

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

Andrea Ciarini e Orazio Giancola

RPS

L'articolo presenta un'analisi critica dei cambiamenti che hanno interessato le politiche educative italiane negli ultimi due decenni alla luce delle spinte provenienti dall'approccio comunitario europeo in direzione del potenziamento degli investimenti in educazione e life-long learning come leva strategica di sostegno ai fattori di competitività e di contrasto alle disuguaglianze sociali. Il sistema di welfare italiano si trova lontano da una prospettiva di questo genere, per il basso livello della spesa dedicata, per l'assenza di coerenti scelte di policy,

troppo spesso orientate a tradurre «retoriche» del mutamento senza conseguenti piani per l'effettiva implementazione delle innovazioni, e infine per il problema della grande varietà interna, anch'esso da riferire non solo a una questione di risorse economiche ma anche a profonde differenze nella capacità amministrativa regionale e locale. Di questi vari differenziali si occupa il presente articolo, cercando di rintracciare continuità e rotture che hanno segnato il cammino delle riforme scolastiche in Italia.

1. Educazione e investimento nella formazione nell'agenda sociale europea

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. Nell'idea di una via «alta» all'innovazione (Ascoli, Ranci e Sgritta, 2016), giocata cioè sulla promozione del capitale umano, sulla qualità del lavoro e sulle competenze, e non solo su deregulation dei rapporti di lavoro e tagli alla spesa sociale, la centralità di queste politiche ha trovato piena cittadinanza nel paradigma del *Social Investment*,

emerso nei primi anni del Duemila come prospettiva di rilancio della Strategia europea per l'occupazione (Esping-Andersen, 2002; Vandenbroucke, Hemerijck e Palier, 2011; Morel, Palier e Palme, 2012; Cantillon e Vanderbroucke, 2014). Secondo Esping-Andersen (2002) le politiche di investimento sociale sono funzionali tanto all'allargamento della base fiscale su cui si sostiene il finanziamento del welfare, per il contributo dato alla partecipazione attiva al mercato del lavoro e dunque all'aumento del numero delle persone che contribuiscono alla sua sostenibilità, quanto all'innalzamento dei livelli generali di istruzione, soprattutto nei confronti delle nuove generazioni. Come sostenuto dallo stesso autore (*ivi*) è infatti dagli investimenti in formazione e dal miglioramento del capitale umano che passa la concreta possibilità di collocarsi sulle fasce occupazionali a più alto reddito e per questa via contrastare quel crescente dualismo tra professioni *high-skilled* e lavoro dequalificato tipico della transizione, tuttora in corso, verso l'economia dei servizi. La «società della conoscenza» non è infatti esente da nuovi dualismi e disuguaglianze, *in primis* tra coloro che si collocano su fasce ad alta qualificazione e alti redditi, e coloro che per mancanza di *skills* e formazione restano intrappolati in occupazioni a bassi salari, senza grandi possibilità di miglioramento della propria condizione sociale e lavorativa. A questo fine la spesa in educazione e formazione è uno degli ingredienti fondamentali di una politica sociale «preventiva» (*ivi*), non solo riparatoria, che abbia in animo la promozione delle «capacità» degli individui e la loro stessa mobilità sociale (Paci, 2005).

Come è evidente il raggiungimento di questi obiettivi presuppone un investimento qualificato nell'educazione e soprattutto nel sistema scolastico, di cui in questo articolo ci si occupa più in dettaglio con particolare riferimento al caso italiano. Il sistema di welfare italiano si trova non da oggi lontano da una prospettiva di *Social Investment* (Ascoli, Ranci e Sgritta, 2016) 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. Su questo si tornerà nel terzo paragrafo. 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 makers* nell'avvi-

cendarsi dei diversi governi. Se sono bassi gli investimenti manca altresì in Italia una visione coerente delle scelte di policy, spesso orientate a tradurre «retoriche» del mutamento senza conseguenti piani per l'effettiva implementazione delle innovazioni, con il risultato di un cantiere di riforme «sempre aperto» con non poche contraddizioni interne. Vi è infine da ricordare il problema della grande varietà interna, anch'esso da riferire non solo a un divario di risorse economiche su base regionale – peraltro crescente negli ultimi anni – ma anche a differenziali nella capacità amministrativa regionale. Di questi diversi differenziali ci occuperemo nelle pagine che seguono, cercando di rintracciare quelle continuità e di contro quelle rotture che hanno segnato il cammino delle riforme scolastiche in Italia.

2. Le politiche educative in Italia tra retoriche del mutamento e sovrapposizioni contraddittorie delle riforme

Negli ultimi venti anni (a partire all'incirca dal 1996 con il primo governo di centro sinistra, con i ministri Berlinguer e, successivamente, De Mauro), in Italia si è registrata una intensa stagione riformista nell'ambito educativo. Il fatto che la scuola italiana sia stata (e sia tuttora, da ultimo con l'intervento di riforma sulla «Buona scuola») una sorta di cantiere aperto si iscrive in un flusso che dalla fine degli anni settanta fino a oggi, con picchi di accelerazione e rallentamento, ha interessato la larga maggioranza – con intensità variabile – dei sistemi educativi europei. Nello specifico del caso italiano, la riforma dell'autonomia scolastica per quanto sia stata da più parti criticata per gli scarsi investimenti e per la sua debole attuazione, a volte solo retorica e procedurale, ha comunque fornito alle scuole mezzi giuridici importanti per la sua implementazione (Benadusi, Giancola e Viteritti, 2008; Viteritti, 2014). In questo senso il rafforzamento degli strumenti normativi, di cui hanno potuto godere i singoli istituti, ha posto l'Italia in linea con le direttive europee volte a introdurre il principio di sussidiarietà nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni (e della scuola). Come evidenziato da più parti, tale dinamica è prodotta (Benadusi e Consoli, 2004; Benadusi, Giancola e Viteritti, 2008) per un verso dalle varie ondate di riforma delle pubbliche amministrazioni e dalla necessità di integrazione tra i diversi sistemi nazionali («razionalizzazione» della spesa pubblica) e, dall'altro – come si diceva in

RPS

Andrea Carini e Orazio Giancola

precedenza – da fattori interni ai sistemi scolastici (nuova concezione della scuola e dell'apprendimento da parte dei diversi attori che vi operano). A ciò si connette, se guardiamo alla scuola quale sottosistema sociale, un mutamento delle istanze e delle problematiche che l'*ambiente* circostante (gli studenti, le famiglie, i territori, ecc.) pone ai sistemi educativi. Le scuole si sono trovate a muoversi nel complesso terreno della governance: tra uno Stato Valutatore (che orienta le politiche, muove le risorse, e governa – spesso a rilento – reclutamento e valutazione), le spinte del *Quasi Mercato* (con l'ingresso nell'arena decisionale di soggetti con nuovi ruoli: gli utenti, le famiglie, le altre scuole – intese come *competitors* locali), e infine la spinta orizzontale prodotta dalle *Reti* scolastiche, dalle risorse economiche e associative del territorio, dalle reti interistituzionali locali che vanno a comporre il nuovo tessuto meso-organizzativo-istituzionale (Giancola, 2015).

Nei sistemi precedentemente decentrati, ad esempio come l'Inghilterra, le riforme hanno prodotto un cambiamento in senso centralistico a scapito dei poteri conferiti agli enti locali territoriali. In paesi precedentemente a forte accentramento statale, come l'Italia, la tendenza è stata di segno inverso. Qui, come è noto, i processi di decentramento hanno mirato da una parte ad accrescere le competenze degli enti regionali e locali, dall'altra a potenziare l'autonomia scolastica, trasferendo alle scuole competenze decisionali in vari campi, pur con una forte discontinuità temporale nei vari ambiti del sistema di istruzione (valutazione, reclutamento, riorganizzazione interna al ciclo secondario superiore, ecc.). Per molti analisti (Bottani, 2013) il sistema scolastico italiano si è quindi trovato «stretto» tra due diverse spinte, una verso varie forme di governance locale e un'altra che tende dall'alto a «isomorfizzare» le singole istituzioni scolastiche e formative nazionali ai modelli internazionali a livello europeo (Lawn e Grek, 2013).

Possiamo quindi avanzare l'ipotesi che ci siano due direttrici generali che sintetizzano quanto avvenuto nell'ambito delle politiche educative: il primo vettore di cambiamento è legato alle spinte istituzionali internazionali (per esempio da parte dell'Ue) e dal sempre maggiore confronto delle performance e delle politiche educative prodotte da organismi internazionali quali l'Ocse; un secondo vettore di cambiamento è legato ai processi di decentramento e di passaggio da un assetto tradizionale di government a un assetto di governance, caratterizzato anche da un più ampio accesso di soggetti sia pubblici che privati all'arena decisionale. Le due suddette direttrici del cambiamento

sembrano non solo tra loro coerenti, ma anche interdipendenti: mentre gli attori trans-nazionali veicolano normativamente una tensione verso la competizione dei sistemi e delle politiche educative (*confronto delle performances*), gli attori locali (ma probabilmente anche in conseguenza di processi di riforma avviati dai governi nazionali) cercano di costruire modelli di governance che, meglio di altri, si adeguino a tali tensioni competitive. Il caso italiano appare di particolare interesse poiché in esso si sono intrecciati i processi di decentramento (avviati nella prima fase della cd. «autonomia scolastica»), di una sperimentazione permanente nei contesti locali (Baldacci, 2014), della competizione tra le scuole (un quasi-mercato che non riguarda tanto la concorrenza tra pubblico e privato quanto la concorrenza tra le singole istituzioni scolastiche) e infine, non per importanza, l'istituzionalizzazione della valutazione nazionale (prevista già nel decreto del 1999 ma che ha visto la sua prima notorietà pubblica con i test Invalsi del 2007) che si è imposta nel dibattito pubblico ma anche nella vita quotidiana della scuola (Landri, 2016) con la messa a regime della valutazione di sistema (soprattutto attraverso il cd. Snv - Servizio nazionale per la valutazione degli apprendimenti degli studenti).

La portata dei cambiamenti di policy (l'*autonomia*, il passaggio a un assetto di governance) ha infatti posto il problema della valutazione degli effetti: da qui è derivato il diffondersi di numerose indagini nazionali e internazionali sulle performance e gli *outcomes* tra i diversi sistemi educativi nazionali e all'interno dei sistemi stessi (Giancola e Viteritti, 2015). Una nuova e poderosa spinta alla valutazione di tipo comparativo e analitico, con l'utilizzo di ampie basi dati, è venuta dalle grandi indagini internazionali – le indagini Oecd quali Pisa (*Programme for International Student Assessment*) o Piac (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) e le indagini promosse dalla *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* quali Pirls (*Progress in International Reading Literacy Study*) o Timss (*Trends in International Mathematics and Science Study*) – fondate prevalentemente sull'analisi dei livelli di apprendimento, indirizzando lo sguardo sulle competenze e integrando ai *learning outcomes* anche aspetti processuali, contestuali, micro e macro istituzionali (Giancola, 2015).

Questo insieme disordinato di cambiamenti è andato a sovrapporsi a un sistema scolastico storicamente segnato da vecchie e nuove disuguaglianze, tra indirizzi di studi, tra classi sociali, tra territori, delineando un complesso intreccio di nuove e vecchie iniquità (Ballarino

RPS

Andrea Carini e Orazio Giancola

e al., 2009; Benadusi e Giancola, 2014; Triventi, 2014). I dati relativi alle performance non aiutano poi a comprendere se le varie azioni riformiste abbiano sortito – in modo indiretto – qualche effetto aggregato sull'efficacia (in termini di rendimenti medi nonché di riduzione degli abbandoni e di riduzione delle diseguaglianze) e sull'equità. Restano quindi aperte le questioni relative per un verso all'interrelazione tra le future (micro e meso) politiche educative in relazione ad altri ambiti di policy (quindi in un'ottica multi-settore e multi-livello) e per un altro alle loro ricadute in termini di riduzione delle diseguaglianze, di una maggiore inclusione delle fasce sociali più basse.

Da questa angolatura possiamo guardare all'ultimo degli interventi riformatori, prodotto dalla riforma sulla «Buona scuola». Per limiti di spazio non è possibile entrare nei dettagli di tutti gli aspetti interconnessi all'interno della riforma. Preme sottolineare qui una continuità di fondo con approcci che si sono sedimentati negli anni, da un lato per una indubitabile spinta che viene dalle istituzioni internazionali verso sistemi scolastici più valutabili e più competitivi, dall'altro per l'influenza di riforme nazionali che hanno oscillato intorno a questi poli, senza tuttavia una capacità di implementazione adeguata. La «Buona scuola» in questo senso non inventa nulla di nuovo. Piuttosto rafforza ulteriormente dinamiche già presenti. L'idea cioè di una scuola che mette in concorrenza: studenti, docenti, dirigenti, istituti, territori; una scuola in cui la governance orientata al quasi-mercato si sposa con un approccio manageriale, che crea una sorta di neo-centralismo locale. Se infatti già prima della «Buona scuola» il preside aveva una funzione di leadership educativa ed era già chiamato a effettuare scelte di natura gestionale e organizzativa (Serpieri, 2012), in un rapporto diretto con docenti, genitori e studenti (tramite le loro rappresentanze), e un'ampia gamma di decisioni venivano prese collegialmente (annualmente). I nuovi compiti gestionali e organizzativi attribuiti ora solo al dirigente scolastico, insieme alla mancata riforma degli organi collegiali della scuola (il collegio dei docenti e il consiglio di istituto), rischiano di mettere in crisi una modalità di governance collaudata, con una perdita di fatto di vari elementi di collegialità (allargata a docenti, genitori e studenti o loro rappresentanze). A questo elemento si lega poi la difficile questione della chiamata diretta dei docenti appartenenti al bacino territoriale di riferimento (e sub-provinciale), i cui risultati sono difficilmente prevedibili in termini di buon funzionamento ma anche di equità e qualità (della procedura in sé, degli apprendimenti degli

studenti e delle performance scolastiche). In un quadro caratterizzato da numerose zone grigie, nuove forme di valutazione diventano strumenti di selezione e competizione tra gli insegnanti. L'attribuzione ai presidi del compito di assegnare i premi agli insegnanti più meritevoli potrebbe (in un sistema sotto finanziato e caratterizzato da percorsi di lungo precariato) andare a forte detrimento della cooperazione verso dinamiche competitive, i cui effetti non sono stimabili *ex ante*. In questo meccanismo di quasi-mercato interno (ma che si interfacerà certamente con il quasi-mercato esterno, cioè quell'arena di competizione per la maggiore capacità attrattiva di iscritti), poi è prevista una valutazione per i dirigenti stessi, che scatterà al termine del triennio contrattuale, e dovrebbe essere svolta da un team di valutazione nominato dall'Ufficio regionale scolastico (che redigerà una relazione sui risultati di gestione amministrativa e di attuazione del «Piano dell'offerta formativa»). Sulla base di questa valutazione l'Ufficio regionale scolastico dovrebbe poi decidere la cosiddetta «componente premiale» della retribuzione dei presidi. Di contro è del tutto assente il tema della cooperazione, dello scambio di esperienze, che nella scuola primaria, soprattutto, aveva retto in passato molte delle sperimentazioni più avanzate nel panorama scolastico.

3. Spesa, equità e performance: un ritratto della scuola italiana

Dal punto di vista delle tendenze storiche rispetto a indicatori di spesa, equità, efficacia e di capacità inclusiva, il sistema educativo italiano mostra numerose contraddizioni. Certamente la scuola in Italia ha colmato grandi ritardi. In un'ottica comparata, tuttavia, continua a persistere un certo ritardo. Già per quanto riguarda la spesa per istruzione l'Italia si colloca su livelli piuttosto bassi, almeno in raffronto ai principali paesi europei. Come si nota dalle figure sottostanti (vedi figure 1 e 2), l'Italia dedica all'istruzione una quota di spesa pubblica non solo bassa ma addirittura in diminuzione negli anni più recenti. Rispetto alla media europea a 28 lo scarto è pari a un punto percentuale circa (il 4,3% contro il 5,2%). Ma non è solo rispetto alla media europea che la spesa italiana è bassa. È bassa in raffronto anche a paesi come la Spagna che per tradizione istituzionale ha molte caratteristiche in comune con il welfare italiano. Per non parlare della Danimarca (8,75%) e della Svezia (6,8%) e altresì della Francia (5,7%) e del Regno Unito (6%), tutti paesi collocati ben al di so-

RPS

Andrea Ciarini e Orazio Giancola

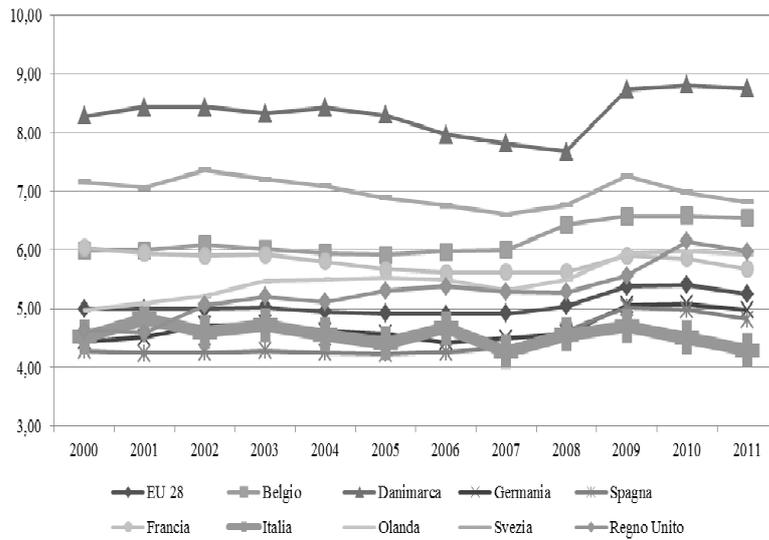
pra della soglia del 5%. Solo Germania e Spagna tra i paesi qui considerati sono sotto questo livello come l'Italia. Resta tuttavia anche nei confronti di questi due paesi uno scarto di spesa (-0,7% nei confronti della Germania, -0,5% nei confronti della Spagna). In effetti tra i 28, solo Romania (3%), Bulgaria (3,8%), Slovacchia (4%) e Croazia (4,2%) hanno una spesa più bassa dell'Italia.

Anche nella composizione della spesa, tra educazione primaria, secondaria e terziaria, l'Italia occupa le posizioni più basse nel panorama europeo (vedi figure 3 e 4). 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. I dati Oecd pubblicati in *Education at a glance* del 2014 mostrano come in Italia, nell'anno 2013, il 42,2% della popolazione tra i 25 e i 64 anni di età ha conseguito come titolo di studio più elevato la licenza di «scuola secondaria di primo grado» (ex scuola media). Gli stessi dati sottolineano che nel periodo 2004-2013 il livello di istruzione della popolazione adulta abbia mostrato un progressivo miglioramento, pari a circa un punto percentuale all'anno. È questo un dato positivo rispetto a una serie storica di lungo periodo, ma che sconta un forte ritardo rispetto agli altri paesi.

In sostanza il sistema educativo italiano negli ultimi sessant'anni è diventato certamente più inclusivo. Una tendenza questa comune a tutti i sistemi di istruzione nei paesi occidentali (Pisati, 2002), dall'istruzione di massa, all'istruzione universale, con l'inclusione progressiva di tutte le classi sociali, almeno nell'istruzione dell'obbligo. Anche i dati relativi all'Italia mostrano bene questa tendenza. Sono riconosciute come cause dell'espansione dell'istruzione fattori collegati allo sviluppo economico come la cultura di massa, l'urbanizzazione, le politiche di welfare state (Schizzerotto e Barone, 2006).

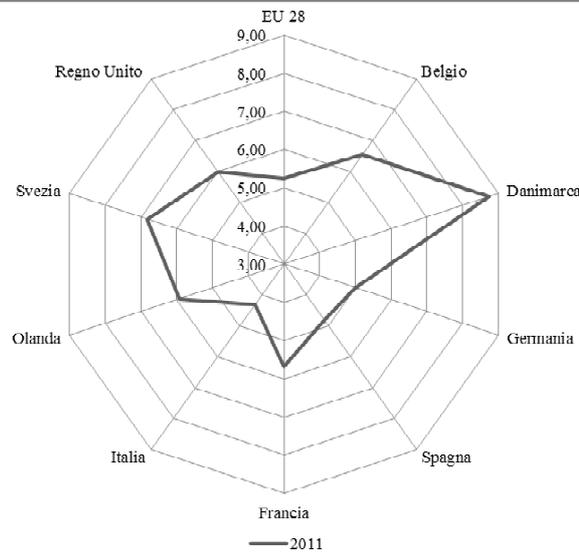
Figura 1 - L'andamento della spesa in educazione in alcuni paesi europei (val. % sul Pil, anni 2001-2010)



RPS

Andrea Ciarini e Orazio Giancola

Figura 2 - La spesa in educazione in alcuni paesi europei (val. % sul Pil, anno 2011)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Eurostat.

Figura 3 - La spesa in favore del sistema educativo distinta per livelli di istruzione (val. % sul Pil, anno 2011)

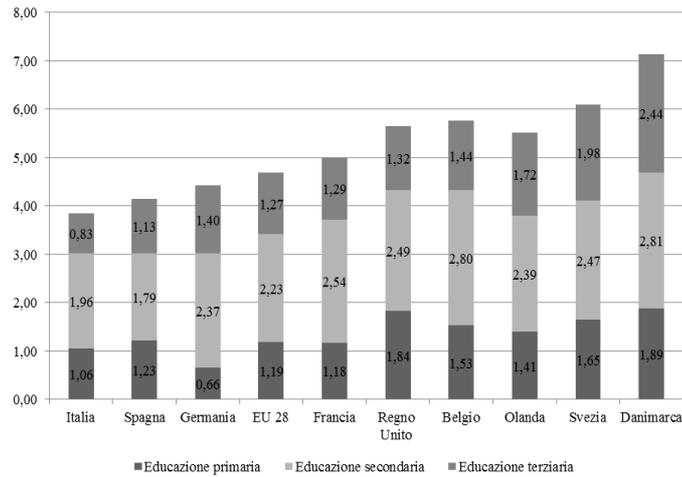
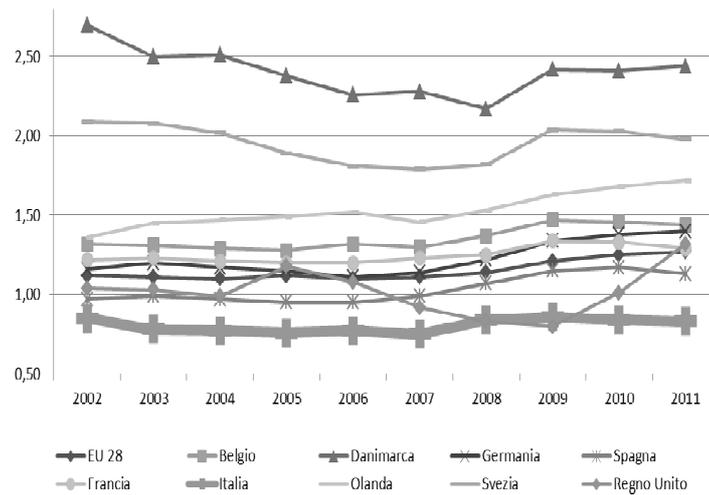


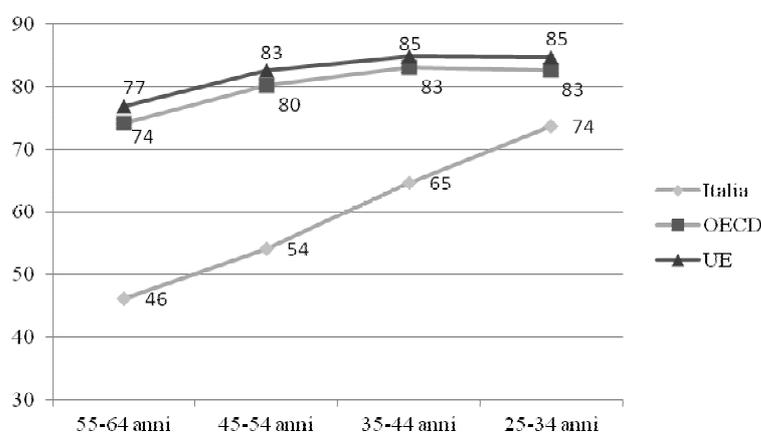
Figura 4 - L'andamento della spesa in favore dell'istruzione terziaria in alcuni paesi europei (val. % sul Pil, anni 2002-2011)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Eurostat.

Inoltre la specializzazione produttiva e la conseguente differenziazione interna ai sistemi educativi (lo sviluppo e il consolidamento delle differenti filiere d'istruzione – *school tracks*¹) e anche politiche educative progressivamente più attente agli aspetti legati all'uguaglianza delle opportunità hanno contribuito a rafforzare questo processo. Gli effetti di tali passaggi storici sia in termini di mutamento socio-economico che di politiche educative (quali la *comprensivizzazione*² avvenuta tramite la cd. riforma della «scuola media unica» nel 1962, che vede la trasformazione di questo segmento formativo da filtro selettivo a tratto di formazione comune propedeutico a percorsi scolastici più lunghi) si sono riverberati in Italia nella forte crescita della quota di popolazione in possesso di un diploma secondario superiore.

Figura 5 - Percentuale di adulti che hanno raggiunto almeno l'istruzione secondaria superiore per classe di età (val. %, anno 2014)



Fonte: Istat, 2016.

¹ Quando la stratificazione orizzontale è formale, quindi con filiere distinte con istituti scolastici e curricula separati a livello di sistema, si usa in genere l'espressione *tracking* (Schizzerotto e Barone, 2006; Benadusi e Giancola, 2014).

² La *comprensivizzazione* della scuola secondaria è un processo di riforma avviatosi in alcuni sistemi scolastici europei negli anni sessanta e settanta (cfr. Benadusi e Giancola, 2014, pp. 461-464). Con le riforme di tipo comprensivo si è introdotto in una parte dell'Europa occidentale un modello scolastico unitario, come quello da tempo vigente negli Stati Uniti e in forma più radicale nei paesi comunisti, in luogo del tradizionale modello «a canali paralleli», come ad esempio in Germania.

L'effetto paradossale di questa espansione è semmai nella profonda divaricazione tra le filiere di istruzione (*school tracks*) in termini di composizione sociale delle scuole e di differenziali di performance (tematiche che saranno approfondite nel prossimo paragrafo). Passando infatti ad analizzare l'efficacia del sistema educativo, dal punto di vista delle performance medie in «lettura», misurate dai test standardizzati Oecd-Pisa rivolti agli studenti quindicenni (dunque in larga parte frequentanti il secondo anno del segmento secondario superiore), emerge come nell'edizione del 2012 l'Italia consegua una performance inferiore alla media Oecd e a quella dei paesi Ue che partecipano all'indagine, pur confermando un trend di miglioramento, già evidenziato nelle edizioni 2006 e 2009 (l'Italia partiva infatti nella prima edizione del 2000 con un punteggio pari a 450, giungendo a un punteggio di 490 nel 2012). Ma quando ci si sposta verso le competenze matematiche misurate dal Pisa, l'incremento è meno accentuato e la distanza dai benchmark Oecd e Ue aumenta in modo considerevole. Anche nel caso dei risultati ai test standardizzati, l'Italia mostra un recupero rispetto ai propri valori di partenza (nel caso dell'Oecd-Pisa l'arco temporale di osservazione è più ridotto), ma tale recupero per un verso è differenziato negli ambiti di competenza (con un ritardo nell'ambito delle competenze matematiche) e, per un altro verso, non ha consentito all'Italia di ridurre in modo consistente il divario rispetto agli altri paesi partecipanti.

Uno degli aspetti più preoccupanti dell'indagine Oecd-Pisa 2012 è che ben il 19,5% degli studenti si colloca sotto la soglia minima di competenza in «lettura» e che questa quota raggiunge il 24,7% nelle competenze di tipo matematico. Questo dato preoccupa particolarmente e denota un altro dei tanti paradossi della scuola italiana: a fronte di una graduale inclusione (in termini di riduzione degli abbandoni precoci), la quota di studenti sotto il livello minimo di competenza resta preoccupante. In sostanza, parrebbe essere passata l'idea di una sorta di «via bassa» all'equità. Gli studenti permangono nel sistema educativo, ma da un lato i risultati medi restano insufficienti rispetto ai parametri internazionali e, dall'altro, vi è una quota elevatissima di studenti poveri di competenze, che con tutta probabilità saranno poi adulti poveri di competenze, come vedremo a breve. La recente indagine Oecd-Piaac (2011-2012) permette infatti di analizzare per un verso le competenze medie della popolazione adulta (16-65 anni) in due ambiti di competenza («*literacy*»), che approssima le abilità linguistiche, e «*numeracy*»), che afferisce alla sfera delle abilità matematiche) tanto in prospettiva diacronica che segmentando per

livello di istruzione conseguito. I dati che emergono dall'indagine sono ancora una volta preoccupanti (e contraddittori). Il punteggio medio ottenuto al test di *reading literacy* dagli italiani è pari a 250,5 (a fronte di un massimo di 500 punti). Rispetto ai 20 paesi per i quali i dati sono attualmente disponibili, l'Italia occupa l'ultimo posto. Un recente studio sui dati italiani (Decataldo e Giancola, 2014) mostra come questo risultato dipenda dal ritardo storico registrato dall'Italia nella scolarizzazione rispetto agli altri paesi di area Oecd, ma anche dalla situazione per cui la performance media dell'Italia va considerata alla luce della profonda divaricazione dei risultati medi tra i diversi gruppi di età e gli individui con titolo di studio più basso e più elevato.

È proprio a partire da queste considerazioni relative all'eterogeneità dei loro risultati per coorte e per istruzione che nel suddetto studio (*ivi*) si è evidenziato, coerentemente con i dati presentati a inizio paragrafo, che l'espansione dei segmenti medio-alti della struttura della distribuzione dei titoli di studio avvenuta in Italia negli ultimi quarant'anni è un dato di fatto: la partecipazione al sistema scolastico è progressivamente cresciuta fino a stabilizzarsi con una quota di 26-36enni diplomati superiore (di poco) al 70% e allo stesso tempo è cresciuta la quota di popolazione che partecipa all'istruzione universitaria (*ivi*). Inoltre, a partire dalla prima coorte considerata, anche le competenze medie degli italiani sono progressivamente aumentate; ma a tale aumento si correla una divaricazione del differenziale di competenza tra gli individui in possesso dei differenti livelli di istruzione. I meno scolarizzati hanno minori competenze ieri come oggi (con un livello medio sostanzialmente stabile nel tempo), mentre i più scolarizzati godono di un incremento progressivo del loro livello medio di competenza (*ivi*). Ultimo elemento (cruciale per un'analisi che voglia problematizzare il quadro delle politiche educative italiane) è che, a fronte dell'aumento della probabilità di conseguire un titolo di studio più elevato in base alla coorte d'appartenenza, il vantaggio relativo delle coorti più giovani è con buon probabilità imputabile all'effetto della già citata inclusività crescente del sistema scolastico.

4. Variabilità e disuguaglianze interne al sistema educativo italiano

Alla luce delle considerazioni appena svolte un'attenzione particolare merita il problema delle disuguaglianze interne al sistema scolastico italiano, sia rispetto al peso del background familiare, sia ai divari ter-

RPS

Andrea Carini e Orazio Giancola

ritoriali. Come alcuni studi hanno bene messo in evidenza (su tutti qui richiamiamo Ballarino e Panichella, 2014; Schizzerotto e Marzadro, 2014) è abbastanza evidente in Italia la persistenza di un forte effetto dato dal background familiare sulle probabilità di conseguimento di una laurea. Di contro è meno marcato l'effetto netto della famiglia (ma pur sempre significativamente importante) rispetto al conseguimento del diploma (per effetto della crescente presenza di diplomati nelle varie coorti come illustrato in precedenza). In termini diacronici, possiamo dire che a una prima fase di riduzione delle diseguaglianze in base all'origine sociale nel conseguimento di un titolo di studio medio-alto e alto, è poi seguita una fase di stabilizzazione di tali diseguaglianze (Ballarino e Checchi, 2006). Tale dato può essere letto come una sostanziale impotenza del sistema educativo nel colmare, oltre un certo limite, il differenziale di opportunità prodotto dalle origini sociali degli studenti (in termini di capitale culturale ed economico di partenza).

Alcuni dei fattori che producono e riproducono le performance e le disuguaglianze educative in Italia sono stati oggetto di numerosi studi, molto dettagliati e ripetuti nel tempo (Checchi e Flabbi, 2006; Checchi e Redaelli, 2010). Una prima dinamica da sottolineare (e sulla quale la politica scolastica sembrerebbe non riuscire a incidere in modo significativo) rimanda alla cumulatività delle diseguaglianze nel corso della carriera scolastica. Ancora una volta i dati Oecd-Pisa sono utili a illustrare questa dinamica che procede per stadi. In primis l'origine sociale degli studenti ha un impatto statisticamente significativo e forte sulla scelta dell'indirizzo (filiera) di studi secondari superiori. Questo processo porta a due risultati: un elevato livello di segregazioni sociali tra gli indirizzi scolastici e, in modo concomitante, una notevole variabilità – in termini di composizione sociale – tra i singoli istituti. In un passaggio successivo, il tipo (filiera) di scuola frequentata e la composizione socio-economica a livello di istituto impattano significativamente sui risultati scolastici degli studenti (o, quanto meno, sui risultati degli studenti ai test standardizzati). Infine, il mix prodotto dall'origine sociale, dalla filiera frequentata, dalle caratteristiche socio-economiche medie della scuola, impattano sui risultati e l'effetto cumulato e combinato di tutte queste variabili si riflette sulle aspettative di istruzione degli studenti.

Le analisi empiriche (Checchi e Flabbi, 2006; Giancola, 2010; Azzolini e Vergolini, 2014) dimostrano come alla scelta individuale (da parte

dello studente) dell'indirizzo di studi superiori contribuisca in modo decisivo un meccanismo di riproduzione sociale sia diretto che indiretto e che l'effetto della variabile che sintetizza l'impatto indiretto è più accentuato degli altri effetti. In questo senso la differenziazione del sistema educativo è «usata» dalle famiglie e dagli studenti quale strumento di riconferma dello status sociale. La forte differenza tra gli indirizzi (e tra le relative probabilità di accesso) è da considerare come un forte elemento di disuguaglianza interno al sistema di istruzione. Tale disuguaglianza nella fase di accesso (passaggio dal livello secondario di primo grado – scuola media – a quello secondario superiore) è inoltre ancor più iniqua se si analizza l'impatto dell'indirizzo frequentato dagli studenti sulle performance ai test Pisa e sulle «prospettive future» degli studenti espresse come aspettative di istruzione (Oecd, 2012).

Una seconda specificità italiana (rispetto alla complessa dinamica ora tratteggiata) rimanda ai profondi divari territoriali (sempre misurati dai test Pisa). Se come si è detto in Italia la variabilità tra le scuole è decisamente alta con considerevoli processi di segregazione scolastica sulla base dell'origine sociale, i quali sono per la maggior parte ascrivibili all'iscrizione in diversi indirizzi scolastici, tale fenomeno è amplificato quando si considerano elementi di tipo contestuale tanto a livello di singoli istituti (Fornari e Giancola, 2010) quanto a livello di differenziali territoriali (Fornari e Giancola, 2011). Queste analisi rimarcano l'importanza dell'origine sociale degli studenti, soprattutto quando è «aggregata» a livello scolastico (attraverso i «peer effects») e la sua forte associazione con la tipologia di scuola frequentata. Inoltre nelle analisi ora citate, dopo avere introdotto nei modelli di regressione (utilizzati per stimare le determinanti delle performance) diverse variabili individuali, di istituto e territoriali, la disuguaglianza fra Nord e Sud/Isole, all'inizio cospicua, è apparsa essere in parte «erosa»: una quota dell'imponente divario di performance fra Nord e Sud (il 30%) pare dunque ascrivibile a fattori fuori dal controllo delle scuole e degli insegnanti.

5. Conclusioni. Spunti per proposte di intervento

Il sistema educativo italiano si trova ben lontano dagli obiettivi alla base dell'agenda sociale europea per quello che riguarda il miglioramento del capitale umano. Sia pur in una ottica «produttiva» della spesa sociale, tesa cioè a sostenere l'allargamento della partecipazione at-

RPS

Andrea Carini e Orazio Giancola

tiva al mercato del lavoro e promuovere la produttività del lavoro, specialmente di quello più qualificato, le riforme promosse a livello europeo puntano decisamente all'investimento in formazione come leva strategica di miglioramento delle *chances* occupazionali e altresì di contrasto delle disuguaglianze sociali. L'Italia in questo quadro sconta un considerevole ritardo. In primo luogo per il basso livello dei finanziamenti dedicati all'istruzione, quella terziaria in particolare e anche ai livelli inferiori. Non a caso come riportato nelle pagine precedenti un dato significativo riguarda l'incidenza degli abbandoni precoci, intorno al 12%, una delle peggiori performance europee. L'altro dato negativo riguarda il basso livello delle performance medie misurato dai dati Pisa nelle loro varie edizioni. Non meno importante è il basso tasso di laureati che parrebbe essere correlato alle disuguaglianze nei livelli di istruzione inferiore ma anche ai tassi di spesa illustrati in precedenza.

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 troppo facili 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 (Ball, 2003). Su questi 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 (come illustrato nel par. 2, le procedure di reclutamento, l'ambiguo processo di reclutamento straordinario dei docenti, ecc.); dall'altro con elementi retorici (chiamiamoli pure le «pa-

role chiave») quali qualità, merito, innovazione, flessibilità curricolare. Se e quanto questo sia sufficiente per risolvere i problemi endemici del sistema scolastico italiano – disuguaglianze persistenti, sotto-finanziamento, 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). Inoltre è evidente lo spazio di ambiguità di un'interpretazione dell'autonomia scolastica alla quale si delega una larga gamma di competenze, accentrando sul dirigente scolastico elevati livelli di responsabilità (programmazione, gestione dell'organico, valorizzazione del «merito»), ma con la compresenza di un sistema di valutazione diffuso le cui finalità e ricadute sono ancora molto poco chiare (soprattutto per docenti e dirigenti; cfr. Benadusi e Giancola, 2016, pp. 56-58) e in un rapporto ancora poco chiaro con il sistema nazionale di valutazione dell'Invalsi.

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 messo in evidenza da diversi autori (Esping-Andersen, 2002, 2013) 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 sotto-finanziamento, 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.

RPS

Andrea Carini e Orazio Giancola

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B. (a cura di), 2016, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Azzolini D. e Vergolini L., 2014, *Tracking, Inequality and Education policy. Looking for a Recipe for the Italian Case*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 1-11.
- Baldacci M., 2014, *La sperimentazione scolastica dal basso*, «Scuola Democratica», n. 3, pp. 621-630.
- Ball S.J., 2003, *Class Strategies and the Education Market: The Middle Class and Social Advantage*, Routledge Falmer, Londra.
- Ballarino G., Bernardi F., Requena M. e Schadee H., 2009, *Persistent Inequalities? Expansion of Education and Class Inequality in Italy and Spain*, «European Sociological Review», n. 18, pp. 123-138.
- Ballarino G. e Checchi D. (a cura di), 2006, *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Ballarino G. e Panichella N., 2014, *Origini familiari, scuola secondaria e accesso all'università dei diplomati italiani, 1995-2007*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 365-392.
- Benadusi L., Giancola O. e Viteritti A., 2008, *Innovazione, equità e qualità nelle scuole italiane*, in Benadusi L., Giancola O. e Viteritti A. (a cura di), *Scuole in azione tra equità e qualità. Pratiche di ricerca in Sociologia dell'educazione*, Guerini e Associati, Milano.
- Benadusi L. e Consoli F., 2004, *La governance della scuola*, il Mulino, Bologna.
- Benadusi L. e Giancola O., 2014, *Saggio introduttivo: sistemi di scuola secondaria comprensivi versus selettivi. Una comparazione in termini di equità*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 461-482.
- Benadusi L. e Giancola O., 2016, *Per una valutazione bilanciata nel sistema educativo italiano*, in Ladri P. e Maccarini A. (a cura di), *Uno specchio per la valutazione della scuola: paradossi, controversie, vie di uscita*, Franco Angeli, Milano, pp. 49-64.
- Bottani N., 2013, *Requiem per la scuola. Ripensare il futuro dell'istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Cantillon B. e Vandenbroucke F. (a cura di), 2014, *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford.
- Checchi D. e Flabbi L., 2006, *Mobilità intergenerazionale e decisioni scolastiche in Italia*, in Ballarino G. e Checchi D. (a cura di), *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*, il Mulino, Bologna, pp. 27-56.
- Checchi D. e Redaelli S., 2010, *Scelte scolastiche e ambiente familiare*, in Checchi D. (a cura di), *Immobilità diffusa. Perché la mobilità intergenerazionale è così bassa in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Decataldo A. e Giancola O., 2014, *Essere più istruiti vuol dire essere più competen-*

- ti? *Analisi dei risultati Piac in quattro coorti di italiani*, «Sociologia e Ricerca Sociale», n. 4, pp. 85-113.
- Esping-Andersen G., 2002, *A Child-Centered Social Investment Strategy*, in Esping-Andersen G., Hemerijck A. e Myles J. (a cura di), *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G., 2013, *L'interazione tra welfare e education: gli effetti sull'uguaglianza di opportunità. Una non intervista a Gosta Esping-Andersen*, «Scuola Democratica», n. 3, pp. 621-630.
- Fornari R. e Giancola O., 2010, *Le disuguaglianze di performance educative nelle Regioni italiane. Un'analisi dei dati Pisa 2006*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 331-346.
- Fornari R. e Giancola O., 2011, *Policies for Decentralization, School Autonomy and Inequalities in Educational Performance among the Italian Regions. Empirical Evidence from Pisa 2006*, «Italian Journal of Sociology of Education», n. 2, pp. 150-172.
- Giancola O., 2010, *Performance e disuguaglianze nei sistemi educativi europei. Un tentativo di spiegazione del «caso» italiano*, «Quaderni di Ricerca del Dipartimento Innovazione e Società Sapienza Università di Roma», n. 31, pp. 1-44.
- Giancola O., 2015, *Il nuovo scenario delle politiche educative: tra valutazione, quasi-mercato e l'emergere di nuovi attori*, in Moini G. (a cura di), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Ediesse, Roma, pp. 129-146.
- Giancola O. e Viteritti A., 2015, *Il ruolo delle grandi survey in campo educativo. L'indagine PISA e il governo dell'educazione tramite i numeri*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3-4, pp. 555-580.
- Istat, 2016, *Noi Italia 2016. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, Roma.
- Landri P., 2016, *Introduzione. Una cartografia della valutazione del sistema scolastico italiano*, in Landri P. e Maccarini A. (a cura di), *Uno specchio per la valutazione della scuola: paradossi, controversie, vie di uscita*, Franco Angeli, Milano, pp. 9-24.
- Lawn M. e Grek S., 2013, *Europeanizing Education. Governing a New Policy Space*, Symposium Books, Oxford.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2012, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Policy Press, Bristol.
- Oecd, 2012, *Grade Expectations: How Marks and Education Policies Shape Students' Ambitions*, Pisa, Oecd Publishing.
- Oecd, 2016, *Education at a Glance 2016*, Oecd Publishing, Parigi.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Pisati M., 2002, *La partecipazione al sistema scolastico*, in Schizzerotto A. (a cura di), *Vite ineguali*, il Mulino, Bologna.
- Schizzerotto A. e Barone C., 2006, *Sociologia dell'istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Schizzerotto A. e Marzadro S., 2014, *More Stability than Change. The Effects of social Origins on Inequalities of Educational Opportunities across Three Italian Birth Cohorts*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 343-364.

RPS

LE POLITICHE EDUCATIVE IN ITALIA

- Serpieri R., 2012, *Senza leadership: la costruzione del dirigente scolastico. Dirigenti e autonomia nella scuola italiana*, Liguori, Napoli.
- Triventi M., 2014, *Le disuguaglianze di istruzione secondo l'origine sociale. Una rassegna della letteratura sul caso italiano*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 321-342.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. e Palier B., 2011, *The EU Needs a Social Investment Pact*, Ose Paper Series, Opinion paper n. 5, maggio, disponibile all'indirizzo internet: www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf.
- Viteritti A., 2014, *L'innovazione in bilico. Oggetti e soggetti emergenti nel campo educativo*, «Scuola Democratica», n. 3, pp. 605-620.