

Il merito nella società della conoscenza

di

Piero Cipollone e Ignazio Visco

(“il Mulino”, n. 1/2007, pp. 21-34)

Nell'affrontare la questione del merito e della sua valorizzazione è necessario distinguere subito tra qualità innate e comportamenti: un conto è, infatti, premiare i “talenti”; un conto è, al contrario, aumentare, attraverso opportuni incentivi, l'intensità con cui alcuni comportamenti vengono adottati, la quantità dei loro eventuali prodotti, il pieno utilizzo degli stessi talenti. Inoltre, valorizzare il merito nella sua accezione di qualità innate implica un aumento della rendita per i possessori di queste qualità, cosa che non accade quando si valorizza il merito nella sua accezione di comportamenti adottati (anche, e soprattutto, per sviluppare e applicare al meglio i talenti di cui si dispone).

L'idea secondo cui solo i comportamenti sono sotto il controllo di chi ne è direttamente responsabile, mentre i risultati prodotti dipendono anche da fattori non direttamente governati dall'attore, potrebbe spingere ad attribuire maggiore importanza alla natura intrinseca delle azioni piuttosto che ai risultati, come avviene per quei codici deontologici che valutano il merito dell'azione nell'impegno profuso e nella sua correttezza piuttosto che nei risultati conseguiti. Tracce se ne riscontrano nella struttura dei controlli della pubblica amministrazione centrata sulle procedure più che sui risultati, ma il rischio di limitarsi a valutazioni di natura puramente formale è evidentemente elevato. Basare la valutazione soprattutto sui risultati non comporta che non si possa o non si debba tenere conto dell'operare di elementi al di fuori del controllo, e della responsabilità, di chi agisce.

“Valorizzare il merito” non equivale, comunque, a richiedere un'organizzazione sociale esclusivamente fondata su un sistema “meritocratico”. Se questo costituisce uno strumento importante per consentire alla società di avvicinarsi il più possibile all'uso efficiente delle risorse produttive (senza nascondere “sotto terra”, ricordando la parabola, il talento di cui si dispone), non esclude affatto il momento redistributivo, anzi lo rafforza spingendo a quella “uguaglianza delle opportunità” spesso invocata ma assai poco messa in pratica.

In concreto, ci riferiremo al merito come all'accumulazione di “capitale umano” ed esamineremo quanto esso sia valorizzato oggi in Italia per il tramite di un'“adeguata” ricompensa nella scuola, luogo deputato alla formazione del capitale umano, e nel mercato del lavoro, luogo deputato al suo utilizzo.

Una tale definizione è strettamente connessa all'obiettivo e agli strumenti della politica economica: si ritiene meritevole un comportamento, l'accumulazione di capitale umano, capace di accrescere il benessere collettivo tramite l'innalzamento della produttività del lavoro; lo si stimola attraverso incentivi di natura monetaria e, nella scuola, attraverso voti e valutazioni. Il legame tra incentivi e risultati costituisce il principale meccanismo utilizzato dal *policy maker* per perseguire i propri fini ed è particolarmente rilevante in questo contesto; il capitale umano, che ha la peculiarità di essere “incorporato” negli individui, non può infatti essere accumulato prescindendo dal

coinvolgimento delle persone fisiche e, diversamente dal capitale fisico, non può essere il frutto della decisione centralizzata di un possibile pianificatore.

La valorizzazione del merito può accrescere il benessere individuale e collettivo grazie all'aumento della produttività individuale e, tramite effetti di "spillover" (esternalità positive che giustificano l'interesse pubblico in questa materia), quella totale dei fattori utilizzati nella produzione di beni e servizi. In questo quadro l'Italia è, anche nel confronto internazionale, fortemente in ritardo premiando poco l'accumulazione di capitale, sia nel mercato del lavoro sia nella scuola.

Il capitale umano nell'economia della conoscenza

Ma che cosa è esattamente il capitale umano? In termini generali potremmo definirlo come il patrimonio di abilità, capacità tecniche e conoscenze di cui sono dotati gli individui; vi sono incluse la forza fisica, la resistenza alla fatica, l'abilità manuale, la capacità di comunicare. L'importanza di queste doti nel determinare la quantità di prodotto ottenibile, per esempio, in un'ora di lavoro non è fissa nel tempo e nello spazio, ma è storicamente determinata, in primo luogo dal paradigma tecnologico prevalente. In agricoltura, nella fabbrica fordista o nel settore delle costruzioni la forza fisica e la resistenza alla fatica sono forse le doti più importanti nel determinare la produttività del lavoro; presumibilmente queste stesse caratteristiche sono meno vitali nelle economie avanzate e terziarizzate.

Data la natura articolata del concetto di capitale umano è importante definirne gli aspetti da valorizzare date le tecnologie di riferimento oggi. Se, per continuare con l'esempio precedente, la forza fisica o la resistenza alla fatica fossero gli elementi principali, occorrerebbe disegnare incentivi finalizzati a indurre le persone a frequentare palestre, piuttosto che scuole o botteghe artigiane. Al contrario, nell'attuale contesto tecnologico la caratteristica più importante del capitale umano è data dal patrimonio di conoscenze, cioè dal bagaglio culturale, dalla specializzazione, dalla capacità di eseguire compiti complessi e di lavorare con tecnologie sofisticate. In particolare, tre dimensioni della conoscenza sono di particolare importanza in relazione alla tipologia di tecnologia oggi prevalente.

La prima riguarda il possesso delle elementari competenze linguistiche, di analisi quantitativa e più in generale della capacità di elaborare l'informazione e di utilizzarla nella soluzione di problemi o per apprendere. Le competenze linguistiche di base si riferiscono alla capacità di reperire informazioni da, o di trasmetterle codificandole in, un testo scritto. L'essere alfabetizzati in materia di analisi quantitativa implica la capacità di utilizzare i rudimenti della matematica e di formulare i problemi in modo che possano essere risolti con tecniche standard. Entrambe queste capacità sono parte di quella più generale di reperire e combinare insieme informazioni provenienti da diverse fonti e di utilizzarle per formulare ipotesi o generalizzazioni utili alla soluzione di problemi pratici.

La seconda dimensione riguarda la capacità di operare con particolari tecnologie o di condurre particolari processi produttivi. Si tratta, per esempio, della capacità di servirsi di programmi per computer di diversa complessità o di utilizzare, mantenere, riparare o adattare particolari macchinari. Infine, la terza dimensione si riferisce alla conoscenza scientifica, cioè alla capacità di utilizzare con pienezza un corpo organizzato di conoscenze in un campo che può essere rilevante per l'avanzamento tecnologico.

C'è un crescente consenso intorno al fatto che queste competenze siano oggi tra le determinanti fondamentali della crescita della produttività, sia a livello individuale sia collettivo. I

lavoratori con capacità di analisi e soluzione dei problemi risultano più produttivi rispetto agli altri in tutte quelle mansioni che implicano attività più complesse della semplice routine. Accrescono la loro produttività e quella degli altri perché insegnano ai colleghi meno capaci, imparano da quelli più abili e sono più pronti a operare con nuovi strumenti e processi produttivi, consentendone la rapida adozione.

Queste indicazioni si fondano su analisi che spiegano come il capitale umano accresca il prodotto *pro-capite* sia direttamente sia attraverso miglioramenti organizzativi, gestionali e un più alto tasso di innovazione tali da innalzare il trend di crescita della produttività del complesso dei fattori utilizzati nella produzione¹. Il primo effetto è stimato nell'ordine del 5%; un aumento, cioè, del capitale umano equivalente a un anno di istruzione in più per la media dei lavoratori, comporta un aumento del prodotto pro capite del 5%. Si tratta di un effetto di livello e implica che un paese che voglia aumentare la produttività deve continuare ad accrescere il proprio capitale umano.

Un elevato stock di capitale umano permette altresì l'adozione di metodi di produzione più efficienti, attivando un secondo canale che agisce sui tassi di crescita; il prodotto *pro-capite* di un paese con un livello di capitale umano superiore a un altro non è quindi solo più alto, ma cresce anche più rapidamente. Per la media dei paesi dell'OCSE si stima che questo effetto comporti un aumento del tasso di crescita pari a circa mezzo punto percentuale all'anno, ma l'intensità si attenua via via che si riduce il ritardo tecnologico rispetto alla frontiera dell'efficienza. Nel lungo periodo l'effetto complessivo di un anno in più di istruzione per la media dei lavoratori viene stimato in un prodotto pro capite più elevato di cinque punti percentuali, una valutazione simile nelle dimensioni a quella dell'impatto diretto. Questa costituisce anche una stima del valore delle esternalità prodotte dal capitale umano, cioè dei benefici economici di cui non si appropria chi effettua direttamente l'investimento ma che vanno a vantaggio della società nel suo complesso.

Oltre a questi benefici andrebbero anche considerate le esternalità connesse con aspetti sociali che pure possono avere una forte influenza sul benessere della collettività. L'impatto del capitale umano su quello "sociale", specialmente nella sua dimensione di *trust* (cioè dei rapporti di fiducia reciproci tra i membri di una collettività), ancorché difficile da rilevare è sempre più riconosciuto quale elemento connettivo di una società, in grado di favorirne lo sviluppo anche economico. Il valore sociale dell'investimento in capitale umano è accresciuto dal fatto che esso si associa positivamente con comportamenti e stili di vita meno rischiosi, che hanno effetti positivi sulla speranza di vita dei cittadini e tendono a ridurre il tasso di criminalità della società.

Il tipo di conoscenze e abilità di cui qui si discute è altamente codificato e formalizzato ed è acquisito e trasmesso sulla base di percorsi formativi forniti prevalentemente dalla scuola; la valorizzazione del merito nell'economia della conoscenza si concretizza quindi in incentivi tali da indurre a una maggiore frequenza delle aule scolastiche e universitarie, le sedi dove si accumula il tipo di capitale umano coerente con il massimo accrescimento della produttività nell'attuale assetto tecnologico.

Nel confronto con gli altri paesi dell'OCSE, l'Italia si caratterizza per bassi livelli di capitale umano sia nello stock sia negli investimenti. Nel 2004 la quota della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni con almeno un titolo di scuola secondaria superiore era pari al 48%, 20 punti percentuali in meno rispetto alla media OCSE. La distanza è anche maggiore rispetto ai paesi più avanzati (40 punti rispetto agli Stati Uniti). Questo divario è in parte il risultato del ritardo nel processo di scolarizzazione di massa in Italia, ma permane, sebbene attenuato, anche per i più

¹ Cfr. A. de la Fuente e A. Ciccone, Human capital in a global and knowledge-based economy, European Commission, Employment and Social Affairs, maggio 2002.

giovani (per le coorti di età compresa tra i 24 e i 35 anni, il divario è pari a circa 13 punti percentuali). Esso potrebbe attenuarsi ulteriormente nei prossimi anni grazie alla rapida crescita della quota dei ragazzi che completa un corso di studi di scuola secondaria superiore, salita negli ultimi dieci anni di oltre 20 punti percentuali. Questa ha superato l'80% nel 2004, in linea con la media OCSE; la piena convergenza agli standard dei paesi più avanzati richiede però un aumento ulteriore.

Per l'università i divari restano invece ampi e crescenti. La quota dei laureati nella popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni è pari all'11% contro il 25 della media dei paesi dell'OCSE e il 23 dei 19 paesi dell'Unione Europea che sono anche membri dell'OCSE. Contrariamente a quanto accade per i diplomati il divario nelle coorti più giovani, quelle di età compresa tra i 25 e i 34 anni, è maggiore non solo di quello per l'intera popolazione tra i 25 e i 64 anni di età (15% rispetto al 31% della media OCSE), ma anche di quello della coorte più anziana, tra i 55 e i 64 anni (7% rispetto al 18% della media OCSE).

Valorizzare adeguatamente il merito, che nella moderna società della conoscenza significa un'adeguata remunerazione degli investimenti in istruzione, è una delle chiavi per accelerare la transizione dell'Italia verso la frontiera dei paesi a più elevato capitale umano e reddito pro capite. È ovvio, però, che non si tratta solo di studiare di più, ma anche come e che cosa. Da un lato, infatti, vi è domanda di lavoratori con elevate capacità di adattamento, rapidi nell'imparare nuove procedure e tecniche produttive, a loro agio con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Queste caratteristiche dovrebbero riguardare la gran parte dei lavoratori e quindi essere coltivate in una scuola secondaria superiore che anche senza insegnare competenze specifiche dovrebbe allenare i suoi studenti soprattutto alla capacità di imparare.

D'altro canto, però, l'avanzamento tecnologico di un paese dipende anche dalle risorse umane dedicate alla ricerca scientifica e tecnologica il cui naturale luogo di formazione è l'università. Senza soffermarsi su quanto importante sia l'investimento in ricerca e sviluppo per la crescita economica di un paese² e sulle ragioni del basso livello della spesa in ricerca da parte del settore pubblico e delle imprese private in Italia (oltre che del numero di laureati con specializzazioni post-laurea), si può osservare che, nonostante le note difficoltà di ingresso dei giovani - anche qualificati - nel nostro mercato del lavoro, l'84% degli ingegneri, l'82% dei laureati in chimica o farmacia, il 71% di quelli delle altre facoltà scientifiche tre anni dopo la laurea è occupato con un contratto a tempo indeterminato o svolge un'attività formativa retribuita, contro una media del 62% del totale dei laureati. Anche se ben pochi di questi laureati trovano sbocchi nel campo della ricerca avanzata e di base, essi tendono ad essere, in generale, più soddisfatti del loro lavoro e a guadagnare di più della media³.

La valorizzazione del merito: i rendimenti privati dell'istruzione

Per misurare il grado di valorizzazione del merito, cioè l'intensità degli incentivi individuali a investire in capitale umano, gli economisti usano in genere un parametro che indica in quale misura un anno in più di istruzione accresca i benefici netti individuali; questi derivano dai maggiori redditi da lavoro e dalla più alta probabilità di essere occupati tenendo conto naturalmente dei maggiori costi che occorre sostenere per acquisire l'anno in più di istruzione. Sebbene gli anni di formazione

² Cfr., tra gli altri, I. Visco, Perché non si può crescere senza ricerca, «il Mulino», n. 1/2006, pp. 34-42.

³ Cfr. Istat, I laureati e il mercato del lavoro: inserimento professionale dei laureati. Indagine 2004, Roma, 2006.

scolastica possano sembrare un indicatore piuttosto rozzo dello stock di conoscenze, la discussione precedente può aiutare a capire le motivazioni di una tale semplificazione: la conoscenza rilevante nell'attuale contesto tecnologico è trasmessa principalmente attraverso i processi educativi formalizzati e organizzati nelle scuole. Assumere una qualche forma di proporzionalità tra stock di conoscenze e anni di frequenza nelle scuole è ragionevole, soprattutto in assenza di indicatori migliori. Questo non vuol dire, come è ovvio, che non sia sempre più necessario muoversi verso un sistema di formazione permanente (di *life-long learning*), di aggiornamento professionale, di corsi di perfezionamento a tutti i livelli e sfruttando le opportunità aperte dalle nuove tecnologie, o di apprendimento sul campo, oltre che nella scuola.

Le evidenze empiriche disponibili indicano che nell'ambito dei paesi avanzati l'incentivo a investire in capitale umano è elevato. Guardiamo dapprima ai vantaggi retributivi. Nella maggioranza dei paesi dell'OCSE le persone con un titolo di istruzione equivalente alla nostra laurea specialistica guadagnano almeno il 50% in più di quelle che hanno ottenuto il diploma di scuola secondaria. I differenziali retributivi tra questi ultimi diplomati e quelli della scuola media, meno accentuati, sono comunque compresi tra il 15% e il 30%.

Negli ultimi vent'anni queste differenze si sono ampliate in quasi tutti i paesi dell'OCSE, sebbene in modo asincrono e con intensità diverse. Questo fenomeno è riconducibile, in parte, a una maggiore valorizzazione del lavoro più qualificato a seguito della diffusione di innovazioni tecnologiche che aumentano la domanda di capitale umano. L'altra causa è stata individuata nel forte aumento dell'offerta di lavoro a basso livello di istruzione, attraverso la crescente partecipazione al commercio mondiale dei paesi meno sviluppati.

In Italia i differenziali retributivi per livelli di istruzione sono prossimi a quelli medi dei paesi dell'OCSE per quanto riguarda il rapporto tra diplomati di scuola secondaria e di scuola media (anche se il differenziale del 28% si confronta con valori quasi doppi per Regno Unito e Stati Uniti), ma inferiori a quelli degli altri principali paesi nel confronto tra laureati e diplomati di scuola secondaria (con valori medi del 53% per l'Italia contro 63% in Francia e Germania, 74% nel Regno Unito e 81% negli Stati Uniti). Essi hanno seguito una dinamica temporale non troppo differente da quella osservata in altri paesi, sebbene con qualche sfasamento temporale. Dopo essersi contratti tra la metà degli anni settanta e gli ultimi anni ottanta del novecento, essenzialmente grazie all'operare di politiche di contrattazione e di meccanismi di indicizzazione automatica dei salari di stampo perequativo, sono tornati ad ampliarsi tra il 1989 e il 1993, per rimanere poi sostanzialmente invariati, nonostante la tendenza verso l'aumento dei premi per l'istruzione emersa in altri paesi. In generale, non sembra che dal loro attuale livello possano provenire stimoli sufficienti a investimenti in capitale umano tali da recuperare la distanza rispetto a quella degli altri paesi avanzati.

L'uso del solo differenziale retributivo come indicatore della redditività dell'investimento in istruzione è però inappropriato, specie per confronti tra paesi e nel tempo, dal momento che si trascurano sia i costi dell'istruzione (inclusi quelli dovuti alla rinuncia al salario mentre si studia) sia i benefici che derivano dalle migliori prospettive occupazionali. Si può tenere conto di questi strumenti usando come metro della redditività dell'investimento in istruzione il rendimento implicito dell'investimento⁴ (*internal rate of return*), cioè il tasso di sconto che uguaglia il valore atteso di tutti i costi e di tutti i benefici associati a una scelta di investimento.

⁴ I rendimenti di una certa scelta di istruzione valutati come *internal rates of return* sono calcolati come rapporto tra i maggiori benefici (derivanti da più alti redditi da lavoro, indennità di disoccupazione, più elevata probabilità di essere occupati e migliori trattamenti pensionistici) e i costi da sostenere (costi di opportunità, cioè i salari a cui si rinuncia mentre si studia, e costi diretti da sostenere per la formazione scolastica).

Le stime disponibili di questo più preciso indicatore⁵ confermano quanto segnalato dai differenziali retributivi: in Italia l'investimento in istruzione è redditizio ma meno che nella media dei paesi della UE e dell'OCSE. Questa conclusione è piuttosto robusta sebbene l'entità del divario tra i rendimenti italiani e quelli di altri paesi vari a seconda delle ipotesi adottate, dei metodi di stima e del titolo di studio considerato. Con riferimento a tutti i gradi di istruzione, il rendimento stimato per l'Italia è pari all'8,6%, poco meno della media di quelli stimati per i paesi UE (8,8%); rendimenti molto più elevati di quelli italiani si ottengono in Irlanda (12,3%), nel Regno Unito (11,0%), in Finlandia (10,3%), in Spagna (10,0%), in Germania (9,2%).

Le stime per singolo titolo di studio prodotte dall'OCSE indicano che il rendimento di un diploma di scuola secondaria superiore, pari per un ragazzo italiano all'11,2%, è di molto inferiore a quello di un americano (16,4%), di un inglese (15,1%), di un canadese (13,6%) e di un francese (13,5%). I divari sono maggiori quando si esaminano i titoli di studio universitari i cui rendimenti in Italia (7,5%) sono circa la metà di quelli americani e francesi e ancor meno di quelli inglesi (pari al 18%).

Rendimenti e accumulazione di capitale

Abbiamo finora discusso come l'Italia presenti una combinazione di bassi rendimenti privati e basso stock di capitale umano; questa è un'assoluta peculiarità nel panorama dei paesi industrializzati. In generale, nei paesi dove abbonda il capitale umano la sua remunerazione è bassa; il contrario accade nei paesi con pochi laureati.

Rispetto a questa regolarità, coerente con le predizioni di un semplice modello di domanda e offerta dove alti rendimenti corrispondono a un basso livello di capitale umano, l'Italia appare come un vero caso anomalo. Conseguenza di questa specificità è la possibile insorgenza di un circolo vizioso: i bassi rendimenti dell'istruzione scoraggiano gli investimenti in capitale umano e impediscono il raggiungimento del livello dello stock prevalente nei paesi più avanzati. D'altro canto la scarsa dotazione di capitale umano non favorisce la capacità dell'economia di innovare e adottare quelle tecnologie che, grazie alla complementarità con il capitale umano, ne accrescono la domanda e i rendimenti. Quali sono le cause di questa particolarità dell'Italia? Quali ostacoli si frappongono a una valorizzazione del merito capace di stimolare l'offerta di capitale umano?

Una prima questione da affrontare è relativa al perché i rendimenti privati, specialmente quelli relativi al conseguimento di una laurea, sono in Italia inferiori a quelli di altri paesi. Secondo le stime dell'OCSE, la ragione non risiede solo nei minori vantaggi monetari associati al conseguimento della laurea; ad essi si aggiungono anche l'impatto sulla probabilità di essere disoccupati e il supporto pubblico alle spese dirette per l'università. In Italia il possesso di una laurea riduce meno che negli altri il rischio di disoccupazione rispetto a chi ha conseguito solo un diploma di scuola secondaria superiore. Questa caratteristica potrebbe in parte dipendere dal fatto che, mentre per i lavoratori più istruiti e inquadrati come dirigenti l'eventuale licenziamento non è sottoposto alla disciplina dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, i meccanismi di regolazione del

⁵ Cfr. A. de la Fuente e J.F. Jimeno, The private and fiscal returns to schooling and the effect of public policies on the private incentives to invest in education: a general framework and some results for the EU, UFAE-IAE Working Papers, n. 635/04, 2004; S. Blöndal, S. Field e N. Girouard, Investment in human capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects, OECD Economics Department Working Papers, n. 333, luglio 2002.

mercato del lavoro hanno sempre teso a proteggere l'occupazione dei lavoratori più deboli che sono di solito anche quelli meno istruiti.

Quanto ai costi diretti di accesso all'università da noi la pratica dell'aiuto pubblico agli studenti universitari sotto forma di prestiti e borse di studio è molto inferiore a quella prevalente in altri paesi. Secondo le stime del Ministero dell'Università⁶, l'incidenza delle spese per il diritto allo studio sul complesso delle spese per l'università è del 12,4% in Italia e del 17,1% nella media dei paesi OCSE. La differenza in termini assoluti è ancora più ampia perché la spesa per studente universitario è in Italia più bassa che nella media OCSE. Un cambiamento nella direzione di una maggiore valorizzazione del merito potrebbe consistere nell'allineare le tasse universitarie ai costi effettivi del servizio e utilizzare le risorse così liberate per prestiti e borse di studio per i meritevoli.

Il collegamento diretto tra merito e finanziamenti incentiverebbe l'ottenimento di buoni risultati scolastici molto di più di quanto non faccia l'attuale pratica di sussidi indiscriminati alle tasse di iscrizione; è probabile che in questo modo si inciderebbe anche sul fenomeno degli abbandoni universitari (pari a circa il 60% degli iscritti, il doppio che negli altri paesi europei), scoraggiando l'iscrizione all'università come una semplice soluzione transitoria in attesa di altre destinazioni. L'idea di concentrare le risorse sui più meritevoli sembra ispirare anche alcune recenti proposte di riforma degli esami universitari. Oggi in Italia è possibile ripetere gli esami tante volte quante sono necessarie per superarli, e sono previste molteplici sessioni di esame ogni anno. Queste modalità tendono ad alimentare il numero degli studenti ritardatari e a innalzare il costo dell'istruzione universitaria. Per ridurre il fenomeno dei fuori corso è stato autorevolmente proposto di istituire una sola sessione annuale di esami e concedere agli studenti la possibilità di ripetere gli esami una sola volta⁷.

Nonostante i rilevanti divari nei rendimenti dell'istruzione tra l'Italia e i paesi più avanzati è improbabile che essi siano la sola causa delle forti differenze nello stock e nell'investimento in capitale umano. È probabile, invece, che vi siano anche altre ragioni concorrenti, maggiormente legate al funzionamento del mercato del capitale umano.

Scarsa valorizzazione del merito: i vincoli

Secondo una delle ragioni spesso invocate per spiegare la combinazione di scarso capitale umano e bassi rendimenti prevalente in Italia, la struttura del nostro sistema industriale per dimensione e specializzazione settoriale non avrebbe bisogno di lavoratori particolarmente qualificati. Si argomenta infatti che, da un lato, la dimensione delle imprese private è tale da non favorire la diffusione di modelli di governo societario fondati su abilità manageriali codificate in processi formali di apprendimento. Dall'altro, la specializzazione settoriale vede ancora minoritari i settori a tecnologie avanzate e ad alta intensità di lavoro qualificato. Per quanto riguarda invece l'impresa pubblica essa sembrerebbe avere smarrito quel ruolo di valorizzazione dei talenti e del merito che ha rivestito per un tratto non irrilevante della nostra storia, con grande beneficio per la crescita del Paese⁸.

Questi argomenti sono rilevanti ma scontano una visione di breve periodo dello sviluppo economico. Per contro, la teoria della crescita endogena spiega come l'accumulazione o anche solo

⁶ Cfr. Ministero dell'Università e della Ricerca, *L'università in cifre*, Roma, 2006.

⁷ Cfr. M. de Cecco, *Una proposta per l'Università*, «la Repubblica», 15.11.2006.

⁸ Cfr. F. Barca, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli, 1999.

il livello di capitale umano sono determinanti fondamentali dello sviluppo economico. In un paese dotato di un elevato stock di capitale umano, competitivo a livello internazionale, è conveniente per le imprese adottare tecnologie che sfruttano proprio questo fattore della produzione, aumentandone domanda e rendimenti. Nello specifico caso italiano, il nanismo e la specializzazione settoriale potrebbero essere in parte controbilanciati dalla scelta di imprese straniere operanti in settori avanzati di localizzare da noi rami di produzione a più elevata intensità di capitale umano, ben più di quanto accade oggi. Queste valutazioni rimandano al ruolo dell'offerta di capitale umano e dei luoghi deputati alla sua formazione: le scuole.

Prima ancora che nel mondo del lavoro il merito dovrebbe essere valorizzato nelle scuole. Questo non accade quando è bassa la qualità dell'istruzione impartita. Se la scuola italiana non fornisce le competenze necessarie nella moderna economia della conoscenza ne derivano conseguenze importanti con riferimento non solo alla domanda di capitale umano da parte delle imprese e all'incentivo a investire in istruzione da parte delle famiglie, ma anche alla capacità stessa dei titoli di studio di segnalare l'abilità dei singoli individui.

Se la qualità dell'istruzione è bassa il suo costo, tenuto conto della qualità, è più alto di quello calcolato solo sulla base della spesa per l'istruzione. L'investimento in capitale umano da parte delle famiglie e la domanda di lavoratori istruiti da parte delle imprese ne sono entrambe scoraggiate, inibendo l'ingresso del meccanismo di interazione virtuosa tra domanda e accumulazione. Inoltre, il grado di istruzione non è più un indicatore affidabile per decidere l'allocazione delle posizioni migliori. Questo rafforza e in parte giustifica la dipendenza dei redditi delle persone dalle condizioni della loro famiglia di origine piuttosto che dal grado di istruzione; in carenza di qualità, il titolo di studio (nonostante il suo valore legale, di cui si sono persi nel tempo i possibili vantaggi) perde il ruolo di principale meccanismo allocativo sulla base del quale assegnare le posizioni di rilievo della società. In queste condizioni l'incentivo ad accumulare capitale umano da parte dei figli delle famiglie meno avvantaggiate risulta attenuato.

L'incapacità della scuola italiana di fornire un'istruzione di qualità almeno in linea con quella europea in ambiti come la lettura, la matematica, le scienze e la capacità di risolvere problemi è emersa con evidenza dai risultati delle indagini PISA condotte dall'OCSE⁹. L'entità del ritardo nelle competenze di matematica dei quindicenni italiani rispetto ai loro coetanei dei paesi dell'OCSE è pari a circa un anno di scuola. Ma l'aspetto più drammatico messo in luce dall'indagine sta nella scarsa capacità di leggere, lo strumento principale con cui le persone alimentano nel tempo la propria conoscenza e formazione. In Italia uno studente su dieci, pur essendo in grado di leggere un testo, non è capace di utilizzarne le informazioni per imparare e per ampliare le sue conoscenze; la quota sale a poco meno del 15% nel Mezzogiorno

Le indicazioni fornite dall'indagine PISA sulla qualità della nostra scuola confermano quelle deducibili da indagini analoghe condotte su studenti di altre fasce di età. Recenti analisi mostrano come il grado di correlazione tra le graduatorie di paesi stilate sulla base delle diverse indagini sia elevato; in particolare la posizione dell'Italia è sempre tra le ultime dei paesi dell'OCSE indipendentemente dall'età degli studenti e dal tipo di materia valutata¹⁰.

I deludenti risultati della nostra scuola non sono tanto imputabili a carenza di risorse. Solo sei paesi, tutti con reddito pro capite più elevato del nostro, tra i trenta paesi dell'OCSE spendono per singolo studente, nel complesso degli ordini di istruzione non universitaria, più dell'Italia. In

⁹ Cfr. Invalsi, Il livello di competenza dei quindicenni italiani in matematica, lettura, scienze e problem solving, Rapporto annuale di OCSE-PISA 2003, Roma, Armando, 2006.

¹⁰ Cfr. G. Brown, J. Micklewright, S.V. Schnepf e R. Waldmann, Cross-national surveys of learning achievement: how robust are the findings?, IZA Discussion Papers, n. 1652, luglio 2005.

rapporto al numero degli insegnanti, quello degli studenti è il più basso tra i paesi dell'OCSE (circa 11 studenti per insegnante, contro i 19 di Francia e Germania o i 15 degli Stati Uniti, un divario non giustificato dalle nostre specificità, cioè la volontà di garantire servizi educativi anche a piccole comunità sparse sul territorio e di sostenere gli studenti diversamente abili). Per contro, qualche spiegazione dei cattivi risultati dei test PISA potrebbe essere rinvenuta nelle modalità con cui gli insegnanti sono assegnati alle singole classi. L'elevato turnover non favorisce la continuità didattica e lo sviluppo di un progetto educativo pluriennale; circa 130.000 degli 840.000 insegnanti è infatti assunto con un contratto a termine e tende a cambiare classe ogni anno.

La valorizzazione del merito nelle scuole dovrebbe basarsi sulla possibilità di tutti gli studenti di esprimere le proprie potenzialità. Questo non accade quando la decisione su quanto e come investire in formazione dipende più dalla famiglia di origine che non dalle abilità individuali e dai risultati conseguiti fino a quel punto della carriera scolastica, anch'essi condizionati dal contesto familiare. I figli delle famiglie più abbienti o con un livello di istruzione superiore tendono a scegliere scuole secondarie superiori, come i licei, con profilo accademico più accentuato; l'80% dei figli di un padre laureato frequenta un liceo, contro circa la metà per i figli di un padre con la licenza di scuola secondaria superiore. Sulla base dell'indagine sui diplomati dell'Istat si stima che l'aver un padre laureato, piuttosto che con licenza di scuola media, aumenta la probabilità di iscrizione all'università, che nella media del campione è pari al 44%, di oltre 14 punti percentuali, a parità di altre condizioni¹¹.

Questa forte correlazione tra generazioni nei livelli di istruzione sembra essere legata più ai vincoli culturali e informativi che non a vincoli di reddito. Le famiglie più istruite sono in vantaggio rispetto alle altre perché capaci di supplire alla carenza delle scuole nell'orientamento e nel sostegno agli studenti circa la scelta sul tipo di scuola secondaria superiore o la decisione di iscriversi o meno all'università. I più meritevoli non sempre accedono ai livelli di istruzione superiori.

Le distorsioni indotte sulla valorizzazione del merito dall'incapacità di orientare le scelte si accentuano per via della difficoltà della scuola italiana a selezionare i migliori. Se sulla base delle valutazioni fornite dalle scuole le imprese non sono in grado di identificare la qualità delle persone, tenderanno ad abbassare la remunerazione per ogni dato livello di istruzione, scontando il rischio della bassa qualità, un classico risultato dell'asimmetria informativa. Al contempo esse utilizzeranno altri meccanismi di *screening*, rafforzando ancora una volta l'importanza della famiglia di origine nel meccanismo allocativo. L'incapacità di discriminare deriva in primo luogo dagli assetti istituzionali della nostra scuola e più in particolare dal fatto che le valutazioni e i voti sembrano aver perso il valore di indicatori di qualità; essi non sono basati su test standardizzati e uniformi su tutto il territorio nazionale ma sono piuttosto affidati agli stessi insegnanti che hanno impartito l'istruzione e che tendono a definire gli standard in termini relativi alla qualità della classe esaminata piuttosto che assoluti.

La percezione che la scuola italiana non sia in grado di valutare i risultati degli studenti, per valorizzare i migliori e trovare opportuni rimedi per chi ha maggiori difficoltà, è diffusa, anche se non vi sono al riguardo informazioni statistiche sufficienti. Quelle disponibili indicano che negli esami di maturità per l'anno scolastico 2005-06 complessivamente il 20% degli studenti ha avuto una valutazione superiore ai 9/10 del punteggio massimo. Questa quota è salita di poco più di tre punti percentuali negli ultimi anni e appare assai più elevata di quella prevalente in passati decenni.

¹¹ Cfr. F. Cingano e P. Cipollone, The determinants of university withdrawal: the case of Italy, mimeo, Banca d'Italia, 2006.

In una prospettiva storica più profonda, la quota dei ripetenti rispetto agli iscritti ha subito un calo continuo negli ultimi 25 anni in tutti gli ordini di scuola (un fenomeno per altri versi certamente positivo, ma che può anche segnalare un più generale allentamento della capacità di selezione). Nella scuola dell'obbligo essa è oggi circa un terzo di quella di venti anni fa, di due terzi nella secondaria di secondo grado, con un contributo determinante della minore selettività nell'ultimo anno di corso, dove la quota si è dimezzata in tutti gli ordini di scuola.

In assenza di un metro uniforme di valutazione dell'apprendimento, il nostro sistema scolastico non prevede altri meccanismi che incentivino le scuole a valorizzare il merito e a promuovere l'apprendimento dei propri studenti. Meccanismi diretti sarebbero quelli basati su qualche forma di premio assegnato alle scuole che conseguissero i risultati migliori. Meccanismi indiretti sarebbero quelli legati alla possibilità delle famiglie di scegliere con maggiore libertà le scuole verso le quali indirizzare i propri figli, premiando per questa via le scuole migliori e penalizzando quelle più scadenti.

L'interazione tra questi due tipi di meccanismi potrebbe stimolare le scuole a migliorare la qualità dell'insegnamento e valorizzare maggiormente il merito. In presenza di un collegamento tra finanziamento alla scuola e numero di alunni iscritti, una più ampia possibilità di scelta da parte delle famiglie, adeguatamente informate circa la qualità delle scuole da un sistema nazionale di valutazione uniforme e standardizzato, potrebbe migliorare i risultati scolastici attraverso vari effetti. In presenza di scuole con diversi livelli di produttività, la libertà di scelta sposterebbe le iscrizioni verso le scuole migliori aumentando l'efficienza complessiva del sistema. Le scuole meno efficienti sarebbero stimolate a migliorare la qualità del loro servizio per non perdere studenti a favore di quelle più efficienti. Infine, l'ammontare di risorse richiesto alle famiglie per l'acquisto di pacchetti formativi che per esse possono avere poco valore si ridurrebbe, accrescendo l'efficienza allocativa.

In presenza di una pluralità di opzioni caratterizzate da diverse combinazioni di costo e di risultati scolastici, le famiglie potrebbero scegliere quella più vicina alle loro preferenze. L'attivazione di questi tre canali sarebbe favorita dalla presenza di un numero ampio di fornitori di servizi scolastici, pubblici e privati. Sistemi di *vouchers* (cioè di diritti ad accedere gratuitamente a qualunque scuola pubblica o privata) espliciti o impliciti, uguali per tutti, pari o anche inferiori alla spesa media per studente delle scuole pubbliche e che coprano integralmente la retta delle scuole private e impongano loro di non discriminare tra gli studenti, sono stati sperimentati con qualche successo in diversi stati degli USA, nel Regno Unito, in Svezia e in altri paesi.

Meccanismi analoghi sono stati di recente suggeriti¹² per stimolare le nostre università a migliorare la qualità sia dell'insegnamento sia della ricerca, valutata secondo tutte le classifiche internazionali a livelli non adeguati per un paese industriale avanzato. Linee guida su cui sembrerebbe emergere un certo consenso sono quelle di aumentare le tasse universitarie, in linea con i costi del servizio, e finanziare gli studenti più meritevoli, differenziare le università sulla base della loro qualità (per esempio in base ai risultati della valutazione condotta dal Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca) nell'assegnazione dei fondi di ricerca e nella stessa possibilità di offrire corsi specialistici, accrescere l'autonomia degli atenei nelle politiche di assunzione e retribuzione del personale, fino ad abolire il valore legale del titolo di studio e il ruolo pubblico dei docenti.

¹² Cfr. M. De Cecco, cit.; G. Vaciago Università migliori con la leva del merito, «Sole 24 ore», 11 novembre 2006; F. Giavazzi, Errori e miti sull'università, «Il Corriere della Sera», 14 novembre 2006; R. Perotti Università povera di qualità, «Sole 24 ore», 30 novembre 2006; S. Rossi e L. Santarelli, Istruzione superiore, «Informazioni», 2/2005.

Il merito e i divari tra rendimenti privati e sociali dell'istruzione

Per i comportamenti meritori da loro adottati i singoli individui ricevono un premio più o meno ampio a seconda dei contesti. Più problematico è stabilire se la società nel suo complesso, premiando il merito individuale, riceva in cambio un aumento del benessere complessivo oltre che di quello derivante dalla somma dei benefici individuali. Una valutazione è però necessaria perché l'operatore pubblico investe una quota rilevante delle proprie risorse in istruzione, in Italia il 5% del PIL, ed è buona pratica di politica economica chiedersi se questo investimento produce un rendimento migliore di quello di altri possibili usi o anche solo sufficiente a ripagare i costi che si sosterebbero se si dovessero reperire quei fondi sul mercato.

I risultati richiamati in precedenza, basati sulla rassegna dell'ampia letteratura empirica su questa materia, indicano che in generale il capitale umano dà luogo a rilevanti esternalità positive in termini di prodotto pro capite attraverso la crescita della produttività totale dei fattori, oltre che tramite il suo impatto su altre variabili che influenzano il benessere dei cittadini quali la salute o il tasso di criminalità. Questi risultati vanno nella direzione di indicare che anche dal punto di vista dell'operatore pubblico l'investimento in istruzione è proficuo. La valutazione per ogni singolo paese richiede però molta più informazione, in particolare su tutti i costi e i benefici associati al conseguimento di un particolare titolo di studio. In particolare, se per i costi, pubblici e privati, si dispone di sufficienti informazioni, nel caso dei benefici sono facili da ottenere solo quelli riflessi nei salari dei singoli lavoratori, mentre sfuggono le esternalità, i benefici sociali.

In presenza di queste difficoltà, in alcuni recenti esercizi il rendimento sociale del capitale umano è stato valutato includendo nel computo tutti i costi necessari a conseguire un dato livello di istruzione ma tralasciando i benefici connessi con le esternalità¹³. Se queste sono ampie lo è anche la possibile sottostima. In generale, i risultati tendono a indicare che la differenza tra i rendimenti netti privati e queste stime "incomplete" dei rendimenti sociali sono abbastanza ridotte, dell'ordine di uno o due punti percentuali. È quindi probabile che i benefici sociali più che compensino la differenza, ovvero che la spesa pubblica in istruzione non sia tutta catturata dai benefici individuali. Sulla base di questi dati si confermerebbe il fatto che in Italia il rendimento dell'investimento in istruzione è elevato (intorno all'8%) anche dal punto di vista dell'operatore pubblico, pur se inferiore a quello medio degli altri principali paesi, sia per la scuola secondaria superiore sia per l'università.

L'elevatezza dei rendimenti, anche rispetto a investimenti alternativi, e la distanza dagli altri paesi suggeriscono che politiche volte a incentivare l'investimento in capitale umano sono pienamente giustificate. In questo campo come in altri è però necessario guardare con attenzione ai possibili disallineamenti tra interessi privati e sociali per evitare che un sistema distorto di incentivi annulli le rilevanti esternalità positive associate all'investimento in capitale umano. Ecco quindi l'importanza di una valorizzazione del merito volta a premiare i comportamenti e i risultati. Questo non avviene, ad esempio, quando l'aver ottenuto un titolo di studio dia un diritto a ulteriori investimenti in capitale umano finanziati dalla collettività indipendentemente dalle capacità acquisite nella precedente carriera scolastica. È possibile che per alcuni individui, presumibilmente quelli che meno hanno imparato in precedenza, i rendimenti privati, pur positivi, non bastino a

¹³ Cfr., per l'Italia, A. Ciccone, P. Cingano e P. Cipollone, The individual and social return to schooling in the Italian macro regions, «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», dicembre 2004.

compensare i costi complessivi a carico della collettività; l'interesse privato e quello pubblico potrebbero quindi trovarsi in contrasto tra loro se l'esternalità positiva dell'investimento non fosse sufficiente a più che colmare questa differenza, e vi sarebbe una perdita per la società.

La difficoltà nel disegnare appropriati sistemi di incentivi è il riflesso proprio della difficoltà di distinguere tra comportamenti e talenti innati, risultati e qualità intrinseche dell'azione, cui si è fatto cenno nell'introduzione. A volte la valorizzazione del merito non implica necessariamente la produzione diretta di qualche bene o servizio per la collettività. Si pensi alla crescita esponenziale delle remunerazioni di molti manager al vertice di grandi imprese private. Certamente, a essere premiato è l'insieme delle loro abilità innate e dell'adozione di alcuni comportamenti; così pure la valutazione dell'intensità del merito è in parte basata sui risultati, nella fattispecie i profitti o la quotazione del titolo azionario, e in parte sulle qualità intrinseche della loro azione, come l'aver coltivato l'immagine dell'impresa o buone relazioni politiche e sindacali. È tuttavia difficile stabilire quale sia la correlazione tra risultati e remunerazione, proprio per la presenza di elementi inelastici quali le abilità innate e le qualità intrinseche dell'azione.

In conclusione, la valorizzazione del merito di per sé non implica una necessaria coincidenza tra l'interesse privato e quello pubblico. Questa richiede, piuttosto, un'attenta definizione dei meccanismi di incentivazione, i quali devono essere finalizzati a stimolare comportamenti che abbiano un chiaro legame con i risultati che l'operatore pubblico intende perseguire. Si tratta, in ultima istanza, di prendere posizione su un aspetto estremamente delicato, anche dal punto di vista teorico e concettuale, quale la determinazione, in particolare nel mercato del lavoro, della ricompensa "adeguata" di un dato risultato o comportamento meritorio. È probabile che a questo non si possa che far fronte in modo pragmatico, confrontando esperienze diverse ed evitando mutamenti traumatici. Ma resta evidente che il merito, ancor prima di essere adeguatamente ricompensato, va sostenuto, apprezzato e appropriatamente valutato, anzitutto nella scuola.