradini e Orientale Caputo, 2016).

una dichiarazione congiunta delle parti sociali europee, Commissione europea e Presidenza del Consiglio dell'Unione.

In Italia, già prima di questi indirizzi, l'apprendistato aveva lentamente modificato il suo volto: è la legge n. 30 del 2003 (impropriamente conosciuta come Legge Biagi), ad esempio, che lo eleva a contratto formativo per eccellenza, idoneo per consentire ai giovani di assolvere al diritto-dovere di istruzione e formazione. Ed è la legge n. 92 del 2012 (Legge Fornero), che all'articolo 1 comma b definisce l'apprendistato «modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro». Insomma già da tempo anche in Italia è considerato l'elemento strategico su cui puntare per mettere in contatto il mondo della scuola, quello della formazione e quello del lavoro. Ma al di là delle intenzioni, numerosi elementi hanno impedito finora che esso diventasse lo strumento efficace e incisivo per migliorare l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro giovanile in Italia: da un complicato assetto normativo, su cui si è continuamente intervenuto e che ha creato più incertezze che affezione all'assenza di raccordo fra standard professionali e standard formativi, dalla debolezza di un sistema di validazione degli apprendimenti non formali ad un debole coinvolgimento delle parti sociali e delle imprese stesse, fino alla mancanza di una certificazione delle competenze.

Eppure un buon sistema di apprendistato potrebbe garantire ai giovani le competenze necessarie per entrare nel mercato del lavoro e agli imprenditori la manodopera qualificata adeguata ai fabbisogni aziendali di cui risultano continuamente alla ricerca. L'ultimo intervento in materia di apprendistato sembra volere affrontare alcuni di questi nodi problematici.

Il nostro lavoro è così organizzato: nel prossimo paragrafo illustreremo attraverso quali e quanti cambiamenti normativi si è proceduto, cosa cambia e cosa resta invariato dell'apprendistato in base al decreto legislativo n. 81/2015, emanato in attuazione del *Jobs Act*. Nel paragrafo successivo faremo il punto sui dati e gli andamenti dei contratti di apprendistato in Italia, per comprendere l'ordine di grandezza del fenomeno e su quanta parte della popolazione giovanile esso incida. Nel paragrafo conclusivo proveremo infine a indicare i punti di forza e di debolezza del nostro apprendistato, anche considerando le linee strategiche fornite dall'Europa per il consolidamento di un efficiente sistema di apprendistato.

2. Dalla legge 25/1955 al decreto legislativo n. 81/2015: l'evoluzione legislativa dell'apprendistato in Italia

Come si è detto in premessa, la legge che definisce l'obbligo per il datore di lavoro di formare l'apprendista assunto alle sue dipendenze, affinché questi possa diventare un lavoratore qualificato, risale al 1955: sono gli anni che precedono l'avvio dello sviluppo industriale e del boom economico, che vedono un paese ancora profondamente agricolo e in cui l'obbligo scolastico fino al quattordicesimo anno (che si avrà con l'istituzione della scuola media unica) è ancora di là da venire.

Uno scenario, dunque, profondamente diverso dall'attuale che nel corso del tempo si è modificato e a cui l'apprendistato ha dovuto adattarsi. La prima legge che, negli anni più vicini a noi, dedica particolare attenzione all'apprendistato è la legge di riforma del mercato del lavoro n. 176 del 1997, nota come «pacchetto Treu». La legge, che si dedica al riordino della formazione professionale, alle politiche attive del lavoro, all'introduzione del lavoro in somministrazione e alla piena legittimazione del lavoro a tempo determinato, introduce anche novità relative all'apprendistato, innalzando il limite di età degli apprendisti, facendo scomparire i vincoli per l'uso del contratto destinato un tempo solo a determinati settori economici e inserendo i diplomati tra i possibili beneficiari.

Ma sarà la legge n. 30 del 2003 che introdurrà le maggiori novità, in parte valide fino all'ultima trasformazione del 2015. Essa infatti allargherà la platea dei giovani fino a 29 anni, includerà anche i laureati e ne modificherà profondamente la natura, stabilendo che l'apprendistato è il contratto formativo per eccellenza, idoneo per assolvere al diritto-dovere di istruzione e formazione e per acquisire titoli di studio. Introdurrà la distinzione, ancora oggi in uso, fra tre tipi di apprendistato e muterà l'obiettivo di fondo del contratto che sarà quello di formare i giovani non più per una specifica attività lavorativa ma per il mercato.

Nel 2011 il decreto legislativo n. 167, il Testo unico sull'apprendistato (Tua), definisce l'apprendistato quel «contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani» e stabilisce di fatto la centralità di tale strumento nelle strategie di inserimento. La legge n. 92 del 2012 definirà, addirittura al primo articolo, l'apprendistato come strumento principe per l'accesso al mercato, non toccherà l'impianto del Testo unico, ma inaugurerà una sta-

gione di interventi volti alla semplificazione delle norme per l'apprendistato. In questo solco di semplificazione e incentivi all'apprendistato si inseriscono altri due interventi significativi: il d.l. n. 76/2013 e la l. n. 128/2013.

Sull'obiettivo della semplificazione ritorna ancora, di lì a pochissimo, la legge n. 78 del 2014, che converte in legge il decreto n. 34 del 2013 – dedicato al lavoro a tempo determinato e all'apprendistato – noto come «decreto Poletti». La legge interviene su pochi aspetti, ma lo fa puntando in maniera esplicita a rispondere alle lamentele per le eccessive lungaggini burocratiche. Il piano formativo individuale ritorna a dover essere redatto in forma scritta, ma può anche essere comunicato oltre 30 giorni dopo l'assunzione (come prescritto in precedenza), mentre le Regioni sono solo tenute a comunicare entro 45 giorni dall'assunzione le modalità di svolgimento dell'offerta pubblica (anche tramite enti bilaterali o altri soggetti); di fatto nelle Regioni che non ne hanno predisposta alcuna l'offerta decade senza altre conseguenze. Essa cioè non viene erogata. Si interviene poi sulla riduzione della durata della formazione trasversale pubblica, già ridotta negli anni precedenti. Infine si interviene sulle stabilizzazioni degli apprendisti. Secondo quanto previsto fino a quel momento, le aziende con più di 10 dipendenti, per procedere a nuove assunzioni in apprendistato, erano tenute a stabilizzare il 30% degli apprendisti impiegati. Con la legge n. 78 del 2014 i datori di lavoro con almeno 50 dipendenti sono obbligati a stabilizzare almeno il 20% degli apprendisti assunti nei 36 mesi precedenti, prima di potere procedere a una nuova assunzione in regime di apprendistato; per gli altri nessun vincolo. E anche in questo caso la mancata trasformazione può essere sanata amministrativamente.

Pochi mesi dopo l'emanazione della legge n. 78, il Governo Renzi vara la legge delega di riforma del mercato del lavoro n. 183/2014, più nota come *Jobs Act*. Ad essa seguiranno nel 2015 i decreti legislativi di applicazione della legge, fra cui il decreto n. 81, tramite il quale il governo si è posto l'obiettivo di rafforzare l'opportunità di ingresso nel mondo del lavoro di coloro che sono in cerca di occupazione, riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le esigenze del contesto occupazionale produttivo e rendere più efficiente l'attività ispettiva. Nell'ambito del riordino dei contratti di lavoro è stato compreso anche l'apprendistato cui sono dedicati gli articoli 41-47 del decreto.

RPS

Giustina Orientale Caputo

Questa volta l'intervento sul contratto di apprendistato appare di una certa portata, determinato dalle osservazioni provenienti da Regioni e Province autonome, ma anche dai dati sconcertanti del mercato del lavoro e dalle pressioni europee per un potenziamento dello strumento. Da queste necessità sono scaturite la riformulazione definita dal decreto n. 81 e l'approvazione in sede di Conferenza Stato-Regioni di un accordo per un progetto sperimentale di «accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale».

Quali le novità del decreto n. 81/2015?

In primo luogo viene abrogato il Testo unico del 2011, punto di riferimento più ampio fino a ora, nonostante le trasformazioni legislative successive. L'apprendistato continua a essere definito come un contratto a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione, ma si interviene sulla tipologia introdotta dalla legge n. 30 del 2003, che era così delineata:

- ♦ il contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, per i soggetti dai 15 fino ai 25 anni di età, con la possibilità di acquisire un titolo di studio in ambiente di lavoro;
- ♦ l'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, per i soggetti tra i 18 e i 29 anni di età. Quello di fatto più utilizzato e su cui negli anni ci si era concentrati maggiormente e su cui si era intervenuto più frequentemente;
- ♦ il contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca, per i soggetti tra i 18 e i 29 anni, per conseguire titoli di studio specialistici, universitari e post-universitari e per la formazione di giovani ricercatori per il settore privato;
- ♦ il contratto di apprendistato per la riqualificazione di lavoratori in mobilità espulsi da processi produttivi.

Il decreto legislativo n. 81/2015 all'art. 41 è intervenuto in maniera significativa sul primo e sul terzo tipo e quasi per nulla su quello professionale. Oggi con l'apprendistato di primo livello si consente ai giovani di conseguire la qualifica triennale, il diploma professionale (ottenibile tramite i corsi di formazione professionale regionali) e il diploma di scuola secondaria superiore; mentre con quello di terzo tipo si accede al livello universitario, all'attività di ricerca e al praticantato necessario per le professioni ordinistiche.

Si configurano così da un lato una distribuzione più razionale e netta fra le funzioni dei due percorsi che risultano pensati per inserirsi in

maniera più organica in un sistema duale della formazione e del lavoro e, dall'altro, un tentativo più diretto di puntare a una migliore integrazione fra sistema scolastico, formativo e mondo del lavoro. Tale rapporto di integrazione – indicato esplicitamente solo per il primo tipo – si collega anche alla riforma della scuola introdotta dalla legge n. 107/2015, nota come «la Buona scuola», che prevede l'obbligo dell'alternanza scuola-lavoro per tutti gli studenti e che «pur avendo abbandonato il modello formale dell'apprendistato, di cui v'era traccia nel disegno di legge, ne mutua alcuni tratti essenziali» (Garofalo, 2015, p. 255).

In qualche modo insomma si punta, a livello normativo, a ritenere non più prorogabile la costituzione di quel sistema duale della formazione e del lavoro che in altre realtà europee ha dato ottimi risultati, ma che in Italia ha avuto difficoltà ad affermarsi. L'apprendistato professionalizzante – con tutte le difficoltà è l'unico attivo nel nostro paese – resta invariato nella legge, anche se si elimina il riferimento al contratto di mestiere presente nel Testo unico. I tipi di apprendistato riformati vengono così distinti:

- ♦ apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore;
- ♦ apprendistato professionalizzante;
- ♦ apprendistato di alta formazione e ricerca.

Non viene più considerato a sé quello della riqualificazione dei lavoratori in mobilità, ma all'art. 47 è indicata la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante i lavoratori beneficiari di indennità di mobilità (fino alla prossima abrogazione nel gennaio 2017) e coloro che godono di un trattamento di disoccupazione.

Per il resto, se la forma scritta del piano formativo e la durata minima dell'apprendistato fissata in sei mesi restano invariati, l'art. 42 del decreto introduce novità relative al licenziamento: nel tentativo di equiparare l'apprendistato a tutti gli altri tipi di contratto ora vigono anche qui le sanzioni previste per il licenziamento illegittimo. Occorre evidenziare come per il contratto di primo tipo costituisca giustificato motivo di licenziamento il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi: in questo modo si finisce con l'attribuire l'intera responsabilità della formazione all'apprendista. Nei provvedimenti precedenti, persino nella legge 78/2014 si accennava poi – sebbene se ne restringevano e semplificavano le funzioni – al ruolo del tutor, il soggetto preposto a seguire direttamente l'apprendista e ad approvarne il Piano

formativo individuale. Nel decreto attuale non se ne trova alcun cenno, mentre nel decreto interministeriale, emanato successivamente e su cui torneremo, se ne indicano funzioni e compiti. Ciò dovrebbe evitare il pericolo (reale negli ultimi tempi) che tale figura sparisca a discapito di quella formazioni *on the job* essenziale in questo contratto (Corradini e Orientale Caputo, 2015).

La disciplina generale del contratto è affidata agli accordi interconfederali e ai contratti collettivi nazionali. Per quel che riguarda la stabilizzazione, tema di un certo rilievo, restano confermate le regole precedenti. Come si è detto, questo punto ha suscitato, a ragione, non poche critiche. La scomparsa dell'obbligo di stabilizzazione – che resta di fatto solo per gli apprendisti professionalizzanti – oltre a incidere sull'occupazione e sulle condizioni del mercato del lavoro, non appare nemmeno in linea, come vedremo, con quanto prescritto dall'Europa che pone la «trasformazione» fra gli elementi chiave per il buon funzionamento dell'apprendistato.

L'art. 46 affronta poi due questioni centrali: quella della regolamentazione degli standard professionali e formativi e quella della certificazione delle competenze. Uno dei nostri maggiori punti deboli. Esso definisce:

- ♦ gli standard *formativi*, successivamente individuati con un decreto interministeriale (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca d'intesa con Regioni e Parti sociali) emanato nell'ottobre 2015: sono state fornite indicazioni per la definizione degli standard formativi dell'apprendistato (che costituiscono Livelli essenziali di prestazioni) e per la struttura dei protocolli azienda-istituzione formativa relativi alla formazione aziendale, alla sua strutturazione oraria complessiva, ai requisiti dell'impresa;
- ♦ gli standard *professionali*, definiti dai contratti collettivi nazionali di categoria;
- ♦ gli standard di *certificazione delle competenze* acquisite, certificate dall'istituzione presso cui i giovani si formano, secondo quanto indicato dal d.lgs. n. 13/2013: in tale sede si definiscono le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali, così come degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze;

- ♦ il *repertorio delle professioni*, che viene istituito presso il Ministero del Lavoro, onde correlare standard formativi e standard professionali, predisposto sulla base dei sistemi di classificazione dei contratti collettivi di lavoro.

Si intuisce dunque che da un lato al primo tipo di apprendistato viene attribuita notevole importanza e dunque su esso si punta per sperimentare le modalità di avvio della relazione scuola-lavoro, dall'altro, che da tali modalità deriverà la forma del sistema duale voluta da questa riforma. Per incentivare questo tipo di apprendistato vengono poi introdotti anche elementi di flessibilità nella retribuzione degli apprendisti, allineando i trattamenti retributivi alla componente formativa/lavorativa.

La realizzazione del repertorio delle professioni è un altro nodo essenziale del raccordo scuola-lavoro: si configura come «un obiettivo particolarmente ambizioso, sia dal punto di vista tecnico (correlare le qualifiche professionali e standard formativi è particolarmente complesso) sia perché difficilmente tale attività può essere realizzata con successo soltanto dal Ministero del Lavoro, bensì richiederebbe la partecipazione delle parti sociali e di tutti i principali soggetti del mercato del lavoro» (Meloni, 2015).

3. I dati sull'apprendistato: avviamenti, cessazioni e rapporti in essere

Quanti sono gli apprendisti oggi in Italia? Quanti rapporti si avviano e quanti ne cessano? Quanti sono i giovani che vengono coinvolti ed eventualmente stabilizzati annualmente? Rispetto al pesante fenomeno della disoccupazione giovanile quanto incide e che capacità di risposta fornisce l'apprendistato?

Per studiare l'apprendistato due sono le principali fonti dei dati: l'Inps, attraverso l'archivio delle denunce retributive mensili (Emens) e il sistema delle Comunicazioni obbligatorie (Co) del Ministero del Lavoro. Gli archivi Inps forniscono dati di stock che misurano il numero medio annuo di rapporti di lavoro in apprendistato e dati di flusso relativi agli avviamenti e agli esiti dell'apprendistato; l'archivio delle Co fornisce invece solo dati di flusso, che riguardano eventi e non persone, ossia avviamenti o cessazioni di contratti di apprendistato che possono riguardare nell'anno più volte lo stesso soggetto.

Uno degli strumenti più utili per lo studio dell'apprendistato è costituito

RPS

Giustina Orientale Caputo

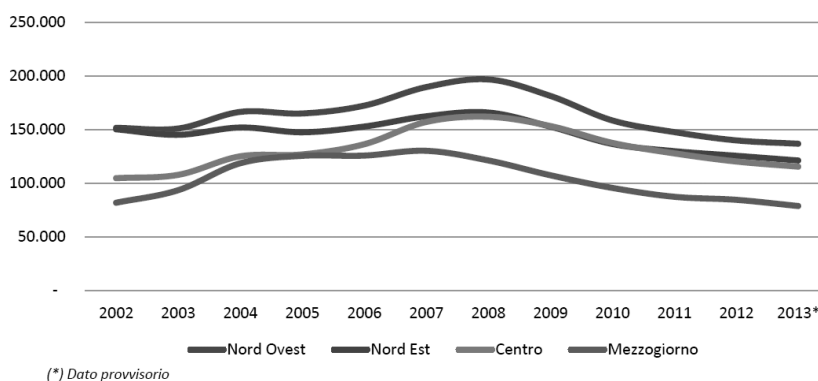
poi dal rapporto di monitoraggio realizzato annualmente attraverso una collaborazione fra Inps e Isfol. Il rapporto (Mlps, 2015), oggi giunto alla sua quindicesima edizione, fornisce un'enorme mole di informazioni e definisce annualmente il quadro delle dinamiche dell'occupazione in apprendistato attraverso l'analisi delle caratteristiche dei lavoratori, del tipo di formazione, dell'andamento e gli esiti dei tre tipi di apprendistato e di molte altre dimensioni del fenomeno. L'ultimo rapporto sull'apprendistato è del 2015 e contiene dati sia di fonte Inps che di fonte Ministero del Lavoro relativi al 2013. La sua pubblicazione ha preceduto di poco l'emanazione del decreto n. 81/2015 e quindi il rapporto non è in grado di dare pienamente conto né dell'effetto della Legge Poletti, né tanto meno di quello del *Jobs Act*; definisce comunque lo scenario, un po' preoccupante, dentro cui questi due provvedimenti si sono inseriti.

In Italia, dunque, secondo i più recenti dati di fonte Inps, nel 2013 il numero di apprendisti era pari a poco meno di 452 mila, in flessione quasi del 4% rispetto all'anno precedente e con una perdita in valore assoluto di circa 18.000 rapporti di lavoro. La diminuzione dei contratti registrata nel 2013 risulta di poco inferiore a quella registrata nel 2012 e in generale con quella che si è avuta a partire dal 2009 in poi (figura 1).

Secondo l'altra fonte, le Comunicazioni obbligatorie, che fornisce dati più recenti, nel 2014 sono stati avviati 254 mila contratti di apprendistato e ne sono cessati 178.485. Certo, sono stati gli anni della crisi, ma sono stati anche gli anni delle numerose trasformazioni introdotte per incentivare l'apprendistato, eppure il mercato del lavoro non sembra essersene avvantaggiato. Nella generale diminuzione dell'uso di questo contratto, la distribuzione territoriale del fenomeno mostra le note diversità italiane. L'apprendistato è più diffuso nelle aree settentrionali che non in quelle meridionali: un apprendista su quattro è occupato nel Centro e solo uno su sei nel Mezzogiorno.

Al 2013 lo scenario del mercato del lavoro, in cui questo strumento si inserisce, presenta ancora in maniera marcata i segni della crisi che solo a partire dal 2016 sembrerebbero allentarsi. I dati mostrano un'elevata disoccupazione complessiva (12,2%) e una elevatissima disoccupazione giovanile (al 29,8%). L'occupazione, che risulta in costante calo, nella classe di età fra 15 e 29 anni – quella di riferimento dell'apprendistato – è pari al 29,1%. Questo vuol dire che – rapportando l'apprendistato all'occupazione complessiva in quella classe – l'apprendistato incide solo per il 14,8% sull'occupazione. Una quota troppo limitata a fronte di una disoccupazione così pesante in quella classe.

Figura 1 - Evoluzione dell'occupazione in apprendistato per area geografica di contribuzione. Numero medio annuo di rapporti di lavoro in apprendistato, anni 2002-2013



Fonte: Mlps (2015).

Sempre nel corso del 2013 si osserva un innalzamento dell'età media dei giovani assunti in apprendistato e una presenza sempre più bassa di quelli della classe 15-19 anni. Con molta probabilità tale fenomeno si lega all'altra caratteristica già da tempo nota, ossia che dei tre tipi è l'apprendistato professionalizzante la forma contrattuale più utilizzata: quasi il 91% dei contratti mediamente in essere nel 2013 è di questo tipo. I dati mostrano una diminuzione dell'apprendistato professionalizzante, mentre occorre evidenziare come gli altri due tipi di apprendistato risultino di fatto inutilizzati. Nel 2013 gli apprendisti del primo tipo sono stati 3.302 unità, di cui 3.000 nella sola provincia di Bolzano. «Siamo molto lontani – si legge nel Rapporto – dagli obiettivi individuati per l'introduzione di questa tipologia specifica di apprendistato, aperta ai giovani fino ai 25 anni al fine di consentire l'acquisizione di un titolo di studio di livello secondario a tutti quei giovani che entrano nel mercato con al più la licenza media» (Mlps, 2015). Non va meglio per l'apprendistato di alta formazione e ricerca dove sono solo 508 i partecipanti attivi nel 2013 (saliti nel 2014 a 582).

Un altro indicatore di malfunzionamento dell'apprendistato è poi il dato relativo alla durata dei contratti: al 2013 risulta come solo una minoranza di essi termini alla scadenza prevista (16,6%) e come solo

la metà dei contratti avviati in un anno sia caratterizzato da una durata effettiva superiore ai 12 mesi; il dato, nel mettere in luce l'elevata volatilità dello strumento, segnala ancora una volta come qualcosa di fondo nel meccanismo non funzioni in modo appropriato. Ultimo dato rilevante è quello degli esiti dei rapporti di apprendistato. Nel 2013 sono circa 137.600 i lavoratori «trasformati» da apprendisti a dipendenti a tempo indeterminato, in diminuzione del 14,1% rispetto al 2012.

4. Conclusioni

Il quadro dell'apprendistato che a oggi emerge non appare confortante. Ancora poco utilizzato, praticamente solo nella tipologia professionalizzate, quasi per nulla per il conseguimento di qualifica e alta formazione, più diffuso al Nord e al Centro che non al Sud, l'apprendistato coinvolge più ragazzi che ragazze, più giovani adulti (24-29 anni) che non giovanissimi (con meno di 24 anni). Nonostante gli intendimenti e le politiche per trasformarlo nel contratto di inserimento per eccellenza, continua a configurarsi come canale di recupero di insuccessi scolastici e incide poco sulla riduzione della disoccupazione. Le semplificazioni introdotte negli ultimi anni – dirette da un lato a una riduzione della formazione e dall'altro a svincolare quasi completamente gli imprenditori dagli obblighi di trasformazione dei contratti – hanno mancato proprio gli obiettivi che speravano di perseguire, svilendo la specificità dello strumento.

Se è vero che non esiste un'unica via all'apprendistato e che ogni paese ne ha costruita una a seconda della propria storia, l'Italia si trova oggi a una svolta. La Commissione europea ha individuato, come vedremo fra poco, una serie di condizioni da soddisfare per un miglioramento dell'apprendistato e su diversi punti il paese ha ancora molto da recuperare; è inoltre forse maturo il tempo per un ripensamento del sistema complessivo dell'istruzione e della formazione. Le novità introdotte dal *Jobs Act* sull'apprendistato dicono quanto il governo abbia perlomeno colto tali urgenze. Sarà interessante fra qualche tempo valutare gli effetti di questa riforma anche alla luce delle considerazioni che qui di seguito faremo.

In un documento del dicembre 2013 la Commissione europea (2013) ha indicato i fattori strategici per un buon sistema di apprendistato (Buratti e Tiraboschi, 2014); a oggi l'Italia ne soddisfa solo alcuni, per

altri sembra stia provando a mettersi in linea, mentre per altri la strada appare ancora lunga.

Vediamo qual è la situazione italiana rispetto ad essi.

Il primo fattore individuato è l'esistenza di un quadro di riferimento normativo stabile; con l'«accanimento» legislativo che abbiamo evidenziato nel nostro paese, non possiamo dirci esattamente in linea con questa indicazione: bisogna augurarsi d'ora in avanti un cambiamento di rotta, dal momento che gli effetti negativi di questa incertezza sono risultati evidenti.

Anche sulla seconda prescrizione – un coinvolgimento attivo delle parti sociali – la nostra debolezza è elevata, mai prevista, ora accennata dal decreto n. 81/2015: la presenza delle parti sociali costituirebbe invece l'elemento per introdurre quella conoscenza più diretta del mercato del lavoro, elemento imprescindibile per un efficace intervento di policy.

Rispetto alla terza richiesta – una forte collaborazione con le imprese – la situazione è più soddisfacente; non in tutto il territorio alla stessa maniera e solo su progetti specifici, ma il legame con le aziende in Italia non può dirsi inesistente.

La collaborazione fra aziende e istituzioni educative, richiesta al quarto punto, è invece uno dei nostri punti più deboli. Il decreto n. 81/2015 sembra volere affrontare quella mancanza di raccordo fra sistema formativo e sistema del lavoro che ci è sempre mancato e lo fa individuando nel primo e nel terzo tipo di apprendistato gli elementi per la costruzione di un sistema duale della formazione. Se sia la strada giusta è prematuro dirlo e non sono mancate critiche di un certo rilievo a tale scelta. Secondo Michele Tiraboschi e gli studiosi del centro Adapt, infatti, l'abrogazione del Testo unico del 2011 e la concentrazione sul primo e terzo apprendistato non solo non riconoscerebbero la tipicità dell'apprendistato rimandando la costruzione del rapporto scuola-lavoro ad adempimenti burocratici, ma continuerebbero a non riconoscere la necessità dell'apporto delle parti sociali, che meglio conoscono le logiche e le esigenze del mercato del lavoro nella definizione del rapporto fra scuola e lavoro (Tiraboschi, 2015).

Per quel che riguarda il quinto punto – finanziamenti alle imprese e forme di incentivi – la situazione in Italia è positiva, non sembra che siano mai stati i sostegni economici diretti o indiretti a mancare. Il rilancio dell'apprendistato è legato al rilancio dell'occupazione, ma come mostrano i dati (si pensi all'esperienza «Garanzia Giovani» o ai recenti contratti a tutele crescenti), i soli benefici economici non servono.

RPS

Giustina Orientale Caputo

Più problematico è sicuramente il raccordo con i fabbisogni espressi dal mercato del lavoro, indicato al punto successivo, particolarmente carente nel nostro sistema. Per trasformare l'apprendistato in un innovativo e appetibile strumento di *placement* bisogna assolutamente creare meccanismi di più chiara esplicitazione dei fabbisogni e dei profili professionali delle aziende. E questo potrebbe costituire la strada per il superamento di un altro elemento di freno al buon funzionamento dell'apprendistato, quello che è stato definito come la barriera fra formazione esterna e formazione interna.

Il punto sette richiama l'attenzione sulla necessità di garantire la qualità dell'apprendistato. La presenza di un piano formativo scritto, la figura di un tutor e di una formazione sia interna che esterna costituiscono elementi di garanzia. Su questo forse il ripensamento del sistema complessivo della scuola e della formazione potrebbe avere effetti positivi, ma alcuni elementi non modificati nemmeno dal decreto n. 81/2015 potrebbero farci perdere invece proprio in qualità. Il cuore dell'apprendistato è la formazione: tuttavia nel tempo si è passati da 120 ore minime fissate per ogni anno di apprendistato, di base e professionalizzanti, a 120 ore di formazione di base complessive, suddivise per gli anni di assunzione. Oggi il percorso formativo presenta una eccessiva omologazione e l'impossibilità per l'azienda di approfondire aspetti specifici tanto che, proprio sulla formazione nelle realtà locali, si rilevano le insoddisfazioni maggiori e le inadempienze più rilevanti (Corradini e Orientale Caputo, 2015). Invece di disinvestire nella formazione dei lavoratori, questo aspetto andrebbe accuratamente preservato con attenti controlli pubblici. Il decreto n. 81/2015, non intervenendo esplicitamente sulla questione, ha perso una buona occasione per ribadire il valore e la centralità della formazione nell'apprendistato.

L'alta qualità della guida e del tutorato dell'apprendista costituisce il richiamo del punto otto; rispetto a esso, almeno fino a qualche tempo fa, il nostro sistema offriva alte garanzie. Come si è detto, il ruolo del tutor, a seguito dei processi di semplificazione, è stato sempre meno definito e questo a discapito di quella formazione *on the job* essenziale. Si spera che il nuovo raccordo non dimentichi la valenza di questa figura.

Sul *matching* fra apprendista e realtà ospitante (punto nove) intesa come capacità di stabilizzazione dei rapporti di apprendistato, la situazione italiana è andata nel tempo peggiorando, come si è visto, e l'ultimo provvedimento non inverte la rotta. Alla luce dei risultati che

si avranno fra un po' di tempo e di quanto indica l'Europa, occorrerà forse rivedere queste regole.

L'integrazione fra competenze teoriche, formazione scolastica e esperienza lavorativa (punto dieci) è a nostro avviso centrale, ed è uno dei nostri talloni d'Achille. Ne abbiamo già illustrato le cause così come abbiamo segnalato gli sforzi, forse anche solo formali, che il decreto del *Jobs Act* ha profuso su questo punto, supportato anche dalla recente riforma sulla «Buona scuola».

Il punto undici – che esista un contratto di apprendistato – non ci crea disallineamenti e i termini del rapporto di lavoro sono sempre stati chiari.

Meno positiva è in Italia la situazione della Certificazione delle conoscenze, abilità e competenze (punto dodici). Lo scarso coinvolgimento delle parti sociali e un difficile raccordo fra scuola, formazione e lavoro sono, come detto, fra i nostri principali punti deboli: l'assenza di una validazione degli apprendimenti non formali, di una certificazione delle competenze e di un registro delle competenze hanno sempre segnato un profondo limite nel nostro apprendistato. Oggi il provvedimento n. 81/2015 li istituisce, in maniera forse un po' approssimativa e per certi versi «rituale». Ma è un primo passo. Occorrerà monitorarne la realizzazione e misurarne gli effetti. In realtà per realizzare questi punti ci sarebbe bisogno di sforzi notevoli e soprattutto di un lavoro congiunto di Ministero, parti sociali e imprese per realizzare una ricodifica aggiornata dei profili professionali, un ammodernamento della classificazione del personale e quindi la realizzazione di un sistema di validazione degli apprendimenti nel loro complesso (Tiraboschi, 2015).

L'ultimo elemento su cui punta l'Europa è la necessità di un approccio personalizzato e flessibile per fasce più vulnerabili: in Italia tale obiettivo può essere considerato ben coperto dalla capacità del nostro apprendistato di rivolgersi a gruppi specifici di giovani.

Secondo quanto affermato dal sottosegretario al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con l'intervento voluto dal decreto n. 81/2015, non si è emanato l'ennesimo provvedimento, ma «si è invece dato avvio alla costruzione del sistema duale in Italia attraverso la riforma dell'apprendistato. È questa l'essenza del progetto» (Bobba, 2014). Sarà interessante vedere fra qualche tempo se tale rivoluzione sarà stata attuata, se la legge non sarà stata modificata da altri interventi e se davvero il dialogo fra scuola e lavoro avrà trovato una sua più efficace maniera d'essere.

Riferimenti bibliografici

- Bobba L., 2014, *Jobs Act e apprendistato: la svolta c'è*, @bollettino Adapt, 4 settembre.
- Buratti U. e Tiraboschi M., 2014, *Apprendistato: cosa ci suggerisce l'Europa e cosa invece fa l'Italia*, in Buratti U., Piovesan C. e Tiraboschi M. (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, «Adapt labour studies ebook», n. 24.
- Corradini S. e Orientale Caputo G., 2015, *L'apprendistato in Italia*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Corradini S. e Orientale Caputo G., 2016, *New Tools of Labour Policies and Old Social Risks: Youth Guarantee and Unemployment Tackling in Italy*, «Sociologia del lavoro», n. 141, pp. 123-139.
- Commissione europea, 2013, *Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU 27: Key Success Factors*, Dg Employment, dicembre, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors_en.pdf.
- Garofalo D., 2015, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, in Carinci F., *Commento al d.lgs. n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, «Adapt labour studies ebook», n. 48.
- Meloni G., 2015, *Jobs Act, le modifiche apportate all'apprendistato dal Decreto Legislativo 81/2015*, disponibile all'indirizzo internet: www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-11/jobs-act-le-modifiche-apportate-allapprendistato-dal-decreto-legislativo-812015.STUDIES.
- Mlps (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali), 2015, *L'apprendistato tra risultati raggiunti e prospettive di innovazione. XV Rapporto sull'apprendistato in Italia 2015*, Roma.
- Tiraboschi M., 2015, *Apprendistato: una leva del placement più che un (semplice) contratto*, @bollettino Adapt, 14 luglio.
- Weiss M., (2014), *Formazione professionale in Germania: il sistema duale*, «Diritto delle relazioni internazionali», n. 1, disponibile all'indirizzo internet: www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/02/dri_1_2014_weiss.pdf.

Classe sociale di origine e abbandoni universitari in Italia durante la Grande Recessione

Emanuela Ghignoni

RPS

Il sistema universitario italiano è stato caratterizzato per un lungo periodo da elevati tassi di mancato completamento degli studi, anche se i dati aggregati mostrano una lieve riduzione degli abbandoni negli ultimi anni. La più diretta spiegazione teorica di questo fenomeno chiama in causa la riduzione dei «costi opportunità» dello studio conseguente alla crisi, ma rischia di essere fuorviante.

In questo articolo, tramite l'applicazione di tecniche di decomposizione a un campione di studenti universitari iscritti in differenti anni accademici, si mostra come il «miglioramento» del background familiare degli studenti abbia giocato un ruolo fondamentale nella recente riduzione del tasso di abbandono degli studi.

1. Introduzione

Il fenomeno dell'abbandono degli studi universitari prima del conseguimento del titolo rappresenta una questione rilevante per la letteratura economica per diversi motivi.

In primo luogo, quando riguardano un'elevata percentuale di studenti, essi tendono a ridurre l'accumulazione di capitale umano nel sistema economico, minando le fondamenta della crescita economica (Hanushek e Wößmann, 2010) e della produttività del lavoro (Moretti, 2004) in una società della conoscenza. In secondo luogo, essi creano un problema di efficienza nell'uso delle risorse, rappresentando un evidente spreco di fondi sia pubblici che privati.

Inoltre, quando il fenomeno dei *dropouts* è strettamente correlato con il background socio-economico della famiglia di origine degli studenti, esso tende a riprodurre e ad ampliare le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi. Dall'altro lato, si potrebbe osservare (cfr. Kearney e Levine, 2014) che la presenza di forti disuguaglianze nella distribuzione dei redditi, unitamente a una scarsa mobilità sociale, potrebbe rappresentare la principale causa dell'elevata incidenza di abbandoni sco-

lastici tra gli studenti provenienti dalle classi sociali più svantaggiate, in quanto questi ultimi si convincerebbero che continuare gli studi e conseguire un titolo universitario non contribuirebbe ad aumentare le loro possibilità di avanzamento nella scala sociale.

Infine, anche se non ultimo, un'esperienza di abbandono universitario durante il percorso di studi sembrerebbe avere effetti negativi e persistenti sull'autostima dell'individuo, tradizionalmente ritenuta una caratteristica importante sul mercato del lavoro, in grado di influenzare livelli salariali e futuri avanzamenti di carriera (Hoeschler e Backes-Gellner, 2014).

In questo contesto, il sistema universitario italiano è caratterizzato da una scarsa «produzione» di laureati e da elevati tassi di abbandono, anche se gli ultimi dati disponibili mostrano una lieve diminuzione della dispersione universitaria durante gli anni della Grande Recessione. La più diretta spiegazione di questo fenomeno chiama in causa la riduzione dei costi opportunità dello studio conseguente alla crisi, ma rischia di essere fortemente fuorviante.

Questo articolo cerca di mettere in evidenza come il crollo delle immatricolazioni nelle università italiane, in atto già prima dell'inizio della crisi economica, non sia stato neutro riguardo alla «classe sociale» di origine degli studenti iscritti, che risultano sempre più provenienti da famiglie di elevata classe sociale. In tal caso, l'attuale riduzione del tasso di abbandono dipenderebbe principalmente dal fatto che i figli delle famiglie meno abbienti (tradizionalmente più a rischio di abbandono precoce degli studi) abbiamo semplicemente smesso di iscriversi.

A tale scopo, dopo un'analisi dell'evoluzione del legame tra background socio-economico della famiglia di origine e probabilità individuale di abbandono degli studi universitari in Italia nel corso dell'ultimo secolo, e una breve rassegna della letteratura economica sulla relazione tra scelte scolastiche e ciclo economico, verranno esaminati gli ultimi dati di specifiche indagini Istat che ci permettono di seguire alcune coorti di diplomati nel loro percorso universitario. Nell'ultimo paragrafo si traggono le conclusioni e si forniscono alcune indicazioni di policy.

2. Classe sociale di origine e abbandoni universitari in Italia nel corso dell'ultimo secolo

Il fenomeno degli abbandoni universitari prima del completamento degli studi è un problema endemico dell'università italiana, in parte re-

sponsabile dell'attuale (e passata) scarsa diffusione di titoli di studio universitari nella popolazione rispetto agli altri paesi europei.

Secondo i dati Eurostat (2015) solo il 25,3% dei giovani italiani tra i 30 e i 34 anni aveva una laurea nel 2015, la percentuale più bassa di tutti i 28 (o 27) paesi dell'Unione europea. La situazione italiana è molto vicina a quella della Romania (25,6%) e di Malta (27,8%), ma molto lontana da quella dei «primi della classe», che si collocano oltre il 50%: Svezia (50,2%), Norvegia (50,9%), Svizzera (51,4%), Irlanda (52,3), Lussemburgo (52,3%), Cipro (54,6%) e Lituania (57,6%).

In questo scenario, un recente studio di Schnepf (2014), condotto su dati Piac referiti al 2011, ha messo in luce come l'Italia sia attualmente caratterizzata dalla più alta percentuale di abbandoni universitari su un campione di 15 paesi europei¹. Inoltre, a differenza di altri paesi, in cui gran parte di coloro che hanno interrotto gli studi torna all'università e riesce a laurearsi nel corso della vita, la decisione di abbandonare gli studi sembra essere irreversibile per la maggioranza degli studenti italiani (cfr. ancora Schnepf, 2014).

La situazione italiana, quindi, è particolarmente seria, ma non certo nuova. Già nei primi decenni del ventesimo secolo la percentuale di studenti che lasciava l'università prima dell'ottenimento della laurea si aggirava tra il 30 e il 40%. All'epoca, però, il fenomeno degli abbandoni universitari non aveva ancora assunto forti connotazioni di «classe sociale» (cfr. Triventi e Trivellato, 2009).

In particolare, nei decenni precedenti la seconda guerra mondiale, il numero di individui provenienti dalle classi sociali svantaggiate che avevano accesso all'università era talmente basso da rendere ragionevole supporre che si trattasse di individui particolarmente motivati e dotati di talento. Di conseguenza l'incidenza degli abbandoni precoci degli studenti provenienti dalle classi sociali più basse non era significativamente diversa da quella degli studenti provenienti dalle famiglie dell'*upper class*.

Dopo la seconda guerra mondiale i tassi di iscrizione all'università sono aumentati rapidamente per le classi sociali elevate, e molto meno rapidamente per le classi sociali più basse. Un tale aumento delle iscrizioni ha avuto l'inevitabile effetto di attirare all'interno dell'università

¹ Secondo lo studio citato, in Italia un individuo su tre iscritto all'università nel corso della propria vita ha abbandonato precocemente gli studi, contro uno su sei in Germania e nel Regno Unito.

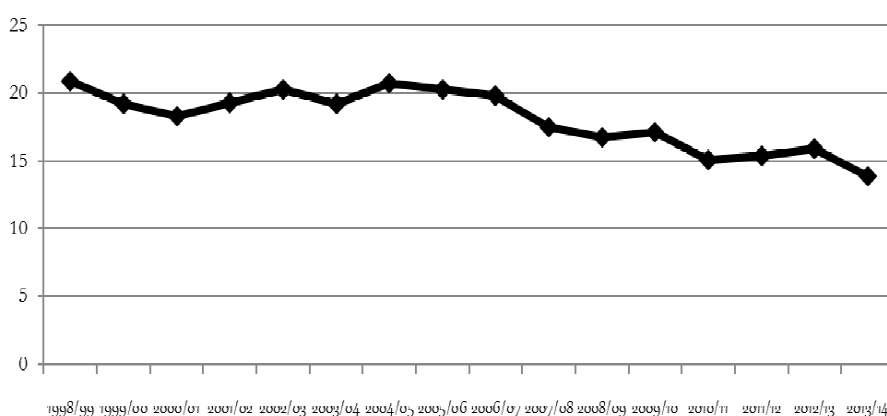
studenti mediamente meno «abili» e motivati e, quindi, a maggior rischio di abbandono. La percentuale di abbandoni, infatti, è cresciuta con il passare degli anni e ha cominciato a dipendere in maniera significativa dalla classe sociale di origine degli studenti. Infatti, mentre l'incidenza degli abbandoni nelle classi sociali elevate è rimasta pressoché la stessa dagli inizi del ventesimo secolo fino ai giorni nostri, la dispersione universitaria degli studenti provenienti dalle famiglie più svantaggiate è aumentata rapidamente (cfr. ancora Triventi e Trivelato, 2009). Le ragioni di questo fenomeno non sono difficili da individuare. Le famiglie appartenenti agli strati sociali più elevati sono maggiormente propense a impiegare risorse per aiutare i propri figli a continuare gli studi, fornendo supporto sia finanziario che motivazionale, anche al fine di evitare la perdita di status sociale che conseguirebbe dal mancato successo negli studi universitari.

In ogni caso, l'aumento delle iscrizioni a cui si è assistito a partire dagli anni del secondo dopoguerra (e che è proseguito ininterrotto fino alla metà del decennio scorso), e il conseguente peggioramento della «qualità» media degli studenti, ha presumibilmente riguardato in misura più o meno marcata tutte le classi sociali, mentre l'aumento della dispersione scolastica a livello universitario si è concentrata tra gli studenti provenienti dalle classi sociali più deboli. Si può, quindi, ipotizzare con fondamento che la probabilità di abbandonare l'università prima del conseguimento del titolo nell'Italia odierna dipenda più dalla classe sociale di origine che non dal talento e dalla motivazione dello studente. Effettivamente, la letteratura economica ha già da tempo messo in evidenza come l'influenza del background familiare dello studente sulle scelte di (iscrizione e di) abbandono precoce degli studi universitari sia particolarmente forte in Italia rispetto ad altri paesi europei (cfr., tra gli altri, Di Pietro, 2004; Cingano e Cipollone, 2007). Dall'altro lato, un recente studio di Troelsen e Laursen (2014), che compara gli abbandoni nel sistema universitario danese con quelli di altri paesi europei, afferma che grazie al forte sostegno economico fornito dallo Stato agli studenti (nonché ad alcuni tratti distintivi della «cultura nazionale» danese, tra i quali un basso grado di «avversione al rischio» nella popolazione), l'incidenza degli abbandoni universitari in Danimarca sarebbe molto meno influenzata da fattori socio-economici rispetto alla maggioranza dei paesi europei.

3. Gli abbandoni universitari dalla Riforma del 3+2 alla Grande Recessione: teorie economiche ed evidenze empiriche

I dati del Miur (figura 1) mostrano come la percentuale di mancate re-iscrizioni tra il primo e il secondo anno di corso dalla fine degli anni novanta ad oggi si sia mantenuta tra il 15% e il 20%. Ovviamente questa cifra sottostima la percentuale di abbandoni vera e propria, in quanto non tiene conto degli studenti che lasciano l'università dopo il secondo anno. A tale proposito, lo stesso Miur calcola che la percentuale di immatricolati che arrivano alla laurea 4 anni dopo l'immatricolazione si aggira poco al di sopra del 42% (Anvur, 2016, p. 17).

Figura 1 - Mancate iscrizioni al secondo anno di corso (valori percentuali)



Fonte: elaborazione dell'autrice su dati Miur.

La figura 1 mostra anche come la riforma universitaria implementata nel 2001 (d.m. 509/1999), la cosiddetta Riforma del 3+2, non sia riuscita a scalfire il problema se non in modo trascurabile e transitorio. Solo a partire dall'a.a. 2007-08 (coincidente con l'inizio della Grande Recessione) si nota una decisa e costante riduzione della percentuale di mancate re-iscrizioni. A prima vista sembra quindi si possa affermare che la crisi, in un certo senso, abbia avuto effetti positivi sugli investimenti in capitale umano dei giovani italiani e che abbia centrato un obiettivo che la Riforma aveva fallito.

In realtà, la teoria economica ci insegna che un periodo di recessione economica può avere diversi effetti di segno opposto sulle scelte scolastiche degli individui.

In primo luogo, la riduzione dei redditi delle famiglie e dei tassi di occupazione degli adulti, conseguente alla crisi, può creare vincoli economici tali da indurre alcuni individui ad abbandonare gli studi prima del conseguimento del titolo.

In secondo luogo, il peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro giovanile può, da un lato, deteriorare le prospettive di occupazione dei laureati e ridurre l'incentivo a continuare gli studi, e, dall'altro lato, ridurre i costi opportunità dello studio e indurre gli individui a proseguire nel percorso universitario fino a che un'eventuale ripresa economica non migliori le prospettive di trovare lavoro. In quest'ultimo caso gli studi universitari, resi attraenti dalle scarse possibilità di impiego lavorativo, avrebbero una funzione di «parcheggio» durante il periodo della recessione (Becker, 2006) e rappresenterebbero un «porto sicuro in una tempesta» (Betts e McFarland, 1995) in tempi di difficile congiuntura economica.

La presenza di questi molteplici e contrastanti effetti rende impossibile prevedere a priori l'impatto di una crisi economica sull'andamento della dispersione universitaria e la letteratura empirica ha trovato risultati profondamente diversi a seconda dei vari contesti istituzionali.

La maggior parte degli studi empirici sugli Stati Uniti propende per l'ipotesi di *pro-ciclicità* delle scelte scolastiche. In tal caso, in un periodo di recessione economica l'effetto della riduzione delle risorse familiari dovrebbe prevalere sull'effetto dei «costi opportunità» e dovremmo aspettarci una riduzione delle iscrizioni e un aumento degli abbandoni universitari. In particolare, Lovenheim (2011) ha messo in evidenza come il crollo del mercato immobiliare che ha caratterizzato il primo periodo della Grande Recessione abbia ridotto la (liquidità della) ricchezza immobiliare delle famiglie americane, tradizionalmente destinata al finanziamento degli studi universitari dei figli. In tal modo la crisi avrebbe avuto l'effetto di ridurre la partecipazione all'istruzione terziaria dei giovani americani. Sulla stessa linea, Long (2014) mostra come durante la recessione siano aumentate le iscrizioni universitarie part-time, a scapito delle iscrizioni full-time, soprattutto in quelle regioni degli Stati Uniti maggiormente colpite dall'aumento dei tassi di disoccupazione degli adulti e dal declino del mercato immobiliare. L'ef-

fetto sui *dropouts* non dovrebbe farsi attendere, visto che gli studenti part-time hanno meno tempo a disposizione per concentrarsi sugli studi e sono maggiormente a rischio di abbandono precoce (Schady, 2004).

Altri studi empirici propendono per l'ipotesi di *contro-ciclicità* delle scelte scolastiche, secondo la quale l'effetto della diminuzione dei costi opportunità dello studio dovuta alla crisi dovrebbe prevalere sull'effetto degli aumentati vincoli di liquidità delle famiglie. In tal caso, in un periodo di recessione economica dovremmo assistere a un aumento della partecipazione scolastica e universitaria. Secondo Heylen e Pozzi (2007), questa ipotesi sarebbe particolarmente rilevante nel caso in cui la crisi sia percepita come temporanea. Solo in questo caso, infatti, i giovani sarebbero incentivati a dedicare il proprio tempo all'istruzione durante il periodo della recessione, per potersi poi offrire sul mercato del lavoro durante un periodo di ripresa economica portando in dote un maggiore stock di capitale umano. In questo contesto Aguiar, Hurst e Karabarbounis (2013), in uno studio che cerca di identificare come varia l'allocazione del tempo disponibile tra le varie attività di mercato e non durante il ciclo economico, mostrano come il tempo dedicato ad attività di istruzione e formazione da parte degli uomini (single) americani durante la Grande Recessione sia significativamente aumentato.

La maggior parte degli studi empirici sulla realtà italiana sembrano propendere per l'ipotesi di contro-ciclicità delle scelte scolastiche. In particolare, Becker (2006) afferma che nel recente passato, grazie anche alla prevalenza di tasse universitarie piuttosto contenute², i giovani italiani hanno ritenuto l'iscrizione all'università la scelta più razionale da fare nel caso di difficoltà di inserimento immediato nel mercato del lavoro dopo l'ottenimento del diploma di maturità. Molti studenti, però, avrebbero trovato vantaggioso abbandonare gli studi non appena ricevuta un'adeguata offerta di lavoro. Più recentemente, Adamopoulou e Tanzi (2014) hanno affermato che *in conseguenza* della Grande Recessione gli abbandoni universitari sono diminuiti e la probabilità di

² Si noti, in ogni caso, che le tasse universitarie sono aumentate significativamente in Italia negli anni più recenti e che attualmente sono considerate «relativamente elevate» rispetto agli altri paesi europei (Commissione europea, 2014, p. 7). Il sistema di borse di studio, inoltre, è stato fortemente tagliato durante gli anni della crisi. I «vincoli di liquidità» delle famiglie dovrebbero, quindi, essere diventati più stringenti durante gli ultimi anni.

laurearsi in corso, per gli studenti più motivati, è aumentata. La spiegazione di questi effetti poggia sul ruolo dei costi opportunità dello studio e sulla necessità di laurearsi nel più breve tempo possibile per non gravare troppo a lungo sui bilanci familiari in un periodo di serie difficoltà economiche dovute alla recessione.

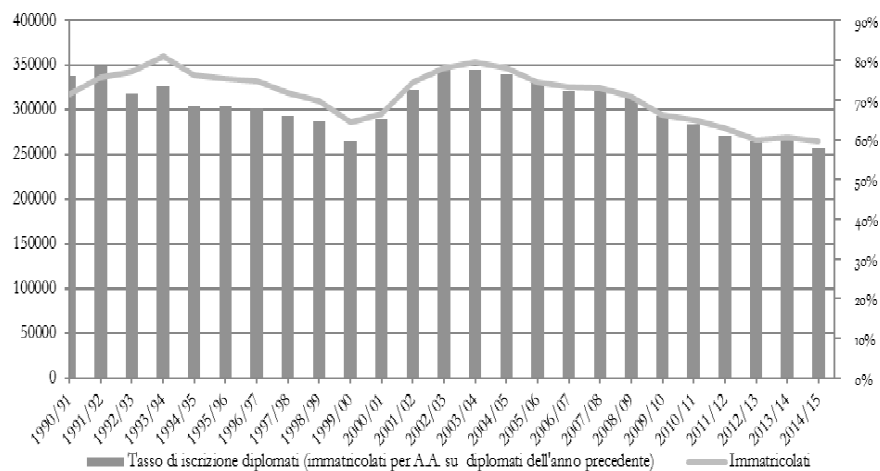
Effettivamente, la principale interpretazione del recente calo degli abbandoni nelle università italiane, messo in luce dalla figura 1, è basata sulla riduzione dei «costi opportunità»: date le scarse possibilità di trovare lavoro durante una severa recessione economica, tanto vale continuare a studiare. Ma questa interpretazione, come illustrato nel prossimo paragrafo, rischia di essere distorta e fuorviante nel momento in cui si trascura l'effetto del declino delle immatricolazioni che da oltre dieci anni caratterizza il nostro sistema universitario.

4. Crollo delle immatricolazioni e abbandoni universitari: il ruolo della «classe sociale» di origine

Il crollo delle immatricolazioni nelle università italiane è cominciato ben prima che l'attuale crisi economica colpisse l'Italia. In dieci anni gli immatricolati sono scesi da 338.482 (2003-2004) a 280.144 (2011-2012), con un calo di 58.000 studenti (-17%)³. Come se in un decennio – quantifica il Cun (2013) – «fosse scomparso un ateneo come la Statale di Milano». Il numero di iscritti è rimasto stabile per i successivi due anni accademici, per poi subire una nuova diminuzione nell'anno accademico 2014-2015 (figura 2). A conferma del fatto che non si tratta di un puro andamento demografico, dovuto alla contrazione della popolazione diciannovenne che negli ultimi 30 anni si è ridotta del 40% a causa della denatalità (-389 mila ragazzi e ragazze), la figura 2 mostra anche i tassi di passaggio dal diploma all'università. I tassi di iscrizione dei diplomati (calcolati come rapporto tra immatricolati all'università per anno accademico sui diplomati del precedente anno scolastico) sono in caduta libera dall'a.a. 2003-2004 e attualmente inferiori al 60%. La situazione appare ancora più grave nelle regioni meridionali e insulari del paese, dove il tasso di passaggio all'università dei diplomati era già sceso al di sotto del 50% nell'a.a. 2011-2012 (figura 3).

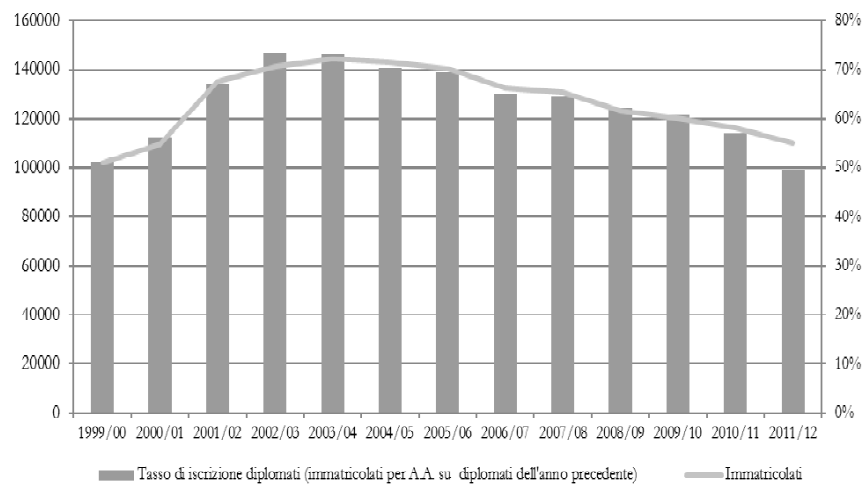
³ Dati Miur, Anagrafe degli studenti.

Figura 2 - Immatricolazioni per anno accademico e tassi di passaggio all'università: Italia



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Miur.

Figura 3 - Immatricolazioni per anno accademico e tassi di passaggio all'università: Sud e Isole



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Miur.

Un'attenta analisi dei motivi della «grande fuga» dalle università italiane non rientra nello scopo di questo articolo⁴. Tuttavia si fa notare che la diminuzione delle immatricolazioni, *di per sé*, non è esente da effetti sul tasso aggregato di abbandoni universitari.

In effetti, è difficile pensare che una diminuzione delle immatricolazioni così forte sia stata «neutrale» riguardo a caratteristiche individuali e familiari degli studenti capaci di influenzare in maniera significativa tanto la probabilità di iscriversi all'università, quanto la successiva probabilità di abbandonare gli studi prima del raggiungimento della laurea. I dati disponibili, infatti, mostrano che l'insieme degli studenti iscritti all'università non si è solo fortemente ridotto a partire dalla metà del decennio scorso, ma appare anche sempre più composto da individui provenienti dalle classi sociali più alte e da studi superiori a elevato orientamento accademico (licei). D'altro canto è evidente che la classe sociale di origine degli studenti, così come il tipo di diploma conseguito, sia una variabile chiave nel determinare la probabilità individuale di abbandonare gli studi prima del conseguimento del titolo (cfr. Bratti e al., 2007).

In altri termini, quando la crisi ha colpito l'Italia, nell'autunno del 2007, gli iscritti all'università già da anni avevano cominciato ad auto-selezionarsi su caratteristiche tradizionalmente correlate negativamente con la probabilità di abbandono degli studi, e la riduzione dei *dropouts* che si nota nei dati aggregati degli ultimi anni può essere dovuta più a effetti di «composizione» che non alla riduzione dei costi opportunità dello studio generata dalla crisi.

Questa ipotesi può essere messa a confronto con i dati delle Indagini Istat sui *percorsi di studio e di lavoro dei diplomati* relative agli anni 2007 e 2011. In particolare, l'indagine Istat 2007 include 25.880 studenti che hanno ottenuto il diploma di maturità nel 2004, intervistati nel 2007. Analogamente, l'indagine 2011 riguarda 26.588 studenti diplomati nel 2007 e intervistati nel 2011. Ambedue le indagini seguono le scelte universitarie/lavorative degli studenti successive al conseguimento del

⁴ In prima approssimazione, che meriterebbe ulteriori approfondite ricerche, è parere dell'autrice che tale fenomeno sia da ricondurre principalmente alla scarsità della domanda di lavoro per qualifiche professionali elevate che caratterizza il nostro paese (cfr. Naticchioni e al., 2010) e alla diffusione di fenomeni di «favoritismo» (cfr. Ponzo e Scoppa, 2010) che potrebbero scoraggiare gli individui provvisti di reti familiari adeguate dal continuare gli studi.

diploma di maturità, e raccolgono una serie di informazioni sulle caratteristiche individuali e familiari degli studenti⁵.

Confrontando tali dati abbiamo una conferma della mutata composizione dell'insieme degli studenti iscritti nelle università italiane. La tabella 1, costruita sui dati del campione dell'Istat, mostra che tra gli studenti immatricolati la percentuale di individui provenienti da famiglie della «borghesia» è salita dal 26% nell'a.a. 2004/2005 al 32% nell'a.a. 2007/2008, mentre la percentuale di immatricolati provenienti dalla «classe media» è crollata dal 20% a meno del 15% durante lo stesso periodo. Questi dati, oltre a mettere in luce il rischio che l'università italiana diventi sempre più «classista», spiegano in buona parte la riduzione dei tassi di abbandono evidenziata dai dati ufficiali negli ultimi anni⁷.

Tabella 1 - Immatricolazioni e «classe sociale» di origine

Diplomati 2004, immatricolati nell'a.a. 2004/2005		Diplomati 2007, immatricolati nell'a.a. 2007/2008	
Borghesia	26,06%	Borghesia	31,94%
Piccola borghesia	18,27%	Piccola borghesia	16,99%
Classe media impiegatizia	20,26%	Classe media impiegatizia	14,83%
Classe operaia	35,41%	Classe operaia	36,25%
Totale	100,00%	Totale	100,00%

Fonte: elaborazioni dell'autrice sull'Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati, 2007 e 2011, Istat.

Sempre confrontando i microdati delle citate Indagini Istat di cui alla tabella 1, si ha conferma anche di una riduzione (molto contenuta) del tasso di abbandono tra coloro che si sono iscritti nell'a.a. 2004/2005 (16,01%) e coloro che si sono iscritti nell'a.a. 2007/2008 (15,50%).

⁵ Si noti che il confronto tra i dati delle due indagini permette di analizzare l'effetto della crisi sugli abbandoni universitari ma non l'effetto della crisi sulle immatricolazioni. Infatti, sia gli studenti che si sono iscritti all'università dopo il diploma nel 2004, sia quelli che lo hanno fatto nell'estate del 2007, si sono immatricolati prima che la crisi fosse prevedibile (Bezemer, 2009) o colpisse l'Italia.

⁶ La disaggregazione in classi sociali utilizzata in questo articolo è quella proposta dal Consorzio interuniversitario Almalaurea e descritta in Almalaurea (2015).

⁷ Per maggiori dettagli, Ghignoni (2016).

Considerando che gli immatricolati nell'a.a. 2007/2008, al contrario degli immatricolati nell'a.a. 2004/2005, hanno preso le proprie decisioni riguardo al proseguimento o meno degli studi universitari durante la crisi, si potrebbe pensare, in prima battuta, di attribuire la riduzione del tasso di abbandono (-0,51%) all'influenza della recessione economica sui tassi di disoccupazione giovanile, avvalorando l'ipotesi che la Grande Recessione abbia incentivato gli investimenti aggregati in capitale umano nel sistema economico (cfr. Adamopoulou e Tanzi, 2014).

In realtà, come si è già detto, molti studi precedenti hanno trascurato l'effetto del declino delle immatricolazioni e della sempre maggiore distorsione del campione di immatricolati a vantaggio degli studenti con origini familiari elevate. Va da sé che un campione di immatricolati caratterizzato da una provenienza familiare mediamente «migliore» debba, per questo semplice fatto, essere caratterizzato anche da un tasso aggregato di abbandono minore⁸. Ma non basta.

Analizzando attentamente i dati si nota che non solo la *composizione* del campione di immatricolati è cambiata a tutto vantaggio delle classi sociali più abbienti, ma anche i *comportamenti* degli individui nelle scelte di abbandono degli studi sono cambiati, a tutto svantaggio delle classi sociali più deboli, negli ultimi anni. In pratica, il differenziale nella probabilità individuale di abbandono precoce degli studi tra uno studente appartenente alla borghesia e uno studente appartenente alla classe media è aumentato del 3% passando dal campione di immatricolati 2004/2005 al campione di immatricolati 2007/2008. In altre parole, non solo la quota di studenti provenienti dall'*upper class* è aumentata tra gli iscritti nelle nostre università (che già di per sé avrebbe contribuito a diminuire i *dropouts*), ma si è anche rafforzato negli ultimi anni il ruolo «protettivo» nei confronti dei rischi di abbandono precoce degli studi rappresentato dall'appartenere a una famiglia dell'*upper class*.

⁸ Vale la pena di notare che tra un'indagine e l'altra continua il trend di femminilizzazione degli iscritti all'università. L'incremento della percentuale di immatricolati di sesso femminile (che sorpassa il 60% nell'indagine 2011), crea di *per sé* effetti di composizione in grado di ridurre l'incidenza aggregata degli abbandoni universitari. Le studentesse, infatti, sono tradizionalmente caratterizzate da minori rischi di dropout, soprattutto quando sono fortemente concentrate in particolari corsi di studio (cfr. Mastekaasa e Smeby, 2008), come avviene ancora oggi in Italia.

Su queste basi, l'applicazione di un'adeguata tecnica di scomposizione ai dati delle citate Indagini Istat evidenzia che, se le caratteristiche individuali e familiari degli studenti immatricolati nell'a.a. 2007/2008 fossero rimaste le stesse del campione di immatricolati nell'a.a. 2004/2005, il tasso di abbandono nel secondo periodo sarebbe stato il 18,24% in luogo del 15,50%. Al contrario, se gli iscritti dell'a.a. 2007/2008 si fossero comportati come gli immatricolati nell'a.a. 2004/2005, il tasso di abbandono nel secondo periodo sarebbe stato del 13,27% (tabella 2). Ciò significa che se le caratteristiche del campione di studenti, in particolare riguardo alla classe sociale di origine, non fossero «migliorate» prima della crisi, durante la recessione avremmo osservato un aumento e non una diminuzione del tasso aggregato di abbandono degli studi universitari.

Tabella 2 - Scomposizione della probabilità individuale di abbandono precoce degli studi

Caratteristiche del campione di immatricolati	Comportamento nelle scelte di abbandono precoce degli studi	
	a.a. 2004/2005	a.a. 2007/2008
a.a. 2004/2005	16.01	18.24
a.a. 2007/2008	13.27	15.50

Fonte: elaborazioni dell'autrice sull'Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati, Istat.

A complemento di ciò, integrando i dati delle suddette indagini Istat con i dati delle Forze lavoro, si hanno ulteriori indizi del fatto che il deterioramento delle condizioni economiche delle famiglie, dovuto alla Grande Recessione, abbia avuto un impatto sugli abbandoni universitari nel corso della crisi superiore all'effetto della diminuzione dei costi opportunità dello studio.

La probabilità individuale di abbandono degli studi per gli immatricolati nel 2007 risulta infatti significativamente correlata con l'andamento del tasso di occupazione degli adulti⁹ nella provincia di residenza dello studente, che rappresenta un'accettabile *proxy* della situazione del mercato del lavoro locale fronteggiata dai genitori.

⁹ La stessa correlazione non risulta significativa per gli immatricolati del 2004.

Al contrario, l'andamento del tasso di occupazione giovanile nella provincia di residenza dello studente, che costituisce un buon indicatore dei costi opportunità dello studio, non risulta significativamente correlato con le scelte di abbandono degli studenti. Questo risultato non supporta empiricamente la teoria del parcheggio di capitale umano, che spiega la riduzione dei *dropouts* nel corso di una recessione economica con la mancanza di opportunità lavorative per i giovani.

Infine, integrando i dati delle inchieste Istat sui diplomati con dati di fonte Miur, è facile notare come i costi sostenuti per frequentare l'università (tasse universitarie ed eventuali affitti per i fuori sede) abbiano avuto un pesante impatto sulla probabilità individuale di *dropout* per gli immatricolati nel 2007. Al contrario, frequentare una sede universitaria caratterizzata da una buona qualità della didattica¹⁰ e della ricerca¹¹ è correlato negativamente con la probabilità di abbandono precoce degli studi.

Infine, disaggregando i dati su base territoriale, si nota come la qualità delle istituzioni universitarie abbia un peso determinante sul tasso di ritenzione degli studenti iscritti soprattutto nelle regioni meridionali e insulari. In pratica, nelle regioni in cui la ricchezza delle famiglie è minore, si apre un ruolo decisivo per la qualità dell'offerta universitaria nell'attrarre e trattenere gli studenti. In ogni caso, gli sforzi delle università tesi a ridurre i tassi di abbandono (nonché i tempi medi di acquisizione del titolo) dovranno essere intensificati in risposta a quanto previsto dalle nuove norme per il finanziamento delle università pubbliche (d.m. 815/2014) in vigore dal dicembre 2014 e basate sul costo standard per studente in corso (Donina e al., 2015).

In questo contesto, aspettarsi che la recente crisi economica possa avere un effetto positivo sull'accumulazione di capitale umano tramite una riduzione dei costi opportunità dello studio si rivela fortemente illusorio. Al contrario, i vincoli di liquidità delle famiglie, generati dalla crisi economica, avrebbero molto probabilmente portato ad un aumento dei tassi di abbandono precoce degli studi universitari, se la composizione del gruppo di studenti iscritti nelle università italiane non

¹⁰ Come indicatori della qualità della didattica sono stati utilizzati il rapporto docenti/studenti ed il rapporto tutor/studenti.

¹¹ L'indicatore di qualità della ricerca universitaria utilizzato in questo articolo è l'indice *r* calcolato dall'Anvur, disponibile su: www.ustation.it/articoli/4363-anvur-la-classifica-delle-universita-tutte-le-aree-disciplinari.

avesse via via assunto caratteristiche di background socio-economico a minore rischio di *dropout* per motivi antecedenti e non necessariamente correlati alla Grande Recessione.

5. Considerazioni conclusive

Questo articolo ha esaminato le cause determinanti il leggero calo del tasso aggregato di abbandono degli studi universitari recentemente registrato dai dati Miur e Istat.

La mia ipotesi, secondo la quale la diminuzione dei *dropouts* sarebbe principalmente dovuta a un effetto di composizione del campione di studenti universitari, via via sempre più stratificato su giovani provenienti da famiglie di elevata classe sociale, più che alla riduzione dei costi opportunità dello studio provocata dalla crisi, sembra confermata dai dati.

In questo scenario non possiamo aspettarci che la Grande Recessione, tramite una riduzione del costo dei «salari persi» per frequentare l'università, incentivi gli studenti a continuare gli studi e contribuisca ad aumentare il capitale umano aggregato del paese.

Al contrario, se il trend emergente dovesse consolidarsi, l'Italia si troverebbe a fronteggiare un ulteriore duraturo declino del numero di laureati e un ulteriore peggioramento delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi e della mobilità sociale intergenerazionale.

Il crescente impatto del background economico della famiglia di origine sulla probabilità di abbandono precoce degli studi universitari suggerisce che il sistema di politiche di sostegno allo studio a favore di studenti (meritevoli e) svantaggiati è, allo stato attuale, largamente insufficiente. In tal caso, sarebbe compito dei policy maker potenziare la rete di interventi per il diritto allo studio, a favore di studenti (meritevoli) sprovvisti di mezzi finanziari adeguati, in particolare in periodi di crisi economica che mettono a dura prova i bilanci familiari.

Inoltre, il rilevante ruolo della qualità dell'università nell'attrarre e trattenere gli studenti suggerisce che la recente Riforma contenuta nella legge 240/2010, tesa a promuovere l'efficienza e il merito nel sistema universitario italiano, difficilmente riuscirà a raggiungere i propri scopi senza un'adeguata allocazione di risorse alle università, da destinare sia a un adeguato reclutamento di docenti e ricercatori, sia al raggiungimento di elevati standard di qualità nella didattica e nella ricerca.

RPS

Emanuela Ghignoni

Riferimenti bibliografici

- Adamopoulou E. e Tanzi G.M., 2014, *Academic Performance and the Great Recession*, «Temi di Discussione Banca d'Italia», n. 970.
- Aguiar M., Hurst E. e Karabarbounis L., 2013, *Time Use during the Great Recession*, «American Economic Review», vol. 103, n. 5, pp. 1664-1696.
- Almalaurea, 2015, *Profilo dei laureati 2014*, Bologna.
- Anvur, 2016, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016*, Roma.
- Becker S.O., 2006, *Introducing Time-to-Educate in a Job Search Model*, «Bulletin of Economic Research», vol. 58, n. 1, pp. 61-72.
- Betts, J. e McFarland L., 1995, *Safe Port in a Storm: The Impact of Labor Market Conditions on Community College Enrollments*, «Journal of Human Resources», vol. 30, n. 4, pp. 741-765.
- Bezemer D., 2009, *No One saw this Coming. Understanding Financial Crisis through Accounting Models*, «Research Report», Università di Groningen, Groningen.
- Bratti M., Broccolini C. e Staffolani S., 2007, *Mass Tertiary Education, Higher Education Standard and University Reform: A Theoretical Analysis*, «Quaderni di Ricerca Dipartimento di Economia», n. 277, Università degli studi di Ancona, Ancona.
- Cingano F. e Cipollone P., 2007, *University Drop-out: The Case of Italy*, «Temi di discussione Banca d'Italia», n. 626.
- Commissione europea, 2014, *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2014/15*, Eurydice - Facts and Figures, Bruxelles.
- Cun, 2013, *Dichiarazione per l'università e la ricerca, le emergenze del sistema*, gennaio.
- Di Pietro G., 2004, *The Determinants of University Dropout in Italy: A Bivariate Probability Model with Sample Selection*, «Applied Economics Letters», vol. 11, n. 3, pp. 187-191.
- Donina D., Cattaneo M., Meoli M. e Paleari S., 2015, *The «Standard Cost» Reform in Italy: Redistribution and Rebalance in Higher Education Funding*, Proceedings of the 2015 International Conference on Public Policy, Milano, 1-4 luglio, disponibile all'indirizzo internet: www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433840907.pdf.
- Ghignoni E., 2016, *Family Background and University Dropouts during the Crisis: The Case of Italy*, «Higher Education», vol. 71, n. 4, pp. 1-25.
- Hanushek E.A. e Wößmann L., 2010, *Education and Economic Growth*, in Peterson P., Baker E. e McGaw B. (a cura di), «International Encyclopedia of Education», vol. 2, pp. 245-252, Elsevier, Oxford.
- Heylen F. e Pozzi L., 2007, *Crises and Human Capital Accumulation*, «Canadian Journal of Economics», vol. 40, n. 4, pp. 1261-1285.

- Hoeschler P. e Backes-Gellner U., 2014, *College Dropout and Self-esteem. Economics of Education*, «Working Paper Series», n. 100, Institute for Strategy and Business Economics (Isu), Università di Zurigo, Zurigo.
- Istat, 2007, *Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati 2004*, disponibile al sito internet: www.istat.it.
- Istat, 2011, *Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati 2007*, disponibile al sito internet: www.istat.it.
- Kearney M.S. e Levine P.B., 2014, *Income Inequality, Social Mobility, and the Decision to Drop Out of High School*, «Nber Working Paper», n. 20195.
- Long B., 2014, *The Financial Crisis and College Enrollment: How have Students and their Families Responded?*, in Brown J. e Hoxby C. (a cura di), *How the Great Recession affected Higher Education*, University of Chicago Press, Chicago.
- Lovenheim M.F., 2011, *The Effect of Liquid Housing Wealth on College Enrolment*, «Journal of Labor Economics», vol. 29, n. 4, pp. 741-771.
- Mastekaasa A. e Smeby J.C., 2008, *Educational Choice and Persistence in Male- and Female-Dominated Fields*, «Higher Education», vol. 55, n. 2, pp. 189-202.
- Moretti E., 2004, *Workers' Education, Spillovers, and Productivity: Evidence from Plant-Level Production Functions*, «American Economic Review», vol. 94, n. 3, pp. 656-690.
- Naticchioni P., Ricci A. e Rustichelli E., 2010, *Far from a Skill-biased Change: Falling Educational Wage Premia in Italy*, «Applied Economics», vol. 42, n. 26, pp. 3383-3400.
- Ponzo M. e Scoppa V., 2010, *The Use of Informal Networks in Italy: Efficiency or Favoritism?*, «The Journal of Socio-Economics», vol. 39, n. 1, pp. 89-99.
- Schady N.R., 2004, *Do Macroeconomic Crises always Slow Human Capital Accumulation?*, «World Bank Economic Review», vol. 18, n. 2, pp. 131-153.
- Schnepf S.V., 2014, *Do Tertiary Dropout Students Really Not Succeed in European Labour Markets?*, «Iza Discussion Paper», n. 8015, Iza, Bonn.
- Triventi M. e Trivellato P., 2009, *Participation, Performance and Inequality in Italian Higher Education in the 20th Century*, «Higher Education», vol. 57, n. 6, pp. 681-702.
- Troelsen R. e Laursen P.F., 2014, *Is Drop-out From University Dependent on National Culture and Policy? The case of Denmark*, «European Journal of Education», vol. 49, n. 4, pp. 484-496.

RPS

Emanuela Ghignoni

Discutiamo dell'università italiana

Domenico Cersosimo e Gianfranco Viesti

RPS

Nel contributo si analizzano le gravi tendenze al declino dell'università italiana negli ultimi anni. Per effetto del forte disinvestimento delle politiche pubbliche nell'alta formazione – in termini di minori finanziamenti, riduzione dei docenti e del personale tecnico, dei corsi di laurea e degli immatricolati – oggi l'università italiana, per la prima volta nella sua storia, è significativamente più piccola e di minore qualità rispetto al passato e agli altri paesi sviluppati. Inoltre, per effetto delle recenti e perverso regole di governo, si stanno accentuando i divari tra università, in particolare tra alcuni atenei «forti» del Nord, strutturalmente più dotati e insediati in contesti

territoriali sviluppati, e gli atenei più «deboli» del Centro-Sud, sottodotati in termini finanziari, di docenti e di strutture e localizzati in aree socio-economiche gracili. Nonostante le conseguenze rilevanti sull'economia e sulla società nazionale del declino universitario, il confronto pubblico è modesto e dominato da pregiudizi negativi spesso poco fondati; di contro le decisioni sono concentrate in pochi gruppi di potere che operano all'interno di agenzie pubbliche o di ministeri. Gli autori auspicano una discussione ampia e informata sulle condizioni del sistema universitario, in primo luogo nella sede più propria, ossia nel Parlamento.

1. I cambiamenti recenti nel sistema universitario italiano

Negli ultimi anni, i profondi cambiamenti intervenuti nella secolare storia del sistema universitario italiano fanno emergere una situazione che non è eccessivo definire grave. In particolare, risaltano serie criticità sotto almeno tre aspetti rilevanti: (i) la dimensione dell'università italiana; (ii) la sua articolazione territoriale; (iii) la sua qualità. Su questi aspetti un'ampia analisi è nel Rapporto della Fondazione Res (2016), da cui sono tratti tutti i dati riportati in seguito, salvo diversamente indicato; se ne possono ricordare alcuni punti salienti.

Cominciamo dalla dimensione: l'università italiana, per la prima volta

nella sua storia, è diventata significativamente più piccola di circa un quinto. Rispetto al momento di massima dimensione (databile fra il 2004 e il 2008), nel 2014-2015, il fondo di finanziamento ordinario delle università (Ffo) è diminuito, in termini reali, del 22,5%; gli immatricolati di oltre 66.000 unità (-20%); i docenti di circa 11.000 (-17%); il personale tecnico amministrativo di quasi 13.000 (-18%); i corsi di studio di circa 2.000 (-18%).

Nel giro di pochi anni l'Italia ha realizzato dunque un disinvestimento molto forte sulla sua università. Non è solo un effetto della crisi economica: la riduzione della spesa e del personale è stata molto maggiore di quanto non sia stata negli altri comparti dell'intervento pubblico. Né ha paragoni negli altri paesi colpiti dalla grande recessione, se non con il radicale, e assai controverso, processo di privatizzazione in corso in Inghilterra; e va comparato con aumenti anche sensibili registrati altrove, a partire dalla Germania.

I confronti internazionali sono impietosi. La spesa pubblica per l'istruzione universitaria per abitante ammonta, in anni recenti, a 332 euro in Germania, a 305 in Francia e a 157 in Spagna, a fronte di un valore di 117 euro per il Centro-Nord e di soli 99 per il Mezzogiorno. L'Ue si è data l'obiettivo, al 2020, di avere il 40% di giovani (30-34 anni) laureati. L'Italia è nel 2014, al 23,9%, l'incidenza più bassa fra i 28 stati membri, mentre ha fissato un traguardo al 2020 – che è dubbio raggiungerà – pari al 26-27%, che continuerebbe a collocarla all'ultimo posto. La regione con la percentuale maggiore di giovani laureati, il Lazio, si colloca su livelli pari al Portogallo. Quattro regioni italiane, tutte del Mezzogiorno, sono fra le ultime dieci nella graduatoria delle 272 regioni europee.

Contemporaneamente, vi è stato un vistoso aumento della tassazione studentesca: del 57,5% (a parità di potere d'acquisto) fra il 2004-2005 e il 2013-2014, nonostante una politica per il diritto allo studio (borse, alloggi, servizi) estremamente modesta; assai inferiore, ancora una volta, rispetto agli altri partner europei.

Una seconda preoccupazione attiene all'articolazione territoriale del sistema universitario. Le tendenze negative sono assai più intense per gli atenei del Centro-Sud, con punte drammatiche nelle Isole, oltre che per alcune sedi geograficamente periferiche del Nord. L'Italia sta disinvestendo con maggiore intensità nelle regioni più deboli, dove l'università può svolgere un ruolo particolarmente pregiato per lo sviluppo economico e civile.

RPS

Domenico Cersosimo e Gianfranco Vietti

Le nuove regole di governo del sistema stanno configurando una differenziazione marcata fra sedi più e meno dotate in termini finanziari, di docenti, di studenti, di relazioni con l'esterno. Il Ffo, in forte contrazione, a partire dal 2009 è stato suddiviso in una «quota base» e in una «quota premiale». La quota base è stata decrescente in valore assoluto e come peso sul totale; è passata, a valori correnti, dai 6,7 miliardi del 2008 ai 4,9 del 2015. Una parte crescente del Ffo – fino al 20% del totale nel 2015, cioè quasi 1,4 miliardi – è stata allocata secondo criteri «premiali».

La definizione di questi criteri di ripartizione è molto discutibile. Nell'insieme ha seguito indirizzi opposti a quelli raccomandati dalla *European University Association* (Eua). Quest'ultima suggerisce innanzitutto di non portare la quota premiale a livelli eccessivamente elevati: in Italia è arrivata a un peso che non si ritrova in nessun altro paese europeo, con l'eccezione del Regno Unito. Consiglia di allocare su base premiale solo stanziamenti aggiuntivi. L'opposto di ciò che è accaduto in Italia, dove il «premio» determina solo una diversa modulazione, fra gli atenei, dei tagli: i finanziamenti premiali a chi è giudicato più bravo sono sottratti a chi viene giudicato meno bravo. Peraltro, quello italiano non è stato un processo valutativo con regole indicate *ex ante*, con i risultati conseguiti dalle singole università misurati in base ai comportamenti successivi, con indicatori prestabiliti (e concordati), in modo da favorire l'assunzione di decisioni responsabili da parte degli atenei. Le regole premiali sono state invece imposte unilateralmente dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur); e misurano paradossalmente comportamenti del passato, quando erano sconosciute le metriche di giudizio. I criteri inoltre sono cambiati vorticosamente: tra il 2008 e il 2015 sono stati utilizzati 23 indicatori diversi, che sono stati modificati – in misura rilevante – tutti gli anni (tranne uno). Il «Principe» ha avuto a disposizione per ogni anno tutti i dati in base ai quali definire le allocazioni finanziarie prima di stabilire i criteri di riparto, potendo così teoricamente simulare gli effetti allocativi tra le università delle variazioni di ogni singolo criterio e del peso a esso attribuito.

Ancora, non pochi degli indicatori utilizzati per definire la quota premiale sono indipendenti dai comportamenti degli atenei e sono influenzati dalle condizioni dei contesti in cui si collocano: riconoscendo implicitamente quest'ultima circostanza, sono stati talvolta introdotti correttivi «territoriali», ma sempre di impatto assai modesto. In

diversi casi il «merito» delle università è risultato quello di essere insediate in territori economicamente più prosperi. Sono stati intensamente usati i risultati della Valutazione della qualità della ricerca (Vqr), con un peso crescente anche a molti anni di distanza dal periodo di riferimento, ignorando le molte criticità di un esercizio sperimentale. Nel farlo, peraltro, si è sempre preferito utilizzare indicatori con la maggiore varianza possibile, per enfatizzare le differenze interne al sistema. A ciò si aggiungano le criticità emerse nella nuova definizione della quota base (costo standard); così come i nuovi meccanismi che governano il reclutamento dei docenti nelle diverse sedi. Basti ricordare che, in quest'ultimo caso, è stato assegnato un peso assai importante al gettito della tassazione studentesca: creando un forte squilibrio su base territoriale (il gettito per definizione dipende dal reddito medio dell'area di insediamento) e un incentivo perverso ad aumentarla il più possibile (eliminando i tetti massimi che esistevano in passato).

Si è trattato di un esperimento di policy assai negativo, che converrebbe riformare profondamente. In linea generale esso ha relativamente «protetto» gli atenei del Nord (ma non tutti), il cui complessivo Ffo, a valori correnti, è sceso «solo» del 4,3% fra il 2008 e il 2015. Ben più severi sono stati i tagli per le università del Centro e del Sud (quasi del 12%) e soprattutto per quelle delle Isole, il cui finanziamento si è ridotto di oltre un quinto. Nel giro di sette anni, l'Università di Messina ha subito un taglio del 22,7%; il Ffo di Roma-Sapienza si è ridotto di 106 milioni di euro.

Recenti decisioni del Governo Renzi hanno accentuato questa biforcazione su base territoriale: con il fortissimo aumento della quota premiale, e l'utilizzo dei vecchi dati della Vqr anche per il reclutamento dei ricercatori. Ma anche con la decisione di finanziare massicciamente l'Istituto italiano di tecnologia per la realizzazione del cosiddetto *Human Technopole* nell'area ex Expo a Milano; o con quella relativa alle «cattedre Natta» che porterà i ricercatori, reclutati per chiamata diretta con una procedura parallela rispetto a quella ordinaria, a scegliere di lavorare negli atenei che vorranno, in assenza di qualsiasi politica di programmazione, con un'ovvia preferenza per le sedi più forti, anche economicamente.

La politica universitaria in corso nel nostro paese ha dunque posto le basi perché la differenziazione fra due grandi gruppi di atenei aumenti sempre più; con una «serie A» a cui non vengono assegnate risorse aggiuntive, ma che le sottrae all'altra componente del sistema, e una

«serie B» destinata, già nel medio periodo, a strutturarsi su un insieme di atenei indirizzati prevalentemente all'erogazione di una didattica di base, con meno insegnamento avanzato (corsi magistrali e dottorati) e meno attività di ricerca. Con la «serie A» tutta concentrata in un triangolo di 200 chilometri di lato con vertici Milano, Bologna e Venezia (e qualche estensione territoriale a Torino, Trento, Udine); e la «serie B» che copre il resto del paese.

La terza criticità attiene alla qualità del sistema e delle sue componenti, ovvero alla capacità di svolgere sempre meglio le funzioni didattiche, di ricerca, di interazione con l'esterno. In questo ambito, di recente si notano alcuni trend positivi: il reclutamento di nuovi docenti sembra, più che in passato, legato alle loro capacità scientifiche; vi sono tentativi di razionalizzare e migliorare l'offerta didattica. Tuttavia, il ridisegno dell'offerta sembra essere avvenuto negli ultimi anni principalmente in modo casuale, legato al pensionamento di parte del corpo docente; ai vincoli quantitativi posti per l'attivazione e la sostenibilità dei corsi di studio; a una capacità strategica relativamente modesta degli atenei. Aree disciplinari di lunga tradizione, specie negli studi umanistici, si stanno fortemente ridimensionando e sono a rischio di depimento.

Vi è anche il rischio che la qualità della didattica diventi meno importante, dato che le sorti finanziarie degli atenei e di carriera dei ricercatori sono venute progressivamente a dipendere soprattutto dalla capacità di pubblicare articoli scientifici; con la possibilità di una implicita marginalizzazione delle attività di docenza. Pubblicare il più possibile è divenuta l'attività rilevante. Con modalità condizionate dagli indicatori prescelti: possibilmente senza coinvolgere colleghi di altri atenei italiani, ma nella spasmodica ricerca di coautori stranieri; possibilmente all'estero e in inglese, indifferenti alla circostanza che questo significa il declino di riviste e di editori italiani, il prosciugarsi di tradizioni di riflessione e di ricerca che non rientrano nei parametri dell'Agenzia nazionale di valutazione (Anvur). Secondo Sabino Cassese (2013, p. 76), «i ricercatori hanno già cominciato ad apprestare e a presentare le proprie ricerche in funzione delle misurazioni e presto saranno pronti anche a ricercare in funzione delle misurazioni».

Tutto ciò è della massima importanza anche perché indubbiamente il sistema universitario italiano ha una forte necessità di miglioramento. Di riflettere e innovare sui contenuti e le modalità degli insegnamenti, sui loro legami con il mondo del lavoro di oggi e soprattutto di do-

RPS

Domenico Cersosimo e Gianfranco Vietti

mani. Queste necessità di miglioramento sono diffuse in tutte le sedi, in particolare in diversi atenei del Mezzogiorno, che, fra le proprie criticità, hanno una qualità della ricerca inferiore alla media e tempi alla laurea molto superiori. È assai dubbio che ciò che è avvenuto dal 2008 in poi, per l'intensità dei tagli, per la variabilità dei criteri di finanziamento, per l'incertezza e anche per i possibili comportamenti opportunistici che ha generato, abbia incentivato particolarmente questi processi.

Le dinamiche che si sono determinate sono cumulative: tendono a ripetersi e ad amplificarsi. L'interazione che si è venuta determinando fra la dimensione del Ffo, le regole che presiedono alla sua allocazione e l'assegnazione di punti organico (per il reclutamento dei docenti) ha costruito un meccanismo «a palla di neve». Per le università che sono collocate in posizione sfavorevole, indipendentemente dai loro comportamenti, è impossibile arrestare un processo di contrazione delle risorse finanziarie e umane, e quindi dell'offerta didattica e dell'immatricolazione di studenti; tutti elementi che si contraggono contemporaneamente o in sequenza, ciascuno rinforzando l'effetto degli altri.

Non si è trattato di una correzione di rotta una tantum: si è messo in moto un processo – che senza necessità di alcun ulteriore intervento – porterà il sistema a trasformarsi radicalmente.

2. Alcune riflessioni d'insieme

Quella che è avvenuta negli ultimi anni non è stata dunque una trasformazione virtuosa del sistema universitario italiano; al contrario, in un quadro differenziato tra atenei del Nord e del Centro-Sud, l'università italiana si è rimpicciolita e allontanata dagli standard migliori degli altri sistemi universitari europei e non. Tutto ciò avrà conseguenze rilevanti sull'economia e sulla società. Le attività economiche del futuro saranno basate più di oggi su un mix di digitalizzazione spinta e utilizzo di lavoratori altamente qualificati, che dispongono di aggiornate competenze di base per svolgere mansioni differenziate, non ripetitive, creative. Sempre più la competitività dei paesi avanzati dipenderà in misura cruciale da imprese a elevata intensità di forza lavoro ad alta qualifica. Quantomeno per mantenere il proprio posizionamento nel quadro internazionale del futuro, all'Italia serviranno nei

prossimi lustri molti più laureati. È dunque necessario investire nell'istruzione superiore: accrescere le immatricolazioni, ma anche intervenire con decisione, con adeguate politiche, sui livelli di abbandoni, e sui ritardi alla laurea, che in Italia sono assai alti in comparazione internazionale. Accrescere il numero di laureati non garantisce di per sé un loro utilizzo ottimale, se le politiche della formazione terziaria non sono accompagnate da politiche della ricerca, dell'innovazione e industriali in grado di determinare una trasformazione dinamica del sistema produttivo. Avere molti laureati è condizione non sufficiente, ma tuttavia necessaria.

L'istruzione produce esternalità. Determina una partecipazione politica più consapevole, una vita sociale e culturale più ricca, una migliore cura della salute. Le tavole di mortalità per livello di istruzione recentemente rese note dall'Istat mostrano che mediamente un laureato (maschio) ha una aspettativa di vita di 5,2 anni superiore rispetto a un italiano con al più la licenza media. La formazione universitaria, poi, continua a rappresentare un importante motore di mobilità sociale. Una possibilità per chi proviene da condizioni economiche e sociali modeste per modificare la propria collocazione di classe; per impedire, per quanto possibile, che le caratteristiche delle famiglie e dell'ambiente d'origine determinino lo status economico e sociale. La mobilità intergenerazionale in Italia è già piuttosto limitata: la riduzione degli accessi all'università, che i dati sembrano mostrare essere maggiore per chi proviene da ceti svantaggiati, rischia di ridurla ulteriormente.

Atenei di qualità sono un fattore fondamentale per la competitività territoriale. Non solo per la formazione che erogano, ma anche per le attività di ricerca e sperimentazione, per le attività di trasferimento tecnologico; per un insieme di ulteriori ricadute: dalla loro stessa rilevanza economica alle attività di «*social engagement*» dei docenti, che proprio nei contesti relativamente più deboli possono determinare gli impatti maggiori. In Italia, dove le disparità sono cospicue, e le debolezze di una parte importante del paese persistenti e radicate, bisognerebbe rafforzare in modo particolare le iniziative di formazione avanzata e di ricerca nei territori meno dotati. È il contrario di quanto sta avvenendo. Ben poco, tra l'altro, si può ottenere in questo senso con politiche teoricamente aggiuntive, come quelle dei fondi strutturali europei, se intanto le politiche ordinarie vanno in direzione contraria.

Di forme di differenziazione e stratificazione, anche verticale, del si-

RPS

Domenico Cersosimo e Gianfranco Vietri

stema universitario si può naturalmente discutere. Ciò che pare importante a riguardo è da un lato assicurare che gli atenei meglio strutturati abbiano una distribuzione territoriale che copra l'intero paese; dall'altro che siano chiari e condivisi i criteri con cui si segmenta il sistema: una recente ricerca su quattro paesi europei ricorda come «non sia tanto l'eccellenza a produrre la stratificazione, quanto la necessità e la volontà di stratificazione a utilizzare la retorica dell'eccellenza come fattore legittimante» (Vaira, 2015, p. 59). Una notazione che sembra descrivere molto bene ciò che sta avvenendo in Italia.

La dimensione territoriale delle politiche dell'università e della ricerca dovrebbe attentamente bilanciare i vantaggi dell'agglomerazione e della concentrazione delle attività nelle aree più forti con il potenziamento dell'intero sistema. Ciò non avviene. È assai discutibile che un sistema con poche eccellenze in un quadro complessivo necessariamente destinato alla mediocrità sia, per il benessere del paese, migliore di un sistema in cui le eccellenze sono presenti in modo diffuso. Cosa fondamentale, in Italia, le differenze di «qualità», per quanto è possibile misurarle, sono maggiori fra diverse aree scientifiche all'interno degli stessi atenei che fra atenei.

Questi cambiamenti di portata così ampia non scaturiscono da un organico disegno di riforma. Da un progetto trasparente; che sia stato valutato con attenzione almeno dalle classi dirigenti del paese; che sia stato oggetto di discussioni parlamentari; di cui siano stati soppesati i pro e i contro; analizzate le conseguenze a medio e lungo termine. Al contrario, il cambiamento scaturisce da un coacervo di norme e disposizioni attuative, di regolamenti, di decreti ministeriali tanto complessi nella forma quanto determinanti nella sostanza. Un processo in larga misura oscuro, tanto da sfuggire – in molti suoi aspetti – alla comprensione degli stessi diretti interessati. Accompagnato, tra l'altro, da una discussione pubblica molto singolare: l'opinione pubblica italiana è informata molto male sui pregi e difetti delle istituzioni universitarie e sui cambiamenti in corso. Un processo che ha avuto una singolare continuità con esecutivi di colore ben diverso: guidato, implicitamente, da una sorta di «pensiero unico» trasversale che sembra confermato e rafforzato dalle più recenti decisioni della Presidenza del Consiglio – da cui proviene la grande maggioranza delle scelte dell'oggi – concentrate su interventi di carattere straordinario e parallelo rispetto al funzionamento ordinario del sistema dell'università, nell'assenza di iniziative di riflessione politica (della cosiddetta «buona uni-

versità» del Partito Democratico si sono perse le tracce). Né è chiara, ad esempio, la norma già ricordata sulle cosiddette «cattedre Natta», così come la decisione di stanziare 1,5 miliardi in dieci anni a favore dell'Istituto italiano di tecnologia: in modo puramente discrezionale, a una sola istituzione che provvederà, a sua volta, su base discrezionale, alla selezione dei ricercatori (è circolata la cifra di mille) e dei gruppi di ricerca da coinvolgere nel progetto. I 150 milioni all'anno vanno comparati con la disponibilità di appena 92 milioni in un triennio per la ricerca nelle università (Prin 2015): disponibilità che finanzia meno del 7% dei progetti presentati (appena 300 su 4.431).

Tutto ciò suggerisce un'attenta ricostruzione di quanto sinora avvenuto nel sistema universitario italiano, una riflessione profonda sulle conseguenze che si sono determinate e si vanno determinando nel futuro. Una Indagine parlamentare potrebbe essere un'iniziativa opportuna.

Nell'università italiana si sommano problemi antichi, più intensi al Sud, e difficoltà connesse alla durata e alla profondità della crisi economica. Ma a ciò si sono aggiunte politiche di governo che hanno determinato cambiamenti di portata storica, che possono essere comparati per intensità – ma con un segno opposto – alla grande espansione dell'«università di massa» che si è verificata negli anni del secondo dopoguerra. Politiche che avranno conseguenze profonde: sulla capacità del paese di rafforzare aree di ricerca scientifica e tecnologica che alimentano la sua competitività; sulla formazione delle classi dirigenti in senso lato; sul ruolo degli atenei come protagonisti dei processi di trasformazione e di innovazione delle società e delle economie locali, in un paese così diverso al suo interno come l'Italia; sulla mobilità sociale e sulla possibilità di contrastare il protrarsi delle disuguaglianze fra famiglie e individui.

3. Spunti per una discussione

È tempo di tornare a discutere di questi temi alla luce del sole. Al di là di una riflessione d'insieme, l'attenzione va indirizzata, tanto in sede politica quanto in sede tecnica, su alcune delle principali questioni connesse alla trasformazione regressiva del sistema universitario italiano. Se ne possono elencare diverse, e prefigurare una vera e propria agenda per la discussione.

Vi è in primo luogo la questione dell'investimento complessivo che l'Italia vuole fare nell'istruzione universitaria e dei meccanismi che garantiscono un equilibrato e stabile finanziamento dei singoli atenei. Vi è il problema del finanziamento della ricerca, e della scelta, molto importante e non ovvia, fra meccanismi «a bando», diffusi in quasi tutti i paesi avanzati, e meccanismi di «valutazione del sistema», come quelli in corso in Italia, che hanno evidenziato e presentano non pochi inconvenienti, fino al rischio di distorcere le scelte di ricerca e di pubblicazione da parte dei ricercatori. Vi è la fondamentale questione del diritto allo studio: del suo finanziamento complessivo; dei meccanismi per assicurare l'accesso degli studenti provenienti dalle famiglie meno abbienti; dei criteri di riparto territoriale, per evitare forti e immotivate sperequazioni (a danno del Mezzogiorno), come quelle oggi in atto. A ciò va legata una revisione dei meccanismi di tassazione, che impediscano l'aumento delle tasse e ne garantiscano progressività e aree di esenzione. Molto può essere fatto nel campo delle politiche urbane per l'università, e in particolare per gli studenti: alloggi, trasporti, servizi, specie nelle città del Centro-Sud e nei maggiori centri urbani. Ancora, una riflessione strategica va posta su una politica di attrazione di studenti dall'esterno, specie dal bacino del Mediterraneo e dai Balcani, anche in connessione con le crisi migratorie e umanitarie.

La qualità del funzionamento degli atenei merita anch'essa interventi attenti: misure innanzitutto per ridurre gli abbandoni e la dispersione, e per contrastare il fenomeno dei fuori corso; politiche per consentire un corretto ricambio dei docenti e per sostenere corsi di studio e specializzazioni nelle diverse sedi universitarie; per assicurare in più sedi, sull'intero territorio nazionale, corsi di eccellenza e per sostenere l'indispensabile (e invece molto ridotto nell'ultimo periodo) mobilità fra sedi, specie in Italia ma anche all'estero, dei docenti. Infine, un'attenzione particolare va posta sul nesso fra politiche ordinarie e politiche di coesione nel sistema universitario del Mezzogiorno, il cui potenziamento e rilancio è condizione ineludibile per il progresso, economico e civile, dell'area.

Come esempio di tali questioni, si proverà a discutere in maggior dettaglio in questa sede dei temi attinenti al finanziamento del sistema universitario italiano. Come è evidente, esso è largamente inferiore rispetto agli altri maggiori paesi industrializzati, ed è fortemente diminuito nell'ultimo periodo. La dimensione complessiva delle cifre in ballo (circa un miliardo per recuperare i tagli e progressivamente al-

meno un altro miliardo per cominciare a recuperare terreno nel quadro internazionale) è nell'insieme marginale rispetto alle dimensioni della spesa pubblica totale italiana e dei vincoli che a essa pongono le esigenze di risanamento dei conti pubblici. Un maggiore finanziamento all'università è soprattutto una questione politica. Ciò che sembra mancare davvero, più che le relative risorse monetarie, è la scelta di investire su un progressivo allargamento della platea dei laureati e innalzamento dei livelli medi di istruzione terziaria degli italiani. Gli argomenti contro questa scelta, raramente esplicitati, ma piuttosto evidenti in alcune prese di posizione nell'asfittico dibattito pubblico degli ultimi anni, sono sostanzialmente due.

In primo luogo c'è chi ritiene che il numero di laureati attuale sia sufficiente per le esigenze espresse dal sistema economico italiano, e che quindi un maggiore investimento non potrebbe che produrre nuovi disoccupati, un aumento del «*mismatch*» fra la domanda e l'offerta di lavoro per qualifiche. Si tratta della posizione più miope e pericolosa, talora espressa da rappresentanti delle imprese. Alla radice del relativo declino dell'economia italiana nell'ultimo ventennio (contenuti e decrescenti tassi di crescita della produzione e della produttività) vi è infatti una relativa carenza di competitività in quelle produzioni, manifatturiere e terziarie, in cui maggiormente rilevante è l'apporto della ricerca scientifica e tecnologica e del capitale umano qualificato. Dimensionare l'offerta futura di laureati alle esigenze attuali della domanda – particolarmente contenute nell'ultimo periodo – significa accettare un progressivo ridimensionamento della collocazione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro; produrre nuovi laureati non garantisce sul loro utilizzo ottimale, in mancanza di una lungimirante politica industriale e tecnologica: non produrli, però, rende impossibile qualsiasi strategia di sviluppo avanzato.

Vi è poi una seconda posizione, mai esplicitata come tale, e che si nasconde spesso dietro le bandiere della meritocrazia: è opportuno che si laurei solo una fascia dei giovani italiani – i «bravi» – e non conveniente investire risorse della collettività per gli altri. Ma, specie nella situazione italiana di limitatissimo diritto allo studio, i «bravi» finiscono per coincidere con quanti *ex ante* si giovano di migliori condizioni di contesto, provenendo da aree territoriali e/o ceti sociali più favoriti. Si sottovaluta che un aumento significativo del finanziamento del sistema universitario italiano è anche una scelta politica forte per una maggiore mobilità sociale.

Un altro aspetto rilevante delle politiche di finanziamento attiene all'esigenza di garantire a tutti gli atenei certezza di risorse per far fronte nel tempo ai costi, che per la grande maggioranza sono rappresentati da spese fisse per il personale. Questa dovrebbe essere la finalità della quota base del Ffo. Tuttavia, la dimensione di tale quota è largamente inferiore alle necessità degli atenei; il suo valore è nettamente diminuito, di ben due miliardi tra il 2008 e il 2016. Valore che tende a diminuire drasticamente in base a quanto previsto dall'art. 60.1 della legge 98/2013 che presuppone un progressivo, inteso ridimensionamento della quota base; ciò va in direzione esattamente opposta a quanto qui auspicato: tale previsione di legge andrebbe quindi modificata. Si noti incidentalmente che tale previsione, determinando un dimensionamento della cosiddetta «quota premiale» fino al 30% del Fondo di finanziamento ordinario, pone l'Italia in una posizione unica e assai eccentrica nel panorama internazionale. L'aumento del finanziamento del sistema universitario andrebbe quindi integralmente destinato alla copertura della quota base, la cui dimensione attuale è inferiore a 1,5 miliardi rispetto all'ammontare del «costo standard» di tutti gli atenei così come calcolato in base ai criteri ministeriali.

Per il riparto della quota base, da sempre realizzato attraverso criteri «storici», fonte di non poche iniquità all'interno del sistema, la legge 240/2010 ha infatti introdotto il criterio del «costo standard» per studente, reso poi operativo a partire dal 2014. Tuttavia, i meccanismi con cui il criterio è stato attuato hanno prodotto non pochi problemi (Fiorentino, 2015). Alcuni di essi sono richiamati nella mozione – prima firmataria l'onorevole Ghizzoni – approvata il 29 giugno 2016, quasi all'unanimità (436 sì e 6 no), dalla Camera dei deputati con cui si impegna il governo, tra l'altro, «a valutare la possibilità di aggiornare il modello del costo standard dello studente, in particolare per quanto riguarda: l'addendo perequativo, per tener meglio conto, come prescrive la legge n. 240 del 2010, dei “differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali” in cui operano le università; il numero di studenti (regolari, in ritardo e part-time) da ponderare con maggiore gradualità; le dimensioni ottimali articolandole rispetto alle classi di corsi di laurea, ai contesti territoriali e alle tipologie di studenti». Tale mozione non ha però sortito alcun effetto, dato che solo pochi giorni dopo il Miur, con il d.m. 552, ha riconfermato la sua impostazione. Come auspicato nella mozione parlamentare, una revisione dei meccanismi di calcolo appare tuttavia indispensabile. Vi è tuttavia un pro-

blema più di fondo: condizionando progressivamente la quota base del finanziamento delle università al numero di studenti, la norma implicitamente accetta e promuove un meccanismo «competitivo» fra i diversi atenei per ottenere il maggior numero possibile di immatricolazioni e quindi di risorse; tale meccanismo implica effetti cumulativi nel tempo, in quanto un maggiore finanziamento consente un potenziamento del corpo docente, l'attivazione di nuovi corsi di studio e quindi una maggiore capacità attrattiva di immatricolati (e viceversa). Il punto è che – come dimostrano le analisi della situazione italiana (si veda il capitolo a riguardo di Cersosimo, Ferrara e Nisticò del rapporto Res, 2016) – la decisione degli studenti di preferire una università non è dovuta solo alla sua intrinseca qualità, ma anche, molto, alle condizioni del contesto in cui essa è insediata: soprattutto alla domanda di lavoro ma anche alle condizioni infrastrutturali e di servizio (trasporti, abitazioni, qualità della vita) e non ultimo alle possibilità di usufruire di borse di studio. In Italia vi sono enormi, e crescenti, differenze sotto tutti questi aspetti, che implicano in particolare una quota elevata, e in aumento, di studenti del Mezzogiorno immatricolati presso atenei del Centro-Nord. Questi flussi, decisamente influenzati dalle condizioni del mercato del lavoro, possono a loro volta determinare un sensibile calo dei finanziamenti per gli atenei delle aree di emigrazione, che non potrà che rafforzare ulteriormente la mobilità in uscita unidirezionale dal Sud al Nord. Il meccanismo del costo standard presuppone che le scelte di immatricolazione degli studenti dipendano in misura assolutamente preponderante dalla «qualità» degli atenei prescelti, determinando variazioni nel finanziamento e stimolando interventi correttivi. Se non accompagnato da politiche strutturali rivolte a ridurre l'impatto dei fattori extra-universitari che influenzano le scelte degli studenti, rischia invece di alimentare fenomeni cumulativi, indipendentemente dalla «qualità» degli atenei.

Un ulteriore aspetto riguarda i finanziamenti aggiuntivi della ricerca universitaria. Contrariamente a quanto deciso in Italia, sarebbe opportuno che tali finanziamenti addizionali fossero distinti da quelli ordinari per il sistema universitario, come peraltro avviene nella grandissima maggioranza dei paesi europei e in genere dei paesi avanzati. Nel nostro paese si è deciso di basare il «fondo per il finanziamento ordinario delle università destinato alla promozione e al sostegno dell'incremento qualitativo delle attività delle università statali e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse», art. 2

RPS

Domenico Cersosimo e Gianfranco Viesi

della legge 1/2009 (la cosiddetta «quota premiale» del Ffo, destinata a pesare fino al 30% dell'ammontare totale), principalmente (per i quattro quinti) sulle risultanze della Vqr. I risultati di un insieme di analisi consentono di affermare che la ragione di fondo di questa decisione risiede nella volontà di sperequare il più possibile fra atenei l'allocazione delle risorse (cfr. Banfi e Viesti, 2016, nel Rapporto Res). L'abnorme peso assegnato alla Vqr è estremamente discutibile, innanzitutto per le caratteristiche intrinseche di questo processo di valutazione, non privo di criticità e distorsioni (un'ampia evidenza è disponibile su www.roars.it), che consiglierebbero certamente un uso molto più limitato delle sue, problematiche, risultanze. L'Anvur è venuta svolgendo un ruolo distorto, impropriamente politico, di orientamento delle metodologie e degli ambiti di ricerca, e di influenza diretta sulle caratteristiche stesse del sistema universitario, che esula ampiamente dalle sue finalità, e che andrebbe fortemente ridimensionato.

L'esigenza fondamentale, preliminare, è infatti, in conclusione, questa: sottrarre il governo dell'università a gruppi di potere e di interesse che ne hanno condizionato fortemente gli sviluppi negli ultimi anni; riportare la discussione nelle sedi sue proprie, nell'opinione pubblica e nel Parlamento.

È questione troppo importante per essere lasciata a singoli o gruppi, nelle agenzie o nei ministeri, portatori di agende molto orientate e assai discutibili.

Riferimenti bibliografici

- Fondazione Res (a cura di G. Viesti), 2016, *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Donzelli, Roma.
- Banfi A. e Viesti G., 2016, *Il finanziamento delle università*, in Fondazione Res, (2016).
- Cassese S., *L'Anvur ha ucciso la valutazione, viva la valutazione*, «Il Mulino», n. 1, pp. 73-79.
- Cersosimo D., Ferrara A.R., Nisticò R., 2016, *La mobilità geografica: da Sud a Nord senza ritorno*, in Fondazione Res (2016).
- Fiorentino M., 2015, *La questione meridionale dell'università*, Esi, Napoli.
- Vaira M., 2015, *Struttura e assetti istituzionali dei sistemi di istruzione superiore*, in Trivellato P. e Triventi M. (a cura di), *L'istruzione superiore. Caratteristiche e funzionamento*, Carocci, Roma.

ATTUALITÀ
Tutela della salute e sanità pubblica

La sanità pubblica tra indifferenza e *laissez faire*

Nerina Dirindin

RPS

Da parecchi anni, la sanità pubblica italiana si sta indebolendo, complice l'indifferenza nei confronti di restrizioni economiche che, accolte con rassegnato distacco rispetto al diritto fondamentale alla tutela della salute, aggravano le difficoltà di accesso alle cure di molti cittadini. In tale contesto, paradossalmente, il tema più dibattuto non è quello delle disuguaglianze che ne conseguono bensì quello della inefficienza della spesa sanitaria privata e della presunta

necessità di una maggiore intermediazione. Su tale tema, molte affermazioni discendono da luoghi comuni incapaci di mettere a fuoco il vero quesito cui dovremmo dare risposta: quali soluzioni sono praticabili nell'interesse dell'individuo e della collettività? L'analisi indaga i fattori che giustificano il comportamento degli italiani poco inclini ad acquistare una copertura assicurativa o a partecipare a fondi sanitari.

Due emigranti, due contadini traversano l'oceano su un piroscampo traballante. Uno di questi dormiva nella stiva, l'altro stava sul ponte e si accorgeva che c'era un gran burrasca con onde altissime e il piroscampo oscillava. E allora il contadino impaurito domanda a un marinaio «ma siamo in pericolo?» e questo dice «se continua questo mare, tra mezz'ora la barca affonda». Allora lui corre nella stiva a svegliare il compagno e dice «Beppe, Beppe, se continua questo mare il bastimento fra mezz'ora affonda». Quello dice: «che me ne importa, non è mica mio!».

Piero Calamandrei, 1955

1. Indifferenza e laissez faire nella tutela della salute

I lettori de «la Rivista delle Politiche Sociali» ricorderanno sicuramente la storia dei due contadini in barca che Piero Calamandrei raccontò in occasione del «Discorso sulla Costituzione agli studenti» di Milano nel 1955. La metafora fu utilizzata per denunciare una delle offese più gravi che si possano fare alla Costituzione: l'indifferenza. Perché «la Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va

avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta: la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno [...] metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità» (Calamandrei, 1955).

Ho voluto aprire il presente contributo riprendendo la frase di Calamandrei perché ritengo che le parole riferite alla Costituzione italiana potrebbero, con il dovuto rispetto per la Carta, essere trasferite anche al nostro sistema sanitario: l'offesa più grave che in questi anni si sta perpetuando nei confronti del servizio sanitario, e più in generale delle politiche per la tutela della salute, è infatti l'*indifferenza*. L'indifferenza di chi pensa di non aver bisogno di un sistema di protezione (perché crede di potersi permettere qualunque trattamento in caso di bisogno), di chi dimostra disinteresse per favorire specifici obiettivi (la lenta decadenza del sistema è funzionale al rafforzamento di sistemi alternativi), di chi ritiene che la sanità pubblica non sia un ambito in grado di produrre consenso politico-elettorale (e quindi evita di inserirlo nell'agenda dei governi), di chi ritiene il settore sanitario troppo complesso e difficile da governare (e quindi da trattare con distacco, evitando responsabilità eccessivamente impegnative), di chi esprime una profonda e talvolta sprezzante critica nei confronti della sanità pubblica accusata di essere inefficiente e corrotta (ed evita un confronto aperto con chi, al contrario, esprime una critica costruttiva a salvaguardia del sistema pubblico), di chi è rassegnato di fronte alle difficoltà di accesso ai servizi (ed è troppo debole per rivendicare i propri diritti) e di chi infine si sente impotente di fronte a ristrettezze e complicazioni sempre più ignorate (e assiste disorientato alle incursioni della *spending review* e agli approcci sanzionatori).

Una indifferenza che nasconde non solo disimpegno per le molte, piccole o grandi, difficoltà del settore ma che, ben più gravemente, è espressione di una sorta di *laissez faire* secondo il quale qualunque intervento è inopportuno, prima ancora che complesso e costoso, perché il sistema è in grado di evolvere naturalmente verso un qualche esito, positivo o comunque non indesiderato. Per la verità più che di una consapevole adesione ai principi del liberismo economico si ha l'impressione che si tratti di un mix di incapacità (rispetto alla complessità del settore) e compiacenza (rispetto agli interessi del mercato). In effetti l'impoverimento della sanità pubblica, spesso presentato come inevitabile conseguenza della pesante situazione dei conti pubblici, non può che condurre a un aumento della sanità privata e, indi-

rettamente, a uno sviluppo di quel mercato delle prestazioni sanitarie che faticosamente il sistema pubblico tenta di contenere (talvolta anche maldestramente) entro i principi dell'appropriatezza, proprio a tutela del consumatore disinformato. Al contempo, la scarsa consapevolezza della complessità del settore sanitario è figlia di un momento in cui la semplificazione è un imperativo cui sembra difficile sottrarsi. Non che non ci sia bisogno di semplificazione anche nel settore sanitario. Ma le carenze si trovano principalmente (o prioritariamente) nelle modalità pratiche con le quali i cittadini ricevono l'assistenza di cui hanno bisogno, a causa delle complicate procedure di accesso ai servizi, in molti casi inutilmente intricate oltre che difformi persino all'interno di una stessa struttura sanitaria.

Al contrario, i governi, nazionali e regionali, si stanno sempre più cimentando nella semplificazione delle regole alla base della programmazione e dell'organizzazione del servizio sanitario (ipotizzando ad esempio ingannevoli e impegnativi accorpamenti e incorporazioni di aziende sanitarie), con uno stillicidio di deregolamentazioni, ufficialmente volto a contrastare sprechi e inefficienze ma spesso frutto di un mero desiderio di cambiamento, di presa di distanza rispetto alle norme, di compiacenza nei confronti di chi pretende di superare le regole semplicemente rimuovendole, a prescindere da ogni valutazione di merito.

E così, ad esempio, si semplificano le procedure per l'installazione di sofisticate apparecchiature di risonanza magnetica (d.l. 113/2016 convertito nella legge 160/2016) e al contempo si pongono limiti severi alla prescrizione di una risonanza (d.m. 9 dicembre 2015 – cd. «decreto appropriatezza» – destinato a essere abrogato dal d.p.c.m. di aggiornamento dei Lea in corso di approvazione), ignorando che favorire l'aumento dell'offerta produce inevitabilmente un aumento della domanda.

Ciò nonostante, nella sanità sono ancora tanti coloro che tenacemente si ostinano a opporsi all'indifferenza, si impegnano a garantire servizi ai cittadini, si assumono rischi con senso di responsabilità, sopportano condizioni di lavoro anche poco dignitose, restano operosi nel proprio posto di lavoro in attesa che la *notte* finisca. Potremmo in qualche modo affermare che molti operatori (anche se non tutti, purtroppo) continuano a fare il proprio dovere, ogni giorno e ogni notte, ponendosi la biblica domanda «*a che punto è la notte?*», consapevoli che la notte va riconosciuta per quello che è, che non esistono scorciatoie o

soluzioni facili, ma che non si può rinunciare a lavorare per il mantenimento e il miglioramento del sistema¹.

E allora proviamo ad approfondire il quesito «a che punto è la notte?»: la *notte* delle difficoltà in cui versa il servizio sanitario e la *notte* del silenzio che lo circonda.

Le questioni che attanagliano il sistema sanitario del nostro paese sono numerose e sembrano spesso prefigurare una sanità al bivio. Anzi, a leggere le dichiarazioni ufficiali, sembra che i responsabili della sanità regionale e locale si trovino quotidianamente nella necessità di scegliere fra due diverse alternative e che la scelta sia obbligata o comunque condizionata dai vincoli esterni, imposti da qualche livello normativo cui ci si deve adeguare. In realtà, non sempre si tratta di un bivio, anche perché il bivio implica spesso la scelta *fra* due diverse destinazioni, mentre più frequentemente si tratta di trovare un faticoso equilibrio fra strumenti almeno in parte complementari: se l'ottica è – come ovvio – la tutela della salute (e non il semplice impiego delle risorse) gli obiettivi sono chiari, mentre variegata sono le misure disponibili.

Stressare il dramma delle scelte da adottare rivela una confusione fra fini e mezzi, svela la difficoltà di liberarsi dei condizionamenti che, talvolta anche comprensibilmente, inducono a considerare solo i vincoli contabili, a dispetto di ogni obbligo etico a garantire l'assistenza agli individui e alla popolazione. E invece molto spesso le amministrazioni regionali paiono limitarsi a *restringere l'offerta di servizi* sulla base delle risorse disponibili, anzi, peggio, *sulla base delle risorse che lo Stato trasferisce loro*, diventando amministrazioni di mera attuazione di provvedimenti decisi dal centro (anche se in realtà sono sempre adottati d'intesa o di concerto con le stesse), giustificando la scelta a favore del mix di indifferenza e deregolamentazione con la scusa della scarsità delle risorse e rinunciando a svolgere quel ruolo che negli anni passati avevano esercitato con forza politica (in gran parte perduta) e capacità tecnica (ancora presente). Non è certo possibile generalizzare, ma più elementi portano a ritenere che la qualità delle politiche messe in atto da tutte le regioni è nettamente peggiorata nel corso dell'ultimo decennio, con il risultato che le realtà storicamente più solide e organiz-

¹ Il versetto di Isaia (21, 11-12) recita «Sentinella, a che punto è la notte? Dimmi, quanto manca all'alba?»; la sentinella risponde «viene il mattino, e poi anche la notte».

zate riescono a vivere di rendita (ma ancora per quanto?) mentre le realtà meno mature mostrano difficoltà crescenti.

Sotto questo profilo, gli interrogativi importanti sui quali dovremo cimentarci nel prossimo futuro riguardano l'assetto complessivo del nostro sistema, a partire dal rapporto tra finanziamento pubblico e finanziamento privato nella tutela della salute, fino al ruolo di tutela del *consumatore* (e non solo di tutela di chi necessita di assistenza) che la sanità pubblica dovrebbe sempre più imparare a svolgere.

In tale ottica, ci soffermiamo su due questioni: il ruolo della spesa sanitaria privata e lo sviluppo delle coperture assicurative e dei fondi sanitari.

2. La spesa sanitaria privata

L'accesso ai servizi pubblici è in questa sede analizzato guardando alla spesa privata sostenuta dai cittadini per l'acquisto di beni e servizi sanitari. L'ottica risponde all'esigenza non solo di approfondire il peso dei consumi sanitari nei bilanci delle famiglie (in presenza di un sistema che dovrebbe garantire la gran parte delle prestazioni senza oneri al momento del consumo), ma soprattutto di fare luce su una voce di spesa spesso accusata di essere causa di inefficienze perché caratterizzata da un basso livello di intermediazione².

La pluralità di fonti informative sulla spesa sanitaria privata impone in via preliminare la scelta della fonte da utilizzare. In questa sede si fa riferimento ai dati Istat di Contabilità nazionale, i quali riportano le risultanze dell'Indagine sui Consumi delle famiglie italiane, opportunamente integrati con altre fonti informative.

Nel 2014 la spesa privata delle famiglie per servizi sanitari ammonta a poco meno di 33 miliardi di euro (Istat, 2015). Il valore è superiore a quello del 2013 (+3,2%, il più alto tasso di incremento fra tutte le macro-categorie di consumi analizzate dall'Istat), ma ancora inferiore a quello del 2011, segno della difficoltà che incontrano i cittadini a sostituire i servizi pubblici (sempre meno accessibili) con un maggior ricorso al mercato privato.

² Si vedano le posizioni dell'Ania, secondo la quale la «quota elevata, ormai consolidata, di spesa privata non intermedia» riflette un sistema che «è lecito ritenere [...] possa essere reso più efficiente» (www.ania.it).

Tabella 1 - Spesa delle famiglie per consumi finali: servizi sanitari

	Milioni euro	var. %	% su totale consumi famiglie
2010	30.954	-	3,2
2011	33.254	7,4	3,3
2012	32.759	-1,5	3,3
2013	31.939	-2,5	3,3
2014	32.971	3,2	3,4

Fonte: Istat, 2015.

I dati Istat consentono una prima analisi della composizione della spesa per macro categorie di consumi³. La maggior parte della spesa privata è destinata a due grandi voci: servizi ambulatoriali (circa il 45%) e medicinali, articoli sanitari e materiale terapeutico (circa il 41%). L'incidenza della spesa per la specialistica ambulatoriale è aumentata nel corso degli ultimi anni anche in relazione all'introduzione nel 2011 del super ticket di 10 euro⁴, un provvedimento che ha reso, per un gran numero di accertamenti a basso costo, più conveniente l'acquisto presso i privati anziché l'accesso al servizio pubblico, consegnando così al privato un ramo della diagnostica sulla quale si concentrano molte delle aspettative dei produttori privati del settore (Dirindin, 2011). Il provvedimento ha aumentato la babele dei ticket nelle diverse regioni, ha vanificato l'obiettivo di aumento delle entrate pubbliche (sul quale puntava la manovra) e ha abituato i cittadini (in particolare i non esenti) a considerare normale non rivolgersi alla sanità pubblica in caso di bisogno (Gruppo Remolet di Agenas, 2013). In tal senso costituisce uno dei fattori che maggiormente hanno contribuito a cambiare l'atteggiamento degli assistiti nei confronti del Ssn.

Guardando ai dati di dettaglio, il capitolo di spesa più importate è quello dei medicinali (compreso il ticket) al quale i consumatori destinano circa

³ I dati Istat di Contabilità nazionale classificano la spesa in tre grandi componenti: servizi ambulatoriali (cure odontoiatriche, visite mediche specialistiche e generiche, analisi cliniche, esami radiologici, servizi ausiliari e cure termali), prodotti medicinali, articoli sanitari e materiale terapeutico (inclusi i ticket) e servizi ospedalieri. Dati più analitici possono essere desunti dall'Indagine sui consumi delle famiglie dell'Istat, la cui classificazione risponde a criteri diversi da quelli di contabilità nazionale ma le cui informazioni sono in linea di massima coerenti con i dati aggregati.

⁴ Il super ticket è stato introdotto dall'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 6/7/2011, convertito con modificazioni nella legge 111 del 15/7/2011.

12 miliardi; gli acquisti si distribuiscono su una pluralità di voci, nessuna delle quali risulta prevalere: farmaci di classe C, presidi medico chirurgici, parafarmaci e prodotti di automedicazione. Dopo i medicinali, la voce di spesa più rilevante è quella riferita alle visite odontoiatriche: 4,5 miliardi. Il dato si riferisce alla voce «visita medica dal dentista» come rilevato dall'Indagine Istat sui Consumi delle famiglie (Istat, 2015) e sembra non comprendere le spese per protesi e apparecchi dentali. In realtà la cura dei denti assorbe probabilmente una quota più rilevante dei bilanci delle famiglie, come mostrano anche le stime dell'Agenzia delle entrate per gli studi odontoiatrici e i servizi odontotecnici che indicano un fatturato complessivo pari a circa 7,7 miliardi (www.agenziaentrate.gov.it). In ogni caso, i dati Istat mostrano un settore in difficoltà: nel 2007 (ovvero prima della crisi economica) la spesa per il dentista era superiore di ben il 50% rispetto a quella del 2013, una conferma della propensione dei cittadini a risparmiare soprattutto sulla spesa odontoiatrica. La spesa sostenuta dai cittadini che scelgono di accedere al servizio pubblico ma pagano una parte del costo dello stesso è stimabile in circa 4 miliardi, di cui oltre 2 per ticket su farmaci e specialistica, 0,9 per farmaci con prezzo superiore a quello rimborsato e oltre 1 miliardo per intramoenia. Con riguardo alla spesa sanitaria privata sono necessari due approfondimenti. Il primo attiene al rimborso fiscale riconosciuto a coloro che evidenziano le spese nella dichiarazione dei redditi, pari di norma al 19% delle stesse al netto della franchigia. Il secondo attiene alle coperture assicurative e ai fondi sanitari attraverso i quali è intermedia una parte della spesa privata.

3. Le agevolazioni fiscali a favore delle spese private

Nel 2013, circa metà della spesa privata è stata portata in detrazione in occasione della dichiarazione dei redditi (15,6 miliardi)⁵. Gli italiani che hanno dichiarato spese sanitarie detraibili sono 16,7 milioni (il 41% del totale dei contribuenti) e ognuno di loro ha evidenziato mediamente 930 euro di spese sanitarie detraibili⁶.

⁵ Il confronto tra spese dichiarate a fini fiscali e spesa privata non è immediato, ma i dati aggregati sono sufficienti a consentire una stima del fenomeno.

⁶ Il dato (fonte www.agenziaentrate.gov.it) si riferisce al totale delle spese sanitarie, delle spese sanitarie per portatori di handicap e per l'acquisto di cani guida

Si noti che, mentre negli ultimi anni la crescita della spesa sanitaria privata ha registrato una battuta di arresto (in analogia con quanto avvenuto per i consumi generali), il ricorso alle agevolazioni fiscali è in continua crescita, segno di una maggiore attenzione da parte degli aventi diritto a seguire le procedure per vedersi riconoscere la detrazione. Nel periodo 2008-2013, il numero di contribuenti che hanno presentato richiesta di detrazione fiscale è aumentato complessivamente di 3,4 milioni (+25%); il dato è particolarmente significativo se si tiene conto che nello stesso periodo il numero totale dei contribuenti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi si è ridotto di 800 mila unità (-2%). Le detrazioni sono in crescita sostanzialmente in tutte le regioni e in tutte le classi di reddito.

Tabella 2 - Spese sanitarie evidenziate nelle dichiarazioni dei redditi (2008-2013)

Anno	Numero totale contribuenti	Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e spese per acquisto cani guida			
		Frequenza*		Ammontare (euro)	
		Numero	%	Totale (000)	Medio
2008	41.802.902	13.361.823	32	11.950.685	894
2009	41.523.054	14.172.055	34	12.678.153	895
2010	41.547.228	15.002.250	36	13.605.890	907
2011	41.320.548	15.684.283	38	14.382.963	917
2012	41.414.154	16.400.628	40	15.204.903	927
2013	40.989.567	16.731.808	41	15.580.805	931

* Contribuenti che hanno evidenziato spese sanitarie detraibili (in assoluto e in percentuale sul totale dei contribuenti dell'anno di riferimento).

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Agenzia delle entrate, www.agenziaentrate.gov.it.

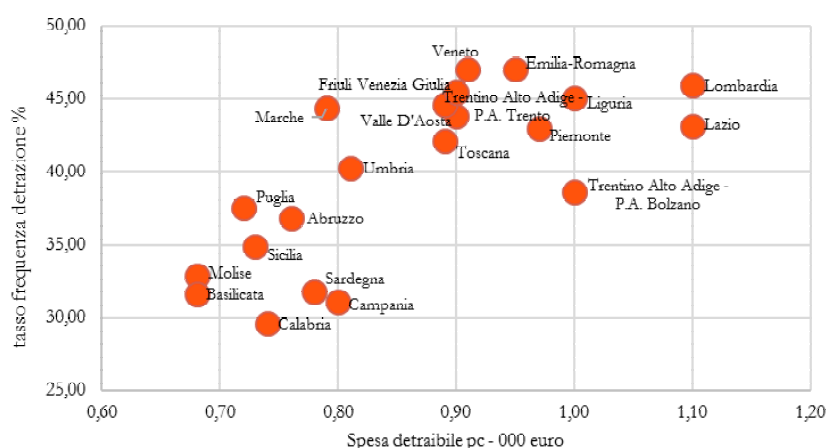
La richiesta di detrazione fiscale presenta notevoli differenze per classe di reddito: è rara fra coloro che dichiarano redditi irrisori (5-6% fra i contribuenti con reddito fino a 3 mila euro) mentre è molto diffusa fra i redditi elevati (71% fra i redditi superiori a 200 mila euro). Ne ri-

evidenziate nella dichiarazione dei redditi dei vari anni. A partire dal 2013 le spese sanitarie per le quali spetta la detrazione del 19 per cento sono indicate per l'intero importo, al lordo della franchigia di 129,11 euro.

sulta una forte concentrazione delle agevolazioni a favore dei ceti medi e medio-alti, più interessati ai consumi sanitari privati e più in grado di sostenerne la spesa⁷.

Differenze si registrano anche fra le regioni: la frequenza delle richieste è più elevata in Veneto, Emilia Romagna e Lombardia (oltre il 45%) mentre è più contenuta in Campania e Calabria (intorno al 30%). La spesa portata in detrazione è più elevata al Nord (oltre 1.100 euro pro capite in Lombardia e Lazio) e più contenuta nel Mezzogiorno (meno di 700 euro in Basilicata e Molise). In generale si osserva una relazione positiva fra spese portate in detrazione e la frequenza delle stesse.

Figura 1 - Spesa sanitaria detraibile e detrazioni fiscali per regione (anno 2013)



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Agenzia delle entrate (www.agenziaentrate.gov.it).

La detrazione costituisce una sorta di sussidio fiscale a favore di chi ricorre al mercato privato delle prestazioni sanitarie. Dati puntuali sul risparmio di imposta conseguente a tale agevolazione non sono disponibili. Una stima può essere effettuata ipotizzando che tutte le spe-

⁷ La materia è trattata in profondità in Dirindin, 1996, Cap V.

se, al netto della franchigia, siano detraibili al 19%⁸. Ne risulta, per il 2013, un risparmio di imposta stimabile in almeno 2,5 miliardi di euro. A tale risparmio di imposta (per il contribuente) corrisponde un minor gettito per le finanze pubbliche: dal punto di vista del finanziamento, il sistema pubblico destina 2,5 miliardi di euro per sussidiare coloro che acquistano prestazioni sanitarie sul mercato privato.

Più in generale, la dimensione delle spese portate in detrazione (oltre 16 miliardi di euro) contribuisce a smentire il luogo comune secondo il quale la spesa privata è inefficiente e poco intermediata: i consumatori si avvantaggiano di una sorta di «intermediazione fiscale», cui possono ricorrere sostanzialmente a costo zero (salvo il costo della dichiarazione dei redditi) e dalla quale possono ottenere un rimborso fino al 19% della stessa.

4. *Le coperture assicurative private e i fondi sanitari*

Piuttosto complesso è il tema del ruolo svolto dalle coperture assicurative e dai fondi sanitari nell'ambito della sanità privata. Mancano infatti dati certi con riguardo a tutti i suoi principali aspetti: numero e tipologia di persone interessate, dimensioni del settore (premi e contributi raccolti, rischi protetti, agevolazioni fiscali riconosciute, costi di gestione), entità e composizione delle spese sanitarie rimborsate. Le informazioni disponibili sono parziali, provenienti da fonti differenti, limitate nei contenuti e difficilmente confrontabili. La scarsa conoscenza del fenomeno appare in netta contraddizione rispetto all'enfasi posta sui presunti benefici dei fondi sanitari ed è segno di mancanza di trasparenza nella gestione degli stessi. Anche i dati riferiti a singoli fondi (quando indagati in dettaglio) non riportano mai le informazioni utili a comprendere il costo effettivo della intermediazione finanziario-assicurativa, tema di fondamentale importanza per valutare i pro e i contro delle scelte a disposizione del consumatore.

Di seguito una sintesi dei pochi elementi utili per iniziare a inquadrare il problema.

Una prima informazione di carattere generale è desumibile dalle ela-

⁸ Le spese sanitarie per le persone con disabilità e le spese per l'acquisto di cani guida, di entità non note ma sicuramente contenute rispetto al totale, sono soggette a agevolazioni in parte diverse dalla generalità dei casi.

borazioni Oecd (2015) dalle quali risulta che la componente *out of pocket* (sostenuta direttamente dai cittadini) rappresenta circa l'82% della spesa privata mentre la voce *assicurazioni private* (sostenuta attraverso l'intermediazione di assicurazioni o altre imprese o organizzazioni private) assorbe il restante 18%⁹. Sulla base di tali considerazioni si può ritenere che dei 33 miliardi di spesa privata, circa 6 miliardi siano sostenuti attraverso le varie tipologie di intermediazione, stima da utilizzare con estrema prudenza, ma indicativa dell'ordine di grandezza del fenomeno.

Con riguardo alla spesa sostenuta dalle famiglie per le polizze malattia, alcune utili informazioni possono essere tratte dalle statistiche dell'Ania, Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici.

Nel 2015, l'ammontare complessivo dei premi del ramo malattia riscossi dalle imprese di assicurazione è pari a 2,1 miliardi di euro. Il dato comprende i premi versati da singoli cittadini (per polizze individuali e familiari) e quelli versati da datori di lavoro (per coperture a favore dei propri dipendenti); non comprende i contributi versati a fondi o casse che non si rivolgono alle imprese assicuratrici (una componente crescente delle coperture integrative). Secondo l'Ania, la maggior parte dei premi (68%) è costituita da polizze collettive, una parte importante delle quali è stipulata da «casse sanitarie privatistiche o da aziende in favore dei propri dipendenti».

Le statistiche dell'Ania forniscono dati significativi anche con riguardo alla gestione delle polizze. Con riferimento al ramo malattia, le spese di gestione¹⁰ risultano pari al 25,8% dei premi contabilizzati (*expense ratio*), una percentuale che conferma gli elevanti costi connessi alla gestione delle coperture assicurative, anche in ragione della frequente interazione con gli assistiti e dell'elevata specificità tecnica del contatto con gli assicurati. In generale, l'Italia è fra i paesi con i più alti valori dell'*expense ratio*, per di più in lieve aumento.

Con riferimento al trattamento fiscale delle polizze assicurative, è necessario distinguere fra le diverse tipologie di coperture. I premi ver-

⁹ Oecd, 2015. La spesa *out of pocket* comprende anche la compartecipazione alla spesa. Le percentuali risultano dalla media degli ultimi tre anni disponibili.

¹⁰ Spese per l'acquisizione dei contratti, la riscossione dei premi, l'organizzazione e il funzionamento della rete distributiva e spese di amministrazione relative alla gestione tecnica. Per maggiori informazioni si rinvia al sito internet: www.ania.it.

sati come corrispettivo di una polizza *individuale* non godono di alcun trattamento agevolato, ma gli assicurati possono beneficiare delle detrazioni al 19% anche per le spese rimborsate dalla compagnia di assicurazione. I premi versati a *fondi sanitari gestiti da una compagnia di assicurazione* sono soggetti allo stesso regime fiscale riconosciuto ai fondi: i contributi versati sono deducibili fino al tetto annuo di 3.615,20 euro, a condizione che il fondo abbia la natura di «fondo integrativo del Ssn» (cosiddetti fondi Doc) o operino «in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale»¹¹. I premi versati per polizze a copertura dei rischi della *non autosufficienza* beneficiano della detrazione d'imposta del 19% fino a un importo massimo annuo di 1.291,14 euro¹².

La varietà dei trattamenti fiscali e la carenza di dati di dettaglio rendono impossibile stimare il risparmio di imposta di cui beneficiano i contribuenti in ragione delle agevolazioni fiscali previste per le coperture assicurative. Considerato il peso delle polizze collettive stipulate dalle aziende a favore dei propri dipendenti (secondo l'Ania, la maggior parte dei premi per polizze collettive) e la maggiore diffusione delle assicurazioni presso le classi più ricche della popolazione (dati Banca d'Italia) è ipotizzabile un risparmio di imposta di dimensioni non irrisorie, a favore dei ceti medi e medio-alti, tanto più elevato quanto più alto è il reddito imponibile.

Ancor più complessa è la stima del risparmio di imposta connesso alle agevolazioni fiscali riconosciute alle varie tipologie di *fondi sanitari*. Come noto, si tratta di centinaia di fondi, casse e assicurazioni molto eterogenee (quanto a coperture, premi, gestione delle attività, erogazione delle prestazioni), spesso collegate in un sistema di scatole cinesi, che coprono circa 6 milioni di iscritti per 11 milioni di assistiti (il dato non è reperibile in alcuna fonte ufficiale ed è quindi da considerarsi di prima approssimazione). Grazie alle agevolazioni fiscali i fondi contrattuali appaiono vantaggiosi per tutti: la copertura sanitaria costa

¹¹ Ai cd. fondi Doc (fondi sanitari integrativi del Ssn, articolo 9 del decreto legislativo 502/1992 e s.m.i.) si applica l'articolo 10 del Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir). Ai cd. fondi non Doc (enti, casse, società di mutuo soccorso ecc. che raccolgono contributi per garantire coperture sanitarie a favore di lavoratori dipendenti) si applica l'articolo 51 del Tuir, d.p.r. 917/1986, comma 2 lettera a).

¹² Il trattamento fiscale è analogo a quello previsto per le polizze vita, invalidità permanente e infortuni.

infatti all'azienda meno rispetto a un parallelo aumento in busta paga e costa meno anche al lavoratore. In realtà le agevolazioni costano alla finanza pubblica, ovvero alla generalità dei contribuenti, e producono effetti redistributivi a carico di chi non partecipa ad alcun fondo sanitario. Il che appare discutibile sotto il profilo dell'equità. I fondi producono infatti importanti discriminazioni, in primo luogo a favore di chi è occupato (rispetto a chi non lo è) e in secondo luogo a favore dei lavoratori dipendenti con reddito medio alto, fortemente omogenei come categoria, con maggiori capacità negoziali e interessati a contrattare integrazioni salariali sotto forma di *fringe benefits*. Producono inoltre iniquità nell'accesso alle cure e inefficienze nel mercato delle prestazioni (ad esempio la rimborsabilità dei ticket o delle prestazioni inappropriate depotenzia l'efficacia delle politiche di riduzione del sovra-consumo).

5. Prime considerazioni conclusive

Ormai da parecchi anni la sanità pubblica si sta indebolendo, complice l'indifferenza e il disimpegno sempre più diffusi nei confronti di restrizioni economiche che, accolte con rassegnato distacco rispetto al diritto fondamentale alla tutela della salute, aggravano le difficoltà di accesso alle cure di molti cittadini e mettono a dura prova una certezza che credevamo ormai acquisita, quella di poter contare in un sistema in grado di curarci senza costringerci a fare i conti con i bilanci familiari. In tale contesto, paradossalmente, il tema più dibattuto non è quello delle disuguaglianze che ne conseguono (di fronte alla malattia e, recentemente, persino di fronte al rischio di non poter accedere a trattamenti salvavita) bensì quello della inefficienza della spesa sanitaria privata e della presunta necessità di una maggiore intermediazione finanziario-assicurativa. Su tale tema, molte affermazioni discendono da luoghi comuni incapaci di mettere a fuoco il vero quesito cui dovremmo dare risposta: quali soluzioni sono praticabili nell'interesse dell'individuo e della collettività? L'analisi effettuata consente alcune prime considerazioni.

In primo luogo giova ricordare che, attualmente, la spesa privata è per metà oggetto di rimborso fiscale (fino al 19%) e per quasi un altro quinto oggetto di rimborso da parte di assicurazioni o fondi sanitari. Vero è che i due rimborsi non si sommano, ma ciò che resta a *totale*

carico del cittadino sono voci di spesa trascurate dal sistema pubblico così come dal sistema privato, sulle quali sarebbe necessario un serio approfondimento.

I dati mostrano una modesta diffusione, nel nostro paese, dell'assicurazione di malattia e dei fondi sanitari, fenomeno in gran parte riconducibile alla loro particolare onerosità per il cittadino per almeno tre ragioni. Anzitutto perché la maggior parte dei rischi, specialmente quelli più catastrofici per i bilanci delle famiglie, sono tutelati all'interno del sistema pubblico grazie alla fiscalità generale, ovvero grazie alla ripartizione fra tutti i contribuenti del relativo onere (in base al principio «paga chi può a favore di chi ha bisogno»). Secondariamente perché le spese sostenute nel mercato privato delle prestazioni sanitarie godono di un regime fiscale agevolato che garantisce al cittadino un *rimborso* fino al 19% della spesa sopportata, agevolazione cui – salvo casi eccezionali – il cittadino deve rinunciare qualora decida di partecipare a fondi assicurativi o polizze di gruppo. Infine, perché qualunque forma di intermediazione presenta costi di gestione molto elevati che impongono il pagamento di un premio o di un contributo pari ad almeno 1,5 volte il valore dei sinistri coperti a causa delle sole spese amministrative e ben oltre 1,5 volte se si considerano anche le riserve e l'eventuale profitto. La scarsa disponibilità dei cittadini a partecipare a coperture ulteriori rispetto a quella pubblica appare pertanto comprensibile e razionale.

A fronte di tali considerazioni vanno esaminati ulteriori tre aspetti. Primo, alcune voci di spesa molto impegnative per le famiglie non godono di adeguate coperture pubbliche (né tanto meno private): è il caso della non autosufficienza, rispetto alla quale è necessario individuare una strategia nazionale, a partire da alcune esperienze regionali, in grado di favorire soluzioni che rendano possibile la ripartizione degli oneri su una vasta platea di contribuenti. Secondo, i fondi sanitari sono una amalgama poco conosciuta e poco trasparente; godono di agevolazioni fiscali perché destinati a proteggere gli individui contro una spesa incerta, ma in realtà sono diffusi perché permettono ai datori di lavoro di moderare le richieste retributive (in particolare dei quadri e della dirigenza) e ai sindacati di incidere sui rinnovi contrattuali e sulla gestione di fondi molto consistenti. La loro estensione è comunque tale da richiedere, prima della definizione di qualunque strategia, una accurata analisi del loro funzionamento, dei vantaggi e degli oneri a essi connessi. Terzo, le agevolazioni fiscali alle coperture private e alla

spesa privata sono consistenti, gravano su tutti i contribuenti ma avvantaggiano prevalentemente i ceti medio-alti, producono iniquità nell'accesso alle cure e inefficienze nel mercato delle prestazioni. L'intermediazione della spesa privata sembra pertanto una terapia destinata a ingigantire, più che a risolvere, i problemi di equità e di efficienza più volte sottolineati da chi ne propone il suo sviluppo.

In breve, l'idea che l'intermediazione finanziaria (e il welfare aziendale) siano una risposta alle difficoltà del nostro sistema di tutela della salute è illusoria e priva di fondamento quando giudicata dal punto di vista dei cittadini. Essa è la risposta alle difficoltà del mercato dell'intermediazione finanziario-assicurativa (alla continua ricerca di settori profittevoli) e a quelle del mercato dell'industria della salute (che mal sopporta le sforbiciate alla spesa sanitaria pubblica). Approfondire serenamente tali aspetti sarebbe indispensabile per aiutare il sistema a essere meno indifferente, meno disimpegnato, meno rassegnato alla decadenza e, al contrario, più reattivo e costruttivo anche in tempi di crisi.

RPS

Nerina Dirindin

Riferimenti bibliografici

- Ania, *L'assicurazione italiana, 2015-2016*, disponibile al sito internet: www.ania.it.
Calamandrei P., 1955, *Discorso sulla Costituzione agli studenti di Milano*, 26 gennaio, disponibile al sito internet: www.qualcosadisinistra.it.
Istat, 2016, *Annuario Statistico Italiano 2015*, Roma.
Istat, 2015, *Indagine sulle spese delle Famiglie 2014*, disponibile al sito internet: www.istat.it.
Gruppo Remoiet di Agenas (Nota a cura di C. Cislighi e A. Sferrazza), 2013, *Gli effetti della crisi economica e del super ticket sull'assistenza specialistica*, Monitor, anno XII, n. 33, pp. 92-103.
Dirindin N., 1996, *Chi paga per la salute degli italiani?*, il Mulino, Bologna.
Oecd, 2015, *Health Statistics 2015*, disponibile al sito internet: www.oecd.org.

Universalità del sistema sanitario italiano e invecchiamento demografico. Il futuro è sostenibile?

Nicola Giannelli

RPS

L'universalismo dei servizi sanitari è messo in discussione a causa della lievitazione annuale della spesa superiore alla crescita del Pil. I fattori della crescita sono numerosi e complessi. Uno dei principali è l'invecchiamento della popolazione. Non sono tanto i costi dovuti all'allungamento della vita individuale a doverci impensierire, quanto la crescente quota di popolazione anziana rispetto al totale della popolazione. In Italia la popolazione in età lavorativa ha bassi livelli di occupazione soprattutto femminile e in particolare nel Mezzogiorno. Il mantenimento dell'universalismo sanitario richiede quindi politiche strutturali

di incremento della partecipazione al lavoro. Prevenzione sanitaria e sociale senza eccessi di medicalizzazione, riorganizzazione dei servizi primari, uso virtuoso delle nuove tecnologie ed economie di scala possono aiutare a contenere i costi e salvare l'universalità. Ma per mettere in campo oggi le scelte che serviranno domani serve uno sguardo lungo. La competizione politica è invece dominata dal breve periodo e la comunicazione è orientata alle emozioni più che ai ragionamenti. L'invecchiamento dell'elettorato tende inoltre a far prevalere le istanze degli anziani sulle prospettive dei giovani.

1. La rivoluzione universalista del sistema sanitario

L'universalismo del sistema sanitario è una invenzione del sistema politico britannico, nata come ricompensa per l'enorme fatica che la popolazione ha dovuto sopportare durante la seconda guerra mondiale.

Il Rapporto Beveridge, portato dal governo conservatore di Churchill al Parlamento britannico nel 1942, dice «Ora che la guerra sta abolendo i punti di riferimento tradizionali, c'è la possibilità di usare l'esperienza in campo aperto. Un momento rivoluzionario della storia è il tempo di rivoluzioni, non di fare rattoppi [...] Un sistema sanitario nazionale esaustivo si assicurerà che per ogni cittadino sia disponibile

qualunque trattamento medico di cui necessita¹». La rivoluzione di Beveridge consiste nella trasformazione delle prestazioni da servizi connessi allo status di professionista di ogni persona o di altre persone considerate a suo carico, a servizi dovuti in base allo status di cittadino, vale a dire diritti sociali.

L'Universalismo sanitario britannico è basato su tre principi (Talbot-Smith e Pollock, 2006):

- 1) uguale capacità di rispondere a tutti i bisogni dei cittadini;
- 2) garanzia di uniforme livello di servizi sul territorio nazionale;
- 3) gratuità del servizio.

Con la riforma del 1975 l'Italia ha aderito a questo approccio e nel 1999 ha introdotto il Livelli essenziali di assistenza (Lea) per ridurre le disuguaglianze e il divario territoriale. In una classifica sul monitoraggio dei Lea dell'anno 2013 tra la prima regione (Toscana) e l'ultima (Puglia) il punteggio calava da 214 a 134 (Ministero della Salute, 2015), dimostrando così che il nostro paese non ottempera neanche al primo e al secondo principio (uguaglianza e uniformità). In ambito odontoiatrico, fisioterapico, psicologico-psichiatrico, dell'assistenza domiciliare, della cura delle malattie croniche, ci sono molti servizi che il cittadino è costretto a comprare perchè nella sua area territoriale non sono offerti, o sono scarsi o non sono di qualità accettabile. A questa carenza si aggiunge una componente importante di bisogno farmaceutico che non è coperta dal sistema sanitario. Poi sono stati introdotti i ticket sia come forma di compartecipazione alle spese che di disincentivo al consumo sanitario. Perciò anche il primo e il terzo principio in Italia sono traballanti.

Ricorda Giarelli (2014) che secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) solo il 20% della popolazione mondiale è servita da sistemi universali mentre ogni anno 150 milioni di persone subiscono catastrofi economiche o serio impoverimento per pagare spese sanitarie impreviste. «Metà delle bancarotte individuali negli Usa sono dovute a debiti per assistenza sanitaria» (Callahan, 2009). Secondo l'Oms l'universalismo è molto minacciato quando la spesa *out of pocket*, cioè quella privata non assicurativa, supera il 20% del totale. L'Italia ha una spesa privata fatturata del 22% e all'interno di questa la spesa *out pocket* è dell'87%, la percentuale maggiore tra i paesi europei simili (Banca mondiale, 2014). Se poi si considerasse anche il pagamento a nero la soglia del 20% verrebbe probabilmente superata.

¹ Rapporto Beveridge al Parlamento, punto 427, Londra, 1° dicembre 1942.

Il modello di riferimento può essere pubblico come in Italia o mutualistico come in Germania e Giappone, «ma alla fine molto dipende poi dal grado di compartecipazione alla spesa (*ticket*) richiesto ai cittadini e da quante cure piuttosto costose come quelle dentistiche o oculistiche risultino effettivamente coperte dal servizio pubblico» (Giarelli, 2014, p. 355).

Nel rapporto tra spesa pubblica e privata, Levaggi e Turatti (2011) distinguono tra sostituzione e complementarità. Una spesa privata è sostitutiva quando acquista servizi che non sono offerti dalla assicurazione pubblica, ed è complementare quando integra per qualità o quantità la spesa sanitaria pubblica con acquisti sul mercato. Nel caso italiano c'è però una terza specie di spesa privata che si ha quando gli utenti sono costretti a rivolgersi allo studio privato del medico pubblico per avere poi un trattamento sanitario migliore dentro il servizio pubblico. E questa somiglia più a una spesa «estorta» che a una complementare. Il modello italiano della relazione tra pubblico e privato nei servizi pubblici al posto di una vera separazione è spesso basato sulla commistione (Giannelli, 2010). Ma anche in casi più virtuosi il confine è difficile da tracciare. Disse ad esempio Edith Schippers, allora ministra della sanità olandese: «Abbiamo un sistema misto di assicuratori privati in un contesto pubblico. Se si va troppo verso il lato privato del sistema, è un problema per le persone con malattie costose e pochi soldi. Se si va troppo verso il lato pubblico, può diventare costoso, burocratico e non abbastanza innovativo. Abbiamo una linea molto sottile tra i due opposti» (The Economist Iul, 2011, p. 14). I sistemi pubblico-privati con rimborso a prestazione tendono a far crescere il numero delle prestazioni, in particolare quelle a maggiore rimborso. Per questo, dagli Usa alla Francia, tutti i sistemi a rimborso hanno attivato strategie di contenimento della libertà del medico e del paziente di scegliere i percorsi diagnostici e terapeutici (cosiddetta *Managed Care*), provocando frustrazione in entrambe le categorie. In molti paesi, l'elevata mobilità dei pazienti ha messo in competizione i diversi servizi pubblici e anche i diversi sistemi regionali tra loro, distinguendo nell'utenza tra pazienti più informati, forti e propensi alla mobilità, e pazienti meno informati, più fragili, più legati alle prestazioni territoriali (Cappelletti, 2012). Nel Regno Unito la mobilità territoriale è alimentata dalla pubblicazione di classifiche delle performance degli enti sanitari e anche in Italia, dove la mobilità è cresciuta molto, si va verso questa direzione.

RPS

Nicola Giannelli

2. I fattori determinati della spesa sanitaria

Nell'ambito dei servizi di cura l'offerta di un buon servizio tende a generare la richiesta di un servizio migliore in un tempo successivo. Levaggi e Turatti (2011) la chiamano sindrome di Sisifo. Il caso americano dimostra che il mercato può non riuscire a dare copertura sanitaria proprio ai cittadini che ne hanno più bisogno generando un problema sociale. Nel 1965 negli Usa fu istituito il *Medicare* perché in quel paese ricco e in grande crescita quasi la metà degli ultra 65enni non aveva copertura sanitaria con cui difendersi da improvvise catastrofi. E proprio negli Usa la spesa pro capite delle assicurazioni private è cresciuta più di quella dei programmi pubblici (Giannelli, 2016). «I determinanti della spesa sanitaria pubblica sono demografici e non demografici. Quelli demografici si riferiscono in generale alla struttura per età della popolazione e l'evoluzione del suo stato di salute, mentre un driver non demografico è il reddito. La reattività della spesa sanitaria al reddito rimane una questione ancora da definire con precisione, ma indipendentemente dalla misura della elasticità rispetto al reddito, la combinazione di effetti demografici e reddito non riesce a spiegare una parte importante della crescita totale della spesa sanitaria del passato. Così, una crescita inspiegabile residua rimane. Il progresso tecnologico, i prezzi relativi, le politiche e le istituzioni sanitarie sono i candidati più probabili per spiegare questa parte rimanente» (Ocse, 2013, p. 41). Su un incremento annuo della spesa sanitaria nei paesi Ocse del 4,3% nell'ultimo decennio, l'Ocse stesso stima che l'effetto demografico abbia inciso per uno 0,5% all'anno. L'effetto crescita del reddito può essere stimato tra l'1,8 e 2,2% all'anno mentre il resto dipende dagli altri fattori. Altri studi confermano cifre del tutto analoghe (Breyer, Costa-Font e Felder, 2010).

Per l'Italia la crescita è stata del 3,1% con una stima di effetto invecchiamento dello 0,6% e solo uno 0,4% di effetto reddito dovuto alla bassa crescita economica del paese. L'Italia ha anche smentito l'ipotesi che la spesa pubblica sia sempre crescente: negli anni 2011, 2012, 2013 e 2014 è diminuita in misura rilevante (Ocse, 2015). Sono stati gli anni di maggiore decremento del Pil e dimostrano quindi la forza della correlazione già citata tra l'andamento del reddito complessivo e la spesa sanitaria.

Al calo del reddito si sono aggiunte le determinanti politiche e istituzionali. Questo decremento è stato perciò il frutto della combinazione

tra i tagli alla spesa pubblica e la minor propensione al consumo delle famiglie.

Un ulteriore fattore di crescita nei costi deriva dalla continua innovazione tecnologica e terapeutica che interessa i servizi sanitari determinando aspettative di continuo miglioramento da parte dell'utenza. Il continuo rinnovamento dell'offerta si incontra con l'aspettativa di inarrestabile progresso delle possibilità terapeutiche da parte della domanda, generando un circuito di inflazione dei costi.

2.1 Il fattore tecnologico nella spesa sanitaria

«Io credo che l'eccesso di diagnosi sia il problema principale della medicina moderna. [...] Ha portato milioni di persone a diventare pazienti non necessari, a diventare ansiosi a proposito della loro salute, a essere trattati senza necessità, a sopportare disagi e costi» (Welch, Schwartz e Woloshin, 2011, p. 180). La diagnosi precoce è diventata un totem nella medicina, specialmente nella medicina difensiva con cui i medici si proteggono da eventuali future cause giudiziarie². «Io non suggerisco di non fare alcuna diagnosi prima della comparsa dei sintomi. Sto soltanto suggerendo maggior cautela nel fare diagnosi a coloro che si sentono bene» (*ivi*, p. 181). Il libro mette in guardia dalla promozione di sempre nuove e più costose tecniche diagnostiche che inducono a trattamenti che spesso sono inutili oppure possono produrre conseguenze secondarie sulla vita dei pazienti più negative dei benefici apportati. La necessità di bilanciare i possibili benefici con gli eventuali rischi o disagi è fatta propria anche dal nostro Ministero della Salute (2012) nelle linee guida sulla appropriatezza.

Gli studi sui costi dei sistemi sanitari citano tra i fattori di crescita lo sviluppo tecnologico ma i più attenti mettono in guardia riguardo alla difficoltà di definirne con precisione i contorni e di misurarne gli effetti sugli scenari presenti e futuri (Pammolli, Riccamboni e Magazzini, 2012). È noto che l'evoluzione diagnostica e terapeutica tende a generare nuova domanda di prestazioni. Più spesso si pensa alla crescita dei costi dei macchinari o dei farmaci di nuova generazione che

² «L'incidenza percentuale dei costi della medicina difensiva sulla spesa sanitaria è del 10,5 per cento, generato da tutti i medici, pubblici e privati (farmaci 1,9 per cento, visite 1,7 per cento, esami di laboratorio 0,7 per cento, esami strumentali 0,8 per cento, ricoveri 4,6 per cento)» (Commissione parlamentare d'inchiesta, 2013, p. 178).

diventano sempre più costosi. Ma anche la manodopera, che deve essere più specializzata e aggiornata, diventa più cara. Un paese con una struttura di età e di vita media simile alla nostra, con un sistema sanitario di alto livello e di tipo pubblico-mutualistico come il Giappone, ha visto una crescita del costo dell'assistenza sanitaria tra il 1990 e il 2011 del 3,27% all'anno e gli studi governativi attribuiscono questa crescita all'invecchiamento demografico per l'1,63% e all'evoluzione tecnologica per l'1,5% (Matsuyama, 2014). «Come l'evidenza empirica suggerisce, l'investimento in tecnologie costituisce uno dei principali fattori di costo del sistema sanitario» (Przywara, 2010, p. 54). «Gli sviluppi della scienza medica, della tecnologia e delle tecniche di trattamento richiederanno ulteriori investimenti. Ma questi possono ripagare i soldi spesi in due modi: o direttamente, riducendo il costo unitario dei trattamenti, o in modo indiretto, riducendo il numero di malati cronici e quindi la spesa a loro dedicata» (*ivi*, p. 52).

2.2 I rendimenti marginali decrescenti

Ottavio Davini segnala un paradosso dei sistemi sanitari: se da un lato con la crescita del benessere le persone tendono a chiedere al sistema sanitario sempre maggior tutela e qualità, e sembrano non esserne mai soddisfatte, dall'altro i rendimenti marginali dei soldi che si spendono nei servizi sanitari sono decrescenti fino al punto che una grande spesa produce un minimo miglioramento. Così mentre la costruzione di un sistema sanitario pubblico in un paese che non ce l'ha produce enormi vantaggi per la popolazione, laddove il sistema è già sviluppato i benefici di nuove tecnologie e nuovi farmaci sono limitati a pochi casi molto gravi e spesso con vantaggi molto limitati. Siamo infatti vicini alla «massima salute oggi biologicamente ottenibile» (Davini, 2013, p. 50). L'eccesso di medicalizzazione, come già detto, può addirittura produrre effetti perversi. «Anche nei paesi occidentali si possono effettuare interventi a basso costo che producono un apprezzabile miglioramento delle condizioni di salute. Ciò che colpisce è che questi interventi tendono a collocarsi fuori dal pianeta sanità, rientrando nell'ambito della prevenzione spesso non sanitaria: per esempio l'uso obbligatorio del casco per i motociclisti» (*ivi*, p. 51).

2.3 Non è l'età di una persona bensì le condizioni del suo invecchiamento che determinano la spesa

I costi associati alla Long Term Care, e cioè all'assistenza sociosanitaria alle persone non autosufficienti e/o con malattie croniche, sono andati crescendo non tanto con l'allungamento della vita quanto con la crescita delle esigenze sulla qualità della stessa. Nei paesi Ocse dai primi anni settanta al 2010 è passata dal 3,5 al 7% del Pil arrivando ad assorbire il 16% di tutta la spesa pubblica (Ocse, 2013). Poiché le persone anziane hanno tassi molto maggiori di malattie croniche, comorbidità (pluralità di malattie) e non autosufficienza questo può far credere che l'allungamento della durata di vita media comporti un inevitabile innalzamento dei costi. In effetti la maggior quota di spesa sanitaria non è rivolta a eventi occasionali, pure gravi, che richiedono cure anche intense e spesso ospedalizzazione per disagi acuti. Essa riguarda invece la cura di lungo termine che affligge in prevalenza le persone anziane. Come spiega Raitano (2006a), però, non è il valore assoluto dell'età individuale a comportare un aumento di spesa, quanto l'approssimarsi alla fine della vita di ciascuno che spiega statisticamente l'incremento del costo dell'assistenza. «Alla luce delle considerazioni ora esposte, il profilo a "J" della spesa sanitaria pro capite per età sembra allora dipendere, più che da un effettivo incremento dei consumi da parte degli anziani, dalla concentrazione degli elevati *death costs* nelle fasce d'età avanzate, in cui il tasso di mortalità è maggiore. La correlazione fra età e spesa sanitaria si rivela pertanto, almeno in parte, spuria (è, in altri termini, inficiata dall'elevata correlazione fra età e tassi di mortalità). L'invecchiamento, incrementando l'aspettativa di vita e riducendo i tassi di mortalità, pospone allora l'insorgere dei *death costs* – verso età in cui sono, per giunta, di entità minore – e, di conseguenza, altera significativamente il profilo per età dei consumi sanitari» (Raitano, 2006b, p. 11).

Anche l'Ocse evidenzia come «quando la crescita dell'aspettativa di vita è accompagnata dalla crescita di numero eguale di anni di vita sana la spesa sanitaria è guidata dalla prossimità alla morte più che dalla lunghezza della vita» (Ocse, 2013, p. 13). Quindi, per quanto sia vero che una persona che vive più a lungo peserà più a lungo sul sistema sanitario, se si riesca contenere il numero di anni nei quali questa persona necessita di cure continuative per disagi cronici, facendo una seria prevenzione rispetto ai fattori di rischio, il peso relativo di ciascun

RPS

Nicola Giannelli

anno di aumento della vita media sul sistema sanitario può essere molto modesto.

Rispetto alla tesi *death-related cost* vi sono però osservazioni correttive. Ad esempio uno studio su casi clinici in Germania dal 1997 al 2009 sembra mostrare che un incremento dell'aspettativa di vita a 65 anni aumenta i costi sanitari a causa dell'atteggiamento dei medici di prescrivere cure più costose «o trattamenti più rischiosi sui pazienti anziani, e della propensione di questi ultimi a sottoporsi a questi trattamenti se possono attendersi di vivere più a lungo e godere più a lungo degli eventuali benefici» (Breyer, Lorenz e Niebel, 2015, p. 107).

Non bisogna però neanche trascurare i determinanti sociali dei costi di cura delle persone anziane. In Gran Bretagna gli uomini di 65 anni più socialmente deprivati hanno una aspettativa di vita di 15,4 anni, 8,5 dei quali con disabilità, mentre i meno deprivati hanno un'aspettativa di 19,4 anni (+4) dei quali 7,2 (-1) di vita con disabilità. Questa differenza cresce tra le donne: le più deprivate a 65 anni hanno un'aspettativa di vita di 18,5 anni, dei quali ben 11 con disabilità. Le anziane meno deprivate hanno una aspettativa di vita di 21,8 anni (+3,3) di cui con disabilità 9,2 (-1,8) (Foot e Humphris, 2014).

La deprivazione e più in generale l'isolamento, la mancanza di una risposta al disagio, all'ansia, alla solitudine, alle condizioni di deprivazione, producono in realtà costi sanitari impropri per tutte le fasce di età. Il fenomeno della medicalizzazione del disagio sociale è particolarmente accentuato in quei sistemi di welfare che, non offrendo un vero sostegno sociale alle persone in difficoltà, favoriscono la trasformazione del disagio in richieste di cura sanitaria. In altre parole, queste persone, per cause legate alla povertà, all'isolamento, all'ansia, finiscono con sviluppare sintomi e sofferenze per i quali cercano risposte nei servizi sanitari. Secondo Bradley e Taylor (2013) una delle principali spiegazioni del paradosso americano, cioè del fatto che la spesa sanitaria negli Stati Uniti è la più alta del mondo mentre i dati relativi alla salute della popolazione sono mediocri, dipende dalla carenza dei servizi nella fase in cui i problemi hanno una prevalente natura sociale e la cura avrebbe costi individuali assai inferiori a quelli sanitari. «In qualche modo, poiché gli Stati Uniti non hanno un esteso sistema di servizi sociali, ma hanno invece implementato un esteso sistema di emergenza medica, i servizi sanitari sono *de facto* diventati un magnete di attrazione per i bisogni di cura della popolazione vulnerabile, per quanto inadeguato sia questo tipo di cura» (*ivi*, p. 60). Questa

osservazione può essere estesa anche alla realtà italiana perché i tagli lineari che hanno colpito il sistema dell'assistenza sociale producono anche da noi un effetto di sanitarizzazione di cure che potrebbero essere prevenute con minor spesa in ambito sociale. A questo si aggiunge una debolezza della medicina primaria e territoriale che riversa i pazienti sull'assistenza ospedaliera. «Il fenomeno degli accessi impropri al pronto soccorso rappresenta una “punta dell'iceberg” rispetto alla necessità di un riequilibrio di sistema e della riorganizzazione dell'assistenza primaria, soprattutto in relazione a quei pazienti che necessitano di assistenza per condizioni non urgenti e “non complesse” dal punto di vista specialistico e tecnologico. Essi andrebbero considerati all'interno di una rete assistenziale che integri le diverse professionalità della medicina del territorio» (Ministero della Salute, 2014, p. 322).

RPS

Nicola Giannelli

2.4 La sostenibilità sociale dell'invecchiamento della popolazione

Se il prolungamento della vita individuale può non comportare costi sanitari aggiuntivi, assai sensibile è invece il tema dell'invecchiamento demografico. Questo dipende dalla composizione demografica della popolazione. «Nell'ultimo mezzo secolo, dal 1961 a oggi, la popolazione under 25 è passata da oltre il 40% a meno del 25%, mentre gli over 65 sono più che raddoppiati salendo da meno del 10% a oltre il 20%. Il sorpasso dei secondi sui primi è annunciato per il 2025 circa» (Rosina, 2013, p. 9). Nel 1964 in Italia si raggiunse il massimo di oltre un milione di nascite, il cosiddetto baby boom. Sono persone che si stanno avvicinando all'età della pensione. L'anno scorso per la prima volta il numero dei nati era inferiore a mezzo milione. Le nascite sono inferiori ai morti dal 1992 e ormai l'immigrazione non è più sufficiente a bilanciare il regresso demografico. Questo fenomeno è aumentato con la crisi perché gli italiani, soprattutto giovani, hanno ripreso a emigrare per cercare lavoro. Nel 2015 contro 273 mila nuovi iscritti provenienti dall'estero, si sono registrati 145 mila residenti italiani che si sono trasferiti all'estero (erano 65 nel 2007). Il saldo di 128 mila non è sufficiente a compensare la differenza di 166 mila tra i morti e i nati (Istat, 2011). «La dinamica naturale nazionale farebbe registrare una riduzione di 11,5 milioni d'individui, come risultante della differenza tra complessive 28,5 milioni di nascite e complessivi 40 milioni di decessi» (Istat, 2011, p. 1). Solo l'immigrazione ci salverà

da un calo demografico drammatico. «Nel complesso, si prevede che nell'intervallo temporale fino al 2065 immigrino in Italia 17,9 milioni d'individui, con un intervallo di previsione compreso tra i 16,7 e i 19,3 milioni. Sul versante delle uscite, invece, si ipotizza che emigrino all'estero 5,9 milioni d'individui, con un intervallo compreso tra i 5 e i 7 milioni» (*ivi*, p. 1). Questi flussi comportano una grande trasformazione sociale che sarà difficile da gestire. «Nel periodo 2011-2065 l'incidenza della popolazione straniera sul totale passerà dall'attuale 7,5% a valori compresi tra il 22% e il 24% nel 2065, a seconda delle ipotesi» (*ibidem*).

Ma per quale motivo ci dovremmo preoccupare di un eventuale calo demografico? La ragione è che quando i cambiamenti demografici sono molto rapidi comportano profondi squilibri. Un paese che arresta la sua crescita o addirittura la riduce vede una rilevante variazione del rapporto tra popolazione attiva, cioè in età da lavoro, e popolazione passiva, cioè bambini e anziani, con la differenza che nel welfare gli anziani assorbono molte più risorse dei bambini. «La popolazione in età lavorativa (15-64 anni) evidenzia, nel medio termine, una lieve riduzione, passando dall'attuale 65,7% al 62,8% nel 2026. Nel lungo termine, invece, ci si aspetta una riduzione più accentuata, fino a un minimo del 54,3% nel 2056, anno dopo il quale l'indicatore si stabilizza». Si arriva così al concetto più importante che è quello di dipendenza. «L'indice di dipendenza degli anziani (cioè il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione in età attiva 15-64 anni), oggi pari al 30,9%, cresce fino a un livello del 59,7% nel 2065» (*ivi*, p. 2). E fin qui abbiamo parlato solo di dipendenza demografica ma questi scenari spiegano perché con le varie riforme pensionistiche si sia cercato di aumentare la fascia di età della popolazione attiva.

Infatti quello che conta è il rapporto tra popolazione inattiva e popolazione realmente attiva. Gli occupati in Italia erano 22,4 milioni nel 2004 e sono tornati, dopo un calo dovuto alla crisi, a 22,4 milioni secondo l'ultimo dato Istat disponibile nel luglio 2016 (Istat, 2016b). In questo arco di tempo i lavoratori a tempo pieno sono però diminuiti da 19,5 a 18,4 milioni. Dal 2004 al 2015 il numero delle pensioni Inps erogate è passato a 16,8 a 17,6 milioni nonostante l'entrata in vigore della Riforma Fornero che solo nel 2013 ha provocato una leggera decrescita e nonostante l'età media di pensionamento effettivo sia salita da 62 a 66 anni (Inps, 2015). Il totale delle prestazioni previdenziali a vario titolo erogate era di 23,2 milioni per 16,3 beneficiari (Istat,

2014). Poiché il tasso di partecipazione al lavoro, al livello nazionale, è del 56,3% contro una media Ue del 66,6% (Istat, 2016a) si comprende come il tasso di dipendenza in Italia sia assai superiore che in Germania dove si ha un invecchiamento della popolazione simile al nostro ma un tasso di occupazione del 74%.

3. Possibili soluzioni

Da quanto detto sopra ne consegue che prima ancora di ridurre le spese sanitarie dobbiamo pensare a come aumentare i tassi di occupazione per ridurre il rapporto di dipendenza tra popolazione inattiva e attiva. Questi tassi sono vicini alla media Ue nel Nord Italia e nel Centro, ma sono di 20 punti inferiori nel Mezzogiorno, dove la maggior quota di economia sommersa non giustifica la differenza. Se si guardano i dati Istat dal 1977 al 2012 si vede come il tasso di occupazione al Centro-Nord sia cresciuto dal 58% al 66% grazie alla crescita del tasso di occupazione femminile cresciuto dal 33% al 46% (Istat, 2013). Però nello stesso arco di tempo il tasso di occupazione è calato nel Mezzogiorno dal 49% al 44%. Perciò è soprattutto nel Sud che si dovrebbero concentrare gli sforzi, in particolare per le donne. Oltre tutto un maggior tasso di occupazione femminile è di solito associato a una maggiore natalità, purché vi siano i servizi di aiuto sul territorio che a loro volta incentivano l'occupazione (Rosina, 2013). Con l'aumento delle aspettative di vita può crescere l'età del pensionamento ma bisogna sperimentare strategie di invecchiamento attivo e di affiancamento lavorativo tra vecchi e giovani.

Da un punto di vista socio-sanitario la prima risposta sembra ovvia: bisogna fare più prevenzione dei fattori di rischio, come tabagismo, alcolismo, obesità, sedentarietà, anche con disincentivi economici. Ma non dobbiamo dimenticare gli interventi contro l'isolamento e la deprivazione sociale che incidono sui costi sanitari. Un tempo l'accudimento delle persone anziane, delle loro condizioni alimentari e abitative, era integralmente devoluto alle famiglie e a politiche di sostegno familiare. Oggi una larga parte di questa risposta proviene da servizi acquistati sul mercato come si vede dall'enorme numero di badanti e altri servizi privati che gli anziani stessi o le loro famiglie pagano autonomamente o usufruendo di assegni sociali. L'assistenza è perciò diventata parte di un modello di consumo individualizzato.

RPS

Nicola Giannelli

Con l'inevitabile ridursi delle risorse finanziarie dovute alla riduzione del rapporto tra popolazione attiva e popolazione passiva, e con la contemporanea riduzione della dimensione media delle famiglie, si dovranno progettare e incentivare forme di co-housing che permettano alle persone anziane di condividere le spese e combattere la solitudine prestandosi assistenza reciproca. In questo nuovo ambito potranno essere attivati servizi di welfare che, senza costi proibitivi, potranno ridurre i costi individuali dell'assistenza.

Vi sono poi le politiche organizzative che possono contemperare il risparmio e il miglioramento del servizio. Invece di orientare la spesa sugli ospedali si dovrebbe rafforzare la cura primaria, coinvolgendo maggiormente i medici di famiglia, e rafforzando quelle forme di assistenza ambulatoriale, domiciliare, in day hospital, che evitano il ricorso non necessario alla costosa degenza ospedaliera assistendo il paziente nel suo ambiente di vita. Ridurre gli eccessi di medicalizzazione e di medicina difensiva potrà liberare risorse e persino migliorare le condizioni di salute. Sono tutte strategie già note e in parte già praticate nelle regioni più innovative (Ministero della Salute, 2014).

Infine c'è la possibilità di usare le tecnologie in maniera oculata per evitare la iperdiagnostica e per prevenire in modo ragionevole. In questo caso sono gli interessi economici dell'industria sanitaria che devono essere ricondotti all'interesse pubblico, ma c'è anche un problema culturale dell'utenza.

Il sistema sanitario è attualmente il settore produttivo più tecnologicamente avanzato dei servizi e perciò grandi guadagni di produttività e di qualità dei servizi stessi si possono ottenere con le economie di scala che derivano dalla specializzazione e concentrazione in grandi centri. Ma le reti cliniche, le reti informatiche, i *clouds*, la digitalizzazione delle procedure diagnostiche e terapeutiche, già oggi forniscono i mezzi per dividersi il lavoro anche senza contiguità fisica, accedere a competenze specifiche e banche dati, trasmettere analisi e diagnosi in tempi reali, collaborare a distanza (Wachter, 2015). Queste innovazioni sarebbero particolarmente utili nelle aree meno popolate, nelle quali l'inurbazione giovanile lascia una popolazione particolarmente invecchiata che però non può beneficiare dei rendimenti di scala dei grandi centri sanitari.

Il fattore comune di ogni strategia orientata a salvare il welfare è la capacità di perseguire gli obiettivi in una prospettiva di medio-lungo periodo. Al contrario fino ad oggi i meccanismi del consenso politico, specialmente del Sud Italia, hanno alimentato più le politiche di di-

pendenza che quelle di autonomia (Trigilia, 2012). Più in generale, e non solo in Italia, la politica è sempre più orientata a ottenere risultati di consenso a breve termine e poco interessata a programmare attività che daranno frutti in tempi lontani e incerti. Questo è tanto più vero quanto più il mercato elettorale si fa fluido, incerto, instabile e la comunicazione è alimentata più dagli slogan che dalle argomentazioni. La contendibilità delle arene di consenso richiede politiche visibili nel breve periodo. Mentre la costruzione di un nuovo ospedale dona visibilità e permette un riscontro immediato da parte degli elettori, la prevenzione di malattie che si potrebbero verificare in futuro non è percepibile né nel presente né nel futuro da parte di coloro che avrebbero potuto manifestare queste malattie ma non le hanno sviluppate.

Un secondo ostacolo alla costruzione di politiche per il futuro è strutturale. «L'invecchiamento esercita un'influenza sulla scala di priorità politiche relative alle esigenze connesse all'età» (Breyer, Costa-Font e Felder, 2010, p. 687). In una società nella quale le persone anziane o vicine a esserlo sono più numerose di quelle giovani e il loro voto è più facilmente catturabile con politiche a breve ritorno di consenso, mentre il voto dei giovani dipende da molti altri fattori relativi alla loro sfera cognitiva, è assai facile che i leader politici, anche quando sono loro stessi giovani, ricerchino il consenso tra le persone meno giovani. Easterbrook nota come in mancanza di correttivi: «La politica finirebbe per essere dominata dai vecchi che si assegnerebbero servizi e sussidi pagati dai giovani» (Easterbrook, 2014, p. 38).

Riferimenti bibliografici

- Banca Mondiale, *World Bank Out-of-pocket Health Expenditure (% of Private Expenditure on Health)*, disponibile all'indirizzo internet: <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.OOPC.ZS>.
- Bradley E.H e Taylor L.A., 2013, *The American Health care Paradox. Why Spending More is Getting Us Less*, Public Affairs, New York.
- Breyer F., Costa-Font J. e Felder S., 2010, *Aging, Health and Health Care*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 24, n. 4, pp. 674-690.
- Breyer F., Lorenz N. e Niebel T., 2015, *Health Care Expenditures and Longevity: is there a Eubie Blake effect?*, «The European Journal of Health Economics», vol. 16, n. 1, pp. 95-112.
- Cappelletti P., 2012, *Il futuro della sanità: sostenibilità finanziaria e scenari evolutivi*, «Rivista Italiana di Medicina di Laboratorio», n. 2, pp. 63-70.

- Callahan D., 2009, *Taming the Beloved Beast. How Technology Costs are Destroying Our Health Care System*, Princeton University Press, Princeton.
- Commissione parlamentare d'inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali, 2013, *Relazione conclusiva*, Camera dei deputati, Roma.
- Davini O., 2013, *Il prezzo della salute. Per un sistema sanitario sostenibile nel terzo millennio*, Nutrimenti, Roma.
- Easterbrook G., 2014, *Vivere cent'anni. La vita media si allunga e la società cambia in modo sorprendente*, «Internazionale», n. 1082, 19 dicembre.
- Foot O.D. e Humphris C.R., 2014, *Making our Health and Care System fit for Aging*, The King's Fund, Londra.
- Giannelli N., 2010, *Né stato né mercato. La depubblicizzazione dei servizi locali in Italia*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 2, pp.115-143.
- Giannelli N., 2016, *I sistemi sanitari di Stati Uniti, Germania e Regno Unito: mercato redistribuzione e reciprocità*, «Amministrare», n. 1, pp.147-176.
- Giarelli G., 2014, *La copertura sanitaria universale fra retorica e realtà: una prospettiva universale*, «Politiche sociali», n. 3, pp. 353-372.
- Gnetti C., 2015, *Gli amoralisti. Welfare, società e salute di fronte alla sfida dell'invecchiamento*, Ediesse, Roma.
- Inps, 2015, *Pensioni vigenti all'1.1.2015 e liquidate nel 2014 erogate dall'Inps*, Inps, Roma.
- Istat, 2011, *Il futuro demografico del paese*, Istat, Roma.
- Istat, 2013, *Occupati e disoccupati. Dati ricostruiti dal 1977*, Istat, Roma.
- Istat, 2015, *Pensioni e pensionati in Italia, dati 2014*, Istat, Roma.
- Istat, 2016a, *La popolazione in Italia, nuove stime per l'anno 2015*, Istat, Roma.
- Istat, 2016b, *L'Italia nel 2016*, Istat, Roma.
- Levaggi R e Turatti G., 2011, *Spesa sanitaria pubblica o privata: sostituti o complementi?*, in De Vincenti C., Finocchi Ghersi R. e Tardiola A., *La Sanità in Italia*, Astrid, Bologna.
- Matsuyama Y., 2014, *Aging and the Health care System in Japan*, «Bruegel Working Paper», disponibile all'indirizzo internet: <http://bruegel.org/>.
- Ministero della Salute, 2012, *Manuale di formazione per il governo clinico. Appropriatezza*, Roma.
- Ministero della Salute, 2014, *Relazione sullo stato sanitario del Paese 2012-2013*, Roma.
- Ministero della Salute, 2015, *Adempimento «mantenimento dell'erogazione dei LEA» attraverso gli indicatori della griglia LEA*, Roma.
- Ocse, 2013, *A rejection method for public health and long term care expenditures*, «ECO/WKP», n. 40, Parigi.
- Ocse, 2015, *Uno sguardo sulla sanità 2015; come si posiziona l'Italia?*, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/italy/Health-at-a-Glance-2015-Key-Findings-ITALY-In-Italian.pdf.

- Pammolli F., Riccamboni M. e Magazzini L., 2012, *The Sustainability of Health Care System*, «European Journal of Health Economy», n. 13, pp.623-634.
- Przywara B., 2010, *Projecting future health care expenditure at European level: drivers, methodology and main results*, Economic Papers of the European Commission, Bruxelles.
- Raitano M., 2006a, *The Impact of Death-Related Cost on Health Care Expenditures*, «ENEPRI Research Report», n. 17, disponibile al sito internet: www.enepri.org.
- Raitano M., 2006b, *Invecchiamento e crescita dei consumi sanitari*, «Rivista della scuola superiore dell'economia e delle finanze», disponibile all'indirizzo internet: www.rivista.ssef.it/www.rivista.ssef.it/site4d12-2.html?page=20060301080332395&edition=2006-02-01.
- Rapporto Beveridge al Parlamento, 1942, punto 427, Londra, 1° dicembre.
- Rosina A., 2013, *L'Italia che non cresce. Gli alibi di un paese immobile*, Laterza, Bari.
- Talbot-Smith A. e Allyson P., 2006, *The New NHS. A Guide*, Routledge, Londra e New York.
- The Economist Intelligence Unit Limited, 2011, *The Future of Health Care in Europe*, The Economist, Londra.
- Trigilia C., 2012, *Non c'è Nord senza Sud*, il Mulino, Bologna.
- Wachter R., 2015, *The Digital Doctor. Hope, Hype, and Harm at the Dawn of Medicine's Computer Age*, Mc Graw Hill, New York.
- Welch H.G, Schwartz L.M. e Woloshin S., 2011, *Overdiagnosed: Making People Sick in the Pursuit of Healthy*, Beacon Press, Boston.

RPS

Nicola Giannelli

L'efficacia della formazione nella prevenzione della corruzione

Chiara Riveiro e Massimo Brunetti

L'articolo presenta una esperienza formativa nell'ambito di un progetto sulla prevenzione della corruzione nel Servizio sanitario nazionale italiano, al fine di identificare le modalità formative più efficaci. L'esperienza nell'ambito del progetto Illuminiamo la salute ha evidenziato diversi elementi per un efficace programma di formazione in questo settore. Il primo è la centralità del sistema di valori alla base dell'attività formativa degli operatori sanitari. Un altro elemento è la partecipazione attiva

degli operatori nel processo di formazione, chiamati a trovare soluzioni all'interno dell'ambiente in cui si sono verificati i problemi. Un altro è la decostruzione di quegli elementi consolidati che impediscono la visione di nuove soluzioni. Un ultimo elemento riguarda la progettazione di esperienze mirate al cambiamento e al miglioramento delle organizzazioni del Servizio sanitario, attraverso la discussione di esperienze e di casi studio dei partecipanti.

1. Introduzione

L'introduzione della normativa per la prevenzione della corruzione nel nostro paese ha portato con sé, sin dalla sua introduzione, la necessità per tutti gli attori che operano nella Pubblica amministrazione (Pa) di acquisire nuovi saperi relativi alla conoscenza del fenomeno nelle sue diverse forme, alle sue cause e alle misure per prevenirlo. La legge 190 del 2012, che ha introdotto il tema della prevenzione della corruzione per la prima volta in Italia, ha posto l'attività formativa come elemento essenziale delle politiche per l'integrità della Pa, specificando la formazione sui temi dell'etica e della legalità. Anche il nuovo Piano nazionale anticorruzione¹ dell'agosto 2016 ha ribadito tale

¹ Delibera Anac n. 831 del 3 agosto 2016, Determinazione di approvazione definitiva del Piano nazionale anticorruzione 2016.

concetto, valorizzando modalità formative secondo la logica della diffusione e implementazione dell'esperienza e delle buone pratiche, da condursi anche sul campo.

Per far fronte a tale adempimento normativo, molte agenzie formative, esperti di differenti discipline, hanno iniziato a offrire pacchetti incentrati sul «*come fare* per rispondere in modo adeguato a quanto richiesto dalla normativa per la prevenzione della corruzione». Essendo anche stringente la tempistica richiesta, si è così assistito al diffondersi di iniziative formative per lo più tradizionali, nella metodologia adottata e nei contenuti proposti. Si tratta di iniziative classiche, basate su un apprendimento «per trasmissione»: lezioni frontali, trasmissione orale delle informazioni dal docente ai discenti, contenuti concentrati in prevalenza sugli adempimenti previsti dalla normativa, con l'obiettivo di rendere più facilmente affrontabili i tanti obblighi imposti alle pubbliche amministrazioni.

Anche in ambito sanitario, tale approccio è sembrato quasi inevitabile, tenuto conto dei tempi imposti dalla normativa, della mancanza di adeguate risorse dedicate, delle sanzioni previste per gli inadempienti, del possibile monitoraggio civico (con le conseguenti ricadute sulla reputazione delle strutture e dei singoli operatori) e della impreparazione della gran parte degli operatori di fronte alle novità della materia. Ragioni di tempo, risorse e rischio reputazionale hanno suggerito quindi a molte aziende sanitarie l'adozione di modelli di formazione di tipo classico la cui efficacia è inevitabilmente e pressoché unanimemente ritenuta non ottimale. A ciò si aggiunga la novità del tema che andrebbe affrontato non solo dal punto di vista giuridico, ma stimolando approfondimenti che abbiano una qualche possibilità di attuare un cambiamento nelle organizzazioni e incidere sull'attitudine dei singoli a porsi delle domande (e non solo ad appuntarsi le risposte a domande mai espresse).

Ancora poca attenzione è stata rivolta al vero contenuto che la formazione per la prevenzione della corruzione dovrebbe avere, che è quella delle parole e dei valori alla base dell'agire quotidiano. *Integrità* dovrebbe essere la parola che guida l'intero percorso di sostegno alla trasparenza e al contrasto della corruzione. Essere integri richiede la capacità di svolgere le attività quotidiane – all'interno del proprio ambito lavorativo e al di fuori di esso – in modo consapevole e responsabile, non dimenticando mai che ognuno di noi, a maggior ragione se esercita funzioni pubbliche, deve sentire il dovere morale

di rispettare e tutelare la *dignità umana* di ogni persona con cui entra in relazione².

2. *L'etica in sanità richiede una metodologia formativa innovativa*

L'esperienza intrapresa con l'iniziativa *Illuminiamo la salute*³ portata avanti sin dal 2012 dalle sinergie di tanti cittadini, operatori, esperti e di quattro realtà fondatrici – Gruppo Abele; Libera. Nomi, numeri, associazioni contro le mafie; Coripe Piemonte; Avviso Pubblico – ha consentito di approfondire la problematica della corruzione in ambito sanitario. Questo sia dal punto di vista teorico, attraverso la produzione negli anni di diversi rapporti di approfondimento relativi agli adempimenti raggiunti dalle aziende sanitarie italiane nei confronti della normativa anti corruzione, di articoli scientifici, seminari e convegni tematici, aperti a tutti gli operatori per indagare e chiarire specifici aspetti della normativa, sia da un punto di vista pragmatico: l'incontro con i cittadini, con i responsabili per la prevenzione della corruzione delle Aziende sanitarie, con tanti operatori, decisori e manager ha avviato un confronto proficuo sulle reali esigenze da affrontare. Ed è emerso con chiarezza che non si trattava solo di offrire alle differenti figure professionali strumenti utili per adempiere alle richieste burocratico-amministrative della legge anti corruzione e dei successivi provvedimenti inerenti al tema, quanto più di far luce su tutte le potenzialità sino a oggi poco evidenziate e supportate che vedono nella traduzione quotidiana dei riferimenti valoriali dei singoli professionisti sanitari il fulcro della sanità pubblica. Si tratta di dar voce, sostenere e diffondere laddove necessario quella linfa che ha consentito al nostro Servizio sanitario di proteggere e promuovere la salute di tutti i cittadini nel tempo, portandola ai migliori livelli nel mondo. È una linfa costituita da capacità professionali, aggiornamento continuo, ricerca scientifica ma che per divenire «vitale», efficace necessita di tutto quel bagaglio culturale, di valori etici di riferimento che rendono l'intervento professionale nei confronti di chi ha problematiche di salute, un intervento di cura, di presa in carico, di rispetto della dignità umana,

² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata a Nizza nel 2000, articolo 1.

³ Gruppo lavoro Illuminiamo la salute, 2015.

in grado poi di volta in volta di assumere le sfumature necessarie: si tratta di consolazione, di accompagnamento verso una diagnosi difficile, di sprone all'assunzione di stili di vita sani, di orientamento all'interno dei molteplici servizi presenti.

L'incontro con i professionisti del mondo sanitario ha permesso di identificare il cuore del fabbisogno formativo: il nostro sistema di tutela della salute ha bisogno di essere sostenuto in questo momento delicato in cui un vento culturale gelido soffia per convincere rispetto alla sua insostenibilità (economica, innanzitutto). È uno sforzo culturale quello di cui tutti gli operatori della salute sentono il bisogno: ed è anche questo uno degli obiettivi che possiamo trarre dalla normativa per la prevenzione della corruzione. Seppur con difficoltà, occorre divenire capaci di saper tradurre gli adempimenti burocratico-amministrativi in strumenti utili a rendere le Aziende sanitarie luoghi sempre più connotati da valori etici che si traducono in pratiche quotidiane, e quindi divenire uno strumento di cambiamento e innovazione. È chiaro allora che anche la formazione richiesta dalla normativa per la prevenzione della corruzione può assumere significati molto alti, pieni di senso e di valore: anche la trasmissione frontale di concetti, elementi puntuali e di profilo tecnico deve essere inserita in iniziative di più ampio respiro. Il dovere dei «formatori» diviene sì quello di offrire strumenti concreti che nelle diverse discipline aiutino gli operatori nel loro dovere quotidiano, ma soprattutto occorre trasformare ogni momento formativo in occasione di scambio, di confronto, di ascolto rispettoso, nei quali discente e docente si pongono allo stesso livello perché la messa a fuoco delle problematiche e le possibili risposte, alla luce dei riferimenti valoriali comuni, possono emergere solo da una relazione dialogica. È questo il presupposto per una formazione innovativa ed efficace: come è ben dimostrato in ambito medico, molto più efficaci risultano quelle strategie di promozione della salute che puntano su attività pianificate di coinvolgimento e persuasione piuttosto che su imposizioni e divieti (Sunstein, 2015); così l'evidenza empirica ci ha mostrato che è solo dalla partecipazione attiva in gruppi di studio, in discussioni mirate, in momenti di riflessione comune su tematiche specifiche che possono emergere soluzioni nuove (non note al discente ma neanche al docente), adeguate allo specifico contesto esaminato. Risposte originate in un contesto così caratterizzato sono vissute da tutti i partecipanti come elementi positivi, non si tratta di «imposizioni dall'alto», bensì di strategie possibili da percorrere poiché

nate da riflessioni, competenze e conoscenze messe in comune a beneficio di tutti.

3. *Prevenire la corruzione: gli ingredienti per una formazione nuova*

Così come accade in ambito scolastico, anche in quello della formazione rivolta agli operatori sanitari è necessario un cambiamento culturale. Si tratta di adottare, fare propria una metodologia che presuppone, al di là del giusto riconoscimento alle specifiche competenze di ciascuno, un atteggiamento mentale che valorizzi il dialogo, il confronto, la ricerca condivisa di domande utili e di risposte plausibili, in contesti ove spesso una risposta certa, definitiva, valida per tutte le realtà non esiste.

Il modello formativo, sperimentato all'interno delle iniziative promosse dal progetto *Illuminiamo la salute* con soddisfazione da docenti e discenti, diviene in tal modo un modello di accompagnamento alla ricerca di quesiti e soluzioni che sono all'interno di una rete di collaborazione fattiva.

Gli ingredienti che possiamo iniziare a delineare grazie all'esperienza sin qui compiuta possono essere così descritti:

- ♦ *Valori*: la metodologia formativa qui proposta adotta come riferimento principale il sistema di valori che ciascun componente della pubblica amministrazione traduce quotidianamente nei comportamenti e nelle pratiche di lavoro. Si tratta di adottare, ma continuamente affinare, metodologie che fanno leva non solo sulle conoscenze/competenze, ma soprattutto sui principi e sui comportamenti dei singoli professionisti, dell'intera comunità assistenziale e delle realtà extra-sanitarie con cui inevitabilmente la sanità interagisce. E il primo e principale valore dal quale tutti discendono è il rispetto della dignità umana: concetto complesso perché, ancorché abusato, attiene a diversi ambiti (giuridico, sociale, etico, filosofico). Occorre però ripartire da qui per recuperare il senso dell'agire integro anche nei comportamenti più banali o in quelli che apparentemente nulla hanno a che fare con la dignità umana. La mancanza di trasparenza e la presenza di illegalità finiscono sempre per produrre una ferita alla dignità della persona, non solo della persona che commette l'illegalità ma anche, e soprattutto, delle persone su cui ricadono le conseguenze di tali azioni.

RPS

Chiara Rivoiro e Massimo Brunetti

- ♦ *Partecipazione attiva*: occorre che tutti i soggetti interessati alla formazione, docenti e discenti, siano pronti a mettersi in gioco, a ragionare, a riflettere sulle problematiche di interesse, lasciando da un lato quell'atteggiamento di ascolto passivo e di trasmissione orale del sapere che caratterizza ancora la formazione tradizionale; si tratta di porsi in un atteggiamento e in una disposizione d'animo che prevede uno sforzo da compiere, una fatica da affrontare con la certezza che nel dialogo, nel confronto tra competenze differenti si delineerà una strategia utile per affrontare le questioni, si definiranno domande efficaci e ciascuno potrà portare le proprie proposte di risposta.
- ♦ *Consapevolezza*: si sperimenta, in una formazione condotta con questa metodologia, che la soluzione dei problemi ai quali poniamo attenzione deve essere ricercata *all'interno* dell'ambiente in cui i problemi stessi si sono prodotti o possono prodursi (siano essi visibili o offuscati); ancora una volta, sarà dall'interazione tra i soggetti coinvolti nel momento formativo che verrà la consapevolezza di avere strumenti a disposizione per ritrovare soluzioni originali, adatte al proprio contesto, sostenibili poiché emerse dai protagonisti e non calate da esperti o da ambienti estranei.
- ♦ *Destrutturazione*: valorizzare le competenze e le esperienze dei professionisti presenti ai momenti formativi significa procedere anche ad azioni di *destrutturazione* di quegli elementi consolidati che ingabbiano le potenzialità individuali (sempre presenti e preziose) e impediscono la visione di nuove soluzioni. Si tratta di riportare la complessità di tutte le questioni tecniche e di dettaglio in un panorama di ampio respiro, che possa far cogliere anche alle professionalità più specializzate il senso più profondo del lavoro da svolgere: occorre ripartire dai valori, dall'etica personale e collettiva che sostiene il lavoro quotidiano e ci fa intravedere anche dietro pratiche amministrative apparentemente sterili possibilità nuove di perseguire e sostenere comportamenti integri nel proprio contesto di riferimento. Solo su questa base, che esige confronto, scontro e riconciliazione, è possibile partire con azioni di *ricomposizione delle potenzialità* e dei fondamenti dell'agire all'interno dei sistemi sanitari. Solo rimettendo a fuoco le finalità di un agire integro anche in ambito sanitario (perché non posso fare come ho sempre visto fare? Perché «conviene» essere integri? Da dove devo cominciare?...) ciascuno, ma in collaborazione

con tutti i partecipanti dell'aula, potrà riconoscere le possibilità di rispondere concretamente alle esigenze di volta in volta emergenti.

- ♦ *Visione complessiva:* una formazione così impostata si basa su una *visione complessiva* della realtà e delle relazioni fra le sue diverse componenti, evitando frammentazioni dei problemi e separazioni delle responsabilità; occorre tener conto del *contesto culturale e organizzativo* (vincoli, aspettative, potenzialità, ecc.) in cui i problemi si collocano. Affrontare una tematica specifica richiede di riportarne il significato sempre ad un ambito di più ampio respiro, a quella possibilità che ciascuno, nel proprio compito e con le proprie competenze, può mettere in atto per migliorare e supportare scelte che rafforzino l'integrità.
- ♦ *Obiettivi:* il modello di formazione proposto si pone quale obiettivo principale l'avvio, la spinta verso *cambiamenti* culturali e organizzativi caratterizzati da *fattibilità* e *condivisione*. Tali cambiamenti, per poter avvenire, devono originare dai protagonisti, da coloro che quotidianamente proveranno a metterli in atto, e devono far respirare agli stessi protagonisti «aria pulita», di speranza. Occorre riconsegnare a tutti gli operatori il senso e l'obiettivo del proprio impegno per l'integrità e la prevenzione della corruzione: la protezione della salute e il benessere della collettività da un lato e la credibilità/fiducia del sistema pubblico di tutela della salute, dall'altro. Ulteriore obiettivo primario è la creazione di reti: esigenza espressa dalla quasi totalità degli operatori, al di là del profilo professionale di ciascuno, è quella di poter lavorare insieme, di creare reti, collaborazioni che consentano un confronto costante, una possibilità di testimoniare modalità alternative di approccio alle problematiche.
- ♦ *Organizzazione e cambiamento:* il momento formativo va vissuto come occasione di cambiamento e di miglioramento dei percorsi e delle procedure in essere all'interno delle singole aziende sanitarie. Questo con il pieno coinvolgimento degli operatori che possono vedere la normativa anticorruzione come anche l'occasione per migliorare il proprio agire quotidiano e anche il clima all'interno dei singoli servizi.
- ♦ *Interconnessione:* in questi quattro anni di esperienza formativa appare chiaro come la complessità del tema affrontato debba vedere una stretta collaborazione fra i diversi attori in gioco, ognuno con i propri saperi ed esperienze. Accanto alle aziende sanitarie, infatti

diventa fondamentale il contributo degli ordini e dei collegi professionali e anche dei sindacati. Solo lo scambio concreto fra realtà diverse può portare a ottenere risultati in questo ambito. Anche le associazioni dei cittadini non devono rimanere fuori da questo percorso di crescita culturale, visto che esse stesse sono spesso nel mirino di chi pone l'interesse dei pochi, prima dell'interesse collettivo. Per fare un esempio concreto, momenti come le giornate della trasparenza delle singole pubbliche amministrazioni sono spesso puri esercizi formali di una rappresentazione solo simbolica, non sfruttando appieno il loro potenziale di scambio e di crescita culturale. Anche in questo caso bisogna riuscire a ideare soluzioni innovative che valorizzino il percorso e gli sforzi verso la trasparenza di tutti gli attori in gioco nel sistema sanitario e sociale.

L'evidenza empirica ci ha dunque portati ad approfondire un approccio partecipato, sistemico, contestualizzato, basato sui valori e volto a rafforzare la capacità degli operatori di sviluppare comportamenti consapevoli, informati, illuminati e responsabili. Il confronto con i professionisti ha messo in luce l'esigenza di trovare in questi momenti «formativi» condivisione di vedute e proposte da portare avanti in modo risoluto (senza timidezze e incertezze), deciso (sistematici e non improvvisati) e chiaro nelle azioni quotidiane, nell'ambito delle proprie attività e nell'immagine che i professionisti e le organizzazioni danno di sé verso l'esterno (in quanto soggetti dediti alla tutela della salute). Comportamenti di questo tipo hanno bisogno di collettività, di lavoro comune, di condivisione: la capacità di sviluppare/potenziare/valorizzare le energie e le attitudini di cui dispongono i professionisti per partecipare alla individuazione dei problemi e alla ricerca delle loro soluzioni, promuovendo l'integrità, avviene principalmente recuperando il senso di appartenenza, contribuendo allo sviluppo della reputazione sociale della comunità di cui fa parte. Sperimentare anche nella formazione momenti di lavoro in piccoli gruppi di personale afferente alla stessa struttura operativa può essere l'avvio di una collaborazione, di uno scambio che, nato al di fuori dell'azienda di appartenenza, si approfondisce, diviene operativo e proficuo nel luogo di lavoro quotidiano.

In pratica, fra le azioni messe in campo in ambito formativo all'interno del progetto *Illuminiamo la salute* vi è partire da casi concreti della vita professionale dei singoli operatori e cittadini e da questi porre ri-

flessioni sui valori in essere in quelle azioni, sulle cause dei fenomeni e sui possibili miglioramenti che possono essere messi in atto. Tale meccanismo formativo viene realizzato sia con le singole aziende sanitarie, sia all'interno di percorsi avviati all'interno dei progetti che vedono coinvolti gli ordini e i colleghi professionali dei veterinari, dei medici e degli infermieri.

Come sostiene Edgar Morin (2012) uno dei problemi dei professionisti che lavorano nel sistema sanitario è affrontare i singoli organi e non la persona nella sua interezza e complessità. Allo stesso modo anche chi si occupa della parte amministrativa e gestionale spesso dimentica che dietro carte e procedure vi sono le vite delle persone. E i valori delle professioni, valorizzati attraverso le esperienze concrete di professionisti e cittadini, possono rappresentare un ponte per colmare queste dicotomie.

RPS

Chiara Rivoiro e Massimo Brunetti

Riferimenti bibliografici

- Gruppo lavoro Illuminiamo la salute, 2015, *Come prevenire illegalità e corruzione nel sistema sanitario e sociale*, Collana In Pratica, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.
- Morin E., 2012, *La via. Per l'avvenire dell'umanità*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Sunstein C.R., 2015, *On Interesting Policymakers*, «Perspectives on Psychological Science», vol. 10, n. 6, pp. 764-767.

DIBATTITO

Un reddito per tutti?

Elena Granaglia, *Il reddito di base*,
Ediesse, Roma, 2016

Perché occorre prendere sul serio il diritto al reddito

Gianluca Busilacchi

RPS

L'articolo presenta alcune riflessioni sul tema del diritto al reddito a partire dal libro Il reddito di base di Granaglia e Bolzoni (2016).

La principale argomentazione esposta è che non vi è sufficiente attenzione al tema del diritto al reddito, che invece, al pari di altri, andrebbe inteso come un diritto di cittadinanza.

La prima parte è dedicata a una analisi delle possibili ragioni che determinano questa sottovalutazione, sia sul piano

concettuale che su quello politico.

La seconda parte dell'articolo si concentra invece sui due principali strumenti di policy che potrebbero garantire tale diritto: il reddito di cittadinanza e il reddito minimo. In particolare vengono illustrate le ragioni che potrebbero giustificare l'istituzione di un reddito di cittadinanza globale e, nell'ultima parte dell'articolo, i limiti delle attuali politiche di reddito minimo europee e i principali nodi aperti nella loro attuazione concreta.

1. Il diritto al reddito è un diritto di cittadinanza?

Il volume *Il reddito di base* di Granaglia e Bolzoni si colloca dentro un dibattito che negli ultimi anni è tornato a essere di grande attualità politica e sociale anche a causa della crisi economica, nel nostro paese e non solo: quello relativo alla necessità di adeguate politiche che garantiscano ai cittadini un reddito minimo, per non cadere in condizioni di povertà. Una necessità sempre più urgente se si pensa che, a fronte dell'obiettivo di ridurre di 2,2 milioni il numero dei poveri nel nostro paese entro il 2020 (Obiettivo italiano per Europa 2020), secondo il Rapporto sulla povertà dell'Istat (2016) il numero di poveri assoluti nel 2015 è stato il più alto degli ultimi dieci anni.

Prima di entrare nelle distinzioni nominali, ma anche concettuali, che si celano dietro alle varie definizioni, risolte dalle autrici con una chiara distinzione tra reddito di cittadinanza e reddito minimo, chiariamo subito l'aspetto più importante, che va ben al di là della questione definitoria: il tema da analizzare in profondità è quello più generale del

diritto al reddito, della sua giustificazione normativa e della sua applicazione in termini di policy.

Da questo punto di vista occorre segnalare un'enorme discrasia. Sebbene del diritto al reddito se ne parli da molti secoli sul piano ideale e filosofico – sono del XVI secolo i primi scritti su questo tema di Thomas Moore e di Juan Luis Vives, mentre una prima sistematizzazione organica di una proposta di reddito di base è quella di Thomas Paine nel 1796 – la trasposizione concreta in misure efficaci è di fatto ferma.

Negli ultimi secoli infatti la società è progredita fortemente da molti punti di vista, sia sul versante riguardante la conoscenza e la tecnologia, ma anche sotto il profilo economico e sociale: la ricchezza globale cresce incessantemente decennio dopo decennio e anche le condizioni sociali medie non sono nemmeno paragonabili a quelle del secolo scorso. Ma questa crescita non ha distribuito i suoi frutti in modo eguale, tanto che molti economisti negli ultimi anni si sono interrogati sul significato sostanziale di sviluppo (si pensi al concetto di sviluppo umano elaborato da Amartya Sen) e sull'effetto di una crescita che produca forti disuguaglianze.

Nel XXI secolo, mentre gli 85 uomini più ricchi hanno un reddito pari a quello di 3,5 miliardi di persone – la metà più povera del pianeta che vive con 2,5 dollari al giorno – nel mondo si muore ancora per cause legate alla povertà, in valore assoluto più che negli anni di Moore e Vives: tre milioni di bambini sotto i cinque anni muoiono ogni anno per malnutrizione, 870 milioni di persone soffrono di denutrizione e 1 miliardo di individui non ha sufficiente accesso all'acqua potabile (Banerjee e Duflo, 2011). Se quindi la povertà estrema è ancora così diffusa in un mondo che continua a svilupparsi, è chiaro che il tema del diritto al reddito non è stato in questi secoli preso sul serio: ma perché?

Possiamo individuare tre ordini di ragioni.

La *prima* ragione è legata al rapporto tra la sfera dei bisogni e quella di diritti di cittadinanza: mentre il bisogno di salute o quello di lavoro sono percepiti come bisogni diretti, la dimensione del reddito è di fatto una dimensione strumentale al superamento della povertà. Ciò ha portato a far ritenere, da parte di molti, il diritto al lavoro come gerarchicamente sovraordinato al diritto al reddito. Non è un caso che ancora oggi vi sia chi interpreta i due diritti in contrapposizione tra loro e si sostenga che qualora si riuscisse a garantire a tutti il diritto al

lavoro, si risolverebbe così anche il tema del diritto al reddito, di fatto relegando quest'ultimo a una mera dimensione funzionale e strumentale. Questo aspetto costitutivo dei diritti di cittadinanza è connesso a un *secondo* elemento legato alla loro emersione sul piano politico: se da un lato i poveri sono un gruppo dalla scarsa voce politica (Korpi e Palme, 1998) e quindi il diritto al reddito trova minore forza politico-elettorale nel poter essere rappresentato, dall'altro tale minor peso politico si sostanzia poi in una dimensione normativo-costituzionale.

Venendo al caso italiano, ad esempio, il diritto al reddito a differenza di altri diritti di cittadinanza, come il lavoro (artt. 1, 4, 35 e seguenti Cost.) o la salute (art. 32) non trova una sua espressa costituzionalizzazione «in sé», ma, nuovamente, viene visto come subalterno ad altri diritti, in primis al diritto al lavoro. Sintomatico da questo punto di vista è l'art. 38, in cui il diritto all'assistenza sociale è previsto per chi è «inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere»: dunque non un diritto di cittadinanza universalmente riconosciuto, come invece avviene per il diritto alla salute e per il diritto al lavoro. L'effetto è che, mentre le politiche per la salute sono politiche di sicurezza sociale, estese cioè all'universo dei cittadini, il diritto al reddito è appunto confinato ai poveri e agli inabili al lavoro: siamo dunque di fronte a un diritto selettivamente limitato ad alcuni.

Questa situazione non è limitata all'Italia: anche negli altri paesi europei il diritto al reddito non viene riconosciuto come diritto di cittadinanza sul piano della costituzione formale. Non solo; ciò che è più importante è che neppure sul piano della costituzione sostanziale si abbia efficacia nell'operazionalizzazione concreta di questo diritto in termini di policies.

E qui veniamo al *terzo* aspetto che può spiegare perché il tema del diritto al reddito, pur rappresentando, come ricordato, una idea antichissima, non ha trovato sufficiente applicazione sul piano politico. La storia delle politiche sociali è fondamentalmente la storia del welfare state europeo, che ha una origine di natura assicurativa. È vero che poi, nel corso del Novecento, al pilastro bismarkiano si sono sommati anche altre politiche che trovavano giustificazione in meccanismi sociali diversi da quello previdenziale – l'assistenza e la sicurezza sociale – e che hanno allargato l'universalismo dei diritti sociali, avvicinandoli al concetto marshalliano di cittadinanza. Ciononostante, se guardiamo al peso relativo dei diversi pilastri nei welfare state europei contemporanei, sia per quanto riguarda le risorse che per quanto riguarda la for-

za cogente della giustificazione in termini di filosofia politica e quindi la sua resilienza rispetto alle trasformazioni nello scenario di politica pubblica, si può sostenere che l'impianto concettuale più forte delle politiche legate al diritto al reddito è un impianto di natura previdenziale. Questa considerazione, che è legata probabilmente alla *path-dependency* delle politiche anche sul piano del trascinamento elettorale di diritti acquisiti nel corso del tempo, allontana fortemente la possibilità di dare forza al diritto al reddito come diritto di cittadinanza, poiché è ormai radicata nella storia del welfare europeo l'idea che la politica sociale debba intervenire in termini di protezione del reddito quando manchi il reddito da lavoro, a causa del verificarsi di qualche specifico avvenimento, un rischio sociale, che va appunto assicurato. Seguendo questa logica, che in sintesi riflette le caratteristiche storiche delle politiche sociali europee, risulta così che il diritto al reddito è legato a un principio meramente assicurativo *ex-post* (quindi subordinato concettualmente al diritto al lavoro) piuttosto che a una giustificazione di cittadinanza *ex-ante*¹. Questa lettura è corroborata dal fatto che anche la strategia europea di inclusione sociale, per contrastare povertà ed esclusione sociale assegna centralità all'occupazione e a politiche attive del tipo *in-work benefits* (Vignon e Cantillon, 2012), orientate alla costruzione di un reddito tramite logiche di mercato, anziché a politiche centrate sul sostegno al reddito *in sé* e orientate a una logica di demerificazione, che sostanzierebbero il diritto al reddito come diritto di cittadinanza con un suo proprio statuto.

Il paradosso è che la più grande trasformazione concettuale nella storia del welfare europeo è esattamente di segno opposto: mentre dalla nascita del welfare state a oggi è mancata l'accettazione del diritto al reddito come diritto di cittadinanza nell'impianto di giustificazione del welfare state stesso, si è assistito alla trasformazione di una logica di tipo previdenziale in diritto. È quanto è avvenuto nel corso dei decenni con le pensioni di anzianità: nate come erogazione monetaria al verificarsi di un evento raro, come quello di «sopravvivere al proprio lavoro» – vale a dire diventare sufficientemente anziani per rischiare di trovarsi senza reddito da lavoro – dunque una tipica prestazione le-

¹ Si provi ad esempio a leggere con questa prospettiva l'art. 38 Cost., secondo comma: «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

gata a un meccanismo assicurativo, oggi «la Pensione» viene percepita, culturalmente e politicamente, come un diritto del lavoratore, perdendo di fatto completamente la sua natura previdenziale. E causando così il dissesto della previdenza di tutta Europa, giacché la logica assicurativa non è compatibile con il pagamento di un evento la cui probabilità di verificarsi è superiore a quella in cui non si verifichi.

Tenuto quindi conto di tale sottovalutazione del tema del diritto al reddito, certamente il chiarimento concettuale tra le varie proposte in campo può essere una preconditione molto utile per tentare di invertire la tendenza. La classificazione offerta da Granaglia e Bolzoni ha il vantaggio della chiarezza e della semplicità: all'interno della ampia famiglia dei redditi di base, cioè di tutte le misure volte a garantire un reddito minimo ai cittadini, la distinzione è tra la misura condizionata (reddito minimo) e quelle incondizionata (reddito di cittadinanza) con la principale differenza che mentre la prima è rivolta ai soli poveri, la seconda è una misura pienamente universalistica. Tralasciando l'aspetto nominale (ad esempio nella letteratura internazionale il reddito di base, *basic income*, è in realtà coincidente con il reddito di cittadinanza) che ha secondaria importanza, l'aspetto importante è distinguere tra due misure operative (reddito minimo e reddito di cittadinanza) e la categoria di intervento (reddito di base), che è più direttamente legata alla garanzia sostanziale di un diritto al reddito come strumento di cittadinanza sociale, indipendentemente dallo strumento utilizzato.

2. Un diritto al reddito globale è davvero impraticabile?

Sul piano della valutazione degli strumenti più adatti per garantire il diritto al reddito, l'analisi comparata si è finora concentrata necessariamente sul raffronto delle misure di reddito minimo, vista l'inesistenza di misure di reddito di cittadinanza escluso il caso dell'Alaska e alcuni esperimenti pilota recenti, come quelli in «Finlandia, Aquitania e alcune municipalità olandesi, fra cui ad esempio Utrecht» (Granaglia e Bolzoni, 2016, p. 54).

Ciononostante il volume mostra, anche tramite un confronto tra argomenti a favore dell'uno piuttosto che dell'altro strumento, come non sia assolutamente scontato che, a determinate condizioni, l'istituzione di un reddito di cittadinanza non possa essere sia più sostenibile

che più efficace sul piano della giustificazione² rispetto alle misure di reddito minimo oggi in vigore, per garantire davvero un diritto al reddito per tutti. E non bisogna dare per scontato che la comparazione tra i due strumenti sul piano delle argomentazioni sia scollegato da quello relativo alle loro concrete applicazioni: certo occorre una iniziativa di politica pubblica, che però può essere attivata se il dibattito sul piano culturale trova diffusione e forza democratica.

Tra le varie prospettive utili a leggere il dilemma selettività *versus* universalismo nella tutela del diritto al reddito, possiamo in sintesi guardare alle argomentazioni che attengono alla giustizia sociale, quelli riguardanti l'efficacia delle misure e quelli relativi alla loro efficienza (che in parte combinano i due precedenti campi analitici).

In estrema sintesi e rimandando al volume per un approfondimento più analitico, alcune delle critiche riguardanti la dimensione della *giustizia/ingiustizia* connessa alle due diverse misure di reddito di base coincidono: ad esempio l'accusa di incentivare il parassitismo vale sia per il reddito di cittadinanza che per il reddito minimo. Possiamo però aggiungere che tale rischio è direttamente correlato alla generosità dell'importo, solitamente più basso nel disegno del reddito di cittadinanza. Ad ogni modo questo genere di critica è in gran parte relativo a un pre-giudizio di valore riguardante il macrotema dei redditi di base, che scompare qualora si consideri il diritto al reddito come un vero diritto di cittadinanza. Nessuno, infatti, si pone il problema che, essendo le cure sanitarie erogate a tutti i cittadini, questo meccanismo possa modificare il comportamento dei pazienti nell'accesso al sistema sanitario, proprio perché il diritto alla salute viene percepito come un diritto di cittadinanza. Quindi non si capisce bene perché, *mutatis mutandis*, se il diritto al reddito venisse ugualmente percepito come diritto universalistico, sia davvero necessario valutare gli effetti che una sua piena esigibilità potrebbe determinare sul piano dell'azione individuale. O addirittura condizionare la piena esigibilità di questo diritto a tale valutazione.

Altra cosa è invece il rischio di intrappolamento dei beneficiari di po-

² Tra le ragioni che farebbero preferire una misura pienamente universalistica ad una limitata ai soli poveri, vi sono quelle legate ai limiti della selettività, in particolare quelli relativi all'inefficace *take-up* della misura, per la presenza di falsi negativi (evasori e lavoratori in nero) e falsi positivi (sia per stigma, sia per coloro che sono di poco sopra la soglia di accesso) che creano problemi di inefficienza e di iniquità.

litiche di reddito minimo in situazioni di povertà o quasi-povertà, o in posizioni lavorative a basso salario. Anche questo tema riguarda il campo della giustizia (e la efficacia di lungo periodo di queste misure), ma questo genere di critica è tanto più forte quanto maggiore è la selettività dei beneficiari e il loro condizionamento all'importo erogato e alle misure di attivazione come unica soluzione per uscire dall'esclusione sociale: più forte è il condizionamento maggiore il rischio di divenire dipendenti dalla misura, tema invece quasi inesistente in presenza di un reddito di cittadinanza di basso importo. Infine, sempre sul piano della giustizia, si pone il tema della equità relativa tra i due strumenti in presenza di risorse limitate – perché «sprecarle» erogando un basso reddito ai ricchi, senza mutare la loro condizione marginale, ma con un costo per la spesa sociale quando si potrebbe garantire un migliore impiego delle risorse restringendo il *targeting*? – che affronteremo a breve in relazione alla dimensione dell'efficienza.

Quanto al tema dell'*efficacia* (come vedremo più avanti le politiche di reddito minimo da sole si sono dimostrate poco efficaci nel contrasto alla povertà in oltre cinquant'anni di applicazione nell'Europa occidentale) le politiche di reddito di cittadinanza, che hanno un importo anche più basso, avendo una platea molto più ampia, dovrebbero risultare ancora meno efficaci, a meno che il loro obiettivo non sia sradicare la povertà assoluta a livello europeo, ma la povertà estrema a livello mondiale.

Sempre per quanto attiene all'efficacia, come ricordano le autrici, vi è il tema del non *take-up* delle politiche di reddito minimo, che invece non è un problema in caso dell'universalismo pieno del reddito di cittadinanza. La selettività della misura infatti impedisce sia di non intercettare i falsi negativi – per motivi di scarsa comunicazione, o stigma da parte dei potenziali beneficiari, o per coloro che pur poveri sono appena al di sopra del valore soglia – sia di tutelare i falsi positivi, aspetto particolarmente ingiusto in presenza di risorse scarse. Inoltre altri due limiti richiamati dalle autrici sono il fatto che la selettività aumenti l'aliquota marginale dell'imposizione e che i trattamenti più selettivi, che generano una scarsa massa di finanziamento, finiscono per essere paradossalmente meno redistributivi di quelli universali (Korpi e Palme, 1998).

Il vantaggio di una misura pienamente universale, come il reddito di cittadinanza, è dunque di evitare la contrapposizione tra poveri e non poveri, eliminando tra l'altro anche il problema dello stigma; di non

correre il rischio di «buchi» nella selettività, aspetto particolarmente presente in un sistema di politiche contro la povertà frammentato, come quello italiano; di scongiurare la possibilità di distribuzioni intra-familiari inique, con la penalizzazione relativa della posizione delle donne e soprattutto dei giovani e della loro autonomia economica, problema che si ha con le politiche di reddito minimo, che sono rivolte al nucleo familiare e non al singolo individuo; e infine di trovare una giustificazione sostanziale del diritto al reddito che va al di là del contrasto alla povertà, ma che trova radici nel diritto alla remunerazione per una quota di risorse comuni di cui tutti beneficiamo (Ackerman e Alstott, 1999).

La maggior parte delle argomentazioni nell'analisi comparata delle due misure risiede comunque in un raffronto tra effetti e costo, quindi giustificazioni legate al tema dell'*efficienza* di questi strumenti nel garantire il diritto al reddito; ed è da questo punto di vista che le misure di reddito minimo sembrano avere la meglio.

E poiché il processo di *decision making* politico dà spesso importanza prioritaria al rapporto tra effetti e costi rispetto agli altri aspetti sopra indicati (relativi a efficacia e giustizia), ne consegue che le misure di reddito di cittadinanza hanno finora trovato una sperimentazione quasi nulla, a fronte del largo utilizzo in tutta Europa di misure di reddito minimo, fin dal secondo dopoguerra (Busilacchi, 2013).

Centrale risulta, in sostanza, essere il tema del *targeting*: se l'obiettivo delle politiche che intendono garantire il diritto al reddito è evitare che qualcuno possa cadere al di sotto di una determinata soglia di povertà, la soluzione migliore sembrerebbe quella di mettere in campo misure *means tested* dedicate alla popolazione più povera, piuttosto che allargare la platea dei beneficiari, a costo di diminuire fortemente l'importo della erogazione e trovarsi comunque a fronteggiare il tema della sostenibilità finanziaria di una misura rivolta a tutti i cittadini di un paese. Tutto ciò è facilmente argomentabile se l'obiettivo fondamentale da raggiungere è diminuire la povertà a livello nazionale o europeo. Ma se spostiamo la nostra analisi a livello globale, lo scenario muta profondamente.

Anzitutto perché abbiamo ricordato in apertura che gran parte della popolazione mondiale vive in una condizione di povertà estrema non paragonabile alla condizione dei poveri nei paesi sviluppati e quindi l'efficacia marginale di interventi erogati globalmente è molto significativa anche a fronte di trasferimenti di modestissimo importo. Una

emergenza, quella della povertà globale, da risolvere con estrema urgenza, anche a fronte della crescente ricchezza, disuguaglianza e produzione di sprechi che avviene in tutto il mondo.

Spostare la discussione a livello globale introduce un elemento dirompente sul piano politico e su quello relativo alla sfera della giustizia globale: il primo degli otto *Millennium goals*, indicati nel 2000 dalle Nazioni Unite come obiettivi da raggiungere entro il 2015 e votati da tutti i 193 Stati membri dell'Onu, era proprio sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo; e anche uno degli altri obiettivi – ridurre la mortalità infantile – è fortemente legato alle condizioni di estrema indigenza della parte più povera del mondo.

Una giustificazione del genere è così forte da scavalcare tutte le altre questioni – iniquità, soprattutto sul piano relativo; inefficienza; non sostenibilità finanziaria – che solitamente emergono quando si ipotizza un reddito di cittadinanza di importo medio-basso in un singolo paese. In questo caso infatti stiamo parlando di un reddito di cittadinanza globale di importo davvero modestissimo: più che di un diritto al reddito si tratterebbe di un diritto all'esistenza, come esseri umani e cittadini del mondo.

Il vero problema non è ideale, ma concreto: non esiste infatti allo stato nessuna istituzione politica sovranazionale capace di introdurre e governare una misura del genere. E purtroppo, nonostante le intenzioni, non sembra esserci un dibattito politico globale sufficientemente maturo per affrontare un tema con profili più di carattere organizzativo che non relativo ad altri aspetti (ad esempio quello riguardante la sovranità), che pure sono stati affrontati nella costruzione di altre politiche globali, come nel caso di alcune politiche ambientali.

3. Tutelare il diritto al reddito: i limiti delle politiche in campo

Come ricordato, la quasi totalità delle esperienze operative di politiche volte a tutelare il diritto al reddito è costituito dalle misure di reddito minimo garantito, inaugurate nel 1948 in Inghilterra all'interno della riforma beveridiana del welfare, che affiancò al pilastro previdenziale nuove politiche fondate su meccanismi assistenziali e di sicurezza sociale. Da quel momento, in tutti i paesi europei, con l'eccezione di

Italia e Grecia³, i welfare state si sono dotati di strumenti di universalismo selettivo per contrastare la povertà e garantire il diritto al reddito minimo.

Oggi, a quasi sessant'anni dalla loro entrata in vigore si registra un relativo fallimento delle politiche di reddito minimo nella loro capacità di garantire da sole un diritto al reddito adeguato per i cittadini europei, sia sul piano dell'adeguatezza dei trasferimenti nel contrastare la povertà, che non è diminuita in questi decenni nei paesi in cui tali politiche hanno operato, sia nella capacità delle misure di attivazione a essa connessa di garantire un reddito autonomo nel medio periodo (Vignon e Cantillon, 2012).

Da sole, dunque, le politiche di reddito minimo europee hanno mostrato poca efficacia nel garantire un reddito sufficiente a contrastare la povertà: escluse alcune significative eccezioni infatti, in media, a causa del loro scarso importo coprono solo il 52% rispetto alla soglia di povertà (Busilacchi, 2013), situandosi molto lontano dagli standard considerati adeguati dal Parlamento europeo (60% del reddito medio)⁴. È invece tramite un'articolata combinazione di varie politiche di minimo che si riesce a tutelare in modo più significativo un diritto al reddito sostanziale in molti paesi europei e in questa direzione sarebbe utile continuare ad andare per tentare di recuperare il ritardo nell'attuazione degli obiettivi di Europa2020⁵. Si tratta in sostanza di guar-

³ Negli ultimi tempi entrambi i paesi sembrano aver manifestato l'intenzione di recuperare il loro ritardo: la Grecia ha annunciato l'introduzione di una misura di reddito minimo entro il 2016 e l'Italia ha avviato lo scorso 2 settembre il Sostegno alla inclusione attiva, che nelle intenzioni dovrebbe diventare nel medio periodo un livello essenziale delle prestazioni, dunque una misura di reddito minimo. Vedremo se queste intenzioni troveranno riscontro concreto nei prossimi mesi.

⁴ Questo livello, che è il valore della soglia di povertà Eurostat, è quello ritenuto adeguato da una risoluzione del Parlamento europeo sulle politiche di reddito minimo, approvata il 20 ottobre 2010. Nessun paese raggiunge questo livello; anzi recentemente la Corte costituzionale tedesca «ha sottolineato alcuni rischi di incompatibilità tra la riforma Hartz IV e il diritto a un'esistenza decente» (Granaglia e Bolzoni, 2016, p. 175).

⁵ Con Europa 2020 ci si è dati l'obiettivo di ridurre entro il 2020 la povertà di almeno 20 milioni di persone, obiettivo ad oggi molto lontano dall'essere raggiunto. La proposta di combinare varie misure di reddito minimo di natura categoriale con quelle di universalismo selettivo viene presentata da Granaglia e Bolzoni (*ivi*, p. 186) con il nome di «reddito minimo di cittadinanza».

dare al «regime di povertà» di ogni paese (Gough e al., 1997), vale a dire al complessivo sistema di varie politiche sociali, tanto di natura assistenziale rivolte a specifiche categorie di poveri (anziani, disabili, famiglie numerose, ecc.), quanto di natura previdenziale o in alcuni rari casi persino dedicate a tutta la popolazione indipendentemente dal reddito, come nel caso della *försäkring* svedese.

L'integrazione di varie politiche sembra rappresentare una delle soluzioni più efficaci per contrastare la povertà, sia sul piano delle integrazioni di diverse misure di trasferimento, che su quello della combinazione di vari servizi di attivazione contro l'esclusione sociale. Tale logica integrativa, di sistema, consente di reggere anche alle trasformazioni del welfare state nel corso dei decenni: la riconfigurazione dei modelli di protezione sociale nel corso del tempo aumenta o diminuisce lo spazio per le politiche di reddito minimo rispetto ad altre misure; ad esempio in Germania la cancellazione delle indennità di disoccupazione assistenziale lascia maggiore spazio a strumenti di reddito minimo (Granaglia e Bolzoni, 2016), mentre in Italia sembra aprirsi una possibile stagione in cui le politiche di tutela del reddito possano essere meglio assicurate tramite una governance multilivello (Busilacchi e Peragine, 2016). In generale emerge una tendenziale diminuzione nell'attenzione e nello sforzo dei sistemi di welfare europei a tutelare il diritto al reddito in sé per le persone in età di lavoro e il tentativo di subordinare sempre più questo diritto a processi di inclusione lavorativa e comunque legati a logiche di mercificazione.

Quello della trasformazione delle misure di reddito minimo in strumenti di inclusione attiva è forse il principale nodo delle «nuove» politiche di reddito minimo messe in campo a partire dagli anni novanta, con il rischio di trasformare la natura sostanziale di questi strumenti, da politiche di diritto al reddito a strumenti di inclusione attiva pro-working, soprattutto per il fatto che negli ultimi anni la condizionalità da questo punto di vista si è irrigidita. Dunque, mentre quando si sono iniziati a diffondere, questi meccanismi di inserimento socio-lavorativo che accompagnavano il trasferimento economico potevano anche essere letti come il tentativo di abbinare al diritto al reddito un più generale diritto alla inclusione sociale, la crescente rigidità, specie nei paesi nord europei, con cui sono stati interpretati i doveri alla partecipazione dei beneficiari ai programmi di inserimento rischia di trasformarli in mere misure di *workfare*. Vi è quindi un significativo rischio riguardante la natura di queste misure: se da un lato le politiche

RPS

Gianluca Busilacchi

di universalismo selettivo possono svolgere una funzione demercificatrice nella tutela del diritto al reddito, vincolarle eccessivamente a meccanismi *pro-commodification* ne stravolge completamente il senso e torna e subordinare il diritto al reddito a logiche di mercato e quindi anche al diritto al lavoro (oltre a determinare il rischio di intrappolamento dei beneficiari in lavori a basso salario).

In estrema sintesi se davvero si vuole passare dalle intenzioni e dai proclami a una difesa concreta del diritto al reddito, va messo in campo uno sforzo politico delle istituzioni tramite i sistemi di welfare europei: garantendo risorse adeguate per garantire un reddito minimo, indipendentemente da altre condizioni, mettendo in campo un insieme di strumenti che, integrati tra loro, consentano di sradicare la povertà e soprattutto mostrando una reale volontà politica in questo senso. Gli strumenti ci sarebbero, non solo a livello nazionale – anche in Italia la istituzione di un reddito minimo garantito è stimata intorno ai 7 miliardi circa, quando la misura degli 80 euro è costata 9,2 miliardi di euro – ma anche a livello europeo. Sebbene il tema del welfare state rimanga un ambito di policy in cui sono gli Stati nazionali a legiferare autonomamente, il metodo di coordinamento aperto delle politiche potrebbe essere accompagnato da incentivi. Perché non pensare a un allentamento del patto di stabilità per quei paesi che mettono in campo politiche volte a raggiungere gli obiettivi di inclusione di Europa2020, altrimenti difficilmente raggiungibili, date le scadenze così vicine?

Gli strumenti si possono trovare, ma appare sempre più necessaria la costruzione di una reale volontà politica e, prima ancora, di una diffusa tutela dell'autonomia identitaria e culturale del tema del diritto al reddito come diritto di cittadinanza.

Riferimenti bibliografici

- Ackerman B. e Alstott A., 1999, *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven.
- Banerjee A.V. e Duflo E., 2011, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs, New York.
- Bin Italia, 2012, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni gruppo Abele, Torino.
- Busilacchi G., 2009, *Dai rifiuti può nascere un fiore: un reddito di base per salvare il pianeta*, in Bin Italia (a cura di), *Reddito per tutti: un'utopia concreta*, Manifestolibri, Roma, pp. 167-176.

- Busilacchi G., 2013, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano.
- Busilacchi G. e Peragine V., 2016, *Verso una governance multilivello delle politiche di reddito minimo in Italia?*, paper presentato alla Conferenza Espanet 2016.
- Cantillon B. e Vandenbroucke F. (a cura di), 2014, *Reconciliating Work and Poverty Reduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U. e Zanini N., 2015, *Il reddito di inclusione sociale (Reis)*, il Mulino, Bologna.
- Istat, 2016, *La povertà in Italia. Anno 2015*, disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it/it/files/2016/07/La-povert%C3%A0-in-Italia_2015.pdf?title="+povert%C3%A0+in+Italia+-+14%2Fflug%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf](http://www.istat.it/it/files/2016/07/La-povert%C3%A0-in-Italia_2015.pdf?title=).
- Gough I., Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Whiteford P., 1997, *Social Assistance Schemes in Oecd Countries*, «Journal of European Social Policy», n. 1, pp. 17-43.
- Granaglia E. e Bolzoni M., 2016, *Il reddito di base*, Ediesse, Roma.
- Korpi W. e Palme J., 1998, *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*, «American Sociological Review», n. 5, pp. 661-687.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano.
- Toso S., 2016, *Reddito di cittadinanza*, il Mulino, Bologna.
- Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi editore, Milano.
- Vignon J. e Cantillon B., 2012, *Is There a Time for «Social Europe»? Looking Beyond the Lisbon Strategy Paradigm*, «Ose Opinion Paper», n. 9.
- Widerquist K., Noguera J., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell, Londra.

RPS

Gianluca Busilacchi

Le virtù del reddito di base

Paolo R. Graziano

RPS

Il dibattito intorno alla crisi economica e alle sue conseguenze ha messo in luce le debolezze strutturali di alcuni sistemi di protezione sociale europei. Tra gli altri, il caso italiano si caratterizza per l'assenza di un reddito di ultima istanza (o reddito di base) che possa svolgere una funzione essenziale di ammortizzatore sociale automatico in tempi di crisi. A partire dal volume

Il reddito di base (Granaglia e Bolzoni, 2016), l'articolo discute l'importanza di un tale strumento, e in modo particolare del «reddito di cittadinanza», considerandolo come una misura di grande rilevanza per poter rispondere in modo equo ed efficace la duplice sfida rappresentata dalla crisi economica e dalla trasformazione del mondo del lavoro nei paesi europei.

1. Un reddito per tutti?

Intorno al reddito di base si sono sviluppate di recente diverse iniziative da parte di partiti italiani – il Partito Democratico, Sinistra Ecologia e Libertà e il Movimento 5 Stelle. La questione è di particolare attualità non solo per l'Italia ma – soprattutto nella variante «reddito di cittadinanza» – anche per altri paesi europei: ad esempio, in tempi recenti un esperimento è in corso di predisposizione in Finlandia dove sembra che sia forse giunto il momento per l'introduzione – seppure in via sperimentale e per una platea inizialmente limitata di beneficiari – di un reddito di cittadinanza (visto che altre forme di reddito di base sono già previste nell'ordinamento giuridico finlandese). Tale reddito rientra pienamente nella definizione di «reddito di base», e cioè di «un trasferimento monetario, finanziato dalla collettività attraverso le imposte, [...] volto ad assicurare a tutti uno zoccolo di reddito, liberamente spendibile sulla base delle preferenze dei beneficiari, senza vincoli di destinazione» (Granaglia e Bolzoni, 2016, p. 9). Del caso finlandese il libro non tiene conto perché troppo recente e pertanto torneremo sul punto in chiusura di questa nota.

Ma perché il reddito di base è importante? Soprattutto nella sua forma «incondizionata», tale forma di trasferimento monetario è rilevante perché contribuisce a rinsaldare il senso di appartenenza a un paese, rafforza la società, creando coesione sociale, e consente di ridurre disuguaglianze sempre più inaccettabili. E per questo parlare di reddito di base – e in particolare di reddito di cittadinanza – è estremamente importante. Nella definizione di Granaglia e Bolzoni (2016), il reddito di base si sostanzia in «due configurazioni principali», e cioè «il reddito minimo e il reddito di cittadinanza» (*ivi*, p. 15). Nel primo caso si tratta di un «trasferimento di ultima istanza, erogato a intervalli regolari, e finalizzato alla protezione dalla povertà» (*ivi*, p. 16) che prevede una qualche forma di condizionalità essendo una misura selettiva (vale solo *per* i «poveri») e universale (riguarda *tutti* i poveri). Il reddito di cittadinanza, invece, è *incondizionato* ovvero viene erogato «a prescindere dalle risorse detenute nonché dallo *status* lavorativo o da altre condizioni comportamentali» (*ivi*, p. 33). In altri termini, si tratta di una somma di denaro che viene erogata a tutti i cittadini, a prescindere dal reddito e senza che debbano essere soddisfatte specifiche condizioni di altra natura (per questa ragione viene anche chiamato anche reddito incondizionato o garantito). L'argomentazione sviluppata dalle autrici è di particolare interesse perché offre un'analisi delle varie forme di reddito di base a partire da uno schema analitico che distingue in modo proficuo tra «criteri di accesso» (unità di riferimento e caratteristiche anagrafiche dei beneficiari, la soglia di povertà, il computo delle risorse, la disponibilità all'attivazione, *beneficiari* vs *facenti domanda* vs *ricossori*, l'ammontare e la durata del trasferimento) e «modalità di amministrazione» (il rapporto fra centro e periferia, lo spazio per le organizzazioni private, il coinvolgimento diretto dei beneficiari e lo spazio del reddito nelle più complessive politiche sociali).

Venendo al caso italiano, Granaglia e Bolzoni (2016) consentono al lettore di comprendere la natura sempre più complessa del «governo multilivello» del reddito di base, particolarmente importante in una prospettiva comparata da cui emerge con grande forza l'«anomalia italiana» – ovvero l'assenza di una politica strutturale di ultima istanza volta al contrasto della povertà sotto forma di reddito minimo. In effetti, ci troviamo in una fase storica che potrebbe segnare la fine di questa anomalia attraverso l'introduzione a breve del Reddito di inclusione sociale (Reis), la cui legge delega è stata approvata in via definitiva nel luglio 2016. Tuttavia, ad uno sguardo d'insieme, non può non

colpire il ritardo con cui l'Italia si è mossa. Circa le ragioni del ritardo, è di tutta evidenza che il reddito minimo, pur selettivo e condizionato, presenta caratteristiche di «universalismo relativo» che mal si adatta alla tradizione italiana. Le difficoltà sono da ricercarsi nelle distinte preferenze partitiche e nella natura competitiva del loro rapporto. Non è questa la sede per entrare nei dettagli dei fattori esplicativi delle peculiarità italiane, ma colpisce che nel volume non vi siano cenni interpretativi sulle ragioni *politiche* che spiegano il caso italiano. Tale considerazione vale *a fortiori* per i casi regionali che negli ultimi anni – sebbene in modo decrescente, soprattutto in seguito all'esplosione della crisi – hanno dato vita a numerosi e perlopiù interessanti tentativi di reddito minimo. È, peraltro, un protagonismo regionale che continua – si pensi al recente provvedimento che ha introdotto il reddito di inclusione sociale in Sardegna sotto forma di un *aggiudu torau*, come recita il titolo della legge, e cioè di un «aiuto restituito» con riferimento alla tradizione nelle campagne sarde, soprattutto in tempo di vendemmia, che prevede un mutuo aiuto tra persone nel momento del bisogno. Il caso sardo, inoltre, è di un certo interesse perché prevede esplicitamente un raccordo con il Sostegno per l'inclusione attiva (Sia), misura nazionale che dovrebbe presto trasformarsi nel Reddito di inclusione sociale nazionale.

Come è noto, vi sono due varianti del reddito di base: il reddito minimo, di cui esistono numerosi esempi molti dei quali discussi nel volume nei capitoli precedenti, e il reddito di cittadinanza che esiste solo in forma residuale in Alaska dove vige un sistema di redistribuzione del reddito derivante dalla gestione pubblica dell'estrazione del petrolio (*oil dividend*) – sebbene si tratti di una somma variabile in funzione del rendimento di azioni societarie che non ha mai superato i 2000\$ all'anno. Nell'illustrazione degli «elementi per la scelta», Granglia e Bolzoni scelgono di presentare in primo luogo le obiezioni più diffuse (l'insostenibilità finanziaria, l'ingiustizia e l'inefficienza) con diretto riferimento alle due forme di reddito di base, e in secondo luogo di ribattere – in modo estremamente efficace – alle critiche facendo leva su questioni di natura economica ed etica. In particolare, la difesa dal parassitismo che potrebbe essere indotto dal reddito di base viene respinta in modo particolarmente convincente: «[L]'accusa di parassitismo riflette una concezione “produttivistica”, criticabile sui piani valoriale ed empirico. [Quest'ultima e]leva la produzione di mercato, e più complessivamente la produzione finalizzata all'acquisizione di un reddito, ad attività umana fondamentale, nella sottovalutazione sia

della pluralità di attività fonte di valore sia dei costi ambientali sia dei tanti segnali in atto di progressiva diminuzione della domanda di lavoro» (*ivi*, p. 170). Ancora, a difesa del reddito di base, le autrici ricordano come «avere un reddito facilit[i] il perseguimento stesso delle opportunità, quali le opportunità di rendersi indipendenti da famiglie dalle quali si vorrebbe uscire, da datori di lavoro e ritmi di lavoro che si ritengono inaccettabili, da operatori pubblici intrusivi. Il contributo concerne il complesso della popolazione, ma vorremmo sottolineare i vantaggi per i tanti giovani oggi impossibilitati a uscire dalle famiglie d'origine» (*ivi*, p. 171). Inoltre, il presunto parassitismo sembra smentito da recenti esperienze pilota «dal basso». A tal riguardo, si segnalano alcune sperimentazioni di grande interesse da cui emerge con forza la componente «liberatoria» del reddito di base. Ad esempio, nel caso dell'iniziativa di un ex imprenditore tedesco Michael Bohmeyer che di recente ha dato avvio al *Mein grundeinkommen*¹ («il mio reddito di base», un'esperienza di reddito di cittadinanza erogato da privati, basato cioè sulla raccolta di donazioni via *crowdfunding*), i beneficiari del reddito non hanno smesso di essere «attivi» bensì hanno riorientato la propria attività in modo da soddisfare maggiormente le proprie aspettative di vita e di lavoro. Nell'ambito del progetto, oltre 250.000 soggetti finanziatori hanno consentito a 39 persone scelte a caso di ricevere 1.000 euro al mese per dodici mesi e, secondo le informazioni riportate nell'editoriale di Laurie Penny (2016), «[...] quasi nessuno [dei beneficiari] ha trascorso i dodici mesi dell'esperimento girandosi i pollici. Uno ha lasciato il suo posto in un call center per fare un corso da insegnante di asilo. Un altro ha scoperto che eliminare lo stress legato al lavoro e ai soldi ha guarito le sue malattie croniche. Quasi tutti hanno cominciato a dormire meglio, a preoccuparsi meno e a concentrarsi di più sulla vita familiare». In altri termini, non soltanto non si diventa necessariamente *parassiti*, ma si rimane attivi – socialmente, oltre che sotto il profilo lavorativo – e la salute ne risente positivamente, generando peraltro altri potenziali risparmi alle casse pubbliche, specificamente al Sistema sanitario nazionale. Di recente, è stato avviato un esperimento simile negli Stati Uniti (sebbene in modo del tutto esplorativo²) e non è difficile prevedere una espansione a macchia d'olio di questa iniziativa privata anche in molti altri paesi «ricchi».

¹ Per un approfondimento si rinvia al sito internet: www.mein-grundeninkommen.de.

² Per un approfondimento si rinvia al sito internet: www.mybasicincome.com.

Sotto il profilo istituzionale, sono in programma due sperimentazioni particolarmente interessanti da tenere sotto osservazione nei mesi e anni a venire: la prima (su scala limitata) partirà nel 2017 a Utrecht; la seconda, inizialmente più ambiziosa, in Finlandia. A Utrecht il governo locale a breve avvierà un esperimento condotto su 250 persone che attualmente ricevono assistenza garantendo un reddito di base per un periodo di due anni a decorrere dal gennaio 2017. L'importo sarà di 960 euro e verrà erogato secondo modalità diverse a tre gruppi: al primo in modo incondizionato (reddito di cittadinanza), al secondo verrà concessa la prestazione monetaria di 960 euro a cui si potranno aggiungere 150 euro alla fine del mese a fronte di un impegno di alcune ore in attività di volontariato, mentre a un terzo gruppo verranno garantite le stesse condizioni del secondo con una variante: i 150 euro verranno consegnati all'inizio del mese ma dovranno essere restituiti nel caso in cui il percipiente non abbia fatto le ore promesse di volontariato. Nel disegno sperimentale sono inclusi anche 3 gruppi di controllo composti da attuali beneficiari di politiche sociali a cui non verrà più imposto l'obbligo dell'«attivazione» lavorativa, un altro gruppo composto da persone desiderose di rientrare nel programma sperimentale ma che invece sono rimaste escluse dalla sperimentazione e pertanto continueranno a vivere come prima; infine, il terzo e ultimo gruppo è composto da persone che preferiscono continuare a ricevere beni e servizi così come sono. L'obiettivo della sperimentazione è verificare qual è l'impatto di varie forme di reddito di base su beneficiari di lunga durata di interventi di politica sociale. Si tratta di un intervento limitato, ma di sicuro interesse perché potrebbe fornire ulteriori elementi di riflessione circa i limiti e le opportunità connessi all'introduzione del reddito di cittadinanza.

Tra le esperienze pilota, il progetto finlandese è di gran lunga più ambizioso – anche se è stato di recente parzialmente ridimensionato. Si tratta di una sperimentazione su vasta scala (10.000 soggetti coinvolti) di un tipo di reddito di base che potrebbe poi essere esteso a tutta la popolazione finlandese a partire dal 2019. Olli Kangas, direttore scientifico di Kela – l'istituto che sta coordinando i lavori –, inizialmente aveva prefigurato quattro possibili sviluppi. Primo scenario: un vero e proprio reddito di circa 800 euro al mese con pressoché totale cancellazione dei programmi sociali in essere. Secondo scenario: un reddito incondizionato ma limitato, cioè di importo ridotto a circa 550 euro al mese, e che conviverebbe con la gran parte delle politiche so-

ciali in vigore. Terzo scenario: reddito sotto forma di «imposta negativa» che verrebbe meno per redditi familiari superiori ai 20.000 euro; in questa ipotesi, resterebbero in vigore tutte le politiche sociali attuali. Quarto scenario: un reddito condizionato o «partecipativo» che prevede l'accorpamento delle esistenti misure di sostegno al reddito al fine di avere un «reddito» unico erogato in cambio di prestazioni individuali, come ad esempio attività di volontariato o di servizi alla persona. I primi due scenari sarebbero entrambi esempi di reddito di cittadinanza in senso stretto, seppur variabili per entità dell'importo erogato; il terzo un reddito minimo erogato solo a chi si trova in una situazione di deprivazione relativa; il quarto una rivisitazione dei «lavori socialmente utili» a cui anche l'Italia ha fatto ricorso in passato. Analogamente – o forse ancora di più – della sperimentazione olandese di Utrecht, si tratta di una sperimentazione da osservare con estremo interesse per tre ragioni: 1) presenta scenari chiari e utilizza metodi innovativi per la valutazione della soluzione più adatta; 2) rende concreta e reale la prospettiva del reddito di cittadinanza in Europa come strumento volto al contenimento della disuguaglianza; 3) collega la valutazione del reddito di cittadinanza a una sorta di valutazione d'impatto sociale sulla comunità di riferimento, conferendo una dimensione non solo individuale bensì comunitaria allo strumento. Si potrebbe facilmente pensare che si tratta di una decisione «estremista» e «sprecona» di uno dei soliti governi scandinavi di marca socialdemocratica. Non è così: l'attuale governo finlandese è di centro-destra. Pur non essendo ancora stato avviato, l'esperimento finlandese – soprattutto se dovesse effettivamente sottoporre a verifica tutti e quattro gli scenari sopra evocati, incluso il «reddito di cittadinanza» – potrebbe costituire un utilissimo banco di prova per comprendere quali possono essere le condizioni che consentono al reddito di base (e di cittadinanza in particolare) di produrre risultati più efficaci in termini di inclusione sociale e contrasto alla povertà. Infine, vi sono poi altri esperimenti extra-europei (come quello sponsorizzato da Unicef in Madhya Pradesh, India) di cui però non ci occuperemo per ragioni di spazio.

2. Il reddito di cittadinanza

Tra le due varianti di reddito di base, di particolare interesse è il reddito di cittadinanza per due ragioni principali: la politica del reddito di

base e la trasformazione del mondo del lavoro. Per ciò che attiene alla politica, un utile articolo di Jurgen De Wispelaere pubblicato su «Politics» (2016) ci consente di includere anche altre dimensioni di analisi rispetto a quelle già significative discusse nel libro. In effetti, resta da spiegare perché tutto a un tratto in diverse parti del mondo si sia passati da un'idea considerata utopistica e irrealizzabile dai più a numerose forme di sperimentazione – se non di avvio di dibattiti o redditi di base a livello nazionale o regionale in numerosi paesi quali Irlanda, Spagna, Brasile, Germania, Sud Africa, Iran, Finlandia e Giappone. Di recente (giugno 2016) un referendum circa l'introduzione del reddito minimo in Svizzera è stato bocciato dal 76,9% dei votanti, raffreddando un po' gli spiriti che si erano riscaldati nel corso degli ultimi anni. La discrasia tra dibattito, sperimentazioni e adozione di vere e proprie politiche di reddito di cittadinanza non si coglie se non si inserisce la *politica* – da intendersi genericamente come «lotta per il potere» – nel quadro complessivo. De Wispelaere (2016) si concentra soprattutto su due aspetti: la *limitatezza del sostegno politico* e la *persistenza delle divisioni politiche*. Circa il primo punto, il problema principale è che ancora pochi attori politici (istituzionali e non) sono favorevoli al reddito di cittadinanza. Che sia per ragioni etiche (l'approccio eccessivamente «produttivistico» che prevale nelle società occidentali contemporanee) o per ragioni economiche (i costi associati a una diffusione del reddito di cittadinanza sarebbero insostenibili), è difficile riuscire a trovare soggetti influenti nei processi decisionali che siano favorevoli all'introduzione del reddito di cittadinanza. E soprattutto, come giustamente nota De Wispelaere (*ivi*, p. 132), non bisogna confondere un sostegno generico a una qualche forma di reddito di base con la volontà di partecipare alla creazione di una coalizione che abbia l'obiettivo di introdurre il reddito di cittadinanza in un ordinamento statuale. Ciò, per la verità, vale anche per forme meno ambiziose di reddito di ultima istanza quale il reddito minimo giacché spesso un sostegno diffuso non è seguito da proposte coerenti di politica pubblica, oppure – come nel caso italiano – partiti che, pur non troppo distanti sotto il profilo programmatico in tema di politiche sociali, possono essere in aspra competizione tra loro per conquistare una porzione di elettorato (come ad esempio il Movimento 5 Stelle, Sinistra Ecologia e Libertà, Partito Democratico) e pertanto presentano tre proposte legislative distinte. In altri termini, spesso può prevalere la logica della visibilità e non la logica della collaborazione. Anche la

tradizionale frammentazione (o divisione) politica tra centro-destra e centro-sinistra non facilita la creazione di coalizioni di larghe intese che possano agglutinarsi intorno all'obiettivo del reddito di cittadinanza. Mentre – soprattutto nel caso italiano – abbondano esempi di governi di larghe intese creati per far fronte alle frequenti crisi di governo, non esiste traccia di coalizioni *ad hoc* che si siano create per la realizzazione del reddito di cittadinanza. E ciò non solo perché sono ancora pochi i partiti che «osano» tanto, bensì anche perché un tema che investe il rapporto tra etica del lavoro e etica della responsabilità individuale difficilmente può essere aggregante. Il più delle volte, piuttosto, rischia di diventare un motivo di conflitto.

La trasformazione del mondo del lavoro è un altro aspetto che non può essere trascurato quando si analizzano percorsi, esperimenti o fallimenti di misure quali il reddito di base. Il fortunato volume di Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee (2015) sostiene che siamo entrati nella «nuova età delle macchine» (*second machine age*), una fase della storia dell'umanità in cui molti lavori sono destinati a scomparire perché svolti da macchine sempre più sofisticate e autonome, una fase in cui sarà garantito l'accesso a un'abbondanza inedita di tecnologie che potrebbero stravolgere il mondo del lavoro, portando alla perdita di milioni di posti di lavoro. Senza far prevalere la tesi catastrofista (che pur possiede una sempre più folta schiera di sostenitori), resta il fatto che anche nello scenario meno radicale il cambiamento nei prossimi decenni si farà sentire significativamente. Come disegnare politiche sociali – e in particolare politiche di contrasto alla povertà quali le varianti del reddito di base discusse dalle autrici – in un contesto così in mutamento? In realtà, riconsiderare il rapporto tra tempi di vita e tempi di lavoro non può che portare acqua al mulino dei sostenitori del reddito di cittadinanza. Certo, la torta «produttiva» potrebbe ridursi a causa della contrazione del prelievo fiscale derivante da una popolazione attiva decrescente, ma ciò non potrebbe anche portare a un generale ripensamento dei paradigmi della crescita economica e del rapporto degli individui con l'ambiente? E più in generale, non porterà a una maggiore attenzione verso l'inclusione sociale *tout court* e non più all'inclusione meramente lavorativa giacché sempre meno lavori saranno disponibili? Sono scenari ancora incerti, ma il dibattito sul reddito di base non dovrebbe trascurare questi aspetti – soprattutto se la prospettiva di riferimento è quella del reddito di cittadinanza e non del reddito minimo. Infine, in questa fase storica dovrebbero essere

mobilitate anche considerazioni relative alla distribuzione del (poco) lavoro che rimarrà, dando maggiore vigore a proposte complementari a quelle relative al reddito quali la riduzione o il ripensamento dell'orario di lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Brynjolfsson E. e McAfee A., 2015, *La nuova rivoluzione delle macchine. Lavoro e prosperità nell'era della tecnologia trionfante*, Feltrinelli, Milano.
- Granaglia E. e Bolzoni M., 2016, *Reddito di base*, Ediesse, Roma.
- De Wispelaere J., 2016, *The Struggle for Strategy: On the Politics of the Basic Income Proposal*, «Politics», vol. 36, n. 2, pp. 131-141.
- Penny L., 2016, *Editoriale*, «Internazionale», n. 1150, 22 aprile.

RPS

Paolo R. Graziano

Le autrici e gli autori

Marco Arlotti è ricercatore presso il Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di politiche di welfare, con particolare attenzione alla dimensione territoriale e comparata.

Ugo Ascoli è professore ordinario di Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali dell'Università politecnica delle Marche. Da tempo si occupa dello studio del sistema di welfare italiano, con speciale attenzione alla comparazione con gli altri principali welfare state europei.

Eduardo Barberis, sociologo, è ricercatore presso l'Università di Urbino «Carlo Bo», dove insegna Politiche dell'immigrazione e Sociologia urbana. Coordina il Centro interdipartimentale per la ricerca transculturale applicata. I suoi interessi di ricerca si situano a cavallo fra sociologia urbana, sociologia economica e sociologia delle migrazioni. In particolare, si è occupato di dimensione territoriale delle politiche sociali e migratorie e di processi di integrazione socio-economica dei migranti.

Adolfo Braga è docente di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Teramo. È titolare di tre insegnamenti: il primo presso il corso di laurea magistrale in Scienze delle amministrazioni pubbliche; il secondo e il terzo presso il corso di laurea in Scienze del turismo e organizzazione delle manifestazioni sportive della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Teramo.

Massimo Brunetti è un economista sanitario e collabora sin dal 2012 al progetto «Illuminiamo la salute».

Gianluca Busilacchi è ricercatore in Sociologia economica presso l'Università di Macerata, dove insegna Sociologia del welfare europeo. I suoi interessi di ricerca riguardano il tema della povertà, la comparazione dei sistemi di welfare, le politiche di reddito minimo e l'approccio delle capacità.

Domenico Cersosimo è professore ordinario di Economia applicata presso l'Università della Calabria. Si occupa prevalentemente di temi di ricerca legati all'economia regionale, dei sistemi produttivi locali e delle relative politiche di sviluppo.

Andrea Ciarini è ricercatore presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche dell'Università «Sapienza» di Roma, dove insegna Sistemi di welfare in Europa. I suoi interessi riguardano le politiche sociali in chiave comparata e le relazioni industriali.

Marta Cordini, dottore di ricerca in Sociologia e Metodologia della ricerca sociale presso l'Università cattolica del «Sacro Cuore» di Milano, attualmente è assegnista di ricerca presso il Laboratorio di Politiche sociali del Politecnico di Milano. I suoi principali interessi di ricerca includono lo studio delle migrazioni, la sociologia urbana e dell'educazione.

Massimiliano De Conca, filologo romano e insegnante, ha iniziato a lavorare come docente di materie letterarie nella scuola media, oggi secondaria di primo grado, nell'Istituto comprensivo di Asola (Mn) già dal 2001: si è interessato della didattica dell'insegnamento della lingua italiana agli stranieri, di valutazione dei sistemi scolastici (Progetto Qualità) e di valutazione scolastica partecipando come esperto e tutor a numerosi progetti dell'Usr Lombardia, dell'Indire e Invalsi. Dal 2014 è segretario generale della Flc Cgil di Mantova.

Nerina Dirindin è esperta di welfare e di politica sanitaria. Dal 2013 è senatore della Repubblica. Insegna Economia pubblica e Economia sanitaria all'Università di Torino, dove ha promosso la realizzazione di un master in Economia e politica sanitaria.

Gianna Fracassi, laureata in Giurisprudenza, inizia il suo percorso sindacale nella Cgil Scuola, struttura che guida a partire dagli anni duemila. Nel 2006 entra nella segreteria confederale della Cgil di Arezzo. Poco dopo, nel 2007, passa alla guida della segreteria regionale della Flc Toscana per poi trasferirsi nel 2009 a Roma nella sede nazionale della Federazione dei lavoratori della conoscenza ed entrare nella segreteria nazionale, occupandosi delle politiche generali, professionali e contrattuali del comparto dell'istruzione e del coordinamento con-

trattazione decentrata. Il 23 giugno 2014 viene eletta segretaria confederale della Cgil nazionale

Emanuela Ghignoni è ricercatrice confermata di Politica economica presso il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università «Sapienza» di Roma dove insegna Politica economica avanzata. I suoi principali interessi di ricerca sono nel campo dell'economia del lavoro e dell'economia dell'istruzione.

Orazio Giancola è ricercatore presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche dell'Università «Sapienza» di Roma. Si occupa di analisi dei sistemi e di politiche dell'*education*, di disuguaglianze educative e sociali e di metodi di ricerca nelle scienze sociali.

Nicola Giannelli è ricercatore di Scienza politica e docente di Scienza dell'amministrazione e di Politiche del welfare nell'Università di Urbino «Carlo Bo». I suoi campi di ricerca sono la pubblica amministrazione, le politiche sanitarie e le politiche del lavoro.

Paolo R. Graziano è professore ordinario di Scienza politica e Comparative european politics presso l'Università di Padova. I suoi interessi di ricerca comprendono temi quali europeizzazione, politiche sociali europee, movimenti sociali, consumerismo politico.

Giustina Orientale Caputo è ricercatrice confermata presso il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università «Federico II» di Napoli. Si occupa di mercato del lavoro, in modo particolare dei fenomeni della disoccupazione, della precarietà, del lavoro nero e più in generale delle condizioni del lavoro nelle aree del Mezzogiorno; si è occupata di immigrazione ed attualmente è impegnata a studiare nelle stesse aree del paese l'evoluzione e l'assetto delle politiche del lavoro.

Andrea Parma, dottore di ricerca in Sociologia applicata e metodologia della ricerca sociale presso l'Università di Milano «Bicocca», attualmente collabora con il Laboratorio di Politiche sociali del Politecnico di Milano. I suoi principali interessi di ricerca includono l'analisi del mercato del lavoro, delle politiche sociali e della formazione.

RPS

le autrici e gli autori

RPS

le autrici e gli autori

Chiara Rivoiro è medico neurologo, si occupa di Health Technology Assessment presso l'Ires Piemonte, collabora all'iniziativa «Illuminiamo la salute» sin dal suo avvio.

Emmanuele Pavolini è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università di Macerata. Si occupa principalmente di politiche sociali.

Gianfranco Viesti è professore ordinario di Economia applicata presso l'Università di Bari. I suoi interessi di ricerca vertono principalmente sull'economia regionale, internazionale e industriale e sulle relative politiche.

English Abstracts

RPS

Improving the Educational Systems to Create a New Cultural Revolution in the Country

Gianna Fracassi

Improving the educational system is the key for social and economic development in Italy – a genuine and necessary cultural revolution. In a country with extremely high drop-out rates and Neets, in which adult functional illiteracy is increasing along with inequality and regional differences, improving educational levels, giving full access to systems of knowledge, improving the relations between school and the workplace, and implementing permanent-learning networks are major priorities. The involvement of the social partners and improving the conditions of staff, starting with their contracts, are indispensable elements for creating a new, positive project for the Italian school system and the future of the country.

Local Public Goods: Developmental Needs and Consolidation of skills

Adolfo Braga

The regulation of development at a decentred levels helps make businesses more competitive, thanks to public goods and the networks of collaboration between local players, with interventions that tend to link the more dynamic areas of the public and private sectors. This process requires learning mechanisms that can activate potential changes at a decentred level – providing jobs and making the most of the local dimension – and the activation of policies to encourage co-operation that will combine high-technology and innovative dynamics. The article concentrates on skills for local development and making the most of new professional profiles in the contexts of organized change.

Reflections on the School and its Social Role (in North Italy)

Massimiliano De Conca

The social role of the school and teachers is marginal today: teachers are often the passive objects of political reforms that they suffer more for ideological placements than for their conviction. This marginalization is the result of social changes that have not been understood by the current political class, which has always considered the school a centre of power and conquest without bothering to make a serious discussion on the idea of school and the professional profile of the teachers. The enormous political and organizational confusion around the school has created a sense of alienation that has professionally weakened the teacher category depriving it of its identity and innovative leaps.

Evaluation and promotion of teaching staff are a social emergency that cannot be overshadowed because from it depends the cultural destiny of our country.

Educational Policies in Italy: External Pressures, Internal Changes and Persisting Inequalities

Andrea Ciarini and Orazio Giancola

The article presents a critical analysis of the changes in Italian education policies over the past two decades in the light of the pressures created by the Eu's approach towards increasing investment in education and life-long learning as a strategic leverage to boost competitive factors and combat social inequalities. This hardly describes the Italian welfare system, given the low level of public spending in these areas, the absence of coherent policy choices, which are often oriented mainly on translating «rhetorics» of change and innovation without any follow-up in actually implementing them, and the problem of great local differences, which are not just due to economic resources, but also to profound differences in regional and local administrative capacity. This article deals with these various differentials, indicating both continuities and discontinuities in the path of educational reform in Italy.

Immigrant Offspring in Schools. Forms of Discrimination

Eduardo Barberis

Based on a review of national and international data and research about school attendance by the offspring of migrants from abroad, and the social and institutional discrimination they undergo, this article discusses the barriers that the Italian educational system creates. These barriers hinder a fair and equal participation of pupils from an immigrant background, in particular by fragmenting their life courses, streaming, and segregating them into certain areas. The conclusion is that policies remain an important predictor of how immigrants and their children will be selected and incorporated, and that Italy's policies are structurally weak: the critical factors involving some immigrant children reflect and amplify more general problems in the way of organizing educational trajectories and transitions.

Foreign Students and School Performance: The Case of Milan

Marta Cordini and Andrea Parma

In the last two decades, Milan has experienced substantial international immigration, leading to a significant proportion of foreign students attending local schools. This article aims to investigate the effects of this presence on the performance levels of primary and middle schools. The characteristics of this trend are analysed with the aim of contextualizing the phenomenon in the international literature on school segregation. The article will then analyse the concentration of foreign students in Milan's schools, comparing it with the surrounding areas. Finally, using Invalsi data, the analysis will look further at the effects on school performances in terms of learning, also considering the socio-economic dimension of the school as well as its ethnic one.

Alternance and the School-to-Work Transition in Italy: Tracing a Dynamics of Change?

Marco Arlotti

In recent years, the issue of youth unemployment has grown in importance, due to the continuing economic recession. In this context,

Italy has traditionally followed a «sub-protective» model for the transition to the labour market of young cohorts, in which one of the main issues concerns the lack of integration between the school system and the labour market. Starting from these premises, this article focuses on two recent school-work alternance programmes that have been implemented in the Italian educational system (school-work alternance in secondary education and the new higher technical institutes at the level of tertiary education), designed to help the transition to the labour market. Empirical data show a growing trend in this phenomenon, though there are significant territorial differences and limited involvement (in financial and other terms) from firms. There is another potential risk: the limited impact of these programmes in supporting youth employment, in a context in which the structural problems of the Italian economy remain untouched.

Apprenticeships: The Difficult Italian Way to the School-To-work Transition

Giustina Orientale Caputo

Since they were established in 1955, apprenticeships in Italy have been modified numerous times.

However, they have never been an effective instrument nor have they contributed to increasing youth employment, though it is regarded in Italy as an efficient strategy for matching the world of training schools with the needs of the labour market. The article traces the changes in the law regarding apprenticeships in Italy until the most recent decree (2015) and it presents the main issues which have so far hindered their broader implementation: i.e. constantly changing regulations, lack of harmonization between professional and training standards, a weak system for validating non-formal learning, little involvement of the social partners and enterprises, and lack of skills certification. Yet a good apprenticeship system could provide young people with the necessary skills to enter the labour market and provide business with the skilled labour it needs. The latest change in the law seems to address some of these problematic issues.

Social Origins and University Dropout Rates in Italy during the Great Recession

Emanuela Ghignoni

The Italian university system has long had notably high non-completion rates, though aggregate data show a slight reduction in dropouts in recent years. The most straightforward theoretical explanation for this lies in lower opportunity costs in studying due to the financial and economic crisis. Nonetheless, this interpretation is likely to be misleading. Indeed, applying decomposition techniques to a sample of university students who enrolled at different periods shows that the «improvement» in students' family background plays a major role in the recent reduction in the dropout rate.

The Problems of the Italian University System

Domenico Cersosimo e Gianfranco Viesti

This article analyses the sharply declining trend in the Italian university system in recent years. Now, for the first time in its history, the Italian university is significantly smaller and of lower quality than it was in other developed countries. This is a consequence of falling public investment in higher education and research, of a reduction in the number of academic and technical staff, and of a decrease in both student enrolment and the degree programmes offered. Furthermore, recent government rules have widened the gaps between universities located in different areas. In particular, the gap between the «strong» universities of the North, located in more developed areas with better infrastructure, and the universities of Central and Southern Italy which have inadequate endowments in terms of financial resources, infrastructure and academic staff, and are located in areas that are socially and economically lagging. Despite the significant consequences of university decline on economic and social progress, the public debate is still limited, and influenced by negative and often unfounded prejudices. Conversely, the main decisions are highly influenced by a few powerful groups in ministries and public agencies. The authors aim to initiate a broader, better-informed discussion on the conditions

RPS

English Abstracts

of the Italian university system, primarily in the most appropriate place, the Italian Parliament.

Indifference and Laissez Faire in the Public Health System

Nerina Dirindin

The Italian public health system has been becoming gradually weaker for years, partly due to ignoring the effects of economic restrictions, which have meant a lack of resources, exacerbating the difficulties of access to care for many citizens and weakening the fundamental right to health. In this context, paradoxically, the most controversial issues are not the resulting inequalities but, rather, spending inefficiency in the private sector and a supposed need for greater intermediation. On this issue, many statements derive from commonplaces that cannot focus the real question: what solutions are feasible in the interest of individuals and the community? The analysis investigates the factors that justify the behaviour of the Italians, generally disinclined to buy private insurance or to participate in health funds.

Universal Care in the Italian Health Service and Demographic Aging. Is the Future Sustainable?

Nicola Giannelli

The universalism of health services is being challenged because of costs rising more rapidly than growth in Gdp. There are many factors causing this: one of the main ones is the aging population. Costs are not mainly due to the extension of individual life expectancy, but to the growing proportion of elderly people in the overall population. In Italy, the working age population has low levels of employment, especially for women, and particularly in the South. Maintaining universal health care therefore requires structural policies to increase employment. Health and social prevention without excess of medicalization, reorganization of basic services, and a virtuous use of new technologies and economies of scale can help to keep costs down and save universality. But making the choices today that will serve tomorrow needs a long-term perspective, while party politics tends to

be dominated by short-term interests, and communication is more oriented to emotion than to reason. An aging electorate also tends to give precedence to the demands of the elderly over the prospects of the young.

Making Anti-Corruption Training in the Italian Nhs more Effective

Chiara Rivoiro and Massimo Brunetti

The aim of this article is to present the training experience within a project on the prevention of corruption in the Italian national health service. It has been four years since Law 190/2012 was approved, and with this contribution we would like to explore issues related to making training effective. The training experience within this project highlighted different elements to obtain an effective training programme in this area. The first is the centrality in the training process of the system of values at the basis of health professionals' work. Another element is the active participation of health professionals in the training process: they are asked to find solutions within the environment where the problems occurred. Another is the deconstruction of those consolidated elements that impede the vision of new solutions. A final element relates to the design of training experience in order to change and improve health service organizations, through the discussion of experience and case studies of the participants.

Why we need to take Seriously the Right to an Income

Gianluca Busilacchi

The article presents some thoughts on the question of the right to an income, drawing on the book *Il reddito di base* by Granaglia and Bolzoni (2016). The main argument presented is that not enough attention is paid to the right to an income, which should really be regarded as a right of citizenship like any other. The first part analyses the possible reasons why it is downplayed, on both a conceptual and a political level, while the second part concentrates on two main policy instruments that could guarantee this right: the right to a guaranteed ba-

RPS

English Abstracts

sic income and the right to a minimum income. It illustrates in particular the reasons that might justify setting up a global basic income and, in the last section, the limitations of present European minimum income policies and the main unsolved problems in putting them into practice.

The Virtues of a Basic Income

Paolo R. Graziano

The debate regarding the economic crisis and its consequences has underlined the structural weaknesses of some European social protection systems. Among them, Italy is notable for its lack of a last-resort (or basic) income that could play an essential role as an automatic social shock absorber in times of crisis. Drawing on the book *Il reddito di base* (Granaglia and Bolzoni, 2016), the article discusses the importance of a basic income and, more specifically, of a guaranteed minimum income as an important policy for responding fairly and effectively to the dual challenge of the economic crisis and the transformation that has occurred in employment in European countries.