



### 3. LA DISPERSIONE SCOLASTICO-FORMATIVA



31. Il Comitato ONU è preoccupato per:

- (a) gli elevati tassi di abbandono scolastico, anche nella scuola dell'obbligo, dei minorenni Rom, Sinti e Caminanti, anche in conseguenza di sgomberi forzati.

32. Tenuto conto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 4.A e in riferimento alle proprie precedenti Raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 61), il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

- (a) accelerare l'integrazione dell'anagrafe nazionale e delle anagrafi regionali degli studenti per individuare tutti i minorenni in età di obbligo scolastico che non frequentano la scuola, che non sono in formazione professionale né in apprendistato e sviluppare e promuovere una formazione professionale di qualità per migliorare le competenze di minorenni e giovani, specialmente quelli che abbandonano la scuola; utilizzare un approccio basato sui diritti umani per l'intero sistema scolastico che sia maggiormente inclusivo dei minorenni appartenenti a minoranze e dei minorenni migranti e che sostenga le loro aspirazioni; attuare in modo efficace la Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020.

*CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 31(a) e 32(a)*

La quota di **Early School Leavers** (ESL)<sup>21</sup> in Italia è quasi dimezzata negli ultimi venti anni, essendo passata dal 25.9% del 2001 al 13.5% del 2019 (fonte Eurostat 2020). Ciononostante il numero è ancora lontano dalla media UE27 (10.2%) e non raggiunge l'obiettivo della strategia **Europa 2020** della Commissione Europea, in cui viene richiesta la diminuzione del tasso di abbandono scolastico sotto la soglia del 10% entro il 2020. La lettura del dato è decisamente preoccupante in chiave territoriale, se si considera che gli abbandoni precoci permangono su valori elevatissimi al Sud (16.7%) e nelle Isole (21.4%)<sup>22</sup>. Si tratta di percentuali che vanno messe in relazione con **la qualità degli apprendimenti**, che in Italia permane a livelli preoccupanti: i dati dell'indagine OCSE-PISA mostrano come

<sup>21</sup> Quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo ISCED 2 e che non partecipano ad attività di educazione o formazione, sul totale della popolazione di pari età. Va tenuto in considerazione che l'indicatore fornisce una misura del fenomeno riferita al passato e non alla situazione attuale, dunque registra l'esito di un percorso "a danno avvenuto".

<sup>22</sup> Eurostat, 2020.



la quota di quindicenni *underachievers* sia ancora a livelli allarmanti, facendo registrare una contrazione solo nel caso delle competenze matematiche (dove passa dal 31.9% del 2003 al 23.8% del 2018, a fronte di una media UE27 del 22.9%); rimane invece sostanzialmente invariata per le competenze scientifiche (dal 25.3% del 2006 al 25.9% del 2018, rispetto alla media UE27 del 22.3%); cresce poi in modo drammatico per quanto riguarda la lettura (dal 18.9% del 2000 al 23.3% del 2018, contro la media UE27 del 22.5%). Sono numeri che vengono corroborati anche dai Rapporti INVALSI, che negli anni hanno evidenziato come siano elevatissime le quote di studenti all'ultimo anno della scuola secondaria di I grado che non raggiungono livelli adeguati di competenze in italiano, matematica e inglese. Si tratta della cosiddetta dispersione implicita, un dato che fa emergere la necessità di considerare il fenomeno nella sua interezza, per predisporre strumenti più efficaci di rilevazione, prevenzione e intervento. Una fotografia che è inasprita dal **divario territoriale che separa il Centro e il Nord del Paese dal Sud e dalle Isole**, dove le percentuali di studenti con performance giudicate come non sufficienti sono prossime o superiori al 50%. Come evidenziato nei Rapporti degli anni precedenti, la dispersione e l'abbandono precoce hanno un'incidenza più elevata sugli **studenti con cittadinanza non italiana**. Come visto in premessa, l'emergenza COVID-19 e il conseguente ricorso alla didattica a distanza, con modalità e opportunità di fruizione molto variabili in relazione al territorio e alle caratteristiche socio-economiche delle famiglie, stanno acuitizzando le criticità di un quadro che mostra già una situazione preoccupante in merito alla dispersione scolastica e formativa.

Al fine di contrastare gli abbandoni precoci, i divari negli apprendimenti e la povertà educativa in generale, il Ministero dell'Istruzione ha intrapreso negli ultimi venti anni una serie di azioni finanziate tramite le risorse economiche nazionali e comunitarie, in particolare attraverso i **Programmi Operativi Nazionali per l'Istruzione (PON)**, con una particolare attenzione alle Regioni del Mezzogiorno. Con la programmazione 2000-2006, per prevenire la dispersione scolastica, si è predisposto il PON "La scuola dello sviluppo", fina-

lizzato a incidere sul primo e secondo ciclo, promuovendo apprendimenti e inclusione sociale in contesti territoriali a rischio, attraverso la creazione di infrastrutture per la formazione (centri risorse e laboratori multimediali). Nel successivo ciclo di programmazione (2007-2013), con la definizione dei Piani integrati di intervento si sono promosse azioni per migliorare l'efficacia dell'offerta formativa in funzione dell'innalzamento dei livelli di competenza degli studenti e della riduzione del tasso di dispersione scolastica. Inoltre, nel 2012, nell'ambito dell'attuazione del "Piano di azione coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al sud. Priorità Istruzione", il Ministero dell'Istruzione ha dato avvio a un nuovo programma per il biennio 2013-2014, centrato sulla prevenzione e il contrasto dell'abbandono scolastico e del fallimento formativo precoce, nelle aree di esclusione sociale e culturale delle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Tale programma ha promosso lo sviluppo di reti territoriali e la creazione di prototipi innovativi, con la regia degli istituti scolastici, fortemente aperti alle potenzialità di altri soggetti che operano localmente (attori pubblici, privato sociale, parti sociali).

Nella programmazione 2014-2020, il Ministero dell'Istruzione ha predisposto il nuovo PON "Per la Scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento": tra le priorità di investimento individuate, quella di "ridurre e prevenire l'abbandono scolastico e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale e informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione". Una priorità da perseguire non solo nelle Regioni meno sviluppate del Sud, ma anche nelle Regioni in transizione e in quelle più sviluppate, nelle quali il nuovo programma rileva ampie necessità di intervento.

All'interno dell'Agenda del Governo, va anche segnalata l'istituzione in via sperimentale per il triennio 2016-2018 di un **Fondo dedicato al contrasto della povertà educativa minorile**, dotato di 120 milioni l'anno e destinato "al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica,



sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori”. Infine, il **Protocollo di intesa contro la dispersione scolastica**, siglato il 21/01/2020 dal presidente ANCI e dalle ministre dell’istruzione e delle pari opportunità, mira ad arginare il fenomeno e a garantire il diritto allo studio e le pari opportunità a tutti gli studenti, così come previsto dalla Costituzione.

A tali azioni si aggiunge il supporto allo **sviluppo degli apprendimenti duali** che, dando l’opportunità di stimolare e valorizzare intelligenze e competenze “altre” rispetto all’impostazione tradizionale della didattica in aula, svolge una funzione importante nella prevenzione degli abbandoni precoci e nel recupero dei *drop-out*, in particolare nella filiera dell’istruzione e formazione professionale iniziale. Un passo storico in tal senso è stato compiuto con l’estensione dell’alternanza scuola-lavoro a tutti i percorsi di istruzione secondaria superiore (Legge 107/2015), per quanto successivamente indebolita a seguito della sua trasformazione, nel corso del Governo “Conte I”, nei cosiddetti “Percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento”. Un ulteriore provvedimento importante è stato l’avvio della sperimentazione duale nell’area d’intervento per l’istruzione e la formazione professionale (IeFP), cui si accompagnano buone pratiche adottate in sede di Partenariato economico e sociale, come l’attività di riprogrammazione del PON Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) 2014-2020, Asse-1 bis, dove è stato condiviso tra Governo e parti sociali – su suggerimento di queste ultime – l’investimento sugli interventi di rete nelle Regioni meno sviluppate e in transizione, attraverso la valorizzazione di partenariati già esistenti o la promozione di nuovi partenariati, per il sostegno all’utilizzo del contratto di apprendistato (in particolare di tipo formativo) finalizzato al reinserimento in percorsi di formazione e lavoro dei giovani *drop-out* e degli altri giovani a rischio emarginazione sociale.

Malgrado le numerose azioni intraprese negli anni da Governo, Ministero dell’Istruzione e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, i numeri di dispersione scolastica e formativa permangono su livelli allarmanti, richiamando alla necessità – non più differibile – di

costruire e attuare un Piano nazionale di contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica e formativa che sappia guardare a una prospettiva di medio-lungo termine sullo sviluppo di un sistema di istruzione e formazione inclusivo e sulla riduzione dei divari tra Nord e Sud del Paese, oltre a mettere a sistema le iniziative “a canna d’organo” finora prevalenti nell’*agency* istituzionale.

Complementare al Piano e strumentale alla sua attuazione deve essere **l’istituzione di un sistema informativo nazionale**, che permetta un monitoraggio puntuale degli studenti dispersi e a rischio abbandono, finalizzato anche a una valutazione delle politiche pubbliche per il contrasto alla dispersione scolastico-formativa nelle dimensioni *ex ante* (come progettare l’intervento), *in itinere* (come correggere l’intervento) ed *ex post* (qual è l’impatto dell’intervento). In tal senso, se l’istituzione della cabina di regia presso il Ministero dell’istruzione nel 2017 poteva far pensare a un segnale importante di consapevolezza istituzionale, sulla necessità di monitorare il fenomeno con strumenti adeguati, la mancanza di un seguito operativo alla pubblicazione del Rapporto nel gennaio 2018 rappresenta invece un passo indietro rispetto alla possibilità di progettare e sviluppare le *policies* sulla base di un monitoraggio sistematico del fenomeno. Va comunque segnalata l’attività dell’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) che, nel *framework* normativo del D.lgs. 150/2015, sta sviluppando il sistema informativo della formazione professionale<sup>23</sup>, strumento finalizzato a costruire un **sistema integrato delle anagrafi regionali della formazione**, con l’obiettivo di raggiungere l’interoperabilità con altre banche dati delle amministrazioni centrali, fra le quali l’Anagrafe Nazionale degli Studenti (ANS).

Con riferimento alle ultime evoluzioni istituzionali, desta perplessità la decisione del Governo “Conte bis” di creare due ministeri separati per istruzione e università, rendendo meno agevole la progettazione di filiere educative e formative strategicamente integrate tra livello secondario e terziario.

<sup>23</sup> Come componente del Sistema Informativo Unitario.



Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero dell'Istruzione** di accelerare il processo di integrazione tra l'Anagrafe Nazionale degli Studenti e le anagrafi regionali della formazione iniziale, così da certificare "in tempo reale" chi tra i ragazzi in diritto-dovere non si trovi a scuola, nella formazione professionale e nei percorsi di apprendistato, e di rilanciare l'attività di monitoraggio in sede di cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica;
- 2. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, in collaborazione con il **Partenariato economico e sociale**, di portare all'attenzione della Commissione Europea, in sede di negoziazione della Programmazione 2021-2027, le esigenze di contrasto alla dispersione scolastico-formativa in Italia, con particolare riferimento alle Regioni del Mezzogiorno;
- 3. Al Ministero dell'Istruzione e al Governo** di varare un Piano nazionale di contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica formativa, al fine di attuare una strategia di intervento di sistema per migliorare gli esiti di apprendimento, contenere dispersione implicita ed esplicita e migliorare gli strumenti di inclusione scolastica.