

Premessa

Uno sguardo al sistema di istruzione del Mezzogiorno d'Italia (ed alle caratteristiche dei suoi ceti intellettuali...) ha sempre accompagnato le analisi della "Questione Meridionale" in tutte le sue declinazioni storiche e in diversi autori, anche portatori di sensibilità differenti: da Sidney Sonnino, a Giustino Fortunato, Gaetano Salvemini, Arturo Labriola, Antonio Gramsci.

Per tacere il fatto che proprio la SVIMEZ (oggi Associazione per lo Sviluppo dell'Industria del Mezzogiorno) propose sul finire degli anni '60 (alla vigilia del '68...) la prima analisi dei fabbisogni di "capitale umano" (ma allora non si diceva così) per lo sviluppo del Paese.

Dunque l'incrocio di analisi tra condizione del Mezzogiorno e Sistema di Istruzione ha illustri precedenti.

Come ovvio con le note che seguono non ci si vuole assolutamente misurare con quelle elaborazioni e di quella portata storica. Bensì semplicemente, e prevalentemente in chiave descrittiva, con l'analisi di squilibri evidenti nella scuola italiana, paralleli ad altrettanti squilibri (a volte simmetrici) nella formazione sociale ed economica delle regioni meridionali.⁽¹⁾

L'analisi che segue prende spunto e incrocia dati che provengono da ricerche diverse: le rilevazioni nazionali sui livelli di apprendimento dell'INVALSI; il rapporto ISTAT 2017 sulla situazione del Paese; il Rapporto SVIMEZ 2017 sulla situazione economica del Mezzogiorno (anticipazioni).

Si tenta dunque semplicemente di accompagnare con quelle analisi la domanda se vi sia una "questione meridionale" relativa al nostro sistema nazionale di Istruzione e se (quale che sia il parere in merito) vi sia comunque necessità di reperire alcune risposte di politica pubblica a realtà problematiche che, anche senza volerle configurare come "questione meridionale", caratterizzano alcuni elementi di disuguaglianza sociale ed economica e di squilibrio nello sviluppo dei diversi comparti territoriali del nostro Paese.

Alcune considerazioni di seguito svolte riprendono, sviluppano o sintetizzano elaborazioni presentate di recente in alcuni articoli con problematiche connesse, ai quali si rimanda eventualmente per approfondimenti e/o sviluppi di quanto qui solo accennato ⁽²⁾

Il "sistema nazionale" di Istruzione e le disuguaglianze territoriali (e non solo)***Le disuguaglianze nei risultati dell'apprendimento***

I risultati delle rilevazioni dei livelli di apprendimento condotte annualmente da INVALSI⁽³⁾ mostrano le notevoli disuguaglianze nei risultati delle prove di Italiano e Matematica somministrate agli alunni di seconda e quinta primaria, terza secondaria di primo grado e seconda della secondaria di secondo grado.

- I punteggi medi delle circoscrizioni del Nord (Nord Ovest e Nord Est), sono sempre più elevati di quelli delle circoscrizioni SUD (Sud e Sud e Isole). Fatto 200 il punteggio medio italiano le differenze di risultati (in tutti gli ordini di scuola interessati e per entrambe le aree disciplinari) vanno dai 10 ai 30 punti. (si vedano nel dettaglio i dati da **Tab 3** a **Tab 8** in Appendice).
Immagine ancora più dettagliata ed analitica e caratteri "strutturali" di tali disuguaglianze sono

⁽¹⁾ Vorrei evitare del tutto la tentazione di una argomentazione "storica" legata allo stesso costruito di "questione meridionale" come elaborato storicamente dai pensatori citati. Non riguarda queste note discutere se e come gli squilibri oggettivi che qui si richiamano siano o meno, in tutto o in parte, assimilabili a quella "questione" che, storicamente ebbe come oggetto di analisi e discussione storico-politica gli elementi che resero e rendevano problematica l'assimilazione "nazionale" post unitaria del Meridione d'Italia.

⁽²⁾ Si veda dell'autore "La scuola di classe" in <http://www.ceredaaudio.it/wp/?p=7364>; "I curricoli verticali e la scuola dell'obbligo" In <http://organizzazioneidida.wixsite.com/ordida>; "L'INVALSI e la lotta di classe" in <http://www.ceredaaudio.it/wp/?p=7489> "La nostra è ancora una scuola di classe?" in http://www.pavonerisorse.it/buonascuola/scuola_di_classe.htm

⁽³⁾ Quali che siano le opinioni in proposito e comunque per ricostruire appropriatamente il significato di quelle rilevazioni si consiglia la lettura del Rapporto Generale 2017, e del Rapporto Tecnico di accompagnamento. Entrambi reperibili in <http://www.invalsi.it/invalsi/istituto.php?page=eventi>

ricostruibile sia dal Rapporto citato in nota che riporta il dettaglio dei dati regionali, sia dal costante ripetersi di tali evidenze nelle rilevazioni annuali da ormai diversi anni.

- Dall'analisi dei dati regionali, si può riscontrare che nelle aggregazioni territoriali a più basso risultato è anche più elevata la variabilità interna. *Se assumiamo la variabilità come indicatore di equità (omogeneità del servizio al diritto di cittadinanza) si può affermare che laddove i risultati sono peggiori, il sistema è anche meno equo (acuisce le disuguaglianze invece di contribuire a colmarle).*

Le disuguaglianze negli indirizzi di studi e nei livelli socioeconomici

Nel **Grafico 1**(v. appendice) sono presentati i risultati delle rilevazioni degli apprendimenti nel secondo anno della secondaria superiore (si tenga conto che si tratta formalmente di scuola dell'obbligo).

- Come risulta evidente vi è una sostanziale differenza tra i diversi indirizzi, con i risultati dei Licei più elevati di quelli dei Tecnici a loro volta più elevati di quelli degli Istituti professionali. Le differenze sono notevoli (fino a mettere in discussione la stessa semantica di “Istruzione obbligatoria”) e si rideclinano però in modo altrettanto notevole con le differenze per aree territoriali.
- Per tutti gli indirizzi si convalida il medesimo andamento quasi “parallelo” che vede decadere i risultati passando dal Nord al Mezzogiorno
Esemplare (relativamente a pregiudizi e gerarchie culturali consolidate) del peso delle differenze territoriali il fatto che i risultati dei Tecnici del Nord siano confrontabili alla pari con quelli dei Licei del Sud. (Grafico 1)

Che i risultati nell'apprendimento siano condizionati da fattori socioeconomico famigliari è affermazione che non richiede molti sforzi probatori. Nella **Tab.10** è riportato il valore mediano dell'indice ESCS (indice del contesto socio economico dello studente che viene utilizzato da INVALSI per “depurare” i risultati delle prove) a confronto tra i diversi indirizzi di secondaria superiore. Nella **Tab. 11** i risultati degli apprendimenti per la scuola primaria e per la secondaria superiore, sono correlati direttamente con il “quartile” di indice ESCS di riferimento degli alunni.

- Si conferma in modo evidente la correlazione tra i buoni risultati dei Licei e le “appartenenze” socioeconomiche degli iscritti. Quelli dei licei vengono da famiglie più agiate (vedi differenze di valori mediani ESCS)
- Come si può riscontrare tra il primo e l'ultimo quartile dell'indice ESCS vi è una differenza di punteggio, sia in Italiano che in Matematica, sia per la primaria che per la secondaria che oscilla intorno ai 30 punti (si tenga conto che si colloca la media nazionale a 200 punti).

Infine nella **Figura 6** è rappresentata la distribuzione della popolazione per quintili di reddito famigliare equivalente confrontando Nord e Mezzogiorno.

- Nel Centro Nord, se si considerano congiunti i numeri dei redditi più bassi compresi tra il primo e il secondo quintile, la distribuzione tra i quintili successivi è più o meno equilibrata: 27,9 (primo più secondo quintile); 21.3 terzo quintile, 24.5; 26.4 i successivi.
- Nel Mezzogiorno la somma tra il primo e secondo quintile arriva a 62,9 (quasi due volte e mezza rispetto al Nord), e ovviamente si contraggono significativamente i quintili successivi. L'ultimo quintile (la ricchezza maggiore) nel Nord ha una popolazione più numerosa di tre volte rispetto al Mezzogiorno. Nel grafico il dettaglio delle singole Regioni.⁽⁴⁾

E' evidente il doppio “intreccio” in opera nella condizione delle regioni del Mezzogiorno: livello degli apprendimenti significativamente più basso nel confronto con il Centro Nord; distribuzione del reddito con netta prevalenza dei livelli bassi rispetto al Centro Nord; più elevata disuguaglianza nel sistema di istruzione parallela a un più elevato livello di disuguaglianza del reddito famigliare.

⁽⁴⁾ Fonte “Anticipazioni dei principali andamenti economici e sociali” dal “Rapporto SVIMEZ 2017 sull'Economia del Mezzogiorno” consultabile in <http://www.svimez.info/353>

Non si vuol certo qui “calcolare” nel dettaglio le possibili correlazioni: appare evidente un concentrarsi “diagnostico” di molti elementi che si rimandano vicendevolmente.

Il “funzionamento” del sistema di istruzione

Si può ricostruire una immagine complessiva del sistema scolastico meridionale affiancando ai dati precedenti alcune evidenze che collegano tra loro gli esiti dei diversi livelli scolari ripartiti nelle circoscrizioni territoriali.

Di particolare utilità può mostrarsi inoltre, *anche se con le necessarie e doverose cautele d'uso*, la considerazione di un parametro che INVALSI chiama “Valore aggiunto” e che dovrebbe indicare quella parte del prodotto “apprendimento” che si può connettere realisticamente alla attività specifica della organizzazione scolastica, depurando gli effetti delle variabili socio economiche, di contesto e del “livello di partenza” differenziato dei singoli studenti.⁽⁵⁾

Nel **Grafico 2** sono stati collegati tra loro i risultati ottenuti nelle prove dei diversi livelli (2-5 primaria; 8 III anno secondaria 1° grado; 10 secondaria di 2° grado) e effettuato il confronto territoriale.

- Appare evidente che nelle regioni del Nord i risultati migliorano anche marcatamente passando dalla scuola primaria alla secondaria.
- Il contrario avviene, altrettanto marcatamente, nelle regioni del Sud. Qui le cattive prestazioni che caratterizzano l'inizio del ciclo scolastico a confronto con il Nord, vanno peggiorando in modo assai preoccupante (unica eccezione una relativa “tenuta” in Italiano tra la III Media e la II superiore, nel Sud, ma sempre notevolmente al di sotto sia dei confronti con il Nord sia nel riferimento nazionale).

Si potrebbe azzardare l'affermazione che la scuola del Mezzogiorno, oltre che subire l'influenza delle variabili prima indicate (contesto socio economico, disuguaglianze di reddito ecc...) presenta una maggiore difficoltà operativa intrinseca nel “passaggio alla secondarietà”. Lungo tale passaggio (che rappresenta una “faglia” caratteristica per tutta la scuola nazionale) peggiorano nettamente le sue performances, (o quanto meno quelle espresse in termini di risultati di apprendimento dei suoi studenti).

Nel **Grafico 3** sono rappresentati i dati relative al “Valore Aggiunto” delle scuole appartenenti alle diverse ripartizioni territoriali. Si riportano per la V primaria e la III Media, sia per Italiano che Matematica, le frequenze relative a tre raggruppamenti di scuole: “Valore aggiunto positivo”; “Valore aggiunto nullo” e “Valore aggiunto negativo” ⁽⁶⁾

- La percentuale di scuole con valore aggiunto positivo è distribuita con equilibrio tra i diversi comparti territoriali oscillando tra il 10 e il 20%. I dati delle scuole del meridione sono in qualche caso superiori a quelli del Nord
- La percentuale di scuole con valore aggiunto negativo, nel Nord è prevalentemente contenuta sotto il 10%. Nel Mezzogiorno il dato è invece assai più elevato, oscillando dal 20% al 40%.
- Si conferma una disomogeneità interna la Mezzogiorno, con scuole capaci di recuperare l'effetto negativo delle variabili ambientali ed altre che invece contribuiscono ad aggravarlo.

⁽⁵⁾ Le modalità di costruzione dell'indicatore Valore Aggiunto e di “depurazione” dei risultati di apprendimento dalle altre variabili costituiscono senza dubbio materia di discussione tecnica interessante (vedi il Rapporto Tecnico INVALSI citato). Mi limito qui a ricordare che, comunque, tutte le scuole interessate alla rilevazione sono sottoposte alla medesima operazione.

⁽⁶⁾ Con l'espressione “scuole con valore aggiunto positivo” si designano le scuole che, in quinta primaria o in terza secondaria di primo grado, hanno conseguito risultati significativamente superiori a quelli che mediamente hanno ottenuto gli studenti di altre scuole con caratteristiche comparabili (sotto il profilo socio-demografico e del livello di preparazione pregresso); per “scuole con valore aggiunto nullo” si intendono invece le scuole i cui risultati non si differenziano significativamente, né in positivo né in negativo, da quelli degli alunni con caratteristiche similari che hanno frequentato altre scuole; infine, con l'espressione “scuole con valore aggiunto negativo”, si denotano le scuole i cui risultati sono significativamente al di sotto di quelli mediamente raggiunti da studenti con caratteristiche analoghe iscritti ad altre scuole

Ma, proprio confermata dalla presenza di casi più che positivi, si palesa anche una “responsabilità” specifica della organizzazione scolastica che non può trovare “alibi” nell’impegno a contrastare i cattivi risultati, invocando (come a volte succede) il rapporto “deterministico” tra essi e il “contesto deprivato”.

Si disegna un campo specifico di intervento di “politica meridionale” non solo relativamente al contesto socio economico ambientale, ma sul funzionamento delle stesse istituzioni scolastiche. Quanto a dire un complesso di fattori che vanno dai modelli di organizzazione, di gestione delle risorse umane e materiali, di esercizio delle responsabilità, di valorizzazione delle competenze professionali dei docenti, del rapporto specifico tra la singola scuola e la comunità locale di riferimento.

L’ “unità formale” del sistema di istruzione (uguali le norme, i contratti, la classificazione del personale, i programmi di studio e di insegnamento, i meccanismi di distribuzione delle risorse, le “regole” amministrative) non garantisce affatto l’eguaglianza dei risultati. Tale contraddizione non è semplicemente ascrivibile al contesto di deprivazione, ma ha componenti significative nella “cultura organizzativa” ⁽⁷⁾ dello stesso sistema di istruzione.

Il contesto economico sociale del Mezzogiorno

I dati utilizzati successivamente sono reperibili nella pubblicazione SVIMEZ citata in nota. La selezione di quelli commentati è riportata nella **Appendice Dati** allegata.

Il “Rapporto SVIMEZ 2017 sull’Economia del Mezzogiorno”, nelle sue anticipazioni pubblicate, ha (rispetto allo sguardo utilizzato in queste note) un doppio registro: da un lato mette in rilievo l’andamento dell’economia del Mezzogiorno in chiave congiunturale, rilevando in sostanza i livelli, la composizione, le caratteristiche della ripresa economica che, sia pure molto parzialmente caratterizza il 2016.

Dall’altro (ed è quello che qui più interessa) rapporta tale positivo andamento ad una periodizzazione più ampia, in particolare a far riferimento con le “cadenze” caratteristiche della crisi apertasi dieci anni fa. Su tale registro si richiamano ovviamente anche riferimenti di più lunga temporalità radicati nella struttura socio economica del Mezzogiorno.

Attraverso la crisi

I commenti economici congiunturali (quelli che si esercitano sullo “zero virgola”) mostrano una ripresa dell’economia del Mezzogiorno, ma confermano sia lo svantaggio storico, sia quello misurato nell’attraversamento della crisi: crollo più marcato nella fase discendente; ripresa lenta e parziale nella fase di risalita. *Le disuguaglianze aumentano-*

- Il PIL nazionale nel periodo 2008/14 cala del -8,6%; il Centro Nord è al -7,2%; il Mezzogiorno -13,2%. La “ripresa del 2016 è del 1% nel Mezzogiorno e del 0,9% nel Nord. Cumulando gli andamenti nel periodo 2001/2016 si verifica un +3.4% del Nord e un -7.2% del Mezzogiorno. (vedi **Tab. 12** con anche riferimenti internazionali)
Il Pil per abitante conferma il peggioramento delle differenze: l’attraversamento della crisi consuma anche i piccoli recuperi segnalati nella serie storica 2000/2016 (**Tab 13**)
- La piccolissima ripresa congiunturale appare legata ad una modesta ripresa della domanda interna. Ma il confronto territoriale e temporale esteso mostra con tutta evidenza il sostanziale mantenimento/peggioramento delle disuguaglianze “storiche”. Nella serie dal 2000 al 2016 l’indice della spesa per consumi delle famiglie, fatto =100 il dato del Nord, nel Mezzogiorno passa dal 70.1 al 67.4. (vedi **Tab 14**)

⁽⁷⁾ Uso il costrutto di “cultura organizzativa” come sintesi di linguaggi, significati, attese e obiettivi, nonché di strumenti operativi, condivisione di responsabilità e di risultati che caratterizzano il lavoro collettivo di una organizzazione. E che, operando anche sul “confine” dell’organizzazione, ne mediano i rapporti, i trasferimenti di “energia”, le comunicazioni con il contesto circostante. Dall’approccio necessariamente “idiografico” del mio lavoro di “ispettore” (per esempio nel visitare le scuole del meridione per valutare l’uso dei finanziamenti europei..) non sono in grado di ricostruire tabelle e griglie “probatorie” da affiancare ai dati presentati sopra. Ma certo posso comprovare con l’osservazione diretta la presenza di “modelli operativi” e di “culture organizzative” assai diverse tra loro, sia nella interpretazione specifica del proprio ruolo, sia soprattutto nella capacità di rapportarsi alla comunità locale come parte del suo “capitale sociale”. (E spesso tale fattore risulta essere decisivo per generare risultati diversi e di diversa qualità, anche a parità sostanziale di contesto operativo)

Gli investimenti e produttività

La analisi congiunturale degli investimenti nel Mezzogiorno mostra una piccola prevalenza di quelli nell'Industria rispetto al Centro Nord (+5,6% verso +4.0%). Si guardi ai dati della **Tab 15**; ma

- una analisi più differenziata mostra come il dato sia influenzato dalla ripresa di investimenti nel comparto tradizionale delle costruzioni. (Più alti al Sud)
- Il dato complessivo degli investimenti nel Mezzogiorno rimane al di sotto del dato del Centro-Nord per effetto di andamento fortemente negativo di quelli nell'Agricoltura
- Nell'arco temporale 2008/2016 (attraverso la crisi) la caduta di investimenti complessivi nel Centro Nord è stata del -23,4%. Nel periodo 2001/2016 è stata complessivamente del -10,1%. Questi dati per il Mezzogiorno sono rispettivamente del -34.9% (più di 10 punti di differenza) e del -26.2% (la differenza aumenta fino a 16 punti).

Il decadimento riscontrabile sulla lunga durata è confermato dall'andamento del valore aggiunto per occupato, che possiamo assumere come indicatore di produttività (si veda **tab. 16** e **Grafico 4**)

- Nella serie 2000/2016, facendo =100 l'indice del centro Nord, il dato del valore aggiunto per occupato nel Mezzogiorno, misurato sulla economia complessiva passa da 79.1 a 76.8; Ma quello relativo al comparto industriale passa del 83.4 a 70.6 (confermando per altro il peso di un settore tradizionale come le Costruzioni)
- Nella serie di attraversamento della crisi (2008/ 2016) il valore aggiunto nell'industria in senso stretto per il Centro Nord, pur collocato a livelli inferiori ai confronti internazionale, ha però un andamento simile: lento miglioramento. Per il Mezzogiorno, a valori inferiori corrisponde anche un andamento negativo, e va diminuendo il contributo del Mezzogiorno al Valore Aggiunto Nazionale. (**Vedi Grafico 4**)
- Correlando i dati appare fondato affermare che nel Mezzogiorno la crisi non ha operato, o lo ha fatto in modo assai limitato, un effetto *hair cut* di selezione/promozione di settori a più elevata produttività. A ciò contribuendo sia l'assetto tradizionale dell'impresa meridionale (dimensioni e settori), sia l'esiguità di investimenti finalizzati alla innovazione e alla produttività.

L'occupazione

Gli andamenti dell'occupazione meridionale sono la conseguenza coerente dei fattori esaminati più sopra, con alcune specificità particolarmente negative nel confronto sia nazionale che internazionale.

- Nel **Grafico 5** (andamento dell'occupazione 2008/2016) appare evidente il confronto tra un andamento certamente oscillante e quantitativamente non certo soddisfacente del Centro Nord, la flessione drastica del Mezzogiorno e la distanza via via più grave dal Nord.
- Il **Grafico 6** mostra il confronto internazionale per alcuni versi sconcertante: in estrema sintesi si potrebbe affermare non solo la gravità della situazione meridionale rispetto a quella nazionale, ma che il Mezzogiorno d'Italia sembra avere il ruolo (per gli aspetti occupazionali) di "palla al piede" dell'Unione Europea.
- Va rilevata la particolare consistenza della occupazione a tempo parziale nel Mezzogiorno (nel 2016 il 18,2% ma con part time involontario al 78%). La variazione cumulata nella fase 2008/2016 vede il *part time* crescere del 44.9% nel Mezzogiorno, contro il 26.7% del Centro Nord. (vedi **Tab.23**)

Il declino del futuro: andamenti demografici

L'immagine tradizionale, cara ai primi pensatori della Questione Meridionale, di un Meridione serbatoio di manodopera e fonte di emigrazione è, come noto, tramontata da tempo (anche se persiste in certi immaginari).

- Il 2016 è stato l'anno di più bassa natalità meridionale in assoluto. Ma se si dà uno sguardo agli andamenti demografici storici (vedi **Grafico 7** andamenti demografici dal 1862 al 2016) si può ricostruire una storia di assai più lunga durata. La diminuzione delle nascite a partire dai primi anni del dopoguerra è, nel Meridione, continua e accentuata

- Il Tasso di Fecondità Totale meridionale è in costante diminuzione proseguita anche nell'ultimo decennio ed è oggi pari al 1,29 al Sud, contro 1,38 del Nord (come noto il tasso di sostituzione naturale è pari a 2)
- In base alle tendenze in atto, il Mezzogiorno non cesserà di essere terra di emigrazione, ma sarà comunque interessato ad un calo progressivo delle nascite. Un dato "strutturale" di impoverimento con riflessi preoccupanti rispetto alla problematica dei sistemi formativi delle nuove generazioni e delle dinamiche del sistema Nazionale di Istruzione alle quali sono "agganciate" queste note.
- Il saldo della popolazione si mantiene positivo nel Centro Nord grazie all'apporto della immigrazione. Nel Sud è invece negativo: l'immigrazione non compensa il calo della natalità (vedi **Tab. 17**).
- Le previsioni al 2065 vedono un calo di popolazione del Mezzogiorno di oltre 5 milioni e mezzo di persone, compensato solo in minima parte da poco più di 300 mila immigrati. Nel Centro Nord è previsto un calo di oltre 9 milioni ma compensato da oltre 7 milioni e mezzo di immigrati. Un vero e proprio "dualismo demografico" (vedi **Tab. 18**)
- Il calo demografico si accompagna con la persistenza di un flusso emigratorio di particolare consistenza. Nel periodo 2002/2015 il saldo migratorio netto del Mezzogiorno è stato di - 716.312 unità di cui giovani (15-34 anni) -518.812, di cui laureati 345.832. (vedi **Tab. 19**)
- Particolarmente preoccupanti i dati relativi ai saldi negativi di popolazione laureata: il segno di una sostanziale assenza di un sistema di *brain exchange* e un possibile prodotto del fallimento del sistema formativo (collegare i dati commentati precedentemente sulla istruzione superiore del Mezzogiorno)

Le politiche pubbliche nel Mezzogiorno

L'affermazione seguente potrebbe apparire un poco *tranchant*, ma non è distante dalla realtà: dagli ultimi due decenni del secolo scorso, non è dato di reperire (a parte affermazioni generiche di "buona volontà") vere e proprie "politiche pubbliche" che si misurino con le contraddizioni e gli squilibri (più o meno "storici") della società meridionale.

Quelle messe in campo oggi potrebbero essere riassunte come segue.

- L'opzione 34%. Si tratta di una scelta di indirizzo generale: dimensionare ogni intervento pubblico con ricaduta territoriale, alla consistenza della popolazione di riferimento. La quota del Mezzogiorno è così attestata al 34%. ⁽⁸⁾
- Il programma Industria 4.0 da implementare nelle regioni meridionali. Si tratta di interventi "promozionali" della politica di investimento diretta all'ammodernamento strutturale, tecnologico produttivo, organizzativo, di ricerca e sviluppo dell'impresa.
- La politica di investimento diretta dai grandi soggetti pubblici (industriali, gestori energia, reti, trasporti ecc..) che dovrebbero operare sul piano nazionale e dunque anche nel Mezzogiorno
- Il Piano Nazionale della Ricerca che per il periodo 2015-2020 prevede l'investimento di 2.5 miliardi di Euro. (Gestione MIUR)
- La creazione e l'operatività delle ZES (Zone Economiche Speciali) come ambiti territoriali operativi attraverso i quali implementare le politiche di innovazione, di investimento, di occupazione.
- Accanto a queste, che sono o vorrebbero essere "politiche finalizzate", vi è l'impegno economico più generale della Pubblica Amministrazione e la sua componente interna di spese in conto capitale.

⁽⁸⁾ Il c.d. decreto "Mezzogiorno", in sede di conversione, all'art. 7-bis. comma 2, della legge 27 febbraio 2017, n. 18, ha sancito dei "Principi per il riequilibrio territoriale": l'obiettivo, cioè, di destinare al Mezzogiorno «con riferimento ai programmi di spesa [...] delle amministrazioni centrali [...] un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento»: la popolazione del Mezzogiorno è, attualmente, circa il 34% di quella nazionale.

Uno sguardo ai dati

Posto il carattere positivo di interventi finalizzati che gli impegni elencati vogliono assumere, rimane il dato macroscopico che l'entità di gran lunga più consistente è rappresentata proprio dalla "Spesa in Conto Capitale" della Pubblica Amministrazione.

D'altra parte proprio tali dati potrebbero essere assunti come indicatori generali della capacità progettuale, realizzativa e innovativa della *macchina pubblica* (a tutti i livelli di organizzazione e di responsabilità)

- Nella serie storica dal 2000 al 2016 la spesa in Conto Capitale della P.A. a livello nazionale passa dal 57.4 miliardi a 35.2 miliardi. In rapporto al PIL passa del 3.7% al 2,2%. Tale andamento rispetto al Mezzogiorno presenta una evoluzione da 22.9 miliardi a 13.0 miliardi che in rapporto al PIL rappresentano rispettivamente l'1.5% e lo 0.8%. Siamo dunque di fronte ad una flessione consistente della spesa in Conto Capitale della P.A. sia a livello nazionale che per il Mezzogiorno.
- E' evidente che il parametro del 34% (ricavato dalla consistenza della popolazione) delle risorse dedicate al Mezzogiorno, posto come "linea guida" della politica pubblica, appare sostanzialmente rispettato. Anzi, è superiore. C'è semmai da interrogarsi, con qualche dubbio, sulla prospettiva temporale del prossimo decennio, posti i dati demografici ricordati nei punti precedenti. Come sempre i parametri complessivi rischiano di essere assai poco significativi (vedi quelli di Maastricht...)

Rimane ovviamente carico di interrogativi il rapporto tra spese complessive della Pubblica Amministrazione, che nel 2016 ammontano ad oltre 800 miliardi, e la componente in conto capitale. Gli interventi del programma Industria 4.0 sono articolati: "Super e i per ammortamenti" che prevedono sopravvalutazioni dal 140% al 250% degli ammortamenti degli investimenti delle imprese in tecnologie, nuove strumentazioni, beni materiali in chiave 4.0.

Accanto a tali interventi vi è il credito di imposta rispetto ad attività di Ricerca&Sviluppo delle imprese; infine la cosiddetta "Nuova Sabatini" che promuove agevolazioni per le micro, piccole e medie imprese negli acquisti di beni strumentali.

- Il complesso degli interventi Industria 4.0 nella previsione decennale 2017-2027 vede la partecipazione delle imprese del Mezzogiorno per un complesso di poco più di 1 miliardo di euro, contro il dato nazionale di oltre 9 miliardi. (vedi **Tab. 20**). Siamo dunque lontani dal parametro del 34%, anche se ovviamente si tratta di proiezioni effettuate sulla base dei dati attuali, e sempre considerando la effettiva praticabilità e significatività di quella parametrizzazione
- Si tratta di una politica da costruire e implementare sulla quale concentrare l'attenzione sulle condizioni di implementazione e verifica delle realizzazioni in grado di superare i limiti settoriali e strutturali delle imprese del Mezzogiorno. Per esempio non sono sufficienti le sole misure di "agevolazione" a superare i limiti dimensionali che si oppongono all'impegno in Ricerca&Sviluppo; occorre pensare ad economie di scala con reti di imprese e sviluppo dei distretti, come verificato per esempio in molte realtà del Centro Nord pure caratterizzate dalla piccola dimensione di impresa (che per altro è un dato nazionale).

I grandi gruppi pubblici considerati sono costituiti dall'IRI, Finmeccanica, Ferrovie, Poste, ENEL, ENI, GSE (gestore dei servizi energetici), TERNA, ANAS. Le percentuali della loro spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno è rappresentata nella **Tab.22**.

- Tranne RAI, Finmeccanica e Ferrovie, i dati sono tutti superiori al parametro del 34%. Ma le assenze, in particolare degli ultimi due, appaiono significative, rispetto al tema delle politiche industriali. Ovviamente vale quanto ripetuto sopra: il parametro quantitativo non può tenere il posto di una analisi di contenuti dei programmi e delle scelte prioritarie che li sostanziano.

La prospettiva che si apre con la definizione delle **ZES** (Zone Economiche Speciali) è di grande interesse. Dovrebbe costituire lo strumento per una politica territoriale insediata e controllata, capace di finalizzare risorse, controllare i risultati, favorire la ricaduta sociale complessiva (consumi, livello di aspettative, costume, promozione formativa, politiche del lavoro...)

dell'impulso allo sviluppo produttivo, funzionare come “moltiplicatore sociale” della politica di investimento. Ma si comprende lo spessore dell'impegno nel definire tali Zone e soprattutto nel creare le condizioni di effettiva gestione di esse. (Di grande interesse il confronto con i risultati dell'adozione di tale strumento in altri paesi).

Incroci

Non si può certo correlare causalmente e deterministicamente le condizioni di ritardo del sistema di Istruzione, le disuguaglianze accentuate, i risultati di apprendimento insoddisfacenti del Mezzogiorno, quali si ricostruiscono nella prima parte di queste note e la condizione di sviluppo ineguale, di ritardi sia congiunturali che storici dell'economia e della società meridionale.

E tuttavia le due immagini, sia pure ricostruite attraverso le poche variabili prese in considerazione qui, rimandano l'una all'altra con una simmetria speculare.

Preoccupante, in termini di prospettive, è il rispecchiamento tra andamenti del sistema di Istruzione nei comparti del Meridione (si ponga lo sguardo al **Grafico 2**) e i dati sui saldi di emigrazione, negativi per il Sud, di popolazione giovanile laureata (**Tab. 19**), che segnalano in modo evidente un “fallimento” del sistema formativo nel suo ruolo (a parole sempre predicato) di risorsa per lo sviluppo.

Entrambe le immagini complessive alimentano una considerazione che è supportata dall'insieme dei dati analizzati e che costituisce una sorta di “opzione politica” posta alla base delle considerazioni che seguono.

Non ci sono prospettive di rinascita e ricostruzione meridionale né del valore dell'Istruzione, né dello sviluppo economico e sociale che si fondino su una strategia di “aggancio a qualcosa” (alla ripresa europea, allo sviluppo delle tecnologie, allo sviluppo della domanda internazionale...ecc... i tanti “ganci” che spesso si prospettano come risolutori nel confronto politico ed economico corrente). O meglio: i “ganci” ci sono, anche diversi e diversamente operativi (si pensi p. es. alle tecnologie digitali sia nell'apprendimento che nella produzione), ma il fondamento è una strategia che sappia coinvolgere, suscitare, promuovere, alimentare, sostenere e anche correggere le “risorse proprie” della società meridionale.

Tracce ⁽⁹⁾

1. La scuola “di base” del Mezzogiorno, quella che nel linguaggio corrente si vorrebbe comprendere come “primo ciclo” richiede un intervento di potenziamento. Si pongono a quel livello le condizioni dello sviluppo successivo. Non ci si può accontentare delle eccellenze che pure vi sono. Sia per valori di eguaglianza e promozione di emancipazione sociale che sono impliciti nel valore dell'istruzione per tutti come da Costituzione. Sia per una condizione specifica già messa in luce. La base sociale si sta restringendo progressivamente e anche una impostazione che volesse ridurre i significati della formazione alla ricerca e valorizzazione delle eccellenze non può che considerare tale tendenza come pericolosa: si restringe anche il bacino della selezione e si deteriorano dunque le stesse condizioni della valorizzazione del merito.

Due linee di indirizzo possibile

- a) Il potenziamento dei tempi, degli spazi e delle relazioni dell'apprendimento con l'impulso al Tempo Pieno. Non si può non tenere conto, anche empiricamente, che le aree del Paese con risultati di apprendimento più elevati sono anche quelle di maggiore diffusione e tradizione dei tempi pieni-prolungati, con l'articolazione delle attività formative contenute. Naturalmente non è sufficiente una semplice riproposizione di passate esperienze in un nuovo contesto. La domanda cruciale “tempo pieno di cosa?” (il cui valore è evidente anche al Nord) assume in questo caso un profilo denso di “ricerca-azione”. Riprodurre i modelli

⁽⁹⁾ I punti successivi tentano di enumerare gli interventi che all'autore paiono essenziali. E' perciò un elenco segnato sia dalle “opinioni”, sia dalla parzialità: le scelte di politica pubblica di tale portata non possono che essere oggetto di confronto approfondito e di arricchimento progressivo. L'esortazione che si vorrebbe vedere realizzata è quella di una discussione ed un confronto nel merito e nell'analisi della realtà e non nella dimensione “opinionista” che spesso mortifica il dibattito sulle politiche pubbliche.

non è sufficiente anche perché una offerta storicamente insufficiente di “Tempo pieno” al Sud, corrisponde ad una domanda contenuta che vi si è adattata. Cercare un “nuovo modello” richiede in realtà di mettere in campo una esperienza attenta e partecipata di incontro tra domanda e offerta capace anche di modificare radicalmente il contenuto del Tempo Pieno.

- b) Lo sviluppo della scuola dell’infanzia. A parte la considerazione che tutta la ricerca internazionale correla il successo degli studi anche superiori alla frequentazione precoce di scuola dell’infanzia, rimane il dato che gli alunni anticipatori della scuola primaria nelle Regioni meridionali sono dalle *dieci alle venti volte superiori* a quelli delle scuole del Nord. C’è con tutta evidenza una domanda di scuola per l’infanzia che, insoddisfatta si riversa nell’uso della possibilità dell’anticipo. Anche in tale caso più che esportazione di modelli si tratta di riconnettere domanda e offerta in contesto di decisione partecipata, dal quale trarre anche una diversa modellizzazione del servizio.

Per entrambe le proposte viene sottolineato un elemento comune cruciale: come declinare una “politica della domanda” capace anche di rimodulare l’offerta tradizionale.

- 2. Commentando i grafici ottenuti collegando tra loro gli esiti delle prove dei diversi livelli scolari e il peggioramento evidente e drastico per il Sud nel passaggio dalla scuola di base alla secondaria, contrapposto ad un altrettanto evidente miglioramento per il Nord, (**Grafico 2**) si è avanzata l’ipotesi di uno *specifico fallimento del passaggio alla secondarietà* nella scuola meridionale.

Si tratta naturalmente di un punto di particolare debolezza della scuola italiana, ma la sua gravità in questo caso è preoccupante: in quel passaggio infatti si costruiscono le condizioni per i buoni risultati di apprendimento nella formazione secondaria e terziaria. Ma, soprattutto, si costruiscono le motivazioni, le prospettive personali, la verifica delle vocazioni dei giovani in formazione. E’ a questo livello che il soggetto cerca e trova la risposta alla domanda fondamentale dei significati da assegnare al proprio impegno nello studio. E invece, si ritrova ad operare in un contesto socio economico che ne oscura il significato condiviso, rende difficile la costruzione delle motivazioni personali, confonde le scelte e gli orientamenti

Dunque qui deve operare il raccordo più esplicito tra lo studio, le prospettive future, il lavoro. Non si vuole certo piegare il significato della formazione superiore alla sua finalizzazione economico-professionalizzante: il valore incondizionato dell’istruzione (il sapere dell’uomo) trova la sua realizzazione concreta, nella vita delle persone e nel contesto della formazione sociale, nella *declinazione dialettica del suo doppio valore d’uso e valore di scambio*.⁽¹⁰⁾

- a) Una politica pubblica dell’istruzione superiore collocata in quel contesto non può semplicemente limitarsi a riproporre “gli ordinamenti”. Deve rielaborare obiettivi e contesti operativi che “sperimentino” soluzioni capaci di contribuire alla politica di sviluppo necessaria per il Mezzogiorno.
 - b) Sviluppo della formazione post secondaria non terziaria e della formazione terziaria non universitaria (vedi livelli 4 e 5, in parte 6 della classificazione ISCED). Sviluppo delle esperienze IFTS, ITS, i poli professionali regionali
 - c) Una iniziativa finalizzata alla costruzione di ambienti di formazione polivalenti (ambiente = tempi+spazi+relazioni), capaci di “ospitare” modelli ed esperienze formative plurime e di arricchire la formazione comune di opzioni orientative, vocazionali, opzionali.
 - d) Impulso allo sviluppo della Formazione Continua, come organizzazione “di sistema”, superando ogni sua declinazione residuale.
- 3. L’esplorazione delle tracce precedenti necessita di un input significativo di “Ricerca Educativa”. Si tratta infatti di accompagnare interventi sui percorsi di formazione collocati in un contesto che, proprio perché attraversato da radicali interrogativi sia rispetto alla “funzionalità corrente”

⁽¹⁰⁾ Mi consento sempre un riferimento al Meinster di Goethe. La “professione” come formazione compiuta (bildung) non è un “costrutto dell’anima” (o non solo) ma è sempre ciò che il soggetto “sa e dà” al contesto sociale di riferimento

dei modelli didattici tradizionali, sia rispetto alla proiezione del suo futuro (delle future generazioni) richiede un supplemento di innovazione e sperimentazione guidata, monitorata, verificata con un lavoro permanente.

Capace inoltre di trasferire la ricaduta di tale innovazione al di là del confine del contesto di deprivazioni da superare. Dunque organizzazione della Ricerca Educativa, nella sua doppia accezione: la “Ricerca pedagogica” che ha come sede la ricerca universitaria, ed esplora dall’interno i processi di insegnamento ed apprendimento; e la Ricerca Educativa come “ricerca sul sistema di istruzione” dunque sui processi di implementazione della sperimentazione e della innovazione e dei loro risultati e lo sviluppo dei sistemi di valutazione.

Collocare all’interno del Programma Nazionale di Ricerca (i 2,5 miliardi per la fase 2015-2020) gestito dal MIUR un segmento di ricerca specifica diretta ai meccanismi di apprendimento (p. esempio in raccordo con la ricerca nel campo delle scienze cognitive e neuroscienze) e quindi superando i puri riferimenti didattico-ordinamentali che in questi anni ne hanno spesso mortificato lo sviluppo. La ricaduta, anche a lunga scadenza, di tale ricerca sia sul lavoro didattico delle scuole (sarebbero un “laboratorio di massa” per tale ricerca), sia nella preparazione e formazione dei docenti ne fanno un investimento a lungo termine.

Potenziare i due Istituti Nazionali della Ricerca Educativa (INVALSI e INDIRE) nel loro ruolo di ricerca “sul” Sistema di istruzione, sia articolandone i programmi con una “sagomatura” specifica per l’Istruzione nelle Regioni Meridionali, sia soprattutto costruendo il rapporto diretto con le scuole e con la loro operatività, anche con una presenza articolata sul territorio.

4. Per un sistema come quello dell’Istruzione, fortemente territorializzato e molecolare, la definizione delle ZES (Zone Economiche Speciali) costituisce, tra gli elementi di strategia economica indicati nella politica nazionale (vedi note precedenti) un riferimento fondamentale dove collocare, declinare e sviluppare le connessioni e la dialettica tra sviluppo dell’istruzione e sviluppo economico sociale.

Le ZES dovrebbero costituire degli ambiti di “programmazione territoriale” nei quali si “materializzano” le sinergie tra politiche degli investimenti, politiche dell’occupazione, relazioni sindacali e dunque si determinano sia le precondizioni di contesto sociale (mobilità, infrastrutture, costituzione di “centri di formazione a titolarità plurima” sui modelli IFTS e ITS), sia le verifiche del *fall out* prodotto in termini di sviluppo complessivo della occupazione.

Un ruolo particolare assumono infatti in tale contesto le politiche di formazione.

E non si tratta di “riduzione economicista” della formazione stessa. IFTS, ITS, Poli Professionali regionali, gestione della mobilità sono tutti capitoli (citati in precedenza) nei quali si declina il rapporto tra valore d’uso e valore di scambio dell’istruzione. (Si declinano le dimensioni sociali e collettive della “formazione del soggetto”

La presenza del sistema di istruzione entro il sistema di *governance* delle ZES sarà (sarebbe, dovrebbe?) essere fondamentale, sia per l’istruzione superiore (vedi indicazioni precedenti) ma anche per i livelli di base.

Le Zone Economiche Speciali

Le ZES, come noto, sono uno strumento di attrazione degli investimenti utilizzato con crescente frequenza negli ultimi due decenni in molte aree del mondo. Il caso più emblematico del successo di tale strumento è quello delle Zone Economiche Speciali cinesi (e indiane), ma le ZES sono molte diffuse anche in America Latina, nell’Europa orientale e in Africa: nel 2015, nel mondo se ne contavano più di 3.000, coinvolte nel 20% del commercio internazionale. In Europa, di particolare importanza è il caso della Polonia, la cui esperienza conferma l’utilità e l’efficacia dello strumento: complessivamente, tra il 2005 e il 2016 gli investimenti localizzati nelle ZES hanno superato i 22 miliardi di euro, mentre gli occupati sono quadruplicati.

Rispetto alle finalità “ristrette” delle esperienze iniziali ⁽¹¹⁾ sostanzialmente concentrate sulla attrazione di capitali internazionali esercitata da facilitazioni fiscali e normative, le “versioni” più recenti dello strumento ZES contemplano una serie più articolata dei benefici ricercati e degli strumenti per raggiungerli. In sintesi estrema

- ✓ Catalizzare investimenti diretti a medio e lungo termine (quindi escludendo le opzioni speculative a breve)
- ✓ Creazione di posti di lavoro
- ✓ Incremento delle esportazioni
- ✓ Accelerare i programmi nazionali di sviluppo economico
- ✓ Sviluppo dei settori a tecnologia avanzata e a vocazione ecosostenibile
- ✓ Miglioramento della produttività delle imprese locali
- ✓ Sviluppo e *fall out* delle competenze professionali

Quanto agli strumenti si possono enumerare

- ✓ Incentivi per gli investimenti iniziali
- ✓ Promozione di attività di bussiness planning e marketing
- ✓ Servizi logistici e assistenza import export
- ✓ Servizi bancari e di assistenza contabile e legale
- ✓ Reti di telecomunicazione
- ✓ Utenze calmierate di servizi di base
- ✓ Ridefinizione delle relazioni di lavoro a complemento di diritti consolidati e spesso “tramontati”, sviluppando altre tutele quali
 - I vincoli di assunzioni locali,
 - servizi di welfare aziendale, creazione di strutture per l’infanzia a supporto delle famiglie di lavoratori, strutture di assistenza sanitaria qualificata, fondi pensione (chiusi)
 - forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell’impresa
 - vincoli di responsabilità sociale (forme di rendicontazione sociale)
- ✓ Incubatori scientifici e di alta tecnologia (con la partecipazione di imprese e Università: si stanno già proponendo i due Politecnici di Milano e Torino, le Università di Pisa e Bologna, la Federico II dei Napoli...) con strutture per la formazione e sinergie tra esse e i siti produttivi insediati nelle ZES
- ✓ Veicolazione di innovazione nell’ambiente circostante e nella sua vita “corrente” (smart city, comunicazione sociale)

Naturalmente indicare una scelta strategica come questa non significa affatto “adottare una ricetta”. Costruire le ZES è un compito comunque complesso e che, per il nostro Paese presenta elementi di specifica difficoltà risolutiva

1. Occorre definire in modo certo (provvedimenti di quale livello normativo?) la struttura essenziale ed univoca delle ZES. In sostanza: a) a chi compete l’iniziativa della loro individuazione; b) quali i soggetti istituzionali coinvolti; c) quale organo di Gestione e quali le sue funzioni; d) quale organo di controllo e da chi composto; e) una authority di controllo nazionale (eventualmente).

Già sono in movimento processi e attese per la definizione di alcune ZES (Gioia Tauro ⁽¹²⁾,

⁽¹¹⁾ Si citano sempre Cina e India come primi sperimentatori anche se la prima ZES fu realizzata negli Stati Uniti nel 1938 (figlia della stagione keynesiana/rooseveltiana).

⁽¹²⁾ In Egitto, p. esempio, a supporto del progetto del nuovo canale di Suez, si costruendo una ZES connessa per lo sviluppo sia della logistica, sia delle imprese di trasformazione, sia del turismo (il link con i problemi della zona di Gioia Tauro dovrebbe essere obbligato...). Ma la cosa assume i contorni della problematica dello sviluppo di quel segmento del Mediterraneo. Con contorni temporali di lunga-lunghissima portata.

Napoli, in Sardegna...) con interessi potenti in gioco. Occorre che tale impegno di “trasparenza normativa” sia realizzato urgentemente e diventi “patrimonio” di consapevolezza pubblica.

2. La costituzione, e soprattutto l’operatività, delle ZES rappresentano una sfida particolare per la Pubblica Amministrazione. Per essa anzi si tratta di una vera e propria contraddizione.

L’assetto e la filosofia tradizionali della PA italiana sono infatti costruiti su una rappresentazione di un ambiente sociale “esterno” statico e omogeneo. Al quale e sul quale affermare coerentemente il primato della norma amministrativa, nella sua “neutralità” e nel suo “formalismo”. Un “manuale operativo” consolidato ed autosufficiente consente inoltre un assetto operativo corrispondente ad una sorta di “burocrazia meccanica”, che si riproduce nel suo repertorio consolidato di “competenze”.

Qui al contrario si tratterebbe di costruire una “amministrazione ad hoc” (e dunque una conseguente “*ad hoc*razia”) capace di erogare decisonalità, servizi e interventi “*a km zero*”.

Questo modello di amministrazione si fonda su piccoli gruppi di lavoro formati con competenze specialistiche diversificate e dotati di ampia autonomia operativa e decisionale, e quindi capace di adattarsi velocemente ai cambiamenti dell’ambiente. Allentare il vincolo di procedure standardizzate e aumentare il ruolo delle responsabilità gestionali è per altro una indicazione “filosofica” che pure è contenuta nella Legge Delega per la Riforma delle Pubbliche Amministrazioni. (La cosiddetta Legge Madia).

Nelle ZES si dovrebbe costruire una sorta di Livello Unico di Servizio Amministrativo condiviso. Realizzando in particolare: a) Una “Finestra Unica” nel rapporto tra i soggetti coinvolti (imprese ma anche altre istituzioni, ricerca, ecc) nel rapporto con la PA; b) Un quadro di tempi e costi predefiniti e certi (che promuove l’attività progettuale e l’accertamento delle convenienze); c) Individuazione di un soggetto amministrativo univoco quale interlocutore: una sorta di “Sportello Unico”, consolidato nella stessa struttura della ZES.

In questo senso le ZES sono contemporaneamente Zone di sperimentazione istituzionale.

Naturalmente una prospettiva di grande valore e significato per qualunque strategia di sviluppo del Paese; ma la grande difficoltà è rappresentata dal fatto che spesso il suo “nemico” sembra operare proprio presso il “quartier generale”.

3. Particolarmente complesso, per la costruzione delle ZES, è il lavoro capillare di verifica, controllo, identificazione corretta degli strumenti di superamento, dei vincoli posti nelle politiche internazionali “globali”. Non solo quelli della UE relativi ai controlli sugli “aiuti di Stato” o sul rispetto dei criteri di concorrenza. Ma anche analoghi vincoli e condizioni poste dal WTO.

Non è qui il caso di esplorare in dettaglio il paziente lavoro di grande qualità “tecnica” che il superamento corretto di tali vincoli richiede. Vorrei però sottolineare che posta tale qualità tecnica, vi è in realtà una vera e propria “dimensione politica” di quei problemi che richiede di essere esplorata, affrontata e risolta con gli strumenti della politica internazionale.

4. Vi sono da sottolineare infine due “questioni” strettamente specifiche e radicate nella società italiana e nel suo substrato culturale, sia pure di carattere e natura assolutamente diverse.

La prima è costituita dal fatto che proprio una strategia come quella di costruzione delle ZES, tra le tante e difficili condizioni progettuali ed operative da affrontare, delle quali si è accennato nei punti precedenti, deve costruire, sia preventivamente ma soprattutto nella continuità operativa, gli strumenti per tenere lontana la corruzione.

La seconda è che le ZES ci offrono una ennesima sfida ad imparare a far funzionare strumenti di “governo a titolarità mista” (*governance*).

Sono quasi vent’anni (dalla riforma del Titolo V della Costituzione) che tale sfida non ha trovato una risposta soddisfacente e soprattutto corrispondente ad una cultura amministrativa diffusa. Basterebbe osservare le diversità operative e di risultati delle diverse Regioni italiane. (per tacere del confronto tra quelle a Statuto Speciale).

Si badi: non c’è segmento del welfare soprattutto quello territorializzato, che non richieda forme di governo a “titolarità plurima e mista” e non c’è Paese europeo (compresa la centralistica

Francia) che non adotti tali strumenti.

Quando ci si pone di fronte a tale insoddisfacente esperienza nazionale, spesso si scelgono le due scorciatoie entrambe senza una meta adeguata: da un lato si scivola nell'istanza di un "ritorno al centralismo"; dall'altro si accentua al contrario la spinta del localismo senza vincoli. Non c'è alternativa, in verità, "all'apprendimento istituzionale" necessario a far funzionare strumenti di *governance*, che sfida ogni formazione politica, quali che siano gli interessi o le strategie che rappresenta.

Tutto quanto sopra, dalla politica degli investimenti e delle risorse, alla partecipazione a strategie di articolazione territoriale come le ZES, alle connessioni tra politiche di sviluppo economico capaci di superare i dualismi tra Mezzogiorno e sviluppo nazionale, sfidano la politica dell'istruzione e la sua gestione amministrativa.

Il sistema di Istruzione del Mezzogiorno che soffre delle disuguaglianze e dei ritardi messi in luce, è anche popolato di esperienze e di organizzazioni di eccellenza che dimostrano come i condizionamenti del contesto socio economico si possano combattere e superare.

Alcune indicazioni qui rapidamente riportate nel capitolo relativo alle ZES rappresentano una sfida per l'amministrazione scolastica proprio sotto tale profilo: la capacità di rielaborare una pratica amministrativa "*ad hoc*", a *kilometro zero*, richiede la capacità/possibilità di individuare "piccoli gruppi di lavoro formati con competenze specialistiche diversificate e dotati di ampia autonomia operativa e decisionale" (vedi sopra).

Come realizzare ciò se non selezionando e concentrando in quei gruppi le professionalità legate proprio a quelle "esperienze di eccellenza", sia per quanto attiene a figure più propriamente amministrative, sia per quelle legate alla gestione degli Istituti scolastici (penso a tanti Dirigenti ma anche a tanti Docenti).

Occorre promuovere il *brain exchange* capace di impegnare nelle situazioni problematiche proprio chi ha maturato le esperienze più innovative; ciò vale ovviamente non solo nella dimensione interna del Mezzogiorno. Potrebbe, al limite, incentivare (come? Gli strumenti sarebbero tanti...) una immigrazione a rovescio (originaria ma anche di ritorno...) ¹³ dalle esperienze più avanzate del Centro Nord.

Ma c'è un versante della "filosofia" della politica pubblica dell'istruzione che dovrebbe caratterizzarla come elemento innovatore. Si è già accennato nei paragrafi precedenti come vi sia una condizione ineliminabile da esplorare, in una politica "per il Mezzogiorno", per non riprodurre solo in termini quantitativamente potenziati, la medesima "offerta" di istruzione e formazione consolidata e stratificata nell'ordinamento e (ancora di più) nella riproduzione dei processi concreti quotidiani, che filtrano entro modelli professionali, scale di valori, immaginari "produttivi", riconoscimenti sociali la cui dinamica è di "lunga durata". Spesso assai più lenta degli ordinamenti stessi.

La condizione di innovazione è quella invece di superare il primato "filosofico" della politica dell'offerta. Il primato del costruito normativo che determina sia il cosa che il come dell'insegnamento, dell'apprendimento, della formazione. E di costruire momenti ed esperienze di "politica della domanda", nei quali la domanda sociale e l'offerta istituzionale si confrontano "sagomano" a vicenda, producendo innovazione.

Si tratta di un' dimensione certamente "pedagogica" (la pedagogia della politica...), ma anche di costruzione di "mediazioni" nuove di *democrazia partecipativa*.

Una volta preso atto che le "mediazioni storiche" (le organizzazioni politiche, quelle culturali, di forme diverse di rappresentanza) sono andate incontro al declino e/o sono da molti negate in nome di una disintermediazione resa "oggettiva" dalle tecnologie digitali, occorre pazientemente ricostruire forme e ambienti diversi per la mediazione operativa, che sola costruisce l'innovazione sociale.

(¹³) tante esperienze "avanzate" dell'istruzione del Centro Nord hanno per la verità protagonisti (Dirigenti, docenti, amministratori) immigrati dal Mezzogiorno.

APPENDICE DATI

Tab.3 Punteggio di Italiano – Classe V primaria

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	PUNTEGGIO MEDIO	DEVIAZIONE STANDARD
Nord-ovest	206	39
Nord Est	202	38
Centro	202	39
Sud	194	41
Sud Isole	192	41
ITALIA	200	40

Punteggio più alto Umbria 209 Punteggio più basso Calabria 184

Tab.4 Punteggio di Matematica – classe V primaria

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	PUNTEGGIO MEDIO	DEVIAZIONE STANDARD
Nord-ovest	204	38
Nord Est	203	38
Centro	202	39
Sud	197	41
Sud Isole	191	43
ITALIA	200	40

Punteggio più alto Molise 210 Punteggio più basso Calabria 181

Tab.5 Punteggio Italiano Classe III sec. I° grado

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	PUNTEGGIO MEDIO	DEVIAZIONE STANDARD
Nord-ovest	206	38
Nord Est	208	35
Centro	202	37
Sud	194	41
Sud Isole	187	48
ITALIA	200	40

Punteggio più alto Valle d'Aosta 212

Punteggio più basso Sicilia 183

Tab.6 Punteggio Matematica Classe III sec I° grado

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	PUNTEGGIO MEDIO	DEVIAZIONE STANDARD
Nord-ovest	208	37
Nord Est	211	35
Centro	203	36
Sud	190	41
Sud Isole	184	44
ITALIA	200	40

Punteggio più alto Trento 214

Punteggio più basso Sicilia 181

Tab.7 Punteggio Italiano Classe II sec. di II° Grado

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	PUNTEGGIO MEDIO	DEVIAZIONE STANDARD
Nord-ovest	208	37
Nord Est	208	37
Centro	202	40
Sud	196	40
Sud Isole	184	42
ITALIA	200	40

Punteggio più alto Trento 215 Punteggio più basso Sardegna 177

Tab. 8 Punteggio matematica -Classe II sec. di II° grado

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	PUNTEGGIO MEDIO	DEVIAZIONE STANDARD
Nord-ovest	211	39
Nord Est	214	39
Centro	203	40
Sud	190	37
Sud Isole	179	34
ITALIA	200	40

Punteggio più alto Veneto 218 Punteggio più basso Sardegna 174

Tab.10 Valore mediano indice ESCS per tipo di scuola superiore

Tipo di scuola	Valore mediano ESCS
Licei	0.47
Istituti Tecnici	-0.14
Istituti Professionali	-0.60

Tab.11 Punteggi medi in italiano e matematica per quartili di ESCS

QUARTILI	V PRIMARIA		II SEC. SUP.	
	ITA.	MAT.	ITA.	MAT.
1°	184.1	185.1	185.3	185.4
2°	198.7	198.4	196.9	196.6
3°	204.7	204.2	204.9	204.7
4°	216.7	214.6	213.9	213.7

Fig. 6. *Distribuzione degli individui per quinto di reddito equivalente della famiglia di appartenenza - Anno 2015*

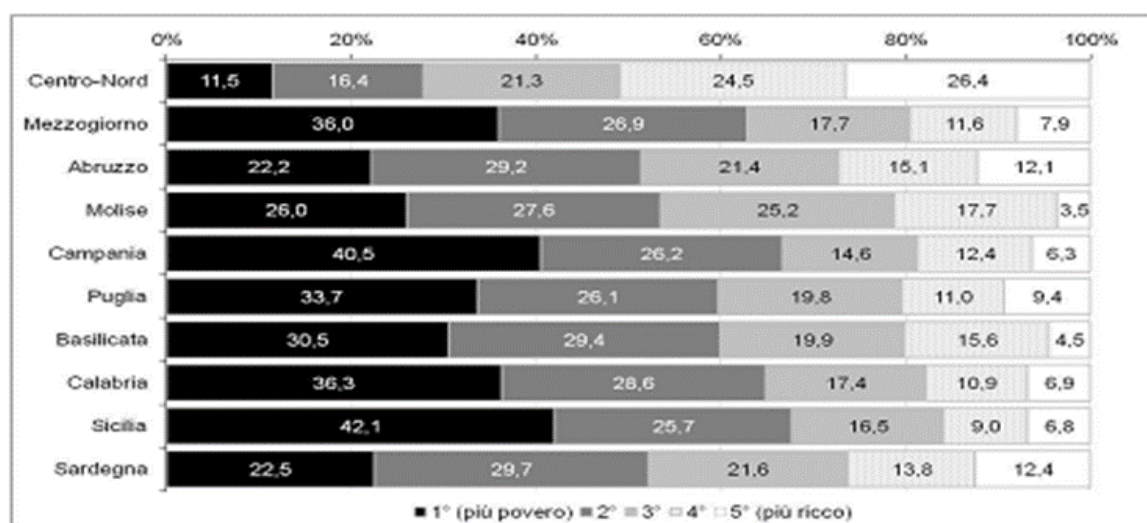


Grafico 1 Confronto risultati classe seconda secondaria di secondo grado per tipologie di indirizzo e macro aree geografiche

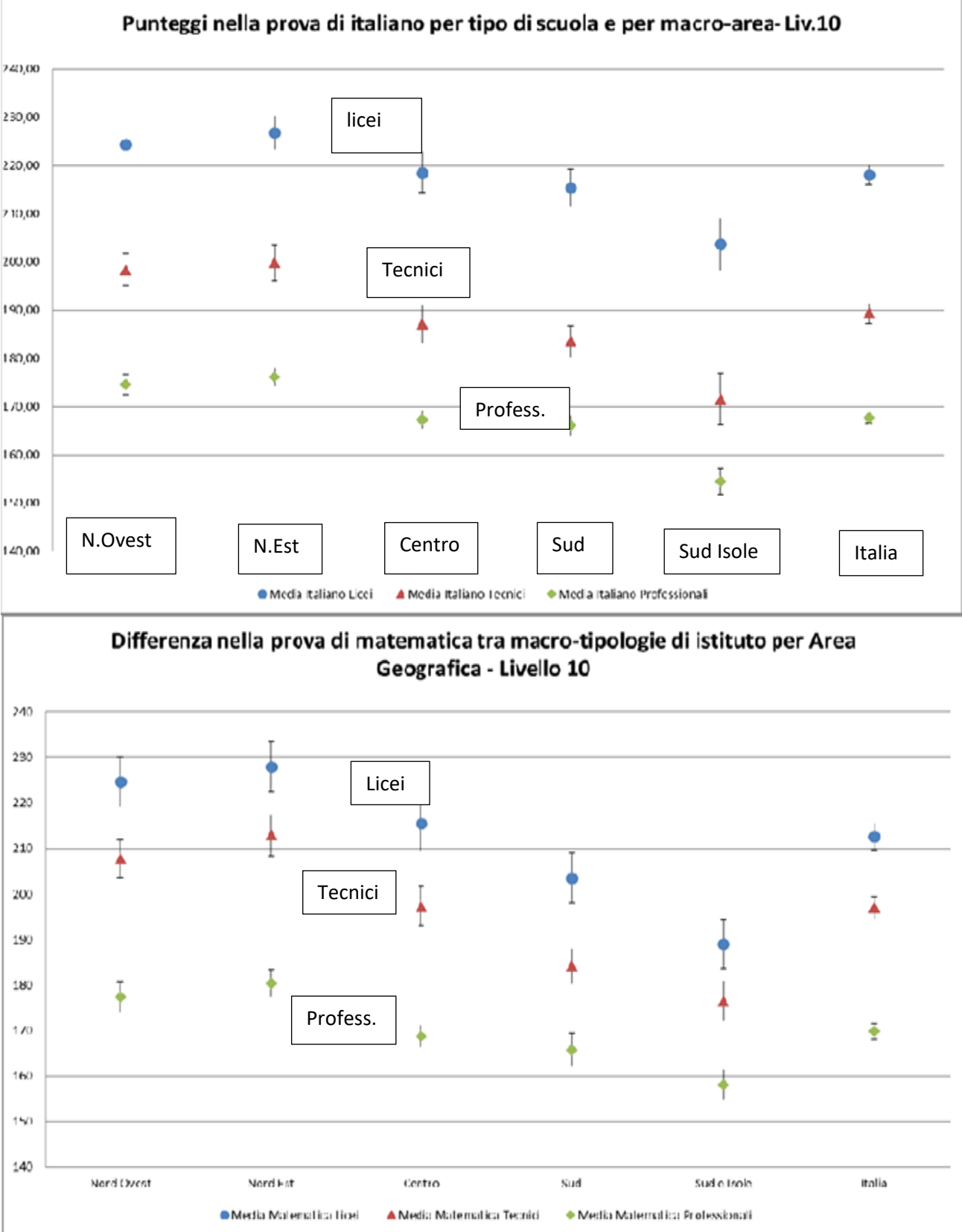


Grafico 2. Andamento dei livelli (2-5 primaria; 8 secondaria 1°grado; 10 secondaria 2° grado) per area geografica

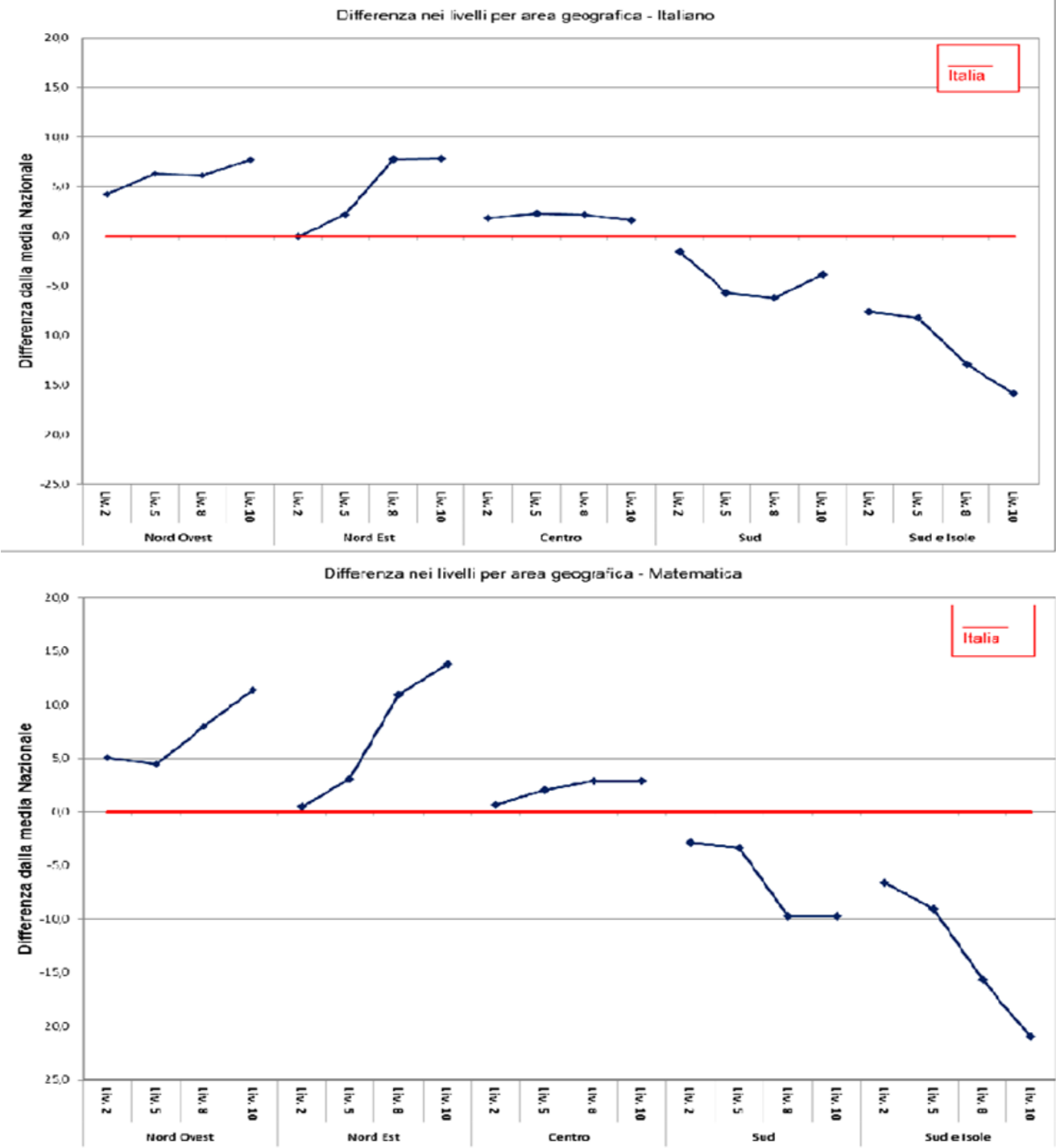
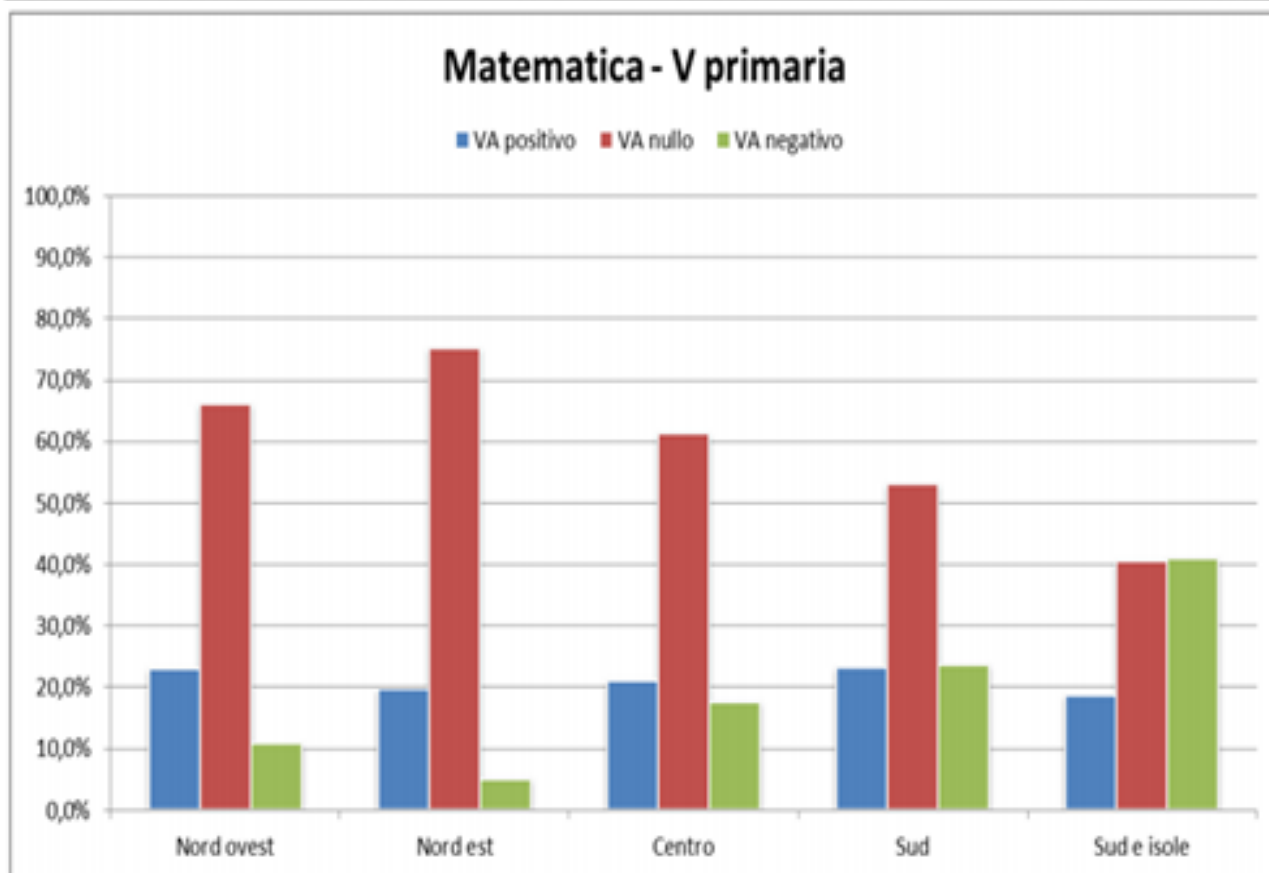
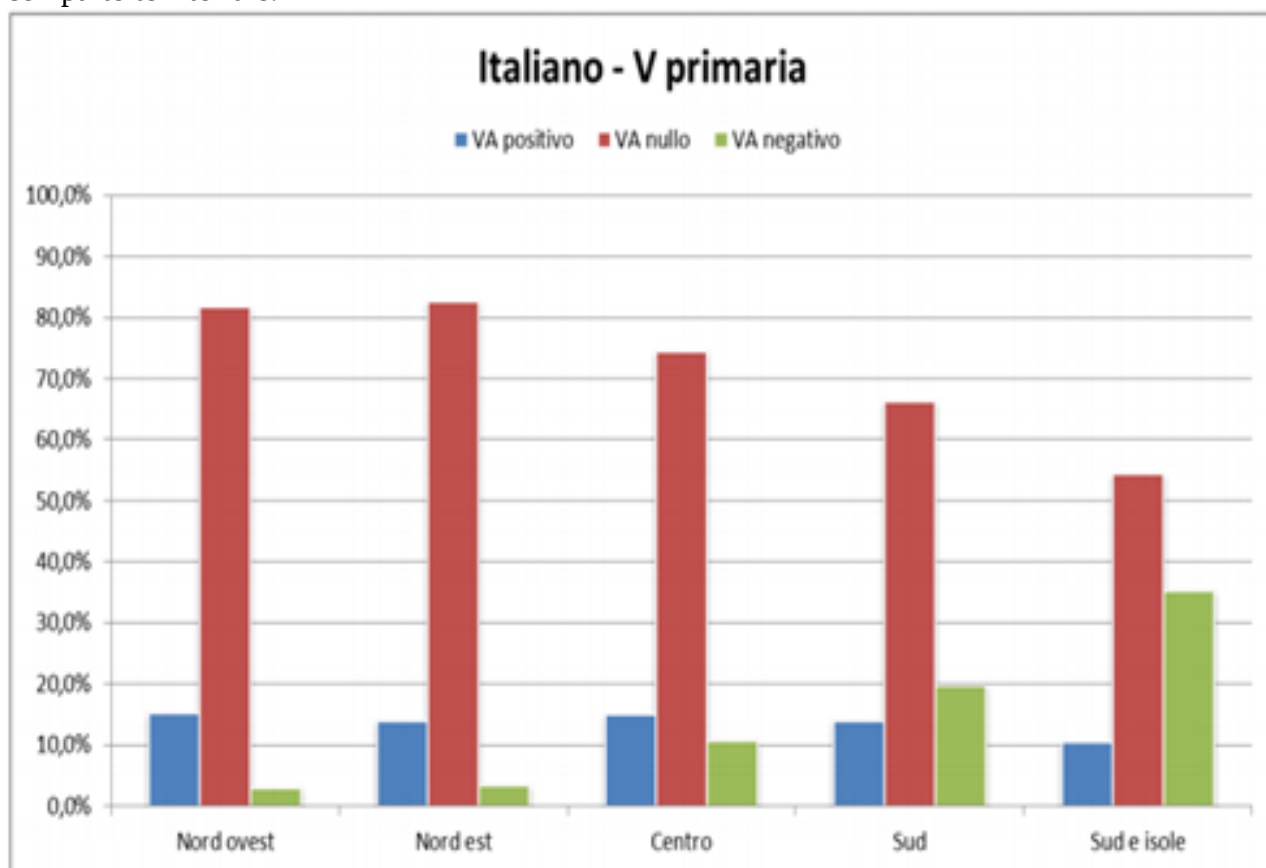
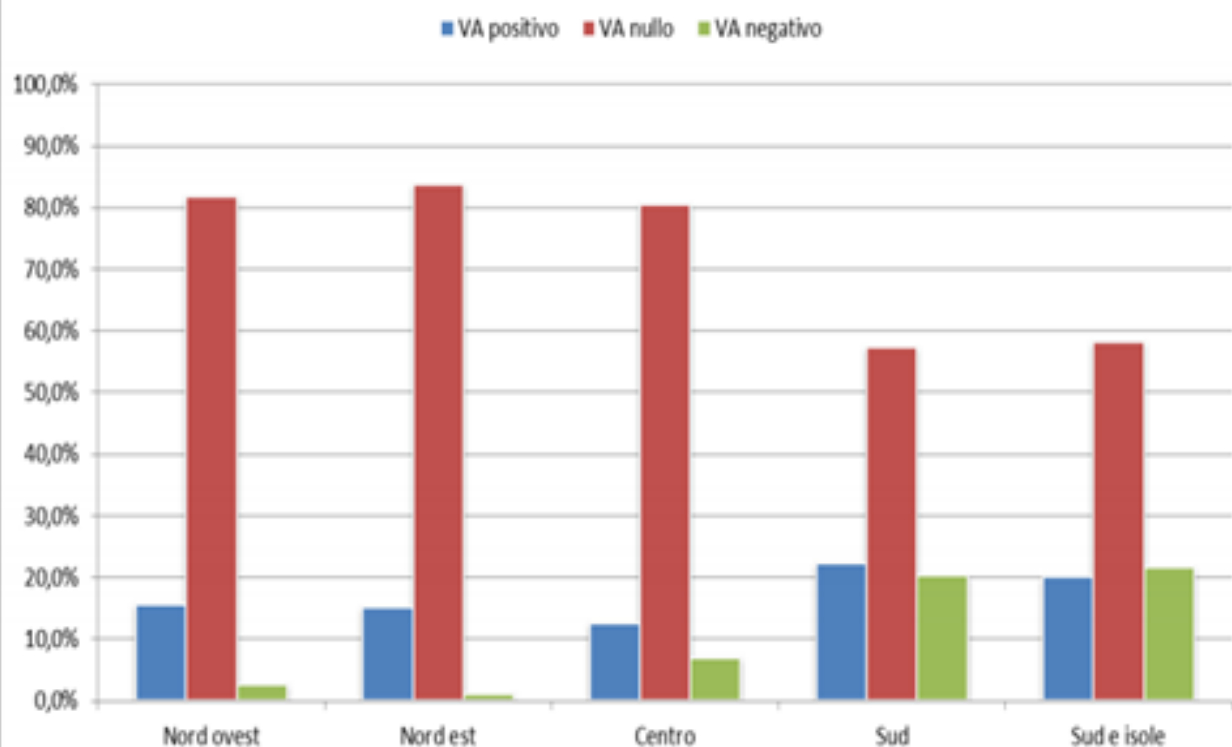


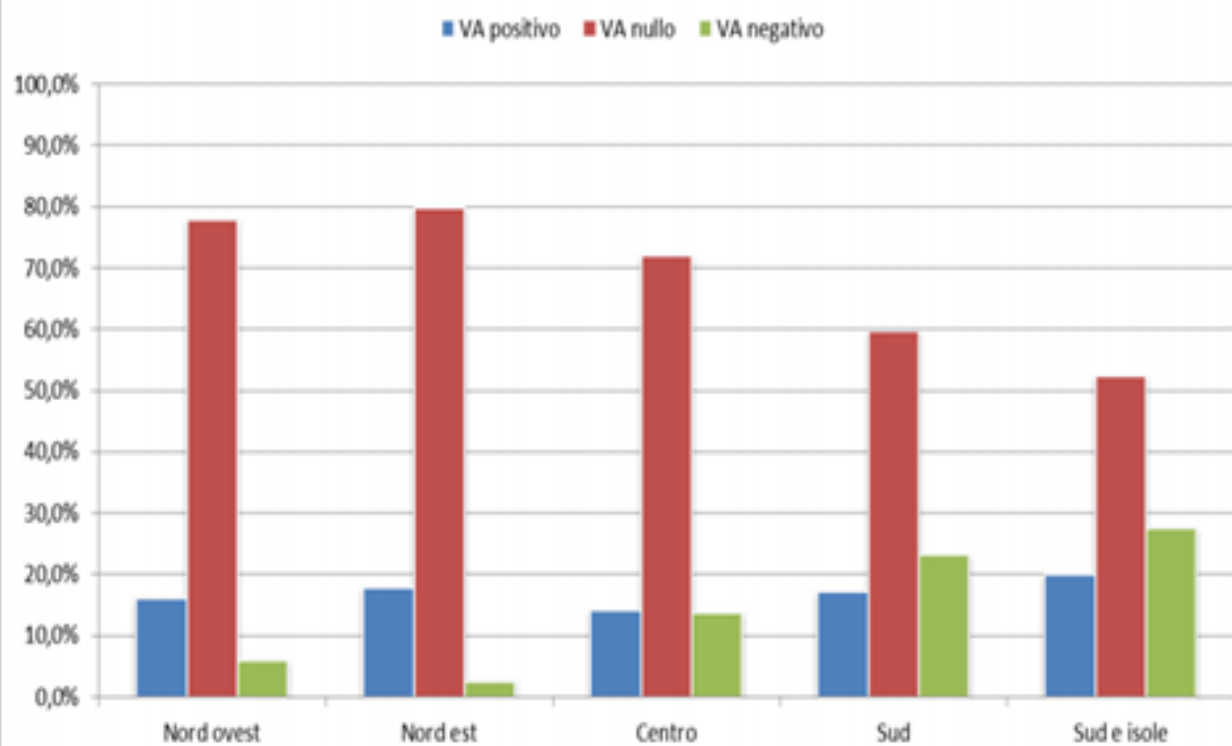
Grafico 3- distribuzione del Valore Aggiunto delle scuole (V primaria e III sec. 1°grado) per comparto territoriale.



Italiano - III sec. primo gr.



Matematica - III sec. primo gr.



Tab. 12 Tassi di crescita annuali e cumulati del PIL in termini reali (%) (a)

Circoscrizioni e paesi	2001-2007	2008-2014	2014	2015	2016	2008-2016	2001-2016
Mezzogiorno	4,5	-13,2	-1,3	1,1	1,0	-11,3	-7,2
Centro-Nord	9,7	-7,2	0,5	0,7	0,8	-5,8	3,4
Italia	8,5	-8,6	0,1	0,8	0,9	-7,1	0,8
Unione europea (28 paesi)	17,0	1,2	1,7	2,2	1,9	5,3	23,2
Area dell'Euro (19 paesi)	14,8	-0,5	1,2	2,0	1,8	3,2	18,5
Area non Euro	23,8	6,2	2,9	2,8	2,2	11,6	38,2
Germania	10,2	5,6	1,6	1,7	1,9	9,4	20,5
Spagna	27,7	-6,6	1,4	3,2	3,2	-0,5	27,1
Francia	13,8	3,0	0,9	1,1	1,2	5,3	19,8
Grecia	32,0	-26,3	0,4	-0,2	0,0	-26,4	-2,8

(a) Calcolati su valori concatenati - anno di riferimento 2010.**Tab. 13 PIL per abitante del Mezzogiorno e sue componenti (indici: Centro-Nord = 100)**

Anni	PIL per abitante		PIL per occupato	Prodotto per occupato	Occupati per abitante
	euro	%	%	%	%
2000	14.523	56,2	76,4	76,9	73,5
2008	18.472	57,0	77,1	77,3	73,9
2009	17.944	58,0	79,4	79,6	73,1
2010	17.916	56,8	78,1	78,4	72,7
2013	17.619	56,7	78,6	79,4	72,1
2014	17.487	55,6	77,1	77,9	72,1
2015	17.854	56,0	76,6	77,3	73,1
2016	18.214	56,1	76,4	77,2	73,4

A prezzi correnti**Tab. 14 Consumi delle famiglie per abitante nel Mezzogiorno (Centro-Nord = 100)**

Anni	Alimentari, bevande, tabacco	Vestitario e calzature	Abitazione e spese connesse	Altri beni e servizi	Totale
A valori concatenati - anno di riferimento 2010					
2000	93,4	83,7	66,2	61,5	70,1
2003	95,3	84,6	66,1	63,2	71,2
2004	95,3	85,4	66,3	63,0	71,1
2005	95,1	84,7	66,5	63,1	71,2
2006	94,0	85,6	66,8	63,3	71,3
2007	95,0	85,7	66,9	63,5	71,5
2008	94,5	87,2	67,7	63,0	71,4
2009	93,4	86,3	67,9	61,2	70,3
2010	94,1	83,3	68,3	59,9	69,6
2011	94,5	82,1	68,5	58,4	68,9
2012	93,9	79,4	69,4	57,4	68,5
2013	93,7	79,8	70,1	57,0	68,5
2014	92,8	78,6	68,7	57,0	67,8
2015	92,9	77,7	68,3	56,7	67,4
2016	92,9	78,0	68,1	56,9	67,4
A prezzi correnti					
2016	91,9	79,2	68,2	57,1	67,6

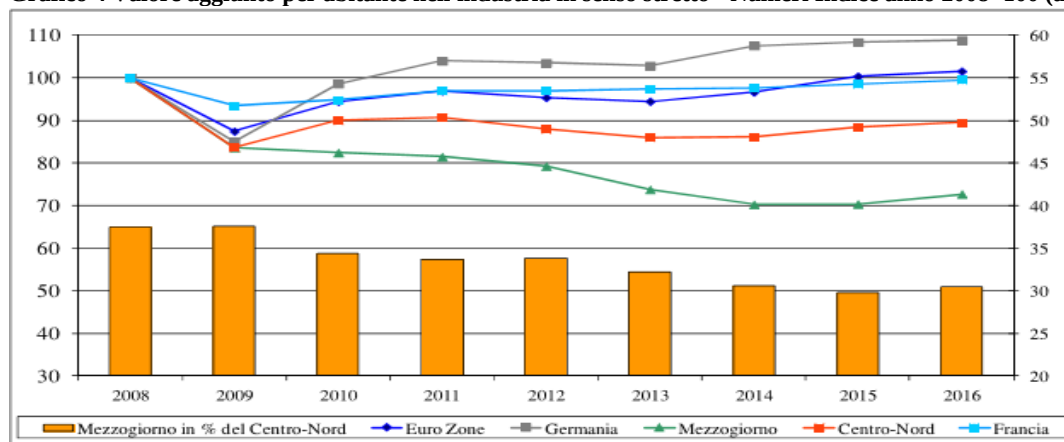
Tab.15 Gli investimenti nei settori (tassi annui e cumulati di variazione %) (a)

Branche	2001-2007	2008-2014	2014	2015	2016	2008-2016	2001-2016
Mezzogiorno							
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,4	-53,5	-7,1	4,2	-3,0	-52,9	-52,8
Industria	-2,9	-37,3	-3,4	0,0	5,6	-33,8	-35,7
- In senso stretto	-4,5	-36,2	-3,6	-1,2	5,2	-33,6	-36,6
- Costruzioni	8,9	-45,2	-1,6	9,6	8,7	-34,6	-28,8
Servizi	20,6	-37,1	-3,8	2,4	2,5	-34,0	-20,4
Totale	13,3	-38,0	-3,8	2,0	2,9	-34,9	-26,2
Centro-Nord							
Agricoltura, silvicoltura e pesca	9,1	-27,9	-2,9	-0,1	5,7	-23,8	-16,9
Industria	19,7	-25,7	0,8	2,4	4,0	-20,9	-5,3
- In senso stretto	18,4	-22,8	0,4	2,5	3,7	-18,0	-2,9
-Costruzioni	31,9	-49,6	6,7	0,8	7,8	-45,3	-27,8
Servizi	16,9	-27,1	-2,9	1,3	2,4	-24,4	-11,7
Totale	17,4	-26,8	-1,8	1,5	3,0	-23,4	-10,1

**Tab. 16 Valore aggiunto per occupato e settore nel Mezzogiorno
(indici: Centro-Nord =100)**

	2000	2001	2007	2009	2014	2015	2016
Agricoltura, silvicoltura e pesca	54,9	51,0	53,9	53,8	45,5	46,0	42,9
Industria	83,4	81,6	75,0	78,5	71,2	69,9	70,6
In senso stretto	87,9	85,8	81,2	83,7	71,5	69,6	70,2
Costruzioni	76,9	76,4	70,1	75,3	82,2	84,3	84,3
Servizi	81,7	82,7	82,6	83,3	82,6	82,3	82,5
Totale economia	79,1	79,2	78,0	80,2	77,5	76,9	76,8

Grafico 4 Valore aggiunto per abitante nell'industria in senso stretto - Numeri Indice anno 2008=100 (a)



(a) Miliardi di euro a prezzi 2010 per 1.000 abitanti

Grafico 5 Andamento dell'occupazione nelle due circoscrizioni (dati trimestrali destagionalizzati T4 2008=100)

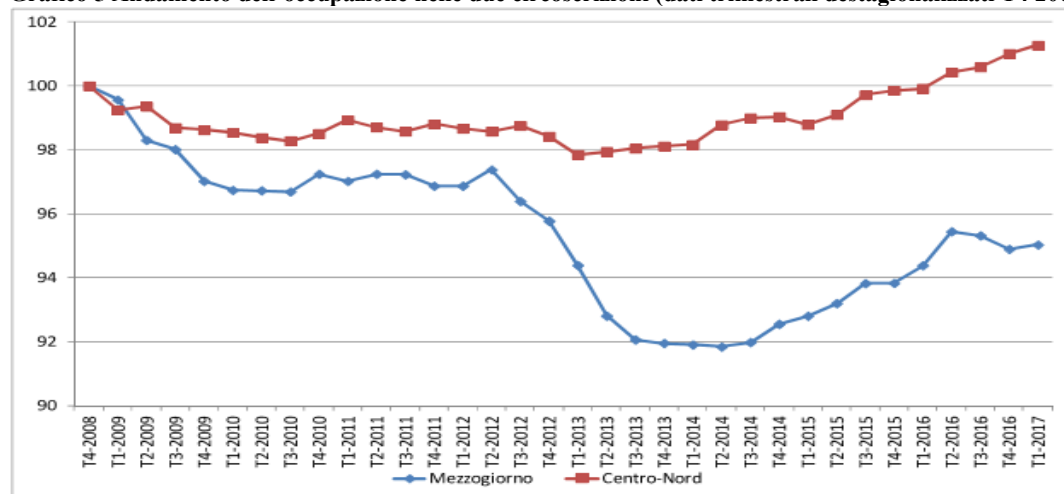
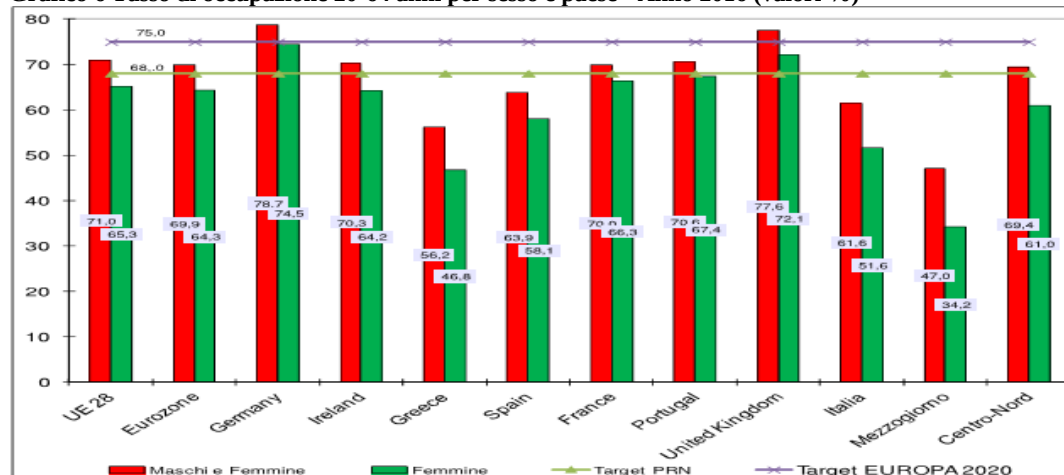


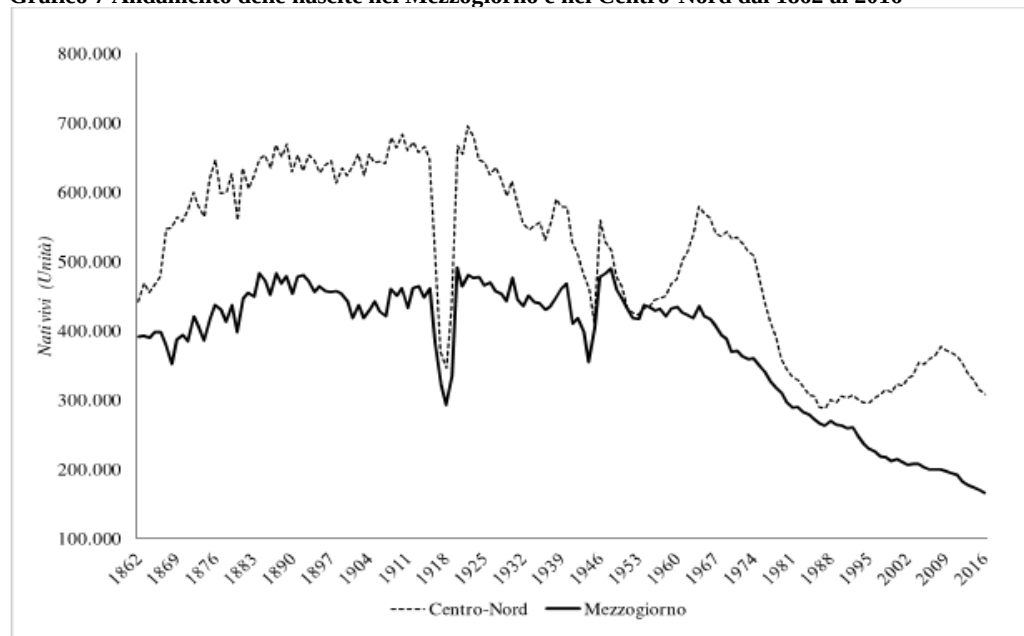
Grafico 6 Tasso di occupazione 20-64 anni per sesso e paese - Anno 2016 (valori %)



Tab. 17 Popolazione residente nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (migliaia di unità)

	Centro-Nord	Mezzogiorno
2001	36.480	20.516
2016	39.809	20.781
Variazione 2001-2016	3.329	265
Al netto degli stranieri	274	-393

Grafico 7 Andamento delle nascite nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord dal 1862 al 2016



Tab. 18 Popolazione al 2016 e previsioni demografiche al 2065

Regioni e ripartizioni	Popolazione ad inizio anno 2016	Saldo naturale	Saldo migratorio	Popolazione ad inizio anno 2065
Abruzzo	1.326.513	-412.424	162.686	1.084.017
Molise	312.027	-125.941	41.734	230.228
Campania	5.850.850	-1.396.565	-93.391	4.400.379
Puglia	4.077.166	-1.101.592	-11.805	2.992.325
Basilicata	573.694	-198.567	15.279	394.833
Calabria	1.970.521	-550.986	42.208	1.474.571
Sicilia	5.074.261	-1.216.541	20.517	3.908.399
Sardegna	1.658.138	-663.711	153.820	1.161.183
Mezzogiorno	20.843.170	-5.666.332	331.051	15.645.935
Centro-Nord	39.822.381	-9.258.019	7.332.931	38.018.796
Italia	60.665.551	-14.924.351	7.663.982	53.664.731

Tab.19 I flussi migratori calcolati in base ai cambi di residenza nel periodo 2002-2015 (unità)

	Unità	%
Emigrati dal Mezzogiorno	1.751.442	
-di cui laureati	311.962	17,8
-di cui giovani (15-34 anni)	903.328	51,6
-di cui laureati	200.449	22,2
Iscritti nel Mezzogiorno	1.035.130	
-di cui laureati	113.859	11,0
-di cui giovani (15-34 anni)	384.516	37,1
-di cui laureati	52.720	13,7
Saldo migratorio netto Mezzogiorno	-716.312	
-di cui laureati	-198.103	27,7
-di cui giovani (15-34 anni)	-518.812	72,4
-di cui laureati	-147.729	28,5

Tab. 20 Principali interventi a sostegno degli investimenti previsti da "Industria 4.0" – Importi stimati delle agevolazioni, in Italia e nel Mezzogiorno (milioni di euro)

Interventi	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale
Italia												
Super e iperammortamento	0	1.131	1.923	1.586	1.414	1.433	896	477	141	202	43	9.246
Credito d'imposta R&S	0	727	727	727	1.274							3.455
Nuova Sabatini	28	84	112	112	112	84	28					560
Totale	28	1.942	2.762	2.425	2.800	1.517	924	477	141	202	43	13.261
Mezzogiorno												
Super e iperammortamento	0	79	135	111	99	100	63	33	10	14	3	647
Credito d'imposta R&S	0	73	73	73	127							346
Nuova Sabatini	3	8	11	11	11	8	3					56
Totale	3	160	219	195	238	109	66	33	10	14	3	1.049

Tab. 21 Quadro Finanziario Unico. La spesa in conto capitale della P.A. in Italia dal 2000 al 2016 (valori in miliardi di euro costanti 2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(a)
Italia																	
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	57,4	60,4	61,2	59,8	61,4	56,9	57,2	59,8	61,6	62,1	53,4	48,8	44,1	40,5	35,9	37,7	35,2
Spesa in conto capitale in rapporto al PIL (%)	3,7	3,8	3,9	3,8	3,8	3,5	3,4	3,5	3,7	3,9	3,3	3,0	2,8	2,6	2,3	2,4	2,2
Mezzogiorno																	
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	22,9	25,0	24,3	22,6	22,8	21,1	21,2	20,9	21,0	22,1	18,0	17,7	15,4	14,1	13,4	15,8	13,0
Spesa in conto capitale in rapporto al PIL (%)	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8

Tab. 22 Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali (anni 2000-2015, % su Italia)

	2000	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IRI	16,1	18,8									
Finmeccanica			22,5	28,3	32,1	29,9	30,0	27,8	29,2	11,2	26,7
RAI			5,6	10,2	11,1	18,8	8,0	4,7	4,1	12,8	13,1
Ferrovie	24,8	22,8	20,6	17,9	21,8	24,3	26,9	20,5	14,3	18,4	19,0
Poste	15,3	30,9	27,6	33,7	28,7	31,9	31,4	34,3	33,5	34,7	35,0
ENEL	37,4	28,9	27,2	26,6	28,4	39,3	40,8	42,7	38,2	35,7	36,6
ENI	36,6	29,7	35,6	39,6	40,6	36,4	37,9	39,2	40,1	46,3	53,9
GRTN	25,5	26,0									
GSE			43,4	43,7	43,4	43,7	43,7	43,8	43,8	40,6	38,9
TERNA			30,7	37,5	37,2	37,6	59,1	65,4	51,6	58,2	56,2
ANAS	44,0	45,9	51,4	45,0	50,0	59,4	66,7	73,7	70,8	68,7	69,5

Tab23. Incidenza dell'occupazione a tempo parziale

	2008	2014	2015	2016	Variazioni %			
					2008-2014	2014-2015	2015-2016	2008-2016
Mezzogiorno								
Incidenza del tempo parziale	12,6	17,4	17,6	18,2	38,6	1,4	3,1	44,9
Incidenza del tempo parziale involontario	60,7	80,5	80,2	78,0	32,6	-0,3	-2,8	28,4
Centro-Nord								
Incidenza del tempo parziale	15,0	18,7	18,9	19,0	24,7	0,9	0,7	26,7
Incidenza del tempo parziale involontario	33,5	58,0	58,3	57,2	73,2	0,6	-1,9	70,8