

Scuola e sviluppo, il capitale umano al centro: la lezione del Covid-19

Patrizio Bianchi*

Abstract

This article explores the complex relations between education and development. The recent economic literature discusses two main approaches – the “Human Capital Approach” and the “Capabilities Approach” – that comprise the new economics of education, stressing the role of public investment in education as the main driver of economic and social development. The severe fiscal crisis Italy faced between 2009 and 2012 resulted in considerably curtailed public expenditure on education during the critical years of technological change. The outcome was a further broadening of the Italian school system’s historical gaps and internal disparities – all to be exacerbated by the Coronavirus pandemic. Thus, a proposal for relaunching the post-Covid Italian economy is rooted in an articulated programme of action to reform the national school system.

Keywords: school, human capital, covid-19, digitalization.

* Università degli Studi di Ferrara

La pandemia ha riposto la scuola al centro del dibattito dell'opinione pubblica, lasciandone emergere tutte le difficoltà organizzative in una fase di straordinaria emergenza, ma anche mettendone in luce le problematiche cumulatesi nel tempo. Molta enfasi è stata posta sulle modalità organizzative per il rientro in sicurezza nelle aule scolastiche. Minore attenzione è stata posta nella fase dell'emergenza al rapporto tra educazione e sviluppo, cioè al nesso fra modalità organizzative delle strutture educative e sviluppo dell'economia nel suo insieme, che implica necessariamente una prospettiva di lungo periodo.

Keywords: scuola, capitale umano, covid-19, digitalizzazione.

1. L'economia dell'educazione

Lo studio economico dei sistemi educativi emerge come disciplina nei primi anni Sessanta, soprattutto negli Stati Uniti dove viene posto, anche da prospettive diverse, il tema del contributo del capitale umano allo sviluppo economico.

I temi fondamentali di questo dibattito sono le determinanti politiche della spesa pubblica, i modelli dinamici di educazione, controllo locale o centrale dei sistemi educativi, il regime misto fra pubblico e privato, educazione, capitale sociale e dinamiche della coesione (Gradstein, Justman & Meier, 2005).

Le due scuole di riferimento restano la Scuola del *Human Capital Approach* – facente capo a Gary Becker e alla scuola di Chicago – e la Scuola del *Capabilities Approach*, avente come riferimento Amartya Sen e la scuola di Harvard. Riprendendo un conflitto fra scuole che attraversa tutta la storia dell'economia, l'approccio di Chicago, che diremo “economics”, è rivolto all'analisi dei ritorni economici degli investimenti in educazione, l'approccio Harvard, che possiamo definire di “political economy”, è più rivolto all'analisi degli impatti sociali dell'investimenti in educazione e quindi a come l'educazione permetta effettivamente una partecipazione dei singoli all'azione collettiva.

Entrambi gli approcci traggono ispirazione paradigmatica da Adam Smith (Psacharopoulos, 1987). Smith individua nel 1776 come il capitale umano sia il fattore dinamico dell'organizzazione della produzione. Per Smith i miglioramenti nelle capacità produttive del lavoro, e la maggior parte delle competenze, capacità manuale e conoscenze critiche (così traduciamo i termini smithiani *skill, dexterity and judgements*) sono effetti della capacità di organizzare la produzione (Smith, 1976).

Smith ritiene che le persone possano apprendere dallo stesso lavoro che stanno realizzando – il cosiddetto *learning-by-doing effect* – cosicché all'aumentare delle attività aumenta la capacità di specializzarsi e nel contempo di ricercare complementarità con gli altri lavoratori coinvolti nello stesso ciclo produttivo; questo determina un'efficienza dinamica

che dipende sia dal livello di istruzione di base, sia dalla capacità di gestire in maniera sistematica un processo di apprendimento. Tuttavia come ricorda Lord Robbins (1956), lo stesso Smith pone in evidenza nell'ultimo libro della *Ricchezza delle Nazioni* il ruolo dello Stato, che in Smith non si può ridurre a quello di un irrilevante guardiano notturno; Robbins mette in evidenza come Smith espliciti in particolare la necessità di disporre di una struttura rivolta all'educazione, sia dei giovani che degli adulti come strumento per accelerare l'apprendimento e quindi la crescita (Robbins, 1956).

Per Smith tre sono le funzioni principali dello Stato: innanzitutto il dovere di difendere la società dalla violenza che può venire dall'esterno, il dovere di tutelare ogni membro della società dall'ingiustizia e dall'oppressione di qualche altro membro della società, e infine realizzare quelle opere pubbliche che nessun privato potrebbe profittevolmente realizzare. Quindi difesa, giustizia e lavori pubblici e pubbliche istituzioni sono necessari per il funzionamento del paese ed il suo sviluppo ed è a quest'ultimo proposito che Smith distingue le istituzioni rivolte all'educazione dei giovani e quelle per la educazione di persone di tutte le età (Smith, 1976). L'enfasi di Smith si pone quindi non solo sulle istituzioni dedicate all'istruzione dei giovani, ma anche sulla formazione permanente, avendo ben chiaro che proprio l'educazione diviene necessaria per potenziare quella capacità produttiva del lavoro, che sta alla base dello sviluppo.

Seguendo questa linea, la Scuola del *Human Capital Approach* considera gli investimenti in educazione di base e continua come fondamentali interventi per la formazione di un capitale umano necessario per generare quegli aumenti di produttività, che determinano l'accelerazione nella crescita economica del paese¹.

Gary Becker, premio Nobel per l'economia nel 1992, estese infatti il concetto di beni di investimento all'educazione dei figli, considerando come la spesa in educazione diventi il motore di una spinta alla crescita economica proprio perché pone risorse attuali per un rendimento futuro, che solo nel tempo ripagherà l'investimento realizzato. Rimanendo rigorosamente dentro ad uno schema logico proprio della Scuola di Chicago, che leggeva le dinamiche sociali come scelte economiche individuali, Becker ridefinisce il concetto di capitale estendendolo dalla dotazione materiale e finanziaria del "marginalismo" all'insieme di competenze ed abilità, che costituiscono un patrimonio proprio, rilevante per definire la produttività nel tempo dell'investimento realizzato. L'assunto di base è, dunque, che maggiore l'apporto di capitale umano, in forma di maggiori e più qualificati esiti educativi, più alta è la produttività dei fattori di produzione e quindi maggiore il valore realizzato.

A questa impostazione si rifanno le teorie sullo sviluppo endogeno, portate avanti negli anni Ottanta da diversi economisti, fra cui Robert Lucas – Nobel nel 1995 – e Paul

1. Qui ricordo il lavoro pionieristico sul rapporto tra investimenti in istruzione e sviluppo di Quadrio Curzio, A. (1973).

Romer – Nobel nel 2018 – che mutarono radicalmente l’approccio allo sviluppo economico. Romer e Lucas dimostrarono che la crescita economica, prima ancora di essere influenzata da fattori esterni, è dovuta proprio al capitale umano, quindi all’educazione e al progresso tecnologico, anch’esso legato ai livelli di istruzione e ricerca.

D’altra parte il *Capabilities Approach* si fonda sul lavoro di Amartya Sen e di quella che possiamo chiamare la Scuola di Harvard, che tradizionalmente ha visto le dinamiche economiche più strettamente legate alle condizioni sociali ed alla partecipazione dei singoli alla vita collettiva. Sen ha sviluppato il concetto di *capabilities*, che pone al centro della dinamica economica la persona e la sua capacità di realizzare sé stessa, traducendo diritti formali in diritti effettivamente realizzati, indicando proprio il sistema educativo come il principale strumento per lo sviluppo (Saronjini Hart, 2012).

Nella lettura di Sen il ritardo di sviluppo di molti paesi del “terzo Mondo” deriva dalla mancanza di partecipazione di molti cittadini, che deprivati delle più elementari conoscenze non possono partecipare alla vita collettiva, apportandovi il proprio contributo di competenza ed abilità. In Sen quindi vi è uno stretto legame fra educazione, sviluppo e libertà. Seguendo questo approccio Marta Nussbaum ha posto in evidenza i diritti dei disabili e delle persone più fragili, come il diritto a vedere riconosciute le loro *capabilities* quale contributo essenziale alla crescita dell’intera comunità.

Partendo da questi due approcci si è sviluppata un’ampia letteratura di economia politica dell’educazione, cioè sul rapporto fra organizzazione delle attività educative ed esiti in termini di sviluppo di un paese (Gradstein, Justman & Meier, 2005). I diversi approcci hanno dunque ripreso e legato fra loro i temi che abbiamo definito come compiti sociali della scuola.

Gli economisti dell’*Human Capital Approach* hanno posto in evidenza il ruolo della scuola per lo sviluppo di competenze necessarie alla crescita e alla selezione di una classe in grado di dirigere lo sviluppo di un paese, quindi la necessità di modelli organizzativi fortemente rivolti ad offrire competenze ed abilità mirate, con modalità di accesso ai diversi gradi dell’istruzione tali da permettere di selezionare le persone sulla base di merito ed affidabilità personale.

La scuola del *Capabilities Approach* ha messo invece in evidenza come lo sviluppo si fondi sul diritto delle persone a realizzarsi come lo sviluppo divenga sostenibile nel tempo solo se vi è un’effettiva eguaglianza nell’esercizio dei diritti reali, permettendo all’intera comunità di partecipare al processo di crescita. Questo richiede un’organizzazione delle strutture educative rivolta ad accogliere tutti, così da permettere a tutti di partecipare ad una crescita percepita come una vasta azione collettiva.

Sia pur visto da angolature diverse, entrambi gli approcci convergono nel ritenere l’educazione, data dall’istruzione di base, dai livelli superiori di educazione e da una successiva educazione permanente, l’elemento fondante della crescita e della democrazia.

Questi due diversi approcci infine convergono nel ritenere che se un paese non investe in educazione e in qualità delle strutture educative non solo si condanna a una bassa crescita, ma anche a una crescente ineguaglianza interna, che a sua volta inciderà sulla qualità dello sviluppo, incidendo negativamente sulla formazione della persona, della comunità, sulle competenze necessarie allo sviluppo ed infine sulla formazione e selezione della classe dirigente.

2. L'andamento dell'economia italiana nell'età della globalizzazione e della digitalizzazione

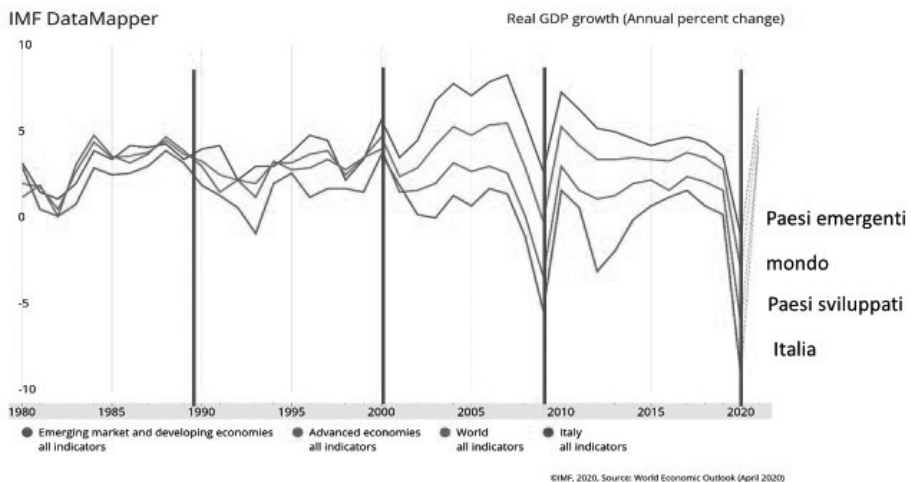
Partendo da queste considerazioni di letteratura possiamo rileggere la vicenda italiana e delineare alcune considerazioni per andare oltre l'emergenza Covid.

Prendendo il lungo periodo di tempo fra il 1980 ed il 2020 appare evidente che l'Italia cresce meno della media dei paesi sviluppati, in particolare dopo il 2001 l'Italia cresce meno nelle fasi ascendenti del ciclo e presenta crisi più profonde nelle fasi negative.

Questo ritardo strutturale è ancora più grave considerando che in questo tempo si sono realizzati processi di trasformazione dei sistemi produttivi che stanno tuttora ridisegnando in profondità non solo l'economia, ma la organizzazione della società.

Il Fondo Monetario Internazionale confronta i tassi di crescita annuali a livello mondiale dei paesi emergenti, dei paesi sviluppati, della media mondiale ed infine dell'Italia per il periodo che va dal 1980 agli inizi del 2020.

Fig. 1 Tasso di crescita annuale percentuale del PIL: paesi emergenti; Mondo; paesi sviluppati; Italia (fonte: International Monetary Fund, 2020).



Come è evidente dalla Fig.1 possiamo individuare quattro periodi, caratterizzanti lo sviluppo a livello mondiale. Il primo momento di frattura è il 1989, la caduta del Muro di Berlino e la fine del mondo bipolare. Fino a quel momento l'andamento dell'economia mondiale era decisamente regolata dai comportamenti dei paesi sviluppati e la stessa economia italiana, per quanto rallentata nei suoi tassi di crescita, seguiva i flussi dell'economia mondiale, che del resto si muoveva in ambiti di fluttuazione molto ristretti. La fase successiva, tra il 1990 e il 2000 vede l'avvio delle turbolenze, essenzialmente legate alla riorganizzazione dei paesi dell'Est Europa, ma pone in evidenza la prima crisi italiana – quella del 1992 – in cui l'Italia esce dal meccanismo europeo di concertazione monetaria e, potendosi avvalere ancora di una svalutazione competitiva, rilancia la sua economia.

La vera frattura avviene nel 2000, allorché a livello mondiale con gli accordi sul World Trade Agreement che, ponendo fine alla lunghissima storia di progressive aperture commerciali dettate dal General Agreement on Trade and Tariff risalente addirittura a Bretton Woods, dava il via alla globalizzazione degli scambi. L'evidente accelerazione dei paesi emergenti è data dall'ingresso della Cina e degli altri paesi in ritardo di sviluppo nell'economia mondiale, con l'effetto di un aumento differenziato delle diverse economie alla crescita mondiale. Questa fase è interrotta dalla crisi finanziaria del 2009, che a sua volta pone fine ad una fase di accelerazione dell'economia mondiale sostenuta da una enorme speculazione finanziaria ed immobiliare, che svuotandosi pone fine anche al ciclo virtuoso della crescita. In questa fase l'Italia cresce meno della media dei paesi sviluppati. In particolare, presenta una caduta nel 2003, essenzialmente perché solo una parte del Paese è in grado di cogliere i vantaggi dell'apertura del commercio internazionale; cresce infatti solo quella parte di Paese in grado di intercettare la nuova domanda mondiale e principalmente i venditori di macchine di produzione del Nord-Est del Paese, che crescono al ritmo della domanda internazionale di beni di investimento, mentre il resto del Paese e soprattutto il Mezzogiorno legato alla domanda interna entra in crisi perché avverte la concorrenza delle economie emergenti.

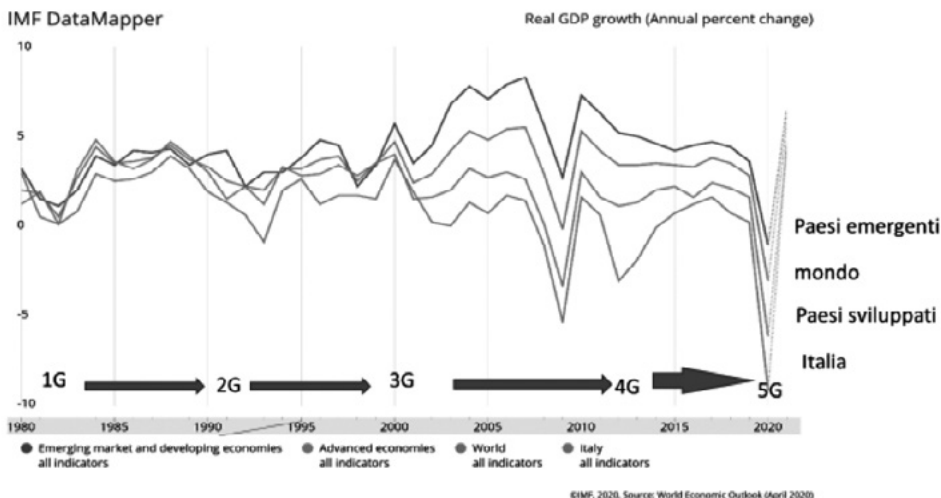
La fase più critica tuttavia è il periodo successivo all'uscita dalla crisi del 2009-10, in cui tutti i paesi riprendono a crescere sia pure a tassi decrescenti, mentre l'Italia presenta la sua crisi più acuta nel 2012, in presenza di una crisi fiscale dello stato, che porta lo spread rispetto ai titoli tedeschi al livello insostenibile di quasi 600 punti base con l'effetto di pregiudicare la crescita. Il passaggio dal governo Berlusconi IV a Monti determina l'inversione del ciclo, che avviene tuttavia con tagli drastici della spesa pubblica e quindi una riduzione sostanziale del costo di esercizio del debito pubblico. Nonostante la ripresa l'Italia rimane al di sotto dei tassi di crescita dei paesi più avanzati e si presenta all'appuntamento fatale con il lockdown con un tasso di crescita annuale di 0,3% su base nazionale, che significa che le regioni del nord spinte dalle esportazioni raggiungevano i pur scadenti livelli europei, ma il Sud era già da tempo in stagnazione.

La straordinaria trasformazione strutturale dell'economia mondiale dipende, dunque, dalla globalizzazione dell'economia, che favorisce le economie rivolte all'esportazione e in grado di operare su una scala mondiale, avviando una profonda riorganizzazione delle catene del valore, con delocalizzazione in paesi a più basso costo del lavoro le produzioni di minor valore e accentrando nei paesi più avanzati le attività a più alto contenuto di ricerca e conoscenza. In questi stessi anni d'altra parte si concretizza la rivoluzione digitale, che mette in connessione continua milioni di persone, aprendo lo spazio ad un mercato di servizi mai visto in passato. Il sovrapporsi dei due fenomeni determina un cambiamento senza precedenti nell'organizzazione della produzione ma anche nella vita quotidiana, cambiando la stessa domanda di beni di consumo e di beni di investimento richiedendo una personalizzazione dell'offerta che trasforma gli interi apparati produttivi nazionali e richiede quindi competenze, abilità e conoscenze diverse dal passato.

In particolare, il processo di digitalizzazione a livello mondiale si è concretizzata con salti tecnologici determinato dalle nuove generazioni di sistemi di trasmissione dati: nel 2000 vi è stato il passaggio della cosiddetta 2^a generazione, 2G appunto, in cui le reti di trasmissione sono state trasformate progressivamente da analogiche a digitali, alla 3G in cui le reti adottano standard comuni, creando reti sempre più interconnesse.

In questa fase il sovrapporsi della digitalizzazione interconnessa con la globalizzazione è alla base della straordinaria accelerazione dei primi anni Duemila, come si può vedere nella Fig. 2.

Fig. 2 Cambiamenti tecnologici nelle generazioni di trasmissione dati in relazione all'andamento del ciclo economico 1980-2020 (fonte: elaborazione dell'autore su dati International Monetary Fund, 2020).



La fase più critica tuttavia coincide con il passaggio da 3G a 4G, cioè ad una rete che permette di trasferire principalmente messaggi vocali ad una rete che invece permette di trasmettere grandi volumi di dati, anche sotto forma di video, immagini e sequenze articolate di dati. Questo passaggio avviene tra il 2011 e il 2012. Per dare una dimensione nel cambiamento si consideri che secondo le stime di Ericsson dal 2010 al 2019 il volume di *exabyte* scambiati mensilmente da apparati mobili (unità di misura dell'informazione o della quantità di dati trasmessi pari a un miliardo di miliardi di byte) sale da poco più di zero nel 2010, dove prevaleva ancora la voce, a circa due nel 2013, a otto nel 2016 a venti nel 2019, con una crescente rilevanza proprio dei video e dei dati. È in questi anni che si pongono le basi di quella che si chiama ora la "IV Rivoluzione industriale", con l'entrata sul mercato di decine di nuove imprese operanti su piattaforme digitali in cui offrire beni e servizi in continuo su scala mondiale².

In questa fase emerge con forza il bisogno di nuove competenze e nuove abilità per comprendere questi straordinari processi di riorganizzazione dell'economia e della società che stavano ridisegnando a livello mondiale le possibilità di sviluppo. Nel contempo emerge la necessità di ripensare i modelli educativi non solo per coloro che dovevano ancora entrare nel mercato del lavoro, ma anche per gli stessi lavoratori che a tutti i livelli debbono dotarsi di strumenti concettuali e operativi adeguati alle esigenze di complessità che il nuovo mercato globale la rivoluzione digitale impongono.

Globalizzazione e digitalizzazione, quindi mutamento dell'estensione del mercato e ridefinizione della divisione del lavoro impongono il definitivo superamento del paradigma organizzativo fordista, che aveva governato per anni non solo l'industria, ma tutta la società. Nel Novecento il fordismo, quindi la parcellizzazione delle mansioni e la loro linearizzazione in sequenza gerarchica obbligata, si era affermato come modello di efficienza sempre più al di fuori dell'industria di massa, per espandersi al settore dei servizi e alla stessa pubblica amministrazione.

Funzionale a quel modello di industrializzazione, la formazione delle competenze richieste era a sua volta frazionata, in ragione dei livelli gerarchici che ognuno ricopriva nell'organizzazione produttiva ed ognuno vincolato ai propri tempi, ai propri metodi e quindi alla propria preparazione professionale. La nuova fase richiede competenze ed abilità sempre più fondata sulla capacità di comprendere ed affrontare problemi complessi, che per la loro soluzione richiede conoscenze diverse e complementari, cosicché nella transizione tecnologica non solo si richiedono più risorse per l'educazione, ma anche un profondo ridisegno dei contenuti e dei metodi educativi.

2. Per una analisi più approfondita dei processi trasformativi che chiamiamo IV Rivoluzione industriale mi permetto di rimandare a Patrizio Bianchi (2018), in cui si sviluppa un'analisi storica ed economica degli impatti della profonda trasformazione della produzione e della società fondata sulla rivoluzione digitale.

Proprio in questi anni, in cui tutti i paesi operavano per uscire dalla crisi e si stava concretizzando il più drammatico transito tecnologico l'Italia registrava la sua crisi più grave. Mentre a livello internazionale si stava delineando un profondo cambiamento strutturale, che stava aprendo la via ad una nuova economia basata sulla digitalizzazione della produzione e degli scambi, l'Italia sprofondava nella crisi fiscale dello Stato, con un deficit ed un debito il cui peso sottraeva risorse ad educazione e ricerca e quindi a quell'innovazione necessaria per capire ed affrontare la trasformazione dell'economia e della società.

In quegli anni, dunque, si composero gli effetti di una crisi globale profondissima e nel contempo di un salto tecnologico che apriva una nuova fase di organizzazione della produzione e della società. Riprendendo le considerazioni tratte dalla letteratura consideriamo quindi che proprio in questa fase si concentrava il maggior bisogno di investimento in educazione per ristabilire, seguendo la linea Becker-Romer-Lucas, le condizioni per disporre di competenze adeguate ad attivare una nuova fase di sviluppo endogeno. D'altra parte seguendo la linea Sen-Nussbaum potremmo dire che proprio in quel momento diveniva necessario investire in educazione per permettere al maggior numero di persone di partecipare alla fase di ricomposizione sociale successiva alla crisi economica ed a processi trasformativi che possono generare fratture nel corpo della società.

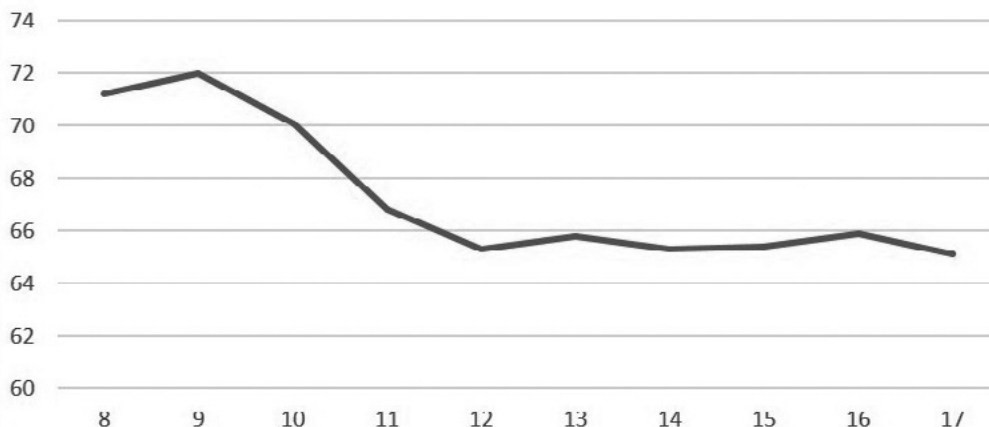
3. Gli investimenti in istruzione e formazione ed esiti educativi in Italia

Proprio negli anni in cui diveniva più necessario investire in educazione e in nuovi contenuti e metodi educativi l'Italia era invece ridotta a tagliare la spesa pubblica in educazione. La spesa in educazione in Italia era di 72 miliardi di euro nel 2009, ma venne ridotta da quell'anno in poi a poco più di 65 miliardi.

Tav. 1 Spesa pubblica in educazione in Italia dal 2008 al 2017
(fonte: elaborazione dell'autore)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
71,2	72	70,1	66,8	65,3	65,8	65,3	65,4	65,9	65,1

Fig. 3 Spesa pubblica in educazione in Italia dal 2008 al 2017
(fonte: elaborazione dell'autore)



La spesa per l'educazione in Italia era per tutti i settori pari al 9,21% della spesa pubblica nel 2009 e si ridusse all'8,4% per cento nel 2012, per poi scendere fino al 7,81% nel 2016, mentre la Germania nello stesso periodo passava dal 10,19% all'11,03 del 2012 e al 10,93 in assestamento nel 2016 (Unesco, 2019). Mentre la media europea di spese per l'educazione si assestava sopra il 10 per cento del totale della spesa pubblica, in Italia si riduceva ulteriormente, ponendosi almeno al 20% al di sotto della media europea.

Il taglio delle risorse all'istruzione avviene nella difficile fase di uscita dalla crisi del 2008-09, che coincide in tutti i paesi con la riorganizzazione produttiva e con il passaggio tra le tecnologie 3G e 4G, che ha ridisegnato il mercato a livello globale e determinato i riposizionamenti competitivi nella nuova industria, centrata sull'emergere di nuove competenze e nuovi saperi. Mentre in Germania si affrontavano la crisi e il rilancio dell'economia investendo in educazione, in Italia si tagliava sull'istruzione, mantenendosi poi per anni su un livello di sussistenza. Qui si colloca la radice del ritardo italiano.

Il taglio della spesa per l'educazione proprio nel momento del rilancio e del passaggio di tecnologia ha inciso sullo sviluppo delle tecnologie digitali e soprattutto sulle competenze, pregiudicando la ripresa dell'economia e lasciando spazio per una nuova povertà educativa che pregiudica una successiva ripresa generalizzata. L'Italia presenta tutt'oggi una dispersione scolastica fra le più elevate d'Europa, con una crescente divaricazione fra le aree del nord ed il Mezzogiorno. Infatti se il tasso di dispersione scolastica, misurato sulla media nazionale, è passato dal 20,8% del 2006 al 13,3 del 2016, tuttavia il miglioramento è avvenuto in modo disomogeneo, con forti differenze tra le diverse regioni.

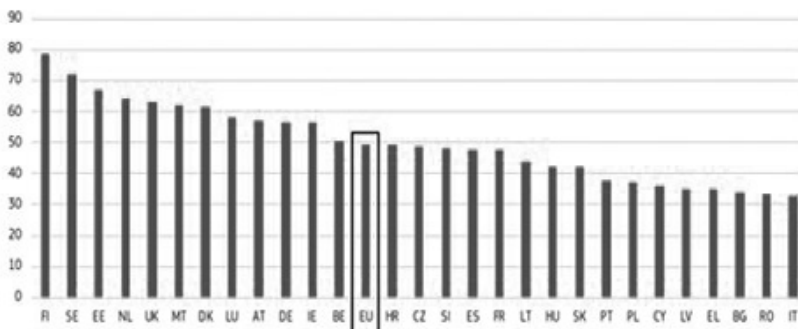
Rispetto al raggiungimento dell'obiettivo europeo del 10% di dispersione scolastica entro l'anno 2020, il Veneto raggiungeva nel 2019 l'8% di abbandoni, la Sicilia e la Sardegna si attestavano al 24% di abbandoni, la Campania il 23%, con punte più alte di quasi dieci punti nelle aree metropolitane.

A questo corrispondeva una elevata presenza di ragazzi che non studiavano e non lavoravano: nel 2018 l'incidenza dei *Neet* era pari al 22,7% tra chi aveva al massimo un titolo secondario inferiore, saliva al 24,8 tra i diplomati, ma scendeva tra i laureati (Istat, 2020). Questo dato medio nazionale tuttavia si articolava in una incidenza molto differenziata fra i nord, dove l'incidenza dei *Neet* raggiungeva il 15,6% del totale dei giovani della classe, ed il 33,8% del Mezzogiorno, dove pertanto un ragazzo su tre non era né in condizione lavorativa né inserito in un percorso di studio.

L'Invalsi del resto ci consegnava un'immagine della scuola italiana in cui al tredicesimo livello educativo, quindi al diploma il 22% dei ragazzi del Nord-Est (Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna) non aveva piena comprensione di un testo di italiano, ma questi erano ben il 50% in Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna (INVALSI, 2019).

Infine la Commissione Europea ha pubblicato il "The Digital Economy and Society Index" (Commissione Europea, 2020), cioè l'indice composto che misura le capacità e le competenze di cui dispone un paese in ambito digitale, da cui si evidenzia che è proprio nella disponibilità di competenze e capitale umano adeguato che l'Italia risulta definitivamente ultima fra i paesi europei, rendendo esplicito il grado di impreparazione con cui il nostro Paese si è presentato all'appuntamento con la rivoluzione digitale e da ultimo con l'emergenza Coronavirus.

Fig. 4 EU Digital economic and social index 2020, risorse umane
(fonte: Commissione Europa, 2020).



Appare dunque evidente come l'Italia sia caduta nella trappola della bassa crescita, in altre parole poiché la crescita è ridotta, gli investimenti in educazione sono limitati, ne consegue che non disponiamo delle competenze per accelerare il tasso di crescita dell'economia e quindi determinare una nuova fase di sviluppo endogeno secondo l'approccio di Romer-Lucas, né d'altra parte per allargare la partecipazione democratica allo sviluppo, secondo l'approccio delle *capabilities* di Sen, generando quindi internamente risorse sufficienti per un nuovo investimento in educazione e quindi in un nuovo ciclo di crescita.

Ne consegue che per uscire da questa trappola diviene necessaria una spinta esterna, autonoma, che nella condizione odierna deve essere data dai fondi europei del "Recovery Fund", utilizzati tuttavia in investimento in educazione come leva strategica per il rilancio del Paese.

4. Il piano di rilancio del Paese e la scuola

L'uscita dalla emergenza Covid richiede dunque il superamento di quella "trappola della bassa crescita", in cui da tempo giace l'Italia, con una strategia di lungo periodo che permetta di adeguare il capitale umano ad un percorso di crescita coerente con gli obiettivi che la Commissione Europea ha dato per la ripresa dell'Europa. Il piano approvato il 21 luglio 2020 dal Consiglio Europeo per il periodo 2010-27 dispone risorse eccezionali per la ripresa post-Covid, ma implica la possibilità di combinare diverse fonti di finanziamento di interventi, che tuttavia debbono avere una loro coerenza con una visione che abbia nella digitalizzazione, nell'ambiente e nell'innovazione non solo una capacità di resilienza rispetto alla pandemia, ma permetta all'Europa di recuperare i ritardi di sviluppo rispetto agli Stati Uniti e alla Cina. In questa prospettiva gli investimenti in programmi di sviluppo possono attivare un'accelerazione nella crescita solo se sostenuti da risorse umane di realizzare quei progetti e di diffonderne i risultati sull'intero corpo sociale³.

La predisposizione di un tale programma di rilancio del paese richiede quindi una visione d'insieme degli interventi sull'intero sistema educativo nazionale, dalla scuola dell'infanzia fino all'università, riponendo l'attenzione sulla formazione professionale e la formazione continua, come strumenti necessari per poter mantenere l'intero paese in condizioni di rispondere alla complessa sfida del rilancio economico e sociale. Al centro di tale sfida sta comunque il chiarimento inerente all'autonomia ed al rapporto con il territorio.

L'articolo 21 della legge 59/1997 delineava le norme sull'autonomia scolastica come parte organica di una visione più generale di un Paese che, apprestandosi ad affrontare i grandi cambiamenti previsti e prevedibili con gli accordi sul Wto e l'entrata nell'euro, tendeva a rendere più dinamica l'intera società italiana, puntando sull'autonomia delle istituzioni

3. Le proposte qui avanzate sono state sviluppate in modo analitico in Bianchi, P. (2020).

presenti sul territorio. Non di meno quel disegno lungimirante non ha trovato attuazione equilibrata in tutto il territorio nazionale, non solo per la resistenza degli apparati amministrativi centrali a decentrare effettivamente i poteri e le risorse per la gestione della loro autonomia, ma anche per frammentazione e debolezza delle istituzioni territoriali e delle organizzazioni sociali operanti nelle diverse parti del Paese. Per un verso non si è riusciti a dimostrare che unità ed autonomia non sono termini in opposizione fra loro, ma debbono essere intese come parti complementari di uno stesso progetto che riponga a livello nazionale la definizione degli standard generali da raggiungere garantendone le condizioni normative e finanziarie di effettiva realizzazione e che attribuisca ai livelli locali una effettiva capacità di progettazione ed attuazione di una offerta didattica, che tenga conto delle condizioni locali, ma riesca anche ad andare oltre a questa stessa condizione territoriale (Campioni & Contu, 2020).

Volendo andare oltre all'emergenza Covid-19, che consideri la scuola e le qualità delle sue risorse umane il principale fattore di uno sviluppo ambientalmente e socialmente sostenibile ed in grado di trarre tutti i vantaggi dalla globalizzazione e dalla digitalizzazione, diviene necessario rilanciare il disegno di autonomia, affrontando i termini di rapporti istituzionali trascinati da tempo immemore e non risolti in questi oltre venti anni di normativa sull'autonomia scolastica. D'altra parte la gestione centralizzata dell'emergenza della pandemia rischia di minare il lungo ed accidentato percorso dell'autonomia scolastica, rimandando sempre all'attesa di ordinanze ministeriali per la gestione quotidiana delle condizioni di sicurezza sanitaria, ma riducendo nei fatti i margini di autonomia faticosamente acquisiti negli anni.

Rivedere oggi le norme sull'autonomia scolastica con la lungimiranza di definire un assetto che sia stabile in tempi così incerti richiede un'effettiva azione di spostamento di poteri alle istituzioni scolastiche, affinché gli organi centrali garantiscano ad ogni istituzione scolastica di poter offrire quei livelli essenziali di prestazione necessari raggiungimento degli obiettivi comuni.

Questo implica non solo garantire ad ogni istituzione scolastica le risorse finanziarie necessarie per gestire un proprio progetto educativo poliennale, in accordo con il territorio con cui stipulare specifici patti educativi di comunità, ma anche di porre le istituzioni scolastiche in condizione di disporre di competenze di definizione e progettazione di tali progetti, che richiede investimenti specifici nella dirigenza e nelle figure necessarie per il funzionamento dell'autonomia.

In Italia, infine, si è ritenuto diversamente da altri paesi di non assegnare alle scuole la proprietà e gestione delle loro strutture, ma di lasciare a comuni e province i diritti di proprietà degli edifici scolastici (Dutto, 2019). Si è poi riconosciuto alle regioni un obbligo di programmazione delle attività e dell'organizzazione scolastica sul territorio, non disponendo né del personale, a carico degli uffici scolastici regionali dipendenti dal

Ministero, né delle strutture in proprietà degli Enti locali. È giunto il tempo di chiarire questo insieme di relazioni istituzionali, che coinvolgono le istituzioni scolastiche riducendo la loro autonomia effettiva e riporre anche questo nodo relazionale nell'alveo di una riforma delle relazioni fra Stato centrale e autonomie regionali, che da troppo tempo viene rinviata, avendo coscienza che non tutti i contesti locali sono egualmente efficienti e che pertanto occorre prevedere strumenti sussidiari per intervenire laddove si rischino situazioni di grave ritardo. Un'autonomia praticabile richiede comunque programmazioni poliennali, per gestire bisogni finanziari e investimenti in strutture coerenti con l'offerta educativa, che propone la scuola al suo territorio e tale da rispondere ai bisogni emergenti per sostenere lo sviluppo promesso.

È nella prospettiva del “Piano nazionale di rilancio e resilienza”, richiesto dalla Commissione Europea, che si deve collocare un “Piano nazionale di architettura scolastica”. Non si tratta solo di porre in sicurezza sismica un patrimonio edilizio largamente obsoleto – si ricordi che solo un terzo degli edifici oggi disponibili sono stati costruiti dopo il 1976 – si tratta di disporre ambienti per l'apprendimento adeguati per una pedagogia, che vuole liberarsi dai vincoli dati dalla scuola del Novecento per approdare ad una scuola aperta, solidale, inclusiva.

Nell'ambito di questo piano nazionale diviene necessario approntare un piano straordinario per il Mezzogiorno e in particolare per le sue aree metropolitane, in cui particolarmente gravi sono i ritardi strutturali.

Ripartendo quindi da una rinnovata attenzione per le condizioni di attuazione dell'autonomia, diviene necessario innalzare l'intera dotazione di risorse umane del Paese; per questo diviene necessario un programma che preveda:

- un “Piano nazionale contro la dispersione scolastica e la povertà educativa”, per innalzare il livello educativo dell'intero Paese e permettere la partecipazione attiva dell'intera popolazione;
- un rilancio dell'istruzione e della formazione professionale per dotare il Paese di una nuova base professionalizzante ed in particolare dotare il Paese di una forte dotazione di competenze operative diffuse;
- un programma di alfabetizzazione digitale di massa, come base di percorsi di formazione permanente che coinvolga tutta la popolazione con un piano di *re-skilling* degli occupati.

La dispersione scolastica esplicita, cioè coloro che abbandonano in via definitiva la scuola senza raggiungere un titolo di studio, e la dispersione implicita, cioè coloro che pur concludendo il loro ciclo di studi non dispongono delle competenze minime richieste,

rappresentano un vincolo allo sviluppo. Se a questo fenomeno si aggiunge il numero dei *Neet*, cioè quanti non studiano e non lavorano, ed infine l'emigrazione intellettuale, cioè quanti dotati di alti livelli educativi emigrano per cercare un'adeguata collocazione all'estero, possiamo definire i termini del limite alla crescita economica data da un inadeguato investimento nel capitale umano, secondo l'approccio Becker, ma anche il rischio per la democrazia, secondo l'approccio Sen.

La pandemia ha esasperato ulteriormente le situazioni esistenti; la possibilità di predisporre un grande piano contro la dispersione scolastica e la nuova povertà educativa implica la possibilità di agire porre in circolo energie oggi disperse, realizzando interventi di sostegno anche con il ricorso ai "Patti educativi di comunità", che permettano di mobilitare le forze presenti sul territorio per ridurre i rischi di una frattura sociale che renderebbe ancor più difficile l'uscita dalla fase emergenziale.

Per questa azione di mobilitazione di tutte le forze del Paese, diviene necessario un piano di promozione della formazione professionale a tutti i livelli, partendo da un più stretto rapporto tra istruzione professionale, gestito dallo Stato, e la formazione professionale gestita dalle regioni.

La formazione professionale si è dimostrata almeno nelle regioni settentrionali il principale strumento antidispersione e nel contempo il mezzo necessario per permettere alle piccole e medie imprese di acquisire competenze necessarie per la loro crescita. Se per un verso bisogna andare ad una ricomposizione di questo quadro, che vede una presenza significativa nelle regioni del Nord ed una carenza profonda nel Mezzogiorno, ridisegnando le competenze regionali entro un quadro di coerenza nazionale, diviene necessario garantire la continuità della formazione professionale fino al livello terziario con un massiccio intervento sugli Istituti tecnici superiori. Gli Its, che tuttora raccolgono non più di 15mila studenti, sono lo strumento fondamentale per superare il *gap* di competenze che ci separa dagli altri paesi europei, dando alle imprese quelle competenze *middle-skill* che oggi appaiono necessarie per evitare che la digitalizzazione divarichi ulteriormente i percorsi delle imprese e del lavoro fra attività ad alta competenza, in grado di governare complessi sistemi automatizzati, e attività talmente impoverite di competenze da alimentare sempre nuove precarietà. A questo si deve aggiungere una capillare formazione permanente, rivolta in particolar modo verso una nuova alfabetizzazione degli adulti legata alla digitalizzazione dell'economia e della società, per evitare che si creino nuove divisioni fra le generazioni. Questo implica investire sulle persone. In primo luogo occorre garantire a tutti gli allievi un loro effettivo diritto allo studio. Certamente bisogna investire sistematicamente e nel lungo periodo su percorsi formativi e sulle carriere dei docenti e di tutto il personale della scuola, così che alle competenze disciplinari si aggiungano più competenze pedagogiche, più capacità di lavoro d'insieme, più interconnessione con le università e i centri di ricerca, per generare condizioni di "compattamento" di tutte le forze dedicate alla formazione e consolidamento del capitale umano del Paese.

L'emergenza Covid ha posto in evidenza la necessità di investire sui dirigenti, a cui viene chiesto oggi di governare strutture di grande complessità, garantendo loro le condizioni normative per poter operare con la dovuta serenità, ma anche richiedendo loro una formazione in cui le competenze gestionali e progettuali siano adeguate ai problemi che l'autonomia richiede loro.

Infine un'attenzione va rivolta al rilancio degli organi collegiali per una ripresa di un disegno di autonomia scolastica responsabile e partecipata, in particolare dopo una fase in cui le famiglie si sono sentite oggetto di scelte assunte a livello centrale, senza nessun loro coinvolgimento.

Riflessioni conclusive

Il rilancio del Paese post Covid richiede di porre al centro del “Programma nazionale di rilancio e resilienza” il tema del rafforzamento del capitale umano del Paese. Per troppo tempo si è ritenuto che l'Italia disponesse di un capitale umano di alto livello in ragione di naturali attitudini, o di saperi diffusi, o della presenza di comprovate singole eccellenze. Oggi diviene necessario innalzare il livello e la qualità del capitale umano dell'intero Paese, perché questo è il pilastro di quell'aumento di produttività che risulta necessario per accelerare la crescita ed uscire dalla trappola della bassa crescita, ma anche per consolidare una democrazia oggi a rischio di sempre nuovi populismi ed autoritarismi. Questo rafforzamento del capitale umano oggi richiede, in presenza di una nuova crisi globale e di un nuovo salto tecnologico, stilizzati dal passaggio dal 4G al 5G, di investimento in educazione formale, cioè garantita da strutture educative rivolte ad una didattica adeguata al nostro tempo, oltre la scuola fordista che ci trascini dallo scorso secolo. Questo implica una nuova capacità di progettazione e gestione della scuola e delle scuole, in cui l'autonomia si concretizzi in un movimento che possa portare tutto il Paese fuori dalla palude in cui siamo finiti.

Riferimenti Bibliografici

- Bianchi, P. (2018). *4.0. La nuova rivoluzione industriale*. Bologna: Il Mulino.
- Bianchi, P. (2020). *Nello specchio della scuola, quale sviluppo per l'Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Campione, M., Contu, E. (Ed) (2020). *Liberare la scuola. Vent'anni di scuole autonome*. Bologna: Il Mulino.
- Commissione Europea (2020). *Digital economic and social index*.
- Dutto, M.G. (2019). *L'autonomia delle scuole in Europa ed altrove. Al vaglio trent'anni di esperienze*. Napoli: Tecnodid editrice.
- Gradstein, M., Justman, M., Meier, V. (2005). *The Political Economy of Education, Implications for Growth and Inequality*. Boston (Mass): Cesifo Book, MIT Press.
- ISTAT (2020). *Rapporto sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali 2019*. Roma, 22 luglio 2020.
- INVALSI (2019). *Rilevazione nazionale*.
- OECD (2019). *Education at Glance, Oecd Indicators*.
- Psacharopoulos, G. (Ed) (1987). *Economics of Education. Research and Studies*. Oxford: Pergamon Press.
- Quadrio Curzio, A. (1973). *Investimenti in istruzione e sviluppo economico*. Bologna: Il Mulino.
- Robbins, L. (1952). *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy*. London: Macmillan.
- Saroijini Hart, C. (2012). *The capability approach and education*, Cambridge Journal of Education, – Vol. 42 -, n.3|2012, September, 275- 282.
- Smith, A. (1976). *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations* (1776). In a cura Campbell, R.H. e Skinner, A.S. (Ed). Oxford: Clarendon Press.
- UNESCO (2019). *Expenditure on education as percentage of total government expenditure*.