

DANIELE BESOMI



ACCORDI 2

Gli economisti e la scuola

Breve rassegna sull'economia dell'educazione.

Versione

Acrobat

ACCORDI 2

ACCORDI 2

«Mihi crede, verum gaudium res severa».
Seneca

DANIELE BESOMI

Gli economisti e la scuola

*Breve rassegna sull'economia
dell'educazione*

MESSAGGI BREVI

© 2001 Messaggi Brevi
Tutti i diritti riservati

Progetto grafico:
Chris Carpi

MESSAGGI BREVI
Casella postale
CH-6501 Bellinzona
(Printed in Switzerland)

INTRODUZIONE

La scuola è una delle istituzioni a fondamento delle società moderne: oltre ad acquisire quell'istruzione formale che indirizzerà verso le carriere professionali che caratterizzano buona parte della vita adulta, lungo il percorso educativo si intrecciano relazioni, si costituisce un patrimonio comune di conoscenze ed esperienze, si apprendono certi comportamenti sociali, ci si forma una visione del mondo. Di ciò sono naturalmente consci i riformatori, gli intellettuali e i politici, così che i sistemi educativi sono spesso al centro di proposte di adeguamento in risposta al mutare della realtà o al prevalere di un sistema di valori piuttosto che un altro. Come accade in ogni altro campo degli affari umani, talvolta le riforme nascono e si concretizzano sotto forma di semplici aggiustamenti, talaltra mirano a (o, quantomeno, finiscono per) modificare i caratteri fondamentali delle strutture esistenti.

In diversi paesi è in atto un movimento in quest'ultimo senso. In un clima intellettuale che riscopre con fervore, seppure in una forma nuova, il *laissez-faire* della seconda metà dell'Ottocento e dei primi decenni del Novecento, si chiede con insistenza che lo Stato devolva buona parte delle sue funzioni all'economia privata, in una prospettiva che vorrebbe strutturare l'intera società secondo le leggi del mercato. Anche la scuola, istituzione rispettata fino a non molto tempo fa, è diventata oggetto di tali attenzioni. In diversi paesi si sta facendo strada (talvolta invero dietro energie spinte) l'idea che lo Stato non debba più indirizzare le proprie risorse unicamente verso la scuola pubblica, ma che le scuole private possano e debbano in qualche modo essere sostenute. Le modalità e le condizioni di

questo cambiamento di prospettiva variano naturalmente da un paese all'altro, ma è innegabile che tale processo sia in corso.

Quasi ovunque una quota consistente delle scuole private è fondata e gestita da istituti religiosi, sia in paesi dove esiste una consolidata tradizione di educazione privata che nei paesi dove queste istituzioni si sono per decenni limitate a occupare una piccola nicchia. Non sorprende pertanto che sia nata una strana e spesso tacita alleanza tra i fautori del liberismo e una parte – spesso la più fondamentalista – del mondo religioso.

Le motivazioni delle fondazioni religiose, consistano esse nel desiderio di trasmettere specifici sistemi di valori o nel perseguimento di un puro profitto, non sono naturalmente utilizzabili apertamente allo scopo di convincere politici e opinione pubblica ad adeguarsi alla nuova prospettiva. Gli argomenti portati a sostegno della devoluzione nei confronti della scuola privata provengono pertanto dall'arsenale liberista, e consistono perlopiù in ragionamenti per analogia tra il mercato dell'istruzione e i presupposti benefici della concorrenza in termini di efficienza nella produzione di beni e servizi.

Il problema se vi siano dei meccanismi che operano, come una “mano invisibile”, per cumulare le conseguenze non pianificate degli atti economici degli individui verso una situazione di massimo benessere sociale, o se – al contrario – i sistemi economici siano soggetti a forze contraddittorie che, più o meno periodicamente, portano a crisi e sottoutilizzazione delle risorse sia umane che materiali, ha fatto da sfondo alle riflessioni degli economisti dalla nascita dell'economia politica come disciplina autonoma, verso l'inizio del Settecento, fino ai più recenti teoremi dell'economia matematica.

La storia del pensiero economico si pone pertanto come disciplina particolarmente qualificata a elucidare le premesse che, spesso implicitamente, stanno alla base delle argomentazioni liberiste. La questione può essere esaminata da diversi punti di vista. In primo luogo, una lettura delle riflessioni degli economisti sui problemi legati alla scuola, al suo ruolo nel processo formativo e produttivo e al suo finanziamento, mostra che queste questioni non sono nuove ma sono già state discusse approfonditamente da diverse scuole di pensiero, a partire dagli

economisti classici, che hanno posto il problema in termini simili a quelli in cui si ripropone nella letteratura contemporanea.

In secondo luogo, seppure la questione del potere regolativo del mercato sia stata discussa per anni non si è ancora trovata una soluzione formalmente rigorosa e definitiva. Se molti economisti classici ritenevano che il *laissez-faire* fosse una regola di governo preferibile all'intervento statale (ma occorre ricordare che Adam Smith aveva ancora sotto gli occhi gli effetti perniciosi del protezionismo invocato dai suoi predecessori), essi si mostrarono tuttavia prudenti dal punto di vista teorico, e nei loro suggerimenti di politica economica invocavano una nutrita serie di eccezioni. A partire dalla seconda metà dell'Ottocento i divulgatori ignorarono le cautele dei loro maestri, sposarono un *laissez-faire* radicale e il liberalismo economico divenne ortodossia politica. Questo stato di cose si protrasse fino agli anni '30 del Novecento, quando i disordini monetari che seguirono il primo dopoguerra, e soprattutto la profonda crisi del 1929-32, spinsero gli economisti a riflettere sulle cause del persistente stato di sottooccupazione. In quegli anni diverse scuole di pensiero economico, alcune delle quali nate nell'ambito della tradizione più ortodossa, riconobbero crisi e cicli come momenti caratterizzanti dello sviluppo capitalistico, e descrissero diversi meccanismi che rendono gli squilibri cumulativi e periodici. La ricetta di politica economica che emerse da quelle riflessioni suggeriva di rimediare con domanda pubblica al deficit di domanda privata che era alle radici della depressione. In seguito all'inflazione degli anni '70, creata in parte dall'eccesso di spesa pubblica ma soprattutto dagli *shock* petroliferi del 1973 e 1978, la situazione si capovoltò di nuovo, e le scuole di pensiero contrarie all'intervento statale hanno finito per prevalere di nuovo nella considerazione dei politici, in particolare negli Stati Uniti di Reagan e nel Regno Unito di Margaret Thatcher.

La riflessione teorica sul tema che ci riguarda, tuttavia, ha raggiunto il suo culmine negli anni '50 con alcuni teoremi di economia matematica, formulati nell'ambito della scuola detta "neo-walrasiana", che hanno dimostrato, sotto precise ipotesi,

come il libero operare delle forze di mercato condurrebbe a uno stato di equilibrio economico soddisfacente ed efficiente. Sfortunatamente, le assunzioni necessarie per dimostrare questo teorema sono da un lato talmente restrittive da renderlo inapplicabile alle economie reali, e non sanno dall'altro rendere conto di alcuni fenomeni la cui importanza è ben nota agli economisti (esternalità, monopoli naturali, e altre forme di fallimenti del mercato). Di ciò, naturalmente, gli esponenti più accorti della scuola neo-walrasiana sono pienamente consapevoli, senza tuttavia che questo abbia dissuaso volgarizzatori e "consiglieri dei principi" dal proclamare il problema risolto una volta per tutte.

La tesi che, nel mondo reale, la concorrenza condurrebbe a un equilibrio stabile ed efficiente rimane dunque ancora da dimostrare. Evidentemente, dunque, l'analogia tra scuola e mercato delle merci non dimostra che (né tanto meno *come*) un moltiplicarsi e rafforzarsi della competizione tra scuole private e pubbliche porterebbe a migliorare queste ultime. Questa non è del resto l'unica difficoltà: l'educazione, infatti, è una "merce" particolare, con caratteristiche proprie che non permettono di assimilarla ad altri beni, rendendo così il ragionamento per analogia ancora meno fondato. E infine le riflessioni più recenti da parte dell'economia dell'educazione hanno mostrato come la concorrenza tra sistemi educativi contiene in sé un potenziale distruttivo nei confronti dell'efficienza della scuola pubblica, quali che siano i suoi difetti di funzionamento.

In terzo luogo, occorre riflettere sui problemi attuali della scuola in una prospettiva storica, e ricordare da un lato che l'istituzione dell'obbligatorietà scolastica è nata ed è stata mantenuta a *tutela* dell'infanzia e non come *costrizione* fine a sé stessa, e dall'altro che nei paesi in cui le scuole private hanno una consolidata tradizione (anche, come nel caso della Gran Bretagna, dove gli studenti più meritevoli tanto delle scuole pubbliche come di quelle private sono stati appieno sostenuti da sussidi statali), la scuola pubblica volge in uno stato deplorabile proprio a causa della concorrenza soffocante della scuola privata, che assorbe buona parte delle risorse intellettuali e finanziarie a disposizione dell'intero sistema educativo.

Queste pagine, originariamente pubblicate tra maggio e giugno 2000 nella forma di sette articoli su *Azione* (l'appendice era apparsa in precedenza sul medesimo settimanale), non sono state scritte con riferimento esplicito allo specifico dibattito in corso nel Canton Ticino a proposito di una proposta di legge volta a devolvere finanziamenti alle famiglie i cui figli frequentano scuole private. Tuttavia, le argomentazioni portate più ricorrentemente dai fautori di questa legge rientrano nella categoria dell'estensione per analogia delle leggi del mercato dalle merci all'istruzione. Sembra pertanto opportuno, quale contributo al dibattito, riproporre in forma più organica e contestualizzata la presente discussione dell'incongruità e delle deficienze teoriche delle asserzioni secondo cui la scuola pubblica non potrebbe che beneficiare della concorrenza da parte della scuola privata.

L'intento non è unicamente critico, ma ha implicazioni propositive. L'educazione, oltre ai ruoli sociali e istituzionali cui si accennava in apertura, svolge un ruolo economico centrale nelle nostre società, poiché pone le basi di un differenziale di competitività tra lavoratori di diversi paesi fondato sul grado e sulla qualità delle conoscenze acquisite. Prendere atto delle ragioni teoriche per pensare che la devoluzione di fondi e competenze verso la scuola privata tende ad avere effetti cumulativi e, a lungo termine, potenzialmente distruttivi nei confronti della qualità della scuola pubblica, ed essere confrontati all'evidenza dei paesi che, nonostante i sussidi generalizzati allo studio, vedono la scuola pubblica peggiorare di anno in anno a vantaggio di quella privata, deve far riflettere sulla necessità non solo di resistere a questa tendenza ma soprattutto di potenziare l'istituzione della scuola pubblica, assicurandole abbondanza di fondi per formare docenti competenti e aggiornarli in continuazione, per garantirle la necessaria flessibilità a fronte dei continui mutamenti in corso a tutti i livelli nelle nostre società, e fornirle i macchinari indispensabili per rimanere al passo con i tempi.

Nei confronti della scuola pubblica ticinese sono stato estremamente critico da studente liceale, e ancora oggi – aven-

dola sperimentata, seppure per brevi periodi, anche da docente – ritengo essa possa e debba essere migliorata sotto molti aspetti. In seguito a prolungati soggiorni presso università straniere di diversi paesi, da studente dapprima e quale ricercatore in seguito, ho avuto ampie possibilità di confrontare la mia esperienza e le mie conoscenze con studenti provenienti da altri sistemi scolastici; con questi ho poi avuto contatti più diretti tramite amici con figli in età scolare, che mi hanno stimolato ad approfondire la conoscenza del funzionamento delle diverse istituzioni.

Nel corso di queste esperienze ho avuto modo di apprezzare l'elevatissima qualità degli insegnamenti che ho ricevuto. Queste pagine sono dunque riproposte quale manifestazione di riconoscenza verso la scuola pubblica ticinese.

Un ringraziamento è dovuto anche a Ovidio Biffi, per la coraggiosa scelta di pubblicare questa serie di lunghi articoli sulle pagine del settimanale da lui diretto e per aver gentilmente concesso di raccogliarli in questa sede, e a Chiara Orelli e Stefano Vassere per l'assistenza editoriale.

Gola di Lago, 7 dicembre 2000

1. LA NASCITA DELLA SCUOLA DI MASSA

L'educazione popolare è nata nell'Ottocento a partire da una domanda proveniente dal basso ben presto soddisfatta dagli sforzi dei governi europei, che hanno reso l'istruzione obbligatoria e gratuita.

L'alfabetizzazione popolare in Europa ha preso piede nel diciannovesimo secolo, mentre in precedenza solo una minoranza sapeva leggere e scrivere: si valuta che nel 1500 sapesse scrivere circa il 10% della popolazione, e che tra gli analfabeti andassero annoverati anche molti nobili – persino i giudici nella Venezia del tredicesimo secolo. Nella sua fase iniziale, l'educazione non era ancora impartita dallo Stato o dalle Chiese, ma era appresa privatamente in modo informale, apparentemente dietro lo stimolo di una domanda che nasceva dalla popolazione stessa.

Come è facile immaginare vi erano differenze molto marcate tra un paese e l'altro. In taluni casi la promozione di queste iniziative era dovuta a mercanti o notabili locali, in altri (come in Svezia) agli sforzi più sistematici della Chiesa, spinta e sostenuta dal re. In ogni caso, raramente il risultato si spingeva al di là dell'acquisizione di poche nozioni di base, che per la mancanza d'uso e di materiale didattico (occorreva imparare a memoria) venivano presto dimenticate. Se alla metà dell'Ottocento si stima che oltre i due terzi degli inglesi, scozzesi, francesi e svedesi sapessero scrivere, non va scordato che nella maggior parte dei casi questa cifra era dedotta dalla proporzione di persone capaci di firmare nel registro dei matrimoni, e indicava

dunque la soddisfazione di un requisito minimo (in Svezia, però, venivano effettuati dei veri e propri esami).

L'istruzione informale non riusciva a raggiungere le campagne e le regioni scarsamente popolate (questo è il caso del Mediterraneo), ed era inoltre spesso impartita da persone a malapena capaci di leggere e scrivere: nel 1847 lo storico inglese Macaulay descriveva i maestri come *«persone incapaci di trovare un altro lavoro, servi respinti e mercanti falliti, persone a cui nessun gentiluomo affiderebbe le chiavi della propria cantina»*.

LA DOMANDA DI ISTRUZIONE

Fosse quel che fosse la sua qualità, da dove nasceva la domanda di istruzione che ha creato l'offerta corrispondente? Nella letteratura si citano frequentemente tre fattori: l'impatto dell'industrializzazione, che ha favorito i commerci e con essi la domanda di personale che sapesse leggere e scrivere; l'aumento dello standard di vita; il clima culturale.

A un'analisi approfondita, però, le prime due di queste forze rivelano un carattere incerto. Una parte consistente della domanda di istruzione proveniva infatti da lavoratori non qualificati, categoria per la quale l'alfabetizzazione non costituiva certamente un vantaggio professionale. Per quanto riguarda il crescere dei redditi, i dati sono contraddittori, poiché si hanno esempi sia di comunità povere con alta domanda di educazione, sia di categorie relativamente ben pagate con poca propensione all'alfabetizzazione. Il fattore trascinante sembra dunque essere stato l'avvento di un nuovo clima culturale.

Con la riforma protestante, si è posta la necessità di leggere la parola di Dio di prima mano, oltre che dell'apprendimento del catechismo in forma scritta. Conseguentemente, anche per le conseguenze politiche del protestantesimo, nei paesi riformati la capacità di leggere si è diffusa più rapidamente che nei paesi cattolici. Altre forze erano comunque all'opera. Con il crescere dell'urbanizzazione le occasioni per entrare in contratto con la scrittura aumentavano, mentre l'emigrazione costituiva uno stimolo a imparare a leggere per rimanere in contatto con i propri luoghi di origine. Inoltre i miglioramenti tecnici nel processo di stampa abbassavano i costi, facilitando e stimolando l'accesso alle pubblicazioni.

LA SCUOLA PUBBLICA

I governi, principalmente quelli europei, sono dunque intervenuti in tema di educazione verso la seconda metà dell'Ottocento in questo contesto di alfabetizzazione diffusa, seppure imperfetta ed eterogenea (sia geograficamente che qualitativamente), rendendo la scuola primaria obbligatoria e gratuita; questo processo spesso ha preso la forma di una trasformazione dell'impegno dei genitori di educare i figli – dove già codificato in precedenza – nell'obbligo di mandarli in scuole organizzate e regolamentate dall'autorità pubblica. Non si è trattato di fenomeni locali, ma di un movimento globale, con notevoli similarità tra Stato e Stato: quasi ovunque si è scelto di centralizzare l'autorità scolastica e di definire in modo uniforme i curricula e le discipline in essi insegnate. La scuola, insomma, è diventata in quel periodo un'istituzione pubblica in tutti i paesi industrializzati (e più tardi anche nel resto del mondo), con precise regole di funzionamento per certi versi simili nella maggior parte dei paesi.

Vi sono diverse spiegazioni circa l'origine di questo movimento collettivo verso la scolarizzazione di massa. In particolare, è stato spesso sostenuto che la scuola pubblica svolge la funzione di mantenere l'ordine sociale, oppure di tutelare gli interessi della classe dominante.

Qui ci interessa tuttavia esporre un altro punto di vista, quello della scuola di pensiero (di origine americana) istituzionalista, secondo cui la scuola di massa è nata nell'ambito della formazione e del consolidamento degli stati nazionali contribuendo ad assolvere al bisogno di formare i *cittadini*, l'unità politica su cui gli Stati moderni si basano. La scuola unisce i cittadini non come membri di un'organizzazione burocratica, ma rendendoli parte di una comunità che condivide valori, conoscenze e linguaggio. E l'obbligo scolastico afferma simbolicamente l'autorità dello Stato sui propri cittadini, prendendo il posto dell'autorità religiosa e sostituendo visioni alternative dell'ordine sociale.

Ciò contribuisce a spiegare l'omogeneità sia organizzativa che ideologica nei sistemi scolastici di Stati diversi; se naturalmente le scuole non sono nate tutte uguali, tuttavia si sono ben

presto uniformate nell'ambito del processo di consolidamento e uniformazione della cultura politica degli Stati.

Questo processo ha suscitato polemiche ed entusiasmi. Sia i conservatori che i liberali vi hanno visto fonti di pericolo: gli uni per il fatto che l'istruzione avrebbe permesso la diffusione più rapida di idee rivoluzionarie tra contadini e lavoratori, mentre gli altri non apprezzavano il possibile uniformarsi delle coscienze individuali (era questa la posizione di J. S. Mill, come vedremo meglio nel prossimo capitolo). D'altra parte, molti vedevano nella scolarizzazione lo strumento più potente per trasmettere i principi essenziali della cittadinanza, e in generale uno strumento di crescita culturale e morale. Come sappiamo, quest'ultimo punto di vista ha avuto il sopravvento, e all'inizio del Novecento i due terzi dell'Europa occidentale e delle Americhe avevano istituito l'obbligo scolastico, seguiti, seppure a distanza, dal resto del mondo.

LA SCUOLA TICINESE

La scuola pubblica ticinese è nata sulla carta nel 1831, quando è stata formulata la Legge sulla pubblica istruzione in base al mandato della riveduta Costituzione del 1830. Scritta da Vincenzo Dalberti, questa legge si ispirava a un opuscolo di Stefano Franscini, *Della pubblica istruzione*, del 1828: Franscini, che si era formato nella tradizione illuminista ed enciclopedica di Milano, da qualche tempo si era fatto portavoce di un movimento per l'"utilità pubblica", che nell'ambito della corrente radicale del liberalismo ticinese intendeva promuovere tra le altre cose "il miglioramento dei costumi coll'istruzione".

La legge sulla scuola, tuttavia, è rimasta lettera morta per qualche anno, in quanto non si è provveduto alla formazione dei maestri né allo stanziamento dei fondi necessari per l'istituzione delle scuole "minori" (elementari) che ogni comune o consorzio di comuni avrebbe dovuto istituire, sotto un rigido controllo centralizzato. Le scuole "maggiori", vale a dire gli esistenti collegi ecclesiastici, continuarono a funzionare come prima, in quanto gli ispettori erano i direttori degli istituti stessi.

È stato ancora Franscini il più attivo nella promozione dell'istruzione pubblica, costituendo nel 1837 la Società Ticine-

se degli Amici dell'Educazione del Popolo. Nello stesso anno, Franscini entrava nel governo ticinese e assumeva la presidenza della commissione cantonale della pubblica istruzione. Ben presto si inaugurò il primo corso di metodica per maestri in carica e aspiranti maestri (questi corsi rivelarono ben presto l'impreparazione degli ecclesiastici, i cui ranghi si assottigliarono poi decisamente in pochi decenni), si fissò l'obbligo scolastico per entrambi i sessi da 6 a 14 anni e si stabilirono norme riguardanti gli insegnamenti principali. Nel 1841 vennero istituite delle "scuole di disegno", in pratica le prime scuole professionali. In un decennio buona parte della riforma scolastica venne tradotta nei fatti; nel 1852 l'opera venne completata secolarizzando le corporazioni religiose e affidando al cantone l'onere dell'istruzione ginnasiale e superiore.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Nell'esposizione della rilevanza dell'educazione nella cultura popolare si è seguito D. Mitch, "The Rise of Popular Literacy in Europe", mentre l'approccio istituzionalista è esposto in F. O. Ramirez e M. J. Ventresca, "Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World". Entrambi questi scritti si trovano in B. Fuller e R. Rubinson, *The Political Construction of Education. The State, School Expansion, and Economic Change*, New York, Praeger, 1992.

Sulla storia delle origini della scuola ticinese si vedano F. Rossi, *Storia della scuola ticinese*, Bellinzona, Grassi, 1959, e G. Canonica, P.-A. Neri, L. Sonvico e S. Togni, *Ideologia, economia, stato, scuola. Genesi delle strutture della pubblica educazione nel Canton Ticino, 1798-1852*, Bellinzona, Edizioni Alternative, 1975. L'opuscolo di S. Franscini cui si è fatto riferimento si intitola *Della pubblica istruzione nel Cantone Ticino*, Lugano, G. Ruggia, 1828.

2. GLI ECONOMISTI CLASSICI, LO STATO E L'EDUCAZIONE

Alcuni degli elementi essenziali del dibattito contemporaneo sugli aspetti finanziari dell'educazione sono stati anticipati dagli economisti classici fin dall'epoca della rivoluzione industriale.

L'interesse degli economisti classici, da Adam Smith (1723-1790) a John Stuart Mill (1806-1873), riguardo alla questione dell'educazione non è uniforme né per la rilevanza che essi hanno via via attribuito al tema né per gli aspetti che hanno ritenuto essere fondamentali. Si può anzi dire che dopo la pubblicazione nel 1776 della *Ricchezza delle nazioni* poco si è aggiunto, fino al *Rapporto sui tessitori a mano* del 1841, redatto da Nassau Senior (1790-1864), e ai *Principi di Economia Politica* di Mill del 1848. Poiché nella vulgata questi autori sono considerati i progenitori del *laissez-faire*, ci si aspetterebbe di trovare nei loro scritti un'apologia del libero mercato dell'educazione. Invece, così come accade per i loro scritti più prettamente teorici, anche sull'istruzione la loro posizione è più sfumata e prudente, e non può essere vista al di fuori del contesto storico in cui essi scrivevano.

EDUCAZIONE E PROGRESSO

Smith considerava l'educazione sotto tre aspetti. Il primo, prettamente economico, riguardava le sue implicazioni sulle possibilità di progresso, che è una conseguenza della divisione del lavoro e della specializzazione a esso associata: svolgere una

mansione specifica facilita l'introduzione di innovazioni tecnologiche da parte del lavoratore stesso. Tanto più i lavoratori sono istruiti quanto più questo processo risulta facilitato.

La seconda osservazione di Smith riguarda il ruolo del governo, sul quale egli era molto critico; non in nome di un generico *laissez-faire*, ma in quanto il governo dell'epoca rappresentava esplicitamente gli interessi della vecchia classe mercantile che si contrapponevano a quelli della nascente borghesia imprenditoriale, che Smith riconosceva come motore del progresso dell'intera società. Egli riteneva che una popolazione più colta avesse la capacità di comprendere quale fosse l'interesse proprio e dell'intera società, e di influire con più efficacia sulle politiche del governo.

In terzo luogo, Smith riteneva che una maggiore diffusione dell'istruzione potesse costituire un deterrente contro la criminalità, che si diffondeva parallelamente al procedere dell'industrializzazione.

Smith sosteneva dunque la necessità che lo Stato fornisse un'educazione elementare a tutta la popolazione. Non per questo, però, essa doveva essere gratuita. Per quanto riguarda l'organizzazione del sistema scolastico, infatti, tra i modelli disponibili Smith raccomandava di estendere all'Inghilterra quello scozzese, nel quale i costi di costruzione delle scuole e lo stipendio minimo degli insegnanti erano pagati dalle parrocchie in campagna e dai municipi in città. Gli stipendi dovevano poi essere integrati dalle rette pagate dagli allievi. Smith, sulla scorta della propria esperienza presso l'università di Oxford, dove «*la maggior parte dei professori ha persino smesso di far finta di insegnare*», riteneva infatti che la remunerazione dovesse essere proporzionata alla diligenza con la quale il servizio era prestato e che vi dovesse essere competizione tra gli insegnanti.

ISTRUZIONE OBBLIGATORIA E UNIVERSALE

Molti tra gli economisti succeduti a Smith (con le notevoli eccezioni di David Ricardo e Robert Torrens, che non si sono occupati del tema) hanno naturalmente detto la loro a favore di un sistema "nazionale" di educazione. Tra le ragioni addotte, il motivo predominante sembra essere l'argomento utilitarista

“negativo” già avanzato da Smith, secondo cui l’educazione riduce la criminalità. Jeremy Bentham (1748-1832), per esempio, valutava che la spesa pubblica per l’educazione sarebbe stata compensata da una riduzione nella spesa per le prigioni. A ciò si aggiungevano talvolta considerazioni più positive sugli effetti benefici dell’istruzione sulla felicità della popolazione.

I dibattiti – tra gli intellettuali e in parlamento – che accompagnavano queste prese di posizione fecero un salto di qualità con il citato *Rapporto* di Senior. Mentre già dal 1833 la Legge sulle fabbriche proibiva di dare lavoro a bambini di meno di 13 anni a meno che essi potessero certificare di essere stati a scuola nel corso della settimana precedente, Senior scriveva che non vi era ragione per non estendere questo obbligo ai ragazzi che lavoravano entro le mura domestiche. Ciò costituiva un passo fondamentale verso l’universalizzazione e l’obbligatorietà dell’istruzione in Inghilterra, anche se va notato che non si chiedeva l’abolizione delle tasse scolastiche se non per le famiglie più povere.

MILL E L’ISTRUZIONE GRATUITA

Dopo Smith, il contributo più originale da parte di un economista classico sul tema dell’educazione risale a John Stuart Mill, che ha indicato come l’educazione costituisca un caso di quelli che oggi si denominano “fallimenti del mercato”. L’economia moderna riconosce che le condizioni ideali ipotizzate dalla teoria economica della scuola denominata neoclassica al fine di dimostrare l’esistenza e l’efficienza di uno stato di equilibrio soddisfacente sul mercato delle merci sono, in generale, ben lungi dall’essere realizzate nei mercati reali, nei quali la concorrenza è di norma imperfetta o dominata da monopoli, esistono asimmetrie informative, esternalità, e beni il cui uso è intrinsecamente pubblico.

Mill sottolinea come l’istruzione non sia una merce come le altre, di cui il consumatore conosce tutte le caratteristiche e sulle quali può pertanto scegliere in modo consapevole. Chi acquista istruzione ignora, per definizione, chi sia meglio in grado di fornirgliela, in quanto può conoscere ciò di cui ha bisogno solo dopo averlo ottenuto: *«l’incolto non è competente*

a giudicare la cultura». Mill scriveva che in un sistema di educazione basato sulla scelta individuale e volontaria se lo scopo ultimo (l'istruzione) non è desiderato, i mezzi per soddisfarlo non saranno mai forniti, mentre coloro che vogliono migliorare il proprio stato avranno una percezione imperfetta o del tutto erronea dell'oggetto desiderato, così che l'offerta richiamata dalla domanda sarà diversa da ciò di cui si ha veramente bisogno. Mill vedeva dunque il caso dell'educazione come una delle necessarie deroghe al *laissez-faire* cui si richiamava invece come principio generale.

Anche Mill, come Senior, sosteneva la legittimità dell'obbligo scolastico, purché gratuito o basato su una retta modica. Se lo Stato doveva provvedere a fornire quanto necessario all'educazione, Mill non riteneva che il governo dovesse istituire un monopolio dell'educazione: «*si giustifica che lo Stato imponga l'obbligo di un'educazione minima, ma non che prescriva come o presso chi questa istruzione sia ottenuta*». Egli pensava infatti che un'educazione statale generalizzata non fosse che uno strumento per modellare ciascuno a somiglianza degli altri. D'altra parte, però, Mill era ancora più diffidente sulla qualità dell'offerta delle scuole private del suo tempo, ed era particolarmente critico sul loro carattere religioso: va tenuto presente, infatti, che nel 1851 il 90% delle scuole elementari dipendeva dalla Chiesa anglicana (e nelle campagne il monopolio era quasi completo).

Nel suo ultimo saggio sull'argomento, "On Endowments" ("Sulle dotazioni", del 1869) Mill si spinge ancora più avanti a proposito del pagamento di rette scolastiche. Egli rifiuta infatti l'argomento di Smith, citato sopra, secondo cui il pagamento diretto dei docenti stimola la competizione tra loro e migliora la qualità dell'insegnamento: poiché, come visto, l'acquirente del servizio è essenzialmente ignorante sulla prestazione offerta, egli non ha comunque mezzo di distinguere al momento dell'acquisto quale prestazione sia migliore. In questo saggio, inoltre, Mill arriva a proporre un'educazione secondaria e universitaria gratuita agli studenti poveri che dimostrano la capacità di lavoro intellettuale, passo questo che nessun altro economista classico ha osato.

NOTA BIBLIOGRAFICA

La traduzioni italiane dei testi citati sono: A. Smith, *La ricchezza delle nazioni*, Milano, Mondadori, 1977; J. S. Mill, *Principi di Economia Politica*, Torino, UTET, 1983. Il tema del “fallimento del mercato” nel caso dell’educazione è sviluppato da Mill anche nel *Saggio sulla libertà*, Milano, il Saggiatore, 1993 (originariamente pubblicato nel 1859). Il saggio “On Endowments” è stato pubblicato nel IV volume delle *Dissertations*, London, Longmans, Green, Reader, and Dyer, 1875.

Sugli economisti classici e la scuola si vedano in particolare R. D. Freeman, “Adam Smith, Education and *Laissez-Faire*”, *History of Political Economy*, 1969; E. G. West, “The Role of Education in Nineteenth-century Doctrines of Political Economy”, in M. Blaug, *The Economic Value of Education: Studies in the Economics of Education*, Aldershot, Elgar, 1992; M. Blaug, “The Economics of Education in English Classical Political Economy: A Re-Examination”, in M. Blaug, *Economic History and the History of Economics*, New York, New York University Press, e Brighton, Watersheaf, 1986 (dove vi è una vasta rassegna critica della letteratura secondaria su questo tema), che qui si è seguito in particolare su Mill.

Sul rapporto tra gli economisti classici e il *laissez-faire* si veda D. Besomi e G. Rampa, *Dal liberalismo al liberismo. Stato e mercato nella storia delle idee e nell’analisi degli economisti*, Torino, Giappichelli, 2000, dove sono anche discussi i fallimenti del mercato.

3. L'ISTRUZIONE COME INVESTIMENTO: LA TEORIA DEL CAPITALE UMANO

Dopo aver esaminato la posizione degli economisti classici sulla scuola, vediamo come negli anni '60 del Novecento alcune loro intuizioni siano state riprese e reinterpretate in una visione dell'educazione come formazione di capitale umano.

L'economia ha iniziato a occuparsi metodicamente delle questioni legate all'educazione solamente all'inizio degli anni '60, sviluppando le intuizioni di Theodore Schultz, Gary Becker e Jacob Mincer, i quali a loro volta hanno ripreso alcuni spunti – tutt'altro che sistematici, e comunque nati entro un contesto completamente differente – di alcuni economisti classici come Smith e Nassau Senior. A partire da questi studi è nata la disciplina dell'*economia dell'educazione*, che si occupa del contributo della scolarizzazione all'efficienza e alla crescita economica, degli effetti dell'educazione sul livello salariale, dei metodi di finanziamento della scuola, e dell'effetto redistributivo della spesa pubblica per la scuola. Qui ci occuperemo dei primi due temi, e in particolare della nozione di *capitale umano* a partire dalla quale essi sono stati sviluppati.

LA TEORIA DEL CAPITALE UMANO

La nozione di “capitale umano” è nata come estensione a certi beni immateriali di una concezione di “capitale” originariamente pensata (in modo particolare dall'economista americano Irving Fisher, 1867-1947) rispetto a beni fisici che sono acquistati non per la soddisfazione di bisogni immediati, ma

quali strumenti per la produzione *successiva* di beni di consumo. La teoria economica (detta *neoclassica*) di cui questo approccio è parte considera il capitale come uno dei fattori originari della produzione, assieme al lavoro e alla “terra” (che include la terra coltivabile ma anche le materie prime ecc.), fattori la cui remunerazione dipende dal contributo di ciascuno di essi alla produzione finale. Va notato subito che, nonostante l'apparente buon senso, questa teoria soffre in realtà di problemi logici fondamentali e insolubili, legati alla possibilità di misurare la collezione eterogenea di beni che formano il capitale (il valore monetario del capitale, infatti, dipende dal saggio di profitto, che è però proprio una delle grandezze che la teoria dei fattori della produzione dovrebbe spiegare). Di queste difficoltà non è priva neppure la nozione di capitale umano; ma non è questo l'aspetto che si vuole approfondire in questa sede.

La teoria del capitale umano asserisce che gli individui, acquisendo istruzione e formazione successiva, avendo cura della propria salute, tramite migrazioni e così via, contribuiscono ad aumentare la propria produttività nel futuro. Le spese necessarie per queste attività, la principale delle quali è l'educazione, vanno pertanto considerate non come una forma di consumo, ma di investimento, e i risultati di questo investimento sono trattati con le metodologie elaborate per le forme tradizionali di capitale, per le quali la nozione fondamentale è quella di *produttività*.

In questo contesto il contributo dell'educazione al mondo economico è pertanto visto in termini di accresciuta produttività: come se fosse una macchina da applicare alla persona che l'ha acquisita, l'istruzione incrementa il rendimento lavorativo, per esempio istillando e migliorando delle attitudini che possono essere applicate a diverse attività pratiche, insegnando le metodologie per risolvere problemi, dando lucidità mentale, abituando a cambiamenti nelle condizioni e a comportamenti funzionali ad attività lavorative di gruppo, inculcando determinati valori, e così via.

A sua volta, l'accresciuta produttività viene compensata con uno stipendio migliore. A questo punto, ogni individuo deve scegliere quanto investire nella propria educazione (o i

suoi genitori devono decidere per lui) sulla base del costo dell'istruzione (sia in termini di rette scolastiche, acquisto di libri ecc., che in termini di tempo lavorativo e corrispettivi guadagni persi) e del rendimento prospettato (il risultato di una vita lavorativa con una remunerazione migliore), scontato al saggio di interesse (poiché 1000 fr. oggi, se depositati in banca, valgono più di 1000 fr. fra dieci anni).

BENEFICI PRIVATI E PUBBLICI

La teoria tiene naturalmente conto del fatto che la scelta se andare a scuola fino a una certa età non è libera ma dipende da vincoli istituzionali, e del fatto che parte (e, in particolare nei settori primario e secondario, spesso una parte rilevante) dei costi dell'educazione sono assunti dalle imprese (apprendistato, formazione interna) e soprattutto dallo Stato.

Quest'ultimo fatto dipende dal riconoscimento generalizzato, da parte dei governi, che l'educazione apporta benefici non solo all'individuo ma alla società intera, ragione per cui questa si fa carico di parte dei costi. Non è difficile vederne le ragioni. In primo luogo, le conoscenze di un individuo non si rivelano molto utili se non vi sono altre persone in grado di dividerle (almeno in parte); un esempio banale può servire a illustrare il problema: a cosa servirebbe saper scrivere se nessuno sapesse leggere?

In secondo luogo, l'educazione di tutti contribuisce a comporre un patrimonio di conoscenze comuni che costituisce l'ambiente sociale entro il quale viviamo. Naturalmente non è possibile attribuire un valore specifico a questo patrimonio; è chiaro, d'altra parte, che questo differisce enormemente da un paese all'altro, riflettendo differenze culturali ma anche la qualità e la quantità dell'istruzione impartita collettivamente. Da questo dipendono diverse variabili economiche, e in particolare il livello di efficienza e di organizzazione della produzione (basti pensare alle differenze tra i modelli produttivi americano, giapponese ed europei, per limitarsi ai paesi industrializzati), variabili che influenzano in qualche misura la crescita economica di un paese.

EDUCAZIONE, CRESCITA E SVILUPPO

Corrispondentemente, la teoria afferma che l'educazione contribuisce alla crescita economica aumentando la produttività del lavoro, sia tramite il miglioramento dell'istruzione tecnica che del livello generale di conoscenze; queste ultime esercitano la loro influenza in vari modi, non da ultimo rendendo la popolazione più consapevole e attenta alla propria salute.

Come è facile attendersi, indagini empiriche hanno messo in evidenza una stretta correlazione tra il grado di sviluppo economico di un paese e lo sviluppo del suo sistema educativo. È naturalmente difficile distinguere tra causa ed effetto, poiché occorre chiedersi se l'educazione sia causa dello sviluppo, oppure se una maggiore estensione del sistema scolastico sia resa possibile dalla maggior quantità di fondi di cui i paesi più sviluppati possono disporre; probabilmente le due cose vanno di pari passo. Nonostante questa difficoltà nell'interpretazione dei dati, molti studiosi hanno ceduto alla tentazione di rilevare un nesso di causalità tra educazione e sviluppo. Ciò ha creato un clima di opinione favorevole a maggiori investimenti nell'educazione tanto nei paesi sviluppati quanto in quelli in via di sviluppo, portando però a una distorsione che si è retrospettivamente rivelata perniciosa per questi ultimi.

La tendenza dominante, infatti, è stata quella di puntare soprattutto sull'educazione universitaria, trattando l'istruzione di base più che altro come il serbatoio dal quale nutrire l'educazione superiore. Ma studi sul rendimento sociale e individuale dell'educazione hanno mostrato come questa strategia non sia la migliore. Infatti è risultato che i benefici di una migliore educazione, sia per l'individuo più scolarizzato che per la collettività cui appartiene, sono superiori per l'educazione primaria che per quella secondaria e universitaria, e che tanto più è alto il livello di istruzione tanto più i benefici vanno a favore degli individui piuttosto che della collettività.

Questi studi hanno iniziato a mettere in questione sia la premessa che le conclusioni dell'approccio basato sul capitale umano. Le considerazioni critiche su questa teoria saranno esaminate nel prossimo capitolo.

NOTA BIBLIOGRAFICA

I testi originali sulla nozione di "capitale umano" sono i seguenti: T. W. Schultz, "Investment in Human Capital", *American Economic Review*, 1961; G. S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York, National Bureau of Economic Research, 1964; J. Mincer, *Schooling, Experience and Earnings*, New York, National Bureau of Economic Research, 1974. Per una trattazione semplice si può vedere qualsiasi manuale di economia dell'educazione, come per esempio G. Johnes, *The Economics of Education*, London, Macmillan, 1993. Su educazione e crescita ci sono tre interessanti capitoli in B. Fuller e R. Rubinson, *The Political Construction of Education. The State, School Expansion, and Economic Change*, New York, Praeger, 1992.

Si è spesso tentato di far risalire la nozione di capitale umano agli economisti classici (per esempio B. F. Kiker, "The Historical Roots of the Concept of Human Capital", *Journal of Political Economy*, 1966). Per una efficace critica si veda M. Blaug, "The Economics of Education in English Classical Political Economy: A Re-Examination", in M. Blaug, *Economic History and the History of Economics*, New York, New York University Press, e Brighton, Watersheaf, 1986.

Gli studi pionieristici sul rendimento sociale e individuale dell'educazione dai quali ha preso avvio la critica all'approccio basato sul capitale umano si devono a G. Psacharopoulos: *Returns to Education: An International Comparison*, Amsterdam, Elsevier, 1973, e "Returns to Education: An Updated International Comparison", *Comparative Education*, 1981. Sui problemi legati alla nozione neoclassica di capitale si veda il capitolo 30 di D. Besomi, *Equilibrio, distribuzione e crisi nel repertorio degli economisti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.

4. EDUCAZIONE E POLITICHE DI ASSUNZIONE: LA SCUOLA OLTRE LA PRODUTTIVITÀ

La teoria del capitale umano non ha retto alle analisi empiriche, e il ruolo dell'educazione è ora visto non più in termini di produttività ma di preparazione ai ruoli lavorativi o di selezione in vista dell'assunzione in un'impresa. Ma se la scuola non contribuisce direttamente ad aumentare la produttività del lavoro e dunque il benessere sociale, che senso ha investire nel sistema educativo? Sebbene i nuovi approcci giustifichino questa domanda, vi sono ragioni per non trarre affrettate conclusioni negative.

Nel capitolo precedente si è visto come negli anni '60 e nei primi anni '70 la teoria del capitale umano avesse dato origine e forma all'economia dell'educazione. Si è accennato ai problemi logici che inficiano la teoria economica neoclassica del capitale di cui la nozione di capitale umano è parte, e si è mostrato come i primi studi sul rendimento individuale e sociale della spesa per l'istruzione abbiano iniziato a mettere in crisi la presunta relazione tra educazione e produttività su cui questa teoria si basa.

ALTRE CRITICHE EMPIRICHE

In seguito alla pubblicazione dei primi lavori sul capitale umano sono stati effettuati diversi studi empirici sul legame tra educazione e produttività, che in un primo tempo sembravano confermare i presupposti su cui questa teoria si basava. A un esame più approfondito, tuttavia, è emerso come in realtà questo nesso sia molto più debole di quanto potesse sembrare.

Una prima serie di dati concerneva la produttività e il livello generale di istruzione. Mentre i primi studi suggerivano che una parte rilevante della crescita economica di un paese era *causata* dal miglioramento nell'istruzione dei lavoratori (23% negli USA, secondo uno studio di E. F. Denison del 1962), indagini successive hanno dato risultati molto più incerti, arrivando a mostrare come negli anni '70 la produttività fosse addirittura diminuita nonostante importanti iniezioni di fondi pubblici nel settore dell'educazione. Anche i confronti tra grado di educazione e tasso di crescita economica tra diversi paesi (anziché nel medesimo paese in date diverse) non hanno dato risultati incoraggianti, dal momento che paesi con alti tassi di crescita avevano statistiche peggiori di altri riguardo alla scolarizzazione (per esempio la Germania Occidentale rispetto a Stati Uniti e Australia, tra il 1960 e il 1986).

Neppure le analisi – peraltro frammentarie – sul legame tra educazione e produttività individuale hanno potuto confermare inequivocabilmente l'esistenza del nesso presupposto dalla teoria del capitale umano, con l'eccezione del settore dell'agricoltura dove quanto più l'agricoltore è istruito quanto prima introduce le nuove tecniche e le nuove varietà di sementi a disposizione. Buona parte di questi studi, del resto, soffrono di un problema metodologico: essi presuppongono infatti una parte di quanto vogliono appurare, dal momento che come indicatore del legame tra educazione e produttività vengono presi i salari dei lavoratori. A parte questo problema logico, questo approccio soffre anche di un'altra difficoltà. La teoria del capitale umano distingue tra educazione generica e apprendimento specifico rispetto a un certo lavoro: la prima è impartita dal sistema educativo, mentre il secondo avviene all'interno dell'impresa. Ma spesso mancano i necessari dati per distinguere tra gli effetti di queste due costituenti del grado di istruzione di un lavoratore, così che è difficile capire in quale misura i diversi livelli salariali riflettano l'una o l'altra componente.

ISTRUZIONE E MERCATO DEL LAVORO

Mentre le verifiche empiriche delle assunzioni e delle implicazioni della teoria del capitale umano ne minavano le

fondamenta o comunque non ne sapevano dare una conferma significativa, si poneva il problema di trovare altre risposte alle domande sollevate dall'economia dell'educazione ai suoi esordi. In particolare, fallito il tentativo di spiegare il nesso tra salario e tasso di scolarizzazione facendo riferimento alla produttività del lavoro, occorreva trovare qualche altro meccanismo che permettesse di rendere conto del fenomeno. Diversi approcci, provenienti da varie discipline, si sono rivelati plausibili, seppure le conclusioni cui portano non siano univoche.

Il principale cambiamento concettuale rispetto alla concezione precedente riguarda il rapporto tra istruzione e mercato del lavoro. Da più parti si è messo in evidenza come, al momento dell'assunzione di nuovi impiegati, le imprese siano interessate più alla capacità dei candidati di inserirsi efficacemente nel processo lavorativo che non alle conoscenze (generiche o specifiche) di cui essi dispongono alla fine del loro iter scolastico.

Un primo approccio, che ha ottenuto un certo successo tra sociologi ed economisti radicali nella seconda metà degli anni '70, enfatizzava il ruolo di *socializzazione* dell'educazione. A partire dalla constatazione che, per la maggior parte dei lavori, le conoscenze specifiche necessarie per svolgere la propria mansione possono essere apprese in poche settimane mentre ciò che è richiesto è principalmente la capacità di apprendere esercitando la propria mansione, si è suggerito che le imprese guardino piuttosto a certi tratti non cognitivi della personalità dei loro impiegati. In particolare, da coloro destinati a svolgere le mansioni subordinate ci si aspettano puntualità, docilità, perseveranza, capacità di lavorare in squadra. Gli impiegati assunti per posizioni dirigenziali dovranno invece essere versatili, in una certa misura indipendenti, capaci di assumere iniziative e dotati di un certo carisma. Ora, la scuola tende a produrre esattamente queste caratteristiche, le prime nelle scuole elementari e secondarie, e le seconde nelle scuole superiori. La tendenza ad assumere diplomati universitari per le posizioni dirigenziali si spiegherebbe dunque più per la loro riconosciuta capacità di adattarsi alle esigenze del sistema scolastico superiore che per le nozioni effettivamente apprese durante la scolarizzazione.

LA “SCREENING HYPOTHESIS”

Questo punto di vista è strettamente associato a quello implicito nell'ipotesi dello *screening* (che si può approssimativamente tradurre come “controllo di qualità”), secondo cui la scuola è consapevole, a tutti i livelli, delle esigenze qualitative delle imprese enunciate sopra, e vi si adegua, mentre le imprese sanno per esperienza che il tipo di selezione praticata dalle scuole riflette le loro esigenze, così che possono prendere i risultati scolastici come metro di paragone, seppure approssimativo.

Di questa ipotesi esistono diverse versioni, più o meno forti. Da un lato si può sostenere che la scuola non fa che filtrare attitudini innate negli individui, così che vi sarebbe una notevole corrispondenza tra tipo di diploma e caratteristiche del diplomato. Sebbene in generale sembri difficile giustificare una tale interpretazione, va riconosciuto che in Giappone, dove la selezione avviene principalmente tramite esami di ammissione (durissimi) piuttosto che tramite esami finali (che sono quasi una formalità), ci si avvicina parecchio a questa situazione. Le imprese ne sono ben consapevoli, e arruolano i propri effettivi in base al prestigio dell'istituto da cui provengono, prestigio che dipende essenzialmente dal grado di selettività degli esami di ammissione piuttosto che dai contenuti trasmessi durante i corsi; le imprese provvedono poi a formare al loro interno il proprio personale, talvolta anche lungo l'arco di mesi o anni (il rapporto tra sistema educativo e produttivo in Giappone è discusso più in dettaglio nell'appendice).

Esistono tuttavia versioni più deboli dell'ipotesi dello *screening*, che si basano sul fatto che per le imprese può risultare estremamente oneroso effettuare delle rigorose selezioni dei candidati, per esempio istituendo dei test o dei colloqui di ammissione. Esse procedono pertanto per approssimazione, basandosi su qualche indicatore esterno, come potrebbero essere lo stato civile, il sesso, il colore della pelle, il profilo socio-economico, o il curriculum scolastico. Quest'ultimo è naturalmente il criterio più accettabile socialmente (altri tra quelli citati sono, in alcuni paesi, esplicitamente illegali), e ha inoltre il vantaggio di provenire da istituzioni di provata esperienza. E poi

ché queste istituzioni sono riconosciute da tutti, questa soluzione permette di giustificare l'esistenza di differenziali salariali senza incorrere in conflitti sociali.

Dato che comunque sussiste il rischio di errate valutazioni, le imprese tendono ad assumere dei candidati esterni in base a questi criteri unicamente nelle fasce basse e alte della gerarchia lavorativa (rispettivamente i nuovi arrivati, reclutati al termine della carriera scolastica, o i dirigenti, assunti al termine dell'università o sottratti ad altre imprese), ricorrendo a promozioni interne per le fasce intermedie ("mercato del lavoro interno", nel gergo degli economisti).

Sia che l'ipotesi dello *screening* sia accettata nella versione forte o debole, essa afferma in generale l'esistenza di un nesso ben preciso tra grado di scolarizzazione e posizione occupazionale, e quindi con il salario, rispondendo così a uno dei problemi lasciati aperti dalla perdita di credibilità della teoria del capitale umano. Vi sono naturalmente delle eccezioni, poiché lo *screening* basato sull'occupazione potrebbe a volte condurre a errori. L'impresa ha comunque sempre la possibilità di rimediare, almeno parzialmente, promuovendo più o meno rapidamente il candidato che, finito al posto sbagliato, dovesse rivelarsi più o meno abile di quanto ci si attendesse.

POLITICA DELLA SCUOLA

Quali sono le implicazioni di questo cambiamento di prospettiva per la politica scolastica?

Il punto di vista del "capitale umano", unitamente a una fiducia generalizzata sull'utilità – generale, ma anche economica – di una buona educazione, hanno contribuito a promuovere, sia nel mondo industrializzato che nei paesi in via di sviluppo, politiche di forte incentivazione dell'educazione, con un ingente sostegno pubblico.

È facile intuire come la prospettiva appena esposta possa condurre a un rigetto di queste politiche. Se il livello di conoscenze risulta essere ininfluenza o quasi sulla carriera professionale, mentre la produttività del lavoratore dipende essenzialmente dalla formazione interna all'impresa, per quale ragione la collettività dovrebbe investire nell'educazione? Come abbiamo

visto nel capitolo sul capitale umano, infatti, la spesa pubblica per la scuola si giustifica per le ricadute in termini di crescita economica globale, le quali riflettono l'accresciuta produttività dei lavoratori. Venendo a cadere questo nesso si potrebbe sostenere (e si è sostenuto) che l'educazione contribuisce alla crescita economica non in quanto costituisce un fattore diretto e irrinunciabile al processo produttivo, ma semplicemente fornendo un quadro generale di socializzazione e scrematura che si adatta a un processo di crescita che segue regole proprie e indipendenti dai risultati del sistema educativo.

Sarebbe testimonianza di questo stato di cose il fatto che la scuola e il mercato del lavoro riescano ad adattarsi a vicenda: se, per esempio, si dovesse registrare un eccesso di laureati (sia perché il sistema scolastico ne produce troppi o perché il mondo del lavoro ne ha meno bisogno), il mercato del lavoro finirebbe per assorbirli attribuendo loro mansioni che in precedenza erano svolte da persone con titoli di studio inferiori (le quali, a loro volta, risulterebbero spinte verso lavori di tipo "inferiore"). In qualche tempo questo stato di cose sarebbe accettato e diventerebbe la norma, così che il sistema educativo si troverebbe costretto a continuare a produrre un flusso maggiore di laureati per soddisfare anche queste occupazioni. Il caso dei postini laureati in Italia ne è un buon esempio.

A ciò va anche aggiunto il fatto che, in un mondo in sempre più rapida evoluzione, le previsioni sui bisogni del mercato del lavoro sono notoriamente inaffidabili anche per periodi relativamente brevi. Ciò rende la pianificazione scolastica praticamente impossibile, e contribuisce a scollare ulteriormente il sistema educativo da quello produttivo.

INVESTIRE NELLA SCUOLA?

Accettare la conclusione secondo cui, visto lo scollamento tra educazione e produttività, sarebbe inutile o quasi investire troppe risorse nella scuola, sembra comunque un passo affrettato.

Anche rimanendo all'interno dell'ipotesi dello *screening*, è necessario riconoscere che il mercato del lavoro si sta sempre più internazionalizzando, ed è pertanto probabile che la scre-

matura avvenga non solamente tra titoli di studio più o meno avanzati, ma anche tra scuole di questo o quel paese. Lungi dal rinunciare a perseguire una politica di ulteriore educazione, chi ha un vantaggio (in termini di un sistema scolastico rinomato per la sua eccellenza) dovrà cercare di mantenerlo, chi è in ritardo dovrà cercare di recuperare. I sistemi educativi saranno presumibilmente soggetti a una pressione competitiva, che richiederà notevoli iniezioni di risorse.

L'ipotesi dello *screening*, però, anche nella sua versione debole sembra sottovalutare il fatto che la scuola fornisce comunque un insieme di conoscenze che oggi sono, entro ciascun paese o gruppo di paesi, date per acquisite. Un sistema educativo che non sapesse fornire queste conoscenze non sarebbe in grado di soddisfare le esigenze del mercato del lavoro. Per esercitare un lavoro di impiegato di commercio in Svizzera, per esempio, è da tempo necessaria qualche conoscenza delle lingue nazionali, offerta da praticamente tutte le scuole svizzere ma non dalle scuole straniere.

Ma occorre andare oltre. Riflettendo sull'esempio appena portato, è chiaro che l'insieme dei requisiti minimi per molti tipi di lavoro è in continua espansione, non solo quantitativamente ma anche qualitativamente. L'impiegato di commercio di cui si è detto non può più avere solo un'infarinatura delle lingue nazionali, ma deve padroneggiarne almeno una, deve avere nozioni approfondite di inglese, e deve saper utilizzare un computer. Questa è una novità, poiché si tratta di un'esigenza inesistente fino a pochi anni fa. E richiede che l'approccio della scuola sia rivoluzionato: è stato infatti necessario riconoscere che il computer non è una macchina da scrivere un po' più elaborata, ma uno strumento diverso e onnipresente, con potenzialità e regole proprie. Questo salto qualitativo ancora non è stato portato a termine, e già si rivela necessario riconoscere che la portata di internet va ben oltre il divertimento più o meno innocuo dei navigatori (passo che in Ticino molti ancora non hanno compiuto); non ci vorrà molto perché anche da noi l'uso commerciale di internet assuma un ruolo economico fondamentale comparabile a quello che ora ha negli Stati Uniti, ed è indispensabile non farsi cogliere impreparati.

Se dunque è vero che la dinamicità del mercato del lavoro non permette neppure previsioni a breve o medio termine sui bisogni di mano d'opera, e non può dunque costituire un criterio per la pianificazione scolastica, è comunque vero che sono in corso mutamenti fondamentali dei quali si riesce comunque a cogliere una linea di tendenza, e ai quali il sistema educativo è chiamato a rispondere. Fino a venti anni fa era analfabeta chi non sapeva leggere, scrivere o far di conto. Chi entra oggi nel mercato del lavoro è praticamente analfabeta se non sa utilizzare un computer, in un domani non lontano lo sarà chi non padroneggerà l'inglese, la lingua della comunicazione globale. Future innovazioni tecnologiche riproporranno poi problemi analoghi alle prossime generazioni, in modo del tutto analogo a quanto è successo in passato.

Anziché concludere che i nuovi approcci all'economia dell'educazione debbano comportare una riduzione dell'impegno pubblico nel settore della scuola sembra dunque più prudente invece dare alla scuola gli strumenti, anche finanziari, per aumentare la propria flessibilità; il che richiede un continuo aggiornamento del corpo docente (spesso impreparato di fronte alle nuove tecniche, non fosse altro che per la dinamica generazionale), e la disponibilità a investire in materiali spesso costosi.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Il citato lavoro di E. F. Denison su produttività e scolarità si intitola *The Sources of Growth in the United States*, New York: Committee for Economic Development, 1962. Per una rassegna delle analisi empiriche del nesso tra educazione e produttività si veda L. R. Maglen, "Challenging the Human Capital Orthodoxy: The Education-Productivity Link Re-examined", *Economic Record*, 1990.

Esponendo le alternative all'approccio basato sulla teoria del capitale umano si è seguita la traccia di M. Blaug, "Where Are We Now in the Economics of Education?", originariamente pubblicato nel 1985 e ora nella raccolta di articoli del medesimo autore *The Economics of Education and the Education of an Economist*, New York, New York University Press, 1987 (va notato che Blaug ha scelto esplicitamente un'esposizione pro-

vocatoria, le cui conclusioni sembrano comunque largamente riflettere le posizioni da lui espresse altrove). È altresì utile, seppure meno sistematica, la raccolta semi-enciclopedica a cura di G. Psacharopoulos, *Economics of Education. Research and Studies*, Oxford, Pergamon Press, 1987.

5. LA SCUOLA E IL MERCATO: FINANZIAMENTO ED EFFICIENZA

La componente tecnica del problema del finanziamento del sistema educativo è ben conosciuta; ma l'impostazione della questione riflette il livello di efficienza dei sistemi scolastici concreti e il grado di fiducia nella capacità auto-organizzativa del mercato.

Dopo aver visto come gli economisti classici e contemporanei hanno riflettuto sul ruolo economico dell'educazione è ora necessario soffermarsi sui diversi aspetti del problema del finanziamento dell'istruzione. In questo capitolo si vedranno dapprima come siano impostate le questioni tecniche in funzione delle scelte qualitative relative al sistema educativo, e come si giustifichi la spesa pubblica in questo settore. In secondo luogo si discuterà dei limiti dell'impostazione che privilegia la scuola privata rispetto a quella pubblica.

IL PROBLEMA DEL FINANZIAMENTO DELL'EDUCAZIONE

Nel momento in cui una società si impegna nella scolarizzazione della sua popolazione si pone naturalmente il problema del finanziamento delle operazioni necessarie affinché questo compito possa essere dapprima definito con precisione, e poi essere svolto. I costi da affrontare dipendono naturalmente da una serie di decisioni preliminari su quale parte della popolazione debba essere scolarizzata, per esempio tramite la fissazione dell'età dell'obbligo scolastico o dell'estensione o meno della scolarizzazione a fasce particolari della popolazione, quali i por-

tatori di handicap e così via. Le conseguenze di queste scelte vengono tradotte in numeri concreti tramite strumenti demografici, proiezioni sui movimenti migratori e stime sulla proporzione di allievi che continueranno oltre il livello degli studi obbligatori.

A partire da questi dati si stabiliscono i bisogni concreti, che consistono sia in strutture fisse (edifici ecc.) che in costi variabili annuali (docenti, libri, e così via). L'ammontare concreto di questi bisogni dipende da un'altra serie di decisioni, riguardanti da un lato la suddivisione (attesa o pianificata) tra corsi professionali e di indirizzo accademico, e dall'altro la qualità dell'insegnamento che si desidera impartire (qui entrano in linea di conto variabili quali la formazione dei docenti, il numero di allievi per classe, la qualità e quantità di laboratori disponibili).

Quest'ultima dimensione è spesso fondamentale, in quanto in paesi nei quali si opta per una bassa qualità dell'insegnamento pubblico – cui naturalmente corrispondono costi molto minori – si aprono consistenti nicchie di mercato per scuole private, permettendo un insegnamento a doppia velocità: le scuole pubbliche sono frequentate dalle fasce della popolazione a reddito basso e medio basso, mentre i genitori più benestanti mandano i propri figli presso scuole private. Ciò comporta delle conseguenze sia sul finanziamento pubblico della scuola (poiché a questo punto il numero di edifici, docenti e libri fornito dal servizio pubblico va calcolato non sul numero totale di allievi per fascia di età, ma sul numero di allievi che frequentano la scuola pubblica) sia sulle future possibilità di carriera degli studenti (chi frequenta scuole pubbliche con meno risorse ha meno possibilità degli altri di essere ammesso a studi superiori; e poiché questi ultimi sono raramente gratuiti, ma richiedono una partecipazione – spesso consistente – ai costi, i figli di genitori poveri risultano essere doppiamente penalizzati). Si tratta di un sistema che tende ad auto-perpetuarsi, sia perché i figli di persone meno istruite (e quindi meno abbienti, come abbiamo visto nei capitoli precedenti) sono destinati a essere meno istruiti (e dunque meno abbienti) degli altri, sia perché le classi di reddito più alte sono anche politicamente più

influenti e sono in grado di far assegnare risorse pubbliche alle scuole private, sussidiando così la propria posizione a ulteriore scapito della scuola pubblica.

CHI DEVE PAGARE PER LA SCUOLA PUBBLICA?

Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, della scuola beneficiano tanto gli individui quanto la collettività: gli individui guadagnano in termini di miglioramento del proprio stato sociale, hanno la possibilità di ottenere maggiori redditi e di accedere a nuove opportunità; la società nel suo complesso trae invece il suo tornaconto dalla scolarizzazione nell'istituzione di un sistema di valori condivisi e di un linguaggio comune e nell'aumentata produttività e in una migliore posizione competitiva.

Si pone pertanto il problema se a pagare per l'educazione debbano essere gli individui o la collettività. Nella maggior parte degli Stati moderni la soluzione adottata riconosce il fatto che l'educazione primaria e secondaria va soprattutto a beneficio della collettività, mentre l'educazione superiore e universitaria va soprattutto a vantaggio dell'individuo. L'educazione è pertanto fornita gratuitamente per i primi cicli scolastici, che peraltro sono obbligatori; talvolta una quota minima delle spese va a carico delle famiglie: parte del materiale, divise scolastiche, trasporto, e così via. Man mano che si alza il livello di istruzione le spese a carico dello studente aumentano notevolmente; normalmente, tuttavia, lo Stato copre comunque una parte, spesso rilevante, dei costi per l'istruzione universitaria e superiore.

Per la parte di spesa a carico dello Stato, si pone poi il problema di come ripartire i costi tra Stato nazionale e enti regionali, e di come ripartire il carico fiscale tra i cittadini. Quest'ultimo problema è generalmente trattato nell'ambito della strategia fiscale generale, nel senso che le tasse per l'educazione non vengono distinte dal rimanente della tassazione al momento dell'esazione. Ciò indica che l'intento del legislatore è di far contribuire al finanziamento dell'educazione *tutti* i cittadini, indipendentemente dal fatto che essi usufruiscano o meno dell'educazione pubblica, così come tutti contribuiscono al finanziamento dell'amministrazione pubblica indipendentemente dall'uso che ne fanno.

La questione della regionalità può invece a volte presentare aspetti più delicati: se da un lato l'organizzazione regionale può prestare più attenzione a problemi e specificità locali di quanto non possa fare lo Stato nazionale, possono tuttavia nascere delle eterogeneità a causa tanto di disparità nelle scelte politiche riguardo alle priorità (può darsi, per esempio, che una regione privilegi più di un'altra l'educazione tecnica e professionale rispetto a quella strettamente accademica), quanto di differenze nelle disponibilità finanziarie. Le regioni cittadine, per esempio, sono doppiamente favorite, sia in termini di risorse finanziarie che di facilità organizzative, mentre le regioni rurali o montane devono affrontare con minori mezzi i problemi supplementari derivanti dalla dispersione degli allievi. Queste differenze, naturalmente, si ripercuotono sulla qualità dell'insegnamento.

STATO E MERCATO

Le politiche adottate dagli Stati moderni non godono di un'approvazione incondizionata. Soprattutto negli Stati Uniti, vi è un movimento che mira a riformare il sistema scolastico riducendo drasticamente il ruolo della scuola pubblica a favore della scuola privata, sussidiata dallo Stato (per esempio tramite "buoni per l'educazione"). I contributi statali sono evocati in nome delle "esternalità" dell'educazione, vale a dire i benefici pubblici ricordati sopra. Il vantaggio della sostituzione delle scuole pubbliche con scuole private autonome consisterebbe nell'abolizione dell'inefficiente monopolio pubblico a favore della miglior efficacia dell'insegnamento privato, in quanto la concorrenza che si instaurerebbe tra scuole private per accaparrarsi gli studenti porterebbe a un miglioramento dell'insegnamento e allo sradicamento delle scuole peggiori. Tra i principali proponenti di questo movimento vi è l'economista Milton Friedman, seppure esistano varianti più o meno radicali di queste proposte.

Prima di valutare le implicazioni dell'approccio di mercato alla questione dell'educazione è necessaria una premessa. Sebbene la letteratura, sia a favore che contraria, sia molto vasta, essa è quasi interamente di origine anglosassone. Occor-

re pertanto esaminarla con una certa cautela, in quanto molti di questi scritti tendono a proiettare sui sistemi di educazione pubblica *in generale* lo stato piuttosto deplorabile dell'educazione pubblica in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, e a enfatizzare i successi dell'educazione privata che effettivamente in quei paesi funziona piuttosto bene (l'esempio più clamoroso riguarda la scelta del primo ministro britannico Blair di mandare i propri figli presso scuole private – ambigualmente denominate *public schools* in lingua inglese –, mostrando così di non credere molto nel successo del proprio impegno elettorale a devolvere maggiori risorse alla scuola pubblica).

I LIMITI DELLA SCUOLA STATALE

È stato giustamente messo in rilievo che la scuola pubblica è soggetta a qualche rigidità, che può effettivamente comportare delle inefficienze. Da un lato l'organizzazione statale delle scuole assegna gli allievi a specifiche sedi su base geografica, così che nel caso di conflitti o incompatibilità (tra allievo e docenti, o tra allievo e i suoi compagni) è difficile, o a volte impossibile, che un allievo possa cambiare sede, a meno che i genitori decidano di trasferirsi. Ciò può contribuire a creare o mantenere tensioni che possono disturbare lo svolgimento delle lezioni.

D'altro lato, nell'ambito dell'impiego pubblico i funzionari, docenti inclusi, risultano spesso inamovibili, sia verso l'alto che verso il basso. Le conseguenze sono duplici: da una parte gli insegnanti tendono a demotivarsi per mancanza di stimoli, dall'altra non è facile liberarsi di docenti che si rivelano inadatti alla loro professione; si tratta in sostanza del problema sollevato da Adam Smith oltre duecento anni fa e illustrato nel secondo capitolo. Questo limite concerne più che la scuola pubblica in generale alcune specificità del pubblico impiego in molti paesi; ma non si tratta di una situazione irrimediabile, in quanto non è difficile pensare a forme di mobilità (sia salariale, che sotto forma di possibilità di aggiornamento) da commisurare alla competenza e alle prestazioni. In diversi paesi europei sono in corso esperimenti in questo senso, ai quali occorrerà prestare la dovuta attenzione.

Un terzo ordine di difficoltà nella gestione statale del sistema educativo riguarda la centralizzazione, che da un lato ignora le specificità e i bisogni locali, e dall'altro richiede un enorme apparato burocratico per poter funzionare. Questo problema non sembra comunque potersi applicare alla Svizzera, poiché le politiche educative sono decentralizzate e affidate a unità di dimensioni inferiori a quelle dei quartieri delle metropoli americane.

IL POTERE TAUMATURGICO DEL MERCATO

Un sistema centralizzato di educazione pubblica presenta dunque dei problemi di efficienza. Le proposte alternative, tutte volte a favorire in qualche forma un sistema di scuola privata, si basano sull'idea che il mercato sappia ovviare alle deficienze dell'educazione pubblica. Questo è un caso particolare della fiducia nella capacità della concorrenza di condurre a una situazione ottimale e a un uso efficiente delle risorse.

Prima di entrare nel caso specifico, va sottolineato che in termini generali la teoria economica non sa fornire alcun supporto a questa conclusione. Esistono infatti dei teoremi che affermano l'esistenza e l'ottimalità di un equilibrio economico, ma la loro dimostrazione richiede condizioni tanto restrittive da renderli del tutto inapplicabili ai mercati reali. Tra le varie ipotesi che la teoria economica deve postulare per giungere a questo risultato vanno ricordate la perfezione della concorrenza (che a sua volta richiede che le merci siano omogenee e che vi sia un numero molto elevato di produttori e di consumatori), e l'esistenza di condizioni di certezza sui mercati presenti e futuri. Se è chiaro che il palese irrealismo di queste assunzioni (e altre non elencate) rende l'appello al mercato per la soluzione dei problemi concreti delle economie reali un puro atto di fede, nel caso dell'educazione la situazione è ancora più difficile, a causa delle specificità della "merce" che il mercato deve allocare in modo efficiente.

Il mercato dell'educazione, infatti, è tutt'altro che perfetto. La prima delle condizioni che esso viola è quella dell'elevato numero di offerenti, richiesto dalla teoria dell'equilibrio generale per garantire che nessun partecipante al mercato (sia

esso offerente o richiedente della merce) possa influenzare il prezzo e le quantità prodotte. Proiezioni relative alle metropoli americane hanno rilevato che il numero di scuole private che potrebbero sorgere, anche nel caso di completa privatizzazione (il più favorevole alla tesi dei fautori della scuola privata), potrebbe comunque essere insufficiente a garantire che nessuna di queste scuole possa, con la propria politica, influenzare il prezzo del prodotto. Nelle città più piccole, e tanto più nelle aree rurali e montane, dove per forza il numero di scuole deve essere minore, questa condizione è evidentemente impossibile da soddisfare.

In secondo luogo, perché il gioco della domanda e dell'offerta possa esplicarsi, occorre che il prodotto sia omogeneo. Ma questo non è, per definizione, il caso del mercato dell'educazione, dove ciascuna scuola cerca di differenziarsi dalle altre occupando nicchie specifiche (scuole religiose, etniche, specializzate in qualche settore, e così via). Questa situazione, detta di "concorrenza imperfetta", è ben conosciuta dalla teoria economica: è caratterizzata dal fatto che i produttori possono contare su una certa affezione della clientela, per cui sono liberi, entro certi margini, di variare prezzi e quantità prodotte. Questa è una situazione relativamente inefficiente, in quanto il corrispondente livello di equilibrio si situa al di sotto del pieno utilizzo delle risorse. Una scuola di altissimi contenuti accademici, per esempio, potrebbe porre rette elevatissime sapendo di offrire il prodotto migliore contando su una clientela facoltosa e fedele (questo è il caso delle prestigiose scuole e università private britanniche e statunitensi, le quali annoverano tra le maggiori fonti di entrata le donazioni di ex studenti).

Inoltre neppure il mercato finanziario associato all'educazione è perfetto. Trattandosi di una spesa il cui beneficio si protrae nel tempo, secondo la teoria economica sarebbe razionale contrarre un debito per pagare la scuola posto che il rendimento atteso sia sufficiente a compensare l'interesse del debito (vedi il terzo capitolo). Ma mentre nel caso di beni materiali (per esempio una casa) questi possono essere offerti come garanzia qualora il debitore non riuscisse a mantenere il proprio impegno, l'istruzione non è scindibile dalla persona che si istruisce,

e non può dunque essere offerta come pegno. Niente assicura dunque che le banche siano disposte a concedere un prestito. Ciò da un lato pone un problema di equità tra classi agiate e meno abbienti (come si vedrà meglio più avanti), dall'altro impedisce che la domanda di istruzione sia corrispondente all'offerta e crea dunque una distorsione nell'intero sistema.

La caratteristica dell'istruzione di portare benefici solo nel lungo periodo (30-40 anni) comporta anche un problema di informazione, poiché – come già sottolineato nel quarto capitolo – l'orizzonte temporale per la previsione sul mercato del lavoro è molto breve (non più di 3-5 anni); evidentemente in queste condizioni non si può certamente parlare di informazioni conosciute con certezza, senza contare il fatto che chi prende le decisioni (i genitori) non è la medesima persona che poi usufruirà dei benefici. Vi sono poi difficoltà aggiuntive di ordine pratico: si è notato, infatti, che nel caso statunitense le informazioni relative alle singole scuole circolano quasi unicamente entro specifici gruppi socioeconomici. Sembrerebbe dunque che il problema sollevato quasi un secolo e mezzo fa da Mill (vedi il secondo capitolo) sia ancora tutt'altro che risolto.

Va infine notato che nel caso delle scuole private motivate non da scelte imprenditoriali ma dalla trasmissione di un contenuto ideologico – in particolare le scuole religiose – si pone un problema addizionale di efficienza, in quanto parte del tempo d'insegnamento è sottratto per questo scopo alle discipline strettamente scolastiche. In queste scuole, inoltre, si pone il problema dei contenuti dell'insegnamento, spesso a-scientifici o addirittura anti-scientifici, come è il caso delle scuole fondamentaliste statunitensi dove si insegna il creazionismo anziché l'evoluzionismo biologico.

L'EQUITÀ DEL MERCATO DELL'EDUCAZIONE

Affrontare la questione dell'educazione secondo l'ottica del mercato, oltre a non garantire la risoluzione dei problemi elencati sopra, introduce anche problemi di equità.

Evidentemente chi deve decidere se e dove aprire una nuova scuola, tende a scegliere una localizzazione favorevole che permetta l'affluenza di un numero sufficiente di allievi che

possano permettersi di pagare le rette. Si tende pertanto ad aprire nuove scuole in città piuttosto che in campagna, e nei quartieri ricchi piuttosto che in quelli poveri. La presenza di una clientela più ricca favorisce la scelta di prodotti "di lusso", vale a dire di un insegnamento di qualità migliore della media, che è destinato a facilitare il proseguimento degli studi. Quindi sia dal lato dei costi (come discusso in precedenza) che da quello dei profitti la tendenza che occorre aspettarsi è che si istituisca una scuola a due velocità, nella quale il passaggio dall'una all'altra è reso difficile tanto dalla barriera del reddito quanto da quella del grado di istruzione. A questo fenomeno contribuisce anche il fatto che gli studenti più problematici tendono a concentrarsi nelle scuole di qualità inferiore. Una volta che, di fatto, si instaura una tale tendenza, essa tende a diventare cumulativa: migliorare le scuole di basso livello costa molto più di quanto non possa rendere in termini di studenti 'sottratti' ad altre scuole: come abbiamo visto in precedenza, infatti, il miglioramento qualitativo è costoso più che in proporzione al beneficio.

Questa è precisamente la tendenza che si è verificata negli Stati Uniti: a partire dal 1960, la crescita delle scuole private è avvenuta principalmente nei sobborghi residenziali, mentre il semplice mantenimento della qualità – peraltro molto bassa – delle scuole pubbliche per far fronte all'erosione degli allievi migliori e più benestanti ha richiesto iniezioni notevoli di denaro pubblico. Da qui l'impressione, giustificata, di inefficienza della scuola pubblica americana; questa, tuttavia, sembra essere spiegabile più facilmente quale *conseguenza* dell'espansione delle scuole private, che non per qualche difetto intrinseco all'istituzione scolastica pubblica in sé.

IL FINANZIAMENTO PUBBLICO DELLA SCUOLA PRIVATA

Il ricorso alla scuola privata, in conclusione, non solo non risolve i problemi del servizio pubblico, ma produce anche nuovi problemi, sia di ordine sociale che finanziario.

A questo punto occorre dunque chiedersi per quali ragioni si debba chiedere alla collettività di contribuire al finanzia-

mento della scuola privata. Per le scuole istituite con fini “ideologici” (scuole religiose, etniche ecc.), è difficile comprendere perché il contribuente debba pagare per trasmettere dei contenuti non accademici che non necessariamente condivide. Per le scuole istituite con lo scopo puramente commerciale, alla collettività viene chiesto di contribuire ad aumentare i profitti individuali. Tanto più che il proliferare di scuole private comporterebbe anche il rischio che l’insegnamento diventi così eterogeneo da impedire il formarsi di quell’insieme di conoscenze, valori e linguaggio comuni che costituisce la ricaduta positiva sulla collettività dell’istruzione di massa, o addirittura la sua premessa (vedi il primo capitolo).

NOTA BIBLIOGRAFICA

La posizione di M. Friedman è espressa in particolare in “The Role of Government in Education”, in R. A. Solo, *Economics and the Public Interest*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1955.

Per delle rassegne sui pro e contro dell’educazione privata e pubblica si vedano ad esempio W. Clune, “Educational Governance and Educational Quality”, e H. M. Lewin, “Education as a Private and Public Good”, entrambi in W. Clune e J. Witte, *Choice and Control in American Education*, New York, Falmer Press, 1990; M. A. Raywid, “Family Choice Arrangements in Public Schools: A Review of the Literature”, *Review of Educational Research*, 1985; J. F. Witte, “Public Subsidies for Private Schools: What we Know and How to Proceed?”, *Educational Policy*, 1992, e “Market Versus State-centred Approaches to American Education: Does Either Make Much Sense?”, in H. Redner, *An Heretic Heir of the Enlightenment*, Boulder, Westview Press, 1993.

APPENDICE: LA COMPETITIVITÀ NELL'UNIVERSITÀ GIAPPONESE

Nel sistema scolastico giapponese la selezione degli studenti non avviene in base alle competenze specifiche, ma alla capacità competitiva. E il criterio decisivo non è la valutazione finale, ma l'esame di ammissione.

Nel quarto capitolo si è menzionata la particolare forma di adattamento reciproco fra scuola e mondo del lavoro in Giappone. Poiché il funzionamento dell'apparato scolastico giapponese, oltre a essere esemplificativo dell'ipotesi dello *screening*, costituisce un esempio poco noto di un sistema nel quale la scuola privata svolge un ruolo fondamentale, conviene forse ripercorrerne la storia e l'evoluzione recente, al fine di comprenderne i meccanismi fondamentali.

L'“INFERNO DEGLI ESAMI”

Visitando un campus universitario giapponese in primavera, poco prima dell'inizio dell'anno accademico, si rimane colpiti dall'accadere di qualcosa evidentemente molto importante che avviene durante tre o quattro giorni. Decine di migliaia di aspiranti universitari affollano tutte le aule disponibili, e si cimentano con impegno negli esami di ammissione, consci del fatto che questo è il momento più importante della loro vita accademica.

Agli occhi di un occidentale questa descrizione non può che parere paradossale. È facile concepire come alcune università prestigiose impongano degli esami di ammissione partico-

larmente selettivi. Questo momento, per quanto fondamentale al momento della scelta dell'università da frequentare, non svolge però alcun ruolo per il prosieguo della vita scolastica e professionale dello studente. Ciò che conta, infatti, non è tanto *entrare* nell'università in questione, ma *uscirne*. I sistemi scolastici con cui siamo familiari sono infatti basati sugli esami di fine ciclo, e anche nelle università americane – dove l'istituzione di un esame di ammissione è più frequente che in Europa, specialmente presso le università più prestigiose – l'accesso all'università non è che il primo gradino della carriera accademica.

In Giappone, invece, la selezione degli studenti è affidata quasi per intero agli esami di ammissione, superati i quali l'ottenimento di un diploma universitario è poco più di una formalità. Questo sistema, per quanto a noi possa parere strano, segue tuttavia una sua precisa logica, intrinsecamente legata allo sviluppo economico del Giappone del dopoguerra.

ORIGINI STORICHE

Dall'ultimo decennio dell'Ottocento fino agli anni '70, il Giappone ha offerto grandi opportunità di avanzamento sociale, grazie alla rapida evoluzione da paese arretrato a paese tra i più industrializzati. La mobilità economica, con la creazione di nuovi bisogni e di nuove professioni, si traduceva quasi automaticamente in possibilità di mobilità sociale. Una buona educazione costituiva naturalmente un ottimo strumento per questo avanzamento. I posti di studio universitari, però, fino al termine della guerra erano molto scarsi. Evidentemente la competizione era molto forte, e gli esami di ammissione costituivano lo strumento naturale per regolare l'accesso agli studi accademici.

Questo, peraltro, non valeva solo al livello universitario, ma anche a quello inferiore, poiché i posti nei licei – passaggio obbligato per accedere agli studi superiori – erano altrettanto limitati. Anche l'accesso agli studi secondari, dunque, era regolato tramite esami di ammissione.

Dopo la guerra l'offerta è cresciuta, ma allo stesso tempo è aumentata anche la domanda di educazione. Nel 1935 solo il

19% degli allievi che avevano terminato il primo ciclo (di 6 anni) accedevano al secondo, e solo il 3% alle secondarie superiori; la competizione per i posti universitari, dunque, avveniva all'interno di una *élite* molto ristretta. Nel 1960, tra coloro che terminavano la scuola dell'obbligo (elementari e medie, per intenderci) il 58% accedeva alle superiori, e il 10% alle università. Dagli anni '80, quasi il 95% degli studenti arriva al liceo, e circa il 40% è ammesso all'università. La situazione per quanto riguarda la sproporzione tra domanda e offerta non è dunque migliorata, e gli esami d'ammissione continuano a costituire l'unico criterio di selezione.

UNIVERSITÀ E OCCUPAZIONE

La competizione non riguarda solo l'accesso all'università in generale, ma soprattutto l'accesso a *specifiche* università. Alcuni istituti sono infatti molto più prestigiosi di altri, e il loro diploma garantisce posti di lavoro migliori. In particolare, le università statali di vecchia fondazione (tra cui spiccano quelle di Tokyo e Kyoto) sono riconosciute come "le migliori" del paese. Seguono poche università private, le altre università statali, e infine una miriade di istituti privati solitamente specializzati nella produzione di studio a basso costo (generalmente lingue e una o due facoltà di scienze sociali, meno esigenti delle facoltà scientifiche per quanto riguarda laboratori e altre infrastrutture costose).

In Giappone, come in altri paesi, esiste una ben precisa graduatoria delle università. Ma mentre altrove queste sono basate sulla qualità degli insegnamenti impartiti, o sulle qualifiche degli insegnanti (nel Regno Unito, per esempio, i punteggi sono attribuiti in base alle pubblicazioni scientifiche dei docenti), in Giappone la classificazione riflette una tradizione che si è consolidata negli anni proprio grazie al fatto che la difficoltà degli esami d'ammissione rispecchia precisamente il grado di prestigio delle rispettive università. Il sistema giapponese pare paradossale perché l'ordinamento di prestigio è quasi del tutto indipendente dalla qualità dell'insegnamento (un parziale correttivo risiede nel fatto che i posti di insegnamento presso le università nazionali sono, per i docenti, più prestigiosi di quel-

li presso università private, nonostante lo stipendio sia minore, così che vi è una certa competizione da parte dei professori che evidentemente torna poi a beneficio della qualità degli studi impartiti nelle sedi migliori). Di per sé, un titolo acquisito presso l'università di Tokyo non garantisce necessariamente che lo studente abbia appreso più che non in un'università privata di provincia. Eppure, le grandi imprese – quelle che garantiscono i posti di lavoro migliori, i famosi posti “a vita” con ampie possibilità di carriera interna – operano la loro prima scelta proprio tra gli studenti delle università “migliori”.

FORMAZIONE GENERALISTA

Questa caratteristica, apparentemente irrazionale, riflette in realtà la specifica strutturazione del sistema produttivo giapponese. La remunerazione del lavoro, in particolare, non è basata tanto sull'abilità del lavoratore (a qualsiasi livello, dalla manovalanza ai manager), quanto piuttosto sulla carriera interna all'azienda, che dipende dall'anzianità di servizio e dalla dedizione all'azienda stessa. Lo stipendio di base è molto basso, e una buona quota del salario dipende dal numero di anni di servizio e dal numero di ore di straordinario effettuate. Una tale situazione evidentemente scoraggia la mobilità del personale, poiché scegliere un'altra ditta significa dover ricominciare daccapo. Da qui dunque il noto attaccamento dei giapponesi alla “propria” fabbrica.

Se il mercato del lavoro giapponese è dunque particolarmente statico, altrettanto non si può dire di quanto accade all'interno dell'azienda: in tal caso vi è molta mobilità, sia verticale (possibilità di carriera interna) che orizzontale (i dipendenti sono spesso spostati in branche completamente diverse della produzione, e in altri luoghi). Questo richiede da una parte una grande competitività da parte dei dipendenti, e dall'altra una formazione più generica che specifica. Ed è appunto a questo duplice bisogno che il sistema scolastico giapponese viene pienamente incontro (occorre precisare, naturalmente, che mercato del lavoro e sistema educativo sono co-evoluti, influenzandosi reciprocamente fino al raggiungimento della situazione attuale; non si può dire invece che le particolarità dell'uno siano *la causa* di quelle dell'altro).

Da una parte, l'educazione non è specialistica, soprattutto nel campo umanistico (evidentemente un fisico deve conoscere la fisica, indipendentemente dai bisogni delle aziende). Al completamento della formazione, nel senso desiderato da ciascuna impresa, pensa poi l'impresa stessa. Tutto sommato, per le industrie giapponesi non fa grande differenza assumere un laureato in diritto o in *management* (o anche in letteratura giapponese, paradossalmente), poiché in ogni caso il nuovo assunto dovrà sottoporsi a un lungo periodo di tirocinio (fino a due o tre anni) nei vari settori di interesse per la produzione. Per questa ragione le università giapponesi, anziché insistere su alcuni punti qualificanti, danno un'infarinatura su tutto.

LA COMPETIZIONE

D'altra parte non è certamente la competizione a mancare nel modello educativo giapponese. Si è detto della strenua lotta per l'accesso alle università più prestigiose. Questa, in realtà, non inizia al termine del liceo, ma molto prima. Infatti, per poter sperare di superare tali esami occorre una preparazione specifica, che solo certe scuole secondarie superiori (per lo più private) sono in grado di fornire. Ma anche queste sono in numero limitato, e l'accesso è regolato – di nuovo – da esami di ammissione, anch'essi via via più difficili a seconda del prestigio dell'università cui finalmente daranno accesso. La lotta inizia dunque fin dalle scuole medie: a partire dai 14-15 anni, e fino all'entrata all'università, la vita dei giovani giapponesi è regolata dall'"inferno degli esami", e la loro preparazione scolastica è interamente incentrata sugli esami: ciò che conta, infatti, non sono le capacità di apprendimento o di approfondimento, ma la capacità di superare specifici test. Le due cose, naturalmente, non sono equivalenti.

Tutti i sistemi scolastici evidentemente corrono questo rischio, ma in quello giapponese esso è esasperato all'eccesso: la preparazione richiesta non riguarda tutto lo spettro delle materie, ma privilegia evidentemente quelle d'esame: giapponese e inglese per tutti gli studenti, e una terza materia che dipende dalla facoltà cui si desidera accedere. Ciò ha favorito il fiorire di un'industria degli esami d'ammissione: alcuni istituti (privati)

sono specializzati nel distribuire dei facsimile di prove di ammissione, che vengono valutati a livello nazionale e permettono di stilare una graduatoria di valore degli studenti delle medie superiori. Gli studenti vi si sottopongono di buon grado, dando così maggior credito alle indicazioni che emergono, e usando a loro volta queste indicazioni per tentare gli esami di ammissione di difficoltà appropriata alle proprie capacità. Gli esami, infatti, non sono gratuiti, ma costano 2-300 franchi a seduta. Molti studenti provano presso quattro o cinque sedi, per poi scegliere quella più prestigiosa tra gli esami superati.

Questa struttura spiega il fatto che, nonostante l'insegnamento presso diverse sedi universitarie non si differenzi granché, le ditte scelgano i propri dipendenti dapprima dalle università più prestigiose. Alle grandi industrie non interessa tanto la formazione specifica – che tanto provvederanno loro a completare –, quanto piuttosto la perseveranza e la capacità competitiva del personale, qualità che certo ai laureati delle maggiori università non possono mancare.

Tra laureati della medesima università, inoltre, la scelta delle imprese è effettuata non a partire dal curriculum specifico, quanto piuttosto dalle attività extra-curricolari degli studenti. Le università istituzionalizzano dunque dei “club” di attività, apparentemente estranee alla vita scolastica vera e propria (dal tiro con l'arco al baseball, dalla musica *country* ai gruppi di approfondimento della lingua inglese) ma in realtà fondamentali per la successiva ricerca d'impiego. E contrariamente a quanto ci si potrebbe attendere, i criteri di scelta delle aziende non enfatizzano l'impegno proto-professionale degli studenti, quanto – di nuovo – la capacità competitiva: così che risulta essere più importante essere un tenace membro della squadra di football americano che non aver migliorato il proprio inglese.

IL RUOLO DELLA DONNA

Tra le particolarità della società giapponese che si trovano amplificate nel suo sistema scolastico è particolarmente interessante soffermarsi sul ruolo della donna nel mondo scolastico e professionale nipponico. È noto che questo ruolo in generale è

estremamente subordinato. In linea di massima, il suo destino è quello di sposa e madre. Ciò, naturalmente, non è codificato dal sistema legislativo, che anzi prescrive la parità di trattamento tra i sessi. Ma in termini di opportunità di carriera, le cose si svolgono altrimenti.

Come detto, la mobilità sociale non si attua con il passaggio dei lavoratori da un'azienda a un'altra, ma con trasferimenti all'interno della singola impresa, alla quale il lavoratore rimarrà "fedele" tutta la vita. Questa mobilità è sia verticale – carriera interna – che orizzontale: le imprese esigono molta duttilità dai propri dipendenti, e in particolare la disponibilità a cambiare sede di lavoro frequentemente e con pochissimo preavviso. Per chi ha famiglia è naturalmente difficile adattarsi a queste regole: le aziende – soprattutto le grandi imprese, dalle attività molto diversificate – non sono disposte a tener conto delle esigenze del personale, e vincolano le possibilità di carriera alla dedizione all'azienda stessa. Evidentemente una famiglia con due lavoratori sarebbe smembrata in pochissimo tempo, poiché è improbabile che i loro piani coincidano con quelli dell'azienda (o delle aziende) presso cui sono impiegati. Dunque un solo membro della famiglia può lavorare, e per tradizione questo è l'uomo.

Le aziende sono naturalmente consapevoli di questo stato di cose, e ne tengono conto al momento della scelta del personale: poiché investono parecchie risorse nella formazione specifica dei dipendenti, esse preferiscono assicurarsi una certa continuità; a parità di qualificazione, l'uomo è scelto per primo, mentre le donne sono sfavorite in partenza. La donna in carriera è dunque una figura estremamente rara nel mondo giapponese.

Le studentesse sono ben consapevoli di questo, e non se la sentono pertanto di prendere parte troppo attiva nella durissima competizione per il liceo e l'università migliori. La rinuncia avviene fin da subito, così che esistono delle scuole medie di fatto specializzate in educazione femminile, appropriatamente soprannominate "scuole per spose". La carriera per una donna si conclude infatti con il matrimonio (si potrebbe dire che il matrimonio è la sua carriera, poiché costituisce, agli occhi dei

giapponesi, la misura del suo successo). Tra le poche che osano affrontare gli studi superiori, molte finiscono per essere relegate in posti assolutamente non prestigiosi nello scenario occupazionale giapponese: insegnanti, medici, o farmaciste. Di fatto, dunque, il sistema scolastico amplifica questa distorsione sociale, poiché le donne sono tagliate fuori dalla carriera prima ancora di entrare in competizione.

INDICE DEI NOMI E DELLE OPERE

- Becker, G. S., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, 27
- Bentham, J., 19
- Besomi, D., *Dal liberalismo al liberismo*, 21; *Equilibrio, distribuzione e crisi nel repertorio degli economisti*, 27
- Blair, A., 43
- Blaug, M., "The Economics of Education in English Classical Political Economy: A Re-Examination", 21, 27; "Where Are We Now in the Economics of Education?", 36; *Economic History and the History of Economics*, 21, 27; *The Economic Value of Education*, 21; *The Economics of Education and the Education of an Economist*, 36
- Canonica, G., *Ideologia, economia, stato, scuola*, 15
- Clune, W., "Educational Governance and Educational Quality", 48; *Choice and Control in American Education*, 48
- Dalberti, V., 14
- Denison, E. F., 30; *The Sources of Growth in the United States*, 36
- Fisher, I., 23
- Franscini, S., *Della pubblica istruzione nel Cantone Ticino*, 14, 15
- Freeman, R. D., "Adam Smith, Education and *Laissez-Faire*", 21
- Friedman, M., 42; "The Role of Government in Education", 48
- Fuller, B., *The Political Construction of Education*, 15, 27
- Johnes, G., *The Economics of Education*, 27
- Kiker, B. F., "The Historical Roots of the Concept of Human Capital", 27
- Lewin, H. M., "Education as a Private and Public Good", 48
- Macaulay, T. B., 12
- Maglen, L. R., "Challenging the Human Capital Orthodoxy", 36
- Mill, J. S., 14, 19-21, 46; "On Endowments", 20, 21; *Principi di Economia Politica*, 17, 21; *Saggio sulla libertà*, 21
- Mincer, J., 23; *Schooling, Experience and Earnings*, 27
- Mitch, D., "The Rise of Popular Literacy in Europe", 15
- Neri, P.-A., *Ideologia, economia, stato, scuola*, 15
- Psacharopoulos, G., *Economics of Education. Research and Studies*, 37; *Returns to Education: An International Comparison*, 27

- Ramirez, F. O., "Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World", 15
- Rampa, G., *Dal liberalismo al liberismo*, 21
- Raywid, M. A., "Family Choice Arrangements in Public Schools: A Review of the Literature", 48
- Reagan, R., 7
- Redner, H., *An Heretic Heir of the Enlightenment*, 48
- Ricardo, D., 18
- Rossi, F., *Storia della scuola ticinese*, 15
- Rubinson, R., *The Political Construction of Education*, 15, 27
- Schultz, T. W., 23; "Investment in Human Capital", 27
- Senior, N., 23; *Rapporto sui tessitori a mano*, 17, 19;
- Smith, A., 7, 18, 23, 43; *La ricchezza delle nazioni*, 17, 21
- Solo, R. A., *Economics and the Public Interest*, 48
- Sonvico, L., *Ideologia, economia, stato, scuola*, 15
- Thatcher, M., 7
- Togni, S., *Ideologia, economia, stato, scuola*, 15
- Torrens, R., 18
- Ventresca, M. J., "Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World", 15
- West, E. G., "The Role of Education in Nineteenth-Century Doctrines of Political Economy", 21
- Witte, J., *Choice and Control in American Education*, 48
- Witte, J. F., "Market Versus State-centred Approaches to American Education: Does Either Make Much Sense?", 48; "Public Subsidies for Private Schools: What we Know and How to Proceed?", 48

INDICE

- 5 Introduzione
- 11 1. La nascita della scuola di massa
 - 12 La domanda di istruzione
 - 13 La scuola pubblica
 - 14 La scuola ticinese
 - 15 Nota bibliografica
- 17 2. Gli economisti classici, lo Stato e l'educazione
 - 18 Educazione e progresso
 - 18 Istruzione obbligatoria e universale
 - 19 Mill e l'istruzione gratuita
 - 21 Nota bibliografica
- 23 3. L'istruzione come investimento: la teoria del capitale umano
 - 23 La teoria del capitale umano
 - 25 Benefici privati e pubblici
 - 26 Educazione, crescita e sviluppo
 - 27 Nota bibliografica
- 29 4. Educazione e politiche di assunzione: la scuola oltre la produttività
 - Altre critiche empiriche
 - 30 Istruzione e mercato del lavoro
 - 32 La "screening hypothesis"
 - 33 Politica della scuola
 - 34 Investire nella scuola?
 - 36 Nota bibliografica
- 39 5. La scuola e il mercato: finanziamento ed efficienza
 - Il problema del finanziamento dell'educazione

- 41 Chi deve pagare per la scuola pubblica?
- 42 Stato e mercato
- 43 I limiti della scuola statale
- 44 Il potere taumaturgico del mercato
- 46 L'equità del mercato dell'educazione
- 47 Il finanziamento pubblico della scuola privata
- 48 Nota bibliografica
- 49 Appendice: La competitività nell'università giapponese
 - L'“inferno degli esami”
- 50 Origini storiche
- 51 Università e occupazione
- 52 Formazione generalista
- 53 La competizione
- 54 Il ruolo della donna
- 57 Indice dei nomi e delle opere

Finito di stampare il 10 gennaio 2001, giorno di
Domiziano, presso la tipografia Jam SA.

