

Le politiche educative in Italia: tra spinte esogene, cambiamenti endogeni e disuguaglianze persistenti

Andrea Ciarini* e Orazio Giancola**

RPS

Il testo è la sintesi dell'articolo pubblicato nella sezione Tema del n. 2 2016 di Rps e scaricabile dagli abbonati nella versione integrale al link:

<http://www.ediesseonline.it/riviste/rps/le-politiche-educative-italia>

La formazione continua e l'investimento in educazione sono da molti anni al centro delle strategie di riforma promosse dalle istituzioni europee. Sin dai primi tentativi di ricalibratura scaturiti con la strategia di Lisbona del 2000, l'agenda sociale europea puntualmente ha stressato la dimensione degli investimenti in educazione e life-long learning come leva strategica di sostegno ai fattori di competitività e insieme a questo però anche di tenuta della coesione sociale e di contrasto alle disuguaglianze. Il sistema di welfare italiano si trova non da oggi lontano da una prospettiva di Social Investment, sia esso relativo al bilanciamento tra servizi e trasferimenti, tra politiche passive e politiche attive, in ultimo, ma non meno importante, rispetto alla spesa in favore della scuola e nelle politiche educative. Per molti aspetti è anzi in questo ambito che i tagli alla spesa sociale hanno più colpito duramente negli anni recenti. Ma non è solo un problema di bassa spesa che incide negativamente sul sistema scolastico italiano. Vi sono in realtà diverse concause, connesse al piano della governance e alle scelte, non sempre coerenti, seguite dai policy maker nell'avvicinarsi dei diversi governi. Certamente la scuola in Italia ha colmato grandi ritardi. In un'ottica comparata, tuttavia, continuano a persistere diverse criticità. Già per quanto riguarda la spesa per istruzione

* Andrea Ciarini è ricercatore presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche dell'Università «Sapienza» di Roma.

** Orazio Giancola è ricercatore presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche dell'Università «Sapienza» di Roma.

L'Italia si colloca su livelli piuttosto bassi, almeno in raffronto ai principali paesi europei. Anche nella composizione della spesa, tra educazione primaria, secondaria e terziaria, l'Italia occupa le posizioni più basse nel panorama europeo. In particolare il gap italiano riguarda l'educazione terziaria, particolarmente ristretta quanto a quota di finanziamento sul Pil (lo 0,83% contro una media europea a 28 del 27%) e sostanzialmente piatta quanto a dinamica evolutiva.

I problemi non riguardano tuttavia solo il sistema dell'educazione terziaria. L'espansione del sistema educativo e il prolungamento della scolarizzazione si riflettono in genere sui tassi di abbandono, su migliori risultati scolastici e, di conseguenza, sull'innalzamento dei tassi di diploma. Nel 2013 il valore medio dell'indicatore Istat nell'Ue28 relativo agli abbandoni precoci (*early leavers*) si attestava al 12%. Nel ranking dei paesi Ue, l'Italia è tra i paesi con la peggiore performance dal punto di vista dell'inclusione scolastica con un tasso di abbandono pari al 17% (nella fascia d'età 18-24 anni). L'Italia sconta dunque problemi sia al vertice, sia alla base del sistema di istruzione.

In relazione a spesa, equità, efficacia e capacità inclusiva, il sistema educativo italiano dunque, oltre che numerose contraddizioni interne, mostra cronici ritardi rispetto al quadro europeo. Nei fatti il contributo delle politiche educative alla soluzione delle molteplici questioni riguardanti il contrasto delle disuguaglianze appare del tutto insufficiente, quando non proprio tematizzato nell'agenda di policy. Appaiono altre le retoriche del cambiamento perseguito in questi anni: decentramento, autonomia, territorializzazione. Va inoltre detto che i cambiamenti innescati sembrano avere avuto effetti non lineari e nemmeno facilmente prevedibili, soprattutto dal punto di vista dell'equità dei sistemi educativi. Anzi, quanto emerso dai dati Pisa rispetto alla varianza tra gli istituti, dovrebbe mettere in guardia tanto gli analisti quanto i policy maker da troppi entusiasmi legati semplicemente alla maggiore autonomia delle scuole e alla loro apertura al territorio, come volano di innovazione. Se tutto questo può essere utile in termini di produzione di capitale sociale, di «alleanze» tra scuola e famiglie, allo stesso tempo, può generare effetti perversi in termini di segregazione e di eccessiva omogeneità di composizione sociale e «accademica» della popolazione studentesca. Su questi aspetti la nuova riforma sulla «Buona scuola» mostra una continuità di fondo da un lato con una politica scolastica intesa soprattutto come aumento e gestione degli organici; dall'altro con elementi retorici (chiamiamoli pure le

«parole chiave») quali qualità, merito, innovazione, flessibilità curricolare. Se e quanto questo sia sufficiente per risolvere i problemi endemici del sistema scolastico italiano – disuguaglianze persistenti, sottofinanziamento, basse performance nel confronto internazionale e alte disparità nel confronto tra filiere e macro aree geografiche – è tutto da dimostrare. Restano invece piuttosto sullo sfondo questioni fondamentali come quella dell'equità (tranne che nei casi del contrasto all'*early school leaving* come meccanismo di inclusione). Se, come ci dicono le evidenze empiriche, la scuola è un sistema ad alta complessità, allora ogni innovazione va introdotta pensando alla percorribilità, e ai possibili effetti che si produrranno sulle diverse componenti del sistema. Dal punto di vista delle proposte di intervento, le posizioni nel dibattito internazionale sono infatti diverse rispetto all'assetto ora descritto. Come acquisito nel dibattito sul *social investment* e come ripreso anche dall'agenda sociale europea, le disuguaglianze si combattono principalmente tramite l'istruzione precoce e politiche sociali che agiscono sulle famiglie e indirettamente sugli studenti. Le stesse proposte che puntano alla valorizzazione del capitale sociale tra scuole e famiglie possono poco in una condizione di strutturale sottofinanziamento, rischiando anzi di cristallizzare le disuguaglianze preesistenti: proposte di questo tipo devono confrontarsi con una situazione di costante riduzione della spesa pubblica e di passaggio a un sistema di gestione dell'istruzione di tipo aziendalistico/competitivo. Tali politiche (e qui entra in gioco l'idea di policy multi-settore) non sono efficaci se non si accompagnano con politiche sociali che vadano a vantaggio delle classi sociali più basse, poiché la disuguaglianza «dentro la scuola» si combatte anche (e forse soprattutto) con interventi di tipo territoriale e/o di supporto alle famiglie e agli studenti.