

Maddalena Colombo

Dispersione scolastica, tema sfidante per le politiche educative. Livelli di attenzione e strategie in quattro casi nazionali

(doi: 10.12828/80463)

Scuola democratica (ISSN 1129-731X)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2015

Ente di afferenza:

Università della Calabria (unical)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Dispersione scolastica, tema sfidante per le politiche educative

Livelli di attenzione e strategie in quattro casi nazionali

di **Maddalena Colombo**

Title: School Leaving, a Challenging Issue for the Educational Policies. Alarm's Levels and Strategies for Intervention in four Countries

Introduzione

Nel presente numero dell'Osservatorio internazionale sull'*education* si raccolgono alcuni contributi sulla dispersione scolastica, intesa qui nella doppia sfaccettatura, di tassi di abbandono del percorso formativo secondario (ESL – *Early school leavers*) e di numero di giovani che risultano inattivi nella transizione scuola-lavoro (NEET – *Not in education, employment or training*). Si tratta di una delle più significative criticità dei sistemi scolastici europei, all'interno dei quali – alle prese con il paradigma del capitale umano – si compiono sforzi più o meno efficaci per contenere la quota fisiologica di allievi in difficoltà, altrimenti detti cattivi studenti, *underachievers*, *dropouts*, ecc., nella consapevolezza che se un giovane esperisce un fallimento nell'area cognitiva, con più probabilità andrà incontro a traiettorie negative per sé e per la collettività. Da tempo, quindi, il raggiungimento del minimo tasso di ESL (10%) è divenuto obiettivo comune ai Paesi membri dell'UE, e un preciso indirizzo viene rivolto a coloro che sono più a contatto con i giovani, perché si adoperino al massimo (e precocemente) per evitare la dispersione di risorse umane, materiali e simboliche che deriva da ogni individuo che si è perduto durante il percorso di socializzazione e di formazione.

Malgrado il generale trend positivo (EU Commission, 2015), le disparità tra i Paesi e dentro a ciascun ambito nazionale, permangono significative. Inoltre, dal punto di vista conoscitivo, il fenomeno rimane sfuggente, nei suoi aspetti di quantificazione, classificazione/stratificazione e comprensione/spiegazione delle cause;

Maddalena Colombo, *Dipartimento di Sociologia, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*,
maddalena.colombo@unicatt.it

ancora più arduo è il tentativo di associare alla problematica una precisa linea di intervento, che assicuri l'esito positivo (ovvero la riduzione dei tassi di ESL e NEET) in determinate condizioni contestuali (Lyche, 2010). Per questo la Commissione europea ribadisce che occorre operare in simultanea su più fronti (preventivo, riparativo e di compensazione) e in sinergia tra politiche formative, politiche attive del lavoro e interventi per la prevenzione e sicurezza tra i giovani (EU Commission, 2013). La frequenza scolastica e il successo formativo rappresentano, senza dubbio, fattori protettivi da molti tipi di rischio.

C'è pertanto un interesse ampio, e non solo tra le scienze dell'educazione, attorno allo studio della dispersione, si pensi ai risvolti economici (Brunello e De Paola, 2013) o a quelli sanitari (Freundenberg e Ruglis, 2007). In ambito sociologico, in particolare, diversi studi hanno adottato un'analisi a 360 gradi delle cause del *disengagement* dei giovani nei confronti dello studio ed hanno contribuito ad aggiornare l'immagine convenzionale dell'allievo a rischio, non necessariamente legato a profili di vittimizzazione e di esclusione sociale (per lo meno nella genesi del percorso di allontanamento dalla formazione) (Colombo, 2010). Un altro versante di ricerca, sempre in ambito sociologico, riguarda poi la tematizzazione istituzionale del problema (Grimaldi *et al.*, 2011), ossia come (e in che misura) viene posta attenzione verso il *drop-out*, in relazione a quali evidenze empiriche e/o a quali ridondanze informative, e da parte di chi (i *policy maker* oppure i cosiddetti operatori della *street level bureaucracy*, cfr. Lipsky, 2010). Si assiste dunque ad una larga varietà di fenomenologie della crisi scolastica, e dei percorsi accidentati di transizione scuola-lavoro, e ad una altrettanto vasta gamma di interventi, condizionati vuoi da contingenze temporali, o da performance sistemiche, vuoi da variabili incidentali o, più semplicemente, da sistemi informativi carenti.

Urge una lettura comparativa, che permetta di collocare le politiche contro la dispersione in un quadro sia istituzionale sia culturale, proprio di ciascuna realtà nazionale. In questo dossier, dopo un inquadramento statistico per fissare le dimensioni e le caratterizzazioni del fenomeno in chiave comparata (saggio di Mariagrazia Santagati), vengono presentati quattro casi di studio, che mostrano distinte *performance* rispetto ai tassi di *drop-out*. Italia (17,0%) e Portogallo (18,9%), infatti, si situano da tempo ai gradi inferiori del ranking europeo quanto alla percentuale di *early leavers*, anche se con diversi gradi di progresso nell'ultimo decennio (Portogallo si rivela *better performing* rispetto a Italia). Regno Unito (12,3%) è sopra la media EU ma con scarti variabili e meno importanti dei primi due Paesi; Francia ha conseguito progressi importanti e si situa attualmente sotto la media (9,7%). Nessuno dei quattro Paesi può dirsi disinteressato al contenimento del fenomeno, anzi ciascuno ha dispiegato e sta dispiegando strategie mirate per ridimensionarlo. La rassegna che segue illustra le diverse modalità di gestione del problema, legate non solo agli impatti negativi provocati dalla crisi ma anche alle scelte di come

collocare la lotta contro l'abbandono scolastico nel quadro delle proprie politiche formative, occupazionali e, più in generale, sociali.

1. Quattro nazioni europee a confronto

L'Italia, che apre la rassegna con il saggio di Maddalena Colombo, si colloca tra i Paesi dell'area mediterranea dove il *drop-out* è fenomeno endemico e preoccupante (con Malta, Cipro, Grecia e Portogallo). La situazione è caratterizzata da una certa inerzia della gestione del problema, che ha radici lontane, geo-storiche e culturali. Gli elevati livelli di *drop-out* (si parte dal 25,9% nel 2000) sono stati nell'ultimo decennio lentamente ridimensionati grazie all'innalzamento del diritto-dovere di formazione fino ai 18 anni (2003) e all'obbligo di istruzione ai 16 anni (2006) da espletare sia nella scuola sia nella formazione professionale (l'offerta di Formazione professionale è estesa anche alle scuole statali dall'a.s. 2010/11). Buoni risultati derivano anche da una varietà di progetti scolastici sostenuti dai programmi europei di sviluppo regionale (PON e FESR, 2000/06; 2007/13; Piano Azione coesione, 2012/14) al Centro-Sud. Tuttavia, non muta la sostanza del problema, radicato nel cosiddetto modello di realizzazione *school-free* che oppone studio e lavoro; né si supera il sentimento 'elitarista' del corpo insegnante che tende a considerare il trattamento dell'alunno difficile come un compito estraneo alla propria funzione. Pertanto, il carattere classista della dispersione mantiene la sua forza, colpendo di più chi ha background povero, basso capitale sociale e culturale, esperienze di migrazione, residenza periferica e abita nel Sud o nelle Isole. Alla base di tale inefficienza c'è la grave mancanza di una Anagrafe nazionale dello studente (un progetto ministeriale ancora *in fieri*), per cui, ad una scarsa conoscenza aggiornata del fenomeno non può che corrispondere una scarsa razionalità nell'intervento sul campo. Nessuna politica specifica è stata messa in campo a livello nazionale per ridurre l'allarme-abbandono. Molto fanno i singoli istituti e le reti fra istituti, per condividere la presa in carico degli alunni a rischio (qualche iniziativa preventiva viene assunta su scala locale e gli interventi sono di tipo puntuale più che sistemico), ma non si riesce a rimandare ad un livello territoriale più ampio l'adozione di strategie congiunte scuola-territorio. Il vizio meno sradicabile sembra essere infatti quello dell'auto-referenzialità del sistema scolastico e della scarsa comunicazione tra scuola e famiglia, e tra i servizi territoriali di pari livello; debolezza che si aggiunge alla cronica mancanza di risorse per il welfare, peggiorata con la crisi del 2008.

Il Portogallo invece combatte da lungo tempo contro livelli altissimi di *drop-out* (nel 2000 quasi uno studente su due abbandonava la scuola superiore), con risultati soddisfacenti specie dopo il 2003. Il fenomeno è giudicato endemico dagli autori del contributo – João Sebastião e Maria Álvares – che sottolineano come il decremento vistoso di giovani che lasciano la scuola si accompagni, tuttavia,

al permanere di forti contraddizioni nel sistema educativo portoghese. Questo, riformato seguendo alla lettera le linee suggerite dalla Strategia di Lisbona 2010 e quella di Eu2020, non ha però superato il forte elitarismo (opposizione delle élite culturali e socio-economiche alla democratizzazione della scuola) e una visione del *drop-out* come ‘costrizione’ delle famiglie povere che preferiscono mandare i figli a lavorare precocemente piuttosto che a studiare. Se questa è la fisionomia tradizionale dell’abbandono scolastico in Portogallo, persistente in diverse aree a vocazione agricola o nelle Azzorre, essa oggi si rivela inadeguata a spiegare i nuovi fattori, come la disoccupazione dei genitori o la mancanza di interesse dei giovani. Le risposte della politica al problema della dispersione sono state, principalmente, di tipo generale: elevamento dell’obbligo di studio prima a 9 anni (1986) poi a 12 anni complessivi (2009); espansione della formazione professionale come opzione all’interno delle scuole secondarie, per offrire un ventaglio più eterogeneo di percorsi per i giovani di provenienza sociale più debole; un fortissimo incentivo alla popolazione adulta a iscriversi a corsi di recupero e alfabetizzazione, formazione generale e certificazione delle competenze informali; interventi socio-assistenziali mirati alle sacche di popolazione de-privilegiata attraverso meccanismi legati alle zone di residenza (TEIP) o alla certificazione di status particolari (ASE per i poveri, PLNM per le minoranze linguistiche). Ulteriori investimenti sono stati fatti di recente, in modo da combinare misure di contrasto del lavoro minorile, prevenzione dell’abbandono e recupero della scolarità. Tutto questo sembra però subire un contraccolpo significativo a causa della crisi e, riducendo gli investimenti in quest’area, si può anche prevedere un arresto nel trend positivo fin qui registrato.

Il saggio sulla Francia di Alessandro Bergamaschi e Catherine Blaya si concentra soprattutto sulle politiche governative, che hanno contribuito non poco a portare il tasso di ESL dal 13,3% al 9,7% nell’arco dei 13 anni considerati, pertanto entro il target europeo. Il fenomeno dunque non è mai stato allarmante, tuttavia la quota fisiologica costituisce una sfida per il sistema educativo «repubblicano» ispirato all’eguaglianza formale e sostanziale. Le problematiche sollevate sono di ordine economico (si calcola l’indebitamento pubblico per il mancato ritorno occupazionale dei giovani senza titolo di studio) e sociale (i ragazzi che finiscono per abbandonare sono individuati tra gli studenti con condotte di disturbo). Si può dire che l’approccio di *policy* in questo caso ha seguito uno sviluppo inverso rispetto a quello di Italia e Portogallo: dopo decenni di interventi sistemici, si è passati di recente ad un approccio personalizzato, ovvero alla messa in discussione della categoria del *décrocheur* (letteralmente, l’alunno che si ‘sgancia’ dal sistema della scuola) come externalità negativa inevitabile, e si è passati ad una ricognizione puntuale, cioè caso per caso, della situazione di ciascun giovane a rischio, dentro e fuori dall’istituto. Lo strumento più recente in questa direzione è la costruzione di «missioni di lotta contro l’abbandono», veri e propri pool di esperti (finanziati dal Governo a partire dal 2013) che analizzano i dati e progettano interventi a livello

distrettuale per recuperare i giovani a rischio di abbandono. L'analisi critica degli autori mette in luce che, ad un tale dispiegamento di forze, non sempre corrisponde una piattaforma organica di interventi, anzi si verifica spesso una sovrapposizione di azioni tra organi che hanno obiettivi tra loro contigui e intrecciati: orientamento, politiche attive per il lavoro, recupero delle competenze, prevenzione della devianza giovanile. Ciascuno di questi servizi, di fatto, tratta il soggetto per la parte di propria competenza e perciò parziale. Si auspica dunque un approccio più integrato, che faccia capo alla scuola ma soprattutto che metta al centro dell'azione di contrasto il tema educativo, al di là dell'ottica meramente credenzialista: un rinforzo delle cosiddette «alleanze educative» potrebbe costituire la soluzione non tanto per tenere a scuola i ragazzi con interessi diversi dallo studio ma per sostenere le reti educative (famigliari, amicali, locali) che lo circondano.

Il quarto caso di studio, il Regno Unito, nel saggio di Jan Germen Janmaat, Bryony Hoskins e Michela Franceschelli, si mostra distinto dai precedenti, a cominciare dalla categoria giovanile che fa da target per le politiche: non quella degli *early leavers* bensì i giovani NEET, calcolati sulla popolazione 16-24 anni (quindi più ridotta della denominazione assunta dagli altri stati europei, 15-29 anni, cfr. Eurofound, 2012). Questi giovani inattivi vengono monitorati strettamente, ogni quadrimestre, per timore delle conseguenze economiche e sociali del fenomeno. All'interno di questo target, i 16-18enni sembrano oggetto di maggiore preoccupazione rispetto ai 19-24enni, anche se i più grandi registrano percentuali doppie rispetto ai minorenni. I fattori che conducono all'abbandono scolastico e all'inattività sono legati a retroterra di povertà economica, esperienze negative nella scuola o nello studio, e disimpegno nelle reti sociali e scarso senso civico; il *disengagement* si traduce in meno chance di trovare lavoro, cioè in alti tassi di disoccupazione giovanile. Per questo il governo si concentra sui NEET: malgrado non tutti i NEET siano privi di titolo di studio, è altresì vero che chi non ha titolo di studio con molta probabilità cade nella condizione di NEET.

Le misure assunte dal governo britannico per contrastare le carriere discendenti di questi giovani (il fenomeno è relativamente sotto controllo dato che la quota di ESL è attorno alla media EU del 12,3%, quella di NEET è del 15,4%) riguardano principalmente sostegni economici *ad personam*: EMA (*Educational Maintenance Allowance*) e *Tuition fee*. Di recente l'assegno EMA è stato sostituito con un voucher alle scuole/collegi, da destinare agli alunni a rischio. Gli autori del contributo, argomentano che, di fatto, la misura preventiva più efficace sembra essere stata l'innalzamento della scolarità obbligatoria a 17 anni (dal 2007, ma verrà portata a 18 anni da settembre 2015) e l'offerta formativa plurale all'interno delle strutture scolastiche: non solo istruzione ma anche formazione professionale e apprendistato, per incontrare una domanda variegata di giovani in attesa di primo impiego. La politica de *re-engagement* (HM Government, 2011) sembra aver destato il giusto grado di allarme fra gli operatori delle agenzie scolastiche e formative. Resta

deludente invece l'effetto creato dai sostegni economici: la *tuition fee*, ad esempio, anziché accompagnare la decisione di studiare e quindi favorire le immatricolazioni, sembra essere stata utilizzata per prolungare la moratoria giovanile. Gli autori infine denotano che l'isolamento delle politiche del Regno Unito dalle linee europee (è l'unico Paese che non si è dato un benchmark relativo alla riduzione di ESL) non permette di effettuare valide comparazioni per controllare l'efficacia delle misure intraprese. Vengono esclusi, inoltre, alcuni benefici derivanti dalla collaborazione con gli organi europei e gli altri stati membri, come quella di usare programmi e finanziamenti aggiuntivi a rinforzo delle linee nazionali risultate di maggiore funzionalità.

2. Ridurre i tassi di ESL-NEET: una priorità sociale

La comparazione tra i casi di studio mette in evidenza la complessità del fenomeno e la difficoltà di trasferire soluzioni da un sistema all'altro. I punti di partenza, così come le 'tabelle di marcia' degli Stati europei, sono assai diversificati, ed è difficile immaginare che si possano trarre lezioni gli uni dagli altri. Taluni vizi si ripetono, come quello della dispersione di energie nella lotta alla dispersione formativa (sembra un paradosso), della sovrapposizione di competenze, della riduzione delle risorse finanziarie dedicate alla prevenzione.

Si può dire tuttavia che la pressione esercitata dai diversi organi dell'Unione europea (Commissione, Consiglio, Gruppo di lavoro tematico, DG EaC), e dalle agenzie che operano per conto della UE fornendo studi, monitoraggi, *guidelines*, ecc., ha provocato un sensibile innalzamento dei livelli di attenzione di tutti i governi, specie dopo l'emergere della crisi, e una comune consapevolezza: *i*) che tale problematica deve essere affrontata secondo una triplice prospettiva: di prevenzione (*ex ante*) sui gruppi a rischio, di intervento (o «riduzione del danno») per chi sta ancora dentro l'esperienza formativa; e di riparazione o compensazione (*ex post*) per offrire una seconda chance a chi è fuori dalla formazione (European Commission, 2011a); *ii*) che è indispensabile affinare gli strumenti di monitoraggio per identificare il/i target. La confusione tra ESL e NEET può essere considerata utile, dati i nessi causali tra l'abbandono scolastico e l'inattività sul piano occupazionale, ma non lo è nel momento in cui si vuole mirare l'intervento: il rischio è quello di progettare misure generiche, e di non raggiungere nessuno dei due gruppi target; *iii*) che linee d'azione diverse possono correre parallele, come avviene in Francia o in Italia, ma che avranno efficacia solo se sono in grado di far confluire – ciascuna per la sua parte – un indispensabile feedback ai soggetti «promotori» dell'azione sul campo, quelli che si trovano a contatto coi giovani a rischio. Queste sono le cerniere da oliare.

In mancanza di tale 'integrazione informativa', c'è ragione di parlare di scaricabarile. Infatti, chi è il responsabile principale di una biografia scolastica interrotta?

Chi deve rendere conto del mancato investimento o del mancato ritorno di un impegno formativo? Chi ha la titolarità per intervenire su un giovane (qualunque sia l'età in cui inizia il processo di *disengagement*) a fronte di una decisione di abbandono? Chi si assume il rischio del rientro formativo (ed eventuali perdite connesse con il fallimento del tentativo)?

Poche domande sono sufficienti per richiamare la complessità di un fenomeno delicatissimo, che coinvolge a più livelli i giovani stessi, i genitori, le professioni educative, i *policy maker* ecc., che non merita di essere oggetto di una pianificazione sociale standardizzata¹. Non di meno, poiché tocca nella sua genesi il delicato rapporto tra l'età evolutiva e il mondo del sapere formale (solitamente appannaggio delle fasce adulte), non può essere dimenticato dalle politiche sociali. Per prendersi cura del capitale umano occorre, come è noto, partire dai bambini (Del Boca e Pasqua, 2010) e considerare l'investimento su di essi come il modo più sicuro per uscire dalla crisi (Heckman *et al.*, 2006).

Riferimenti bibliografici

- Brunello, G. e De Paola, M. (2013), *The Costs of Early School Leaving in Europe*, EENEE Analytical Report, n. 17, prepared for the European Commission, Brussels.
- Colombo, M. (2010), *Dispersione scolastica e politiche per il successo formativo*, Trento, Erickson.
- Del Boca, D. e Pasqua, S. (2010), *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, FGA Working Papers, n. 36, www.fondazione-agnelli.it.
- European Commission (2015), *Europe 2020 Target: Early Leavers from Education and Training*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/29_early_school_leaving_02.pdf.
- European Commission (2013), *Early School Leaving: Key Messages and Policy Support*, Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving, Vilnius, November, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/esl-group-report_en.pdf
- Freundenberg, H. e Ruglis, J. (2007), «Reframing School Dropout as a Public Health Issue», *Preventing Chronic Disease. Public health research, practice, and policy*, 4(4), 1-11.
- Grimaldi, E., Romano, T. e Serpieri, S. (2011), *I discorsi della dispersione. Una politica di partenariato*, Napoli, Liguori.

¹ Vale la pena menzionare qui l'interessante spunto riflessivo sul processo di standardizzazione in corso in diversi sistemi educativi in Europa, e in particolare in Italia, offerto da Landri (2014), basato sul tentativo di governare i cambiamenti e gli scarti tra bisogni e prestazioni attraverso *accountability*, test e misure di efficienza.

- Heckman, J.J., Stixrud, J. e Urzua, S. (2006), «The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior», *Journal of Labor Economics*, 24(3), 411-82.
- HM Government (2011), *Building Engagement, Building Futures: Our Strategy to Maximise the Participation of 16-24 Year Olds in Education, Training and Work*, London, <https://www.gov.uk/government/publications/building-engagement-building-futures>.
- Landri, P. (2014), «Standard, dati e performance. La governance del sistema scolastico italiano in tempi di crisi», *Scuola democratica*, 1, 73-96.
- Lipsky, M. (2010), *Street-Level Bureaucracy*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lyche, C. (2010), «Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving», OECD Education Working Papers, n. 53.