

I.3.2 Simulazioni e risultati secondo lo strumento del modello econometrico di offerta

La costruzione di un quadro informativo e di previsione macroeconomica territoriale coerente con la politica economica nazionale integra diversi strumenti quantitativi di valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Tra questi, il modello macroeconomico di offerta per la valutazione delle politiche per il Mezzogiorno (cfr. Rapporto 2003 par. I.4.1) viene utilizzato per la costruzione di scenari di crescita a medio e lungo termine, coerenti con gli obiettivi delle politiche e le condizioni di contesto - nazionali e internazionali - che influenzano la crescita. Il modello - che è utilizzato anche nell'ambito della valutazione macroeconomica richiesta dal quadro di regole sulla valutazione in itinere del Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni Obiettivo 1 - permette quindi una valutazione controfattuale dell'impatto di medio-lungo periodo delle politiche territoriali e una valutazione della fondatezza degli obiettivi degli interventi rispetto agli andamenti macroeconomici del Mezzogiorno.

Sulla base delle previsioni di spesa, degli scenari macroeconomici contenuti nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), delle analisi sulla situazione macroeconomica territoriale e delle ipotesi di scenario sulla qualità dell'azione pubblica delineati nei documenti preparatori per il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (di cui al par. IV.1), si è predisposto un quadro programmatico del processo di convergenza ipotizzato per il Mezzogiorno, in un contesto di possibile ripresa internazionale e piena efficacia delle politiche di sviluppo. Gli obiettivi programmatici della spesa in conto capitale fino al 2009 e i conseguenti effetti sulla crescita fino a 2010 vengono presentati in questo paragrafo sulla base di diversi scenari.

Il quadro atteso si discosta da quello presentato nel precedente Rapporto per tre motivi. In primo luogo, vi è stato un adeguamento delle previsioni di spesa, che riflette sia le informazioni più aggiornate sulla spesa pubblica in conto capitale che provengono dai conti pubblici territoriali, sia la revisione degli andamenti programmatici di spesa presentata nel nuovo Quadro Finanziario Unico (cfr. capitolo III). Vi è stata inoltre una modifica nei dati di base forniti dall'ISTAT, conseguente all'aggiornamento delle principali esogene internazionali e al processo di revisione della contabilità territoriale. Questa si è anche riflessa in un aggiornamento, sebbene

modesto, di alcune equazioni comportamentali del modello. Infine, anche i sentieri di evoluzione delle cosiddette variabili di rottura, che hanno lo scopo di cogliere il mutare delle aspettative degli operatori a fronte di modifiche nelle condizioni di contesto, sono stati aggiornati e rivisti, riducendo leggermente i profili attesi coerentemente con le previsioni programmatiche sull'intervento pubblico, prima richiamate.

I risultati del modello consentono di valutare innanzitutto gli effetti delle politiche nella fase già trascorsa dell'attuale ciclo di programmazione per la quale si dispone di informazione storica relativa all'andamento delle principali variabili macroeconomiche. Ci si riferisce, in particolare, al periodo 1999-2004 nel quale il tasso di crescita medio annuo del Mezzogiorno è risultato pari all'1,5 per cento, ossia circa 0,2 punti percentuali in più rispetto al Centro-Nord.

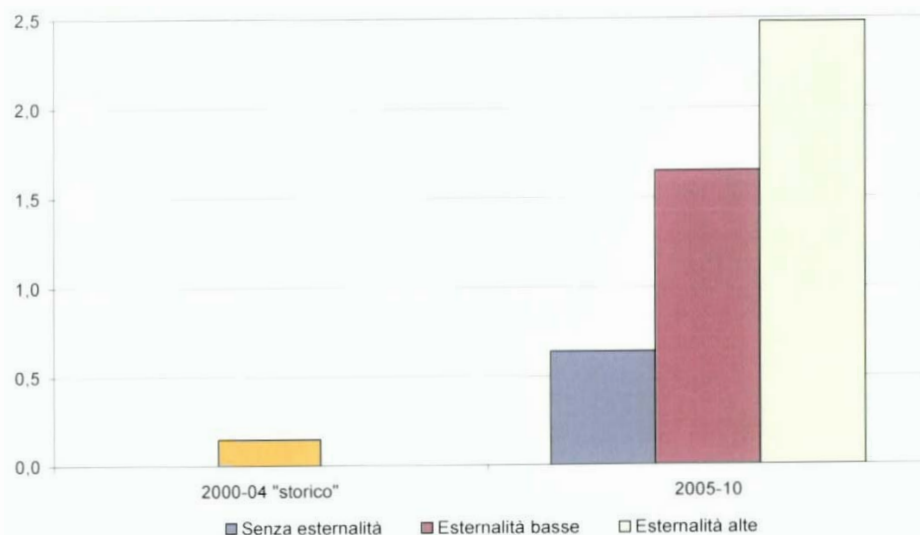
L'impatto delle politiche può essere valutato come differenza rispetto alla dinamica del Pil che, secondo il modello, si sarebbe avuta in uno scenario controfattuale dove fosse "assente" la politica regionale. Per simulare l'"assenza" di politica regionale, si è supposto che il volume di spesa in conto capitale destinato al Mezzogiorno al netto dei fondi comunitari – la cosiddetta addizionalità come definita dai regolamenti comunitari⁷ – rimanga invariato in termini reali rispetto allo scorso ciclo di programmazione. Si tratta di un volume che, seppure in linea con i requisiti minimi previsti dai regolamenti, è però significativamente inferiore agli impegni di politica economica formalmente assunti dal Paese nei confronti dell'UE nell'attuale fase di programmazione. Nello scenario controfattuale la spesa media annua complessiva nel Mezzogiorno è pertanto pari alla somma tra l'impegno addizionale dello scorso periodo (circa 16,2 miliardi di euro a prezzi 1999) e l'ammontare medio di risorse comunitarie disponibili, invece, nel ciclo 2000-2006. Per il Centro-Nord, l'assenza di politiche viene configurata come un mantenimento in termini reali della spesa in conto capitale media del periodo 1994-1999. Infine, la ripartizione tra incentivi e investimenti pubblici viene tenuta costante alle quote del 1998, dove gli investimenti rappresentavano il 48 per cento del totale nel Mezzogiorno e il 60 per cento del totale Centro-Nord.

⁷ Il principio di addizionalità, sancito nell'ambito dei Regolamenti comunitari, stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei fondi europei non possano sostituirsi alle spese a finalità strutturali pubbliche o assimilabili dello Stato Membro. La spesa "addizionale" è pari al totale della spesa in conto capitale destinate alle aree in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1) meno le risorse comunitarie dei fondi strutturali.

Nel complesso, con riferimento a tale scenario, l'effetto differenziale delle politiche attuate nel periodo 2000-2004 risulta moderatamente positivo e pari a circa 0,2 punti percentuali di crescita per anno. Da un lato, dunque, in assenza della politica regionale sarebbe venuto meno anche il pur contenuto processo di convergenza registrato dalle regioni del Mezzogiorno verso quelle del Centro-Nord. Dall'altro, tuttavia, tale risultato è inferiore agli obiettivi iniziali. Come descritto nel Documento Strategico Preliminare Nazionale (vedi oltre il paragrafo IV.1), la causa di ciò va imputata alla più lenta attuazione della nuova programmazione e alle forti resistenze che essa ha incontrato, e al mancato miglioramento delle aspettative del settore privato, come risulta dall'andamento storico di alcune delle variabili di rottura inserite nel modello.

Il modello consente poi di simulare l'andamento economico, sulla base del profilo di spesa programmatico atteso, fino al 2010. Le nuove simulazioni confermano che effetti rilevanti delle politiche sul tasso di crescita del prodotto nel Mezzogiorno potranno realizzarsi solo se verranno conseguiti gli obiettivi programmatici di spesa in conto capitale e se verrà contemporaneamente indotto un significativo miglioramento nelle condizioni di contesto e nelle aspettative degli operatori che si tramuti in un aumento della produttività delle imprese. La figura I.21 segnala che nel periodo 2005-2010 gli effetti differenziali delle politiche potranno variare da 0,6 fino a 2,5 punti percentuali, a seconda dell'intensità delle esternalità attivate. Si sconta qui la piena realizzazione di quelle condizioni di rafforzamento della politica regionale prefigurate nel Documento Strategico Preliminare Nazionale.

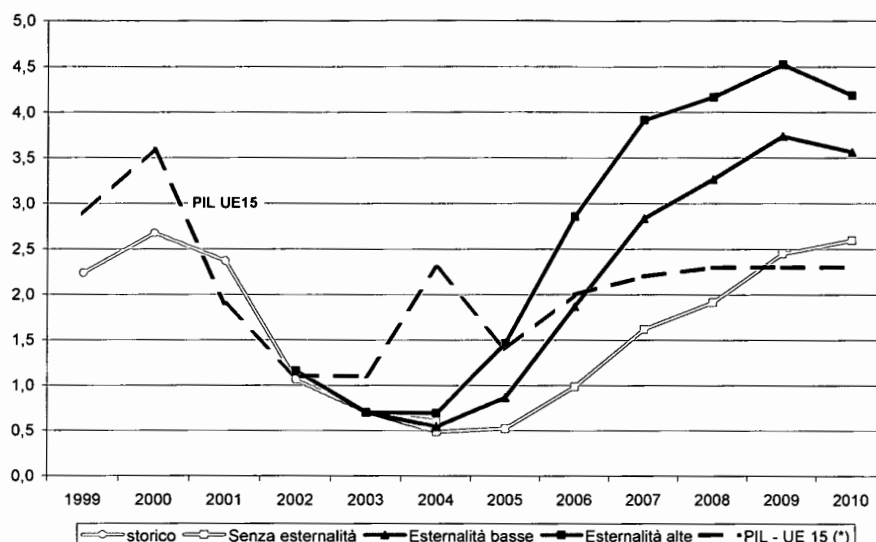
Figura I.21 – VARIAZIONE PERCENTUALE MEDIA ANNUA DEL PIL NEL MEZZOGIORNO: DIFFERENZIALE RISPETTO ALLO SCENARIO CONTROFATTUALE



Fonte: elaborazione DPS.

Anche la possibilità del raggiungimento dell'obiettivo programmatico di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello medio europeo richiede una piena efficienza delle politiche. La figura I.22 - che presenta l'evoluzione del Pil secondo diversi scenari di simulazione, caratterizzati da gradi di efficacia diversa delle politiche considerate - segnala che in assenza dell'attivazione di esternalità l'obiettivo potrà essere conseguito solo nel 2009, ossia alla conclusione dell'attuale ciclo di programmazione. Con l'attivarsi di effetti di esternalità il raggiungimento dell'obiettivo potrebbe essere anticipato al 2006 nel caso più favorevole e al 2007 nel caso meno favorevole.

Figura I.22 – VARIAZIONE DEL PIL NEL MEZZOGIORNO E NELLA UE-15: CONFRONTO TRA SCENARI DEL MODELLO ECONOMETRICO DI OFFERTA (variazioni percentuali)



*Dal 2005 i valori sono simulati con il modello macroeconomico di medio-lungo periodo.

Fonte: elaborazione DPS.

RIQUADRO G - IL MODELLO DI PREVISIONE A BREVE PER IL MEZZOGIORNO

Per l'impostazione e l'attuazione della politica regionale, nazionale e comunitaria, oltre al modello econometrico per la valutazione delle politiche per il Mezzogiorno, il Dipartimento si è recentemente dotato di un ulteriore strumento statistico-econometrico, finalizzato al rafforzamento del quadro di previsione macroeconomico territoriale di breve periodo collegato con la congiuntura economica nazionale e internazionale e con le previsioni di spesa. I risultati dei due modelli vengono integrati in un quadro informativo e di previsione macroeconomico territoriale coerente con la politica economica nazionale (cfr. par. I.3.1).

Il modello di previsione a breve consiste di un insieme di modelli econometrici per regione, finalizzati alla previsione del Pil, che utilizzano come variabili informative i consumi, alcune variabili congiunturali ISAE e variabili di spesa pubblica. Questi modelli hanno lo scopo di fornire uno scenario di previsioni consistenti di breve periodo e di sostenere esercizi di simulazione sugli effetti a breve di modifiche delle variabili di spesa.

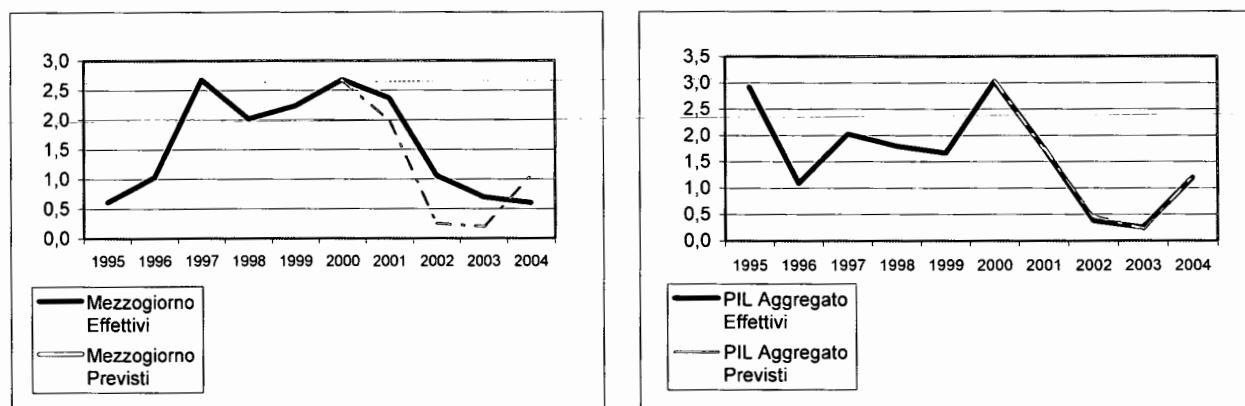
L'approccio utilizzato si basa sulla scomposizione della dinamica del Pil in ciascuna regione e in ciascun periodo come la somma di una componente comune a tutte le regioni, sebbene con effetti differenti e di una componente specifica regionale. La componente comune viene identificata ricorrendo a un'analisi fattoriale sui tassi di crescita regionali. Una volta stimata la componente comune, le componenti idiosincratiche regionali possono essere calcolate per differenza.

Il vantaggio di questa formulazione è duplice: in primo luogo, è possibile utilizzare al meglio le informazioni relative all'andamento del dato nazionale, che sono disponibili prima di quelle regionali. Infatti la componente comune coglie sostanzialmente la dinamica del Pil aggregato. Dato che la serie aggregata è nota con un anticipo di circa nove mesi rispetto alle serie disaggregate regionali, è possibile inserire nel modello questa informazione anticipatrice per prevedere la componente comune in attesa della pubblicazione della Contabilità Regionale. In secondo luogo questa formulazione permette di incorporare facilmente nella previsione stime degli andamenti nazionali o regionali formulati da altre fonti. Infatti la previsione della componente comune è sostanzialmente la previsione del Pil aggregato nazionale, che può essere condotta anche ricorrendo alle previsioni di consenso, oltre che a metodologie econometriche già implementate, quali un modello VAR aggregato. La componente specifica regionale può a sua volta essere prevista utilizzando tecniche basate su modelli ridotti del tipo Panel VAR. Nel nostro caso, le variabili utilizzate a questo scopo comprendono le unità di lavoro totali regionali, i consumi e la spesa in conto capitale.

Il modello è stimato su dati annuali per il periodo 1980-2003, coerenti con il Sistema europeo dei conti nazionali 1995 (SEC 95) e disaggregati per regione. La scelta della frequenza annuale è risultata pressoché obbligata, data la carenza di indicatori macroeconomici a livello territoriale con cadenza infrannuale, in particolare per gli aggregati di contabilità economica dei quali si dovrebbero fornire le stime. Le stime del VAR vengono poi utilizzate in quadri contabili "a cascata" che determinano le compatibilità e le coerenze tra variabili. Il periodo di previsione sul quale è calibrato il modello è biennale. I risultati delle stime, ancora in una fase di assestamento, sono promettenti: l'errore previsivo maggiore si riscontra per il Mezzogiorno, ottenuto come aggregazioni delle previsioni per le sette regioni dell'area, con una sottostima media dell'errore di previsione dello 0,6 per cento. L'errore di previsione per il Centro-Nord, come per l'aggregato nazionale, è molto contenuto e non superiore allo 0,1 per cento.

Per evidenziare il comportamento dell'errore di previsione nel periodo si presentano due grafici relativi alla stima del modello per il periodo 1981-2000 e alle previsioni per il periodo 2001-2004 costruite 4 passi in avanti, per il Pil del Mezzogiorno e dell'Italia (fig. G.1)

Figura G.1. — PREVISIONI 2001 – 2004 DEL PIL MEZZOGIORNO E ITALIA
Previsioni Pil Mezzogiorno (variazioni annuali in %) Previsioni Pil Italia (variazioni annuali in %)



Fonte: DPS.

RIQUADRO H - L'EFFICACIA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Il modello econometrico per la misurazione dell'efficacia degli investimenti pubblici ha come scopo quello di quantificare gli effetti – diretti e indiretti – prodotti dagli investimenti stessi sulla collettività delle famiglie e delle imprese distribuite sul territorio nazionale. Gli effetti indiretti sono legati all'aumento del reddito pro capite dovuto ad un incremento dello stock di capitale pubblico, mentre gli effetti diretti sono legati all'aumentato benessere percepito dalle famiglie sul territorio grazie agli interventi realizzati¹. La misurazione “completa” dell'efficacia (i.e. estesa tanto ai benefici diretti quanto a quelli indiretti) risulta utile per garantire una allocazione territoriale e strutturale più efficiente delle risorse destinate agli investimenti pubblici.

Al fine di quantificare i benefici, diretti e indiretti, legati agli investimenti pubblici effettuati sul territorio è stato sviluppato un modello di “equilibrio economico spaziale” che tiene esplicitamente conto dei benefici dovuti allo stock di investimenti pubblici percepiti da famiglie e imprese interagenti, dislocate su unità territoriali distinte. L'idea alla base dell'approccio sottostante il modello è che il valore monetario dei benefici dovuti agli investimenti pubblici sia in qualche misura riflesso, o capitalizzato, nei prezzi locali dei fattori produttivi (salari, valore dei terreni e degli immobili, costo del capitale)². Pure nella cautela con cui è necessario far uso dei risultati di ogni simile modello, essi possono essere utili a migliorare il confronto su questi profili.

Nell'impostazione del modello si riconosce la centralità del territorio e delle relazioni esistenti tra più aree geografiche al fine di una corretta valutazione dell'efficacia degli investimenti pubblici. Questi ultimi, oltre a influenzare le relazioni territoriali intercorrenti tra i diversi agenti (famiglie e imprese), sono a loro volta influenzati dalle diverse realtà territoriali, individuate dalle amenità locali legate al clima, alle condizioni socio-culturali, alla finanza pubblica locale, alla struttura produttiva e creditizia locale.

L'equilibrio territoriale che scaturisce da queste interazioni territoriali può essere espresso in termini di prezzi locali dei fattori produttivi. Tali prezzi sintetizzano l'equilibrio nelle relazioni intercorrenti tra imprese, famiglie e soggetti pubblici (finanziatori degli investimenti pubblici). Tra le determinanti di questi prezzi locali di equilibrio vi sono anche il livello e la qualità degli investimenti pubblici locali, opportunamente distinti per categorie di opere. La quota parte dei prezzi locali di equilibrio “spiegata” dagli investimenti pubblici misura l'efficacia degli stessi, la loro capacità a contribuire allo sviluppo socio-economico locale delle famiglie e delle imprese che risiedono in un determinato territorio e che per perseguire i propri obiettivi devono necessariamente tenere conto dell'evoluzione dei prezzi locali dei fattori produttivi: salari, valori immobiliari e fondiari, remunerazione dei risparmi e costo del capitale.

¹ Gli effetti indiretti costituiscono l'oggetto delle analisi “classiche” nelle quali l'efficacia viene misurata ricorrendo alla stima di una funzione di produzione o dei costi aumentata dall'inserimento dello stock di infrastrutture tra gli *input* (i regressori) della funzione stessa. La misura dell'efficacia ricavabile da questi approcci è il contributo dello stock di capitale pubblico al prodotto interno lordo (la variabile endogena), la c.d. elasticità del Pil al capitale pubblico. Per l'Italia si vedano, tra gli altri, i lavori di Marrocu, Paci e Pigliaru (2005) e di Mastromarco e Woitek (2004).

² Il modello si rifà ai lavori di alcuni studiosi, tra cui Rosen (1979) e Roback (1982), finalizzati alla formulazione e alla stima di “modelli edonici”, nei quali si cerca di attribuire un prezzo monetario a delle variabili prive di un esplicito prezzo di mercato, quali le amenità locali legate al clima e le caratteristiche personali dei lavoratori (formazione, esperienza, ecc.).

La stima del modello avviene con l'utilizzo di tecniche econometriche, applicate alla panel data analysis e sviluppate nell'ambito della c.d. econometria e statistica spaziale, che consentono di analizzare i legami socio-economici intercorrenti tra i soggetti e le aree in cui questi operano. Oltre a tenere conto adeguatamente dei legami territoriali esistenti la stima del modello considera l'endogeneità di alcune variabili, tra cui gli investimenti pubblici. Tale aspetto assume particolare rilevanza per l'analisi dell'efficacia, in quanto il beneficio legato agli investimenti pubblici percepito da famiglie e imprese deve scontare il costo sostenuto e sostenibile dalla collettività locale, oltre che nazionale, per finanziare i progetti locali di investimento pubblico, anche in un'ottica di un progressivo federalismo fiscale.

La base dati è costituita da un panel di famiglie e imprese osservate a livello territoriale (regionale o provinciale) su più anni relativamente ad alcune caratteristiche individuali (redditi da lavoro, variabili descrittive del capitale umano, valori immobiliari, variabili descrittive del patrimonio immobiliare, cultura finanziaria) e da una serie di variabili "ambientali" specifiche alle unità territoriali di appartenenza delle unità campionarie (educazione, cultura, sanità, criminalità, struttura impositiva)³.

Una prima applicazione del modello a un periodo di tempo circoscritto ai soli anni 1989-1995 mostra una distribuzione regionale dell'efficacia legata allo stock complessivo di capitale pubblico piuttosto eterogenea: la cartina riportata di seguito mostra un nord (Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia) nel quale l'efficacia è tendenzialmente bassa o ridotta, un centro (Emilia Romagna, Umbria, Marche, Lazio) che esprime valori di efficacia mediamente positivi e, infine, un sud in cui la situazione è più eterogenea in termini di efficacia e dove comunque spiccano positivamente le isole (a parte il Molise)^{4,5}.

La distribuzione geografica dell'efficacia trova una sua giustificazione nell'eterogeneità economica che caratterizza l'Italia. Le aree più sviluppate, con maggiori dotazioni quantitative e qualitative di risorse esprimono un fabbisogno medio di investimenti pubblici inferiore rispetto alle aree più arretrate. Le esternalità positive generate dagli investimenti pubblici contribuiscono maggiormente allo sviluppo di quelle zone in cui la dotazione di risorse, private e pubbliche, risulta più scarsa. A questo risultato, quasi scontato, si contrappone una realtà all'interno di ciascuna macroarea che evidenzia alcune eccezioni: la Lombardia e la Liguria nella macroarea del nord, l'Umbria in quella centrale, l'Abruzzo, la Puglia, la Basilicata e la Calabria al sud costituiscono delle eccezioni rispetto a una quantificazione territoriale dell'efficacia che dovrebbe risultare maggiore nelle aree strutturalmente più svantaggiate⁶.

³ Le principali fonti per i dati impiegati sono la Banca d'Italia ("Indagine sui bilanci delle famiglie"), l'ISTAT ("Opere pubbliche" e Indicatori territoriali "Demos"), Picci (2002) e Guiso, Sapienza e Zingales (2004).

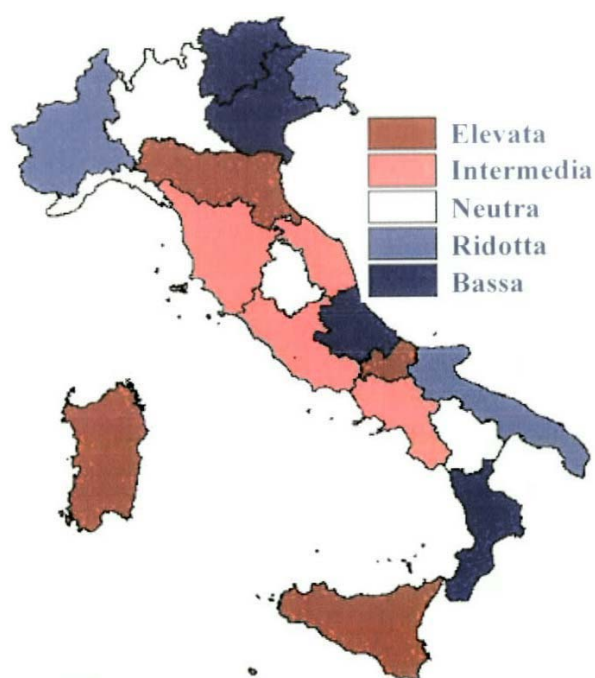
⁴ Nella cartina l'efficacia viene misurata come somma (ponderata) degli effetti dello stock di capitale pubblico sui redditi e sui valori immobiliari locali (i.e. regionali). Questa somma viene opportunamente convertita in valori monetari. I valori così calcolati sono poi suddivisi in cinque classi corrispondenti ai percentili della distribuzione: la classe "neutra" raggruppa le regioni per le quali il valore monetario dell'efficacia è nullo. Le classi "ridotta" e "bassa" afferiscono a quelle regioni con valori monetari negativi, mentre le regioni con valori positivi ricadono nelle rimanenti classi "intermedia" e "elevata".

⁵ Per il Molise disponiamo di un campione ridotto rispetto alle altre regioni e circoscritto alla sola provincia di Campobasso. Pertanto i risultati ottenuti per questa regione devono essere considerati validi solo a livello provinciale e accettati con le relative cautele dovute alla limitatezza del campione disponibile. Non disponiamo di dati per la Valle d'Aosta, che pertanto non compare sulla cartina.

⁶ I risultati regionali a livello di singole categorie di infrastrutture (opere di bonifica, impianti di telecomunicazione, edilizia pubblica, opere stradali e aeroportuali, ecc.), sempre circoscritti al solo periodo 1989-95, sono contenuti in un lavoro interno dell'UVER.

Gli sviluppi futuri del lavoro sulla valutazione dell'efficacia prevedono da un lato l'applicazione del modello a una base dati più attuale, quale la serie sugli investimenti in conto capitale dei Conti pubblici territoriali, dall'altro il miglioramento del modello, sia per la parte teorica che per quella empirica.

Figura H.1 - EFFICACIA REGIONALE DELLO STOCK TOTALE DI CAPITALE PUBBLICO: 1989-95



Fonte: elaborazioni DPS.

1.4 Le tendenze della società

1.4.1 Istruzione

Il tema della relazione tra istruzione e sviluppo ha preso forza nel dibattito degli ultimi anni sulle implicazioni dell'economia globale e della società della conoscenza. L'istruzione è centrale nei processi di sviluppo economico e influenza il benessere della società in vari modi. Genera effetti positivi sui rendimenti privati individuali, in termini di migliori prospettive di occupazione e di reddito e di ulteriori occasioni di apprendimento. Produce anche risultati importanti sui rendimenti collettivi, contribuendo a incrementare la produttività e a incoraggiare la partecipazione attiva alla vita sociale da parte della cittadinanza. L'istruzione può inoltre giocare un ruolo rilevante di spinta all'imprenditorialità, alla creatività e alla predisposizione all'innovazione e la scuola può diventare un importante canale di inclusione sociale⁸.

La stessa strategia di Lisbona include obiettivi specifici relativi all'istruzione, come la riduzione drastica degli abbandoni nella scuola secondaria, il raggiungimento di una quota di giovani con diploma di istruzione secondaria superiore pari almeno all'85 per cento e la diminuzione della quota di giovani con scarse competenze⁹. La realizzazione di tali obiettivi richiede all'Italia un impegno maggiore rispetto ad altri paesi europei e un'attenzione specifica perché non siano trascurati i divari interni (cfr. tav. I.6).

⁸ Questi temi sono stati discussi nel seminario "Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo", organizzato dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero dell'Economia e della Finanze e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca a Roma il 7 luglio 2005. La relativa documentazione è disponibile sul sito: http://www.dps.mef.gov.it/quadro_strategico_nazionale_seminari.asp#scuola.

⁹ Nel Documento del Consiglio 6905/04 EDUC 43, *Istruzione & formazione 2010: L'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona*, 3 marzo 2004 si invocano urgentemente riforme dei sistemi europei dell'istruzione e della formazione come presupposto per il raggiungimento degli obiettivi economici e sociali dell'Europa.

Tavola I.6 - POSIZIONE DELL'ITALIA RISPETTO AI *BENCHMARK* DELLA STRATEGIA DI LISBONA SU "ISTRUZIONE E FORMAZIONE"

Indicatore	Obiettivo al 2010	2000		2004		Centro-Nord	Mezzogiorno	
		UE (25)	Italia	UE (25)	Italia			
Giovani che lasciano prematuramente la scuola:								
1	Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	non più del 10%	17,3	25,3	15,7	22,4	18,8	27,2
2	Competenze chiave: Percentuale di studenti 15-enni con al più il primo livello di competenza in lettura	una riduzione del 20% rispetto ai valori dell'anno 2000	19,4	18,9	19,8	23,9	14,7	34,7
Tasso di scolarizzazione superiore: Percentuale della								
3	popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore	almeno 85%	76,4	68,8	76,7	72,3	75,9	67,7
Laureati in matematica, scienze e tecnologia: Numero di laureati in								
4	matematica, scienze e tecnologia in migliaia per 1000 abitanti in età 20-29 anni	aumento del 15% rispetto ai valori dell'anno 2000	10,2	5,6	12,3	9,0	11,3	5,8
Life-long learning: Percentuale								
5	degli adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente	almeno il 12,5%	7,9	5,5	9,9	6,2	6,5	5,8

Nota: (1), (3) e (5) Rilevazione continua delle Forze di Lavoro; (2) I dati si riferiscono al 2003; (4) L'obiettivo di aumento del 15% si riferisce al numero di laureati in matematiche, scienze e tecnologia (MST) si riferisce al numero di laureati.

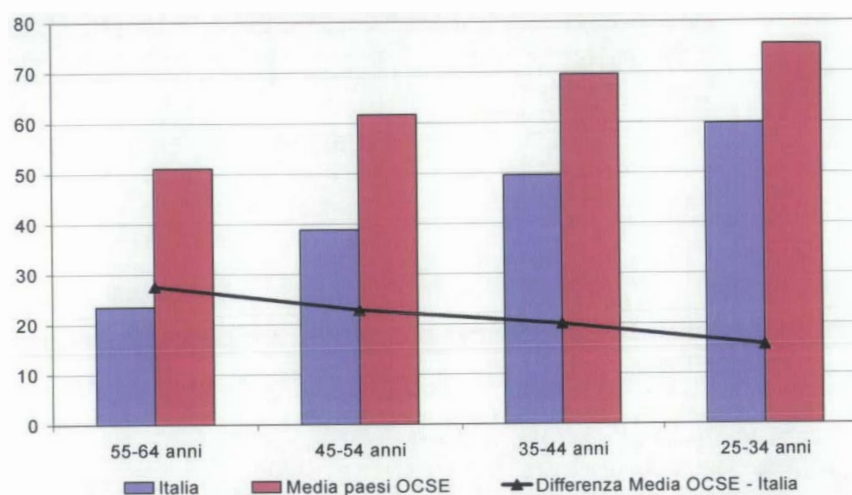
Fonte: Istat, Eurostat, OCSE PISA (Programme for International Student Assessment) 2003.

In Italia i progressi recenti sui livelli di partecipazione ai processi di istruzione della popolazione sono stati notevoli. Circa il 44 per cento della popolazione adulta (in età 25-64 anni) ha completato gli studi secondari superiori; una quota ancora bassa se confrontata con il 66 per cento della media OCSE¹⁰ ma che è influenzata dal ritardo storico accumulato dal nostro paese e dall'innalzamento piuttosto recente dell'obbligo scolastico. Esaminando diverse classi di età emerge che il divario con la media OCSE è diminuito di circa 12 punti percentuali nell'arco di tre generazioni. Tuttavia, l'Italia è rimasta al 26° posto nella graduatoria dei paesi OCSE, a

¹⁰ Dato del 2003, fonte: OCSE, Education at a Glance 2005.

testimonianza del fatto che, rispetto ad altri paesi avanzati, lo sforzo nell'aumentare la quota di persone con qualifiche elevate è stato troppo limitato (fig. I.23).

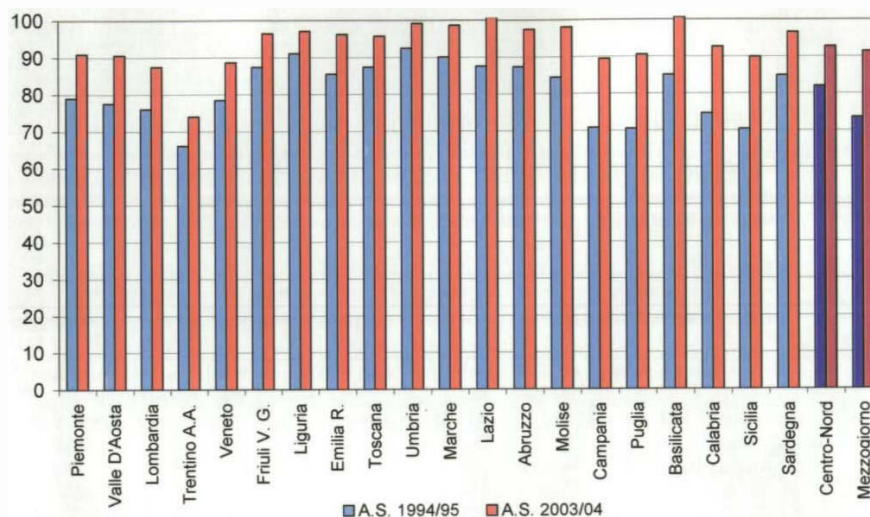
Figura I.23 – PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE CHE HA COMPLETATO LA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE IN CLASSI DI ETÀ. ANNO 2003



Fonte: elaborazioni DPS su dati OCSE, *Education at a Glance* 2005.

I miglioramenti sono più evidenti sul tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore dei giovani (in età 14-18 anni), che è aumentato significativamente dal 78 per cento nell'anno scolastico 1994/95 al 92 per cento nel 2003/04. Per queste nuove leve, seppure permangono alcune differenze regionali, si può ritenere colmato il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord, sceso da 8,5 a 1,3 punti percentuali nello stesso periodo (fig. I.24).

Figura 1.24 – TASSO DI PARTECIPAZIONE NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE: TOTALE ISCRITTI SULLA POPOLAZIONE RESIDENTE NELLA CLASSE D'ETÀ 14-18 ANNI. ANNI SCOLASTICI 1994-1995 E 2003-2004



Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto.

Tassi di partecipazione alla scuola secondaria superiore così elevati sono un segnale positivo per contribuire al raggiungimento entro 2010 degli obiettivi concordati nel quadro della strategia di Lisbona. Ma stanno anche a significare che la scuola, più di ogni altro luogo, gioca un ruolo rilevante nel fornire alle giovani generazioni competenze, conoscenze e attitudine alla partecipazione alla vita civile.

Per beneficiare degli incrementi significativi nel tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore è necessario assicurare, da un lato, che i percorsi di istruzione intrapresi siano completati e dall'altro, che le conoscenze acquisite e l'esperienza cumulata nella scuola si traducano in capacità e competenze effettive e in canali di coesione sociale.

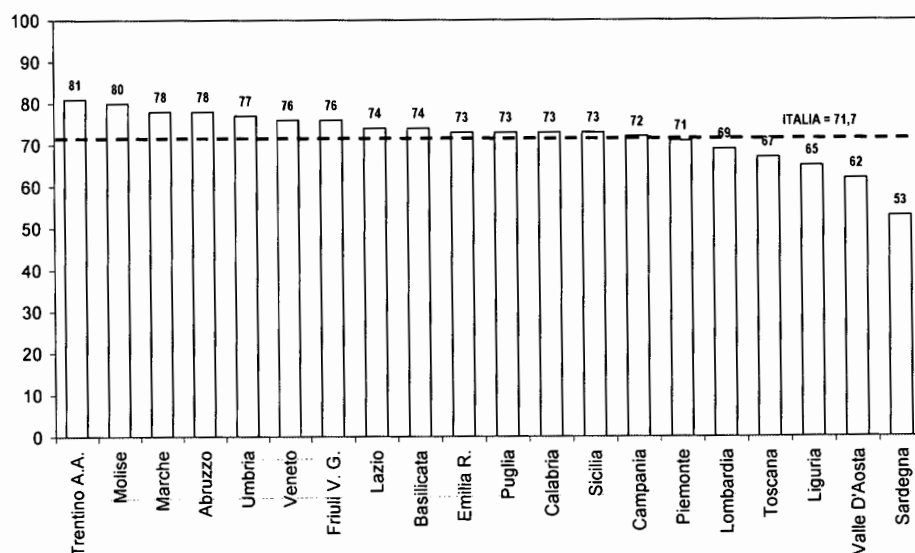
Se il problema dell'abbandono precoce degli studi si può considerare superato per la scuola elementare e in via di risoluzione per la scuola media (anche per quanto riguarda il Mezzogiorno) rimane invece significativo nella scuola secondaria superiore in tutto il territorio nazionale, soprattutto nei primi due anni del ciclo. Gli abbandoni sugli iscritti sono, al primo anno, l'11 per cento a Centro-Nord e il 14 per cento al Mezzogiorno con punte del 15 per cento e 16 per cento in Campania e Sicilia¹¹.

¹¹ Con riferimento all'anno scolastico 2002/2003, fonte: DPS-Istat Banca dati indicatori regionali di contesto. Dati su tutte le regioni del Mezzogiorno nelle tavole al.3 dell'Appendice.

Sono circa 72 gli studenti in Italia che portano a termine gli studi secondari superiori su 100 che avevano iniziato questo percorso di istruzione cinque anni prima¹². Tuttavia la probabilità di conseguire il diploma non è distribuita in maniera omogenea sul territorio: nelle province autonome di Trento e Bolzano (dove peraltro i tassi di partecipazione sono inferiori alla media nazionale) e nel Molise raggiunge l'80 per cento mentre in Sardegna poco più del 50 per cento (fig. I.25).

Complessivamente, i giovani tra i 18 e 24 che lasciano prematuramente la scuola, senza conseguire il ciclo secondario superiore, e che non partecipano a altre occasioni di formazione sono in Italia quasi uno su tre (circa 29 per cento), una quota ben lontana dall'obiettivo europeo di uno su dieci. Al fine di prevenire la dispersione scolastica è necessario disporre di analisi più approfondite, sia in relazione all'oggetto e modalità di misurazione, sia alle tendenze, motivazioni e tipologie di abbandono.

Figura I.25 – PROBABILITÀ DI CONSEGUIRE IL DIPLOMA PER GLI STUDENTI ISCRITTI CHE HANNO INIZIATO IL CICLO DI ISTRUZIONE SECONDARIO SUPERIORE 5 ANNI PRIMA – ANNO SCOLASTICO 2003/2004



Fonte: elaborazione su dati Ministero Istruzione Università Ricerca.

La distribuzione di studenti per tipologia di scuola è piuttosto simile nelle diverse macro-aree del paese: nell'anno scolastico 2003/2004 circa il 37 per cento degli

¹² Con riferimento all'anno scolastico 2003/2004, fonte: Ministero Istruzione Università Ricerca, La scuola in cifre, 2005

studenti ha frequentato i licei, una quota simile ha frequentato gli istituti tecnici e il 25 per cento gli istituti professionali. La composizione della domanda per l'istruzione secondaria superiore sta cambiando e nel corso degli ultimi anni la tendenza sembra essere un calo degli alunni negli istituti tecnici a favore, in parte, dei licei e altrettanto degli istituti professionali¹³.

In generale, l'Italia presenta valori molto modesti di partecipazione ad attività di istruzione e formazione da parte degli adulti. In assenza di un titolo di istruzione secondaria, i valori passano dal valore già contenuto di 6,2 per cento (la media UE 25 è 9,9 per cento e il target al 2010 del 12 per cento) a circa il 2 per cento per chi è in possesso della licenza media e a pochi decimi di punto percentuale per chi è senza titolo.

Nella recente letteratura sul ruolo dell'istruzione nei processi di crescita e di sviluppo viene accordata una sempre maggiore importanza, soprattutto nelle economie tecnologicamente avanzate, alla quota della popolazione che possiede un livello di istruzione post-secondario e, in particolare, titoli tecnico-scientifici¹⁴. In Italia solo il 10 per cento della popolazione adulta (in età 25-64) possiede un titolo di studio universitario a fronte di una media OCSE del 24 per cento e ben lontano da paesi come gli Stati Uniti (38 per cento) e il Giappone (37 per cento)¹⁵. Questo forte divario può solo in parte essere dovuto alla diversa offerta del ciclo terziario, peraltro recentemente in direzione di una maggiore potenziale attrattività. Inoltre, il numero di laureati in discipline tecnico-scientifiche rimane in Italia inferiore alla media europea: solo 9 per mille abitanti in età 20-29 anni contro i 13,3 della media UE-15 e il 12,3 della media UE-25.

Nell'anno accademico 2003/04 circa 72 studenti diplomati nelle scuole secondarie su 100 si sono iscritti all'università, sebbene la propensione a continuare gli studi vari fortemente da una regione all'altra e dalla tipologia della scuola d'origine

¹³ E' importante tenere presente che l'evoluzione più recente della composizione della domande per il sistema di istruzione secondaria vede uno spostamento più consistente a favore della categoria dei licei e meno degli istituti tecnici, forse dovuto ai diversi tempi di messa in attuazione della riforma del sistema scolastico e della formazione.

¹⁴ Il lavoro di P. Aghion e P. Howitt (2005) "Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework" (post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Appropriate_Growth.pdf) ribadisce la centralità del capitale umano altamente qualificato nei processi di crescita e di innovazione e, tramite evidenze empiriche, fornisce alcune risposte sul rallentamento della crescita in Europa, basate sulla presenza troppo esigua di titoli post-secondari. Più di un terzo della popolazione negli Stati Uniti possiede un titolo post-secondario contro meno di un quarto della popolazione nell'UE e gli Stati Uniti spendono circa il doppio nell'istruzione terziaria rispetto all'UE (3% del PIL contro 1,4%). Lo studio fornisce un'importante indicazione di *policy* per tutti i paesi più avanzati, a favore di un forte incremento di investimenti e qualità dell'istruzione universitaria.

¹⁵ Dato del 2003, fonte: OCSE, Education at a Glance 2005.

(proseguono all'università quasi tutti i liceali, mentre poco più di uno su due studenti degli istituti tecnici e magistrali e circa 1 su 4 degli istituti professionali). I tassi di abbandono dell'università sono però piuttosto elevati: uno studente su cinque non rinnova l'iscrizione dopo il primo anno¹⁶.

Dai dati esaminati emergono differenze territoriali in merito alle caratteristiche di partecipazione all'istruzione e alla formazione e allo stato della scuola, ma queste non sono sempre riassumibili nella tradizionale dicotomia Nord-Sud. Il grave ritardo del Mezzogiorno diventa però chiaro quando si valuta la qualità dell'istruzione. I risultati dell'indagine OCSE-PISA 2003 rivelano il basso livello medio delle competenze dei quindicenni italiani in tutti gli ambiti (lettura, matematica, scienze, *problem-solving*), indicando che la scuola produce esiti preoccupanti in particolare a Sud, per effetto, non tanto di minori risorse ed infrastrutture, ma del "contesto" in sé. I risultati di PISA segnalano, inoltre, la scarsa equità di un sistema in cui gli individui con condizioni socio-economiche di partenza più svantaggiate sono concentrati nelle scuole con maggiore insuccesso (cfr. Riquadro I).

La presenza crescente di alunni con cittadinanza non italiana¹⁷, che rappresentano oggi il 4,2 per cento della popolazione scolastica rispetto allo 0,56 per cento dell'anno scolastico 1995/1996, costituisce una nuova sfida per la scuola. Il fenomeno interessa soprattutto il Centro-Nord (dov'è concentrato circa il 90 per cento degli studenti non italiani) e ha un'incidenza molto variabile sul territorio, raggiungendo in alcune province anche l'11 per cento degli alunni. Sono in aumento gli studenti non italiani nelle scuole secondarie superiori dove frequentano in maggior parte istituti tecnici e professionali e, in quest'ultimi hanno un'incidenza del 4,6 per cento. Il numero complessivo di alunni non italiani è ancora esiguo, ma la grande varietà dei paesi, lingue e culture di origine e le evidenze disponibili sulla maggiore difficoltà di questi studenti (in termini di ritardo scolastico, di tassi di promozione e di concentrazione nelle scuole superiori secondarie con esiti meno soddisfacenti in termini di competenze medie) suggeriscono di non sottovalutare questo fattore nell'ottica di prevenire il rischio di esclusione e di cogliere le opportunità che una scuola multi-culturale offre alle nuove generazioni.

¹⁶ Ministero Istruzione Università Ricerca, L'università in cifre, 2005

¹⁷ I dati sono del Ministero Istruzione Università Ricerca, Alunni con cittadinanza non italiana – Scuole statali e non statali, anno scolastico 2004-2005 (<http://www.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/2005>)