

## Il diritto all'educazione per tutti nel mondo e in Italia. A settant'anni dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani*

Guglielmo Malizia

Università Pontificia Salesiana; malizia@unisal.it

Carlo Nanni

Università Pontificia Salesiana; nanni@unisal.it

### Sommario

*L'articolo intende anzitutto ricordare un atto della più alta rilevanza compiuto dall'ONU, cioè la Dichiarazione universale dei diritti umani, a settanta anni dalla sua proclamazione. Non è però un commento al testo, ma si è voluto focalizzare lo studio sul diritto umano che interessa di più alla rivista e ai suoi lettori: il diritto all'educazione per tutti. Pertanto, la prima parte dell'articolo si occupa dell'evoluzione nei settanta anni dalla educazione elementare e fondamentale all'educazione di base per tutti. Nella seconda sezione si passa a un bilancio della situazione attuale, che vede molte luci, ma anche notevoli ombre. La terza parte contiene indicazioni per un superamento delle problematiche emerse e un potenziamento dei progressi effettuati, mentre la quarta sezione presenta le conclusioni generali. Un'ultima caratteristica dello studio è che non si occupa solo degli andamenti a livello internazionale, ma cerca di evidenziare problemi e prospettive relativi al nostro Paese.*

### Parole chiave

*Dichiarazione universale dei diritti umani, diritto all'educazione, educazione di base, obbligo di istruzione e di formazione, povertà educativa, analfabetismo.*

## 1. Introduzione

Lo scorso 10 dicembre 2018 è stato celebrato il *settantesimo* anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, un atto della più alta importanza compiuto dalle Nazioni Unite (Onu, 1948; Sinistrero, 1970; Malizia, 2008; Fism, 2018; Malizia e Tonini, in stampa). Ne ricordiamo in sintesi i messaggi più importanti: essa afferma solennemente la pari dignità e valore di ogni persona; sancisce la libertà, l'eguaglianza, la giustizia sociale ed economica, la solidarietà, la responsabilità nei confronti di tutti e di ciascuno, l'accesso all'educazione e alla sanità; il rispetto dei diritti umani è condizione fondamentale dello sviluppo e della pace; la violazione anche di uno solo dei diritti umani espone tutti a un grave pericolo perché è sempre anche un attacco alla libertà e all'eguaglianza; l'impegno di ciascuno a difendere e a promuovere i diritti propri e degli altri consolida i legami di responsabilità e di solidarietà fra tutte le persone.

Benché lo studio e l'approfondimento di tutti i diritti umani costituisca una tematica affascinante, tuttavia non ci occuperemo di tale argomento perché viene trattato in un altro articolo di questo numero di OP, anche se solo nella prospettiva pedagogica. Il nostro saggio si concentrerà unicamente sul *diritto all'educazione* e più precisamente sulla sua dimensione più universale, quella di esserlo *per tutti*. Certamente l'art. 28 della Dichiarazione parla anche di «istruzione tecnica e professionale [che] deve essere messa alla portata di tutti» e di «istruzione superiore [che] deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito», ma solo dell'istruzione elementare e fondamentale si dice che è obbligatoria e gratuita, cioè che tutti hanno il diritto e anche il dovere di accedervi senza spese (Onu, 1948).

Di questa educazione per tutti si delinea in primo luogo l'evoluzione dall'educazione elementare e fondamentale all'educazione di base per tutti sia a livello internazionale che in Italia. In una seconda sezione si analizzerà la situazione attuale, evidenziando punti forti e criticità. Il terzo paragrafo sarà dedicato alle prospettive e il quarto alle conclusioni generali.

## 2. Dall'educazione elementare e fondamentale all'educazione di base per tutti

Nei primi anni '50 la gran parte dei Paesi utilizzava il termine educazione elementare per designare il primo livello, gratuito ed obbligatorio, dell'educazione formale, diversamente dalla Dichiarazione universale dei diritti umani per la quale esso significava un'educazione che garantisce a tutti i bambini una buona base per affrontare la vita piuttosto che un livello del sistema di istruzione e di formazione (Onu, 1948; Rapporto mondiale sull'educazione 2000, 2000; Delors et al., 1996; Malizia, 2008; Malizia e Tonini, in stampa). È qui che ha trovato la sua prima ragione d'essere la differenziazione tra educazione elementare e fondamentale, da una parte, ed educazione di base, dall'altra. Nelle prime due sezioni che seguono

verrà brevemente descritta l'evoluzione tra i due concetti, mentre il terzo paragrafo sarà riservato alla situazione italiana.

### 2.1. *L'educazione elementare e fondamentale: l'evoluzione nella seconda metà del XX secolo*

Secondo i dati dell'Unesco, agli inizi della decade '50 del secolo scorso, solo la metà circa del gruppo di età 5-14 anni frequentava le elementari e la secondaria, e tale percentuale si abbassava a un quarto nel 50% dei Paesi (Rapporto mondiale sull'educazione 2000, 2000; Malizia, 2008; Malizia e Tonini, in stampa). Comunque, appena qualche anno dopo, cioè nel 1955, prende l'avvio la *crescita* delle elementari, messa in movimento soprattutto da due dinamiche: le nazioni sviluppate, dove l'istruzione obbligatoria è una realtà da tempo, concentrano i loro interventi nel prolungamento della durata; nei Paesi, invece dove non era stato introdotto l'obbligo scolastico o si trattava solo di una dichiarazione di principio, si adottano misure per aumentare le iscrizioni o per universalizzare la frequenza. Inoltre, gli obiettivi non sono limitati agli aspetti quantitativi, ma si mira anche a migliorare l'efficacia di un tipo di scuola elementare che risulta insoddisfacente da vari punti di vista: prima di tutto a livello della funzionalità efficace della «forza lavoro», ma anche per avere cittadini capaci di vita democratica, almeno minimamente.

Tra le decadi '50 e '70 si registra una crescita quantitativa imponente nelle aree *meno sviluppate* del mondo: il numero degli alunni si quadruplica quasi in Africa e si triplica in Asia/Oceania e in America Latina/Caribe (Rapporto mondiale sull'educazione 2000, 2000; Malizia, 2008; Malizia e Tonini, in stampa). In questo caso il fattore principale della crescita va ricercato nel dinamismo dei nuovi Stati indipendenti che si dimostrano molto più disponibili a impegnarsi nel potenziamento dei sistemi di istruzione e di formazione rispetto ai regimi coloniali del passato. L'attuazione dei principi della obbligatorietà e della gratuità viene affrontata con un atteggiamento pratico: nelle conferenze regionali dell'Unesco i Paesi sono invitati a fissare l'obbligo scolastico a 6/7 anni, ma nello stesso tempo è lasciata alla loro decisione di prevedere all'inizio durate inferiori. La gratuità viene intesa come abolizione delle tasse di frequenza, una misura che è accompagnata frequentemente dalla messa a disposizione dei manuali scolastici, senza doverne sopportare i costi; in aggiunta le comunità locali delle aree meno sviluppate sono chiamate a contribuire alla edificazione delle scuole e alla loro manutenzione e di solito sono le famiglie a dover sostenere i costi. Cresce inoltre la domanda di qualità in relazione ai processi di insegnamento-apprendimento per cui vengono richiesti programmi non limitati al solo leggere, scrivere e far di conto, ma anche alla realizzazione dell'eguaglianza di opportunità formative tra alunni di ceti sociali diversi e la messa in opera di una efficiente pianificazione promozionale.

Accanto agli aspetti positivi non mancano le *criticità* che intervengono ad ostacolare la crescita appena menzionata. Le ricordiamo in sintesi: la carenza di

docenti qualificati, di manuali, di sussidi e di attrezzature; la tendenza a limitarsi a predisporre gli edifici scolastici senza curarsi della elevazione dei livelli di apprendimento degli alunni; le difficoltà che incontrano i licenziati delle elementari nel reperire occupazioni impiegate; lo sviluppo lineare di un modello tradizionale di scuola dispendioso e inefficiente, concepito per l'élite e non per la massa (Rapporto mondiale sull'educazione 2000, 2000; Malizia, 2008; Malizia e Tonini, in stampa). E quindi sempre a scapito della elevazione della buona qualità della vita delle persone e della loro attiva partecipazione alla vita sociale; come anche con scarsa attenzione alla promozione di una cultura rinnovata e attenta alle novità scientifiche e tecnologiche che vengono sempre più ad aver forza e incidenza nella vita sociale locale, nazionale, internazionale, mondiale (Malizia e Nanni, 2010).

Una novità di questo periodo, che avrà un impatto molto rilevante e duraturo sulle politiche dell'educazione, è costituita dall'emergere della concezione della *società che apprende*, propiziata dalla pubblicazione del Rapporto Faure (Faure et al., 1972). Viene meno la coincidenza tra educazione e insegnamento scolastico, ma la prima include qualsiasi intervento, anche informale, che sia in grado di soddisfare i bisogni di apprendimento delle persone: per cui ormai si prende a parlare di educazione formale, non formale e informale.

Nel 1973, l'ICED (*International Council for Educational Development* o Consiglio Internazionale per lo Sviluppo Educativo) avvia una indagine a livello mondiale sull'educazione non formale, partendo dal concetto di «un minimo di apprendimento indispensabile» (Rapporto mondiale sull'educazione 2000, 2000; Malizia, 2008; Malizia e Tonini, in stampa). Attraverso questa formula, il diritto all'educazione dei bambini viene ad avere un preciso contenuto concreto che coincide con un bagaglio minimo di atteggiamenti, abilità e conoscenze di cui ogni persona deve disporre per poter condurre una esistenza adulta soddisfacente, personale, lavorativa, civile, culturale, politica. Tuttavia, anche questa definizione è stata oggetto di critiche, specialmente riguardo al concetto di «minimo», che pare ridurre l'ambito del diritto all'educazione.

Approfondimenti successivi hanno portato a sostituire il concetto di un minimo di apprendimento indispensabile con la formula meno riduttiva di *esigenze basilari di apprendimento* che ha trovato un consenso generale perché sta indicare una base e non un minimo. Da questo momento, bisognerà distinguere tra educazione elementare ed educazione di base: tra le due vi è diversità (la prima assume un carattere prevalentemente formale e si completa dopo cinque o sei anni di frequenza, mentre la seconda include non solo l'educazione formale, ma anche quella non formale e informale e consegue la meta voluta solo quando gli alunni apprendono una buona base per affrontare la vita). Peraltro, vi sono anche aspetti comuni, perché l'educazione elementare è parte dell'educazione di base. Il diritto di tutti all'educazione elementare della Dichiarazione universale dei diritti umani diventa di fatto il diritto di tutti all'educazione di base che, inoltre, tende ad estendersi verso l'alto all'educazione secondaria e verso il basso all'educazione e alla cura della prima infanzia.

## 2.2. L'educazione di base per tutti; Jomtien e Dakar

Per facilitare l'analisi dell'evoluzione che si è compiuta nell'ambito del diritto all'educazione per tutti, esamineremo distintamente le due tappe che hanno maggiormente influito sulla situazione attuale.

### 2.2.1. La Conferenza Mondiale sull'Educazione per Tutti (Jomtien, 1990)

Presentiamo subito la Conferenza Mondiale sull'Educazione per Tutti (Jomtien, 1990) negli elementi che la contraddistinguono maggiormente (Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, 1990; Rapporto mondiale sull'educazione 2000, 2000; Malizia, 2008; Malizia e Tonini, in stampa). Il motivo prossimo della sua convocazione va ricercato nel rallentamento durante la decade degli anni '80 delle iscrizioni alle elementari in varie zone del mondo. In risposta a questo andamento negativo, la Conferenza conferma sia la rilevanza essenziale della finalità dell'educazione di base per tutti che il suo significato più profondo, quello cioè di garantire a tutti un apprendimento reale ed efficace e non soltanto l'iscrizione a una scuola. I documenti principali dell'incontro su cui ci soffermeremo brevemente nel prosieguo sono due: la *Dichiarazione Mondiale sull'Educazione per Tutti* e il *Quadro di Azione*.

La prima offre una definizione ufficiale delle *esigenze basilari di apprendimento* a cui deve conformarsi l'educazione che è diritto di tutti. Esse includono: «gli strumenti essenziali di apprendimento (lettura, scrittura, espressione orale, calcolo, risoluzione dei problemi); i contenuti educativi fondamentali (conoscenze, attitudini, valori e atteggiamenti) di cui la persona ha bisogno per sopravvivere. sviluppare tutte le sue facoltà, vivere e lavorare con dignità, partecipare pienamente allo sviluppo, migliorare la qualità della sua esistenza, prendere delle decisioni sagge; continuare ad apprendere» (Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, 1990, p. 47). Per realizzare questa finalità, si fa leva su un approccio strategico ampio che non si limita ai sistemi tradizionali di educazione, ma che deve puntare a valorizzare il meglio della pratica attuale. Di conseguenza, l'accesso all'educazione di base deve essere garantito a tutti, bambini, adolescenti e adulti.

Il *Quadro di Azione* costituisce la cornice entro la quale ogni Paese deve predisporre un programma realizzabile di strategie. Più in particolare, esso fornisce una serie di indicazioni sulla cui base i diversi governi sono stati invitati a definire i loro obiettivi. Gli orientamenti che hanno fatto da guida ai Paesi sono stati i seguenti:

espansione dei servizi di protezione e sviluppo per la prima infanzia; universalizzazione dell'accesso e del completamento dell'educazione primaria entro il 2000; miglioramento dei risultati dell'apprendimento, fissando degli indicatori precisi; riduzione del tasso di analfabetismo degli adulti, suggerendo di portarlo alla metà di quello degli anni '90; espansione dei servizi dell'educazione di base e della formazione di altre competenze essenziali, destinati ai giovani e agli adulti; crescita nell'acquisizione da parte di individui e famiglie delle conoscenze, competenze e valori necessari per una vita migliore e per uno sviluppo sostenibile. (Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, 1990, p. 47)

### 2.2.2. Il Forum Mondiale sull'Educazione (Dakar, 2000)

Il Forum Mondiale sull'educazione di Dakar (26-28 aprile 2000) ha concluso il decennio dell'«Educazione per Tutti» e si è proposto di fornire un apporto determinante in vista dell'attuazione del diritto di tutti all'educazione (Forum mondial sur l'éducation, 2000; Ostveit, 2000; Malizia e Tonini, in stampa). Globalmente i risultati del Forum non consentono facili ottimismo riguardo al futuro; al tempo stesso sarebbe sbagliato indulgere al pessimismo. Gli esiti non molto soddisfacenti del dopo Jomtien dovrebbero invece stimolare a moltiplicare gli sforzi per intervenire con urgenza in modo più efficiente ed efficace.

La *valutazione del decennio 1990-2000* ha impegnato notevolmente il Forum. Nel complesso viene affermato che non sono mancati i miglioramenti, ma che la sfida è ancora molto alta perché si è del parere che molto, anzi troppo, rimane ancora da fare. Il dato negativo che balza agli occhi è che degli obiettivi proposti nella Conferenza di Jomtien neppure uno è stato pienamente raggiunto, in particolare quello della universalizzazione della scuola primaria nel 2000. Comunque, in molti Paesi si sono adottate strategie valide per attuare gli obiettivi del decennio; inoltre in varie aree in via di sviluppo i livelli di educazione si sono elevati in misura considerevole e la quota di adulti analfabeti nel mondo ha proseguito nel suo andamento verso la riduzione. Se i dati positivi certamente non mancano, le criticità restano eccessive e preoccupanti quali soprattutto: 110 milioni di bambini non scolarizzati e 250 milioni che lavorano in situazioni a rischio e malsane; 880 milioni di adulti analfabeti di cui da un decennio due terzi sono donne; disegualianze quantitative numerose a danno di queste ultime; il divario enorme che si osserva tra gli alunni che possono utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e quelli che non vi possono accedere; disparità qualitative gravi che colpiscono le comunità povere, rurali o isolate, le minoranze etniche e le popolazioni indigene, l'Asia Meridionale e l'Africa Subsahariana, dove meno di 3 bambini su 4 raggiungono il quinto anno della primaria; come pure le nazioni meno sviluppate, dove molti lasciano dopo il 1° o il 2° anno di scuola; e ancora: un tasso elevato di alunni della primaria nei Caraibi e della secondaria nei Paesi sviluppati che abbandona le scuole e che presenta un basso livello di apprendimento.

Anche a Dakar venne predisposto un *Quadro di Azione* che definisse una serie di impegni dei governi da effettuare sotto la guida e la coordinazione dell'Unesco in vista dell'attuazione del diritto all'educazione per tutti. Vale la pena a questo punto di soffermarci sulle sei grandi mete che i Paesi si sono prefissati di raggiungere nel 2015 con uno sforzo collettivo e coordinato di tutti.

Si inizia con il l'impegno a promuovere *l'educazione per la prima infanzia*, prestando una speciale cura ai bambini maggiormente in difficoltà. Al riguardo vengono proposte principalmente due strategie: coinvolgere tutte le componenti in una serie di interventi, specialmente di natura trasversale, puntando in particolare a far partecipare i genitori a iniziative di alfabetizzazione funzionale; assicurare che le bambine e i disabili abbiano le stesse opportunità dei maschi di essere inclusi nelle relative offerte.

La data della *universalizzazione della educazione primaria* viene spostata al 2015 e si vorrebbe che per quell'anno si riuscisse a garantire a tutti, e in particolare alle femmine, ai disabili, ai malati di AIDS, alle minoranze etniche e alle aree raggiunte da conflitti e instabilità, una offerta obbligatoria, gratuita e di qualità con la possibilità effettiva di frequentarla sino alla conclusione. In questo caso per realizzare la meta in questione sono proposte le seguenti iniziative: raccomandazione ai governi di assicurare realmente la gratuità, aumentando gli investimenti diretti all'educazione di base; riduzione delle distanze tra le case e le scuole; attuazione di una programmazione decentrata; partecipazione delle comunità locali alla gestione delle scuole e della società civile alla realizzazione della universalizzazione dell'educazione primaria; eliminazione del debito estero in modo da poter convogliare un maggior numero di risorse verso le scuole primarie e, più in generale, inserimento in maniera integrata degli interventi educativi nelle strategie adottate da ciascun Paese nella lotta alla povertà; incentivazione della domanda educativa delle famiglie; integrazione dei disabili nelle scuole ordinarie.

Si afferma anche che l'universalizzazione della educazione primaria non costituisce una meta di carattere formale. Non basta, cioè, assicurare la frequenza di un edificio. I programmi organizzati devono essere in grado di rispondere efficacemente alle *esigenze educative* di tutti i giovani e di tutti gli adulti e, pertanto, avranno da assicurare un accesso equo a percorsi capaci di garantire l'apprendimento delle conoscenze e delle competenze richieste dalla vita quotidiana.

Riguardo agli adulti è fissato l'obiettivo di *dimezzare i tassi di analfabetismo* entro il 2015. Un impegno speciale viene assunto nei riguardi delle donne che sono le più colpite da questo fenomeno. La strategia che è prevista per tutti consiste nel garantire un accesso equo all'educazione di base e a quella permanente.

Il *Quadro d'Azione* di Dakar anticipa al 2005 il raggiungimento della meta dell'*abolizione delle disparità di genere*, mentre per il 2015 viene previsto un obiettivo ancora più ambizioso, quello cioè di eliminare anche le disuguaglianze di natura qualitativa. In questo caso sono proposte varie strategie: organizzare ambienti di apprendimento che facilitino la formazione delle ragazze; impegnarsi a fugare nell'opinione pubblica, e particolarmente tra i genitori, i pregiudizi circa l'inutilità per le donne di frequentare l'educazione di base; ampliare la definizione di qualità dell'educazione in modo che comprenda le dimensioni di un'educazione favorevole alle donne e di una educazione impegnata ad attuare la parità di genere; garantire nelle scuole la sicurezza delle alunne; favorire l'iscrizione delle donne ai percorsi di scienza e di tecnologia, alla formazione professionale e all'istruzione superiore.

L'ultima meta mira ad elevare il livello di *qualità* dei sistemi di istruzione e di formazione allo scopo di assicurare a tutti esiti positivi (e, se possibile, l'eccellenza) riconosciuti e quantificabili. Pure in questo ambito gli orientamenti per l'azione sono numerosi: ricorso a metodologie didattiche più interattive e fondate sull'approccio della ricerca; utilizzazione ampia e competente delle Tic; formazione alle strategie dell'educazione permanente; promozione dell'educazione alla tolleranza, alla pace, ai diritti umani e alla cittadinanza democratica; sensibilizzazione alla cultura della valutazione delle varie componenti delle comunità educative e formazione del

personale docente e dirigente alle relative competenze; più in generale riguardo a questi ultimi garanzia di condizioni, motivazioni e professionalità soddisfacenti.

### 2.3. *L'evoluzione in Italia: il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e l'obbligo di istruzione*

Anche se in Italia l'istruzione obbligatoria è stata introdotta dalla legge Casati (legge n. 3725/1859) per la durata di 2 anni ed elevata successivamente a 3 nel 1877, a 6 nel 1904 e a 8 nel 1923, la normativa è rimasta però lungamente *disattesa* (Pototschnig, 1978; Romei, 2005; Malizia e Nanni, 2010).

Con la Costituzione repubblicana viene compiuto un *salto di qualità*. Infatti, l'art. 34 stabilisce l'apertura della scuola a tutti, l'obbligo e la gratuità dell'istruzione per 8 anni, il diritto dei capaci e dei meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi; soprattutto, la nostra Carta fondamentale concepisce la scuola come uno strumento di rinnovamento culturale e di eguaglianza sociale, oltre che di una formazione della personalità umanamente degna. In altre parole, la Costituzione ha sancito il diritto all'istruzione come un vero e proprio diritto soggettivo pubblico di prestazione che comporta per la pubblica amministrazione un obbligo positivo a rendere effettive tali finalità. La Costituzione ha anche attribuito alle Regioni la competenza sull'assistenza scolastica e la formazione professionale. Il relativo trasferimento delle funzioni, come anche il decentramento ai Comuni, sono stati realizzati negli anni '70.

Durante la decade successiva all'approvazione della Costituzione, il dibattito si è concentrato sul significato dell'espressione *istruzione inferiore* se essa cioè volesse dire un'istruzione elementare in cui si fornivano i rudimenti del sapere — una interpretazione che implicava il mantenimento del doppio canale dell'avviamento e della media — oppure semplicemente un'istruzione che veniva prima. Alla fine è prevalsa la seconda interpretazione, giustificata anche da valide ragioni psico-pedagogiche e di giustizia sociale, ed è stata varata nel 1962 la scuola media unica, triennale, obbligatoria, orientativa e secondaria, benché di primo grado.

Dalla fine degli anni '70 si fece chiaro anche un largo consenso sull'opportunità di prolungare l'obbligo da 8 a *10 anni*, fino cioè ai 16 di età, per fornire a tutti i giovani una formazione in linea con gli altri Paesi dell'Europa e corrispondente alle esigenze umane, culturali e professionali sempre più elevate della società industriale.

Un intervento in questo senso era richiesto anche dalla situazione della *dispersione scolastica* che, pur registrando un miglioramento, continuava a essere pesante e che quindi andava arginata quanto prima (*Rapporto di base sulla politica scolastica italiana*, 1998; Malizia e Nanni, 2010; Barbieri 2015; De Santis, Pirani e Porcu, 2018). Nella scuola elementare si poté verificare una diminuzione tendenziale delle ripetenze al primo anno (dall' 1,6 % del 1981-82 all'1% del 1989-90) e negli altri anni di corso. Tuttavia, si manifesta già qui un *trend* costante dei fenomeni di dispersione in Italia: ripetenza e abbandoni tendono a concentrarsi nei primi anni di ogni ciclo scolastico, mentre gli insuccessi si riducono nelle classi successive

e sop  
riodo  
geogi  
fenom  
nel 19  
1987-  
era ge

il pri  
degli  
stude  
altale  
trend  
a cent

zata s  
2006)  
l'obbl  
da ass  
istruz  
region  
itiner

(  
con la  
forten  
per ef  
anno c  
scolas  
anno r  
è mos  
super  
il dir  
al con

A  
n. 290  
La mo  
innalz  
e di pe

Il  
due ist  
è gara  
qualifi  
di istru  
del dir

lo a  
 ati.  
 e  
 ati  
 nel  
 sa  
 ti,  
 u-  
 di  
 le  
 t-  
 i.  
 e  
 a  
 -  
 >  
 ;  
 .

e soprattutto negli esami conclusivi. In aggiunta, nelle elementari, in questo periodo, resta consistente il divario nei tassi di ripetenza secondo la circoscrizione geografica che cresce passando dal Nord al Sud. Gli abbandoni costituiscono un fenomeno di scarso rilievo nelle elementari. Nella scuola media la percentuale nel 1984-85 si attestava sul 3,6% in 1<sup>a</sup>, sul 3,4% in 2<sup>a</sup> e sul 2,7% in 3<sup>a</sup>, mentre nel 1987-88 i dati erano rispettivamente 2,9%, 1,7% e 1,2%. Come al solito, il tasso era geograficamente molto disomogeneo e sfavorevole per il Sud.

Passando ad esaminare i fenomeni di *dispersione nella secondaria superiore*, il primo dato — fortemente problematico — è costituito dal fatto che più del 40% degli iscritti ai primi due anni o ripeteva o abbandonava. I più colpiti erano gli studenti degli istituti tecnico-professionali e degli strati sociali bassi. Una relativa e altalenante diminuzione degli abbandoni si notava a partire dal 1982-83, mentre il trend continuava per le ripetenze: entrambe parzialmente compensate da iscrizioni a centri di formazione professionale.

Nonostante le ragioni a favore appena enunciate, l'elevazione è stata realizzata solo alla fine degli anni '90 (Malizia e Nanni, 2010; Bordignon, 2008; Tonini, 2006). L'introduzione dell'*obbligo formativo* con la legge n. 144/1999, che sanciva l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del 18° anno di età da assolvere in percorsi anche integrati di istruzione e formazione nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale di competenza regionale o nell'esercizio dell'apprendistato, riconosceva la pari dignità a tutti gli itinerari formativi previsti dopo l'obbligo.

Quasi contemporaneamente veniva innalzato l'obbligo scolastico di 1 anno con la legge n. 9/1999, e in prospettiva di 2 anni con la legge n. 30/2000: questo ha fortemente penalizzato gli adolescenti, soprattutto i più svantaggiati e in difficoltà, per effetto sia dello spostamento della scelta dell'obbligo formativo al secondo anno della scuola secondaria superiore, sia soprattutto dell'imposizione dell'obbligo scolastico e di frequenza ad una scuola che li costringeva a un parcheggio di un anno nelle aule scolastiche. Al contrario, la riforma Moratti (legge n. 53/2003) si è mossa nella linea della tendenza emersa quasi contemporaneamente in Europa al superamento del concetto stesso di obbligo di istruzione ed ha assicurato a ognuno il *diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno 12 anni* o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età.

All'interno del quadro generale di riferimento della riforma Moratti, la legge n. 290/2006 ha innalzato di due anni l'*obbligo di istruzione, cioè da 8 a 10 anni*. La motivazione principale è stata che l'elevazione era necessaria per rafforzare ed innalzare il livello delle competenze di base e per effettuare le scelte di indirizzo e di percorso con una maggiore consapevolezza.

In conclusione, la materia del diritto all'educazione è presidiata in Italia da due istituti. Il primo consiste nel *diritto-dovere all'istruzione e alla formazione* che è garantito a tutti per almeno 12 anni e comunque sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età e la cui attuazione ha luogo nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e di formazione professionale. L'introduzione del diritto-dovere ha permesso di superare la «cesura che ha sempre caratterizzato

il nostro sistema tra l'istruzione scolastica, a vocazione e caratterizzazione culturale ed educativa e la formazione professionale, finalizzata invece all'apprendimento di tecniche lavorative in funzione dell'inserimento o della riqualificazione del lavoratore nel mondo produttivo» (Meloni, 2003, p. 38). A sua volta, l'obbligo di istruzione, che dura 10 anni, è situato all'interno del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, non ha natura terminale e non dispone di un proprio ordinamento: è soltanto un passaggio obbligato e funzionale all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione che si adempie frequentando la scuola primaria, la secondaria di 1° grado e il primo biennio della secondaria di 2° grado o i percorsi di istruzione e di formazione professionale.

### 3. La situazione attuale: punti forti e criticità

Anche in questa sezione dell'articolo si seguirà l'impostazione precedente. La disamina verrà articolata tra gli andamenti a livello internazionale e quelli che riguardano il nostro Paese.

#### 3.1. Un bilancio dell'educazione di base per tutti

È innegabile il successo *considerevole* che il Quadro di Azione del Forum di Dakar è riuscito a ottenere; al tempo stesso, non si possono ignorare le criticità che ancora una volta non hanno permesso di parlare di un raggiungimento del tutto soddisfacente delle finalità volute (Unesco, 2015a, 2015b; Mundy, 2016; Tikly, 2017; Malizia e Nanni, 2018; Malizia e Tonini, in stampa). Al riguardo la verifica è stata condotta in maniera approfondita e particolareggiata, anche se qui verranno presentati solo i risultati principali. I due paragrafi che seguono tratteranno: il primo della valutazione generale del Quadro di Azione del Forum di Dakar; e il secondo dei fattori che hanno contribuito in positivo e in negativo al suo successo parziale. Facciamo notare che non sempre si riscontra una corrispondenza piena con l'elenco delle mete e delle strategie contenuto nel paragrafo 1.2, di cui sopra, nel senso che le formulazioni possono essere formalmente diverse (anche perché nei 15 anni della loro applicazione sono intervenuti degli aggiustamenti per facilitare la rispondenza alle esigenze di un mondo in continuo mutamento), ma la sostanza degli orientamenti è rimasta generalmente la stessa.

##### 3.1.1. La valutazione del programma di Dakar in vista dell'educazione per tutti

Incominciando dall'*educazione e cura della prima infanzia* un primo risultato positivo da evidenziare è il balzo in avanti delle percentuali di frequenza della scuola dell'infanzia che in paragone al 1999 aumentano di due terzi; indubbiamente, rimane il problema dell'altro terzo e soprattutto della distribuzione diseguale degli iscritti tra il Nord e il Sud del mondo (Unesco, 2015a, 2015b; Unesco, 2007; Mundy, 2016; Malizia e Tonini, in stampa). Un altro esito apprezzabile è costituito dal calo del

tasso di mortalità che si dimezza tra il 2000 e il 2015; sul lato negativo si colloca, però, il dato preoccupante di 6,3 milioni di bambini al di sotto dei 5 anni che sono deceduti a causa di malattie che, nella più gran parte delle situazioni, si potevano prevenire. Analoghe sono le considerazioni riguardo all'alimentazione: 4 bambini su 5 dispongono di un nutrimento sufficiente, ma un quinto non si trova in questa condizione e la sua alimentazione è senz'altro inadeguata.

Ancora una volta viene mancato il traguardo della *universalizzazione dell'istruzione primaria*, obbligatoria e gratuita e della opportunità di completare il ciclo fino al conseguimento del titolo finale; le bambine, i disabili e le minoranze etniche, la cui scolarizzazione era l'obiettivo prioritario di Dakar, continuano a trovarsi in una situazione di svantaggio (Unesco, 2015a, 2015b, 2010, 2009, 2003/4). Non è certamente da poco che nel periodo 1999-2015 il tasso netto di scolarizzazione primaria<sup>1</sup> sia cresciuto del 10% quasi, salendo dall'84% al 93%; in aggiunta, l'aumento è stato di almeno il 20% in 17 Paesi tra i quali sono compresi 11 dell'Africa Subsahariana. Tuttavia, questo andamento certamente positivo va confrontato con due preoccupanti criticità: la prima consiste nel dato di 58 milioni di bambini che nel mondo non sono scolarizzati e la cifra rimane sostanzialmente costante nel tempo; in secondo luogo, 32 Stati, appartenenti nella grande maggioranza dei casi all'area Subsahariana, registra un 20% e più di alunni della primaria che abbandonano la scuola; in aggiunta, i Paesi con reddito medio e basso lamentavano la presenza di 100 milioni di allievi che lasciavano la primaria prima della conclusione del percorso scolastico che stavano seguendo.

Un altro punto forte dell'attuazione del Quadro di Azione di Dakar può essere visto nell'aumento dal 71% all'85% del tasso lordo di scolarizzazione<sup>2</sup> nella secondaria di 1° grado durante il periodo 1999-2012: a parere degli esperti, il dato va assunto come il segno di un progresso verso l'apprendimento delle conoscenze e delle competenze necessarie per la vita quotidiana da parte di una percentuale sempre più grande di ragazzi provenienti dalla primaria (Unesco, 2015a, 2015b, 2009, 2006). Nella stessa direzione va anche la previsione della gratuità a livello di secondaria di 1° grado in una quota crescente di Paesi e più precisamente in 66 tra quelli a reddito medio e basso. Sul lato negativo si collocano le disparità che si registrano nel passaggio dalla primaria alla secondaria di 1° grado e che colpiscono maggiormente gli alunni provenienti dai ceti meno abbienti.

La lotta all'*analfabetismo degli adulti* evidenzia più ombre che luci. L'insuccesso più grave riguarda il calo della loro quota che, tra il 2000 e il 2015, doveva essere del 50%, mentre si è fermata al 4% (dal 18% al 14%), per cui il totale è ancora elevato, collocandosi intorno ai 781 milioni circa in valori assoluti (Unesco, 2015a, 2015b). Benché le cifre siano superiori riguardo al confronto tra uomini e

<sup>1</sup> Esso sta a significare la percentuale degli studenti con l'età corrispondente a quella ufficiale per un dato livello scolastico in paragone al totale dei componenti di quella coorte di età (Unesco, 2015a, 2015b).

<sup>2</sup> Tale tasso sta a indicare la percentuale degli studenti iscritti a un livello del sistema educativo — indipendentemente dall'età — sul totale delle persone del gruppo di età corrispondente. (Unesco, 2015a, 2015b).

donne, tuttavia esse non si possono ritenere sufficienti: infatti, i 43 Paesi, in cui nel 2000 si registravano meno di 90 femmine alfabetizzate in paragone a 100 maschi, non sono riusciti nella più gran parte a raggiungere la piena eguaglianza, anche se ci si è approssimati di molto a questo obiettivo.

La *parità di genere* ha compiuto maggiori progressi nella *primaria*, in cui questa meta è stata raggiunta nel 69% degli Stati che dispongono di dati al riguardo (Unesco, 2015a, 2015b, 2003/4). Al contrario, i miglioramenti sono stati meno soddisfacenti nelle secondarie in cui la quota si colloca al 49%. Un andamento favorevole si osserva circa la scolarizzazione delle bambine in quanto si sono ridotte di più della metà (da 33 a 16) le nazioni che presentavano meno di 90 alunne iscritte a scuola su 100 maschi; pure in questo caso non mancano criticità perché nei Paesi dell'Africa Subsahariana sono proprio le bambine di origine socio-economica e culturale svantaggiata che dispongono di minori probabilità di riuscire a iscriversi a scuola. Proseguendo nel paragone tra uomini e donne, è opportuno precisare che l'abbandono colpisce di più i primi e l'esclusione dall'istruzione le seconde.

Passando al tema della *qualità* dell'educazione, va sottolineato sul lato positivo che l'83% dei 146 Stati che possono contare su dati statistici in tema di scuola primaria, registrano in tale livello una diminuzione del rapporto alunni/insegnanti (Unesco, 2015a, 2015b, 2013/4). Inoltre, 87 Paesi su 105 che dispongono di informazioni statistiche riguardo alla secondaria di 1° grado, evidenziano una relazione alunni/insegnanti inferiore a 1 a 30 e che 101, rispetto ai 12 del 2000, riescono ad effettuare una valutazione dell'apprendimento degli studenti secondo i parametri propri di ogni Stato. Sul lato negativo si colloca, invece, il dato secondo il quale la quota degli insegnanti delle elementari, che possiedono una formazione conforme alla normativa di ciascun Paese, non raggiunge in media il 75% del totale.

### 3.1.2. I fattori di un successo che è solo parziale

La disamina del Rapporto dell'Unesco riguardo al diritto all'educazione per tutti incomincia con la verifica degli *investimenti* da dedicare per una sua realizzazione soddisfacente (Unesco, 2015a, 2015b; Mundy, 2016; Malizia e Tonini, in stampa). L'analisi mette in evidenza due andamenti tra loro contrapposti: uno positivo, possibilmente da potenziare ancora di più, e uno negativo da correggere; da una parte nei Paesi a reddito medio e basso si riscontra il raddoppio della percentuale del Pil destinata all'obiettivo appena richiamato, ma dall'altra emerge che nel periodo considerato il sostegno finanziario è rimasto immutato sul piano mondiale.

L'*integrazione* delle politiche dell'istruzione e della formazione nei programmi di sviluppo e di lotta alla povertà ha compiuto notevoli progressi a livello di pianificazione nei Paesi con reddito medio e basso (Unesco, 2015a, 2015b, 2012). Diversa è la valutazione circa la loro attuazione nel concreto, che tende a sconfinare nell'insoddisfazione.

Un andamento positivo si nota circa la partecipazione delle comunità locali e, più in generale, della *società civile* all'attuazione dell'educazione per tutti (Unesco, 2015a, 2015b, 2009). Tuttavia, i Rapporti di valutazione dell'Unesco

non mancano di non essere della metà

La ri di fronte a e ha raggi ticolare, s in periodi

La v genere. I l'educazi des filles) giudizio è sicuri, sar anche rig svantaggi degli obie

La l che se la molto sig dal poten

La v condizior 2013/14). cesso nell

Anc 2015a, 20 nella crea negli Sta diffusione

Mig che è stat identifica nell'appr diali sull' sulle egua mentre ri da parte c

Al t nerale de perché ci (ibidem). cui funz è riuscito

43 Paesi, in cui nel  
gone a 100 maschi,  
maglianza, anche se

la *primaria*, in cui  
di dati al riguardo  
i sono stati meno  
%. Un andamento  
nto si sono ridotte  
90 alunne iscritte  
perché nei Paesi  
cio-economica e  
uscire a iscriversi  
ortuno precisare  
one le seconde.  
sul lato positivo  
tema di scuola  
lunni/inseganti  
ngono di infor-  
o una relazione  
0, riescono ad  
do i parametri  
ndo il quale la  
one conforme  
totale.

cazione per  
a sua realiz-  
ia e Tonini,  
pposti: uno  
correggere;  
lla percen-  
rge che nel  
mondiale.  
e nei pro-  
si a livello  
a, 2015b,  
e tende a

ità locali  
per tutti  
'Unesco

non mancano di richiamare l'attenzione su una criticità importante, quella cioè di non essere riusciti a costituire un'alleanza solida delle forze sociali a sostegno della meta appena ricordata.

La resilienza delle singole scuole e dei sistemi di istruzione e di formazione di fronte alle problematiche suscitate da situazioni di *tensioni e conflitti* è cresciuta e ha raggiunto livelli almeno di sufficienza (Unesco, 2015a, 2015b, 2012). In particolare, sono stati i meccanismi di tutela a funzionare in maniera soddisfacente in periodi di violenze e di guerre.

La valutazione si presenta positiva anche riguardo alla sfida della *parità di genere*. I risultati favorevoli vanno attribuiti all'Iniziativa delle Nazioni Unite per l'educazione delle donne (Ungei = *Initiative des Nations Unies pour l'éducation des filles*) che ha offerto un supporto molto efficace sul piano locale e mondiale. Il giudizio è, invece, critico circa la predisposizione di ambienti educativi che fossero sicuri, sani, inclusivi, dotati di risorse adeguate ed equamente ripartite tra i sessi e anche riguardo ai disabili, alle minoranze etniche e ai bambini appartenenti a ceti svantaggiati: il motivo dell'inadeguatezza si troverebbe nell'eccessiva disomogeneità degli obiettivi che si intendeva raggiungere (Unesco, 2015a, 2015b, 2010, 2003/4).

La lotta all'*aids* ha conseguito un notevole successo tra il 2000 e il 2015, anche se la vittoria finale non è ancora arrivata (Unesco, 2015a, 2015b). Un apporto molto significativo è venuto dall'istruzione e dalla formazione e più in particolare dal potenziamento dell'educazione sessuale.

La valutazione è sostanzialmente negativa riguardo all'impegno a migliorare le condizioni, le motivazioni e la professionalità dei *docenti* (Unesco, 2015a, 2015b, 2013/14). I Rapporti dell'Unesco identificano il fattore principale di questo insuccesso nelle carenze dell'organismo che ha guidato gli interventi sul piano mondiale.

Anche il bilancio del ricorso alle *TIC* presenta notevoli criticità (Unesco, 2015a, 2015b). Esse si possono essere sintetizzate nei termini seguenti: i ritardi nella creazione delle infrastrutture necessarie al loro funzionamento soprattutto negli Stati a basso reddito; le problematiche simili che hanno impedito la loro diffusione; la mancanza di coordinamento sul piano internazionale.

Miglioramenti considerevoli sono invece riscontrabili quanto al *monitoraggio* che è stato realizzato in maniera sistematica (ibidem). I punti forti possono essere identificati: nell'efficacia del funzionamento dell'Istituto di statistica dell'Unesco; nell'apprezzamento manifestato sul piano internazionale riguardo ai Rapporti mondiali sull'«Educazione per Tutti»; nei progressi compiuti nel fornire dati affidabili sulle eguaglianze/diseguaglianze e sulla consistenza degli investimenti dei donatori, mentre rimangono insoddisfacenti le informazioni sulle spese di pubblico denaro da parte dei Paesi nell'istruzione e nella formazione.

Al termine è opportuno soffermarsi sulle *ragioni* principali di carattere *generale dei limiti* osservabili nella realizzazione del Quadro di Azione di Dakar perché ci possono aiutare a capire meglio le proposte dell'Agenda *Education 2030* (ibidem). Uno riguarda le carenze del meccanismo ufficiale di coordinamento, del cui funzionamento era responsabile in ultima istanza l'Unesco, e che invece non è riuscito ad assicurare la continuità e la sistematicità dell'azione delle istituzioni

e delle parti interessate; tale problematica è stata aggravata dal fatto che le conferenze mondiali e regionali non disponevano del potere necessario per obbligare i Paesi e la comunità internazionale a rendere conto dei loro interventi. Bisogna anche riconoscere che oltre alle criticità attribuibili all'Unesco, è stato carente anche l'apporto delle altre organizzazioni e delle relative reti. In secondo luogo, ha notevolmente pesato sul successo solo parziale di Dakar anche la competizione che si è instaurata con il programma per l'attuazione degli «Obiettivi di Sviluppo del Millennio» (OMD o MDG)<sup>3</sup> che rappresenta il programma principale delle Nazioni Unite per la crescita; tra l'altro, tale situazione ha comportato il conferimento di un'eccessiva importanza all'universalizzazione dell'istruzione primaria, che è anche un obiettivo del Millennio, rispetto alle altre mete dell'«Educazione per Tutti». Inoltre, il miglioramento che si è registrato circa la preparazione di piani nazionali per l'istruzione e la formazione non è stato accompagnato dal riconoscimento in concreto della priorità dei loro obiettivi e gli investimenti, se sono cresciuti a livello delle nazioni meno sviluppate, non sono però aumentati sul piano internazionale.

### 3.2. Le povertà educative dei giovani in Italia

Il *sottorendimento* costituisce la forma meno pericolosa di povertà educativa che, però, non va sottovalutata perché rappresenta un segnale di un andamento che può portare conseguenze molto più gravi (Castoldi e Chiosso, 2017; Caritas italiana, 2017; Malizia, 2018a; De Santis, Pirani e Porcu, 2018; Barbieri, 2015). Esso consiste nello scarto tra le capacità di uno studente e i suoi esiti a scuola. Le modalità delle sue manifestazioni possono essere varie e si va da quelle meno preoccupanti come la mediocrità dei risultati a quelle più serie come le valutazioni negative e le ripetenze. La quota degli studenti che vi sarebbe coinvolti si aggirerebbe intorno al 15% del totale.

A sua volta, l'*abbandono degli studi* viene considerato come la manifestazione più preoccupante di povertà educativa. Essa consiste nel lasciare la scuola o la FP prima della conclusione del relativo iter senza aver ottenuto il titolo o la qualifica che si intendeva conseguire. La particolare gravità di tale decisione dipende dal fatto che essa rappresenta al tempo stesso un fallimento personale e una patologia sociale perché le sue conseguenze sfavorevoli non si limitano al percorso di studi che viene interrotto, ma si estendono a tutta la vita di chi subisce tale insuccesso che di solito non riesce a superarlo. L'abbandono costituisce anche una prova convincente della incapacità della scuola di assicurare a tutti gli allievi lo sviluppo pieno della loro personalità.

<sup>3</sup> Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Objectifs du Millénaire pour le Développement* o OMD; *Millennium Development Goals* o MDG) costituiscono un programma di otto obiettivi, promosso dalle Nazioni Unite che tutti i 193 stati membri dell'organizzazione si sono impegnati a realizzare per l'anno 2015; esso, adeguatamente rivisto, prosegue nella nuova Agenda per lo Sviluppo Sostenibile 2030 (Unesco et al., 2015).

fatto che le con-  
 rio per obbligare  
 erventi. Bisogna

Poiché i tipi di *misura* dell'abbandono sono più di uno, qui si farà riferimento a due che sono certamente tra i principali. Il primo che sarà esaminato è il procedimento di cui ci si serve nell'UE; successivamente si analizzerà la metodologia a cui fa ricorso ultimamente il nostro Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).

L'UE utilizza il concetto di *Early School Leaving* (abbandono scolastico precoce) che consiste nel numero e nella percentuale di persone della coorte 18-24 anni che hanno conseguito solamente un diploma di scuola secondaria di 1° grado o meno e, e che non proseguono gli studi né iniziano alcun tipo di formazione nelle quattro settimane antecedenti l'intervista per raccogliere i dati necessari (Commissione Europea, 2017; Caritas italiana, 2017; Malizia et al., 2018). Questa metodologia intende misurare il capitale di istruzione e di formazione dei giovani adulti al momento della transizione al mondo del lavoro dopo aver concluso i percorsi dell'obbligo.

Passando ora ai dati, la percentuale degli abbandoni secondo la definizione dell'UE risulta nel 2017 del 14% ed è diminuita di un punto dal 2014 quando raggiungeva il 15%. A sua volta, la media europea si situa alle due date all'11,2% e al 10,6% (Malizia et al., 2019). Pertanto, se è vero che nel nostro Paese la *tasso di abbandono precoce* è in costante calo, tuttavia esso continua a collocarsi al di sopra di quello generale dell'UE ed è ancora lontano da meno del 10% che dovrebbe costituire la meta da conseguire nel 2020.

Quanto alla metodologia utilizzata dal MIUR per quantificare l'abbandono, disponiamo dei risultati dell'investigazione più recente che è stata effettuata sulla secondaria di 1° e 2° grado, ricorrendo a un approccio più completo e particolareggiato degli studi precedenti (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2017). Riguardo al primo livello, il totale degli abbandoni consiste in 14.528 alunni pari allo 0,8% degli iscritti. Gli andamenti per sottocampioni mettono in evidenza che la quota è più elevata tra i maschi, nel secondo anno di corso, nel Sud-Isole, nelle scuole non statali, fra gli stranieri, gli alunni irregolari e quelli che hanno una età superiore ai 16 anni.

Nel *passaggio* tra la secondaria di 1° grado e quella di 2° grado si perdono 9.000 allievi, che costituiscono l'1,6% del totale degli studenti che hanno frequentato nell'anno 2015-16 il terzo anno della secondaria di 1° grado. In proposito, va sottolineato che la percentuale citata non è completamente precisa perché comprende anche gli allievi della IeFP nelle Regioni che non hanno usato la metodologia delle iscrizioni on line per l'anno 2016-17, come il Friuli Venezia Giulia e la Liguria. Anche in questo caso la cifra si eleva tra gli stessi sottocampioni che si erano segnalati a livello della secondaria di 1° grado tranne che per la distribuzione a livello geografico in cui le prime due posizioni sono occupate dalle Regioni appena menzionate che, però, come si è detto sopra, classificano tra gli abbandoni anche gli allievi della IeFP.

La *secondaria di 2° grado* che in Italia rientra nel diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, presenta la cifra di 112.240 abbandoni, che costituiscono il 4,3% del totale degli iscritti e le percentuali crescono negli stessi sottocampioni men-

zionati sopra. Due casi sono tipici di questo livello scolastico: per anno di corso, con il primo che si contraddistingue per una quota piuttosto alta, il 7%, rispetto agli altri; per tipologia di scuola, con i licei al 2,1%, gli istituti tecnici al 4,8% e gli istituti professionali all'8,7%. Dopo questa analisi particolareggiata sono disponibili due percentuali complessive dell'abbandono (1,35% degli studenti iscritti alla secondaria di 1° grado a settembre 2015 e 4,31% di quelli iscritti alla secondaria di 2° grado alla stessa data); in questo caso va sottolineato un andamento positivo in quanto il paragone con dati comparabili degli anni 2013-14/2015-16 evidenzia il calo nel tempo delle due cifre.

La povertà educativa dei giovani ha anche un'ulteriore manifestazione quella rappresentata dalla categoria dei *Neet*. Questi appartengono al gruppo di età 15-29 anni che non sono iscritti a percorsi scolastici, universitari o della formazione professionale e che non sono nemmeno occupati. Anche se hanno frequentato la scuola, si trovano in una situazione prealfabetica: «non sanno leggere speditamente, svolgono con difficoltà semplici operazioni matematiche, non sono in grado di comprendere un breve testo né di compilare un modulo prestampato» (Castoldi e Chiosso, 2017, p. 50). In Italia essi costituiscono il 24,3% del gruppo di età 15-29 anni e tale percentuale, pur in leggero calo nel tempo, è la più elevata nella UE (Censis, 2018).

#### 4. Prospettive di futuro

In continuità con le altre sezioni, anche in questa distingueremo due parti: una sarà dedicata alle prospettive a livello internazionale e in pratica saranno esaminate le proposte del programma *Education 2030*; l'altra analizzerà le strategie adottate nel nostro Paese per la lotta alla dispersione scolastica.

##### 4.1. Il programma Unesco Education 2030

In un articolo dell'anno scorso, pubblicato da Orientamenti Pedagogici, abbiamo presentato nelle *linee generali* il programma *Education 2030* dell'Unesco che rappresenta il progetto più completo di riscolarizzazione (Malizia e Nanni, 2018; Unesco et al., 2015). Degli orientamenti di fondo della proposta che li sono stati analizzati, ci limitiamo a richiamare la meta principale «assicurare una educazione di qualità, equa e inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento per tutti lungo l'intero arco della vita» (Unesco et al., 2015, p. 7). Nel prosieguo si esaminerà la parte del programma che si occupa di educazione di base.

Anzitutto va ricordata la *finalità* più rilevante a cui è orientata quest'ultima e che consiste nel «garantire che tutti i ragazzi e le ragazze completino l'istruzione primaria e secondaria che deve essere gratuita, equa e di qualità e portare a risultati di apprendimento rilevanti ed effettivi» (Unesco et al., 2015, p. 35; Malizia e Tonini, in stampa). Con riferimento al Quadro di Azione del programma si esamineranno nel seguito gli obiettivi da perseguire e le strategie da adottare.

Quanto ai primi, bisognerà anzitutto garantire a tutti *12 anni* di scolarizzazione che dovranno essere gratuiti, finanziati con denaro pubblico, inclusivi, equi e capaci di ottenere — sempre per tutti — risultati di apprendimento validi. Un'altra novità consiste nell'impegno ufficiale di tutti gli Stati di assicurare l'obbligatorietà dei primi *9 anni* di studi. In questo caso, il problema più serio è quello di rimuovere gli impedimenti all'accesso al sistema di istruzione e di formazione, costituiti principalmente dai costi per la frequenza. Una terza proposta significativa riguardante questa area di obiettivi è la raccomandazione di introdurre almeno *1 anno* di educazione prescolastica di qualità, gratuita e obbligatoria per tutti i bambini e di assicurare loro l'accesso a servizi di qualità per lo sviluppo, la salute, la cura e l'educazione della prima infanzia. Quanto all'analfabetismo degli adulti, non viene fissato il tasso di alfabetizzazione da raggiungere nel 2030, ma lo si è indicato con la formula generica di una quota considerevole.

Il compito preminente della scuola primaria e secondaria è identificato nel fare in modo che a tutti gli studenti sia garantito l'apprendimento delle *competenze di base*. Il raggiungimento di esiti significativi, definiti e misurati nella lettura, nella scrittura e nel fare di conto dovrà essere verificato sulla base di programmi e di parametri standardizzati di carattere ufficiale.

La *qualità* dei processi di insegnamento-apprendimento costituisce un altro caposaldo del programma *Education 2030*. Al riguardo vengono fissati una serie di obiettivi da perseguire, ancora una volta con tutti gli allievi, e cioè: promuovere negli alunni le conoscenze e la creatività; assicurare l'acquisizione non solo delle competenze di base richiamate sopra, ma anche quelle relative all'analisi e alla risoluzione dei problemi così come di altre attitudini cognitive, interpersonali e sociali di grado elevato; educarli ai valori e agli atteggiamenti che permettano ai futuri cittadini di condurre una vita sana e appagante, di prendere decisioni responsabili e di confrontarsi in maniera risolutiva con questioni di carattere locale, nazionale e globale.

Un altro cardine di *Education 2030*, alla pari con la qualità, è rappresentato dal raggiungimento dell'*eguaglianza*. Pertanto, bisognerà puntare a rimuovere ogni forma di esclusione, di emarginazione e di disparità nell'accesso, nella frequenza e nei risultati. Inoltre, non si potrà considerare come conseguito un obiettivo fin quando anche un solo studente di quel percorso educativo non lo avrà raggiunto. Centrale nella ricerca dell'equità è la meta di eliminare le *disparità di genere*. Più specificamente si dovrà mirare a: realizzare ambienti di apprendimento che riescano ad ovviare a tutte le problematiche riguardanti i sessi; introdurre la trattazione di tali questioni nella formazione iniziale e in servizio dei docenti e nei programmi scolastici; eliminare le discriminazioni di cui sono oggetto le bambine e le ragazze; garantire loro un contesto in cui non siano oggetto di violenze.

Se, come si è visto sopra, una finalità centrale del programma in esame consiste nell'assicurare a tutti un'educazione di qualità, in ogni Paese si dovrà prevedere un *sistema di valutazione* efficiente ed efficace degli esiti dei processi di insegnamento e di apprendimento, non solo delle competenze di base come è stato sottolineato sopra, ma anche in tutte le discipline dei programmi, inclusa

pure l'educazione alla cittadinanza. Come condizione necessaria per raggiungere tale meta bisognerà prevedere la raccolta sistematica, affidabile e aggiornata di informazioni sulla base di valutazioni formative e sommative.

Il programma *Education 2030* prende in dovuta considerazione anche la finalità *amministrativa e organizzativa*. Pertanto, devono essere previste modalità efficienti di governo del sistema, di gestione dei docenti, di rendicontazione e di finanziamento.

La prima delle *strategie* proposte al fine di perseguire gli obiettivi appena menzionati, consiste nella elaborazione delle normative e delle politiche necessarie in materia e nella conseguente loro attuazione concreta. Le scuole e i centri di formazione professionale dovranno accrescere la loro efficacia ed efficienza, potenziando e rafforzando il funzionamento delle direzioni, della governance e delle comunità educanti. Centrale per il miglioramento dell'azione educativa è anche la garanzia di poter contare sulle risorse necessarie di personale e di mezzi che dovranno essere ripartite con equità, distinguendo tra zone svantaggiate e quelle abbienti. Una strategia non molto sviluppata finora, anche se di grande rilevanza, consiste nella scelta di politiche linguistiche efficaci per cui nei contesti plurilinguistici si dovrà puntare, a seconda dei casi, sul bilinguismo o sul plurilinguismo a partire dall'insegnamento della lingua materna. Una categoria di giovani, spesso trascurati, sono quelli che non hanno potuto frequentare la scuola primaria o la secondaria: per essi è necessario e urgente prevedere offerte alternative di istruzione e di formazione ed equivalenze riconosciute e accreditate dallo Stato. Bisognerà, infine, organizzare modalità solide ed inclusive di valutazione con le caratteristiche che sono state indicate sopra.

Nell'articolo dello scorso anno (Malizia e Nanni, 2018) si è già proceduto a formulare un giudizio sugli orientamenti generali del programma *Education 2030*; pertanto, qui ci limiteremo alle proposte che riguardano l'educazione di base (Malizia e Tonini, in stampa). Sul lato positivo, va sottolineato che le indicazioni relative a quest'ultima ripropongono il meglio dei Quadri di Azione di Jomtien e di Dakar, adeguatamente aggiornati all'attualità; le finalità, gli obiettivi, i programmi, le metodologie e le valutazioni si presentano nel complesso valide, anche se bisognava avere più coraggio nell'assumere pure gli aspetti positivi delle strategie della descolarizzazione con particolare riguardo alle forme nuove di apprendimento che la rivoluzione informatica consentirebbe di attivare. Sul lato negativo, il fatto che non sia stato stabilito il tasso di alfabetizzazione da raggiungere nel 2030, ma che si sia adoperata una formula generica non fa ben sperare per il futuro della lotta all'analfabetismo.

Le problematiche maggiori, che sono state menzionate sopra nella valutazione di Dakar e che non sembrano superate, si riscontrano circa l'organizzazione sul piano internazionale o nazionale. Si tratta in particolare dei limiti del meccanismo ufficiale di coordinamento, della mancanza di poteri delle conferenze mondiali e regionali, della competizione con il programma per la realizzazione degli «Obiettivi di Sviluppo del Millennio», della priorità non molto alta che i sistemi di istruzione di formazione ricevono nel quadro delle politiche internazionali e nazionali e della

caren  
Tonir  
linee  
Nann

4.2.

si è c  
di in  
educ  
2018  
nel p

di u  
coir  
nazi  
obb  
fra

un'  
did  
nita  
sul

pro  
del  
sis  
ch  
pro  
zio  
da  
de

di  
pr  
se  
pr  
v  
e  
p

b  
s

giungere  
ornata di

anche la  
modalità  
zione e di

ri appena  
he neces-  
e i centri  
fficienza,  
rice e delle  
a è anche  
mezzi che  
e e quelle  
rilevanza,  
i plurilin-  
linguismo  
ni, spesso  
naria o la  
istruzione  
bisognerà,  
tteristiche

proceduto  
*Education*  
me di base  
ndicazioni  
Jomtien e  
i program-  
, anche se  
e strategie  
endimento  
vo, il fatto  
l 2030, ma  
turo della

valutazione  
razione sul  
eccanismo  
mondiali e  
«Obiettivi  
istruzione  
nali e della

carezza di investimenti a livello internazionale. (Unesco et al., 2015; Malizia e Tonini in stampa). Ad esse vanno aggiunte due criticità evidenziate riguardo alle linee generali del progetto: l'impostazione verticistica e lo statalismo (Malizia e Nanni, 2018).

#### 4.2. Le strategie proposte in Italia per il contrasto alla dispersione scolastica

Oltre all'analisi aggiornata e rigorosa dell'abbandono scolastico di cui ci si è occupati sopra al paragrafo 2.2, il Miur ha predisposto un *progetto generale* di interventi per la lotta non solo all'abbandono, ma a tutti i fattori delle povertà educative dei giovani (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2018; Malizia, 2018b). Tale proposta distribuisce le misure previste in sei aree che nel prosieguo saranno presentate nei loro aspetti essenziali.

Il primo ambito include gli *interventi di sistema* e l'indicazione strategica di una *cabina di regia*. La situazione è così seria da richiedere un pilotaggio che coinvolga l'intero Paese e un progetto complessivo sostenuto da tutta la comunità nazionale. Tale proposta implica l'esigenza di definire un quadro di riferimento obbligante in cui situare le diverse misure in modo da favorire le opportune sinergie fra tutte le parti interessate e garantire un coordinamento efficiente.

La seconda area strategica è focalizzata sul miglioramento delle *strutture*, su un'organizzazione più efficace del *tempo scuola* e sull'*innovazione* pedagogica e didattica. Le scuole sono chiamate ad assumere le caratteristiche di centri comunitari di formazione e di aggregazione: pertanto, concentreranno la loro azione sulle attività laboratoriali e si renderanno disponibili a una apertura oltre l'orario.

Nel terzo ambito di interventi si prevede il potenziamento dell'*istruzione professionale*. In primo luogo, viene riconosciuta — e non è frequente da parte del Miur — la validità dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e del sistema duale nel contrasto alla dispersione scolastica. In aggiunta, si sottolinea che il decreto legislativo n. 61/2017 sulla revisione dei percorsi dell'istruzione professionale (IP) e sul raccordo con l'IeFP ha introdotto nell'IP la personalizzazione dei percorsi e il potenziamento dell'autonomia degli istituti di IP in modo da rendere la proposta formativa di questi ultimi capace di rispondere ai bisogni del mercato del lavoro locale.

Il quinto gruppo di strategie offre orientamenti concreti per costituire aree di *educazione prioritaria*. Li ricordiamo in sintesi: individuare i territori dove le problematiche sono più preoccupanti, utilizzando i risultati di indagini scientifiche serie; sviluppare in tali zone partenariati tra le scuole e il mondo dell'extrascuola; predisporre una rete regionale e nazionale per facilitare la condivisione delle diverse attività; prevedere forme valide di gestione dei processi di «empowerment» educativo in ogni area di educazione prioritaria; stabilire le condizioni minime per realizzarle.

Nel sesto ambito di iniziative si raccomanda di dar vita a un *dibattito pubblico ben istruito* su problematiche centrali del nostro sistema educativo che finora non si è riusciti a risolvere e che sono tra i fattori principali della dispersione scolastica

nel nostro Paese. Le questioni principali vengono sintetizzate nei seguenti termini: il passaggio tra la secondaria di 1° grado e il biennio successivo dell'obbligo di istruzione; il superamento della identificazione tra classe ed aula in vista di una revisione del tempo-scuola, basata sui laboratori e sull'apprendimento contestualizzato; la diminuzione delle ripetenze, sostituendo le bocciature con un sistema di crediti.

Passando a una *valutazione* finale, va senz'altro riconosciuto che la più gran parte delle proposte sono valide. Inoltre, come già è stato osservato sopra, risulta particolarmente apprezzabile che la IeFP venga trattata alla pari con il sottosistema dell'istruzione secondaria superiore e che anzi sia ritenuta uno strumento più valido nella lotta alle povertà educative dei giovani. Nonostante ciò, non si pensa ad ovviare il problema principale che è quello di eliminare l'anacronistica differenziazione tra i percorsi scolastici di istruzione tecnica e professionale e le sovrapposizioni con quelli di IeFP, una meta che si potrebbe perseguire solo con un ritorno alla riforma Moratti che articolava il secondo ciclo unicamente in due canali, i licei e la IeFP.

Nessun cenno, invece, viene fatto alla scuola paritaria se non per affermare nel rapporto di cui sopra alla sezione n.2.2 che i tassi di abbandono sono leggermente più alti di quelli della statale — senza approfondire i motivi di questa situazione che potrebbe anche essere attribuita a una maggiore disponibilità a iscriversi i ragazzi in difficoltà per lo studio — e per proporre di migliorare le attrezzature ordinarie della scuola per l'infanzia, ma non per portarle allo stesso livello della statale. Comunque, il pericolo più grave per i due Rapporti è che il *nuovo governo* non voglia servirsi di queste indicazioni solo perché sono state elaborate dal governo precedente (Malizia et al., 2018).

## 5 Considerazioni finali

Riprendiamo a conclusione, tra le tante, due criticità trasversali, cercando di approfondirle e mostrarne punti di debolezza e provando ad indicarne possibili punti di forza. Seguiamo anche in questo caso la logica della narrazione che abbiamo tenuto, ponendoci in primo luogo a livello internazionale e in secondo luogo a livello italiano.

### 5.1. La sinergia di rete

Si sarà notato come a livello internazionale una maggiore riuscita degli obiettivi indicati dall'Unesco per una educazione di base per tutti è stata raggiunta, seppure non al massimo, dall'impegno delle comunità locali e della società civile. Parallelamente si è visto che i risultati positivi, dove ci sono stati, a proposito della *parità di genere*, sono venuti dall'iniziativa delle Nazioni Unite per l'educazione delle donne. E, in ogni caso, rimane gravemente scoperta la formazione, le possibilità didattiche, un minimale degno status economico-sociale degli insegnanti.

In tutti e  
dei governi «i  
potere, sia di  
internazionali  
di primato tril  
esterni). Per n  
organizzazion  
una comoda v  
a riguardo. A  
di una «correi  
pitalistiche) e  
le risorse di n  
governi non s  
successo istru  
tere in questo  
modernità glc

Ma, pur  
la difficoltà d  
ed efficaci, te  
zione e educa  
nuove possib  
fatto attivanc  
*Instagram*, e  
globalmente

È a que  
di tutti e le p

### 5.2. La pov

Come  
corso degli  
particolare  
delle politic  
la categoria  
e articolazi  
una corretta  
volendo nc  
di «poverti  
evidenzian  
Tuttavia è  
assenza di  
ad una vit

Ripo  
a povertà e

In tutti e tre i casi si fa manifesta una certa, più o meno pesante, latitanza dei governi «in tutte altre faccende affaccendati»: siano esse guerre interne di potere, sia di lotta al terrorismo sia di conservazione o mutamento di equilibri internazionali e mondiali (quando non sono infangati in fenomeni di corruzione, di primato tribale, di sottomissione alle multinazionali o a potentati nazionali o esterni). Per non arrivare a dire che i governi nazionali trovano nell'Unesco, nelle organizzazioni di volontariato, e negli interventi delle loro stesse comunità civili, una comoda valvola di compensazione alla loro assenza o insufficienza operativa a riguardo. A livello più generale, forse non sarebbe del tutto paradossale parlare di una «correatà» delle istituzioni mondiali (banche, gruppi finanziari, lobby capitalistiche) e delle nazioni dominanti, fondamentalmente preoccupati di sfruttare le risorse di mantenere in stato di subalternità socio-economica molte nazioni e governi non solo africani o latino americani. Alla fin fine queste limitatezze nel successo istruttivo, educativo, formativo ed umano, a loro modo, vengono a mettere in questione la stessa «bontà» del modello di sviluppo storico prevalente nella modernità globalizzata.

Ma, pur rimanendo a livello delle concrete attuazioni, è apparsa pure evidente la difficoltà di creare sistemi di rete e di realizzare sinergie cooperative efficienti ed efficaci, tenendo in conto delle strategie familiari o private di istruzione, formazione e educazione, alternative all'educazione formale scolastica, come pure alle nuove possibilità di apprendimento che i nuovi media informatici e telematici, di fatto attivano nelle loro molte espressioni (*e-mail, Whatsapp, Facebook, Twitter, Instagram*, ecc.) e in genere con l'insieme dei *social network*: tutti qualificabili globalmente come forma di «educazione informale».

È a questo livello — ci pare — che debbano portarsi le intenzionalità educative di tutti e le programmazioni decennali dell'Unesco.

## 5.2. La povertà educativa

Come è noto il concetto di povertà educativa è comparso nella letteratura nel corso degli anni '90, ed è stato poi ripreso da organizzazioni non governative (in particolare *Save the Children* o la Caritas Nazionale) e da governi nella definizione delle politiche nazionali, regionali e locali per l'infanzia e l'adolescenza. A tutt'oggi la categoria di povertà educativa si dimostra abbastanza bisognosa di precisazione e articolazione, sia a livello concettuale sia di definizione dei criteri che ne rendano una corretta connotazione di realtà concrete. La necessità di precisarne l'estensione, volendo non limitare la povertà alla sola dimensione economica, porta a parlare di «povertà culturale», «alimentare», «sanitaria», di *loisirs* e di pratica sportiva, evidenziando che si ha a che fare con un concetto e una realtà multidimensionale. Tuttavia è pur vero che tutto viene a convogliarsi nella comune carenza o totale assenza di risorse economiche necessarie per il soddisfacimento di bisogni legati ad una vita dignitosa.

Riportando il discorso a livello educativo, si afferma che un minore è soggetto a povertà educativa quando il suo diritto ad apprendere, formarsi, sviluppare capacità

e competenze, coltivare le proprie aspirazioni e talenti è privato o compromesso. Al fine di giungere ad una migliore accuratezza terminologica e operativa, studi e ricerche a livello di università e di centri di studi superiori, hanno tentato di definirne i criteri concreti di individuazione. La legge di bilancio 2018 (l. 205/2017), all'art. 1 (comma 230), ha attribuito all'Istituto Nazionale di Statistica il compito di definire i parametri e gli indicatori misurabili.

Nel nostro studio, ci si è focalizzati sul fenomeno dell'*abbandono precoce* della scuola di base e del fenomeno dei *Neet*. Ma oltre tali indicatori quantitativamente controllabili, resta quel vasto e variegato tasso di «povertà diffusa» (con il suo preciso rispecchiamento a livello «povertà educativa»). Va infatti «detto che la povertà educativa è certamente presente anche tra i minori che vivono in famiglie non particolarmente svantaggiate dal punto di vista socio-economico. In questi casi la povertà educativa si associa a gravi carenze relazionali, così come ad una trascuratezza educativa da parte dei genitori e degli altri adulti di riferimento» (Nanni e Pellegrino, 2018, s.p.). Tale ambito meriterebbe almeno delle ricerche di tipo qualitativo. Ma in qualche modo è agevolmente rilevabile nelle scelte che — con riguardo all'obbligo di istruzione o all'acquisizione di competenze spendibili in impieghi di basso profilo — le famiglie o i giovani e le giovani stessi fanno di corsi di formazione professionale o di frequenza di istituti tecnico-professionale direttamente orientati alla pratica lavorativa.

Per parte nostra abbiamo rilevato che l'insieme e lo specifico di tali situazioni — che ipotizziamo sia condivisa da large fasce della popolazione specie al Sud o anche tra le famiglie dei migranti residenti nel territorio nazionale, pur già in stato di cittadinanza acquisita o da anni in attesa di poterla avere — possa essere considerata una vera «patologia sociale», che si estende non solo a livello di scolarizzazione, ma di tutta la vita. Famiglie e giovani vengono fissati in situazioni di degrado vitale, senza la speranza di prospettive, seppur minimali, di successo; quando non vengono quasi fatalisticamente spinti verso vie perverse della delinquenza minorile, della subalternità e soggezione alla criminalità organizzata o comunque a forme deviate di appagamento esistenziale.

Abbiamo anche visto come segno di speranza, a livello internazionale *Il programma Unesco Education 2030* e a livello nazionale le molteplici e lodevoli azioni del governo e del Miur in particolare per la realizzazione di specifici interventi educativi urgenti per il contrasto della povertà educativa minorile sul territorio nazionale», come è espressamente dichiarato dalla L. 205/2017, all'art. 1. Ma si vorrebbe manifestare anche una suggestione ulteriore. Gli interventi dell'Unesco come quelli nazionali, per loro natura vengono incontro a situazioni di sottosviluppo o del mondo dell'emarginazione, e provvedono soprattutto ad un inserimento o promozione sociale offrendo specialmente proposte educative di acquisizioni di competenze spendibili nel mondo del lavoro e un po' meno per una attiva partecipazione alla vita comunitaria con il sentimento di una precisa appartenenza e capacità di cittadinanza democratica. Rimane un po' all'oscuro o nel sottofondo la promozione di persone in sé capaci di essere autonome, libere e responsabili, così come la promozione di una cultura non solo dei diritti, ma anche

innovativa, un  
a portata di o;  
In più —  
una concezio  
alla loro capa  
non di una fo  
glie, le comu  
educative del

## THE RIGHT ITALY. SEV HUMAN RIG

### Abstract

*The arti  
the UN, name  
proclamation.  
study on the h  
the right to edi  
in the seventy  
for all. In the s  
many lights, b  
overcoming tl  
of the study is  
will try to hig*

**Keywords**  
*Universal de  
pulsory educ*

### Bibliografi

- Barbieri E. (20  
*Popolazion*  
Bordignon B. (C  
Caritas Italiana  
*in Italia*, 7  
Castoldi M. e (C  
Censis (2018),  
Commissione  
*monitora*  
bourg Pul

mpromesso.  
ativa, studi e  
ntato di defi-  
l. 205/2017),  
a il compito

ono precoce  
quantitativa-  
fusa» (con il  
«detto che la  
o in famiglie  
co. In questi  
come ad una  
riferimento»  
e ricerche di  
scelte che —  
ze spendibili  
essi fanno di  
professionale

ali situazioni  
pecie al Sud  
e, pur già in  
possa essere  
vello di sco-  
in situazioni  
di successo;  
della delin-  
rganizzata o

nazionale Il  
plici e lode-  
di specifici  
minorile sul  
2017, all'art.  
ili interventi  
a situazioni  
oprattutto ad  
te educative  
o' meno per  
una precisa  
all'oscuro o  
ome, libere e  
tti, ma anche

innovativa, umanistica, liberatrice, con speranze di sogni di futuro «realisticamente» a portata di ognuno.

In più — a nostro parere — in molta parte della popolazione viene ad insinuarsi una concezione di istruzione, formazione e educazione quasi esclusivamente ridotta alla loro capacità di risultare strumento «ravvicinato» di occupazione lavorativa; e non di una formazione integrale, personale e culturale, per gli individui, le famiglie, le comunità e la società nel suo insieme: come è invece nelle intenzionalità educative della migliore pedagogia contemporanea.

## THE RIGHT TO EDUCATION FOR ALL IN THE WORLD AND IN ITALY. SEVENTY YEARS FROM THE *UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS*

### Abstract

*The article intends above all to recall an act of the highest relevance made by the UN, namely the Universal Declaration of Human Rights, seventy years after its proclamation. However, it is not a comment on the text, but we wanted to focus the study on the human right which is of greater interest to the readers of this magazine: the right to education for all. Therefore, the first part of the article deals with evolution in the seventy years from elementary and fundamental education to basic education for all. In the second part we move to a balance sheet of the current situation that sees many lights, but also considerable shadows. The third part contains indications for overcoming the critical issues and strengthening the progress made. A final feature of the study is that it will not only deal with trends at the international level, but we will try to highlight problems and prospects related to our country.*

### Keywords

*Universal declaration of human rights, right to education, basic education, compulsory education and training, educational poverty, illiteracy.*

### Bibliografia

- Barbieri E. (2015) (a cura di), *Tutti i numeri della scuola. Rapporto sul sistema educativo italiano. Popolazione, alunni spesa, risultati: dati nazionali e regionali*, Firenze, Giunti.
- Bordignon B. (2008), *Scuola in Italia: problemi e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Caritas Italiana (2017), *Futuro anteriore. Rapporto 2017 su povertà giovanili ed esclusione sociale in Italia*, Teramo, Palumbi.
- Castoldi M. e Chiosso G. (2017), *Quale futuro per l'istruzione?*, Milano, Mondadori.
- Censis (2018), *52° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2018*, Milano, Fondazione Censis.
- Commissione Europea – Direzione Generale Dell'istruzione e della Cultura (2017), *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2017, Italia*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union.

- Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (1990), *Rapport final*, Paris, Unesco.
- De Santis G., Pirani E. e Porcu M. (2018), *Rapporto sulla popolazione. Istruzione in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Delors J. et al. (1996), *L'éducation. Un trésor est caché dedans*, Paris, Editions Unesco/Editions Odile Jacob.
- Faure E. et al. (1972), *Learning to be*, Paris/London, Unesco/Harrap.
- Fism-Federazione Italiana Scuole Materne (2018), *Settantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani*, «PiB. Prima i Bambini», vol. 43, n. 246, pp. 30-32.
- Forum mondial sur l'éducation (2000), *Rapport final*, Paris, Unesco.
- Malizia G. (2008), *Politiche educative di istruzione e di formazione. La dimensione internazionale*, Roma, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali/CNOS-FAP.
- Malizia G. (2018a), *I giovani e il sistema di istruzione e di formazione fra descolarizzazione e riscolarizzazione*. In M.O. Llanos e A. Romeo (a cura di), *Giovani. Identità, vissuti e prospettive*, Roma, Las, pp. 147-161.
- Malizia G. (2018b), *Una politica nazionale di contrasto alla dispersione scolastica. Due rapporti recenti del Miur*, «Rassegna Cnos», vol. 33, n. 3, pp. 188-196.
- Malizia G. e Nanni C. (2010), *Il Sistema educativo italiano di istruzione e di formazione. Le sfide della società della conoscenza e della società della globalizzazione*, Roma, LAS.
- Malizia G. e Nanni C. (2018), *La crisi dei sistemi educativi tra descolarizzazione e riscolarizzazione. Il Programma «Education 2030» dell'Unesco*, «Orientamenti Pedagogici», vol. 65, n. 4, pp. 707-727.
- Malizia G. e Tonini M. (in stampa), *Politiche educative di istruzione e di formazione. La dimensione internazionale*, Milano, FrancoAngeli.
- Malizia G. et al. (2018), *Editoriale*, «Rassegna Cnos», vol. 33, n. 1, pp. 3-26.
- Malizia G. et al. (2019), *Editoriale*, «Rassegna Cnos», vol. 34, n. 1, pp. 5-28.
- Meloni G. (2003), *Il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione*, «Quaderni Costituzionali», vol. 23, n. 2, pp. 378-380.
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca-Miur-Statistica e Studi (2017), *La dispersione scolastica nell'a.s. 2015/2016 e nel passaggio all'a.s. 2016/2017*, <http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Focus+La+dispersione+scolastica/9bc1c11b-1c40-4029-87ba-40b8ba2b-c2bf> (consultato il 16 maggio 2018).
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2018), *Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa. Cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica e alla povertà educativa*, Roma, MIUR.
- Mundy K. (2016), «*Leaning in*» on *Education for All*, «Comparative Education Review», vol. 60, n. 1, pp. 1-26.
- Nanni W. e Pellegrino V. (a cura di) (2018), *La povertà educativa e culturale: un fenomeno a più dimensioni*, [http://www.caritasitaliana.it/caritasitaliana/allegati/7847/Cap\\_03\\_Rapporto\\_2018.pdf](http://www.caritasitaliana.it/caritasitaliana/allegati/7847/Cap_03_Rapporto_2018.pdf) (consultato il 02/05/2019).
- Ostveit S (2000), «*Ten Years after Jomtien*», «Prospects», vol. 30, n. 1, pp. 97-104.
- Rapporto mondiale sulla educazione 2000. Il diritto all'educazione. La formazione per tutti lungo il corso della vita* (2000), Parigi/Roma, Editions Unesco/Armando.
- Onu (1948), *Dichiarazione universale dei diritti umani*, Parigi, ONU.
- Pototschnig U. (1973), *Istruzione (diritto alla)*. In C. Mortati e S. Pugliatti (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXIII, Milano, Giuffrè, pp. 96-116.
- Rapporto di base sulla politica scolastica italiana* (1998), «Educazione Comparata», vol. IX, n. 30-31, pp. 65-120.
- Romei P. (2005), *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione: qualche considerazione*, «Dirigenti Scuola», vol. 24, n. 4, pp. 20-26.

Sini  
Tiki

Toni  
Une

Une  
Une

Una  
Una  
Una  
Una  
Una

Una  
Ur

R  
D

L

L

L

I

I

J

Unesco.  
*ione in Italia*, Bologna,  
 sco/Editions  
 ichiarazione  
 ernazionale,  
 zazione e ri-  
 z prospettive,  
 Due rapporti  
 one. Le sfide  
 rizzazione. Il  
 , pp. 707-727.  
 a dimensione

zionali», vol.  
 7), *La disper-*  
 ww.miur.gov.  
 ba-40b8ba2b-  
 le di contrasto  
 la dispersione  
 iew», vol. 60,  
 nomeno a più  
 apporto\_2018.  
 per tutti lungo  
 , *Enciclopedia*  
 a», vol. IX, n.  
 one, «Dirigenti

Sinistrero V. (1970), *Il Vaticano II e l'educazione*, Torino-Leumann, Elle Di Ci.  
 Tikly L. (2017), *The Future of Education for All as a Global Regime of Educational Governance*, «Comparative Education Review», vol. 61, n. 1, pp. 22-57.  
 Tonini M. (2006), *Quale biennio dopo la finanziaria?*, «Nuova Secondaria», vol. 24, n.4, pp. 8-10.  
 Unesco (2003/4), *Gender and Education for All: The leap to equality*, Paris, EFA global monitoring report.  
 Unesco (2006), *Literacy for life*, Paris, EFA global monitoring report.  
 Unesco (2007), *Strong foundations: Early childhood care and education*. Paris, EFA global monitoring report.  
 Unesco (2009), *Overcoming inequality: Why governance matters*, Paris, EFA global monitoring report.  
 Unesco (2010), *Reaching the marginalized*, Paris, EFA global monitoring report.  
 Unesco (2012), *Youth and skills: Putting education to work*, Paris, EFA global monitoring report.  
 Unesco (2013/4), *Teaching and learning: Achieving quality for all*, Paris, EFA global monitoring report.  
 Unesco (2015a), *Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*, Paris, EFA global monitoring report.  
 Unesco (2015b), *Éducation pour Tous 2000-2015: Progrès et Enjeux. Rapport mondial de suivi sur l'EPT*, Paris, Unesco.  
 Unesco et alii (2015), *Education 2030. Incheon Declaration and Framework for Action. Towards inclusive and equitable education and lifelong for all*, Incheon (Korea).

**Riferimenti normativi**

Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 61, *Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107*, (17G00069) (GU Serie Generale n.112 del 16-5-2017 – Suppl. Ordinario n. 23).  
 Legge 13 novembre 1859, n. 3725, *Legge Casati*, (Gazzetta Piemontese del 18 novembre 1859, n. 285 e 1° Supplemento).  
 Legge 20 gennaio 1999, n. 9, *Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione*, (GU n. 21 del 27 gennaio 1999).  
 Legge 10 febbraio 2000, n. 30, *Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*, (GU Serie Generale n.44 del 23-02-2000).  
 Legge 28 marzo 2003, n. 53, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, (GU Serie Generale n.77 del 2 aprile 2003),  
 Legge 27 dicembre 2006, n. 296, *Legge finanziaria 2007*, (GU Serie Generale n. 299 del 27 dicembre 2006).  
 Legge 27 dicembre 2017, n. 205, *Legge di bilancio per il 2018* (GU n. 302 del 29 dicembre 2017).

Presentato il 29 aprile 2019; accettato per la pubblicazione il 10 maggio 2019