



## I diritti all'istruzione e alla cultura

*Francesco Susi*

*già Preside della Facoltà di Scienze della Formazione Università Roma Tre*

L'istruzione e il consumo culturale costituiscono due indicatori del livello di modernizzazione raggiunto da una società. Ciò significa che le società sviluppate dell'Occidente possono chiamarsi "società aperte" proprio in virtù del fatto che la modernizzazione che le caratterizzerebbe "vuol dire nuove possibilità di vita soprattutto nel senso di opzioni". Ne consegue che meno possibilità di scelta, meno opportunità di realizzare un progetto di vita e di lavoro la società offre agli individui, meno essa è moderna. L'esistenza di un sistema formativo come quello italiano – che ancora opera una distribuzione differenziata delle conoscenze sulla base di fattori di ordine sociale, di genere, territoriale e di nazionalità – contraddice l'autorappresentazione che la nostra società ha di sé stessa come di una società "moderna" che a tutti, cioè, fornirebbe le stesse "chances di vita".

La formazione ha certamente un valore economico (sono noti i discorsi sul "capitale umano", sulla "società della conoscenza", etc.), ma anche - si deve poter finalmente aggiungere - "umano", nel senso di un perfezionamento dell'uomo in quanto tale, finalizzato allo sviluppo del soggetto inteso come valore unico ed irripetibile. Ancora oggi, tuttavia, le ragioni dell'istruzione e della cultura devono essere sostenute, nel tentativo di vincere le resistenze che vi si oppongono, facendo ricorso alle categorie della convenienza e dell'utilità economica. Se l'istruzione non può essere considerata come scollegata dalle attività produttive e dal mercato del lavoro, se non si può non constatare che oggi sono la stessa istruzione e la stessa cultura a costituirsi, spesso, come un "mercato" regolato dalla legge della domanda e dell'offerta, si deve tuttavia riconoscere che la formazione e la cultura acquistano ora una caratterizzazione nuova e un inedito rilievo per effetto della tematica dei *diritti di cittadinanza*. L'istruzione è un "bene in sé", un diritto soggettivo indisponibile.

Sulla base dell'assunzione di tale prospettiva – e come sua conseguenza – si afferma che tutti i soggetti debbono poter fruire delle opportunità reali che li rendano capaci di autorealizzazione e di autogoverno. I diritti alla formazione e alla cultura diventano in questo senso strategici in quanto, se effettivamente garantiti, consentono agli individui di identificare i propri bisogni, di progettare i propri itinerari personali e professionali, di meglio definire strategie per la rivendicazione dei propri diritti e la tutela dei propri interessi. Se si volesse operationalizzarli, i diritti alla formazione e alla cultura andrebbero visti, in primo luogo, come capacità di comprensione, di valutazione e di analisi critica e, in secondo luogo, come capacità di controllo, di intervento e di gestione.

La tematica dei *diritti di cittadinanza* che chiama a un forte ruolo lo Stato democratico, assegna, però, una grande responsabilità anche agli individui. C'è da chiedersi come ciò possa avvenire se i livelli di istruzione rimangono assai modesti, se le opportunità di formazione non vengono moltiplicate e qualificate, se i cittadini continuano a non accedere all'informazione. Strati interi di popolazione, per livelli di scolarità, per indici di consumo culturale e per grado di accesso all'informazione, sono, ancora oggi, in condizioni di vero e proprio analfabetismo *moderno*, incapaci di decodificare criticamente i flussi informativi per difetto di sintassi interpretativa.

\* \* \*

### Scuola

Se si considera la popolazione italiana di 15 anni e oltre, come ci informa il CENSIS, sulla base di dati ISTAT, nel suo 46° Rapporto 2012, si ha che il 22,5% è senza titolo alcuno e con la sola licenza elementare e il 31,9% con il solo diploma di scuola secondaria di primo grado.

Complessivamente il 54,4% degli italiani in età superiore ai 15 anni dispone al massimo della licenza media inferiore: il possesso esclusivo di questo titolo di studio attesta una condizione personale non altrimenti definibile se non in termini di analfabetismo *moderno*, nel senso che i soggetti non dispongono delle conoscenze e delle competenze necessarie per far fronte alla complessità della vita di oggi.

\* \* \*

### Università

Una così grave situazione non caratterizza soltanto la scuola. Se si considera il numero di quanti sono in possesso di titolo universitario l'Italia nel 2012 si colloca in fondo alle classifiche europee. Nella fascia d'età 25-34 anni la quota di laureati è del 21%: dato che vede l'Italia al penultimo posto tra i 34 Paesi Ocse, davanti solo alla Turchia (17%). La

media Ocse è del 38%. Se si prendono in considerazione complessivamente tutte le fasce d'età, l'Italia è al 15% di laureati, come il Portogallo e solo davanti alla Turchia (13%). La media Ocse è del 31%.

Tale andamento richiederebbe di essere invertito attraverso politiche energiche. In assenza di queste i dati si vanno aggravando. Gli iscritti all'Università sono passati da 338.000 a 280.000: negli ultimi dieci anni l'Università italiana ha perso complessivamente 58.000 iscritti e cioè un terzo di coloro che si iscrivevano nell'a.a. 2003/2004. Qualcuno ha osservato che è come se fosse scomparso un Ateneo grande come l'Università Statale di Milano.

Nonostante che – come è noto a tutti – la condizione economico-sociale e culturale della famiglia di appartenenza sia determinante nella scelta universitaria, sono altresì drammaticamente diminuiti i servizi per il diritto allo studio. Nel 2009 era soltanto l'84% degli aventi diritto (che corrispondeva però al 10% del totale degli iscritti all'Università ) che riceveva un sostegno; nel 2011 la copertura finanziaria vi è stata solo per il 75%.

Ciò contribuisce a spiegare il perché le iscrizioni all'Università siano diminuite negli ultimi tre anni del 4%.

\* \* \*

### NEET

Nel 2009, in Italia, risultano fuori dal circuito formativo e lavorativo poco più di 2 milioni di giovani: il 21,2% della popolazione tra i 15 e i 29 anni. I cosiddetti Neet (Not in Education, Employment or Training) – né al lavoro, né in formazione, né in apprendistato – nel 2008 erano il 19,2% a fronte di un valore medio per i Paesi UE aderenti all'Ocse del 12,2%<sup>1</sup>. E' un dato talmente drammatico da non dover essere commentato.

\* \* \*

### La spesa per l'istruzione

Anche i risultati dell'ultimo studio Eurostat, pubblicato nell'aprile 2013, non hanno bisogno di molti commenti. Tra i 27 Paesi membri dell'Unione Europea l'Italia si colloca al penultimo posto nella classifica della spesa destinata all'istruzione (l'8,5% a fronte del 10,9% UE) e al penultimo posto nella classifica per i fondi destinati alla cultura (l'1,1% a fronte del 2,2% UE). Uno studio della Commissione Europea pubblicato nel mese di marzo 2013 denuncia che, negli ultimi tre anni, tra i 27 Paesi membri solo 8 hanno effettuato tagli

---

<sup>1</sup> ISTAT, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo*, ISTAT, Roma 2011, pp. 80-90.

di spesa all'istruzione: l'Italia è al primo posto di questa classifica. E' dunque il Paese che più degli altri ha tagliato i fondi destinati all'istruzione: meno 10,4% tra il 2010 e il 2012 (soprattutto a causa della Legge Gelmini che ha soppresso 100 mila cattedre). Per ciò che concerne l'Università il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) agli Atenei è sceso del 20%. L'Italia spende solo l'1% del Pil per l'Università contro una media UE dell'1,5%. Come è stato efficacemente osservato l'Italia non investe nel futuro.

\* \* \*

### Gli italiani e la lettura

Per ciò che concerne le abitudini di lettura degli italiani le indagini ISTAT su porzioni vastissime della popolazione risalgono alla fine del 2006. Se ne ricavava che il 60,3% aveva letto almeno un libro nel corso dell'anno precedente. Tullio De Mauro ha però ridimensionato la portata di questo valore osservando che bisognava scomputare il 12,8% che era costituito da quelli che avevano letto soltanto un libro di cucina oppure una guida turistica e il 13,1% che era rappresentato da quanti di quell'unico libro non ricordavano il titolo o l'autore. Tullio De Mauro calcola, in conclusione, che la percentuale di lettori effettivi di almeno un libro in un anno si riduce al 34,49% della popolazione<sup>2</sup>.

L'indagine CEDE, i cui risultati furono pubblicati nel 2006, ha mostrato che solo il 20,2% degli italiani possiede le competenze minime di lettura, scrittura e calcolo indispensabili a muoversi in una società complessa<sup>3</sup>. Secondo Saverio Avveduto, le cui conclusioni sono condivise da Tullio De Mauro, gli analfabeti effettivi sono da stimare in numero pari a circa un terzo della popolazione adulta: in valori assoluti sfiorerebbero i 20 milioni.

Il nuovo analfabetismo "funzionale" sembra riportare il Paese ai livelli che erano già quelli dell'analfabetismo "assoluto", intorno al 70/80% dell'intera popolazione.

\* \* \*

### L'educazione degli adulti

Quali strategie sono state adottate per contrastare una così grave situazione? Come si è tentato di innalzare i livelli di istruzione della popolazione italiana e gli indici di accesso al consumo culturale? Sarebbe naturale pensare che il nostro Paese abbia investito nelle attività di formazione dei soggetti in età adulta. Così non è stato.

Il 46° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese del 2012 ci informa che gli adulti d'età compresa tra i 25 e i 64 anni che hanno frequentato un corso di studi o di formazione professionale nel 2011 sono soltanto il 5,6% del totale. Tale dato non solo ci segnala

---

<sup>2</sup> De Mauro Tullio, *La cultura degli italiani*, Laterza, Roma-Bari 2012.

<sup>3</sup> Gallina Vittoria (a cura di), *Letteratismo e abilità per la vita. Indagine nazionale sulla popolazione italiana 16-65 anni*, Armando, Roma 2006.

l'estrema modestia (al limite dell'irrilevanza) degli interventi di educazione degli adulti in Italia ma anche ci informa sull'aggravarsi della situazione in quanto, nel 2008, gli adulti frequentanti attività di apprendimento permanente erano il 6,3% (con una riduzione nel triennio dello 0,7%).

Nel nostro Paese, in controtendenza rispetto a quanto avviene in quasi tutti i Paesi europei, non esiste un sistema nazionale di educazione degli adulti: esso esiste soltanto se è effettivamente consentito ad ogni adulto che lo voglia di reimmettersi nelle attività formative in qualsiasi momento della sua vita lo ritenga per sé conveniente.

\* \* \*

Vanno precisati alcuni termini. Da anni è utilizzata la locuzione *educazione permanente*. Con essa si intende che i soggetti si educano in differenti luoghi e in differenti tempi della loro vita. Nelle forme di uno slogan si afferma anche che ci si “educa per tutta la vita”. A riguardo è opportuno fare una distinzione fra educazione permanente *naturale* ed educazione permanente *intenzionale*.

Per educazione permanente *naturale* deve intendersi l'insieme delle esperienze che il soggetto vive nei differenti *contesti sociali di vita e di lavoro* in cui si svolge la sua esistenza. Tali contesti educano (nel senso che suggeriscono valori e inducono ad abiti e comportamenti) in continuazione, nelle forme però di un “curricolo occulto” (*hidden curriculum*) su cui non si esercita un controllo sociale diffuso. Per fare un esempio, un quartiere di una grande periferia urbana, che si caratterizzi per mancanza di servizi, di luoghi di aggregazione, di possibilità di relazioni sociali, porta incorporato un progetto educativo non programmaticamente intenzionale che senza sosta forma i soggetti che vi risiedono al disincanto e all'isolamento.

Per educazione permanente *intenzionale* si intende, invece, l'insieme di attività intenzionalmente concepite a fine di istruzione e di educazione.

Una ulteriore distinzione va fatta tra le attività formative non scolastiche (informali e non formali – quelle riferibili alle associazioni, ecc.) e le attività scolastiche (cioè quelle concepite per i soggetti in età adulta all'interno del sistema pubblico di istruzione). In tale ambito operano i Centri di istruzione per gli adulti regolamentati con D.P.R. del 29 ottobre 2012 n. 263, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 47 del 25 febbraio del 2013.

\* \* \*

Ciò che è specifico dei corsi (e più in generale delle opportunità di formazione ) organizzati nell'ambito del Sistema pubblico di istruzione è che essi postulano una volontà di formarsi

da parte del soggetto. In altri termini l'offerta formativa è teoricamente rivolta a tutti ma in realtà è soltanto a disposizione di coloro che la utilizzano. Ciò merita una riflessione.

Le esperienze e gli studi hanno mostrato incontrovertibilmente che vi è una correlazione positiva tra il possesso di deboli livelli di istruzione e l'incapacità di esprimere una domanda formativa oppure di utilizzare un'opportunità formativa già esistente e a portata di mano. In altri termini, più istruzione si è avuta da giovani più se ne domanda da adulti; di più cultura si è fruito in età giovanile più se ne richiede in età adulta. Le ricerche confermano che in qualsiasi contesto, da quelli lavorativi a quelli associativi, coloro che domandano più formazione sono quanti dispongono di più elevati livelli di istruzione. Per fare un esempio, le analisi del pubblico delle biblioteche e le analisi del pubblico dei frequentanti i corsi delle cosiddette Università della terza età confermano che l'accesso al prestito librario e la frequenza dei corsi sono significativamente condizionate nelle forme di un vero e proprio determinismo socio-economico e culturale.

Per conseguenza se si vogliono ridurre le disuguaglianze non ci si può limitare ad una politica dell'offerta (e cioè a predisporre opportunità di formazione) ma bisogna anche impegnarsi in una politica attiva di costruzione della domanda (la domanda "potenziale" di quei soggetti e ceti sociali che, viceversa, non l'esprimerebbero mai, non la farebbero diventare "attuale"). L'offerta anche meglio intenzionata, di per sé, non è capace di incontrare la domanda di coloro che sono caratterizzati da deboli livelli di istruzione, e cioè della maggioranza degli italiani. Non si può, perciò, adottare una politica formativa nei termini di un'offerta rivolta ad un'utenza indifferenziata; è necessario, piuttosto, mettere in campo strategie di discriminazione positiva volte a suscitare la domanda o, in altri termini, a renderla da "potenziale" "effettiva".

L'educazione permanente (da intendersi come educazione per tutta la vita) non è l'educazione degli adulti che, nella scuola, consiste in corsi effettivamente predisposti per utenze mirate. E l'educazione degli adulti – va aggiunto – non è l'educazione di qualche adulto.

\* \* \*

La situazione del nostro Paese per ciò che concerne i livelli di istruzione della popolazione e la possibilità effettiva per la maggioranza dei cittadini italiani di accedere al consumo culturale, all'informazione e alla frequenza dei corsi di formazione (scolastici e non) predisposti per i soggetti in età adulta richiede una forte attenzione e decisioni competenti. La nuova regolamentazione dei Centri di istruzione per gli adulti (D.P.R. del 29 ottobre 2012 n. 263, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 47 del 25 febbraio del 2013) costituisce,

nella situazione di fatto e con i vincoli dati, un'opportunità importante da cogliere e sviluppare.

Tale esigenza si può articolare operativamente nelle forme di una proposta che preveda:

1. La progettazione e l'organizzazione di attività formative per i docenti dei CIA che si configurino altresì nella fase attuale come un'azione di sostegno agli operatori nel passaggio dalla regolamentazione precedente concernente i CTP a quella attuale. È noto che la funzione dei docenti che operano nelle attività formative rivolte agli adulti è particolarmente delicata ed essa richiede una professionalità specifica.
2. La progettazione e l'attuazione di sperimentazioni in alcuni territori che abbiano come obiettivo lo sviluppo e il sostegno della domanda di formazione. In altri termini si tratta di azioni che specificamente si propongano ed effettivamente vogliono raggiungere gli strati sociali che non esprimono una domanda di formazione e che non utilizzano le opportunità formative esistenti.

Sulla base dell'esperienza nazionale e internazionale si propone di adottare un modello d'intervento fondato sul coinvolgimento delle forze attive del territorio (istituzioni, associazioni, forze vive, ecc.) in modo che effettivamente facciano dell'accesso alla formazione degli strati della popolazione socialmente e culturalmente sfavoriti una loro preoccupazione e un loro obiettivo.

Nei "comitati locali", che si costituiranno e che saranno rappresentativi delle realtà territoriali (istituzioni, associazioni, forze vive), si progetteranno le azioni che saranno sviluppate per innalzare il livello della domanda di formazione di quanti viceversa non la esprimerebbero mai.

3. Progettazione e svolgimento di ricerche che abbiano due obiettivi:
  - Lo studio dei pubblici (in Italia, la maggioranza dei cittadini) che non esprimono una domanda di formazione e che non utilizzano le opportunità formative esistenti;
  - lo studio delle sperimentazioni e delle esperienze effettivamente attuate per rispondere ai problemi costituiti dall'impossibilità di determinati strati della popolazione di accedere "naturalmente" alle attività formative.