

Proposta per un Europa sociale

Il contributo del lavoro e della formazione alla crescita sostenibile di tutti

Uno sguardo al futuro oltre il Coronavirus

Guglielmo Malizia

Professore emerito di Sociologia dell'educazione dell'Università Pontificia Salesiana

Ormai è diventato comune dire che dopo il Covid-19 nulla sarà più come prima. L'esagerazione è evidente: più correttamente si sostiene che molte dinamiche sociali saranno diverse. Tuttavia, anche questa affermazione andrebbe bilanciata con l'altra, tutta ricca di furbizia italiana, che è possibile cambiare tutto senza che nulla cambi. Pertanto sarebbe un errore grave che il Coronavirus renda inutile tutte le indicazioni degli studi passati, al contrario queste vanno prese in seria considerazione perché potrebbero *riorientare* anche in maniera rilevante gli andamenti attivati dalla pandemia.

Nel prosieguo pertanto si esaminerà la fotografia dell'*Europa sociale*¹, scattata da parte dell'Unione Europea alla vigilia dello scatenamento del Covid-19. Centrale soprattutto per noi sarà approfondire le tematiche della formazione e del lavoro a partire dalle categorie interpretative fondamentali della crescita sostenibile per tutti e di tutti. Dopo l'analisi dei trend nell'Unione Europea evidenzieremo gli andamenti caratterizzanti il nostro Paese. In ambedue le parti dell'editoriali un paragrafo conclusivo sarà dedicata ad un primo confronto con le conseguenze del coronavirus.

1. Tendenze e prospettive dell'Europa sociale

Il punto di partenza sarà *duplice* cioè, sul piano situazionale, il quadro degli andamenti principali e, a livello teorico, la concezione che l'UE ha sviluppato di crescita sostenibile. Seguono approfondimenti sulle due direzioni: produttività e sviluppo, investimenti sul capitale umano a breve, medio e lungo termine. Si conclude con la prospettiva dell'Europa verde, le indicazioni per una governance solida e le conseguenze del coronavirus sulla costruzione di una UE sociale.

1.1. Gli andamenti più rilevanti

Alla vigilia della pandemia la situazione era molto diversa rispetto al quadro degli effetti negativi che stiamo ora osservando per l'impatto del coronavirus. Il rapporto che stiamo esaminando certifica nel 2018 *sviluppi positivi* nell'economia europea, nel mondo del lavoro e nelle società per sei anni consecutivi, anche se nel 2018 si constata una crescita meno rapida rispetto a quella prevista e le previsioni hanno corretto al ribasso gli andamenti non solo del 2018 ma anche del 2019 a motivo del basso tasso di produttività, della crescente segmentazione del mercato del lavoro e della permanenza delle differenze a livello sociale e territoriale. In breve, fragilità non irrilevanti erano osservabili nell'Europa sociale già prima del covid-19.

Con riferimento all'indicatore del *lavoro* le mete raggiunte sono veramente significative. L'occupazione consegue livelli mai prima osservati con 240.7 milioni di lavoratori e una crescita di 3.4 milioni dall'inizio delle attività della Commissione Juncker nel 2014. Alla fine del 2018 il relativo tasso si colloca al 73,5% riducendo la differenza con quello degli Stati Uniti. Tali progressi molto rilevanti non devono però far dimenticare che nel biennio 2017/18 i ritmi di crescita del tasso di occupazione si sono leggermente contratti da 1,6% a 1,3% e che l'obiettivo del 75% del 2020 verrà mancato anche se di poco. Inoltre, durante tutto il periodo 2013/2018 il divario tra uomini e donne è rimasto fermo intorno all'11,6%.

Passando all'altro indicatore, centrale in questo campo, quello *del tasso di disoccupazione*, il 2019 assiste ad un nuovo record nel senso che esso si colloca al 6,4%, mai così basso: pertanto molti Paesi sono prossimi al pieno impiego. A sua volta la disoccupazione giovanile si sta riducendo e

¹ EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE-GENERAL FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND INCLUSION. DIRECTORATE A, *Employment and social developments in Europe 2019*. Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2019.

negli ultimi due anni presi in considerazione (2018/19) e si è scesi dal 15,2% al 14,2% che è un valore inferiore dello 0,7% rispetto ai dati pre-crisi del 2008. Il problema in tale ambito, ed è certamente serio, si colloca a livello di differenze tra Paesi e tra territori che resta sempre ampio.

Un'altra area molto significativa della situazione dell'Europa sociale è costituita dalla condizione dei diversi *raggruppamenti della popolazione in base al reddito*. Il primo da ricordare va identificato nella consistenza qualitativa della classe media che è considerata il motore della nostra società e che si rileva sempre più simile tra gli Stati membri, anche se all'est si caratterizza per una crescita maggiore rispetto ai paesi dell'ovest. Preoccupa a riguardo il dato secondo il quale il 53% dei suoi membri attesta un senso di vulnerabilità e difficoltà nel guadagnare sufficientemente per vivere in modo decoroso. In questo quadro va menzionato il reddito a disposizione delle famiglie che ha superato i livelli pre crisi del 2008 sia in media che per persona, anche se questo andamento non si è verificato in otto Paesi tra cui Grecia, Cipro, Italia e Spagna.

Continuando con i macro-gruppi un altro ambito è costituito da due contrapposti quello di chi vive in città e quello di chi risiede nelle *aree rurali*. I redditi dei primi sono maggiori ma la povertà e la deprivazione possono essere meno frequenti fra i secondi.

Ancora possono essere menzionati i gruppi con disabilità, di origine migratoria e di quelli appartenenti a minoranze che risultano più vulnerabili quanto alla frequenza scolastica e all'accesso al mondo del lavoro. Questa situazione è alla base della loro condizione occupazionale più problematica e della maggiore esposizione alla povertà e al rischio più grande di esclusione sociale. Bisogna riconoscere in proposito un andamento positivo: il macro-gruppo di quanti si trovano *in pericolo di povertà* e di emarginazione è diminuito tra il 2008 e il 2017 dal 29% al 23,7%.

1.2. Crescita sostenibile e sviluppo nella UE: concetti, definizione e problemi

L'altro punto di partenza del Rapporto in esame si colloca a livello teorico e riguarda la riflessione sulla tematica centrale dell'Europa sociale quella della crescita sostenibile. Nell'UE questa viene *definita* come «l'accoglimento delle necessità del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze». ² Tale concezione si ritrova alla base dell'Agenda di Lisbona del 2000, dell'Agenda dell'Europa 2020 e dell'Agenda dell'ONU per lo sviluppo sostenibile adottata nel 2015.

Ancora più importanti sono le indicazioni contenute nel *Trattato dell'UE*. Lo sviluppo sostenibile è considerato parte essenziale nelle sue dimensioni economiche, sociali e ambientali così come la crescita inclusiva è componente integrale della sostenibilità. In particolare la componente sociale comprende: «[...] la promozione dell'occupazione, buone condizioni di benessere, il miglioramento e l'armonizzazione degli standard di vita e di lavoro, la lotta contro l'esclusione sociale e la discriminazione, la giustizia sociale, lo sviluppo del capitale umano, l'eguaglianza tra i sessi e il dialogo sociale» ³. In aggiunta va sottolineato che i sondaggi dell'Eurobarometro evidenziano l'apprezzamento elevato che le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile ottengono tra i cittadini dell'UE. Un'altra prova si riscontra nelle competizioni internazionali dove l'UE si segnala per i risultati ottenuti a livello di progresso sociale.

Al tempo stesso va messo in risalto il notevole divario esistente tra i Paesi dell'Unione Europea a riguardo. Ma a preoccupare sono soprattutto i *nodi problematici* costituiti dai mega-trend quali l'invecchiamento della popolazione, la digitalizzazione, la globalizzazione e il cambiamento del clima che minacciano il consolidamento e la crescita di tali risultati positivi. Vale la pena evidenziare questi andamenti più in particolare: riguardo alle problematiche demografiche l'aumento continuo della popolazione anziana e la conseguente diminuzione dei giovani sono evidenti e si prevede tra ora e il 2050 la crescita degli ultra 65enni dal 30,5% al 51,6%; la sostenibilità della crescita economica deve pertanto puntare ad un aumento della produttività e ad una ampia ripartizione dei relativi benefici; problemi seri si profilano per la giustizia

² EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE GENERAL FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND INCLUSION. DIRECTORATE A, *o.c.*, p. 17.

³ *Ibidem*

intergenerazionale e la sostenibilità finanziaria dello Stato sociale; la digitalizzazione implica lo sviluppo di una nuova modalità di organizzazione del lavoro come l'automazione e le piattaforme di lavoro e tende a favorire la promozione del lavoro creativo per persone altamente qualificate; i modelli di protezione legale e sociale devono evolvere rapidamente in modo da tutelare in maniera più adeguata le nuove forme di lavoro; la sostenibilità sociale è minacciata seriamente dalle diseguaglianze esistenti all'interno dei Paesi membri più che tra di loro.

1.3. Fattori della crescita sostenibile

Tenuto conto dei problemi a livello di risorse umane attribuibili all'invecchiamento della popolazione e di quelli connessi alla carenza di risorse materiali lo sviluppo sostenibile nella UE deve puntare al rinnovamento dei *modi di produzione e di consumo* e ad una utilizzazione più efficace delle risorse esistenti. Un problema che si mantiene costante nel tempo consiste nella crescita relativamente bassa nell'UE del "Total Factor Productivity" (TFP o produttività totale dei fattori) che sta ad indicare quella parte dello sviluppo economico che dipende da una maggiore efficacia della produzione e non dall'impiego di una quantità più grande di fattori. Questa carenza emerge chiaramente dal confronto tra UE e Stati Uniti che vede un aumento del TFP tra il 1995 e il 2020 nel primo caso del 19% nel secondo del 24%.

Altri fattori che incidono sulla produttività sono per esempio *in negativo* le carenze nel funzionamento del mercato del lavoro quali le disparità nella protezione del lavoro, le barriere che escludono certi gruppi di lavoratori, le diseguaglianze nel potere di contrattazione tra le diverse categorie. Sul piano *positivo* si possono ricordare un buon clima di lavoro, un grado elevato di autonomia dei lavoratori, il loro accesso regolare alla formazione, miglioramenti nelle loro motivazioni, tassi bassi di assenteismo per malattia, percentuali contenute di crescita e l'attrazione esercitata dalla presenza di un gruppo consistente di professionisti qualificati. Sempre riguardo all'efficacia sulla produttività gioca un ruolo rilevante il fatto di far parte di imprese che creano nuovi prodotti o elaborano nuovi processi, e anche le politiche adottate dall'UE e dai singoli Paesi possono esercitare un impatto positivo sulla crescita della produttività.

Esiste un accordo generale sulla necessità di *investire in capitale umano* al fine di promuovere la sostenibilità tenuto conto soprattutto dei livelli di sviluppo della tecnologia e di quelli di invecchiamento raggiunti dalla nostra società. In concreto si tratta di far acquisire ai cittadini nuove abilità e competenze in modo da diventare e restare attivi nel mondo del lavoro durante i momenti critici di passaggio nel corso della propria esistenza e anche in modo da prevedere e ridurre eventuali rischi sociali. Il Rapporto si sofferma solo sulle forme più importanti di investimento nelle persone come l'educazione e la cura della prima infanzia secondo modalità sostenibili e di qualità elevata, servizi di assistenza a lungo termine per anziani, sostegno al reddito attraverso trasferimenti sociali e politiche abitative. Il ricorso ad offerte formali di cura dell'infanzia è cresciuto in maniera notevole anche se il loro sviluppo potrebbe essere più consistente; tale andamento può essere verificato anche per le spese affrontate dalle famiglie al riguardo. Più precisamente l'obiettivo del 90% almeno di bambini che frequentano l'educazione prescolastica fra i 3 anni e l'età dell'obbligo è stato raggiunto nel 50% dei paesi dell'UE come anche nel 33% di quelli di età inferiore ai 3 anni. La disponibilità di educazione e cura dell'infanzia di qualità elevata esercita effetti positivi sui genitori perché comporta un aumento nelle sollecitazioni al lavoro. Un'incidenza particolarmente forte è osservabile sulle mamme e sulle decisioni familiari: nel 2017 il tasso di occupazione delle donne con figli di 6 anni o meno raggiungeva il 64,6% mentre quello delle loro colleghe senza figli si collocava al 79%; ma va anche segnalato che aumentando l'offerta di servizi formali di cura dell'infanzia cresce la percentuale delle donne che risultano occupate. I benefici dell'educazione dell'infanzia non riguardano solo le madri ma anche i figli che possono frequentare ambienti di apprendimento stimolanti, acquisire nuove competenze significative per tutta la vita e così ridurre le differenze esistenti nelle opportunità di formazione in base alla classe sociale. Nonostante ciò le famiglie meno abbienti si servono dell'educazione prescolastica in percentuale inferiore a quella

delle più abbienti e questo andamento è dovuto soprattutto ai problemi di carenza di disponibilità finanziaria che il primo gruppo deve affrontare.

Passando all'ambito dei servizi per la popolazione che tende ad *invecchiare* a ritmi sostenuti è facilmente prevedibile che le relative spese della finanza pubblica siano destinate a crescere notevolmente nei prossimi anni. In particolare si tratta del lavoro flessibile e dei congedi per la cura di persone in bisogno; in ambedue i casi quanti si occupano di altri in difficoltà possono essere liberati da condizioni che rendono più problematico il loro lavoro.

Come si è già accennato sopra nell'UE, si è d'accordo nel ritenere che la presenza di una forza lavoro che possiede *competenze elevate in consonanza* con le esigenze formative delle diverse società costituisce un fattore fondamentale dello sviluppo sostenibile. Ciò trova riscontro nelle politiche dei governi dell'UE, quali: l'assunzione dell'80% e oltre delle spese relative ai sistemi di istruzione e di formazione, a cui però non ha corrisposto nel tempo una crescita adeguata degli investimenti, essendo il loro tasso di crescita inferiore a quello del PIL; al tempo stesso va notato che le spese effettive per l'istruzione e la formazione degli allievi sono stabili nell'ultimo decennio. Tale andamento non è molto positivo se si tiene conto degli effetti che invece un trend di crescita potrebbe avere quali più elevate qualificazioni della forza lavoro, tassi occupazionali più alti, come anche gli stipendi, e migliori condizioni di salute personale. Se si considerano queste dinamiche dal punto di vista della società si può parlare di una crescita delle entrate per tasse, di maggiori contributi alla sicurezza sociale, di spese sociali più ridotte e di una partecipazione più ampia dei cittadini alla vita pubblica. Se ci si riferisce alle sole istituzioni terziarie l'unica raccomandazione è di evitare il cosiddetto "effetto Matteo" cioè investimenti pubblici in istruzione e formazione che si traducono in maggiori benefici per le famiglie più abbienti.

Anche in questo ambito si collocano le politiche *abitative*. Benché non si tratti di investire direttamente in capitale umano, tuttavia esse costituiscono un fattore significativo nel facilitare l'accesso all'istruzione e alla formazione e la transizione al mondo del lavoro, l'apprendimento delle competenze, la crescita della produttività, uno sviluppo sostenuto e la coesione sociale. Carenze abitative possono provocare conseguenze negative di lungo periodo sulla salute e sull'inclusione sociale dei giovani. Non bisogna neppure dimenticare che la situazione edilizia presenta notevoli differenze tra i paesi dell'UE con riferimento a dimensioni importanti come l'accessibilità, la qualità e la proprietà.

Il costo della vita è notevolmente condizionato dalle *spese per la casa* che però si presentano in consistente diminuzione nell'UE dal 2014 cioè dalla ripresa dell'economia, passando dal 24,7% di quella data al 24,4% del 2017, anche se tale percentuale varia notevolmente all'interno dell'UE; sul piano negativo va ricordato anche che tra i gruppi maggiormente a rischio riguardo la situazione abitativa si collocano le famiglie con bambini e quelle residenti nelle città.

1.4. Nuove prospettive: l'Europa verde e una governance solida

Finora si è presentato soltanto l'esistente sia come quadro della situazione sia come proposte. Nella parte finale del Rapporto vengono delineate anche *due* nuove prospettive sulle quali ci si fermerà nel prosieguo.

Come si è visto sopra una delle componenti principali della sostenibilità è la dimensione *ambientale*: ciò emerge chiaramente dall'esame delle conseguenze negative dell'assenza in un Paese di una politica a livello ecologico e degli effetti positivi della sua elaborazione ed attuazione. Nel primo caso è sufficiente ricordare i costi socio-economici dell'inazione dei governi sul piano ambientale e del clima quali quelli derivanti da frequenti disastri provocati dalle condizioni meteorologiche avverse e dagli altri eventi naturali connessi con dissennati interventi realizzati a livello ecologico, ambedue destinati a tradursi in riduzioni considerevoli del Pil. Sul piano positivo vanno sottolineate le strategie principali che i documenti dell'UE suggeriscono in vari ambiti come l'energia, i trasporti, la tassazione, la ricerca e le politiche industriali e del lavoro, ecc. Gli investimenti sul piano ambientale comportano a lungo termine effetti di gran lunga positivi mentre i costi vengono a pesare soprattutto nel periodo breve.

Nel definire le politiche ecologiche da realizzare nell'UE è decisivo il criterio della *decarbonizzazione*, che può essere definito come il processo di riduzione del rapporto carbonio-idrogeno nelle fonti di energia, e la cui applicazione comporta una rivoluzione nella gerarchia dei settori economici. Comparti come la produzione dell'elettricità, i trasporti, le industrie estrattive e manifatturiere, e l'agricoltura producono il 90% del totale delle emissioni di CO₂ dei settori economici; al tempo stesso occupano solo il 25% della forza lavoro dell'UE. Al contrario i comparti dei servizi e le imprese con tassi più bassi di emissione di CO₂ contribuiscono solo con meno del 10% di tali emissioni mentre impiegano oltre il 70% della forza lavoro e si caratterizzano per la percentuale più alta delle persone assunte. Pertanto il primo gruppo dovrebbe diminuire le emissioni di CO₂ e aumentare la domanda di lavoro.

La creazione di *nuovo lavoro* è prevista quasi unicamente nell'*economia verde*. L'impatto positivo sul Pil e sull'occupazione va collegato all'impiego della più gran parte degli investimenti nella transizione verso la decarbonizzazione e ai risparmi che sono realizzati nell'importazione del petrolio e delle altre risorse fossili; in aggiunta, i costi inferiori dell'elettricità sarebbero attribuibili alla crescita nell'uso dell'energia solare con il fotovoltaico che consente di aumentare le risorse finanziarie disponibili, comprese quelle dei consumatori.

La riduzione del ricorso alle energie fossili potrebbe anche diminuire la *polarizzazione* che si è creata per effetto della digitalizzazione e dell'automazione. Infatti, essa contribuisce allo sviluppo di professioni che si collocano maggiormente verso la metà della scala gerarchica delle competenze e degli stipendi.

Certamente rimangono notevoli divari tra comparti e Paesi riguardo all'incidenza delle dinamiche appena richiamate. Tuttavia, il mega-trend resta nel complesso *positivo* ed è anche confortato dal supporto delle previsioni.

Il rafforzamento della governance viene affidato al *dialogo sociale*, una soluzione non nuova che, però nelle ultime decadi aveva perso quell'importanza che aveva ottenuto negli anni '70-'90 del secolo scorso. Un primo contributo che può offrire allo sviluppo sostenibile va visto nella creazione di un *clima positivo* nei luoghi di lavoro e nella promozione della partecipazione di tutti i partner sociali in un contesto non facile quale quello della decarbonizzazione delle economie che può facilmente provocare l'insorgere di tensioni anche gravi.

La *contrattazione collettiva*, che è al centro del dialogo sociale, esercita un impatto positivo sulle dinamiche socio-economiche del lavoro, in particolare contribuendo a ridurre le diseguaglianze tra i redditi. In aggiunta, una maggiore consistenza delle rappresentanze sindacali è correlata a livelli salariali meno bassi e alla promozione dei relativi ambienti.

La *collaborazione tra partner sociali* tende a sviluppare una maggiore inclusività nel mondo del lavoro, promuovendo l'estensione della protezione sociale e degli altri diritti a tutti i livelli, obiettivo che, tra l'altro, si colloca al centro delle mete della crescita sostenibile. Il contributo alla transizione verso la decarbonizzazione è nel complesso efficace, anche se non mancano settori in cui, essendo minacciato il posto di lavoro, l'atteggiamento dei partner sociali tende ad essere difensivo. In questo ambito la funzione più significativa che ci si può aspettare da questi ultimi consiste in un contributo decisivo alla promozione della riqualificazione dei lavoratori che li convinca ad acquisire competenze nei settori in crescita.

Un ultimo apporto, quello più rilevante, della promozione del dialogo sociale, consiste nel potenziamento della *partecipazione democratica* nei Paesi dell'UE. Ciò consente agli stessi partner sociali di influire positivamente sul cammino verso la trasformazione delle economie delle nostre società nel senso della decarbonizzazione e di coinvolgere le parti sociali nella governance di tale passaggio epocale in consultazione con gli esperti e con il sostegno del governo, e questa può rappresentare la soluzione più efficace e meno minacciata dalle tensioni sociali.

1.5. Osservazioni conclusive

La prima riprende una considerazione appena accennata all'inizio nella presentazione del Rapporto. Nel 2019, prima della comparsa del coronavirus, le condizioni per realizzare una Europa sociale

appaiono *favorevoli*: infatti, i progressi compiuti nei campi rilevanti per le mete da raggiungere, sembrano giustificare questa valutazione. Inoltre, la crescita sostenibile è riconosciuta come una meta per tutti e deve riguardare non solo le dimensioni tradizionali, quella sociale e quella economica, ma anche quella nuova, l'ambientale. Le politiche da attuare sono per lo più quelle che caratterizzano questa area da sempre con particolare riguardo agli investimenti in capitale umano, alle politiche per la promozione del lavoro e al superamento delle relative diseguaglianze.

Questa è la prospettiva principale con cui il Rapporto guarda allo sviluppo sostenibile; non mancano però, altre, anche se poche, che sono *critiche*, anche seriamente. La crescita degli indicatori principali negli ultimi sei anni si presenta poco solida, le strategie proposte sono piuttosto consuete nel tempo e le nuove non sembrano capaci di produrre i loro effetti sulla base del funzionamento delle dinamiche sociali, ma richiedono interventi specifici voluti ed elaborati esplicitamente come le politiche della decarbonizzazione o consistono nel rilancio di successi del passato come la proposta di promuovere il dialogo sociale.

In questi ingranaggi si è inserita una pallina della grandezza di 120-160 nanometri (un nanometro corrisponde a un milionesimo di millimetro), il *coronavirus*, mandando in crisi le nostre istituzioni e le nostre società. È impossibile a questo punto della evoluzione della pandemia indicare con precisione le sue conseguenze sulle politiche dello sviluppo sostenibile. Pertanto, ci si limiterà a richiamarne alcune probabili che potremo verificare in uno dei prossimi numeri della rivista quando le prospettive saranno più definite⁴.

Sul piano *negativo*, la conseguenza più grave è la *crisi economica* che, tra l'altro, mette in discussione per il futuro tutti i risultati positivi illustrati nel Rapporto sull'Europa sociale. Più in dettaglio, per i *giovani* che entrano nel mercato del lavoro la situazione si presenta particolarmente grave perché si prospetta una vera e propria desertificazione delle opportunità occupazionali dopo il loro recupero nella decade passata. I *servizi* sembrano il comparto più esposto a rischi con conseguenze critiche per il processo di decarbonizzazione. In questo ambito il ruolo dello Stato è destinato a crescere al fine di facilitare la realizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, di sostenere quelle efficienti o fallite nel passaggio verso altre soluzioni e di aiutare i lavoratori durante le transizioni professionali. Certamente non è un effetto di per sé negativo, ma potrebbe diventarlo se la pubblica amministrazione non fosse all'altezza della situazione come si potrebbe verificare in alcuni Paesi dell'UE compresa l'Italia. Un altro effetto sfavorevole riguarda i *flussi turistici* che sono destinati a diminuire anche notevolmente nel breve periodo. Tuttavia, non è pensabile che l'Europa e l'Italia non si impegneranno al massimo per evitare che questo perduri per cui nel tempo medio e lungo gli stranieri riprenderanno il cammino verso le bellezze naturali, artistiche e culturali dei nostri Paesi.

Una conseguenza del coronavirus, altrettanto negativa come quella economica, potrebbe riguardare non un aspetto specifico dei sistemi di istruzione e formazione come lo sviluppo dei Mooc, di cui si parlerà dopo, ma la loro *impostazione di base*. Il ricorso così consistente alla "digital education" potrebbe spostare finalità, conoscenze, competenze, metodi verso il primato delle nuove tecnologie dell'informazione. La totale robotizzazione o informatizzazione dei nostri sistemi di istruzione e formazione potrebbe portare a dimenticare che al loro centro e nella loro organizzazione ci sono anzitutto persone (studenti, insegnanti, genitori, dirigenti) reali e non virtuali, comunità sempre di persone e i valori di cittadinanza ai quali formare gli allievi, cioè fini e non mezzi anche se estremamente sofisticati come quelli digitali.

Concludiamo la trattazione degli effetti negativi della pandemia con due questioni *dibattute*. Anzitutto non pochi ritengono che l'epidemia del coronavirus provocherà un cambiamento epocale nel processo di *globalizzazione* nel senso che sia destinato a rallentarlo e anche a determinarne la fine. Sicuramente non potranno esserci rimpianti se tale evento significherà la scomparsa delle varie forme di neo-colonizzazione che essa nasconde. Al contrario, bisognerebbe evitare la fine della

⁴ Cfr. L. CAPONE (a cura di), *Il virus di un altro mondo*, in «Il Foglio», (9 marzo 2020), n. 58, pp. 1-4; L. ALICI - G. DE SIMONE - P. GRASSI, *La fede e il contagio*. Nel tempo della pandemia, Roma, AVE, 2020; TuttoscuolaFOCUS (mesi di marzo, aprile e maggio 2020); SCUOLA 7 (mesi di marzo, aprile e maggio 2020).

globalizzazione della solidarietà, che però finora è stata realizzata in maniera molto modesta, e della politica dei mercati aperti che, tra l'altro, hanno permesso negli ultimi anni alle imprese del nostro Paese, soprattutto a quelle manifatturiere, di inserirsi nelle catene globali del valore, creando ricchezza e occupazione.

Quanto all'altra questione, si discute se la pandemia comporterà un rafforzamento in senso *autoritario* delle istituzioni o meno. Per semplificare il dibattito, i modelli di riferimento possono essere ridotti a due: quello cinese e quello delle nostre democrazie dell'Occidente. Il primo si fonda principalmente su due strategie: politiche molto restrittive, imposte dall'alto e applicate con metodi autoritari; informazioni al pubblico ridotte al minimo. Sembra che finora esso sia riuscito a contenere la pandemia in modo efficace. I limiti sono che i governanti possono sbagliare e rischiano effetti negativi opposti a quelli che si corrono quando manca un coordinamento, e cioè una reazione eccessiva che pagano i cittadini, soprattutto i più deboli, per effetto delle limitazioni introdotte alle libertà individuali; un altro problema è costituito dalla difficoltà di imporre provvedimenti non condivisi dai cittadini. L'altro modello si fonda sul principio della legittimità del consenso secondo il quale la gran maggioranza della popolazione deve condividere l'opinione che le istituzioni politiche perseguono interessi comuni e la popolazione è d'accordo in larga misura con le decisioni da loro prese. Di fronte a crisi molto acute come la presente, il modello cinese può essere una tentazione, anche forte di cercare nell'autoritarismo la soluzione alle criticità presenti nel modello Occidentale. A nostro parere ciò potrà portare a delle correzioni anche importanti di quest'ultimo, ma certamente non al suo abbandono.

Il coronavirus può avere indirettamente anche effetti *positivi*, pur provocando pandemie pericolose. Un impatto in questo senso può riguardare il riscaldamento globale: infatti, il processo di *decarbonizzazione* potrebbe avvantaggiarsi del collegamento del coronavirus con l'anidride carbonica presente nell'atmosfera, in quanto la lotta alla pandemia contribuirebbe ad aumentare le sollecitazioni e le motivazioni a ridurre le emissioni di CO₂.

In secondo luogo, il virus può offrire ragioni importanti per accelerare la diffusione dell'*istruzione digitale*. In generale, si può anzitutto affermare che gli scambi scientifici e i servizi ad alto contenuto tecnologico non sono stati toccati dalla pandemia dato che nella più gran parte sono effettuati da tempo in remoto, ma anzi da essa sono venute sollecitazioni a realizzare una scienza "open source" e un'efficace collaborazione internazionale. Da questo punto di vista si potrebbe pensare anche a forti motivazioni a creare una task force scientifica di carattere mondiale contro le pandemie in modo da avere indicazioni chiare e condivise per combatterle e dati più certi e modelli più accurati per diminuire l'insicurezza; in questa maniera si potrebbe contribuire più validamente a diminuire gli effetti negativi a livello economico. Inoltre, ci si può attendere che i Mooc (Massive Open Online Courses), cioè l'alta formazione a distanza, possano fare passi da gigante. Si tratta dei corsi multimediali di qualità che le più importanti università del mondo offrono gratuitamente a chiunque desideri imparare e che già negli ultimi anni hanno registrato un aumento molto consistente, essendo cresciuto fino a 110 milioni di utenti il numero di coloro che studiano nelle principali piattaforme. La spinta che viene dal coronavirus si aggiungerebbe alle motivazioni intrinseche del successo: l'elevata qualità degli atenei che offrono la "*digital education*", la metodologia didattica adottata che consiste nello smontare e rimontare le lezioni universitarie tradizionali adattandole alla mentalità dei nativi digitali e la possibilità di usare lo stesso corso un numero elevato di volte. Sullo sfondo c'è anche l'opportunità di venire incontro a una domanda di formazione permanente che richiede strumenti digitali sempre che le università siano disponibili ad accogliere la sfida.

Un ulteriore effetto indirettamente positivo della pandemia può essere identificato nella *rivalutazione degli esperti*. Infatti, per combattere il virus in generale i governi hanno deciso di ascoltare virologi, epidemiologi e immunologi, cioè persone di scienza; dato che si è di fronte a una malattia sconosciuta, subdola e pericolosa, servono solo competenze vere.

2. Istruzione e formazione. Monitoraggio 2019 dell'UE L'UE e l'Italia a confronto

Come ogni anno si riportano i dati principali del monitoraggio che l'UE fa sui sistemi di istruzione e formazione dei Paesi membri. La prima sezione offrirà un quadro di sintesi delle tendenze più significative del 2019 nell'UE e della tematica dell'anno, cioè la formazione e il ruolo degli insegnanti; la seconda cercherà di delineare la situazione in Italia.

2.1. Andamenti del 2019 relativi all'UE

Come è avvenuto anche per il Rapporto sull'Europa sociale, per facilitare la lettura/confronto con il testo dell'UE si seguirà l'articolazione che è stata dettata dal documento dell'UE⁵.

2.1.1. Il motore del processo di apprendimento: gli insegnanti

Se al centro delle attività educative delle scuole e dei CFP si situa la persona dell'allievo, tuttavia il motore dei processi di istruzione e formazione va identificato nei docenti. Fra i vari fattori che operano nell'ambiente educativo quello che esercita un'incidenza maggiore sugli esiti degli studenti è costituito dall'azione degli insegnanti. Inoltre, va anche sottolineato che più del 60% delle spese dei sistemi di istruzione e di formazione è convogliato sui docenti. Di conseguenza ogni politica mirata a migliorare i risultati dell'istruzione e della formazione non può non coinvolgere il ruolo degli insegnanti con lo scopo di elevare la qualità della loro competenza.

Il problema non è di facile soluzione se si guarda alle *sfide* che i sistemi educativi devono affrontare riguardo agli insegnanti. Una prima consiste nella loro *carenza quantitativa* sia in generale sia in riferimento a specifiche materie quali soprattutto scienze, tecnologia, ingegneria e matematica sia riguardo a determinate aree geografiche. Più precisamente in 23 Paesi dell'UE bisognerà procedere a rinnovare un terzo circa del corpo docente nei prossimi dieci anni e in Italia si tratta della metà degli insegnanti della primaria e della secondaria. Per ovviare a tale problematica bisognerà rendere più attraente l'insegnamento in particolare offrendo buone condizioni di lavoro.

In secondo luogo neppure un quinto degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore ritiene che la professione docente sia *valorizzata* adeguatamente dalla società e tale quota diminuisce tra chi possiede una esperienza più lunga di insegnamento e tra questi riduce anche la porzione di chi sceglierebbe ancora la professione docente. In questo ambito vanno tenute presenti le difficoltà di attrarre gli uomini a scegliere l'insegnamento soprattutto nella scuola materna e nella primaria. Contribuisce a questa situazione il fatto che gli stipendi dei docenti si collocano spesso a livelli sostanzialmente inferiori rispetto a quelli di altre professioni comparabili. Inoltre, influiscono le disparità tra categorie di docenti con quelli delle scuole materne e della primaria che guadagnano meno di quelli della secondaria, mentre gli insegnanti della secondaria di secondo grado ricevono stipendi superiori a quelli della secondaria di primo grado.

Un'altra sfida si riferisce alla difficoltà di trovare insegnanti con alcuni specifici *profili*. In particolare si tratta dei docenti dei disabili, di quelli con competenze nell'insegnamento in contesti multilinguistici e multiculturali, ad allievi di origine socioeconomica e culturale svantaggiata in ambienti tecnologicamente avanzati e dove utilizzano prevalentemente didattiche cooperative.

⁵ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Education and training. Monitor 2019*, Luxembourg, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Publications Office of the European Union, 2019. Per il passato cfr. EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE GENERAL FOR EDUCATION, SPORT AND CULTURE, *Education and Training. Monitor 2018*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2018; *Italy*, in EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE GENERAL FOR EDUCATION, SPORT AND CULTURE, *Education and Training. Monitor 2018. Country Analysis*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2018, pp. 157-166; G. MALIZIA et alii, *Editoriale*, in «Rassegna Cnos», 35 (2019), n. 1, pp. 5-22.

2.1.2. *Il cammino verso i "benchmark" (indicatori chiave) di Lisbona*

Nel decennio passato l'UE ha compiuto progressi da gigante nell'aumento dei giovani del gruppo di età 30-34 anni che hanno conseguito un *titolo di istruzione terziaria*. Dal 32,3% del 2009 si è passati al 40,9% del 2018 superando già il "benchmark" del 2020 che è di almeno il 40%. Nonostante questo risultato brillante non mancano gravi disparità quali: le donne ottengono esiti migliori degli uomini (45,9% vs 35,7%); i giovani nati nell'UE rispetto a quelli nati in altre nazioni (41% vs 35,8%); in aggiunta meno della metà degli Stati membri dell'UE adottano politiche specifiche a sostegno dei gruppi sotto rappresentati come disabili, migranti e studenti svantaggiati. La partecipazione *all'educazione della prima infanzia* dai tre anni all'età dell'obbligo ha anche essa superato nel 2018 il "benchmark" fissato per il 2020 con il 95,4% di frequenza rispetto alla meta del 95%. La quota è anche elevata per quelli di tre anni. Quando però si prendono in considerazione i dati relativi ai bambini delle famiglie a rischio povertà e di esclusione sociale la percentuale scende al 77,8% nonostante che essi potrebbero trarre da tale frequenza il maggiore vantaggio per il loro successo futuro.

La percentuale dei giovani del gruppo di età 18-24 anni che abbandonano precocemente gli studi senza ottenere almeno una qualificazione nell'istruzione e formazione secondaria superiore è diminuita in misura notevole a partire dal 2009; tuttavia dopo il 2016 la riduzione si è fermata e nel 2018 si colloca al 10,6% ma il benchmark da raggiungere prevede una percentuale almeno al 10%. Sul piano positivo va segnalata la riduzione della quota degli abbandoni nel biennio 2017-2018 sia tra gli studenti nati nell'UE sia tra quelli nati fuori.

Quanto agli altri "benchmark", le percentuali dei quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze sono lontani dalle mete fissate per il 2000, 15% in tutti e tre i casi: infatti nel 2018 si collocano ancora intorno al 20% e più precisamente nell'ordine 19,7%, 22,6% e 20,6%. Il tasso di occupazione dei neodiplomati (gruppo di età 23-28 anni) in relazione al livello di istruzione raggiunto (dall'istruzione secondaria superiore al dottorato) si colloca nel 2018 all'81,6% a poca distanza dall'obiettivo da raggiungere nel 2020 dell'82%. Infine, la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente (coorte 25-64 anni) presenta una percentuale che rende impossibile raggiungere il "benchmark" previsto: infatti i dati sono rispettivamente 11% e 15%.

2.1.3. *Le sfide della prossima decade*

Sono state indicate prima che scoppiasse la pandemia del Corona virus. Anche se i problemi elencati nel Rapporto rimarranno gravi, tuttavia potrebbe aggiungersene altri più seri e cambiare le priorità.

La prima è quella già menzionata sopra e cioè la presenza di circa un quinto di quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze e soprattutto l'impossibilità di raggiungere la meta fissata per il 2020, il 15%. A riguardo va evidenziata la gravità di questa situazione per l'incidenza negativa sulla continuazione degli studi, sul reperimento di un'occupazione e sul suo mantenimento. Le ricerche hanno permesso di individuare le caratteristiche che rendono *resilienti* negli studi gli allievi che provengono da famiglie svantaggiate. In concreto esse comprendono: le attese di risultati brillanti nel proprio percorso educativo e l'assenza di ripetenze di anni scolastici, mentre l'assenteismo dalla scuola e l'abuso di droghe non sono correlate con un atteggiamento che può portare al successo a scuola. Sempre le ricerche hanno messo in evidenza che il ricorso alla valutazione che correla gli esiti degli allievi con le prestazioni degli insegnanti, la messa a disposizione di sale per lo studio in ambiente adeguato e la partecipazione ad un corpo studentesco di origine socio-economica e culturale elevata sono variabili che si associano con la resilienza scolastica.

Un'altra sfida segnalata dal rapporto riguarda la scarsa partecipazione all'*apprendimento permanente*. Le percentuali sono già state menzionate sopra: 9,5% nel 2009 e 11,1% nel 2018, mentre il target da raggiungere nel 2020 è stato fissato al 15%. Altri tre dati possono sottolineare la gravità della situazione: sono le persone con preparazioni modeste che partecipano di meno all'apprendimento permanente, pur avendone il maggior bisogno; la coorte di età più anziana dei

lavoratori (55-64 anni) frequenta le offerte di formazione permanente in numero quattro volte inferiore a quello dei più giovani (24-34 anni); lo stesso andamento si riscontra nel confronto tra diplomati della secondaria superiore e quanti possiedono un titolo terziario.

2.1.4. *Sviluppare le competenze per la vita futura e per il lavoro*

La ricerca ha evidenziato l'esistenza di *competenze chiave*, combinazione di conoscenze, abilità e atteggiamenti, che si presentano come decisive per l'inserimento nel mercato del lavoro, per la carriera e soprattutto per una vita veramente realizzata. Il Rapporto fa l'esempio di una, l'*imprenditorialità*, rispetto alla quale la relativa formazione se seguita aumenta del 35% la probabilità di svolgere con successo attività imprenditoriali. Nonostante ciò la frequenza dell'educazione all'imprenditorialità è generalmente opzionale nei paesi dell'UE.

Sulla stessa linea la competenza *linguistica* esercita un'incidenza positiva nel reperimento di un lavoro qualificato. In questa ottica si può ricordare che nell'UE tra il 2005 e il 2015 è cresciuta in misura considerevole sia nella scuola primaria (83,7% vs 67,3%) che nella secondaria (59% vs 46,7%) la percentuale degli allievi che nella primaria apprendono obbligatoriamente almeno una lingua straniera e nella secondaria due.

Contribuisce allo sviluppo delle competenze l'opportunità di *studiare all'estero* in quanto è correlata alla mobilità futura, a guadagni più elevati, al pericolo minore di disoccupazione. Pertanto l'UE è impegnata a fare della mobilità degli studi una realtà per tutti anche se gli attuali dati presentano una situazione che è molto lontana da tali mete: infatti nel 2017 solo 11,6% di chi ha ottenuto un titolo terziario aveva potuto studiare all'estero parzialmente (l'8% circa) o completamente (il 3,6%). Si è già parlato sopra dell'aumento costante della percentuale degli *occupati* con titolo universitario dopo che nel 2013 si era toccato il fondo della crisi con il 71,4%. Il raggiungimento nel 2018 dell'81,6% ha portato l'UE quasi alla situazione di pre crisi quando la quota era 82% (2008). Questo risultato non è distribuito in maniera omogenea e vi sono Paesi, come la Grecia e l'Italia, che si collocano intorno al 55%. Nella secondaria i possessori di un titolo generalista trovano maggiori difficoltà ad inserirsi nel caso del lavoro, rispetto a quanti possono vantare una qualifica professionale (66,3% vs 79,5%). Tra quanti poi hanno ottenuto un titolo terziario l'80,5% riusciva nel 2018 a trovare un posto di lavoro.

2.2. L'Italia: quasi sempre sotto la media UE

Anche in questo caso si seguirà l'articolazione del Rapporto in quanto tale impostazione può facilitare il confronto tra questa sintesi e il testo del documento che commentiamo⁶.

2.2. *Gli indicatori chiave*

Si tratta degli obiettivi che l'UE si è proposti per la decade passata: qui si ci si occuperà di quelli raggiunti a due anni dalla fine del periodo previsto cioè rispetto al 2020. In generale il nostro Paese non brilla e si colloca *al di sotto della media UE* anche significativamente. È indubbio che l'Italia abbia compiuto progressi importanti durante la decade passata ma questo non è sufficiente per giustificare la modestia dei suoi risultati nei confronti del resto dell'Europa.

Il punto di partenza del 2009 riguardo alla percentuale di giovani (18-24 anni) che abbandonano gli studi e la formazione era alquanto negativo perché tale quota nel nostro Paese toccava il 19,1%, mentre la media UE era al 14,2% con una differenza del 4,9%. Nel 2018 la situazione è migliorata come risulta dalle percentuali rispettivamente del 14,5% e del 10,6% tra le quali il divario è diminuito portandosi al 3,9%. In ogni caso gli ultimi due anni hanno visto il fermarsi del processo di crescita come nel resto dell'Europa e il dato del 2018 rende irraggiungibile il "benchmark" del 2020 fissato almeno al 10%.

⁶ CONFERENCE EUROPEAN COMMISSION, *Training monitor 2019*. Italy. Vol. 2, *op.cit.*, pp.1-12. Nella sezione 2.1.1. si riprendono i dati già presentati nel paragrafo 1.2, ma in questa maniera il lettore non è costretto a fare su e giù con i fogli.

Nella decade passata si è registrato nell'UE una crescita significativa dei giovani (30-34 anni) che ottengono un *titolo di istruzione terziaria*: si è infatti passati dal 32,3% del 2009 al 40,7% del 2018. L'Italia si colloca invece a grande distanza con le sue quote rispettivamente del 19% e del 27,8%.

L'educazione e cura della *prima infanzia* (dai quattro anni fino all'inizio dell'obbligo scolastico) è l'unico indicatore chiave in cui l'Italia può competere con gli andamenti del resto dell'Europa. Infatti, in partenza la nostra percentuale sorpassava quella dell'UE (99,8% vs 90,8% nel 2009) e comunque nel 2018 la situazione è pressoché alla pari: 95,1% e 95,4% rispettivamente.

La percentuale dei quindicenni con risultati insufficienti in *lettura, matematica e scienze* vede l'UE lontana dai target previsti (19,7%, 22,2% e 20,6% nel 2018). Il problema per l'Italia è che i suoi dati sono più negativi anche se non di molto (21%, 23,3% e 23,2%).

Il *tasso di occupazione* dei neodiplomati in relazione al livello di istruzione conseguito dalla secondaria di secondo grado al dottorato (gruppo di età 20-24 anni con conclusione degli studi a 1-3 anni prima dell'anno di riferimento) vede la media europea collocarsi nel 2018 ad un livello alto dell'81,8% che era però già tale nel 2009 con il 78,1%. L'Italia a sua volta anche se cresce si porta molto lontano dai livelli europei con anche una diminuzione nel tempo, 60,6% e 56,5% rispettivamente.

Sull'indicatore chiave della *partecipazione degli adulti* (25-64 anni) all'apprendimento permanente, l'Italia è come al solito dietro le medie europee che tuttavia sono molto modeste (nel 2018 8,1% vs 11,1%). Un andamento opposto si riscontra nella mobilità ai fini dell'apprendimento: i diplomati in Italia che hanno conseguito un titolo all'estero dalla secondaria superiore al dottorato sono il 4,4% nel 2018 e i laureati che hanno ottenuto crediti all'estero sono il 9,1% e le medie europee risultano questa volta inferiori: 3,3% e 8%.

Passando agli indicatori *contestuali*, la spesa pubblica per l'istruzione vede l'Italia globalmente caratterizzata da una percentuale del Pil più bassa 4,6% e 3,8% nel 2018 rispetto al 5,2% e al 4,6% della media UE; in entrambi i casi, le percentuali sono in calo nel tempo. Passando alle spese per gli istituti pubblici e privati per studente relative ai singoli livelli i valori dell'Italia risultano più bassi dell'UE e il divario cresce man mano che si sale verso l'istruzione terziaria. Riguardo ai giovani che abbandonano gli studi e la formazione quelli nati all'estero e che risiedono in Italia presentano percentuali molto più alte della media europea (nel 2018 35,2% vs 20,2%); un andamento inverso si riscontra tra i giovani che conseguono un titolo di istruzione terziaria nel senso che le cifre relative ai nati all'estero registrano un 14% tra quelli che vivono nel nostro Paese e un 37,8% nel resto dell'UE in riferimento all'anno 2018. Nel 2018 il tasso di occupazione dei giovani 20-34 anni con titolo di istruzione secondaria superiore o post secondario in Italia è molto più basso che in Europa (50,3% vs 76,8%) ed è anche in calo nel tempo. Lo stesso andamento si riscontra per i titoli dell'istruzione terziaria dal ciclo di base al dottorato (62,8% vs 85,5%).

2.2.2. *Formazione e ruolo degli insegnanti*

Il corpo degli insegnanti del nostro Paese è il *più anziano* dell'UE: nel 2017 il 60% quasi (58%) dei docenti dell'istruzione primaria e secondaria aveva più di cinquanta anni e il 17% più di sessanta, mentre le medie UE si collocano rispettivamente al 37% e al 9,6% per cui nei prossimi anni potrebbe andare in pensione il 3,8% ogni anno. Un altro primato del nostro Paese riguarda la presenza femminile nel corpo docente che è tra le più elevate in Europa, anche se si riduce con il calare del livello del sistema scolastico.

Le modalità di selezione e di assunzione dei docenti sono state cambiate più volte nell'ultima decade, ma nessuna finora è riuscita ad assicurare un'offerta certa di insegnanti qualificati. La riforma della "Buona scuola" con il sistema FIT (Formazione Iniziale Triennale) ha mirato a rafforzare la preparazione di base e a prevedere chiare prospettive occupazionali mediante l'introduzione di una programmazione anticipata, ma le innovazioni contemplate non sono state realizzate completamente. La legge finanziaria del 2019 ha cancellato il percorso FIT ed è ritornata ai concorsi pubblici a gestione centralizzata aperti a quanti possiedono una laurea magistrale più 24 CFU di discipline pedagogiche, limitando ad un anno la dimensione formativa che consentirebbe

l'accesso all'insegnamento. Una novità è che i candidati selezionati in una Regione sono obbligati a restare per un periodo di almeno cinque anni al fine di ridurre il turn-over.

Un'altra sfida molto seria è costituita dalla difficoltà che si incontra nell'*attrazione* dei laureati più qualificati nell'insegnamento. Gli ostacoli principali sono le ridotte opportunità di carriera e gli stipendi relativamente più bassi rispetto ad altre professioni comparabili. Il dispositivo che regola le carriere degli insegnanti contempla un solo percorso con aumenti di stipendio fissi collegati esclusivamente all'anzianità; a loro volta gli stipendi risultano più bassi della media dell'UE in tutte le fasi della loro carriera e sono anche inferiori a quelli degli altri professionisti con un titolo di studio terziario. Nonostante ciò, la quota dei docenti che si dichiara contenta del proprio lavoro è la seconda più elevata tra i Paesi dell'UE e tocca l'89,5%; tuttavia, come si è già richiamato sopra, solo il 12% condivide l'opinione che la professione docente sia valorizzata dalla società. Il contrasto tra le due posizioni è soltanto apparente perché è l'opportunità di conciliare la vita privata con l'attività professionale che è alla base dell'attrattività della docenza, in particolare per le donne. Non si può non segnalare il problema della scarsità dei docenti in alcune *discipline o territori* e l'abbondanza in altri, perché provoca diversi effetti negativi. Le carenze più rilevanti infatti si concentrano in materie quali le scienze, la matematica e la lingua straniera, nel sostegno e nell'Italia settentrionale. In pratica gli insegnati provengono in grande maggioranza dal Meridione ma i posti liberi si trovano al Nord e in questa situazione non vengono occupati in modo stabile contribuendo così al forte turn-over in corso.

La legge sulla "Buona Scuola" n. 107/2015 ha innovato la disciplina della *formazione in servizio* degli insegnanti facendone un dovere continuo senza però stabilire un numero minimo di ore obbligatorio. La legge citata ha previsto l'elaborazione di un piano triennale per la programmazione e altre sovvenzioni per consentire l'accesso dei docenti alle risorse didattiche aggiuntive (libri, teatro, mostre, tecnologie della formazione e della comunicazione); sempre nella stessa Riforma si è introdotto un dispositivo che permette di premiare i docenti più meritevoli.

A loro volta i *dirigenti scolastici* ricevono uno stipendio relativamente buono tra il 50% e il 100% più alto di quello degli insegnanti e dispongono di un profilo professionale proprio e di una fascia retributiva specifica. Il loro reclutamento avviene tramite concorso a cui possono accedere docenti con almeno cinque anni di esperienza. Nel 2018 il loro status professionale è stato allineato a quello degli altri dirigenti della pubblica amministrazione, benché i loro stipendi risultino più bassi di quelli degli altri dirigenti pubblici.

2.2.3. Investimenti in educazione

Già se ne è parlato sopra a proposito degli indicatori chiave. La valutazione principale che se ne può dare è che sono modesti e che si ripartono tra i diversi livelli in maniera tutt'altro che omogenea, pertanto nel 2019 il Consiglio dell'Unione ha approvato una Raccomandazione specifica per l'Italia chiedendo adeguati investimenti ai fini di migliorare i risultati scolastici. La spesa pubblica per l'istruzione si colloca nel 2017 fra le più basse dell'UE in quanto rappresenta il 3,8% del Pil e il 7,9% della spesa pubblica statale. Passando ai vari gradi del sistema va detto che la scuola dell'infanzia, la primaria e la secondaria godono di una quota del Pil che è in linea con i parametri europei mentre all'istruzione terziaria è destinato solo lo 0,3%, cioè la quota più bassa dell'UE. Al contrario la spesa pubblica per gli stipendi dei dipendenti è la più alta nell'UE in quanto consiste nel 77% del totale.

Nei quindici anni a venire la percentuale del PIL impegnata per l'istruzione dovrebbe *ridursi*. La ragione va cercata nel calo demografico in atto nel nostro Paese.

2.2.4. La modernizzazione dell'educazione della prima infanzia e dell'istruzione scolastica

L'educazione e cura della prima infanzia (4-6 anni) è l'unico livello del sistema educativo in cui l'Italia può competere alla pari con gli altri Stati membri dell'UE. Nel 2018 il tasso dei bambini che la frequentano è del 95,1% quasi coincidente con la media UE (95,4%) e comunque al di sopra del target finale del 2020 pari al 95%. Diverso è il discorso per il gruppo di età sotto i tre anni il cui

accesso all'educazione per la prima infanzia è molto più ridotto rispetto al "benchmark" dell'Unione Europea (24% vs 33%) e soprattutto è distribuito nel Paese in maniera alquanto eterogenea con il 7,6% dei bambini e il 44,7% in Valle d'Aosta. Va infine segnalato che la Riforma della "Buona Scuola" ha rappresentato un mutamento di ottica da una prospettiva di attenzione alle politiche sociali e al mercato del lavoro ad una focalizzata sulla formazione.

Quanto ai giovani (18-24 anni) che *lasciano anzitempo* gli studi e la formazione, la relativa quota era scesa dal 16% del 2009 al 14% del 2017 ma tra il 2017 e il 2018 è ritornata a crescere portandosi al 14,5%; in ogni caso ambedue le percentuali si collocano ben al di sopra della media UE del 2018 cioè il 10,6% rendendo anche impossibile all'Italia di raggiungere il target del 2020 che dovrebbe essere una cifra di almeno il 10%. Questa ripresa negativa nel 2018 dipende dall'aumento del tasso di abbandono dei ragazzi nati all'estero che è passato dal 30% del 2017 al 35% del 2018 e che supera di molto la media UE del 29,2%. Un altro problema connesso con il tasso di abbandono riguarda le disparità consistenti che si riscontrano sul piano regionale in quanto il Meridione, comprensivo delle Isole, si colloca al 19% mentre il Settentrione si limita all'11%. Lo stesso andamento si riscontra riguardo alla padronanza delle competenze di base dei quindicenni con i risultati del Nord sempre migliori di quelli del Sud e Isole in una misura significativa.

Il primo governo Conte ha rivisto spesso in peggio varie delle innovazioni introdotte dalla legge "Buona Scuola": si è già ricordato sopra il nuovo sistema di selezione e reclutamento dei docenti che ha perso di spessore nella formazione pedagogico-didattica; inoltre, si è intervenuti pesantemente sull'alternanza scuola-lavoro per ridurre l'apprendimento fondato sul lavoro; sono state approvate nuove spese per finalità rilevanti, ma gli importi delle sovvenzioni sono alquanto modesti. È invece positiva l'assunzione di insegnanti di musica ed educazione fisica con l'obiettivo di contribuire a diminuire l'abbandono scolastico arricchendo per questa via i contenuti dell'insegnamento. Non va dimenticata la trattativa tra il Governo e tre Regioni del Nord allo scopo di decentrare alcune competenze relative ai servizi pubblici tra i quali l'istruzione. Il negoziato per l'accordo è reso possibile da una nuova disposizione introdotta nella Costituzione che consente di realizzare un'autonomia diversificata tra le Regioni. Questa trattativa preoccupa soprattutto le Regioni del Sud perché potrebbe aumentare le disparità con quelle del Nord.

2.2.5. La modernizzazione dell'istruzione superiore

Sul piano positivo va sottolineato che nell'ultima decade sono aumentati in Italia i tassi di completamento degli studi (54% nel 2018 vs 39% nel 2008) e la durata media degli studi si è ridotta da 27 a 26 anni nello stesso periodo. Nonostante ciò la quota degli studenti dell'istruzione terziaria nel nostro Paese continua ad essere molto più bassa della media UE: nel 2018 la percentuale del *gruppo di età 30-34 anni* con un titolo di istruzione terziaria era solo il 28,9%, la second'ultima in tutta l'UE e molto distante dalla media relativa del 39,9%. Su questo andamento in Italia incide il basso tasso dei giovani nati all'estero (14% in Italia vs 37,8% in UE) e la quota elevata che tra i laureati hanno i figli dei laureati (43% nei corsi di laurea quinquennali se ambedue i genitori sono laureati).

Un altro problema grave che riguarda il possesso di un titolo di istruzione terziaria è costituito dalla difficoltà che incontrano nel *reperire un lavoro*. Come si è visto sopra nel presentare gli indicatori chiave, la percentuale dei neodiplomati dell'istruzione terziaria è diminuita notevolmente tra il 2009 e il 2018 da 60,6% al 55,5% (medie UE rispettivamente 78,3% e 81,6%) per effetto della crisi economica. Di conseguenza si capisce come mai i laureati italiani emigrino in numero crescente all'estero: nel 2017 erano 28mila con una crescita del 41,8% rispetto al 2013. Le ragioni principali del numero relativamente basso dei giovani che in Italia si iscrivono all'istruzione terziaria rispetto al resto dell'Europa sono sostanzialmente due: il costo elevato dell'iscrizione e i bassi rendimenti del titolo. Al fine di ovviare a questi problemi il primo Governo Conte si è impegnato ad allargare il sistema delle esenzioni delle tasse, a togliere il numero chiuso da diverse facoltà, tra cui medicina, ed organizzare l'Alta Formazione Artistica e Musicale.

Continua poi la diminuzione del *personale universitario* che è destinato ad intensificarsi dato che un quinto ha più di 60 anni e solo il 14% meno di 40. La crescita del sistema terziario dipende anche dalla capacità di ampliare il corpo docente, ma finora le strategie adottate dal governo non paiono risolvere il problema a causa della loro portata troppo ridotta.

In Italia *l'istruzione terziaria non accademica* è sempre stata un fenomeno di nicchia nonostante la potenzialità che gli Istituti Tecnici Superiori dimostrano sul piano delle prospettive occupazionali. La soluzione potrebbe venire dalla sperimentazione nel 2018 di un nuovo tipo di lauree professionalizzanti con l'obiettivo di fornire con due anni di studi accademici e uno di apprendimento sul lavoro profili altamente specializzati e dotati di un titolo di istruzione terziaria e di farlo in stretta intesa con le associazioni di categoria.

2.2.6. *Modernizzazione dell'Istruzione e Formazione Professionale*

Le iscrizioni all'istruzione secondaria a indirizzo *IeFP* si sono mantenute sostanzialmente stabili anche nel 2017. Nel 2018 il tasso di occupazione dei relativi diplomati è cresciuto dal 50,8% dell'anno precedente al 53,9% ma risulta più basso della media UE (79,5% nel 2018). Sempre in questo ambito, nell'*IeFP* sono continuati nel 2018 progetti per l'apprendimento duale obbligatorio fondato sul lavoro. Essi vanno senz'altro sostenuti perché potrebbero facilitare l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e offrire percorsi formativi meglio strutturati agli apprendisti.

Con l'approvazione nel 2019 del *Quadro Nazionale delle Qualifiche (QNQ)* è stata elaborata una nuova loro classificazione. Si è pertanto predisposto un Repertorio nazionale dei titoli di Istruzione e Formazione e delle qualificazioni professionali che comprende l'istruzione generale, quella superiore e l'*IeFP* regionale.

Come si sa in Italia la *formazione iniziale dei formatori della IeFP* non è disciplinata a livello nazionale e non si può contare su un loro registro riconosciuto a livello di tutto il Paese né su procedure formali di selezione e reclutamento. I requisiti minimi per l'accesso alle professioni sono fissati dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro e si tratta di un titolo di laurea o di scuola secondaria di secondo grado e dell'esperienza professionale nel comparto di riferimento. In Italia è iniziato l'aggiornamento di tale professione e si pensa di inserire tra i prerequisiti la formazione nelle discipline pedagogiche, nelle metodologie e tecnologie didattiche, certificata da esami universitari specifici.

2.2.7. *Promuovere l'apprendimento degli adulti*

Nel 2018 il nostro Paese contava tra gli adulti del gruppo 25-64 anni ben un 38,3% che possedevano al massimo un diploma di scuola secondaria di primo grado rispetto alla media UE del 21,9%; inoltre, come abbiamo visto sopra a proposito degli indicatori chiave, solo l'8,1% della coorte appena menzionata ha fatto un'esperienza di formazione permanente rispetto alla media UE dell'11,1%. In concreto ci troviamo di fronte alla contraddizione tra una quota elevata di adulti con titolo di studio basso o anche senza di esso, e una percentuale modesta di adulti che frequentano percorsi di formazione. Il problema è senz'altro grave se si tiene conto che nel 2017 le occupazioni che richiedono bassa qualifica occupano in Italia 2,5 milioni mentre gli adulti che potrebbero usufruirne sono ben 12 milioni.

Il Rapporto fa menzione anche del *reddito di cittadinanza* nella fase iniziale in quanto si tratta del programma più importante, mirato a combattere la povertà e a promuovere l'inclusione sociale. In esso è previsto anche che i beneficiari frequentino attività di formazione durante il periodo di disoccupazione.

Sono state pure avviate nuove misure per preparare *l'educatore per gli adulti* che prevedono la qualifica di "educatore professionale socio-pedagogico"; in questo caso è prevista la partecipazione dell'università nella progettazione ed organizzazione dei percorsi formativi. Da ultimo va ricordato che il nostro Paese non possiede un quadro normativo comune per i professionisti dell'apprendimento degli adulti, una lacuna che andrebbe quanto prima colmata per dare più omogeneità al settore.

2.2.8. Osservazioni conclusive

Vanno lette a completamento della sezione 1.5. di cui sopra. La prima osservazione vuole evidenziare una *conferma* della situazione dell'Europa sociale. Anche nell'istruzione e nella formazione il decennio passato ha visto una crescita continua nell'UE un po' in tutti i campi, al tempo stesso però si notano segnali che rivelano progressi e miglioramenti non ancora consolidati esposti al pericolo di regredire e che pertanto potrebbero non reggere all'urto delle conseguenze della pandemia.

Gli andamenti relativi all'*Italia* confermano la sua condizione di *ultima della classe*. Tenuto conto dell'importanza in Europa del nostro Paese sul piano quantitativo e qualitativo il dato costituisce in primo luogo un elemento di debolezza per tutta l'Unione Europea che dovrebbe invece impegnarsi efficacemente ad aiutare l'Italia ad uscire da questa posizione di retroguardia che non può non pesare su tutta l'Unione. Quanto al nostro Paese c'è solo da sperare che il coronavirus possa stimolare a prendere coscienza della sua condizione nell'istruzione e nella formazione per impostare una politica di miglioramento rapido e che invece non la sospinga verso un fallimento ancora maggiore. Di nuovo non ci si può non lamentare che il Rapporto ignori la distinzione tra scuole *statali*, *scuole paritarie* e *scuole totalmente private* nonostante che sia implicato un diritto umano fondamentale come il diritto all'educazione. Non vorremmo che l'epidemia del coronavirus potesse servire per dare una spallata alle scuole paritarie dato che per esempio in Italia sembra ignorata dal "governo giallo-rosso" che sembra prevedere per loro solo 80milioni di euro rispetto al miliardo e mezzo destinato alle scuole statali. Sarebbe un grave colpo per il nostro sistema educativo se un terzo delle scuole paritarie dovesse chiudere per un mancato aiuto a sostegno della libertà di educazione⁷.

⁷ Cfr. *Scuole paritarie, i non visibili: quanto costerà (a tutti) il naufragio*, in *Tuttoscuola FOCUS*", 18 maggio 2020, n. 791.