

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

Il *goal* 4 dell'Agenda 2030 e le politiche per un'istruzione di qualità in Italia

Stefano Molina
Francesca Billotta

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Stefano Molina
Asvis - Alleanza italiana per lo Sviluppo sostenibile e Fondazione Agnelli
stefano.molina@fondazioneagnelli.it

2

Francesca Bilotta
Asvis - Alleanza italiana per lo Sviluppo sostenibile e Save the Children Italia
francesca.bilotta@savethechildren.org

Abstract

Come procede il percorso di convergenza dell'Italia verso i traguardi fissati dall'obiettivo 4 dell'Agenda 2030? Come soddisfare la domanda di maggiore attenzione alla qualità dell'istruzione? Come promuovere un doveroso ripensamento della didattica? Ispirato da tali interrogativi, il *paper* esamina più da vicino i dieci target dell'obiettivo 4, soffermandosi anche sugli indicatori che consentono di monitorarne i progressi in Italia. Alla luce di tale analisi è innegabile che, almeno con riferimento alle politiche dell'istruzione e della formazione, l'Agenda 2030 si presenta come un'ottima bussola: ma se essa indica con chiarezza le direzioni verso le quali tendere – ossia il “cosa fare” - molto meno chiaro è il “come farlo”. Gli autori suggeriscono di considerare, da un lato, le pari opportunità di accesso e, dall'altro, la *governance* del sistema. In riferimento al primo punto, vanno individuati interventi mirati al fine di ridurre le disuguaglianze educative nei numerosi contesti problematici del nostro paese. Sul piano della *governance* del sistema, andrebbero invece prese in considerazione e discusse tre diverse opzioni: il ritorno a un approccio *top-down* di tipo neo-centralista; il completamento del processo di responsabilizzazione delle autonomie scolastiche; oppure il rafforzamento delle competenze delle regioni sul terreno dell'istruzione.

How is Italy doing with respect to the targets set by the 2030 Agenda's Sustainable Development goal 4? How can the demand for a greater attention to quality education be met? How can one effectively rethink the teaching/learning process? Driven by these questions, the paper closely examines SDG 4's ten targets, also focusing on the indicators describing the way in which Italy is progressing. On the basis of said analysis, the 2030 Agenda presents itself as a compass for action when it comes to education and training policies; but while it clearly points out the path to take - in other words “what to do” – the answer as to “how” to achieve it remains unanswered.

The authors suggest considering equal access to education on the one hand, and the system's governance on the other. As for the former, targeted actions aimed at reducing educational inequalities in our country's several challenging contexts need to be identified. In terms of governance, three different options should be taken into consideration: returning to a top-down neo-centralist approach; completing the process of achieving full accountability for school autonomies; or rather strengthening Regional competencies in the field of education.

Parole chiave / *Keywords*

Agenda 2030 , Obiettivo 4 , Istruzione , Politiche scolastiche , Indicatori statistici /
2030 Agenda, Goal 4 , Education , School policies , Statistical indicators

3

Premessa

Nata come un successo diplomatico che ha portato a settembre 2015 alla sottoscrizione dei suoi obiettivi da parte di tutti i Paesi aderenti alle Nazioni unite, l'Agenda 2030 sta sempre più trasformandosi in un successo mediatico e di immagine. La nuova moda della sostenibilità non conosce confini e attraversa senza difficoltà barriere per altri versi invalicabili, come quelle generazionali o sociali. Ma almeno con riferimento al quarto goal – *Istruzione di qualità* – l'impressione ricavabile dalla scena italiana è che alla diffusa notorietà non corrispondano né un'approfondita conoscenza dell'obiettivo, né la conseguente sistematica applicazione dei suoi principi nelle decisioni adottate sul terreno delle politiche dell'istruzione: anzi, il lustro ormai trascorso dall'approvazione dell'Agenda non pare aver prodotto significativi passi in avanti.

Nelle pagine che seguono proveremo dapprima a illustrare l'articolazione in target e le caratteristiche del quarto obiettivo; in seguito, l'attenzione si sposterà su alcuni degli indicatori utilizzati per monitorare se e come l'Italia stia convergendo verso quei traguardi; infine, saranno formulate alcune considerazioni sul ruolo di indirizzo che l'Agenda 2030 può svolgere nei confronti delle politiche nazionali e regionali dell'istruzione in Italia.

Il goal 4 visto da vicino

entro il 2030 i paesi firmatari si sono impegnati ad assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e a promuovere lungo tutta la vita opportunità di apprendimento per tutti. Così recita il testo ufficiale del *goal 4*, con una scelta mirata dei due verbi: "assicurare" (*ensure*) si riferisce alla scolarità dell'obbligo, che deve essere garantita a tutti i giovani; l'espressione "promuovere" (*promote*) riguarda invece le opportunità di apprendimento lungo il corso della vita, delle quali si sottolinea opportunamente il carattere non obbligatorio.

Scendendo più nel dettaglio, l'obiettivo 4 si declina in una decina di target: di questi, sette sono veri e propri traguardi e vengono contraddistinti da un numero (da 4.1 a 4.7), mentre tre sono "prescrizioni" o mezzi per la realizzazione (*Means of Implementation*) del goal stesso, individuabili da una lettera (da 4.a a 4.c).

Un modo efficace per mettere a fuoco le caratteristiche del quarto obiettivo consiste nel confrontare la sua formulazione con quella adottata dalle Nazioni unite nel 2000 per i cosiddetti obiettivi del millennio (MDGs): l'istruzione era contemplata al *goal 2* il cui unico target recitava «entro il 2015, fare in modo che ovunque tutti i bambini e le bambine possano completare un ciclo completo di scuola primaria». In quella riga prescrittiva erano condensate tre caratteristiche:

1. si rivolgeva ai soli Paesi in via di sviluppo, dal momento che l'istruzione elementare

- era un traguardo già da tempo raggiunto nei Paesi più sviluppati, Italia compresa;
2. si individuava un segmento particolare del ciclo di vita sul quale concentrare gli sforzi educativi, ossia la fascia 5-11 anni;
 3. si chiamavano in causa traguardi facilmente quantificabili dei processi di istruzione – gli anni di frequenza e i titoli conseguiti – e come tali rilevabili con una discreta accuratezza dai sistemi statistici: in altre parole, si adottava un approccio all'istruzione di tipo “credenzialista”.

4

La formulazione del *goal 4* nel 2015, è rivelatrice di una vera e propria rivoluzione nel modo di considerare il mondo dell'istruzione. Intanto, per la prima volta tutti i traguardi da raggiungere sono stati pensati per l'insieme dei Paesi membri, senza differenziazioni in funzione del loro livello di sviluppo: scelta che investe l'insieme dell'Agenda e che risulta comprensibile dal momento che sono chiamati in causa fenomeni globali quali il cambiamento climatico o le pressioni migratorie. Per inciso, questo non riduce, anzi amplia le inderogabili responsabilità di solidarietà internazionale che gravano sui Paesi a sviluppo avanzato, come l'Italia: in campo educativo sono almeno tre le leve da rafforzare, ossia l'educazione alla cittadinanza globale (target 4.7), l'espansione del numero di borse di studio per gli studenti stranieri (4.b), il rafforzamento della cooperazione nella formazione iniziale e in itinere degli insegnanti di Paesi in via di sviluppo (4.c).

Una seconda caratteristica che risalta per differenza rispetto alla precedente formulazione è l'ampiezza dell'approccio adottato, con una sfida educativa che si proietta lungo l'intero ciclo di vita: da 0 a 99 anni, nessun individuo risulta escluso. Si inizia sottolineando l'importanza dello sviluppo infantile e dell'*early education* da 0 a 6 anni (4.2); si prosegue con la necessità del completamento della scuola primaria e secondaria (4.1) e il libero accesso al livello terziario (4.3); si guarda ovviamente ai giovani, ma anche agli adulti (4.4 e 4.6), sempre con un occhio attento ai principi di equità e di inclusione (4.5) e pure con il riconoscimento dell'influenza che gli ambienti di apprendimento possono esercitare sul processo educativo (4.a).

Ma l'aspetto più innovativo che emerge dalla formulazione del *goal 4* riguarda lo spostamento di accento dalla quantità alla qualità di istruzione. Frequenza di corsi e conseguimento di titoli non sono più i risultati ai quali tendere, ma mezzi per il raggiungimento di risultati più sostanziali: apprendimenti efficaci (4.1), competenze spendibili per lavori dignitosi (4.4), conoscenze e competenze necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile (4.7). Si apre dunque una nuova prospettiva, con gli aspetti sostanziali dell'istruzione che prevalgono sulle sue attestazioni formali. Questo si dovrebbe tradurre in un coraggioso rinnovamento della didattica, a partire dalla ridefinizione dei programmi della formazione iniziale e in servizio dei docenti; dovrebbe anche indurre un ripensamento dei criteri di valutazione e di certificazione dei risultati conseguiti dagli studenti; e costringe ad adottare indicatori inediti per il monitoraggio statistico dei progressi effettivamente realizzati.

Indicatori per il monitoraggio del goal 4

In sintonia con la Commissione statistica delle Nazioni unite, l'Istat raccoglie e

pubblica gli indicatori che consentono di monitorare la situazione italiana.

Per comodità espositiva, possiamo individuare tre tipologie di indicatori. Un primo set riguarda l'accesso e la partecipazione alle attività di istruzione e di formazione. Su questo terreno, capillarmente coperto dalla statistica ufficiale, negli ultimi decenni si sono registrati innegabili progressi: dai percorsi scolastici e universitari escono generazioni sempre più istruite (oggi il 27,7% della popolazione da 25 a 34 anni possiede un titolo terziario, mentre nel 2000 eravamo al 10,6%); diminuiscono le uscite precoci dal sistema (i cosiddetti *early leavers*, ossia i giovani di 18-24 anni usciti dal sistema senza conseguire un diploma o una qualifica, sono oggi il 13,7%, contro il 25,1% del 2000); aumenta, seppur molto lentamente, la partecipazione degli adulti ad attività di *lifelong learning*, frequentate nelle ultime 4 settimane dall'8% della popolazione adulta (era il 5% nel 2000). Tali progressi vanno tuttavia messi in relazione con i nostri modesti livelli di partenza: i progressi degli ultimi due decenni sono serviti per colmare i ritardi che l'Italia aveva accumulato alla fine del secolo scorso. Detto altrimenti, in assenza di radicali mutamenti nei meccanismi nazionali di creazione del capitale umano, le attuali medie europee offrono un'indicazione di massima circa i traguardi che saranno realisticamente alla portata dell'Italia solo dopo il 2030.

A questi indicatori va affiancato un secondo insieme di informazioni relative all'effettiva qualità degli apprendimenti e alla robustezza delle competenze possedute. Una fonte inaggirabile è la rilevazione Pisa dell'Ocse, che come è noto rileva a cadenza triennale le competenze di lettura, abilità di calcolo, scienze e problem solving dei quindicenni. I risultati dell'ultima rilevazione, quella del 2018, ci dicono purtroppo che un quarto dei nostri quindicenni non capisce quasi nulla di quel che legge; un quarto – in parte si tratta degli stessi ragazzi e ragazze – non possiede competenze scientifiche minime; ancora peggiore la situazione in matematica, dove un terzo dei giovani va in crisi di fronte a un problema elementare di algebra o di geometria. Sullo stesso versante, una fonte nazionale preziosa è quella delle prove Invalsi, somministrate annualmente e in differenti momenti della carriera scolastica alla totalità degli studenti. Tali prove – incentrate su italiano, matematica e inglese – confermano a livello nazionale i risultati di Pisa, aggiungendovi una nitida messa a fuoco dei grandi divari interni, sia a livello territoriale (con le regioni meridionali in posizioni molto arretrate rispetto alla media nazionale), sia tra indirizzi di scuola superiore. Resta invece quasi scoperto il monitoraggio dei progressi nell'ambito dell'educazione allo sviluppo sostenibile e alla cittadinanza globale (target 4.7), così come la fascia degli adulti: l'ultima partecipazione dell'Italia a un'indagine internazionale sulle competenze dell'intera popolazione risale a Piac (rilevazione 2011-12), che ci restituì risultati mediocri.

Un terzo set di informazioni dovrebbe far luce su due aspetti specifici chiamati in causa dall'obiettivo 4: ambienti di apprendimento (4.a) e solidarietà internazionale (4.b e 4.c). Su questi terreni vanno sottolineati i limiti dei dati disponibili. L'Anagrafe dell'Edilizia scolastica fornisce informazioni puntuali sugli edifici dotati di accorgimenti per il superamento delle barriere architettoniche o per la protezione dai rumori. Ma non sappiamo quasi nulla sulla qualità degli ambienti di apprendimento, né se essi siano davvero efficaci da un punto di vista didattico, adatti dal punto di vista dell'inclusione, e sicuri. Quanto ai meccanismi della cooperazione internazionale, le informazioni disponibili segnalano una relativa modestia degli aiuti pubblici bilaterali dell'Italia (0,2% del Pil, fonte Ocse), con una quota destinata a progetti educativi – 7% del

totale – inferiore a quella di altri paesi donatori, quali Germania o Francia. Peraltro, l'aiuto pubblico allo sviluppo rappresenta solo una porzione dell'aiuto internazionale del "sistema Italia", al quale concorrono anche soggetti privati come le imprese e le fondazioni a carattere filantropico.

6

Governance dell'istruzione: l'Agenda 2030 quale bussola per le politiche nazionali e regionali dell'istruzione in Italia?

Degli oltre 10 milioni di studenti frequentanti scuole e università, solo un milione circa è fuori dal sistema statale; e di questo milione, circa la metà è composta da bambini che vanno alle scuole dell'infanzia municipali, che sono comunque pubbliche. Quote ben diverse di iscrizioni a scuole private si registrano in altri paesi europei, come ad esempio la Spagna e l'Olanda, dove rispettivamente un terzo e due terzi degli studenti vi sono iscritti. Il ruolo preponderante dell'istruzione statale, compresa tra il 96% delle scuole medie e il 90% dell'Università, non rappresenta un'eccezione italiana sulla scena europea (nei paesi dell'Est fino a pochi anni fa l'istruzione privata non era neppure contemplata), ma va comunque considerata come uno degli elementi caratterizzanti del sistema.

Il sistema si regge su un equilibrio tra un centro ministeriale (con la sua rete di uffici scolastici regionali) e molte periferie (quasi 8.200 istituzioni scolastiche), che non sono più, come in passato, semplici "punti di erogazione" di un programma uguale per tutti: dal 2001 le autonomie scolastiche godono di tutela costituzionale e sono in grado di delineare una propria offerta formativa, in sintonia con "indicazioni nazionali per il curriculum" prodotte centralmente. Tra le due polarità del centro (Stato) e della periferia (istituzioni scolastiche) si collocano le competenze degli enti locali – che sono ad esempio proprietari e manutentori degli edifici scolastici – e delle Regioni – responsabili della distribuzione sul territorio dell'offerta formativa, del diritto allo studio e della formazione professionale.

Data questa particolare configurazione del sistema educativo italiano, è opportuno domandarsi quali siano le questioni cruciali che, alla luce delle considerazioni espresse in merito al *goal 4* dell'Agenda globale, il sistema sarà chiamato ad affrontare nei prossimi anni.

Una prima sfida riguarderà senza dubbio la capacità di rispondere alle crescenti pressioni per il passaggio da un modello basato sulla trasmissione di conoscenza a uno in cui al centro vi sia la costruzione di competenze. E' sempre più avvertita l'esigenza di un profondo ripensamento della didattica, con una maggiore attenzione ad un ruolo attivo degli studenti e con una maggiore corralità di strategie, metodi e luoghi di apprendimento: un rinnovamento che dovrebbe riflettersi anche sulla formazione iniziale dei docenti, e che tuttavia stenta ancora a farsi strada nella pratica quotidiana dell'istruzione.

Una seconda sfida riguarda la persistente scarsa capacità di programmazione e di anticipazione di tendenze largamente prevedibili (fabbisogni di docenti, ad esempio). Sappiamo per certo che la popolazione scolastica del 2030 sarà molto meno numerosa rispetto a quella attuale. Purtroppo, il pregio della prevedibilità delle tendenze non si sta traducendo nella messa a fuoco delle loro conseguenze e nella discussione circa le più opportune decisioni di politica scolastica tali da garantire, anche nei nuovi scenari

demografici, il migliore funzionamento della scuola italiana, in una logica di innovazione di spazi e metodologie.

In terzo luogo, va anche sottolineato come non sia ancora stato completato il sistema nazionale di valutazione delle scuole previsto dal Dpr 80/2013, naturale bilanciamento della loro autonomia: se le procedure di autovalutazione sono ormai stabilizzate, con la regolare produzione da parte delle scuole del Rapporto di autovalutazione (Rav), ancora del tutto insufficiente è la chiusura del cerchio con la valutazione esterna, soprattutto per il cronico sottodimensionamento del corpo ispettivo.

Una quarta sfida riguarda infine gli standard professionali e le funzioni dei docenti. Al momento permane un'assoluta uniformità di trattamento: una «carriera piatta», scandita dagli scatti di anzianità, con l'assenza di incentivi per gli insegnanti che decidono di assumere maggiori responsabilità, sia sul versante della didattica, sia su quello organizzativo; piuttosto che per docenti che vivono contesti territoriali più difficili. Tale impostazione ereditata dal passato non pare la più idonea per scuole che diventano organizzazioni crescentemente complesse.

In conclusione, la formulazione dell'obiettivo 4 pare adattarsi molto bene alle peculiarità del panorama italiano: l'Agenda 2030 si presenta dunque come un'ottima bussola per orientare le politiche educative del prossimo decennio poiché individua chiaramente in quali direzioni strategiche andrebbero indirizzati gli sforzi di miglioramento del nostro sistema di istruzione. Ma se il "cosa fare" è relativamente chiaro, molto meno è il "come farlo". È necessario considerare due dimensioni: le pari opportunità di accesso e la *governance* del sistema. In riferimento al primo punto, non si possono ignorare le maggiori difficoltà riscontrate dalle scuole situate in contesti difficili: su di esse vanno indirizzati interventi mirati al fine di ridurre le disuguaglianze educative nel nostro paese. Sul piano della *governance* del sistema, andrebbero considerate e seriamente discusse tre diverse opzioni. La prima è il ritorno a un approccio *top-down* di tipo neo-centralista, con il rafforzamento del potere di indirizzo del ministero: una strada in palese contraddizione con gli sforzi di decentramento intrapresi negli ultimi venti anni. All'opposto, si potrebbero ipotizzare maggiori gradi di libertà alle autonomie scolastiche, ad esempio sul piano finanziario e nella gestione del personale. Occorre però riconoscere che i tentativi messi in campo in tal senso dalla cosiddetta riforma della Buona scuola del 2015 – ad esempio quelli che aumentavano i poteri discrezionali dei dirigenti scolastici – sono stati sistematicamente rigettati dal sistema. Una terza via consiste nel rafforzamento delle competenze delle Regioni sul terreno dell'istruzione, come previsto dall'art. 116 della Costituzione e come periodicamente richiesto dai governatori delle aree più ricche del Paese. Peraltro, i fortissimi squilibri che già oggi si registrano nel campo della formazione professionale suggeriscono che la via del federalismo asimmetrico possa ulteriormente aumentare i già profondi divari territoriali. Come si vede, nel campo cruciale delle politiche dell'istruzione non si può stare immobili, ma non ci sono nemmeno strade facili da percorrere.