



Capitolo VI

EDUCAZIONE, GIOCO E ATTIVITÀ CULTURALI

6. LA DISPERSIONE SCOLASTICO FORMATIVA

Come noto, l'Italia è tra i fanalini di coda nell'UE 27 per quanto riguarda i tassi di abbandono degli studi post-obbligo e la mancata acquisizione di un titolo di studio secondario. Contro una media europea del 12,8% e rispetto al benchmark stabilito dall'Unione Europea al 10%¹, nel 2012 il **17,6% dei giovani tra i 18 e i 24 anni hanno conseguito al massimo il titolo di scuola media e non hanno concluso alcun corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni, né frequentato corsi scolastici o attività formative**². In valori assoluti, in Italia, i giovani che hanno abbandonato prematuramente la scuola o qualsiasi altro canale di formazione sono 758.000, di cui quasi il 60% maschi. Seppure in leggero ma costante calo negli ultimi anni (il valore per il 2011 era del 18,2%, per il 2010 del 18,8%), il fenomeno si presenta consistente in alcune aree del Paese, soprattutto del Sud, con picchi del 25,8%

¹ Nel 2010 la Commissione Europea ha presentato una nuova strategia *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, (che prosegue alcuni degli obiettivi già stabiliti nell'Agenda di Lisbona), in cui viene richiesta, tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2020, la diminuzione del tasso di abbandono scolastico sotto la soglia del 10%. Era il benchmark anche dell'Agenda di Lisbona, per l'anno del 2010, che l'Italia non ha raggiunto

² Questo tasso è calcolato sulla base dell'indicatore utilizzato a livello europeo *Early school leavers*, che si traduce con la quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo ISCED 2 (scuola secondaria di primo grado) e che non partecipano ad attività di educazione o formazione, sul totale della popolazione 18-24enne. L'Istat misura questo indicatore ricorrendo alla rilevazione sulle forze di lavoro

in Sardegna, del 25% in Sicilia e del 21,8% in Campania.

L'indicatore degli Early School Leavers, utilizzato in sede europea, per misurare l'abbandono scolastico in modo omogeneo in tutti i Paesi, fornisce una misura del fenomeno riferita al passato e non alla situazione attuale: si tratta di una fotografia a posteriori, che registra l'esito di un percorso 'a danno avvenuto' e che non riesce a monitorare l'abbandono 'in tempo reale', mostrando quell'insieme di segnali – assenze regolari, interruzioni di percorso, bocciature, mancata acquisizione di competenze – che conducono all'insuccesso scolastico e a un abbandono prematuro della scuola o di altri canali formativi³.

Per poter misurare l'abbandono "in tempo reale", occorre un sistema anagrafico di raccolta delle informazioni relative agli studenti. Come noto, già dal 2005, con il Decreto Legislativo n. 75, era prevista la costituzione di un'anagrafe nazionale degli studenti, ma solo a partire dall'A.S. 2011-2012 è stato possibile utilizzare questi dati, che sono stati poi pubblicati nel mese di giugno 2013 nel Focus sulla dispersione scolastica⁴. Nei precedenti

³ La dispersione scolastica è un fenomeno complesso e articolato, non identificabile esclusivamente con l'uscita prematura dalla scuola. Per approfondimenti cfr. tra gli altri: MIUR, *La dispersione scolastica. Una lente sulla scuola*, rapporto di ricerca, Roma 2000; Benvenuto, G., Sposetti, P. (a cura di), *Contrastare la dispersione scolastica*, Anicia, Roma 2005; Farinelli, F., *L'insuccesso scolastico: conoscerlo per contrastarlo*, Nuova Cultura, Edizioni Kappa, Roma 2002; Teselli, A., Bonardo, D., "I percorsi a rischio di dispersione. Un'indagine sulla formazione professionale nella Provincia di Roma", in *Progetto di ricerca e studio della dispersione formativa: sintesi dei risultati*, Nuova Cultura, Roma 2007; FGA, *Alle origini dell'insuccesso formativo e della dispersione scolastica*, 2013

⁴ Lo stesso MIUR dichiara: "Questo è lo scenario ipotizzato nel 2005, ma per alcuni anni non sono stati fatti interventi sostanziali per dare concretezza al disegno legislativo, sia a causa di difficoltà tecniche [...], sia per i numerosi cambiamenti politici [...]. Nell'ultimo biennio si è registrata una costruttiva ripresa delle attività, sia sul piano dei rapporti istituzionali, soprattutto con le Regioni, sia sul fronte delle concrete iniziative per far affluire i dati



Rapporti CRC tramite raccomandazioni specifiche, è stata più volte segnalata l'esigenza di disporre di un'anagrafe funzionante, così come stabilito dalla Legge n. 53 del 2003⁵.

Questo primo studio del MIUR conteggia come abbandono scolastico le interruzioni di frequenza degli studenti nel corso dell'anno scolastico, senza comunicazione formale da parte delle famiglie. Ad oggi, l'Anagrafe nazionale degli studenti non ha collegamenti con le anagrafi regionali che raccolgono i dati sugli allievi della formazione professionale e sui giovani in apprendistato e quindi consente un monitoraggio parziale dell'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione scolastica.

Secondo il MIUR, per l'A.S. 2011-2012, lo 0,2% degli alunni della scuola secondaria di I grado è a rischio abbandono (circa 3.400 soggetti), soprattutto fra gli iscritti al secondo e terzo anno; nella scuola secondaria di II grado, è considerato fuori dal sistema scolastico l'1,2% degli iscritti (oltre 31.000 soggetti), prevalentemente al terzo e quarto anno. Il rischio di abbandono è presente soprattutto negli istituti tecnici, professionali e nell'area dell'istruzione artistica, con maggior

frequenza nelle aree del Sud, ma anche in alcune zone del Centro-Nord, dove il mercato del lavoro assume anche i giovanissimi (ad esempio in Liguria, Marche e Toscana). Una maggiore propensione all'abbandono riguarda i maschi, gli alunni stranieri (soprattutto se nati all'estero, rispetto a quelli di seconda generazione), coloro che sono al di fuori dell'età dell'obbligo (ossia chi ha più di 16 anni).

Con la programmazione 2000-2006, il MIUR ha predisposto il Programma Operativo Nazionale "La scuola per lo sviluppo", attuato con i Fondi Strutturali, proprio per prevenire la dispersione scolastica. Attraverso le infrastrutture per la formazione (Centri Risorse, laboratori multimedia- li), si è cercato di incidere sulla scuola di primo e secondo ciclo, promuovendo apprendimenti e facilitando l'inclusione sociale in contesti territoriali a rischio. Nel ciclo di programmazione 2007-2013, mediante la definizione di Piani integrati di intervento, sono state 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 (programma di "Competenze per lo sviluppo" con Fondi Strutturali Europei; programma "Ambienti per l'apprendimento" con Fondi Europei di Sviluppo Regionale)⁶. Sebbene ciò abbia contribuito a una costante diminuzione della dispersione scolastica negli anni, i risultati ottenuti sono stati

di tutti gli alunni all'interno del sistema di anagrafe". Cfr. MIUR, *Focus: La dispersione scolastica, op. cit.*, p. 9. Importante per questa svolta è stata anche la Legge n. 221/2012 che ha permesso un'accelerazione dei processi di integrazione, consentendo l'accesso diretto all'Anagrafe nazionale delle Regioni e degli Enti Locali

⁵ La riforma del sistema dell'istruzione e della formazione, avviata con la Legge n. 144/1999 sull'obbligo formativo, modificata e integrata dalla successiva L. 53/2003 sul diritto all'istruzione e formazione e correlato dovere all'istruzione e formazione, ha puntato a rendere più flessibile l'offerta di istruzione e formazione. Si sono di fatto disegnati percorsi alternativi in cui i ragazzi in età di diritto-dovere possono assolvere tale obbligo, oltre che nel canale tradizionale dell'istruzione, in quello della formazione professionale e dell'apprendistato formativo

⁶ Tra le altre iniziative del MIUR di contrasto alla dispersione scolastica, indicate nel documento *Audizione VII Commissione della Camera sulla Dispersione scolastica* (22 gennaio 2014), si segnalano: 1) didattica integrativa anche con apertura straordinaria delle scuole; 2) intervento ex art. 9 su "Aree a rischio" per l'A.S. 2012-2013; 3) piano nazionale di orientamento; 4) progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e camminanti



comunque, fino ad oggi, al di sotto delle aspettative e di scarsa efficacia rispetto agli obiettivi e agli effetti sui target.

Anche per questo nel 2012, nell'ambito dell'attuazione del "Piano di Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al Sud - Priorità Istruzione"⁷, il MIUR ha dato attuazione a un nuovo programma centrato sulla prevenzione e il contrasto dell'abbandono scolastico in aree di esclusione sociale e culturale. Il programma ha facilitato lo sviluppo di reti territoriali e la creazione di prototipi innovativi, con la regia degli istituti scolastici, ma fortemente aperti alle potenzialità di altri soggetti che operano localmente (attori pubblici, il privato sociale, parti sociali, ecc.). Nel biennio 2013-2014, tra i vari aspetti significativamente innovativi di questa ampia operazione, che coinvolge le quattro regioni dell'obiettivo Convergenza⁸ (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia), si deve segnalare il nuovo approccio centrato su azioni misurabili in termini di effettivi percorsi di recupero e di prevenzione dei singoli destinatari delle azioni stesse, fin dalla prima infanzia.

Con questo programma sono stati finanziati 209 progetti (di cui 33 in Calabria, 64 in Campania, 42 in Puglia e 70 in Sicilia), per un impegno complessivo di quasi 43 milioni di Euro. I target principali dei progetti finanziati sono gli studenti con bassi livelli di competenza e quelli a rischio di

abbandono. Il programma si concluderà a dicembre 2014⁹.

Si segnala che nel febbraio 2014¹⁰ il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ha sbloccato i fondi previsti contro la **dispersione scolastica**¹¹, per un ammontare sul Territorio nazionale di 15 milioni¹² di Euro.

Sul versante dell'acquisizione di competenze chiave, i risultati forniti dall'ultima Indagine PISA (2012), come anche quelli delle precedenti annualità, indicano che i 15enni italiani scolarizzati, nei tre ambiti di indagine (lettura, matematica e scienze)¹³, sono a un livello più basso rispetto alla media OCSE¹⁴. In particolare, l'area di maggior problematicità rilevata da PISA 2012 riguarda la matematica, dove lo scarto tra l'Italia e la media OCSE è più evidente:

⁹ In linea con questo programma, nel febbraio 2014, il MIUR ha indetto un bando nazionale per tutte le scuole del Paese (non più solo quelle del Sud), per avviare in via sperimentale un programma di didattica integrativa e innovativa, finalizzato alla riduzione dell'abbandono scolastico. La maggior parte degli interventi sono di tipo laboratoriale e possono prevedere la realizzazione di prodotti o attività specifiche. Tra gli aspetti particolarmente innovativi, si registra la presenza di interventi di *peer education*.

¹⁰ D.M. 87 del 7 febbraio 2014, in attuazione della Legge n. 128 dell'8 novembre 2013 la quale convertiva il Decreto Legge n. 104 del 12 settembre 2013, con particolare riferimento all'art. 7 del decreto: www.istruzione.it/allegati/2014/dm87_dispersione.pdf

¹¹ *Ibidem*

¹² Documentazione e bandi, in scadenza il 28 febbraio 2014, sul sito: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs100214>

¹³ Cfr. INVALSI, OCSE PISA 2012. *Rapporto nazionale* (2013): è un'indagine comparativa internazionale che si svolge ogni tre anni; la rilevazione del 2012 è la quinta (le altre sono state realizzate nel 2000, nel 2003, nel 2006 e nel 2009). Il suo obiettivo principale è quello di valutare in che misura gli studenti che si approssimano alla fine dell'istruzione obbligatoria (i quindicenni) abbiano acquisito alcune competenze ritenute essenziali, riferite a tre ambiti: lettura, matematica e scienze (http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2012/rappnaz/Rapporto_NAZIONALE_OCSE_PISA2012.pdf)

¹⁴ Nell'indagine 2012, come in quella del 2009 (qui per la prima volta), l'Italia presenta dei miglioramenti in tutti e tre gli ambiti di competenza analizzati

⁷ Cfr. i documenti del MIUR a riguardo, tra cui in particolare la circolare n. 11666/2012

⁸ Obiettivo Convergenza, nell'ambito delle politiche di coesione europee 2007-2013: http://www.europafacile.net/coesione/Obiettivi_gen07.asp.



485 contro 494. Leggermente migliori i risultati in lettura e scienze (rispettivamente 490 e 494, contro la media OCSE di 496 e 499). Le performances peggiori riguardano gli studenti delle regioni del Sud. Non va sottovalutato in qual misura **le performances modeste nell'acquisizione di competenze chiave siano fortemente legate a minori opportunità fornite dalle famiglie di provenienza fin dall'infanzia**: sono numerose le evidenze empiriche emerse negli ultimi anni "sull'impatto costante e potente dell'origine sociale sulle opportunità dei bambini" e dei giovani, in ragione del fatto che, stando ai recenti studi sulla stratificazione intergenerazionale, "le disuguaglianze nelle sollecitazioni da parte dei genitori vengono successivamente trasmesse alle scuole che, a loro volta, sono generalmente attrezzate in modo insufficiente per correggere i differenziali delle capacità di apprendimento"¹⁵.

Questa combinazione tra alto tasso di abbandono dei percorsi post-obbligo e difficoltà nell'acquisizione di competenze chiave, anche per via delle disuguaglianze legate alle origini sociali, è uno dei fattori alla base del progressivo aumento del fenomeno dei cosiddetti NEET (Not engaged in Education, Employment or Training), ovvero i giovani fra i 15 e i 29 anni che non sono occupati, né iscritti a un corso regolare di studi o ad attività formative. Secondo l'ultimo rapporto OECD, nel 2011, il fenomeno

interessa i 23,2% dei 15-29enni (in crescita rispetto al 2010 di 2 punti percentuali); l'Italia è il sesto Paese, tra quelli OCSE, con la più larga fetta di NEET in questa fascia di età¹⁶. Sebbene molti esperti sottolineino come la condizione di non occupato né studente sia nella maggior parte dei casi molto transitoria, per alcuni però dura più tempo, soprattutto se si tratta di early school leavers, ossia giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato gli studi senza aver conseguito un diploma di scuola superiore. Il rischio, quindi, di far parte dei NEET riguarda in particolar modo chi interrompe troppo presto il percorso formativo, fermandosi alla sola licenza media.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di completare l'integrazione tra l'Anagrafe nazionale degli studenti con le anagrafi regionali e comunali, che contengono i dati sui percorsi di formazione professionale e di apprendistato;
2. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di valutare gli esiti dei programmi di contrasto all'insuccesso formativo, rispetto agli allievi beneficiari degli interventi, attraverso indicatori misurabili e divulgabili;
3. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di realizzare un processo di orientamento, nel corso del primo biennio della scuola secondaria di secondo grado, in particolare durante il primo anno, istituendo attività specifiche soprattutto nei territori dove il fenomeno della dispersione scolastica è più elevato.

¹⁵ Cfr. Esping-Andersen, G., "I bambini nel Welfare State. Un approccio all'investimento sociale", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4/2005 pp. 56-57; Teselli, A., *L'efficacia della formazione professionale per i giovani*, Donzelli, Roma 2011

¹⁶ OECD, *Education at a Glance*, 2013