

S

Guglielmo Malizia

Politiche educative di istruzione e di formazione

Tra descolarizzazione
e riscolarizzazione.
La dimensione internazionale

F

S C I E N Z E
D E L L A
F O R M A Z I O N E

FrancoAngeli

Indice

Abbreviazioni	pag. 13
Introduzione	» 15
Bibliografia	» 19

Parte prima Il quadro di riferimento

1. Il modello Unesco: l'apprendimento per tutta la vita	» 23
1. Crescita economica e sviluppo umano: quale modello	» 24
1.1. I fattori strutturali	» 25
1.2. Le dinamiche culturali	» 30
1.2.1. Nuove forme culturali tra modernità e post-modernità, tra secolarizzazione e ritorno del sacro	» 31
1.2.2. La multiculturalità e le dinamiche interculturali (il meticciamento etnico-culturale)	» 33
1.3. Quale sviluppo umano	» 34
2. Luci e ombre del sistema formativo	» 37
3. Il modello Unesco	» 40
3.1. L'apprendimento per tutta la vita	» 41
3.2. I pilastri dell'educazione permanente	» 44
3.3. Le strategie macro-strutturali	» 44
3.4. Le strategie micro-strutturali	» 47

3.4.1. Trasversali	pag. 47
3.4.2. Per livelli	» 51
3.5. Confronto tra i rapporti Faure e Delors: punti comuni, differenze, incidenza	» 53
Bibliografia	» 55
2. Prospettive di futuro per le politiche dell'educazione nel mondo	» 59
1. La crisi dei sistemi educativi nel mondo	» 59
1.1. Le criticità dell'istruzione e della formazione	» 60
1.1.1. Il quadro generale	» 60
1.1.2. La scolarizzazione universale e la democratizzazione dei sistemi di istruzione e di formazione	» 63
1.1.3. Il sistema di istruzione e di formazione e le nuove tecnologie della comunicazione	» 65
1.1.4. Problemi dall'interno dei sistemi educativi	» 67
1.2. Interpretazioni del modello Unesco	» 68
1.2.1. L'istituzionalizzazione e la globalizzazione mondiale dell'educazione	» 68
1.2.2. La prospettiva neo-liberale e il modello della scuola efficace	» 71
1.2.3. La scuola della persona in una visione neo-umanistica e solidaristica	» 76
2. Le politiche in risposte alle sfide educative: una prima valutazione	» 78
2.1. Le proposte della descolarizzazione	» 78
2.2. Le strategie della riscolarizzazione	» 82
Bibliografia	» 87

Parte seconda

I singoli livelli del sistema educativo

3. Educazione di base, elementare e della prima infanzia	» 93
1. L'educazione elementare	» 93
1.1. Le sfide dell'inizio	» 94

1.2. L'allargamento dell'accesso e il potenziamento della qualità (Anni Cinquanta-Settanta)	pag. 94
1.3. La dimensione non formale	» 95
1.4. Verso le esigenze basilari di apprendimento	» 96
1.5. L'evoluzione successiva dell'educazione elementare	» 96
2. L'educazione di base per tutti: Jomtien, Dakar e Incheon	» 99
2.1. La Conferenza mondiale sull'educazione per tutti (Jomtien, 1990)	» 99
2.2. Il Forum mondiale sull'educazione (Dakar, 2000)	» 101
2.3. Un bilancio dell'educazione di base per tutti	» 105
2.3.1. La verifica dell'attuazione delle finalità dell'educazione per tutti	» 105
2.3.2. La validità delle strategie adottate	» 107
2.4. Il Quadro di azione di "Education 2030"	» 110
3. L'educazione per la prima infanzia	» 113
3.1. Il quadro generale	» 113
3.2. I bambini	» 114
3.3. L'educazione della prima infanzia: le proposte di "Education 2030"	» 116
3.4. La lotta alle diseguglianze delle opportunità educative secondo "Education 2030"	» 117
Bibliografia	» 120
4. L'educazione secondaria e la formazione professionale: un crocevia della vita	» 123
1. L'evoluzione dell'educazione secondaria dalla metà del XX secolo	» 124
1.1. Gli sviluppi nella seconda metà del XX secolo	» 124
1.2. L'evoluzione nel periodo dal 2000 al 2015	» 130
1.3. Le prospettive: il programma dell'Unesco "Education 2030" e i risultati dell'evoluzione	» 136
1.3.1. L'istruzione e la formazione secondaria in base a "Education 2030"	» 136
1.3.2. Le indicazioni provenienti dall'evoluzione precedente	» 138

2. L'istruzione tecnica e la formazione professionale (IFTP)	pag. 141
2.1. L'IFTP e il modello Unesco dell'educazione permanente alla fine del secondo millennio	» 142
2.1.1. Le strategie a livello macro-strutturale	» 142
2.1.2. Le strategie a livello micro-strutturale	» 144
2.2. Il periodo 2000-2015: nuove criticità, ma anche nuove prospettive per la IFTP	» 147
2.3. Prospettive di futuro: l'agenda "Education 2030" dell'Unesco	» 149
2.3.1. L'IFTP nel programma "Education 2030"	» 150
2.3.2. Un primo bilancio dell'IFTP nel quadro dell'Agenda "Education 2030"	» 152
Bibliografia	» 153
5. Verso un'istruzione superiore di massa	» 155
1. L'evoluzione nella seconda metà del XX secolo: uno sguardo d'insieme	» 155
1.1. Le caratteristiche principali del periodo	» 156
1.2. Il modello Unesco: rapporti Faure e Delors	» 156
1.3. «Egualmente accessibile a tutti sulla base del merito»	» 157
1.3.1. Accessibile a tutti sulla base del merito	» 157
1.3.2. Egualmente accessibile a tutti sulla base del merito	» 158
1.4. Lo sviluppo quantitativo	» 159
1.5. L'istruzione superiore corta o breve	» 160
1.6. L'orientamento	» 161
1.7. Curricoli e metodologie	» 162
1.8. Amministrazione e organizzazione	» 163
2. Le tendenze agli inizi del terzo millennio (2000-2015)	» 164
2.1. Il nuovo contesto: difficoltà e potenzialità	» 164
2.1.1. La mondializzazione	» 164
2.1.2. La democratizzazione	» 165
2.1.3. Lo sviluppo delle scienze e delle tecnologie	» 165
2.1.4. La degradazione dell'ambiente	» 165

2.1.5. L'esclusione sociale	pag. 166
2.1.6. La fuga dei cervelli	» 166
2.1.7. I conflitti armati	» 166
2.2. Le proposte	» 167
2.2.1. La missione dell'istruzione superiore	» 167
2.2.2. Il ruolo etico, l'autonomia e la responsabilità	» 168
2.2.3. Accesso nell'equità	» 168
2.2.4. Potenziamento della ricerca e della formazione alla ricerca	» 169
2.2.5. La pertinenza	» 169
2.2.6. Potenziamento della cooperazione con il mondo del lavoro	» 170
2.2.7. Un approccio innovativo al curriculum: il pensiero critico e la creatività	» 170
2.2.8. Personale e studenti come attori primi dell'istruzione superiore	» 171
2.2.9. Valutazione della qualità	» 171
2.2.10. Problemi e potenziale delle TIC	» 172
2.2.11. La gestione e il finanziamento	» 172
2.2.12. La cooperazione internazionale	» 173
3. Le prospettive: problemi e proposte	» 173
3.1. L'istruzione superiore secondo "Education 2030"	» 174
3.2. L'ultima Conferenza mondiale sull'istruzione superiore	» 175
4. La riforma universitaria in Europa	» 178
Bibliografia	» 183
6. L'educazione degli adulti: un livello essenziale del sistema	» 185
1. L'evoluzione nella seconda metà del XX secolo: uno sguardo d'insieme	» 185
1.1. Le caratteristiche specifiche dell'educazione degli adulti	» 186
1.2. Le finalità dell'educazione degli adulti	» 187

1.3. Organizzazione e amministrazione	pag. 191
1.4. Metodi e tecniche	» 193
1.5. Il personale	» 194
2. Gli sviluppi nel periodo dal 2000 al 2015: un bilancio	» 194
2.1. Le proposte della quinta Conferenza internazionale sull'educazione degli adulti (1997)	» 195
2.1.1. Educazione degli adulti e democrazia	» 195
2.1.2. Migliorare le condizioni e la qualità dell'educazione degli adulti	» 195
2.1.3. Garantire il diritto universale all'alfabetizzazione e all'educazione di base	» 197
2.1.4. L'educazione degli adulti e la parità uomo-donna	» 198
2.1.5. L'educazione degli adulti a confronto con le trasformazioni del mondo del lavoro	» 198
2.1.6. L'educazione degli adulti e le questioni ambientali, sanitarie e demografiche	» 200
2.1.7. L'educazione degli adulti, la cultura, i media e le TIC	» 200
2.1.8. L'educazione degli adulti per tutti: i diritti e le aspirazioni dei vari gruppi	» 201
2.1.9. I risvolti economici dell'educazione degli adulti	» 201
2.2. Le verifiche del programma dell'Unesco sull'"Educazione per tutti"	» 202
2.2.1. La situazione dell'alfabetizzazione degli adulti	» 202
2.2.2. Educazione degli adulti ed educazione permanente: modelli a confronto	» 204
3. Prospettive: problemi e proposte	» 206
Bibliografia	» 209

Parte terza
Questioni trasversali

7. Ruolo e formazione degli insegnanti: problemi e prospettive	pag. 213
1. L'evoluzione nella seconda metà del XX secolo: uno sguardo d'insieme	» 213
1.1. Il ruolo degli insegnanti	» 213
1.2. La formazione degli insegnanti	» 216
1.2.1. La formazione iniziale	» 216
1.2.2. La formazione in servizio	» 218
2. Le tendenze all'inizio del terzo millennio	» 219
2.1. Gli orientamenti del periodo	» 219
2.2. Il bilancio alla fine del periodo 2000-2015	» 223
2.2.1. Numero, formazione e gestione degli insegnanti	» 223
2.2.2. Il docente nel processo di insegnamento-apprendimento	» 227
3. Un rapido sguardo al futuro: il programma dell'Unesco "Education 2030"	» 234
Bibliografia	» 237
8. La governance della scuola tra autonomia e libertà	» 241
1. Centralizzazione, decentramento e autonomia	» 241
1.1. Dalla centralizzazione al decentramento	» 242
1.1.1. La situazione alla fine del XX secolo	» 242
1.1.2. Gli orientamenti principali agli inizi degli Anni Duemila	» 243
1.2. Il cammino verso l'autonomia	» 244
2. La libertà di scelta educativa tra pubblico, privato e privato sociale	» 247
2.1. Ragioni e contenuti	» 247
2.1.1. La dimensione antropologica: una libertà fondamentale della persona	» 248
2.1.2. La dimensione pedagogica: il modello dell'apprendimento per tutta la vita	» 248

2.1.3. La dimensione politica: l'emergere della scuola della società civile	pag. 250
2.1.4. La dimensione organizzativa: autonomia e parità	» 251
2.1.5. La dimensione giuridica: un diritto umano	» 252
2.2. Le formule della parità	» 255
2.3. La situazione della libertà di scelta educativa nel mondo	» 256
2.4. Il cammino della Chiesa cattolica	» 261
2.4.1. L'evoluzione	» 262
2.4.2. Una prospettiva feconda, ma finora poco sviluppata e diffusa: la scuola della società civile	» 264
3. Le prospettive secondo "Education 2030"	» 268
Bibliografia	» 275
Conclusioni generali	» 281
1. Prima la persona	» 282
2. La comunità educante come fulcro promotore primo e soggetto referente ultimo	» 283
3. L'orientamento e la funzione tutoriale nella costruzione dell'identità personale	» 284
4. Una formazione culturale e professionale integralmente umana	» 285
5. Educare alla cittadinanza attiva e democratica per uno sviluppo sostenibile	» 286
Bibliografia	» 287

Introduzione

Questo libro è nato dall'*esperienza* di quaranta anni di insegnamento (Guglielmo Malizia) nel curriculum di Pedagogia per la Scuola e la Formazione Professionale della Facoltà di Scienze dell'Educazione dell'Università Salesiana e dal confronto con la Presidenza del CNOS-FAP (Mario Tonini). Il corso è quello tradizionale di Legislazione e organizzazione scolastica, ma gli studenti sono italiani solo in una minoranza estremamente ridotta, mentre la grande maggioranza proviene da una gamma ampia di Paesi, situati in tutti i continenti: quest'ultima specificità ha impedito di parlare dell'Italia e ha imposto di fare riferimento alle dimensioni europea e internazionale della disciplina. Inoltre, molti degli allievi, quando si iscrivono al curriculum menzionato sopra, possono già vantare un'esperienza più o meno lunga di insegnamento o di coordinamento e talora pure di dirigenza. Per questi motivi, è sembrato che il libro potesse essere proposto con utilità anche a una platea di formatori e di dirigenti della Formazione Professionale del CNOS-FAP. Inoltre, il volume può interessare pure quanti si trovano nella medesima condizione, anche se non sono studenti dell'Università Salesiana od operatori del CNOS-FAP, quali: studenti che si preparano all'insegnamento, docenti, formatori, dirigenti, studiosi e professori di politica educativa, amministratori e politici della scuola e della FP.

Nel titolo del libro si è usato il termine *politica* e con esso si intende indicare l'insieme degli interventi posti in essere dall'autorità pubblica sul piano macro-strutturale nel sistema educativo di istruzione e di formazione in vista del raggiungimento del bene comune. In altre parole, il volume si occupa di quella disciplina che gli studiosi europei chiamano "amministrazione scolastica" e che all'interno delle scienze dell'educazione studia la gestione della scuola a livello di sistema (Federazione, Stato, Regione, Provincia, Distretto) allo scopo di conoscerla meglio e di renderla più efficace (Girod, 1983; Bu-

tera *et al.*, 2002; English Fenwick, 2006; D'Addazio, 2008; Malizia, 2008a e b; Bush, 2011; Malizia e Tonini, 2015; Castoldi e Chiosso, 2017).

A questo punto è opportuno ricordare in sintesi l'*evoluzione* di tale disciplina sul piano degli approcci scientifici adottati. Fino alla metà del secolo scorso ha dominato la prospettiva *giuridica* che ha coinciso con la legislazione scolastica. L'approccio delle *scienze sociali* ha esercitato un forte influsso sull'evoluzione della politica e dell'amministrazione scolastica e formativa per tutto il XX secolo, soprattutto tra la metà degli Anni Cinquanta e Settanta. Lo scopo era di potenziare l'insegnamento universitario e la ricerca, facendoli uscire da uno stile prevalentemente esortatorio e impressionistico; d'altra parte, gli amministratori e i politici operavano in organizzazioni, comunità, gruppi, in situazioni cioè studiate proprio dalle scienze sociali. In particolare sono le teorie organizzative a influire sulla politica e sull'amministrazione scolastica e formativa. Così le posizioni tayloristiche risultano visibili nell'enfasi sull'efficienza, i risultati, la competenza, la responsabilità, soprattutto nei Paesi anglosassoni; la concezione weberiana della burocrazia nella costruzione dei sistemi centralizzati nelle nazioni in via di sviluppo; la teoria delle relazioni umane nella domanda diffusa di democrazia e di una "leadership" partecipativa; le impostazioni sistemiche nell'affermarsi dell'autonomia e della pedagogia del progetto.

Agli inizi degli Anni Settanta il panorama delle scienze sociali è percorso da forti dinamiche orientate al cambiamento. Anzitutto, è la società a essere scossa da un intenso attivismo politico che trova la sua espressione paradigmatica nella contestazione giovanile. Inoltre, viene denunciato da più parti il positivismo delle scienze sociali, cioè la pretesa che gli unici criteri di verità siano la verifica empirica e la logica analitica, che la metodologia delle scienze naturali debba essere trasferita senza adattamenti alle scienze sociali, che l'obiettivo di queste ultime consista nella elaborazione di leggi, che la ricerca debba essere neutrale sul piano dei valori. Emergono nuove prospettive tra cui va ricordato il *soggettivismo* che rifiuta ogni scientismo per affermare la necessità di tener conto nella politica e nell'amministrazione scolastica e formativa anche dei valori e dei sentimenti. Pertanto, il campo degli studi va esteso dagli aspetti descrittivi a quelli normativi e la ricerca empirica non può limitarsi al quantitativo, ma deve affrontare anche temi come la volontà, le intenzioni, il linguaggio, ciò che è giusto o sbagliato nella politica e nell'amministrazione scolastica e formativa: di conseguenza la metodologia si orienta verso gli studi etnografici e qualitativi. Le carenze maggiori di tale prospettiva riguardano la concezione superata di scienze sociali che prende in considerazione il relativismo in cui rischia di cadere per la mancanza di criteri oggettivi di valutazione.

Le *teorie critiche*, che si ispirano alla scuola di Francoforte, focalizzano l'analisi sulla falsa coscienza che viene creata nella massa della gente da sottili meccanismi sociali, istituzionalizzati nel mondo del lavoro, nell'educazione, nei mass media, nel tempo libero, in funzione degli interessi della classe dominante. Sul piano della politica e dell'amministrazione scolastica e formativa si parte dalla constatazione della funzione riproduttiva della scuola e del diverso trattamento prestato agli studenti secondo la classe sociale per affermare che i politici e gli amministratori sarebbero al servizio dei ceti dirigenti e, pertanto, non si impegnerebbero per realizzare una maggiore eguaglianza delle opportunità nell'Istruzione e nella Formazione. Le teorie critiche riflettono tutti i limiti delle posizioni marxiste: nell'ambito della politica e dell'amministrazione scolastica e formativa hanno espresso più critiche che proposte, appaiono estranee alla realtà scolastica e formativa e le loro ipotesi sulla funzione riproduttiva della scuola sono messe in discussione dai risultati della ricerca empirica. Altri approcci da ricordare sono: il "post-modernismo" o "post-strutturalismo" che, a motivo del suo orientamento antintellettuale e antistituzionale, si rivela particolarmente critico nei confronti della scienza e della maggior parte delle forme di organizzazione e di amministrazione; l'area degli studiosi impegnati nella promozione dei gruppi svantaggiati a causa del sesso, della razza o della nazionalità, che evidenziano la situazione di sotto-rappresentazione e di disparità di tali gruppi nella politica e nell'amministrazione scolastica e formativa; le interpretazioni che rifiutano lo scientismo e il positivismo, ma accettano la scienza e una molteplicità di metodi e che si ispirano al pragmatismo, alla fenomenologia e al realismo.

Gli Anni Novanta e gli inizi del nuovo secolo offrono un quadro di riferimento sociale molto diverso: il crollo del socialismo reale, l'avvento di regimi moderati o conservatori, la sostituzione delle antiche controversie ideologiche con nuove problematiche come l'inquinamento ambientale, il rapporto Nord-Sud, il nazionalismo, l'intolleranza. Anche nelle scienze sociali, mentre perdono quota le impostazioni radicali, prevalgono tendenze sia alla conciliazione tra analisi strutturale e culturale e fra prospettive macro e micro, sia a un empirismo pratico che fa comunque uso del metodo scientifico qualunque sia l'approccio teorico seguito. Anche nella politica e nell'amministrazione scolastica e formativa si affermano prospettive meno polemiche, più flessibili e anche più sofisticate e una coscienza più acuta della complessità dell'oggetto porta sia all'accettazione di una *pluralità di approcci e di metodologie* sia a un aumento della diversificazione, della frammentazione e della specializzazione. Si placa lo scontro tra sostenitori della ricerca quantitativa e qualitativa, benché sia quest'ultima a ricevere un forte

impulso. I valori assurgono al centro della scena soprattutto nel contesto dei processi decisionali e della definizione di soluzioni alternative. La politica e l'amministrazione scolastica e formativa è riconosciuta come uno strumento indispensabile per il raggiungimento di obiettivi organizzativi e sociali. Il presente volume si ispira a questo orientamento fondato su una pluralità di approcci e in particolare a quelli delle scienze sociali, del soggettivismo e delle teorie critiche; naturalmente si è cercato di evitare i limiti di ciascuna di queste prospettive.

Ritornando a questo libro, esso svolge una funzione di *introduzione generale* alla dimensione politica dei sistemi educativi di istruzione e di formazione. In particolare, esso vuole aiutare il lettore ad: acquisire una conoscenza generale dei modelli di sviluppo dei sistemi di istruzione e di formazione e una specifica delle politiche proprie dei diversi ordini e gradi di offerta; essere capace di valutare le politiche scolastiche e formative del proprio Paese a differenti livelli; essere in grado di analizzare l'offerta di una scuola o di un Centro di Formazione Professionale.

L'anno scorso tutte le copie del presente volume si sono esaurite e la Presidenza Nazionale del CNOS-FAP ha chiesto il permesso di ristamparlo. La risposta è stata positiva; al tempo stesso si è proposto di procedere a una vera e propria *riedizione*. Infatti, sono passati dieci anni dalla pubblicazione, troppi perché il testo potesse rimanere attuale rispetto ai ritmi accelerati del cambiamento sociale, per cui andava aggiornato. Vanno richiamate anche due ragioni più di sostanza per la riedizione; tra il 2008 e il 2018 il mutamento è stato particolarmente rapido e profondo sia per la crisi economica, una delle più gravi dal dopoguerra e da cui solo da poco si sta uscendo, sia per l'ampio dibattito che, prendendo le mosse dalle criticità dei sistemi di istruzione e di formazione, si è sviluppato dall'inizio del terzo millennio e che mira a un loro sostanziale miglioramento (Castoldi e Chiosso, 2017; Bottani, 2002 e 2012; Unesco *et al.*, 2015). Pertanto, anche se l'impostazione generale dei contenuti è stata mantenuta, tuttavia vengono rafforzate e arricchite la descrizione del modello di base con un secondo capitolo sulle ultime tendenze di politica dell'educazione e la trattazione dei vari livelli del sistema di istruzione e di formazione e delle questioni trasversali con il riferimento al nuovo programma "Education 2030" dell'Unesco.

Gli *argomenti* toccati prevedono anzitutto la presentazione del quadro generale delle politiche educative a livello internazionale che è stato articolato in due parti per evidenziare le critiche all'educazione permanente e le proposte che sono state avanzate per adeguare tale progetto alle problematiche attuali. Seguono quattro capitoli in cui vengono illustrate le strategie secondo i vari gradi e ordini di scuola-FP: l'educazione di base; la scuola

secondaria e l'istruzione e formazione tecnico-professionale; l'istruzione superiore; l'educazione degli adulti. Completano il panorama due tematiche di carattere trasversale: il ruolo e la formazione degli insegnanti; la governance della scuola e della FP tra autonomia e libertà.

La mia *gratitudine* va alla Sede Nazionale del CNOS-FAP, che ha deciso di rieditare questo volume nella sua collana di opere. Un ringraziamento particolare riguarda gli studenti di questi trent'anni che hanno aiutato a migliorare il presente saggio con i loro apprezzamenti, con le loro critiche e soprattutto con la loro vicinanza spirituale.

Bibliografia

- Bottani N. (2002), *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, il Mulino, Bologna.
- Bottani N. (2013), *Requiem per la scuola? Ripensare il futuro dell'istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Bush T. (2011), *Theories of Educational Leadership and Management*, Sage, Los Angeles, 4th ed.
- Butera F. et al. (2002), *Organizzare la scuola nella società della conoscenza*, Carocci, Roma.
- Castoldi M., Chiosso G. (2017), *Quale futuro per l'istruzione? Pedagogia e didattica per la scuola*, Mondadori, Milano.
- D'addazio M. (2008), *L'organizzazione e la gestione delle istituzioni scolastiche*, Anicia, Roma.
- English Fenwick W. (ed.) (2006), *Encyclopedia of Educational Leadership and Administration*, Sage, Thousand Oaks-London-New Delhi, 2 vols.
- Girod R. (1983), *Politiche dell'educazione*, Armando, Roma.
- Malizia G. (2008a), "Amministrazione scolastica", in J.M. Prellezo, G. Malizia, C. Nanni (a cura di), *Dizionario di Scienze dell'Educazione*, Las, Roma, 2^a ed., pp. 61-64.
- Malizia G. (2008b), *Politiche educative dell'istruzione e della formazione. La dimensione internazionale*, Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali e CNOS-FAP, Roma.
- Malizia G., Tonini M. (2015), *Organizzazione della scuola e del CFP. Un'introduzione*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e CNOS-FAP, Roma.
- Unesco et al. (2015), *Education 2030. Incheon Declaration and Framework for Action. Towards Inclusive and Equitable Education and Lifelong for All*, Incheon (Korea).