

## Una scuola in affanno.

### Nota introduttiva

**Ugo Ascoli e Emmanuele Pavolini**

«Il welfare state europeo è in difficoltà, il welfare italiano è in crisi e anche l'istruzione non se la passa molto bene». Nel ventunesimo secolo, in piena globalizzazione, il futuro di ogni paese dipende anche in buona parte dal suo cosiddetto «capitale umano»: ciò vale per i paesi economicamente più avanzati così come per quelli più arretrati, per il «Nord» così come per il «Sud» del mondo. Le disuguaglianze educative e formative sono una componente importante delle disuguaglianze economiche e sociali. Nel nostro paese tutti gli indicatori e le comparazioni internazionali mostrano un'insufficiente attenzione alle politiche dell'istruzione e, addirittura, negli ultimi anni, a partire dall'inizio della Grande Recessione, una riduzione consistente di risorse pubbliche destinate alla scuola e all'università. Ciò appare particolarmente significativo nel momento in cui fra i nuovi «rischi sociali» che i welfare state si trovano ad affrontare c'è proprio la necessità di rivedere in profondità i sistemi dell'istruzione e della formazione di fronte ai processi continui e straordinari di innovazione tecnologica in atto. In Italia c'è poi una problematica ulteriore, dovuta ai flussi migratori che ormai da decenni interessano il nostro paese e che imporrebbero una forte attenzione all'integrazione dei «nuovi italiani», proprio a partire dalla scuola primaria e secondaria. Vale la pena inoltre evidenziare l'importanza della Scuola, per gli italiani, come Ilvo Diamanti ci ha ricordato recentemente, non solo sul piano dell'organizzazione sociale, ma, prima ancora, della «reputazione» dei cittadini. «La Scuola, infatti, è al terzo posto fra le istituzioni più stimate, secondo il rapporto *Gli italiani e lo Stato* realizzato, nel 2016, da Demos per «la Repubblica». Riscuote, infatti, la fiducia di oltre il 50% dei cittadini. Superata solamente da papa Francesco e dalle forze dell'ordine. E gli insegnanti della Scuola pubblica, a loro volta, risultano tra le figure professionali che dispongono di maggiore prestigio sociale [...] L'istruzione, spesso svalutata, gode nella realtà di grande reputazione».

Quanto emerge dai contributi di questa «special issue» mostra invece una scuola in affanno, che non appare in grado di affrontare con efficacia le sfide principali che si stanno prospettando, e una scarsa

(quando non fortemente insufficiente) consapevolezza da parte della politica della «posta in palio» e delle direzioni che occorrerebbe intraprendere per invertire le tendenze in atto. Naturalmente la «geografia» del nostro paese mostra profonde differenziazioni territoriali in tutti i fenomeni analizzati ma, al di là delle consuete differenze fra Sud e Nord, un dato si impone: la necessità di tornare a «investire nel sociale» a partire proprio dall'istruzione, se si vuol offrire un futuro alle giovani generazioni e non «scivolare» ulteriormente indietro in tutte le graduatorie internazionali riguardanti la qualità degli assetti democratici e la diffusione dei diritti sociali.

Molte sono le questioni aperte, secondo quanto sottolineato nel contributo di Fracassi: dall'innalzamento dei livelli di istruzione allo sviluppo dell'apprendimento permanente, dalla necessità di ridurre la dispersione scolastica all'innalzamento dell'obbligo scolastico ai 18 anni, dal potenziamento del «diritto allo studio» alla creazione di meccanismi efficaci nel raccordo scuola-lavoro, dove l'attuale politica di «alternanza scuola-lavoro» e le scelte in tema di apprendistato non appaiono ancora all'altezza delle sfide in atto. Viviamo in un paese dove l'analfabetismo «funzionale», ovvero l'incapacità di utilizzare le abilità di lettura, scrittura, calcolo in modo adeguato per lavorare e vivere nella società contemporanea, riguarderebbe più del 70% degli italiani e dove siamo andati in controtendenza, rispetto agli altri paesi sviluppati, in quanto a investimenti in «formazione continua»: in tale ultimo ambito il Sindacato rivendica la necessità che la contrattazione sociale territoriale e la contrattazione nazionale se ne possano fare finalmente carico. In questa prospettiva occorrerebbe, secondo Braga, legare lo studio al lavoro, che rappresenta «l'unico modo di ricondurre la scienza alle esigenze innovative della società» (*infra*, p. 41). Serve un'innovazione profonda nella didattica, a livello dell'unità classe e dei contenuti: insegnare per far acquisire competenze e, contemporaneamente, cercare di aumentare le conoscenze di coloro che sono privi di qualificazione professionale, così come di chi ha perso il lavoro in età adulta. In una parola occorrerebbe mirare all'acquisizione di «conoscenze coerenti alla costruzione di profili professionali legati all'evoluzione delle professioni e del mercato del lavoro: una "scuola sociale" che porti alla luce e controlli i rapporti fra sistema educativo e mercato del lavoro dalla prospettiva di un rapporto organico fra società e mondo dell'istruzione» (*ivi*, p. 40). Le modifiche da apportare all'offerta formativa, ai piani di studio e alla didattica dovrebbero mirare a una didattica «per competenze» che prenda il posto

della didattica «trasmissiva» ed «esercitativa». Occorre, al contempo, secondo De Conca, contrastare l'attuale politica che svalorza il ruolo della scuola e degli insegnanti. Anche le forme del reclutamento andrebbero profondamente riviste: occorrerebbe andare verso «concorsi interni» per titoli per definire coerenti percorsi professionali, di tipo formativo, didattico, organizzativo. Ridisegnare la figura dell'insegnante, rimettere mano ai compiti dei dirigenti scolastici e dare «visibilità» al personale tecnico-amministrativo sono alcune delle priorità: la necessità di valutare e valorizzare la scuola, a partire dal personale che vi opera, rappresenta ormai nel nostro paese una vera e propria «emergenza sociale».

Senza affrontare questi nodi, inserire in modo efficace i giovani immigrati nel sistema dell'istruzione e creare un solido raccordo con il mondo del lavoro appaiono quasi una «mission impossible». Molti sono i «ritardi» accumulati dalla scuola che appare, secondo Ciarini e Giancola, come un cantiere aperto dove due risultano i principali vettori di cambiamento: le spinte istituzionali internazionali (soprattutto in ambito europeo) con un sempre maggiore confronto delle performance e i processi di decentramento verso le Regioni e le Autonomie scolastiche, che risultano, per altro, ancora «a metà del guado» per insufficienze normative e carenti processi di implementazione.

Anche i recenti provvedimenti racchiusi nella normativa della «Buona scuola» non appaiono in grado di affrontare efficacemente i problemi più gravi: non emerge una vera e propria linea di discontinuità, se non sul piano della «governance» in cui di fatto rischiano di andare perduti «vari elementi di collegialità (allargata a docenti, genitori, studenti o loro rappresentanze)». I compiti gestionali e amministrativi, con i relativi poteri di chiamata diretta, di valutazione e di premialità affidati al dirigente scolastico suscitano più di una perplessità. La «managerialità», la competizione e un sistema di «quasi-mercato» interno prendono il posto di meccanismi cooperativi e di scambio di esperienze, rivelatisi così importanti in passato, specialmente nella scuola primaria.

I confronti in ambito europeo mostrano costantemente una grande distanza con i paesi più performanti: la contrazione della spesa pubblica in istruzione, specialmente negli ultimi anni, non ha certamente aiutato a colmare i molti gap, fra cui vengono evidenziati l'insufficiente partecipazione all'educazione terziaria e gli abbandoni scolastici «precoci». Forse dagli ultimi dati si può evidenziare un leggero recupero di efficacia nelle performance del sistema e nella sua capacità inclu-

RPS

Ugo Ascoli e Emmanuele Pavolini

siva, senza che ciò, tuttavia, appaia in grado di ridurre il divario territoriale e le profonde differenziazioni formative fra i diversi percorsi scolastici, dove addirittura va messa in evidenza una divaricazione del differenziale di competenza tra gli individui in possesso dei differenti livelli di istruzione. Il background familiare rimane di gran lunga il migliore predittore del successo scolastico e del buon inserimento nel mercato del lavoro, nonostante i cambiamenti nelle politiche educative che hanno caratterizzato gli ultimi sessanta anni: complessivamente il sistema educativo italiano si trova ancora ben lontano dagli obiettivi alla base dell'agenda sociale europea per quello che riguarda il miglioramento del capitale umano.

Dentro questo quadro va segnalata l'inadeguatezza delle nostre politiche educative nell'affrontare l'inserimento dei giovani immigrati e nel trattare, in generale, le diversità: come bene mette in evidenza Barberis nel suo contributo, allorché si prendano in considerazione la frammentazione dei percorsi, la canalizzazione formativa e la segregazione territoriale, «il nostro sistema scolastico, universalista negli scopi, (con l'abolizione precoce di percorsi per livelli di abilità e l'inclusione di tutte le forme dello svantaggio in classi generaliste) si mostra molto selettivo nella pratica, e privo di strumenti (curricolari e non) per fronteggiare la complessità di bisogni presenti nelle classi» (Barberis, *infra*, p. 95). Dai confronti internazionali emerge come le criticità più significative riguardino la debolezza del supporto per l'accesso a diversi percorsi educativi, la valutazione iniziale delle competenze, l'assenza di standard di qualità per l'insegnamento dell'italiano ai non italofoeni, la mancanza di misure sistematiche di aggiornamento e formazione dei docenti, l'assenza di misure per l'insegnamento di lingue e culture dell'immigrazione, lo scarso adattamento dei curriculum alla diversità culturale. Su alcuni punti – come l'attenzione ai bisogni specifici dell'utenza straniera – l'Italia non ha una posizione particolarmente negativa, mentre su altri – come la capacità di cogliere l'immigrazione come opportunità formativa, che richiama la necessità di revisionare i curricula e valorizzare le competenze e le conoscenze degli alunni stranieri – la posizione appare molto critica. Per quanto riguarda gli abbandoni scolastici precoci per i giovani fra i 18 e i 24 anni, per paese di nascita o cittadinanza, il gap italiano è il più ampio di tutti i paesi analizzati, cosa che evidenzia un serio problema per l'Italia, che si cumula con il già alto numero di abbandoni di nativi. Una misura che potrebbe rivelarsi utile per migliorare l'inserimento dei «non italiani» e

delle «secondo generazioni» potrebbe essere un accesso significativo delle minoranze al pubblico impiego, in particolare alle professioni educative, ma ciò appare al momento una meta assai difficile da raggiungere. Le problematiche relative all'inserimento scolastico dei giovani immigrati appaiono particolarmente significative nei maggiori contesti metropolitani: a Milano, come ben evidenziato nel contributo di Cordini e Parma, circa un quinto degli scolari delle scuole statali, primarie e secondarie di primo grado, già nell'anno scolastico 2012-2013, è rappresentato da stranieri. A prima vista sembrerebbe si possa evidenziare una «regola», sia pure con alcune eccezioni: nelle scuole dove tale percentuale raggiunge (o supera) la soglia del 40%, le performance scolastiche complessive si mostrano particolarmente basse. Tuttavia, ad una analisi approfondita, si mostra come occorra distinguere secondo il profilo socio-economico-culturale della scuola: dove si è in presenza di un profilo elevato la «relazione» tra performance e presenza di stranieri viene meno, anche se bisogna ricordare come in queste scuole la presenza di stranieri è generalmente bassa (pure se il gruppo include alcune scuole con una presenza superiore al 15%). Dove si è in presenza di un profilo basso la soglia critica si situa addirittura al 30%. «Quando la quota di stranieri scende sotto il 30%, anche nelle scuole svantaggiate, lo scenario del rendimento diventa più eterogeneo, suggerendo la centralità della scuola in termini di offerta formativa, progetti di integrazione e mediazione, qualità dell'insegnamento e altri aspetti di contesto. Questo risultato è in linea con altre ricerche che hanno messo in evidenza come programmi specifici per stranieri, progetti di mediazione linguistica e culturale, la presenza di figure dedicate, l'attenzione per l'orientamento, il coinvolgimento delle famiglie nelle attività scolastiche (sia a livello decisionale che operativo) abbiano effetti positivi sulla performance media delle scuole, anche a fronte di livelli di segregazione elevata. Il risultato più significativo e rilevante dal punto di vista delle possibili politiche è che ciò che maggiormente influisce negativamente sulla performance è l'accumulo di due fattori: la presenza straniera e un profilo svantaggiato della scuola dal punto di vista socio-economico e culturale» (Cordini e Parma, *infra*, p. 118).

L'altra grande sfida che il sistema educativo si trova ad affrontare riguarda il raccordo con le politiche del lavoro e la transizione scuola-lavoro. In tale ambito, come bene sottolineato da Arlotti nel suo contributo, ci troviamo in presenza di alcuni provvedimenti che sembra-

RPS

Ugo Ascoli e Emmanuele Pavolini

no segnare una linea di discontinuità con il passato: da un lato l'obbligatorietà per tutte le scuole dei programmi di «Alternanza scuola lavoro» (Asl), per un ammontare minimo di 400 ore nell'ultimo triennio degli istituti tecnici e professionali, e di 200 ore nei licei, con un finanziamento statale pari a dieci volte la somma che il Ministero metteva in passato a disposizione delle scuole e, dall'altro, la realizzazione degli Istituti tecnici superiori (Its) ovvero di un percorso formativo biennale post-diploma in grado di creare finalmente un'alternativa all'istruzione universitaria, fortemente collegato con la domanda di lavoro. Molte sono le criticità dei percorsi finora realizzati di Asl nel nostro paese, tali da disincentivare ogni raffronto con il sistema «duale» alla tedesca: una fra tutte la scarsa (quando non nulla) partecipazione delle parti sociali (soprattutto imprenditoria e organizzazioni sindacali) al finanziamento e alla coprogettazione dei percorsi; non v'è dubbio, tuttavia, come, sebbene a macchia di leopardo, sia di molto aumentata in merito la sensibilità istituzionale, soprattutto di Ministero e Autonomie scolastiche. Nell'anno scolastico 2012-2013 sono stati oltre tremila gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado (in larga parte istituti professionali e tecnici, in misura minore licei) impegnati nella realizzazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro: un numero che corrisponde al 45,6% sul totale degli istituti. Gli studenti coinvolti (oltre 200 mila) corrispondono all'8,7% della popolazione scolastica della scuola secondaria di secondo grado, mentre sulle circa 78 mila strutture ospitanti oltre il 58% è stato costituito da imprese.

Gli Its consentono di conseguire un diploma statale di tecnico superiore e prevedono un programma complessivo di 1.800-2.000 ore in due anni, dove oltre il 40% di queste è destinato a tirocini aziendali, a cui si aggiungono a livello di formazione teorica anche attività di didattica laboratoriale e visite aziendali. Tale disegno riprende esperienze già ampiamente radicate negli altri paesi europei dove, accanto al sistema universitario, si è tradizionalmente sviluppato un sistema di scuole tecniche e professionali superiori in forte raccordo con le imprese e il mercato del lavoro. Ben 88 sarebbero le «Fondazioni di partecipazione» già istituite (luglio 2016) per gestire i corsi Its, di cui la metà nelle regioni settentrionali. Si tratta indubbiamente del primo e più importante tentativo realizzato nel nostro sistema di welfare di rompere il monopolio universitario nell'educazione terziaria e di costruire percorsi formativi in stretta correlazione con le cangianti esigenze della domanda di lavoro: è troppo presto per proporre un bi-

lancio in merito, occorrerà seguirne con attenzione il processo di implementazione. Occorre altresì ricordare come il canale da sempre privilegiato nel nostro paese per intrecciare formazione e lavoro è stato l'apprendistato: in tale ambito da oltre sessanta anni (il contratto di apprendistato nasce nel 1955) si sono esercitati continuamente i nostri legislatori tanto da modificarne continuamente le caratteristiche: ciò, come bene evidenziato da Orientale Caputo, non ha certamente giovato al suo consolidamento come contratto «misto di formazione e lavoro». Di fatto quando in Italia parliamo di apprendistato ci si riferisce pressoché esclusivamente all'«apprendistato professionalizzante», uno dei tre individuati dalla legge 30 del 2003. I recentissimi provvedimenti del governo in carica hanno cercato di razionalizzare la materia, cercando una migliore organizzazione degli altri due: così, con l'apprendistato di primo livello si consente ai giovani di conseguire la qualifica triennale, il diploma professionale (ottenibile tramite i corsi di formazione professionale regionali) e il diploma di scuola secondaria superiore; mentre con quello di terzo tipo si accede al livello universitario, all'attività di ricerca e al praticantato necessario per le professioni ordinistiche. Vengono inoltre affrontate finalmente due questioni centrali: la regolamentazione degli standard professionali e formativi e la certificazione delle competenze. Siamo in presenza di cambiamenti sia pur lodevoli, ma che dovranno essere valutati e messi alla prova nel loro processo di implementazione. Passando, invece, alla realtà dei dati il quadro dell'apprendistato che a oggi emerge non appare confortante. Ancora poco utilizzato, praticamente solo nella tipologia professionalizzante (quasi per nulla per il conseguimento di qualifica e alta formazione), più diffuso al Nord e al Centro che non al Sud, l'apprendistato coinvolge più ragazzi che ragazze, più giovani adulti (24-29 anni) che non giovanissimi (con meno di 24 anni). Nonostante gli intendimenti e le politiche per trasformarlo nel contratto di inserimento per eccellenza, continua a configurarsi come canale di recupero di insuccessi scolastici e incide poco sulla riduzione della disoccupazione. Sembra inoltre aver in larga parte smarrito la sua capacità di mettere insieme formazione e lavoro. Ciò a causa dei provvedimenti normativi degli ultimi anni. La Commissione europea ha individuato una serie di condizioni da soddisfare per un miglioramento dell'apprendistato: da una attenta valutazione emerge come su diversi punti il nostro paese abbia ancora molto da recuperare. Tuttavia sta forse maturando il tempo per un ripensamento del sistema complessi-

RPS

Ugo Ascoli e Emanuele Pavolini

vo dell'istruzione e della formazione: Asl, Its e nuovo apprendistato potrebbero rappresentare alcuni importanti tasselli del futuro sistema, anche se taluni meccanismi andrebbero rivisti e ripensati ulteriormente, alla luce delle esperienze maturate.

Accanto a questo «cantiere aperto» ha invece preso forma la «grande fuga dall'università»: il crollo delle immatricolazioni negli atenei italiani a partire da inizio secolo ha assunto proporzioni ragguardevoli, il tasso di passaggio dalla scuola secondaria superiore all'università è sceso sotto il 60% (nelle regioni meridionali addirittura sotto il 50%). In dieci anni gli immatricolati sono scesi da 338.482 (2003-2004) a 280.144 (2011-2012), con un calo di 58.000 studenti (-17%). Come se in un decennio fosse scomparso un ateneo come la Statale di Milano. Dopo una stabilizzazione relativa a un paio di anni accademici, il trend ha di nuovo mostrato segni negativi. Ciò appare particolarmente significativo in un paese da sempre caratterizzato da una scarsa diffusione di titoli di studio universitari nella popolazione rispetto agli altri paesi europei. La diminuzione delle immatricolazioni, come ben evidenziato dalla Ghignoni, in atto già prima dell'inizio della crisi economica, non è stata neutra riguardo alla «classe sociale» di origine degli studenti iscritti, che risultano sempre più provenienti da famiglie di elevata classe sociale. In Italia, inoltre, rispetto agli altri principali paesi europei, si registra la maggiore incidenza di «abbandoni universitari», anche se tali valori appaiono in lieve diminuzione durante gli anni della Grande Recessione. Tuttavia l'attuale riduzione del tasso di abbandono dipenderebbe principalmente non già da fattori collegati con la migliore organizzazione della didattica e dei piani di studio o con scelte collegate con l'andamento della congiuntura economica e del mercato del lavoro, bensì dal fatto che i figli delle famiglie più povere (tradizionalmente a maggior rischio di abbandono precoce degli studi) abbiano semplicemente smesso di iscriversi. Tutto ciò evidenzia come il sistema delle politiche di sostegno allo studio a favore di studenti meritevoli e svantaggiati sia, allo stato attuale, largamente carente e non all'altezza delle sfide in atto. Alla politica il compito di mettere mano al «diritto allo studio», soprattutto mirando gli interventi sugli studenti sprovvisti di mezzi finanziari adeguati. Ciò va visto unitamente alla necessità di invertire l'attuale trend di spesa pubblica per l'università e di considerare l'allocazione di risorse crescenti nel sistema universitario come una priorità ineludibile. Ciò che invece sta avvenendo nel nostro paese è esattamente il contrario! Come ben evidenziato nel



contributo di Cersosimo e Viesti, negli ultimi anni c'è stato un «disinvestimento» molto forte nell'università, maggiore che negli altri comparti del pubblico impiego, più forte nelle aree più deboli del paese. L'università italiana oggi «per la prima volta nella sua storia è diventata significativamente più piccola» (Cersosimo e Viesti, *infra*, p. 172), qualsiasi indicatore venga preso in considerazione. Tutti i confronti internazionali appaiono impietosi, sia che si guardi alle risorse investite nell'educazione terziaria, sia che si guardi all'incidenza dei laureati: anzi l'Italia, se guardiamo al peso dei possessori di laurea fra coloro con età compresa fra i 30 e 34 anni, appare nettamente all'ultimo posto nell'Europa a 28. Nel contempo è aumentata nettamente la tassazione studentesca e il meccanismo di finanziamento degli atenei è stato modificato in maniera radicale, distinguendo in base a criteri assai discutibili fra finanziamento ordinario e meccanismi premiali. I recentissimi provvedimenti governativi hanno accentuato la «biforcazione su base territoriale» e hanno condotto a un fortissimo aumento della base premiale, utilizzando vecchi dati della Vqr (Valutazione qualità della ricerca), per altro discutibili, anche per il reclutamento dei ricercatori.

Si va ormai verso una netta distinzione fra università di serie A e università di serie B, «con la serie A tutta concentrata in un triangolo di 200 chilometri di lato con vertici Milano, Bologna e Venezia (e qualche estensione territoriale a Torino, Trento, Udine); e la serie B che copre il resto del paese» (*ivi*, pp. 175). I meccanismi premiali introdotti inoltre rischiano di innescare comportamenti opportunistici che possono determinare andamenti devianti nel campo della ricerca, marginalizzazione degli insegnamenti umanistici e la penalizzazione oltre ogni misura della didattica e dei processi formativi. Non si tratta di mettere in discussione l'idea di finanziare le eccellenze: occorre tuttavia pensare a un sistema di «eccellenze» distribuite nel territorio in modo da consentire all'università di svolgere il suo ruolo fondamentale per lo sviluppo socio-economico. Occorre abbattere i luoghi comuni o le false argomentazioni sul basso numero di laureati che «basterebbero» a garantire le esigenze della futura domanda di lavoro. Senza un congruo numero di persone dotate di elevati livelli di educazione terziaria non c'è futuro per l'Italia fra i paesi più performanti. Il processo di trasformazione radicale cui abbiamo assistito, per altro, non è il frutto di un preciso disegno di policy tracciato in maniera trasparente da un ceto politico: appare invece il prodotto di «un pensiero

RPS

Ugo Ascoli e Emanuele Pavolini

RPS

UNA SCUOLA IN AFFANNO. NOTA INTRODUTTIVA

unico» abbracciato da tutte le forze politiche che si sono avvicinate al governo in questi anni. Occorre allora invertire la rotta, portando la problematica «università» nelle aule parlamentari e nell'opinione pubblica. L'università italiana ha certamente molti elementi critici da rivedere, dal finanziamento della ricerca alle politiche per il diritto allo studio, dalla revisione dei meccanismi di tassazione alle politiche urbane per l'università, dalla necessità di attrarre studenti stranieri soprattutto dai Balcani e dal Mediterraneo, fino alla riduzione degli abbandoni, della dispersione e dei fuori corso, ma le modalità con le quali la politica li ha affrontati fino a ora rischiano di creare un quadro totalmente avverso a ciò di cui ha bisogno il paese per tornare a crescere e ridurre le amplissime disuguaglianze sociali e territoriali che lo affliggono.