



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LA LOTTA ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA: RISORSE E AZIONI INTRAPRESE PER CONTRASTARE IL FENOMENO

Deliberazione 26 luglio 2019, n. 14/2019/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA LOTTA ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA: RISORSE E AZIONI
INTRAPRESE PER CONTRASTARE IL FENOMENO**

**Relatore
Leonardo Venturini**

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Fulvia Delavigne, Fabio Piccato, Domenico Tondini

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione	13
Sintesi	15
CAPITOLO I - Considerazioni preliminari	17
1. Abbandono scolastico precoce: principi generali a livello internazionale e comunitario	17
2. Il confronto tra paesi europei.....	19
CAPITOLO II - Inquadramento del fenomeno	25
1. Quadro legislativo delle politiche pubbliche nazionali	25
1.1. La situazione normativa attuale.....	30
2. Aspetti quantitativi del fenomeno della dispersione scolastica. Dati Istat	36
2.1. I dati del Miur	44
CAPITOLO III - Programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse finanziarie	57
1. Premessa.....	57
1.1. Le risorse finanziate con capitoli del Bilancio di previsione del Miur. Periodo 2013-2019.....	59
1.1.1. Gestione e rendicontazione	62
1.2. Le risorse finanziate con i capitoli di bilancio provenienti dal fondo di cui alla l. n. 440/1997.....	66
1.2.1. Gestione e rendicontazione.....	72
1.3. Il capitolo 1331, piano gestionale 12	72
1.3.1. Gestione e rendicontazione.....	75
2. Le risorse erogate con il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa	77
3. Le azioni intraprese con risorse di provenienza comunitaria.....	82
CAPITOLO IV - Osservazioni conclusive e raccomandazioni	87

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Istruzione: confronto parametri Italia e Media UE. Periodo 2012-2015 e 2013-2016.....	20
Tabella n. 2 - Giovani dai 18 ai 24 anni che abbandonano prematuramente gli studi..	36
Tabella n. 3 - Giovani dai 18 ai 24 anni che abbandonano prematuramente gli studi (valori percentuali).....	36

Tabella n. 4 - Giovani dai 18 ai 24 anni che abbandonano prematuramente gli studi .	38
Tabella n. 5 – Abbandono scolastico in corso d’anno. Anno scolastico 2015-2016.	
Scuola di I grado	47
Tabella n. 6 – Abbandono tra l’anno scolastico 2015-2016 e l’anno scolastico 2016-2017.	
Scuola di I grado	47
Tabella n. 7 – Abbandono complessivo nella scuola secondaria di I grado.	
Biennio 2015-2016 e 2016-2017	47
Tabella n. 8 – Gli alunni nel passaggio tra cicli scolastici.	
Biennio 2015-2016 e 2016-2017	48
Tabella n. 9 – Gli alunni che escono dal sistema scolastico nel passaggio tra cicli.	
Biennio 2015-2016 e 2016-2017	48
Tabella n. 10 – Abbandono complessivo nella scuola secondaria di I grado e passaggio tra cicli.....	49
Tabella n. 11 - Abbandono scolastico in corso d’anno. Scuola secondaria di II grado Anno scolastico 2015-2016.....	49
Tabella n. 12 – Abbandono tra l’anno scolastico 2015-2016 e l’anno scolastico 2016-2017. Scuola secondaria di II grado.....	49
Tabella n. 13 – Abbandono complessivo nella scuola secondaria di II grado	50
Tabella n. 14 – Alunni che escono dal sistema scolastico nel corso dell’anno scolastico. Scuola secondaria di II grado. Anno scolastico 2015-2016.....	52
Tabella n. 15 – Alunni che escono dal sistema scolastico nel corso dell’anno scolastico. Scuola secondaria di II grado. Anno scolastico 2015-2016.....	53
Tabella n. 16 – Alunni ripetenti. Scuola secondaria di I grado. Anni scolastici da 2011-2012 a 2015-2016	54
Tabella n. 17 – Alunni ripetenti della scuola secondaria di II grado. Anni scolastici da 2011-2012 a 2015-2016	55
Tabella n. 18 – Capitolo 1331 p.g. 5, spese per palestre.....	63
Tabella n. 19 – Capitolo 2331 p.g. 5, spese palestre	63
Tabella n. 20 – Capitolo 1450 p.g. 1, spese per educazione stradale.....	64
Tabella n. 21 – Capitolo 2043 p.g. 1, spese per acquisto libri di testo.....	64
Tabella n. 22 – Capitolo 1501 p.g. 1 e 2, fondo spese non coperte da altre fonti per acquisto libri di testo	65
Tabella n. 23 – Capitolo 1512 p.g. 1, incentivi per la prosecuzione agli studi per studenti di particolare valore	65
Tabella n. 24 – Ripartizione delle risorse ai sensi dell’art. 7 del d.l. n. 104/2013	67
Tabella n. 25 - Ripartizione delle risorse ai sensi dell’art. 16, c. 1, lett. c) del d.l. n. 104/2013.....	69
Tabella n. 26 – Capitolo 1331, p.g. 12. Iniziative per l’orientamento, la prevenzione della dispersione scolastica. Anni 2012-2017	74
Tabella n. 27 – Capitolo 2331, p.g. 12.....	74
Tabella n. 28 – Capitolo 1331, p.g. 6. Spese per iniziative finalizzate a promuovere la partecipazione delle famiglie	76

Tabella n. 29 – Art. 9 CCNL Misure incentivanti progetti relativi ad aree a rischio	79
Tabella n. 29bis - Art. 9 CCNL. Serie storica: dal 2014 al 2018 a forte processo migratorio e contro la dispersione scolastica.....	80

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Italia. Indicatori. Periodo 2012-2015.....	22
Grafico 2 - Italia. Indicatori. Periodo 2013-2016	22
Grafico 3 - Italia. Indicatori. Periodo 2012-2015	23
Grafico 4 - Italia. Indicatori. Periodo 2013-2016	23
Grafico 5 - Andamento Indicatore Elet. Italia	37

* * *

FIGURE

Figura n. 1 - Partecipazione alla scuola dell'infanzia	40
Figura n. 2 - Uscita precoce dal sistema dell'istruzione e formazione	40
Figura n. 3 - Partecipazione alla formazione continua	41
Figura n. 4 - Giovani che non lavorano e non studiano	41

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegio II

Adunanza dei Collegi congiunti del 23 maggio 2019
e Camera di consiglio dell'11 luglio 2019

Presieduta dal Presidente Carlo CHIAPPINELLI

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Carlo CHIAPPINELLI

Consiglieri: Antonello COLOSIMO, Massimo DI STEFANO, Antonio MEZZERA, Leonardo VENTURINI, Fernanda FRAIOLI, Paola COSA, Elena TOMASSINI, Mauro OLIVIERO, Marco SMIROLODO, Paola BRIGUORI, Michele SCARPA, Rossana RUMMO, Alessandro FORLANI

Primo referendario: Cosmo SCIANCALEPORE

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 4 febbraio 2016, n. 1/2016/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2017;

vista la relazione, presentata dal cons. Leonardo Venturini, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "La lotta alla dispersione scolastica: risorse e azioni intraprese per contrastare il fenomeno (2012-2018)";

viste le ordinanze n. 13/2019 e n. 20/2019, con le quali il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio II, rispettivamente, per l'adunanza del 23 maggio 2019, e per la Camera di Consiglio dell'11 luglio 2019, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1446 del 13 maggio 2019, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca: Gabinetto del Ministro; Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali; Direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica e per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e l'innovazione digitale; Direzione per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica. Ufficio statistica e studi; Direzione generale per le risorse umane e finanziarie; Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione; Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

- Ministero dell'economia e delle finanze: Gabinetto del Ministro; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
vista la memoria n. 1 del 21 maggio 2019 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Direzione Generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali, per l'istruzione e per l'innovazione digitale;
vista la memoria n. 2 del 21 maggio 2019 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Direzione Generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione;
udito il relatore, cons. Leonardo Venturini;
uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:
- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Gabinetto del Ministro, il dott. Rocco Pinneri;
- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento del sistema educativo, la dott. ssa Cecilia Spinazzola;
- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Direzione Generale per interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali, per l'istruzione e l'innovazione digitale, la dott. ssa Alessandra Augusto;
- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Direzione Generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione, la dott. ssa Rossella Mengucci;
- per l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la dott.ssa Ilaria D'Andrea

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio II in Camera di consiglio, la relazione concernente *“La lotta alla dispersione scolastica: risorse e azioni intraprese per contrastare il fenomeno (2012-2018)”*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto del Ministro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca: Gabinetto del Ministro; Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali; Direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica e per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e l'innovazione digitale; Direzione per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica-Ufficio statistica e studi; Direzione generale per le risorse umane e finanziarie; Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione; Direzione generale per lo studente e l'integrazione; Organismo di valutazione della *performance*; Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Le amministrazioni interessate:

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore
f.to Venturini

Il presidente
f.to Chiappinelli

Depositata in segreteria il 26 luglio 2019

Il dirigente
f.to Volpe

RELAZIONE

Sintesi

La dispersione scolastica, nota anche come "evasione scolastica", riguarda l'insieme di comportamenti che determinano l'assenza ingiustificata di minori dalla scuola dell'obbligo e si concretizza in rallentamenti del percorso di studi, mancati apprendimenti, uscite anticipate prima dell'ottenimento del titolo di studio.

Se si uniscono le informazioni disponibili con i dati rilevati, emerge che la dispersione scolastica raggiunge percentuali in Italia elevate soprattutto nel meridione. Si configura, pertanto, come un fenomeno complesso e pluridimensionale, al confine con altre forme di disagio, con cui talvolta presenta profonde interconnessioni, quali il disagio psicologico, il disagio adolescenziale e il disagio sociale.

La numerosità e l'interdipendenza di questi fattori rende difficile l'individuazione di specifiche azioni correttive, anche se la politica strategica europea ha già indicato tre direttrici fondamentali in materia: di prevenzione, di interventi e di misure di compensazione.

Senza una visione organica traducibile nella formulazione di un Piano strategico nazionale contro la dispersione scolastica, la scuola italiana rischia non solo di mancare l'obiettivo indicato a livello europeo di riduzione del 10 per cento degli abbandoni, ma anche di aumentare sul suo territorio le disparità sul diritto all'istruzione.

Permane il problema di una adeguata valorizzazione di quell'immenso capitale umano, che è la formazione dei giovani. Anche in questo caso, è osservabile una carenza di decisione e progettualità, oltre che una forte resistenza a mettere in discussione il modello curricolare tradizionale e gli stili professionali consolidati dei docenti. Andrebbero, quindi, sviluppate strategie che consentano di intercettare il disagio, e che riescano a rimotivare lo studente con percorsi di istruzione basati sull'esperienza dell'apprendimento e non sul contenuto (ciò che si deve insegnare), prevenendo così, sia la dispersione scolastica che l'insuccesso nei percorsi superiori (vedi università) migliorando sensibilmente la capacità di ingresso nel mondo del lavoro.

La ricerca empirica sull'argomento ha, altresì, rilevato un ulteriore nodo cruciale: il legame che sussiste tra insuccesso scolastico nelle carriere educative intraprese e

contesto familiare, mostrando la diversa capacità di risposta a seconda della provenienza sociale. In questa direzione andrebbe ampliato e reso efficace lo strumento di “orientamento” degli studenti, con una maggiore selezione e qualificazione del personale docente coinvolto.

E' intuitivo aggiungere che il basso livello di competenze di molti giovani si riflette sul tasso di occupazione nel mondo del lavoro e, in generale, sulla capacità del Paese di produrre PIL, è costo per la collettività in termini di ulteriori spese; il complessivo investimento pubblico rischia, altresì, di essere vanificato dal mancato raggiungimento di una piena scolarizzazione.

Il sistema nazionale dell'anagrafe dello studente - una volta selezionati i fattori che incidono sull'abbandono precoce - se da una parte consente di raccogliere una quantità di elementi conoscitivi di provenienza dal territorio, dall'altra, necessita che gli stessi siano inseriti da ogni istituzione scolastica in maniera costante, continua e puntuale, in modo da restituire, a livello centrale, le informazioni necessarie alla corretta valutazione, programmazione e gestione delle azioni/interventi e delle risorse finanziarie dedicate.

E' stato accertato che l'ampia gamma di interventi attivati ha ottenuto risorse economiche di varia entità. Tuttavia, la pluralità delle fonti finanziarie dedicate al contrasto alla dispersione, la presenza di una varietà di capitoli nel bilancio di previsione del Miur, la gestione autonoma delle singole istituzioni scolastiche, l'intervento delle Regioni, rende difficile la ricomposizione del quadro finanziario complessivo dell'investimento pubblico e, dunque, la valutazione degli stessi esiti. Per questo motivo, pare necessario invitare l'amministrazione all'implementazione del sistema di monitoraggio onde riportare ad unitarietà le risorse appositamente destinate alla soluzione di tale criticità.

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Sommario: 1. Abbandono scolastico precoce: principi generali a livello internazionale e comunitario. –
2. Il confronto tra paesi europei.

1. Abbandono scolastico precoce: principi generali a livello internazionale e comunitario

La comunità internazionale e quella europea (UNICEF¹, OCSE², UNESCO³, UE), hanno posto particolare attenzione all'abbandono scolastico precoce, una vera e propria emergenza sociale. Ne sono discesi principi e diritti giuridicamente vincolanti che, passando dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948 alla Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 1959, sono giunti fino alla Convenzione ONU (CRC) di New York del 1989⁴.

Per rintracciare politiche e strategie di contrasto al fenomeno e ridurre l'ampiezza, sono stati effettuati studi ed indagini di approfondimento con la consapevolezza che la "fuga" dalla scuola è anche un sintomo di politiche educative non al passo con i profondi mutamenti sociali e tecnologici.

Nel contesto della cooperazione internazionale, l'OCSE, a partire dal 2000 e con cadenza triennale, svolge indagini all'interno dei Paesi membri su una popolazione bersaglio ed un campione rappresentativo di scuole e studenti, al fine di rilevare le competenze giudicate essenziali per un ruolo consapevole e attivo dei cittadini nella società e, in generale, lungo tutto il percorso dell'esistenza⁵.

Per l'Organizzazione, l'abbandono precoce coincide con i seguenti fattori di rischio: situazione lavorativa, reddito, bassa istruzione dei genitori.

Se ai risultati scolastici, che vedono l'Italia al 22° posto su 37 paesi UE/OCSE si

¹ UNICEF-UNESCO. *Out of school rate (Unesco-Unicef)*. Paris (1995).

² OECD. *Lifelong Learning for All*. Paris. (1996). *Education at glance*.

³ UNESCO. *Learning – the treasure within. Report of International Commission on Education for the 21 Century*.

⁴ Nell'art. 28, le Parti riconoscono il diritto all'educazione e, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto, gradualmente ed in base all'uguaglianza della possibilità, rendono: l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale; adottano tutte le misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di sovvenzioni finanziarie in caso di necessità.

⁵ *Programme for International Student Assessment (PISA)*, che monitora le abilità in diversi ambiti (dalla lettura alla matematica, alle scienze).

aggiunge il dato relativo al divario reddituale (35° su 41) e quello nell'ambito della salute (28° posto su 35)⁶, il nostro Paese mostra profili di diseguaglianza con gli anzidetti paesi.

Infatti, l'ultimo rapporto pubblicato⁷, evidenzia che esiste ed è diffuso un basso livello di competenze (*low skills equilibrium*), fonte di grandi diseguaglianze di reddito oltre che di ristagno economico. Nell'attesa che le riforme auspicate (e già in diversa forma sopra adombrate) ed in parte intraprese (*Buona scuola, Jobs Act, Alternanza scuola lavoro, Industria 4.0*) producano effetti, l'Ocse individua 10 pilastri principali per il rafforzamento di una strategia riferita alle abilità.

In particolare, occorre:

- fornire ai giovani di tutto il Paese competenze necessarie per continuare a studiare e per la vita;
- aumentare l'accesso all'istruzione terziaria, migliorando la qualità e la pertinenza delle competenze;
- aumentare le competenze degli adulti con basso livello di istruzione.

A livello europeo i riferimenti sono da rintracciarsi, a partire dal 1950, nella firma a Roma della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il 4 novembre 1950, e, successivamente, del I° protocollo addizionale alla Convenzione (Parigi, 20 marzo 1952), all'interno del quale si sancisce il diritto all'istruzione (art.2).

Dopo una prima resistenza nell'includere, nei trattati, l'applicazione di criteri comuni nel campo dell'educazione, il problema dell'insuccesso e dell'abbandono scolastico è stato posto all'attenzione del Parlamento durante gli anni ottanta, a seguito di diversi pronunciamenti della Corte di giustizia.

Negli anni novanta, il trattato dell'Unione europea, firmato a *Maastricht* (1992), ha finalmente inserito tra i nuovi settori delle politiche comunitarie, l'istruzione (artt. 126-127)⁸.

⁶ 13° Rapporto Unicef: *Innocenti Report Card*, aprile 2016.

⁷ *Education at a Glance, 2018. OECD Indicators, Paris*; "OECD National Skills Strategy Diagnostic Report - Italy", Roma, ottobre 2017.

⁸ E' compito della Comunità, infatti, incoraggiare la cooperazione tra i Paesi membri per migliorare la qualità dei sistemi educativi, lasciando inalterati i contenuti e l'organizzazione di competenza nazionale.

Ferma restando la sovranità dei diversi Stati, sono individuati a livello generale, parametri di riferimento per verificare i progressi compiuti come – ad esempio – aumentare le competenze in matematica, diminuire lo squilibrio di genere, completare il ciclo di istruzione secondaria etc.

Permane, comunque, la difficoltà nel fornire un quadro europeo comparabile, a causa dell'estrema eterogeneità dei sistemi di istruzione e formazione dei singoli paesi membri.

Al miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, si è aggiunto, sin dal 2010, l'obiettivo di raggiungere un tasso medio di abbandono scolastico dei giovani⁹, in Europa, del 10 per cento.

2. Il confronto tra Paesi europei

Come esposto, l'abbandono scolastico precoce è un fenomeno molto diffuso anche nei paesi europei. Nel 2016, il tasso medio della Ue era del 10,7 per cento¹⁰. Queste condizioni rappresentano un ostacolo anche allo sviluppo di un Paese.

Con Strategia 2020, l'Europa ha, quindi, proposto un progetto economico e sociale del mercato europeo da raggiungere attraverso tre principali obiettivi prioritari: una crescita intelligente (economia basata sulla conoscenza e l'innovazione), sostenibile (economia a basse emissioni inquinanti) e inclusiva (economia ad alto tasso di occupazione che favorisce la coesione sociale e territoriale). Sono stati, dunque, identificati una serie di indicatori (di occupazione, di investimento pubblico, di energie alternative, di riduzione del rischio di povertà). E' stato fissato che il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10 per cento a fronte di un 40 per cento di giovani che debbono possedere una laurea o un diploma¹¹.

La tabella che segue riporta, alcuni indicatori chiave, utili ai fini della presente indagine.

Con il termine ELET (*Earling Leaving From Education And Training*), si intende definire la dispersione scolastica; ESL (*Early School Leaving*) è, invece, l'indicatore utilizzato per la quantificazione del fenomeno che prende a riferimento la quota dei

⁹ Rate di *early school leavers*.

¹⁰ Servizio studi Miur in Report dispersione scolastica nell'anno scolastico 2015-2016. Novembre 2017.

¹¹ Anche in Corte dei conti, Rapporto sul coordinamento sulla finanza pubblica (29 maggio 2019).

giovani - tra i 18 e i 24 anni - che hanno al più un diploma di scuola secondaria di I° grado o una qualifica di durata non superiore ai due anni e non sono più in formazione. Con il termine *Neet* (*Not Engaged In Education, Employment Or Training*), ci si riferisce a ragazzi/e che risultano non impegnati in alcuna attività.

Tabella n. 1 – Istruzione: confronto parametri Italia e Media Ue. Periodo 2012-2015 e 2013-2016

Parametri di riferimento della Strategia Europa ET 2020	Italia		Media UE		Italia		Media UE	
	2012	2015	2012	2015	2013	2016	2013	2016
Giovani che abbandonano precocemente gli studi e la formazione (18-24 anni)	17,30	14,70	12,70	11,00	16,80	13,80	11,90	10,70
Giovani che conseguono un diploma d'istruzione terziaria (30-34 anni)	21,90	25,30	36,00	38,70	22,50	26,20	37,10	39,10
Partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente	6,60	7,30	9,20	10,70	6,20	8,30	10,70	10,80
Tasso di occupazione dei neodiplomati in relazione al livello di istruzione raggiunto tra 20 e 34 anni a conclusione degli studi da 1 a 3 anni prima dell'anno di riferimento	54,10	48,50	75,90	76,90	48,50	52,90	75,40	78,20
Giovani che abbandonano precocemente gli studi e la formazione (18-24 anni), Nati in Italia,	14,80	12,70	11,60	10,10	14,70	11,80	11,00	9,80
Giovani che abbandonano precocemente gli studi e la formazione (18-24 anni), Nati all'Estero	38,90	31,30	24,90	19,00	34,30	30,00	21,90	19,70
Giovani che conseguono un diploma di istruzione terziaria (30-34 anni), Nati in Italia	24,10	28,10	36,70	39,40	25,20	29,50	37,80	39,90
Giovani che conseguono un diploma di istruzione terziaria (30-34	11,40	14,40	33,80	36,40	11,30	13,40	33,40	35,30

anni), Nati
all'Estero

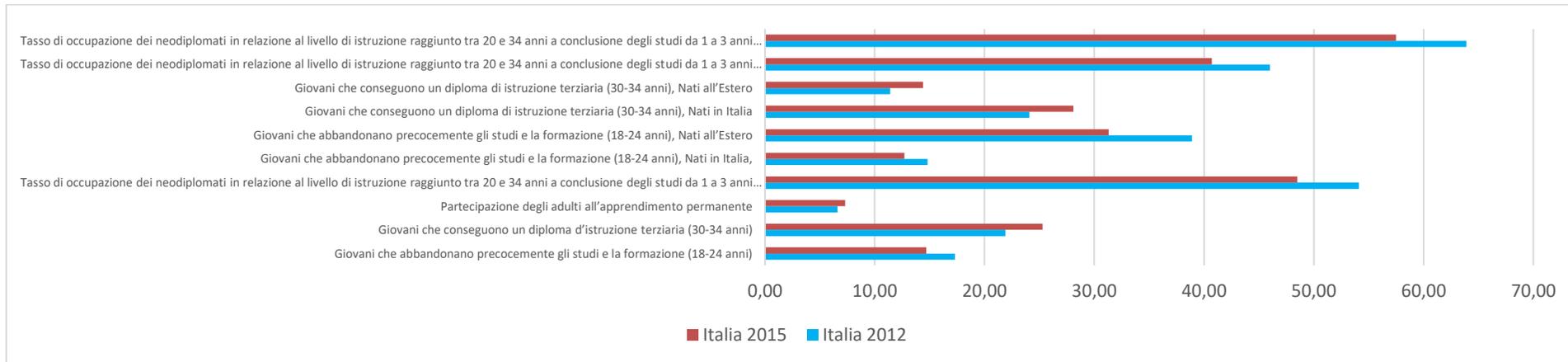
Tasso di occupazione dei neodiplomati in relazione al livello di istruzione raggiunto tra 20 e 34 anni a conclusione degli studi da 1 a 3 anni prima dell'anno di riferimento	46,00	40,70	69,70	70,80	41,00	45,60	69,40	72,60
Tasso di occupazione dei neodiplomati in relazione al livello di istruzione raggiunto tra 20 e 34 anni a conclusione degli studi da 1 a 3 anni prima dell'anno di riferimento	63,90	57,50	81,50	81,90	57,00	61,30	80,70	82,80

*ISCED (*International Standard Classification Of Education*) livelli di istruzione: 0: istruzione pre primaria; 1: primaria; 2: secondaria inferiore; 3: secondaria superiore; 4: post secondaria non terziaria; 5: terziaria 1° livello; 6: terziaria 2° livello.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea Relazioni di monitoraggio del settore istruzione e formazione 2016 - 2017.

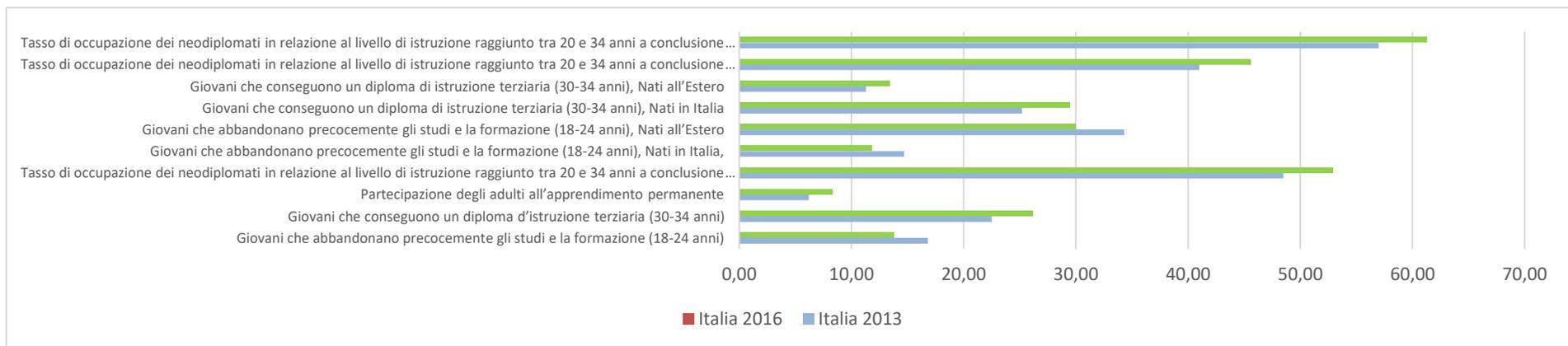
Di seguito si rappresenta graficamente il confronto tra Italia e Media UE.

Grafico n. 1 - Italia. Indicatori. Periodo 2012-2015



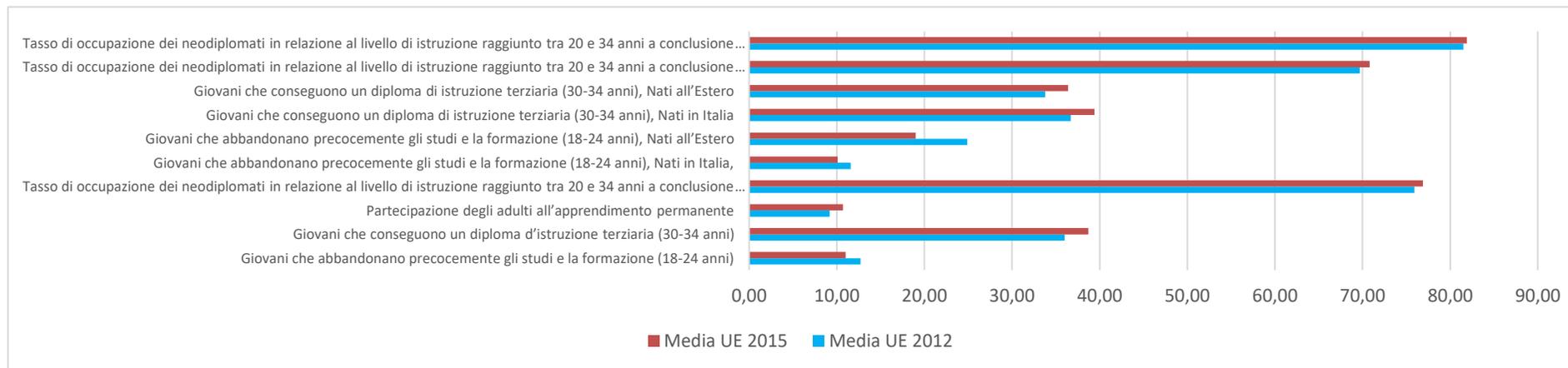
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea in Relazioni di monitoraggio del settore istruzione e formazione 2016 - 2017

Grafico n. 2 - Italia. Indicatori. Periodo 2013-2016



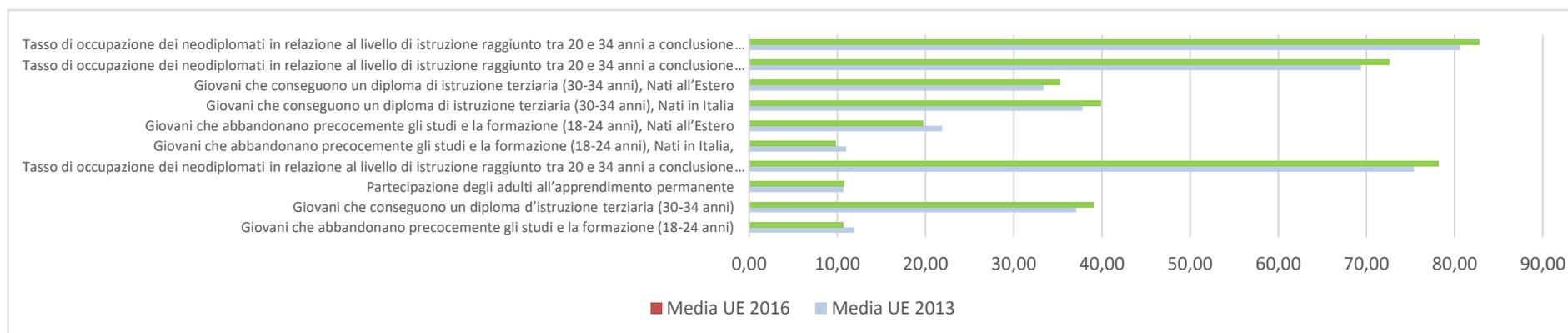
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea in Relazioni di monitoraggio del settore istruzione e formazione 2016 - 2017

Grafico n. 3 – UE. Indicatori. Periodo 2012-2015



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea in Relazioni di monitoraggio del settore istruzione e formazione 2016 - 2017

Grafico n. 4 – UE. Indicatori. Periodo 2013-2016



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea in Relazioni di monitoraggio del settore istruzione e formazione 2016 - 2017

Dall'analisi dei dati, emerge che:

- l'Italia è al sesto posto in Europa per numero degli ESL(*Early school leaving*), ovvero giovani compresi tra i 18 e i 24 anni che fuoriescono dal percorso scolastico con il solo diploma di scuola media (il fenomeno, si deve avvertire, viene ambigualmente indicato anche con l'acronimo ELET (*Early Leaving Education and Training* in realtà di portata generale);
- l'abbandono scolastico precoce, in Ue, ha un tasso medio del 10,7 per cento. I valori più elevati (circa il 20 per cento) si riferiscono a Paesi quali Malta, Spagna e Romania, mentre l'Italia ha riportato un valore medio pari al 13,8 per cento.

Per quanto riguarda, invece, l'area Ocse, l'ultimo *report* "Uno sguardo sull'istruzione" 2018, evidenzia per l'Italia:

- un tasso di scolarizzazione dei giovani compresi nell'età dei 15-19enni dell'83 per cento contro una media dell'area dell'85 per cento;
- una percentuale del 24 per cento di giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni non studia e non lavora (*Neet*) rispetto a una media del 13 per cento dei paesi dell'area Ocse; la stessa percentuale risulta oscillante (tra il 12 per cento e il 38 per cento)¹², a seconda delle Regioni.

E' intuitivo aggiungere che il basso livello di competenze di molti giovani si riflette sul tasso di occupazione nel mondo del lavoro e, in generale, sulla capacità del Paese di produrre PIL¹³, è costo per la collettività in termini di ulteriori spese; il complessivo investimento pubblico rischia, altresì, di essere vanificato dal mancato raggiungimento di una piena scolarizzazione.

¹² La quota per i giovani di età compresa tra 25 e 29 anni registra grandi differenze di genere: il 28 per cento tra gli uomini e il 40 per cento tra le donne.

¹³ In termini di reddito permanente cioè fruibile per l'intero arco di vita. Per la Fondazione Agnelli "l'azzeramento della dispersione scolastica potrebbe avere un impatto sul PIL compreso in una forbice che va dal 1,4 ad un massimo del 6,8". Per *Eurofound*, invece, la procedura di stima si basa sul costo di esclusione dal mercato del lavoro dei *Neet*; infine per l'Istat si è scelto di seguire il volume del capitale umano associato al conseguimento dei titoli di studio.

CAPITOLO II

INQUADRAMENTO DEL FENOMENO

Sommario: 1. Quadro legislativo delle politiche pubbliche nazionali. - 1.1. La situazione normativa attuale. - 2. Aspetti quantitativi del fenomeno della dispersione scolastica. Dati Istat - 2.1. I dati del Miur.

1. Quadro legislativo delle politiche pubbliche nazionali

Come accade in tutti i sistemi di istruzione del mondo, l'aumento della scolarizzazione ha assolto a una duplice funzione positiva: da un lato, è aumentato il numero degli ingressi dei bambini nelle scuole, dall'altro ha prodotto modifiche anche sul sistema di istruzione obbligatoria. In questa direzione può essere letta, nel 1963, l'introduzione del nuovo modello di scuola media obbligatoria fino ai 14 anni.

Una condizione *necessaria* ma non sufficiente, in quanto le interruzioni negli studi e/o la mancata alfabetizzazione "funzionale", ancora oggi, toccano - come accennato - percentuali elevatissime.

Ai fini dell'individuazione di iniziative e programmi di contrasto e/o riduzione della dispersione scolastica, le differenti forme e sfaccettature che può assumere l'abbandono scolastico e la definizione dello stesso, sono rilevanti. Anche in questo caso, come per le condizioni di disabilità, per avvicinarsi il più possibile alle ragioni e alle motivazioni che hanno portato alla rottura del "patto formativo" tra lo studente e la scuola, non si può prescindere da sistemi di raccolta dei dati completi ed uniformi sul territorio che consentano una lettura sinergica degli elementi costitutivi (mancata iscrizione, ripetenza, ritardo, ristagno, abbandono e insuccesso) in relazione ad altre componenti (il reddito e il patrimonio culturale delle famiglie degli studenti, la fragilità o il disagio psicologico). In questa direzione dovrebbe muoversi l'attuale *Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti* che, raccogliendo i dati da tutto il territorio (compresi quelli di provenienza delle province e dei comuni, Invalsi, Ministero del lavoro, etc.), diventa il punto di incrocio delle informazioni sull'obbligo formativo, la formazione professionale, l'apprendistato e l'anagrafe dei residenti: un vero e proprio osservatorio sulla scolarità che dà finalmente concretezza alla lotta alla dispersione scolastica, individuando le scelte e i percorsi formativi dei ragazzi tra i 14 e i 17 anni,

e seguendoli fino a che tali scelte – con il conseguimento del diploma o della qualifica professionale – non siano compiute.

Si parla, invece, di dispersione (che può essere l'effetto finale della carenza di azioni anzidette), riferendoci essenzialmente a quei giovani che compiuto il sedicesimo anno d'età, interrompono gli studi ed abbandonano la scuola, dunque, non posseggono alcun un titolo e non hanno effettuato un'iscrizione presso istituti professionali.

A seguire un breve *excursus* degli eventi legislativi più significativi sul tema.

Dopo una stagione di riforme importanti per la scuola (dalla scuola media unica all'abolizione dei corsi di avviamento professionale negli istituti professionali; dall'istituzione della scuola materna statale ai decreti delegati; dal diritto allo studio alla chiusura delle scuole differenziali per soggetti con disabilità sino al libero accesso alle università), i governi hanno avvertito la necessità di un potenziamento del settore educativo, fortemente caratterizzato da livelli bassi di istruzione, disomogeneità territoriale, insuccessi scolastici, carenza infrastrutturale e scarsa attrattività degli ambienti di apprendimento.

Intorno agli anni settanta, sono stati dunque portati avanti studi ed analisi che hanno sottolineato il dovere di intervento da parte dell'istituzione scuola, per contrastare e ridurre il problema sociale dell'abbandono scolastico, prevalentemente di genere maschile. Venivano in rilievo due gruppi principali di cause/motivazioni: di tipo personale, individuabili all'interno di dinamiche familiari (povertà economica, educativa e sociale) e, di tipo organizzativo-sociale, in quanto la spinta all'allontanamento dipendeva proprio dall'istituzione scuola.

Negli anni novanta, una lunga stagione di riforme e innovazioni, investendo l'intero sistema di istruzione, rivolgeva un'attenzione particolare anche al fenomeno dell'abbandono. Si faceva riferimento alla realizzazione di progetti di prevenzione e recupero della dispersione scolastica e degli insuccessi educativi, di supporto psicopedagogico, di orientamento scolastico e di progettazione educativa. Con l. n. 496/1994 veniva istituito l'osservatorio per la dispersione scolastica (art. 1, c. 3bis), emanate le prime linee guida (c.m. n. 257/1994).

La l. n. 59/1997, all'art. 21, c. 10, precisava che "nell'esercizio dell'autonomia

organizzativa e didattica le istituzioni scolastiche realizzano, sia singolarmente che in forma associata, ampliamenti dell'offerta formativa che prevedono...iniziative di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica, iniziative di utilizzazione delle strutture e delle tecnologie anche in orari extrascolastici e, ai fini di raccordo con il mondo del lavoro, iniziative di partecipazione a programmi nazionali, regionali o comunitari e, percorsi integrati tra diversi sistemi formativi”.

In vista della costituzione di un sistema integrato o “di scorrimento” tra la scuola dell'obbligo e il percorso formativo con una rete di soggetti istituzionali (dalle scuole alle agenzie per l'impiego, agli enti locali), con funzione di orientamento, collaborazione, monitoraggio dei percorsi individuali e di attivazione di percorsi integrati, veniva poi emanata la l. n. 440/97, relativa al *Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa*, al fine di rendere effettiva l'autonomia didattica, organizzativa e gestionale delle istituzioni scolastiche¹⁴.

Inoltre, hanno trovato attuazione: l'elevamento in termini di principio da 8 a 10 dell'obbligo di istruzione (l. n. 9/1999 poi abrogata) e, l'introduzione del c.d. obbligo formativo (l. n. 144/1999) fino al diciottesimo anno di età.

Inizialmente, il rischio di abbandono scolastico si era manifestato principalmente nella scuola media inferiore: la causa sembrava essere legata alla forte discontinuità prodotta nel segmento, nella crescita e nelle abitudini degli alunni più fragili oppure meno motivati. In questa frattura, dunque, le radici delle difficoltà, delle estraneità, del disagio, degli alunni maggiormente a rischio di insuccesso, ampliate anche dagli effetti biologici, tipici, dell'età preadolescenziale.

A fianco delle problematiche elencate, in rilievo anche disfunzioni e discontinuità didattica, vischiosità e fattori ostili propri dell'apparato scolastico-formativo che hanno prodotto o concorso alla condizione di dispersione. Vi è un secondo gruppo di cause, dette endogene, che includevano altresì l'inadeguatezza o l'insufficienza delle strutture scolastiche, i ritardi nelle nomine degli insegnanti o degli avvicendamenti degli stessi, la scarsa funzionalità dell'integrazione scolastica etc.

¹⁴ La l. n. 440/1997, ha istituito nello stato di previsione del bilancio del Ministero, il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. Si tratta di risorse aggiuntive che, nel quadro dell'attuazione della flessibilità organizzativa e didattica della scuola, integrano la dotazione finanziaria di ciascuna istituzione scolastica all'interno del proprio Piano dell'offerta formativa (Pof) e sono destinate altresì anche alla copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali europei.

Successivamente, l'osservazione si è, dunque, spostata sulla qualità dei percorsi didattici, troppo rigidi rispetto agli interessi e agli stimoli più spontanei dei bambini e dei ragazzi in quanto non aperti alle realizzazioni pratiche del "saper fare", distanti dalle metodologie di apprendimento cooperativo, carenti nei supporti/strumenti tecnologici necessari per risolvere – ad esempio – i problemi di comunicazione linguistica nella nuova realtà degli scolari immigrati¹⁵.

Nel duemila, con l'emanazione della l. n. 53/2003, c.d. Legge *Moratti*, relativa alla riforma dei cicli scolastici e dei decreti attuativi, pur senza esplicita affermazione, veniva rinforzato il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e del relativo obbligo di legge¹⁶. Esso si estendeva per 12 anni a partire dal primo anno della scuola primaria sino al 18 anno di età¹⁷. L'art. 1, c. 130, della l. n. 311/2004 – di fatto mai abrogato – autorizzava una spesa complessiva, a decorrere dall'anno successivo, pari a 110 milioni di euro per una serie di misure da attuarsi all'interno di un piano programmatico finanziario, evidenziando tra queste la necessità di costruire interventi di orientamento contro la dispersione scolastica.

A partire dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, nel contratto collettivo integrativo del comparto istruzione, quadriennio normativo 2002-2005, è stata introdotta la possibilità da parte del Ministero di suddividere annualmente le risorse accessorie tra le *ex* Direzioni generali regionali, a sostegno dei progetti delle scuole in aree a rischio educativo e a forte processo migratorio. Sulla base di criteri e parametri economici e sociali, indicatori di integrazione, di dispersione, di struttura e di processo nonché di statistiche e dati di provenienza dell'Istat (art. 9, c. 1: *Misure incentivanti*), con provvedimenti a cascata, nell'organizzazione dell'istruzione, ogni Direttore generale regionale stipula un

¹⁵ Emergeva, così, un doppio livello nel quale dovevano trovare attuazione gli specifici interventi: un primo, riferito alla definizione di indirizzi generali, l'approntamento di condizioni strutturali e di incentivi, la promozione di orientamenti socioculturali, l'elaborazione di una strumentazione (anche legislativa) di sostegno; un secondo, riferito all'uso creativo in sede locale delle condizioni ausiliarie prodotte a livello centrale.

¹⁶ Da cui discendono una serie di accordi a seguito delle decisioni prese tra Conferenza Unificata Stato, Regioni, Province e Comuni.

¹⁷ Nell'attuale ordinamento italiano l'obbligo di istruzione riguarda la fascia di età compresa tra i 6 ed i 16 anni e viene assolto con la frequenza del primo ciclo di istruzione e dei primi due anni di scuola secondaria di secondo grado o, in alternativa, con percorsi di formazione professionale sviluppati dalle Regioni o dagli Istituti professionali (Sistema di istruzione e formazione professionale: IeFP) oppure, con percorsi di apprendistato (ved. Testo unico apprendistato: decreto legislativo n. 167 del 14 settembre 2011, modificato da leggi successive e parzialmente abrogato dal d.lgs. n. 81/2015).

apposito accordo con le OOSS (CCNI) e stabilisce, quindi, i criteri di accesso delle scuole alle risorse del fondo¹⁸.

L'obiettivo del legislatore è stato, in anni recenti, quello di allargare le modalità e le possibilità di accesso all'istruzione e alla formazione, superando la rigidità e la sostanziale impermeabilità reciproca dei sistemi di Istruzione e Formazione che si sono posti per decenni, in alternativa tra loro.

In effetti, le indicazioni europee spingono, tutt'ora, alla realizzazione di sistemi educativi di istruzione e formazione adattati ai bisogni individuali attraverso la predisposizione di specifici piani di studio flessibili e personalizzati finalizzati all'integrazione con il mercato del lavoro, rendendo trasparenti e mobili le qualifiche; predisponendo una valutazione non formale dell'apprendimento; acquisendo professionalità realmente spendibili; organizzando l'educazione dei giovani ad affrontare con senso critico la realtà che li circonda.

Infine, non si può prescindere dal realizzare una raccolta sistematica dei dati dell'intera popolazione giovanile che segua l'alunno dal suo ingresso sino all'uscita dalla scuola; da attuarsi in maniera puntuale e continuativa per restituire informazioni quali-quantitative sul monitoraggio ed utili alla comprensione del fenomeno (d.lgs. n. 76/2005, Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti presso il Miur s.m))¹⁹). E', inoltre, stabilito che il ministero dell'istruzione, di concerto con il Ministero del lavoro e sentita la Conferenza Stato-Regioni, adotta linee guida "per la realizzazione di piani di intervento per l'orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni, al fine di assicurare la piena realizzazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione, nel rispetto delle competenze attribuite alla Regione e agli enti locali per tali attività e per la programmazione dei servizi scolastici e formativi". Sono deputati alla sorveglianza degli obblighi all'istruzione: la famiglia o il tutore, il sindaco del comune di residenza, il dirigente scolastico, il responsabile del centro dell'impiego.

¹⁸ Ad esempio, Miur, c.m. n. 40 del 6/4/2004.

¹⁹ Comma 1-bis dell'art. 48 d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, nel testo integrato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35 e i commi 1 e 2 dell'art. 13 d.l. 12 settembre 2013, n. 104; commi 1 e 2 dell'art. 1-*quater*, d.l. 25 settembre 2009, n. 134, aggiunto dalla relativa legge di conversione.

1.1. La situazione normativa attuale (2011-2017)

Gli obiettivi per contrastare la dispersione scolastica si inseriscono in un quadro complessivo di garanzia del diritto-dovere all'istruzione.

In tema di obbligo di frequenza, la Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione, ha riferito²⁰ sul quadro giuridico e la sua applicazione. La circolare ministeriale n. 20 del 2011, ai sensi dell'art. 14, c. 7, del d.p.r. n. 122/2009, ha precisato che la validità dell'anno scolastico è legata ad un minimo di frequenza corrispondente ad almeno tre quarti dell'orario annuale personalizzato, con eventuali deroghe da parte degli istituti scolastici laddove vi sia necessità di intervenire²¹; inoltre, il monte ore di lezione costituisce la base di determinazione del limite massimo di presenza da intendersi come orario complessivo di tutte le discipline.

La lotta all'emarginazione si svolge su quattro linee di indirizzo riguardanti:

- le aree a rischio²²,
- le aree a forte processo migratorio²³,
- i fattori che concorrono alla dispersione scolastica;
- le aree metropolitane.

A partire dal novembre 2011, la legge sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 (l. n. 184/2011), nel quadro delle misure di razionalizzazione delle risorse del bilancio dello Stato, ha previsto al c. 3, dell'art. 7, che il Miur, con propri decreti può apportare le necessarie variazioni compensative tra i capitoli del *Fondo per le competenze dovute al personale supplente breve e saltuario, per la mensa scolastica, per le aree a rischio a forte processo immigratorio e per la dispersione scolastica* e i capitoli del *Fondo di funzionamento delle scuole, utilizzando le risorse aggiuntive previste*

²⁰ Risposta al sollecito Corte dei conti, nota Gabinetto del ministro con allegati, prot. Cdc n. 3011 del 14 settembre 2018.

²¹ Sempre in nota della Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, nel rispetto dell'autonomia scolastica, a titolo indicativo sono state indicate le tipologie di assenze dovute a situazioni apprezzabili ai fini delle deroghe.

²² Progetto aree a rischio - finanziato dal Miur, prevedeva l'accordo territoriale con Comune, Asl e associazioni. Progetto nato per fronteggiare e combattere l'illegalità, la dispersione scolastica e tutte quelle forme di degrado culturale esistenti nelle aree a forte condizionamento criminale è stato utile perché ha permesso di aprire la scuola al territorio.

²³ Progetto forte flusso migratorio - finanziato con fondi Ministeriali, prevede la sinergia di scuola, comune, Asl ed associazioni finalizzato a migliorare le condizioni dei migranti e delle popolazioni autoctone.

nell'ambito del sistema contrattuale.

Sempre nel 2011, la Direzione generale per lo studente e l'integrazione assieme alla Direzione generale per l'istruzione e la formazione tecnica superiore, hanno avviato il Piano nazionale Orientamento al fine di favorire lo scambio di informazioni e lo sviluppo di azioni a livello di scuole e territorio, con l'identificazione delle responsabilità in capo a ciascun soggetto istituzionale coinvolto. La circolare n. 29/2012, nell'attuare un monitoraggio sul territorio, ha individuato una serie di punti relativi alle azioni poste in campo a livello regionale così riassumibili: composizione di un *team* regionale per l'aggiornamento, acquisizione dell'orientamento formativo come base del *curricolo* delle scuole di ogni ordine e grado; conoscenza dei bisogni formativi docenti; azioni di monitoraggio e valutazione degli interventi; verifica e sostegno delle finalità politiche con le scelte istituzionali e tecnico operative; valorizzazione della persona e sui suoi bisogni; costruzione rete provinciale per l'integrazione dei servizi; monitoraggio e valutazione degli operatori; analisi dei punti di forza e di debolezza dell'impianto.

La l. n. 35/2012 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), ha previsto all'art. 48, c. 1bis, nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, un potenziamento presso il Miur dell'Anagrafe degli studenti, integrata con iniziative di orientamento nel secondo ciclo con percorsi individualizzati e documentati, includendo anche i risultati dei sistemi di valutazione. Successivamente il d.l. n. 179/2012 (conv. in l. n. 221/12, Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), all'art. 10, ha istituito l'Anagrafe nazionale degli studenti, aperta all'accesso da parte di Regioni ed Enti locali.

Un cenno merita la pubblicazione del d.p.r. n. 263/2012 (Regolamento per la definizione dell'assetto organizzativo didattico dei centri di istruzione per gli adulti, CPIA) e la conseguente adozione, da parte del Miur, delle *Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento* in materia di nuovo assetto didattico dei percorsi di primo e secondo livello e di adattamento dei piani di studio con l'individuazione dei criteri e delle modalità per la flessibilità didattica.

Il citato d.l. n. 104/2013 (conv. in l. n. 128/2013, Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca), art. 7, al fine di contrastare l'abbandono scolastico, ha

previsto l'apertura delle scuole a fini di progetti di didattica integrativa. Si tratta di un percorso di sperimentazione per il solo anno scolastico 2013-2014; laddove vi siano le condizioni di realizzazione, è altresì previsto il prolungamento dell'orario scolastico per gruppi di studenti, il rafforzamento delle competenze di base e l'individualizzazione delle attività integrative, con risorse provenienti dalla già richiamata l. n. 440/1997, ripartite territorialmente.

In data 7 febbraio 2014, con il decreto n. 87 è stato emanato il bando di partecipazione con l'indicazione degli obiettivi, dei metodi didattici e dei criteri di selezione delle scuole, delle modalità di assegnazione dei fondi alle istituzioni scolastiche e del monitoraggio sull'attuazione e i risultati del programma. Tale misura – *una tantum* – si aggiunge a quelle già in atto e previste a livello ordinario dall'amministrazione quali le attività *ex art. 9* del contratto nazionale di lavoro, al fine di pervenire a modelli di intervento per un'efficace inclusione sociale ed educativa. Agli uffici scolastici regionali (Usr) è demandata la procedura di selezione dei progetti (candidature), con le indicazioni progettuali (suddivise per aree di intervento), le metodologie, la didattica, nonché il monitoraggio delle azioni svolte.

La Direzione generale per lo studente ha sottolineato, recentemente²⁴, che il documento implementa le precedenti Linee Guida (2006), per rispondere ad uno scenario di contesto mutato nel corso del tempo sia come grandezza del fenomeno, sia come distribuzione nei vari ordini di studio, con riferimento alla scuola secondaria di primo e secondo grado, e agli istituti tecnici e professionali.

Inoltre, l'art. 16, c. 1, lett. c), sempre del d.m. citato, ha previsto ulteriori assegnazioni per la formazione del personale docente nelle aree ad alto rischio socio-educativo e a forte concentrazione di immigrati. Tali fondi provengono sempre dalle spese per il funzionamento delle istituzioni scolastiche come regolato dal d.m. 351/14 (risorse di provenienza *ex legge n. 440/1997*). Il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, in particolare la Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione, con decreto direttoriale n. 812/2014, in attuazione di quanto indicato, ha pubblicato i criteri e le modalità per i progetti, da approvarsi da parte degli Usr regionali.

²⁴ Nota del 27 luglio 2017, cap.I.

Nel febbraio 2014, il Miur ha divulgato le *Linee guida per gli alunni stranieri*, documento breve ma esaustivo alla luce dell'intensificarsi dei processi migratori, nell'ottica della costruzione di una via interculturale con indicazioni e fasi operative per il percorso di integrazione: uno strumento di lavoro per gli operatori del settore (dai dirigenti scolastici ai docenti, dalle famiglie agli studenti)²⁵. E' stata avviata, inoltre, la costruzione di un Portale Integrazione²⁶.

Sempre nel 2014 sono state emanate le *Linee guida nazionali per l'orientamento permanente* (nota Miur n. 4232 del 19/02/2014) che ribadiscono la necessità del funzionamento di un sistema integrato per l'orientamento scolastico, incentrandosi sulla persona ed i bisogni per contrastare il disagio giovanile, la disoccupazione, l'esclusione sociale e la discriminazione.

Nel 2015, è stata promulgata la l. n. 107/2015 c.d. *Buona scuola*. Si tratta di un testo di legge formato da un solo articolo suddiviso in 212 commi. Per quanto concerne la dotazione finanziaria, viene confermato e rafforzato il ruolo centrale dell'istituzione scolastica nella società della conoscenza ai fini di un miglioramento dei livelli d'istruzione e delle competenze delle studentesse e degli studenti, con particolare attenzione ai tempi e stili di apprendimento del singolo, ai sensi dell'art. 21 della l. n. 59/1997 e sm.²⁷.

Come già espresso, le risorse finanziarie prevalenti - all'interno dei fondi di funzionamento delle scuole - sono da erogarsi, secondo una precisa tempistica in due rate: a) *entro settembre per il periodo settembre-dicembre di ogni anno*; b) *entro febbraio per il periodo gennaio-agosto di ogni anno* che, tuttavia, non vengono rispettate e che assolvono ad una serie di compiti amministrativi e didattici.

Si sottolinea, inoltre, che le finalità complessive per l'attuazione della *Buona scuola* sono costituite da un elenco di eventualità - che va dal rafforzamento delle

²⁵ in collaborazione con la Direzione dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del lavoro.

²⁶ Con d.m. n. 718/2014 è stato costituito l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, con compiti di consulenza e monitoraggio delle azioni nonché propositivi nei confronti delle politiche scolastiche di integrazione.

²⁷ Nel dare piena attuazione all'autonomia scolastica, sono richiamati una serie di principi ed obiettivi che ruotano attorno al concetto di diritto al successo formativo con la rimozione degli ostacoli personali e sociali attraverso il Piano Offerta Formativa annuale, la flessibilità didattica e organizzativa delle singole scuole.

competenze linguistiche a quelle digitali sino al contrasto alla dispersione scolastica²⁸ – e, opzioni, da individuare all'interno del Piano triennale dell'offerta formativa tenendo conto dell'organico a disposizione e delle risultanze dell'auto valutazione effettuata dalle stesse scuole (RAV), in termini di miglioramento della didattica anche in base alle richieste provenienti dal territorio e dall'utenza²⁹.

E' stato poi creato il portale dei dati della scuola che assembla in un unico contesto tutti gli elementi fondamentali della singola scuola: dal bilancio, ai dati sulla valutazione, dall'anagrafe dell'edilizia scolastica a quella degli studenti, dai piani dell'offerta formativa ai dati dell'Osservatorio tecnologico, dai materiali didattici autoprodotti alle informazioni e documenti, con l'assegnazione di specifiche risorse per il suo mantenimento.

L'amministrazione ha altresì fornito informazioni³⁰ riguardo l'applicazione dell'art. 1, c. 7, lett. l), della l. n. 107 citata: "Le istituzioni scolastiche, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individuano il fabbisogno di posti dell'organico dell'autonomia, in relazione all'offerta formativa che intendono realizzare...". Per il raggiungimento degli obiettivi formativi individuati come prioritari sono individuati anche la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica, di ogni forma di discriminazione e del bullismo, anche informatico; il potenziamento dell'inclusione scolastica e del diritto allo studio degli alunni con

²⁸ competenze linguistiche, anche tramite CLIL (*Content and Language Integrated Learning*); b) competenze scientifiche e logico-matematiche; c) competenze musicali ed artistiche, anche attive; d) cittadinanza attiva e democratica, interculturalità, solidarietà, competenze giuridico-economiche, auto-imprenditorialità; e) sostenibilità ambientale e territorio; f) competenze nell'uso dei media e nelle tecniche relative; g) educazione motoria ed ad uno stile di vita sano, educazione alimentare; h) competenze digitali, pensiero computazionale, uso consapevole dei social network; i) metodologie laboratoriali; l) contrasto alla dispersione scolastica, lotta al bullismo, anche informatico, politiche di inclusione attenzione ai BES, individualizzazione del trattamento, collaborazione con altri enti; m) apertura al territorio; n) potenziamento dell'orario di apertura, riduzione nel numero degli alunni per classe; o) alternanza scuola-lavoro; p) valorizzazione percorsi formativi individualizzati; q) sviluppo di sistemi di premialità e valorizzazione del merito per gli studenti; r) potenziamento dell'italiano come seconda lingua, anche mediante collaborazioni esterne; s) sviluppo di attività di orientamento.

²⁹ Nei commi 23-32, possono essere rintracciati gli obiettivi che concorrono alla riduzione del fenomeno della dispersione scolastica: si tratta di interventi finalizzati all'apertura estiva e/o pomeridiana delle scuole, all'inserimento di insegnamenti opzionali, all'orientamento e valorizzazione del merito, all'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro. Per il raggiungimento di quest'ultimo, nei commi successivi (33-44), nella relazione tra istituzioni scolastiche, lavoro e territorio, vengono regolamentate le ore (almeno 400) per l'alternanza scuola-lavoro, a partire dalle terze classi dell'anno scolastico 2015-2016, anche con l'emanazione di linee guida emanate (d.m. 16 settembre 2016). Dal c. 56 al c. 62, è stato proposto un Piano nazionale della scuola digitale, con decorrenza nell'anno scolastico 2016-2017.

³⁰ Nota Miur del 17 giugno 2019, prot. Cdc n. 1782 del 18 giugno 2019.

bisogni educativi speciali attraverso percorsi individualizzati e personalizzati anche con il supporto e la collaborazione dei servizi socio-sanitari ed educativi del territorio e delle associazioni di settore e l'applicazione delle linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio degli alunni adottati, emanate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il 18 dicembre 2014. Di conseguenza è stato autorizzato un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado (ai sensi dell'art. 1, c. 95, della stessa legge)

Inoltre, si richiama l'attenzione al d.m. 27 aprile 2016, n. 273³¹ per l'anno finanziario 2016. In particolare, l'art. 1, ha previsto l'attuazione del *Piano nazionale per la prevenzione della dispersione scolastica nelle periferie* con riferimento alle aree metropolitane di Roma, Milano, Palermo e Napoli, per progetti di didattica integrativa. E' stata istituita una Cabina di regia (art. 8), il cui compito è anche quello di produrre un documento operativo per interventi sistematici e di lungo termine con una metodologica d'azione condivisa e partecipata. A gennaio 2018, l'organismo ha pubblicato il report "Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa"³².

Infine, si riferisce in merito all'emanazione dei decreti legislativi n. 61 e n. 65 del 2017. In particolare, ai sensi dell'art. 1, commi 180 e 181, *lett. d)*, della legge citata n. 107/2015, il d.lgs n. 61 ha previsto la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, al fine di raggiungere per gli istituti stessi una maggiore attrattività e alternatività rispetto ai percorsi scolastici tradizionali. Il d.lgs n. 65, invece, ha previsto l'avvio, per l'anno scolastico 2018-2019, del Sistema integrato di educazione e istruzione, con l'obiettivo di raggiungere il progressivo ampliamento e la progressiva accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia³³.

³¹ Criteri e parametri per l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche delle risorse del Fondo per le istituzioni scolastiche.

³² <http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Rapporto+sul+contrasto+del+fallimento+formativo/7575f155-63f9-479a-a77f-1da743492e92?version=1.0>.

³³ In Cdc, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (maggio 2019).

2. Aspetti quantitativi del fenomeno della dispersione scolastica. Dati Istat

Per la ricostruzione della serie storica dell'indicatore Elet³⁴, sulla base della definizione di abbandono precoce utilizzata in ambito europeo, si devono richiamare anzitutto, prima di quelli forniti dal Miur, i dati del *report* a cura dell'Istat per il periodo 2004-2014

Tabella n. 2 - Giovani dai 18 ai 24 anni che abbandonano prematuramente gli studi

(v.a. in migliaia)

Territorio	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Italia	990	937	862	817	822	806	792	763	743	723	640
Nord	347	328	288	269	287	296	282	270	261	246	209
Nord-ovest	215	200	176	168	178	185	174	162	157	156	131
Nord-est	132	128	112	101	109	111	108	107	104	91	79
Centro	131	119	106	100	107	100	112	118	111	106	98
Mezzogiorno	512	490	468	449	428	411	399	375	371	370	333

Fonte: Dati Istat

Tabella n. 3 - Giovani dai 18 ai 24 anni che abbandonano prematuramente gli studi

(valori in percentuale)

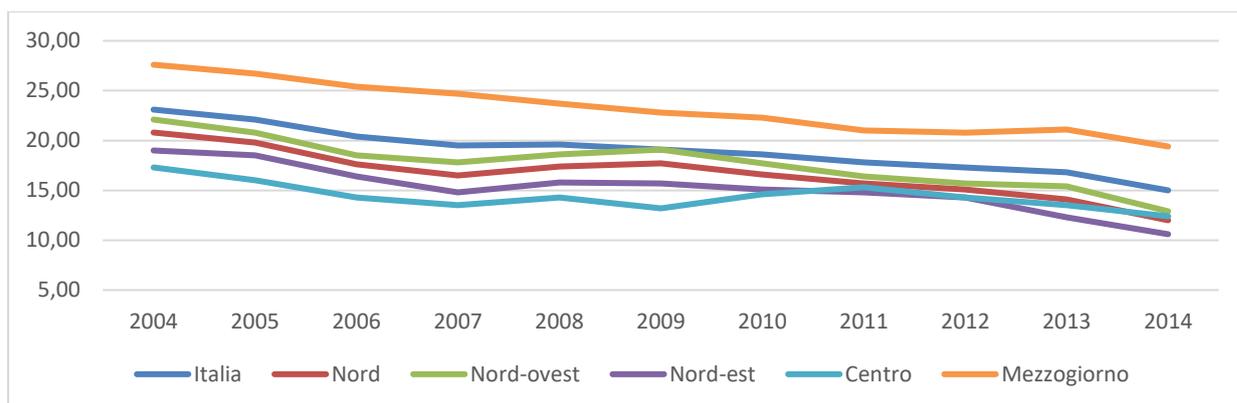
Territorio	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Italia	23,1	22,1	20,4	19,5	19,6	19,1	18,6	17,8	17,3	16,8	15
Nord	20,8	19,8	17,6	16,5	17,4	17,7	16,6	15,7	15,1	14,1	12
Nord-ovest	22,1	20,8	18,5	17,8	18,6	19,1	17,7	16,4	15,7	15,4	12,9
Nord-est	19	18,5	16,4	14,8	15,8	15,7	15,1	14,8	14,3	12,3	10,6
Centro	17,3	16	14,3	13,5	14,3	13,2	14,6	15,3	14,3	13,5	12,4
Mezzogiorno	27,6	26,7	25,4	24,7	23,7	22,8	22,3	21	20,8	21,1	19,4

Fonte: Dati Istat

Con riferimento alla tabella n. 3, si riporta il grafico sottostante relativo all'andamento della serie storica che mostra visibilmente una decrescita del fenomeno nel nostro Paese.

³⁴ Per la definizione del termine si rinvia al Cap. I.

Grafico n. 5- Andamento Indicatore Elet. Italia



Fonte: Elaborazione Cdc

Inoltre, a partire dal 2013, l'Istat, con l'obiettivo di valutare il progresso della società dal punto di vista sociale e ambientale oltre che economico, ha messo a punto³⁵ un approccio multidimensionale per misurare il benessere equo e sostenibile (BES) del nostro Paese³⁶. Nella sezione riguardante l'istruzione e la formazione sono presenti numerosi dati sul livello di istruzione e di formazione, sulle disuguaglianze e/o svantaggi territoriali: sono utilizzati una serie di indicatori di comparazione con i Paesi europei. A seguire, si riportano i dati di sintesi degli indicatori Bes sull'istruzione e la formazione 2017, riferiti al 2016.

³⁵ Con i rappresentanti delle parti sociali e della società civile.

³⁶ L'Istat offre, inoltre, un quadro informativo integrato e ragionato dei principali fenomeni sociali, economici ed ambientali che interessano l'Italia, che è entrato a pieno titolo tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale dei governi, utilizzando una serie di indicatori di benessere e sostenibilità (Bes) nei vari ambiti (lavoro, salute, istruzione, paesaggio, etc.).

Tabella n. 4 – Giovani dai 18 ai 24 anni che abbandonano prematuramente gli studi

	Partecipazione alla scuola dell'infanzia	Persone con almeno un diploma (25-64 anni)	Laureati e altri titoli terziari (30-34 anni)	Passaggio all'università	Uscita precoce dal sistema di istruzione e form,	Giovani che non lavorano e non studiano - Neet	Partecipazione alla formazione continua	Competenza alfabetica studenti	Competenza numerica studenti	Competenze digitali	Partecipazione culturale
Ripartizioni geografiche	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(b)	(g)	(g)	(h)	(i)
	2015/2016	2016	2016	2015/2016	2016	2016	2016	2016/2017	2016/2017	2016	2016
Piemonte	93,90	60,90	24,50	52,40	10,20	20,00	8,40	201,50	205,20	23,00	31,70
Valle d'Aosta	96,20	58,20	25,20	...	14,50	17,70	7,80	205,50	207,40	22,40	32,70
Liguria	94,10	63,80	23,00	55,20	11,40	17,60	9,20	205,20	205,50	18,10	30,60
Lombardia	90,70	63,20	30,80	54,40	12,70	16,90	9,30	210,90	215,10	24,20	34,10
Trentino A, Adige	96,60	68,20	29,40	...	9,50	12,60	11,50	23,00	40,60
Bolzano	96,60	67,20	23,90	...	11,10	9,50	11,10	200,50	208,70	20,20	44,70
Trento	96,70	69,20	35,00	53,10	7,90	15,90	11,90	215,00	229,10	25,70	36,60
Veneto	93,20	62,40	29,60	50,40	6,90	15,60	8,50	211,70	217,80	22,80	31,90
Friuli V.G,	94,80	66,50	22,20	51,50	8,00	17,80	11,80	208,70	214,20	22,40	38,40
Emilia Romagna	90,50	66,40	29,60	51,50	11,30	15,70	10,00	202,70	207,70	22,10	34,10
Toscana	93,00	63,70	29,20	52,50	11,50	18,00	10,30	200,80	202,80	22,00	30,90
Umbria	93,80	67,90	31,70	53,90	6,70	17,70	10,30	203,30	205,20	20,40	29,90
Marche	94,60	63,90	32,30	54,30	11,00	19,20	8,60	201,80	205,60	21,20	29,00
Lazio	86,70	69,10	31,50	53,10	10,90	22,50	8,80	201,90	201,80	22,90	33,70
Abruzzo	94,40	63,50	26,90	56,70	12,40	24,70	7,40	199,00	195,80	17,20	23,00
Molise	90,70	59,00	32,60	54,40	10,30	26,30	6,50	196,70	198,00	15,60	22,90
Campania	93,50	52,00	19,70	44,00	18,10	35,30	5,80	198,10	189,30	11,80	19,70
Puglia	92,60	48,90	20,30	47,50	16,90	31,20	6,30	192,40	189,60	13,00	19,50
Basilicata	91,30	60,00	27,40	51,50	13,60	26,40	7,60	197,20	193,20	16,10	23,40
Calabria	94,00	53,30	23,80	50,30	15,70	38,20	5,70	180,50	178,80	12,20	15,40

Sicilia	91,40	49,70	18,00	43,70	23,50	38,10	5,00	186,20	178,80	11,90	20,50
Sardegna	95,10	49,70	20,30	48,70	18,10	30,50	9,90	177,00	174,00	20,80	28,90
Nord	92,20	63,50	28,60	52,70	10,60	16,90	9,30	207,70	212,40	23,00	33,60
Centro	90,00	66,70	31,00	53,20	10,80	20,40	9,40	201,60	202,9	22,20	31,90
Mezzogiorno	92,90	51,80	20,70	46,60	18,40	34,20	6,20	191,00	185,4	13,30	20,60
Italia	92,00	60,10	26,20	50,30	13,80	24,30	8,30	200,00	200,00	19,50	28,80

(a) Per 100 bambini di 4-5 anni; (b) per 100 persone di 25-64 anni; (c) per 100 persone di 30-34 anni; (d) tasso specifico di coorte; (e) per 100 persone di 18-24 anni; (f) per 100 persone di 15-29 anni; (g) punteggio medio; (h) per 100 persone di 16 anni e più; (i) per 100 persone di 6 anni e più.

Fonte: Elaborazione Istat su Dati Miur

Ai fini della presente indagine ed in estrema sintesi, la grafica sottostante mostra la distribuzione su territorio di 4 degli 11 indicatori Istat.

Come si evince nella fig. 1, si registra sul territorio, per la scuola dell'infanzia, il raggiungimento di "una piena scolarizzazione".

Figura n. 1 - Partecipazione alla scuola dell'infanzia



Fonte: Elaborazione Cdc su dati Istat di provenienza Miur

La fig. 2 mostra come l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione non interessi esclusivamente l'area del Mezzogiorno ma anche altre regioni.

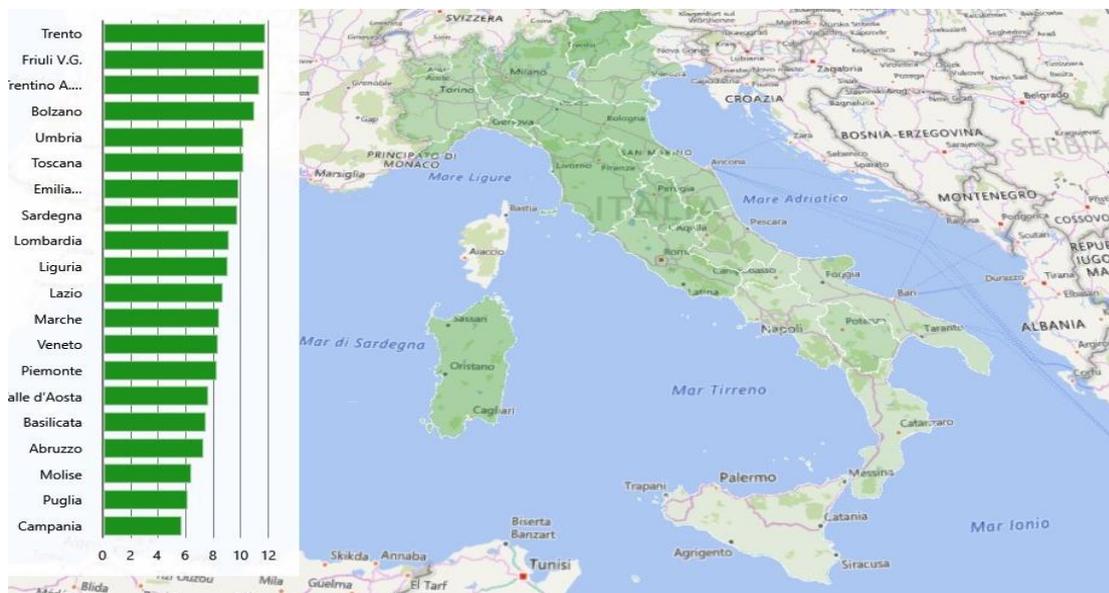
Figura n. 2 - Uscita precoce dal sistema dell'istruzione e formazione



Fonte: Elaborazione Cdc su dati Istat di provenienza Miur

La figura sottostante, invece, evidenzia un'omogeneità nella distribuzione delle iniziative intraprese per la partecipazione a corsi di formazione continua³⁷.

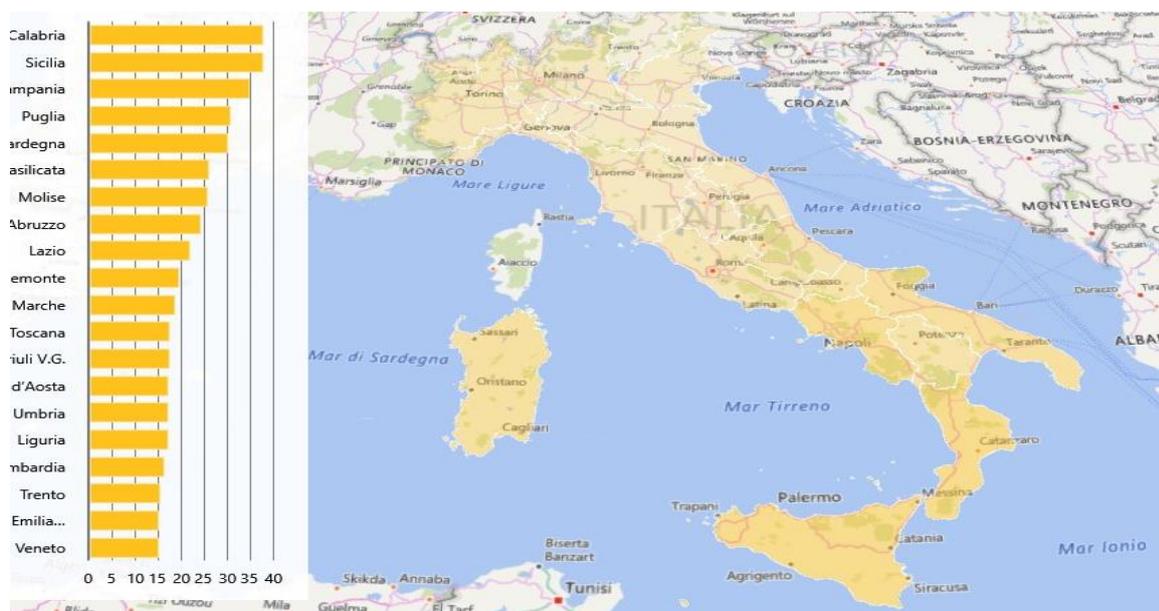
Figura n. 3 - Partecipazione alla formazione continua



Fonte: Elaborazione Cdc su dati Istat di provenienza Miur

A seguire, la presenza dei c.d. *Neet* sul territorio.

Figura n. 4 - Giovani che non lavorano e non studiano



Fonte: Elaborazione Cdc su dati Istat di provenienza Miur

³⁷ Intesa come percentuale di persone di 25-64 anni che hanno partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista sul totale delle persone di 25-64 anni.

Recentemente, l'ISTAT ha pubblicato il Rapporto annuale 2018 che fotografa le condizioni sociali del nostro paese al 2017. Ciò non inficia il documento sopra citato del 2014, considerato che, nella anzidetta ultima rilevazione, ambito di analisi e metodologia di studio sono radicalmente mutati.

Spiega l'Istituto che trattasi di un'analisi delle caratteristiche e delle condizioni del Paese attraverso la chiave di lettura delle reti. Nell'accezione più ampia, esse sono strutture fatte di nodi e relazioni tra persone, tra persone e attori sociali; esse costituiscono l'intera società. Quando sono presenti, le reti producono per lo più effetti positivi, soprattutto per chi ne fa parte; quando vengono a mancare, introducono disparità e disuguaglianze. Dato il valore di questa prospettiva, le analisi proposte si ricollegano a molte delle tematiche tradizionalmente esaminate.

Infatti, l'Istituto di statistica afferma che, "nella ricerca di lavoro sono soprattutto le interazioni fra reti formali e informali a contribuire all'incontro fra domanda e offerta. Le caratteristiche dei soggetti, le loro competenze e conoscenze, le strategie di ricerca che essi attivano attraverso canali informali (conoscenze personali e familiari, passaparola) e formali (servizi per l'impiego, concorsi, annunci) costruiscono connessioni di rete più o meno efficaci. Le reti informali sono costituite da contatti con familiari, amici, vicini di casa, membri di associazioni e altri conoscenti, ma anche da contatti relativi alla propria esperienza di lavoro (colleghi, ex-colleghi, compagni di formazione e altre conoscenze professionali). Nella ricerca di lavoro, la dimensione e i legami delle reti informali possono fare la differenza."

Non solo, le reti hanno un impatto anche sui processi migratori, con le "catene migratorie", ossia il reticolo dei contatti che opera per richiamare parenti, amici e connazionali da parte di chi è già emigrato (a formare le "nicchie etniche", che si rendono evidenti nelle concentrazioni che emergono sul territorio e nell'ambito di alcune professioni o settori di attività economica).

Va aggiunto che le modalità di dialogo, interazione e condivisione tra persone stanno cambiando di pari passo con il progresso tecnologico, con differenze evidenti fra le diverse generazioni ed è importante approntare idonei moduli didattici per gli studenti.

Importante è sottolineare che l'associazione delle scuole in reti facilita le istituzioni

scolastiche nell'interazione con il contesto in cui agiscono. Le "reti di scuole", infatti, servono a realizzare iniziative educative (didattiche, sportive, culturali, eccetera), aprendosi ad altre scuole e a soggetti esterni (università, enti locali, associazioni, eccetera). Il ruolo delle scuole è fondamentale anche nel processo di integrazione degli alunni con disabilità.

Il contesto ancora "disgregato" del sistema scolastico italiano sembra aver dato luogo ad un fenomeno - sottolineato dal report ISTAT "BES 2018" - che desta un certo allarme³⁸. Infatti, in un quadro di esame teso ad un confronto internazionale, risulta particolarmente preoccupante la percentuale di uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione: il 14 per cento, nel 2017, dei giovani di 18-24 anni è in lieve aumento rispetto al 2016 (13,8 per cento)³⁹, così come peraltro confermato nel recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti.

Si osserva, tuttavia, che questo scostamento, seppur lieve, può assumere una prospettiva di tendenza preoccupante se si analizza il *report Eurostat* che attribuisce al nostro Paese, per il 2018, un tasso di abbandono del 14,5 per cento; tra i Paesi Ue, solo a Malta (17,7 per cento), in Romania (18,1 per cento) e in Spagna (18,3 per cento) sono presenti valori più elevati.

D'altra parte, la quota dei giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano e non studiano (*Neet*) rimane molto elevata, mostrando valori simili a quelli dell'anno precedente, il 2016 (24,1 per cento).

Questi, quindi, in sintesi i dati della dispersione negli ultimi tre anni:

-13,8 per cento nel 2016 (considerando la fascia di età 18-24 anni);

-14 per cento nel 2017;

-14,5 per cento nel 2018 (i dati sono ancora provvisori).

La dispersione, dunque, è aumentata salendo al 14,5 per cento.

L'aumento delle percentuali di abbandono è dovuto alla crescita dell'abbandono stesso con riferimento anche al genere femminile: dall'11,2 al 12,1 per cento.

La percentuale relativa agli studenti, che abbandonano gli studi, è rimasta invariata:

³⁸ Per una conoscenza completa del sistema istruzione così come rappresentato dall'ISTAT nel "BES 2018" e nel sintetico report 2018, si veda il sito *Web* dell'Istituto medesimo.

³⁹ Nel 2006 era al 20,8 per cento. In Corte dei conti, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica.

16 per cento⁴⁰.

2.1. I dati del Miur

A questo quadro di analisi, possono aggiungersi le informazioni provenienti dal sistema scuola. Ci si riferisce, in particolare, alle pubblicazioni del Miur, sotto forma di rapporti che - sulla scorta di modifiche e precisazioni del concetto di abbandono precoce - hanno introdotto nuovi elementi conoscitivi sul fenomeno, a cura delle istituzioni scolastiche (v. “lo stato dell’alunno” nell’Anagrafe nazionale degli studenti); per l’analisi del fenomeno, è possibile confrontare i dati solo degli ultimi tre anni scolastici.

Infatti, il primo *report* risale al 2008, a cura del Servizio Statistico dell’ex Ministero della Pubblica Istruzione. In quel caso erano state individuate due dimensioni diverse di analisi coincidenti con il numero degli studenti “spinti fuori dal sistema scuola” nel corso di un anno scolastico; con una chiave di lettura europea che analizza il fenomeno

⁴⁰ Per ulteriori approfondimenti si richiamano i seguenti rapporti che hanno contribuito ad ampliare il quadro conoscitivo del fenomeno della dispersione scolastica e dell’abbandono. In ordine temporale, il primo documento è quello dell’Isfol del 2012, su *Le dinamiche della dispersione formativa: dalla analisi dei percorsi di rischio alla riattivazione delle reti di supporto*. Dal 2013, l’Istat, con l’obiettivo di valutare il progresso della società dal punto di vista sociale e ambientale oltre che economico, ha messo a punto, con rappresentanti delle parti sociali e della società civile, un approccio multidimensionale per misurare il benessere equo e sostenibile (BES) del nostro paese. Nella sezione riguardante l’istruzione e la formazione, sono presenti numerosi dati sul livello di istruzione e di formazione, sulle disuguaglianze e/o svantaggi territoriali: sono utilizzati una serie di indicatori di comparazione con i paesi europei. Nel 2014, il Censis ha pubblicato: *La sfiducia crescente nella scuola*, mentre la VII Commissione Cultura della Camera ha reso noti i risultati della sua indagine conoscitiva. Quest’ultimo documento aveva come finalità, quella di valutare gli esiti delle azioni di contrasto alla dispersione scolastica sulla base dei finanziamenti stanziati dal d.lgs. n. 104/2013, in particolare dall’art. 7 (Apertura delle scuole e prevenzione della dispersione scolastica) e dal d.m. di attuazione n. 87/2014. L’indagine promossa dall’ONG *WeWorld* insieme alla Fondazione Giovanni Agnelli e all’Associazione Bruno Trentin, *LOST. Dispersione scolastica, il costo per la collettività e il ruolo di scuole e terzo settore*, ha voluto esplicitare una lettura del fenomeno anche dal punto di vista economico, attraverso l’analisi delle frequenze scolastiche fornite dall’Istat, incrociando dati anagrafici (popolazione residente) e dati amministrativi (iscritti e diplomati) provenienti dalle scuole. Sempre del 2014, è stata pubblicata la relazione finale dell’indagine conoscitiva della Commissione per l’infanzia e l’adolescenza sulla Povertà e sul disagio giovanile. Nella sezione dedicata alla scuola e all’abbandono si conferma come il disagio sociale incida sull’educazione di bambini e ragazzi prevalentemente non italiani. Tuttavia, nella scuola secondaria di I grado, anche i ragazzi italiani sono a rischio di abbandono scolastico e, alle superiori, il fenomeno si estende maggiormente. L’articolazione territoriale risente, poi, della dimensione del tessuto produttivo, in quanto risulta più facile trovare lavoro in certe aree geografiche senza necessariamente avere un titolo di studio elevato. E’ d’obbligo far riferimento anche al rapporto realizzato dall’ONG *Save the Children*, *“Liberare i bambini dalla povertà educativa: a che punto siamo?”*. Si tratta di un’analisi territoriale sulla povertà educativa, che ha posto all’attenzione generale, la tutela dell’infanzia e dell’adolescenza. In particolare, a partire dalla metodologia messa a punto dall’Istat, sopra citata, relativa ai BES, l’obiettivo è stato quello di proporre un nuovo indice di povertà educativa, suddiviso tra livello di competenze dei singoli e offerta formativa presente sul territorio. Da ultimo si riferisce in merito al recente dossier a cura di Tuttoscuola *“La scuola Colabrodo”*, settembre 2018, all’interno del quale, utilizzando un indicatore empirico “di immediata evidenza e comprensione” (espresso come differenza tra il numero degli iscritti al I anno con quelli iscritti al V anno degli istituti di secondaria di II grado) con riguardo alla sola scuola statale, si elaborano proposte ed interventi sul fenomeno.

dell'abbandono in base all'indicatore degli *Early Leaving Education and Training*, ovvero con riferimento alla quota dei giovani dai 18 ai 24 anni d'età con la sola licenza media e fuori dal sistema di istruzione-formazione.

Il secondo *report* è del 2013. Rappresenta un primo studio analitico del fenomeno dell'abbandono scolastico effettuato sull'anno scolastico 2011/2012, utilizzando le informazioni presenti nell'anagrafe nazionale degli studenti⁴¹. Per l'abbandono si è utilizzato il parametro delle interruzioni di frequenza degli alunni nel corso dell'anno scolastico, mentre per il rischio, si è fatto riferimento alla fuoriuscita non motivata dal sistema scolastico. Si è evidenziata una sottostima del fenomeno dovuta ad un'assenza di controllo della qualità dei dati e del loro costante aggiornamento da parte delle singole scuole.

Come accennato in precedente referto della Sezione⁴², la costruzione di un'anagrafe degli studenti rappresenta un efficace strumento anche per il contrasto alla dispersione scolastica. L'istituzione scolastica, in particolare, con l'accesso al sistema informativo del Miur (SIDI) con le proprie credenziali, dispone di alcune funzioni che consentono di aggiornare e modificare in qualsiasi momento lo *status* dell'alunno; in caso di incongruenze nelle informazioni inserite, il sistema dovrebbe rispondere con un *alert* che orienta la scuola ad una corretta comunicazione.

Vi è la necessità di uno sforzo aggiuntivo per far sì che l'anagrafe sia alimentata correttamente e costantemente dei dati informativi richiesti da parte delle istituzioni scolastiche, diventando così il principale strumento di monitoraggio degli eventi scolastici in relazione al singolo alunno.

Per ottenere una documentazione più recente occorre arrivare a novembre 2017, quando viene pubblicato il rapporto relativo all'anno scolastico 2015/2016. Rispetto all'edizione precedente, sono presenti informazioni di maggior dettaglio come quelle

⁴¹ Si rammenta che l'Anagrafe è uno strumento che raccoglie, relativamente alla popolazione scolastica, informazioni anagrafiche (nome, cognome, codice fiscale, data di nascita, comune o stato estero di nascita, sesso, cittadinanza, comune di residenza, età del I anno di frequenza nel caso di alunni stranieri), e assegna un identificativo univoco che seguirà l'alunno per tutto il suo percorso scolastico; raccoglie, inoltre i dati che riguardano la frequenza scolastica (mobilità, tipo di indirizzo di studio, frequenza di un percorso sperimentale IFP, iscrizione formazione lavoro, la tipologia di qualifica conseguita...), dati sugli esiti finali degli esami di Stato (giudizio d'ammissione, punteggi di tutte le prove scritte e orali, il voto finale e le scelte per il proseguimento dell'obbligo nell'istruzione o nella formazione professionale (bonus, lodi, assenze).

⁴² "Le risorse e le azioni intraprese per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali" - Delib. n. 13/2018/G.

relative all'abbandono che si verifica durante l'anno e, tra un anno e il successivo, all'interno dello stesso ordine di scuola, e nel passaggio tra cicli scolastici (percorsi alternativi). In particolare, è possibile ottenere, oggi, le seguenti informazioni:

1. alunni che frequentano la scuola secondaria di I grado e che interrompono la frequenza senza valida motivazione prima del termine dell'anno (abbandono in corso d'anno);

2. alunni che hanno frequentato l'intero anno scolastico (I e II anno di corso della scuola secondaria di I grado) e che non passano nell'anno successivo né al II o III anno in regola, né al I e II anno come ripetenti, e non passano alla scuola secondaria di II grado (abbandono tra un anno e il successivo);

3. alunni che hanno frequentato l'intero anno scolastico (III anno di corso della scuola secondaria di I grado) e che non passano nell'anno scolastico successivo alla scuola secondaria di II grado né frequentano nuovamente la scuola secondaria di I grado come ripetenti del III anno di corso (abbandono tra un anno e il successivo nel passaggio tra cicli scolastici);

4. alunni che frequentano la scuola secondaria di II grado e che interrompono la frequenza senza valida motivazione prima del termine dell'anno (abbandono in corso d'anno);

5. alunni che hanno frequentato l'intero anno scolastico (dal I al IV anno di corso della scuola secondaria di II grado), che non passano nell'anno successivo né al II, III, IV, V anno in regola, né al I, II, III e IV anno come ripetenti (abbandono tra un anno e il successivo).

L'Ufficio studi e statistica ha trasmesso la documentazione relativa alla scuola secondaria di II grado, con aggregazioni per corso di studio e per anno di corso.

A seguire, si evidenziano i valori di sintesi resi disponibili.

Tabella n. 5 - Abbandono scolastico in corso d'anno. Anno scolastico 2015-2016. Scuola di I grado

Alunni a rischio di abbandono nell'anno scolastico	Alunni a rischio di abbandono nell'anno scolastico 2015-2016 che rientrano nel sistema scolastico nell'anno scolastico 2016-2017	Alunni che abbandonano nell'anno scolastico 2015-2016
Abbandono 2.827	366 12,9%	2.461
Ritiro entro il 15/3 3.426	1.558 45,5%	1.868
Trasferiti e non più frequentanti 4.338	1.589 36,6%	2.749
Totale 10.591	3.513 33,2%	7.078
Frequentanti inizio anno scolastico 2015/2016 (I-II e III anno scolastico)	1.710.004	

Fonte Dati Ufficio studi e statistica Miur: La dispersione scolastica nell'a.s. 2015-2016.

Tabella n. 6 - Abbandono tra l'anno scolastico 2015/2016 e l'anno scolastico 2016-2017. Scuola di I grado

Anno di corso	Alunni che hanno frequentato l'intero anno scolastico 2015-2016 (I° e II anno di corso)	Alunni che escono dal sistema scolastico nel passaggio all'anno scolastico 2016-2017	Sintesi delle motivazioni date dalla scuola (in percentuale)		
			Abbandono, interruzione non motivata	Passaggio a IeFP e CTP ad apprendistato	Uscita per altra valida motivazione
I anno	571.841	4.111	3.582	27	502
II anno	564.403	4.131	3.598	104	429
Totale I e II anno	1.136.244	8.242	7.180 87,1%	131 1,6%	931 11,3%

Fonte Dati Ufficio studi e statistica Miur: La dispersione scolastica nell'a.s. 2015-2016

Tabella n. 7 - Abbandono complessivo nella scuola secondaria di I grado. Biennio 2015-2016, 2016-2017

(valori assoluti)

Frequentanti inizio anno scolastico 2015-2016	Abbandono nel corso dell'anno scolastico 2015-2016	Abbandono tra l'anno scolastico 2015-2016 e l'anno scolastico 2016-2017	Abbandono complessivo
1.710.004	7.078 0,4%	7.180 0,4%	14.258 0,8%

Fonte Dati Ufficio studi e statistica Miur: La dispersione scolastica nell'a.s. 2015-2016

Su un totale di circa 1.710.004, frequentanti la scuola secondaria di I grado nell'anno scolastico 2015/2016, risulta che 10.591 alunni hanno interrotto gli studi. Con l'insieme definito a "rischio di abbandono in corso d'anno", pari al 33,2 per cento, si identificano gli alunni che, sospesi gli studi durante l'anno scolastico 2015/2016 senza valida motivazione, si sono iscritti nuovamente alla scuola secondaria di I grado come ripetenti, avendo superato la prova di idoneità o superando la stessa come privatisti.

La dispersione riguarda 7.078 alunni, equivalente allo 0,4 per cento sul totale dei frequentanti, che hanno lasciato definitivamente la scuola nel corso dell'anno scolastico 2015/2016 e 7.180 (0,4 per cento) che hanno abbandonato senza motivazione gli studi tra un anno e l'altro.

Solo l'11,9 per cento degli alunni ha formalizzato presso l'istituzione il passaggio

all'IeFP e/o CPIA⁴³ (percorsi di apprendistato o trasferimento), mentre l'87,1 per cento non ha fornito alcuna motivazione. Pertanto, l'abbandono complessivo nella scuola di I grado, nell'anno scolastico 2015/2016 è pari allo 0,8 sul totale degli alunni frequentanti, ed è prevalentemente di genere maschile.

Entrando in un maggior dettaglio del *report*, è possibile ricavare l'informazione aggiuntiva di quanto avviene nel passaggio tra cicli (tra scuola secondaria di I grado e la scuola secondaria di II grado). Gli alunni, infatti, che hanno frequentato nell'anno scolastico esaminato, il III° anno di corso della scuola secondaria di I grado fino al termine dell'anno scolastico, risultano pari a 556.598; di questi, il 91,8 per cento prosegue gli studi nel sistema scolastico nella secondaria di II grado, il 2,0 per cento ripete l'anno (III anno della scuola di I grado), il 6,2 per cento esce dal sistema educativo. La tabella n. 8 evidenzia, altresì, sul totale degli alunni fuoriusciti dal sistema scolastico e nel passaggio tra cicli, l'orientamento intrapreso verso altri percorsi educativi.

Tabella n. 8 -Gli alunni nel passaggio tra cicli scolastici. Biennio 2015-2016, 2016-2017

Alunni che hanno frequentato l'intero anno scolastico 2015-2016 (III anno di corso scuola sec. I grado)	Alunni frequentanti la secondaria di II grado nell'anno scolastico 2016-2017	Alunni che ripetono il III° anno della scuola sec. II grado nell'anno scolastico 2016-2017	Alunni che escono dal sistema scolastico nel passaggio all'anno scolastico 2016-2017
556.598	511.082 91,8%	11.230 2,0%	34.286 6,2%

Fonte Dati Ufficio studi e statistica Miur: La dispersione scolastica nell'a.s. 2015-2016

Tabella n. 9 - Gli alunni che escono dal sistema scolastico nel passaggio tra i cicli. Biennio 2015-2016 e 2016-2017

<i>(valori assoluti)</i>					
Totale alunni che escono dal sistema scolastico nel passaggio tra cicli	Passaggio ad apprendistato e CTP	Passaggio a IeFP	Altra motivazione valida	Abbandono, interruzione non motivata dalla scuola	Totale alunni che hanno frequentato l'intero anno scolastico
34.286 6,16%	121 0,02%	24.863 4,47%	353 0,06%	8.949 1,61%	556.598

Fonte Dati Ufficio studi e statistica Miur: La dispersione scolastica nell'a.s. 2015-2016

La tabella successiva fotografa, in sintesi, l'abbandono complessivo degli alunni come risultante dei due processi analizzati: l'abbandono nella scuola di I grado e quello che avviene nel passaggio tra cicli.

⁴³ Centri provinciali di istruzione per adulti.

Tabella n. 10 - Abbandono complessivo nella scuola secondaria di I grado e passaggio tra cicli

(valori assoluti)

Frequentanti inizio anno scolastico 2015-2016	Abbandono complessivo scuola di I grado	Abbandono nel passaggio tra scuola di I e di II grado	Abbandono complessivo
1.710.004	14.258 0,83%	8.949 0,52%	23.207 1,35%

Fonte Dati Ufficio studi e statistica Miur: La dispersione scolastica nell'a.s. 2015-2016 e nel passaggio all'a.s. 2016-2017

Analogamente, le tabelle che seguono ricostruiscono l'informazione relativa alla scuola secondaria di II grado, sulla quale è principalmente focalizzata, oggi, l'attenzione in vista del confronto con gli altri Paesi per il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello internazionale.

Tabella n. 11 - Abbandono scolastico in corso d'anno. Scuola secondaria di II grado. Anno scolastico 2015-2016

Alunni a rischio di abbandono nell'anno scolastico 2015-2016	Alunni a rischio di abbandono nell'anno scolastico 2015-2016 che rientrano nel sistema scolastico nell'anno scolastico 2016-2017	Alunni che abbandonano nell'anno scolastico 2015-2016
Abbandono	19.909	2.860 14,4%
Ritiro entro il 15/3	17.087	5.433 31,8%
Trasferiti e non più frequentanti	16.920	4.843 28,6%
Totale	53.916	13.136 24,4%
Frequentanti inizio a.s. 2015-2016	2.613.619	

Fonte Dati Ufficio studi e statistica Miur: La dispersione scolastica nell'a.s. 2015-2016 e nel passaggio all'a.s. 2016-2017

Tabella n. 12 - Abbandono tra l'anno scolastico 2015/2016 e l'anno scolastico 2016-2017. Scuola secondaria di II grado

Anno di corso	Alunni che hanno frequentato l'intero anno scolastico 2015-2016 (I° e II° anno di corso)	Alunni che escono dal sistema scolastico nel passaggio all'anno scolastico 2016-2017	Sintesi delle motivazioni date dalla scuola (in percentuale)		
			Abbandono, interruzione non motivata	Passaggio a IeFP e CTP ad apprendistato	Uscita per altra valida motivazione
I	594.746	32.323	29.748	2.136	439
II	534.332	17.095	16.062	712	321
III	501.478	17.493	13.760	415	3.308
IV	462.930	13.260	11.890	324	1.046
Totale I e IV anno	2.093.486	80.161 3,8%	71.460 89,1%	3.587 4,5%	5.114 6,4%

Fonte Dati Ufficio studi e statistica Miur: La dispersione scolastica nell'a.s. 2015-2016

Tabella n. 13 - Abbandono complessivo nella scuola secondaria di II grado*(valori assoluti)*

Frequentanti inizio anno scolastico 2015-2016	Abbandono nel corso dell'anno scolastico 2015-2016	Abbandono tra l'anno scolastico 2015-2016 e l'anno scolastico 2016-2017	Abbandono complessivo
2.613.619	40.780 1,6%	71.460 2,7%	112.240 4,3%

Fonte Dati Ufficio studi e statistica Miur: La dispersione scolastica nell'a.s. 2015-2016 e nel passaggio all'a.s. 2016-2017

Al fine di raccogliere dati analizzabili sulla natura della dispersione scolastica, nell'ambito della scuola secondaria di II grado, sono state individuati due ulteriori eventi: l'abbandono in corso d'anno, come insieme degli alunni che hanno interrotto gli studi prima del termine, nei 5 anni di corso e, l'abbandono tra un anno e il successivo, come insieme degli alunni che avendo frequentato l'intero anno scolastico nel I, II, III e IV anno di corso, non ha poi effettuato l'iscrizione nell'anno scolastico successivo.

L'abbandono scolastico complessivo è dato dall'insieme degli alunni che hanno lasciato l'anno scolastico 2015/2016 nei 5 anni di corso e, quelli, dal I al IV anno, che hanno abbandonato tra l'anno scolastico 2015/2016 e l'anno scolastico 2016/2017.

Dunque, dei 2.613.000 alunni frequentanti l'inizio anno, 53.916 hanno interrotto gli studi prima del termine (rischio di abbandono), mentre 13.136 sono quelli che si sono iscritti nuovamente e, 40.780 quelli che hanno lasciato la scuola (dispersi) nel corso dell'anno (equivalente a circa l'1,6 per cento).

A questi dati si aggiungono, come per la Scuola Secondaria di I grado, quelli relativi all'abbandono tra un anno e il successivo, pari a 71.460 interruzioni di studio (equivalenti a circa il 2,7 per cento di alunni dispersi sul totale dei frequentanti).

Il risultato complessivo, dato dalle due componenti individuate, registra un valore di dispersione pari al 4,3 per cento sul totale degli alunni complessivamente frequentanti.

Per poter meglio analizzare l'abbandono e la dispersione e la sua entità nell'ambito del sistema educativo nazionale, nel corso dell'istruttoria, sono stati richiesti elementi aggiuntivi organizzati per serie storica e, conoscitivi, quali la possibilità di sapere il contesto di vita degli alunni interessati dal fenomeno, il numero di interventi attivati dalla scuola con le famiglie, quelli con il concorso delle forze di polizia per

l'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

La Direzione generale per gli ordinamenti scolastici⁴⁴, nel rinviare all'Anagrafe nazionale degli studenti, i dati fisici del fenomeno e alle rilevazioni dell'Ufficio Statistica e studi, ha comunicato che il ministero "non rileva - a livello censuario - i contesti di vita dello studente". In effetti, alcuni elementi come l'ambiente socioeconomico e il livello di istruzione dei genitori (i c.d. fattori familiari e di reddito) sono soggetti a restrizioni di *privacy* e, pertanto, non sono inseriti come campi obbligatori informativi nell'anagrafe stessa; resta solo il questionario a fini conoscitivi per gli alunni iscritti nella scuola primaria (classe V^a) e nella scuola secondaria di II grado (classe II^a) per la rilevazione degli apprendimenti di italiano e matematica.

L'Ufficio VI *Statistica e studi* della Direzione generale per i contratti⁴⁵ ha trasmesso ulteriori elementi di dettaglio della scuola secondaria di I e II grado riferiti all'anno scolastico 2017, non presenti nel citato *report*. Si tratta di dati a livello regionale relativi a:

- alunni con cittadinanza non italiana scuola secondaria di I grado;
- alunni con cittadinanza non italiana scuola secondaria di II grado;
- serie storica, a partire dall'anno scolastico 2011/2012 degli studenti dal I a IV anno di corso non ammessi alla classe successiva o con sospensione di giudizio (esito di giugno);
- serie storica, a partire dall'anno scolastico 2011/2012, dei respinti nella scuola secondaria di I grado;
- serie storica, a partire dall'anno scolastico 2011/2012, dei ripetenti nella scuola secondaria di II grado.

⁴⁴ Nota prot. Cdc n. 3052 del 25 luglio 2017.

⁴⁵ Lettera del 25 luglio 2017.

Tabella n. 14 - Alunni che escono dal sistema scolastico nel corso dell'anno scolastico. Scuola secondaria di I grado. Anno scolastico 2015/16

(valori assoluti)

Totale alunni			di cui alunni con cittadinanza non italiana		
Regione	Frequentanti inizio anno scolastico 2015-2016	Alunni che escono dal sistema scolastico durante l'anno scolastico 2015-2016	Regione	Frequentanti stranieri a inizio anno scolastico 2015-2016	Alunni stranieri che escono dal sistema scolastico durante l'anno scolastico 2015-2016
Piemonte	117.876	677	Piemonte	14.911	312
Lombardia	284.688	1.310	Lombardia	41.054	564
Veneto	142.404	626	Veneto	18.141	318
Friuli V.G.	31.924	154	Friuli V.G.	3.627	67
Liguria	38.622	334	Liguria	4.728	99
Emilia-Romagna	119.599	401	Emilia Romagna	18.323	213
Toscana	99.298	527	Toscana	13.702	257
Umbria	23.656	141	Umbria	3.432	75
Marche	41.765	134	Marche	4.887	61
Lazio	162.183	856	Lazio	16.506	262
Abruzzo	35.003	171	Abruzzo	2.717	44
Molise	7.974	26	Molise	344	1
Campania	200.632	1.702	Campania	5.031	148
Puglia	125.771	709	Puglia	3.727	94
Basilicata	16.310	90	Basilicata	629	17
Calabria	57.800	376	Calabria	2.648	65
Sicilia	161.604	1.969	Sicilia	6.145	281
Sardegna	42.895	388	Sardegna	1.259	59
Totale	1.710.004	10.591	Totale	161.811	2.937

Fonte Dati Miur

Tabella n. 15 - Alunni che escono dal sistema scolastico nel corso dell'anno scolastico Scuola secondaria di II grado. Anno scolastico 2015/16

Totale alunni			di cui alunni con cittadinanza non italiana		
Regione	Frequentanti inizio anno scolastico 2015/16	Alunni che escono dal sistema scolastico durante l'anno scolastico 2015/16	Regione	Frequentanti stranieri inizio anno scolastico 2015/16	Alunni stranieri che escono dal sistema scolastico durante l'anno scolastico 2015/16
Piemonte	170.632	3.597	Piemonte	16.295	751
Lombardia	385.970	5.881	Lombardia	38.997	1.299
Veneto	205.533	3.168	Veneto	17.064	691
Friuli V.G.	47.593	909	Friuli V.G.	3.930	187
Liguria	60.137	1.563	Liguria	5.969	323
Emilia- Romagna	181.478	3.297	E. Romagna	22.251	947
Toscana	155.870	3.266	Toscana	16.234	692
Umbria	37.740	645	Umbria	4.412	196
Marche	71.222	1.181	Marche	6.539	267
Lazio	248.149	4.996	Lazio	18.652	787
Abruzzo	58.573	1.369	Abruzzo	3.287	187
Molise	14.557	197	Molise	426	38
Campania	325.210	8.103	Campania	6.086	404
Puglia	205.859	4.110	Puglia	4.157	226
Basilicata	30.007	540	Basilicata	696	53
Calabria	97.265	2.121	Calabria	4.047	267
Sicilia	246.554	6.815	Sicilia	6.183	412
Sardegna	71.270	2.158	Sardegna	1.321	91
Totale	2.613.619	53.916	Totale	176.546	7.818

Fonte Dati Miur

Il 9,4 per cento dei frequentati la scuola secondaria di I grado è di cittadinanza non italiana. Di questi l'1,8 per cento fuoriesce dal sistema educativo, mentre nella secondaria di II grado, gli alunni stranieri sono l'8,1 per cento; i fuoriusciti il 4,4 per cento.

Tabella n. 16 - Alunni ripetenti. Scuola secondaria di I grado. Anni scolastici da 2011-2012 a 2015-2016

(valori assoluti)

Regione	2015-2016	2013-2014	2012-2013	2011-2012
Piemonte	4.194	4.437	5.160	5.455
Valle d' Aosta	117	193	194	208
Lombardia	6.949	8.668	9.035	10.433
Trentino A.A. (*)	373	725	800	874
Veneto	3.775	4.289	4.473	4.832
Friuli VG	1.065	1.243	1.382	1.355
Liguria	1.111	1.278	1.435	1.696
Emilia Romagna	2.811	2.984	3.328	3.877
Toscana	2.716	3.108	3.469	3.657
Umbria	649	704	821	825
Marche	1.011	1.150	1.300	1.412
Lazio	4.203	5.007	5.198	5.795
Abruzzo	805	1.108	1.168	1.347
Molise	186	242	304	271
Campania	6.122	7.803	7.353	7.708
Puglia	2.879	3.880	4.144	4.340
Basilicata	410	395	452	567
Calabria	1.605	1.961	1.962	2.060
Sicilia	6.995	8.479	8.720	9.979
Sardegna	1.877	2.528	2.589	2.994
Italia	49.853	60.182	63.287	69.685

Fonte Dati Miur

Tabella n. 17 – Alunni ripetenti della scuola secondaria di II grado Anni scolastici: da 2011-2012 a 2015-2016

Regione	2015-2016	2013-2014	2012-2013	2011-2012
Piemonte	12.168	12.561	9.044	9.510
Valle d'Aosta	326	423	433	363
Lombardia	28.883	29.275	22.920	24.214
Trentino A.A. (*)	1.560	1.365	2.911	2.544
Veneto	12.780	13.377	11.084	11.853
Friuli V.G.	3.454	3.374	2.881	3.046
Liguria	4.593	4.403	3.473	4.020
Emilia Romagna	12.979	12.727	9.523	10.292
Toscana	12.960	12.651	8.896	9.506
Umbria	1.919	1.912	1.676	1.776
Marche	4.238	4.254	3.384	3.251
Lazio	16.659	17.305	12.901	14.677
Abruzzo	3.886	3.945	3.259	3.663
Molise	699	907	702	873
Campania	24.592	25.313	17.959	20.781
Puglia	14.477	14.890	10.945	12.265
Basilicata	1.861	1.946	1.675	1.784
Calabria	6.176	6.512	4.932	4.869
Sicilia	21.270	21.516	16.878	18.286
Sardegna	9.342	9.853	7.913	8.767
Italia	194.822	198.509	153.389	166.340

Fonte Dati Miur

Analizzando il fenomeno dell'insuccesso scolastico, inteso sia come numero delle ripetenze nella scuola secondaria di I grado che come alunni respinti, le serie storiche esposte evidenziano come il fenomeno non subisce mutamenti e si presenta distribuito in maniera non uniforme lungo il territorio: con *record* positivi per le regioni piccole (Molise, Basilicata e Umbria) e record negativi in altre aree (Lombardia, Campania, Sicilia e Sardegna).

Gli ultimi elementi trasmessi dal Miur, mostrano l'andamento scolastico degli studenti relativamente all'indirizzo scolastico. In estrema sintesi, nel periodo 2013-2017: la percentuale più elevata di abbandono si manifesta negli IeFP (10,1 nel 2013-2014; 10,8 nel 2015-2016 e 9,5 nel 2016-2017); quella più bassa nei licei classici (1,1 nel 2013-2014; 1,2 nel 2015-2016 e 1,1 nel 2016-2017).

Tutte le scuole (statali e paritarie) mostrano percentuali di abbandono più elevate rispetto ai frequentanti, nel corso del primo anno (pari a circa il 7 per cento) per l'intero

arco temporale considerato.

Nella scuola secondaria di II grado, risulta che:

- nell'anno scolastico 2013-2014 su un totale di frequentanti di 2.541.422, sono 113.544 gli alunni che hanno lasciato la scuola nel passaggio all'anno successivo, con una percentuale del 4,4;
- nel 2014-2015 su un totale, lievemente in aumento di 2.608.595, il 4,6 per cento degli studenti (120.537) non ha proseguito gli studi nell'anno successivo;
- nell'anno scolastico, 2016-2017, a fronte di 2.613.619 frequentanti, la percentuale degli abbandoni (112.240) risulta pari al 4,3% e, pertanto, in diminuzione.

CAPITOLO III

PROGRAMMAZIONE, GESTIONE E RENDICONTAZIONE-DELLE RISORSE FINANZIARIE (2013-2017)

Sommario: Premessa. - 1. Le risorse finanziate con capitoli del bilancio di previsione del Miur. Periodo 2013-2017. - 1.1.1. Gestione e rendicontazione. -1.2. Le risorse finanziate con capitoli di bilancio provenienti dal fondo di cui alla l. n. 440/1997. - 1.2.1. Gestione e rendicontazione. - 1.3. il capitolo 131 piano gestionale 12. - 1.3.1. Gestione e rendicontazione. - 2. Le risorse erogate con il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa. - 3. Le azioni intraprese con risorse di provenienza comunitaria.

Premessa

Nel presente capitolo, si riferisce in merito alla programmazione, gestione e rendicontazione delle differenti misure intraprese per contrastare il fenomeno, i cui canali di finanziamento sono costituiti sia da risorse nazionali - presenti in più capitoli del bilancio di previsione del Miur - che incidono direttamente, o più spesso, indirettamente sulla dispersione scolastica, nonché da risorse comunitarie.

Si premette che, seppur le azioni di intervento contro la dispersione debbono necessariamente svolgersi in più direzioni a causa della multifattorialità del fenomeno, la differenziazione degli interventi e la stessa frammentazione delle risorse finanziarie assegnate ed utilizzate, non ha consentito - nel corso dell'istruttoria - di pervenire ad un quadro complessivo della spesa pubblica sostenuta e di valutarne gli esiti gestionali, in assenza di un piano nazionale strategico in materia.

Pertanto, nel corso dell'adunanza pubblica, in data 23 maggio c.a., il Collegio ha chiesto all'amministrazione di fornire un riepilogo, per gli anni 2012-2018, delle misure intraprese con relativa rendicontazione ed un quadro sintetico di quanto erogato con risorse comunitarie.

L'amministrazione ha fatto pervenire, in data 18 giugno c.a., un documento aggiuntivo che riferisce sulle misure/azioni in materia di prevenzione e contrasto alla dispersione, identificando:

1. progetti di potenziamento dell'offerta formativa e/o di supporto agli studenti, finanziati a valere sugli appositi capitoli iscritti nello stato di previsione del MIUR;
2. progetti di potenziamento dell'offerta formativa e/o di supporto agli

- studenti, finanziati a valere sull'autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 440/1997 o di cui all'articolo 1, c. 634, della legge n. 296/2006;
3. progetti di potenziamento dell'offerta formativa e/o di supporto agli studenti, finanziati a valere sul PON Scuola;
 4. potenziamento dell'offerta formativa, avvalendosi della quota dell'organico dell'autonomia a ciò preposta;
 5. miglioramento dell'offerta formativa.

In sintesi, queste misure vengono attuate utilizzando risorse finanziarie provenienti principalmente dal bilancio di previsione del Miur.

Si evidenzia l'esistenza di una pluralità di capitoli direttamente e/o indirettamente collegati all'incidenza sul fenomeno quali: cap. 2331/5 relativo a *Spese per il funzionamento e l'adattamento delle palestre e impianti ginnici...*; il capitolo 1450/1 per *Spese per iniziative finalizzate all'educazione stradale...*; il capitolo 2043 *Somme di competenza per garantire la gratuità dei libri di testo per alunni che adempiano l'obbligo scolastico in possesso dei requisiti*; il capitolo 1501 piani gestionali 1 e 2 per *Incentivi di natura economica finalizzati alla prosecuzione degli studi da assegnare agli studenti che abbiano conseguiti risultati scolastici di particolare valore*.

Va aggiunta la presenza di una varietà di iniziative direttamente e/ indirettamente collegate al contrasto della dispersione finanziate sostenute con risorse del fondo ex l. n. 440/1997, nato a supporto dell'autonomia scolastica (oggi confluite nel Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche; capitoli di bilancio 1194, 1195, 1196 e 1204). Con decreto ministeriale annuale vengono definiti i *Criteri e parametri per l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche, nonché per la determinazione delle misure nazionali relative la missione istruzione, a valere sul fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche*), si identificano le misure ed interventi principali, si ripartiscono le risorse finanziarie.

Si segnala la sussistenza di risorse specifiche di cui al capitolo 1331 (*Acquisto beni e servizi*) pg. 12 intestato a *Iniziativa per l'orientamento, la prevenzione della dispersione scolastica e il potenziamento della scolarizzazione*; nel 2017, assorbito nel 2331/12.

Vanno altresì considerati i fondi europei (Pon Scuola): erogazione dei Pon periodo 2007-2013 e risorse programmate per il periodo 2014-2020 ed il fondo per il

miglioramento dell'offerta formativa previsto come istituto nell'ambito della contrattazione nazionale ed integrativa del comparto Scuola che finanzia la retribuzione accessoria del personale docente e non, per interventi diretti agli studenti sotto forma di sostegno alla didattica, prolungamento dell'orario scolastico etc.

In genere, la formula utilizzata per la realizzazione di queste misure/interventi è quella di finanziare progetti specifici distribuiti sul territorio. A livello centrale, con avviso pubblico ed in via preventiva, viene stabilito il *quantum* assieme alla predisposizione di modelli di rappresentazione degli interventi (progetti), con la richiesta alle scuole candidate di indicare una serie di dati fisici sulla popolazione scolastica, sul rendimento e sul contesto territoriale. In capo agli Usr, è, invece, la predisposizione dei bandi, l'acquisizione delle candidature sulla base dei singoli progetti, il monitoraggio finale sulla coerenza delle azioni, con i profili delle misure, sul buon esito dei risultati in ordine agli studenti coinvolti e alla didattica e alla metodologia, mentre la relazione finale è a cura dell'amministrazione centrale (Direzioni generali/uffici interessati). Di recente, il ministero, per facilitare l'intera procedura, soprattutto in funzione della rendicontazione, ha predisposto un portale nazionale - collegato alle piattaforme regionali - raggiungibile da ciascuna scuola all'indirizzo *www.areearischio.it*.

1.1. Le risorse finanziate con capitoli di bilancio di previsione del Miur. Periodo 2012-2017

Si riporta, qui di seguito, il frammentato quadro finanziario ricostruito dall'amministrazione.

1. Capitolo 2331, piano gestionale 5

È intestato a "«*Spese per il funzionamento e l'adattamento di palestre e impianti ginnico-sportivi scolastici. mostre, convegni, viaggi didattici, attività e manifestazioni ginnico sportive scolastiche in Italia e all'estero*» (fino all'e.f. 2018 cap. 1331/5). Prevede stanziamenti in favore dell'attività sportiva studentesca, sia relativa a quella svolta a livello ordinamentale, sia quella extra-scolastica, con particolar rilievo in questo ultimo caso per le competizioni.

L'attività sportiva e, in particolare, le competizioni sportive, sono strumenti di

contrasto al fenomeno della dispersione scolastica:

- gli studenti-atleti di alto livello si avvalgono di una sperimentazione didattica che consente alle scuole di costruire un piano personalizzato in grado di conciliare il tempo scuola con quello da dedicare agli allenamenti e alle competizioni. La sperimentazione ha l'obiettivo di recuperare un segmento della popolazione scolastica a forte rischio di dispersione che, per quanto piccolo, è in grado di influenzare i comportamenti dei coetanei;
- per tutti gli studenti sono previste attività e competizioni sportive organizzate dalle scuole, così da costruire ulteriori motivi di frequentazione degli ambienti scolastici, anche in favore di quei ragazzi che altrimenti se ne distaccherebbero, abbandonando gli studi.

2. Capitolo 1450, piano gestionale 1

Il capitolo si riferisce a «*Spese per iniziative finalizzate all'educazione stradale e per l'organizzazione dei corsi per l'acquisizione, da parte degli studenti, del certificato di idoneità alla conduzione dei ciclomotori*» e finanzia interventi di educazione stradale, nonché i corsi per il conseguimento del patentino di conduzione dei ciclomotori, per i ragazzi della scuola secondaria di secondo grado. Come altre iniziative in favore degli studenti, sebbene lo scopo primario non sia quello di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, ne favorisce il contenimento. Ciò perché ogni ulteriore occasione di frequentazione dell'ambiente scolastico riduce la probabilità che un alunno a rischio dispersione, perché poco interessato alla didattica tradizionale, abbandoni gli studi.

Nel tempo, lo stanziamento disponibile si è considerevolmente ridotto, seppure occasionalmente integrato, con riguardo alle iniziative di educazione stradale, a valere sull'autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 440 del 1997.

3. Capitolo 2043, piano gestionale 1

Il capitolo, riguardante la *Somma occorrente per garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempiano l'obbligo scolastico in possesso dei requisiti richiesti*» prevede lo stanziamento di 103 milioni di euro per la semi-gratuità dei libri di testo della scuola secondaria di primo e di secondo grado. Il capitolo è iscritto dal 2017 nello stato di previsione del Ministero. Tra il 1999 e il 2016 lo stanziamento era

comunque disponibile nel bilancio dello Stato, per quanto non gestito dal MIUR. Questa misura intende favorire la frequenza scolastica di quei ragazzi che altrimenti potrebbero abbandonare gli studi per mere ragioni economiche, non potendosi permettere nemmeno di acquistare la dotazione libraria. Le risorse sono ripartite tra le Regioni, che provvedono con proprie delibere a disporre la destinazione in favore delle famiglie meno abbienti. Al medesimo fine, nello stato di previsione del MIUR risultano iscritti anche i piani gestionali 1 e 2 del capitolo 1501 «*Fondo per concorrere alle spese sostenute e non coperte da contributi o sostegni pubblici di altra natura per l'acquisto di libri di testo [...]*». In particolare, per l'acquisto della dotazione libraria o di altri libri e sussidi didattici, risultano iscritti nello stato di previsione del MIUR 10 milioni di euro annui dal 2016 al 2019, oltre ad altri 10 milioni annui per i soli sussidi didattici tra il 2018 e il 2019.

4. Capitolo 1501

“*Fondo per concorrere alle spese sostenute e non coperte da contributi e sostegni pubblici di altra natura per l'acquisto dei libri di testo*”. Acquisto della dotazione libraria o di altri sussidi scolastici, iscritti nello stato di previsione del Miur per 10 milioni annui dal 2016 al 2019, oltre ai 10 milioni di euro per i soli sussidi didattici tra il 2018 e il 2019.

5. Capitolo 1512, piano gestionale 1

Il capitolo si occupa di «*Incentivi di natura economica finalizzati alla prosecuzione degli studi da assegnare agli studenti che abbiano conseguito risultati scolastici di particolare valore*» prevede lo stanziamento di risorse da destinare a titolo di “premi” a quegli studenti che conseguano risultati di particolare valore, ad es. il voto di 100 e lode agli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio della scuola secondaria di secondo grado. Si tratta di risorse volte a ridurre l'abbandono degli studi nel passaggio dalla scuola secondaria al sistema universitario.

1.1.1. Gestione e rendicontazione

Si riporta la ricostruzione dei capitoli interessati estrapolata dalla banca dati del sistema informativo Rgs Corte dei conti:

Tabella n. 18 - Capitolo 1331 piano gestionale 5: Spese per il funzionamento e l'adattamento di palestre e impianti ginnico-sportivi scolastici. mostre, convegni, viaggi didattici, attività e manifestazioni ginnico sportive scolastiche in Italia e all'estero

Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Residui definitivi iniziali (RGS)	Impegni di competenza (RGS)	Impegni in conto residui (RGS)	Impegni Totali (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato totale (RGS)	Residui finali (RGS)	Residui Finali Totali C (RGS)
2012	18.036,00	17.045,00	1.783.825,00	17.045,00	0,00	17.045,00	17.045,00	1.783.825,00	1.800.870,00	0,00	0,00
2013	823.413,00	694.739,00	0,00	690.000,00	0,00	690.000,00	615.000,00	0,00	615.000,00	75.000,00	75.000,00
2014	4.976.473,00	4.226.473,00	75.000,00	4.225.836,11	0,00	4.225.836,11	2.124.930,66	0,00	2.124.930,66	2.175.905,45	2.175.905,45
2015	4.472.654,00	4.272.654,00	2.175.905,45	4.250.566,74	0,00	4.250.566,74	1.530.906,74	2.139.851,56	3.670.758,30	2.743.742,46	2.743.742,46
2016	4.179.159,00	5.179.159,00	2.743.742,46	5.178.576,94	0,00	5.178.576,94	2.776.311,84	2.341.369,06	5.117.680,90	2.676.198,54	2.676.198,54
2017	4.179.159,00	4.179.159,00	2.676.198,54	3.955.646,86	0,00	3.955.646,86	2.265.528,85	2.413.630,15	4.679.159,00	1.909.710,79	1.909.710,79
2018	4.112.670,00	3.112.670,00	1.909.710,79	3.012.831,64	0,00	3.012.831,64	2.224.225,27	1.514.043,59	3.738.268,86	1.158.087,01	1.158.087,01
2019	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Per l'esercizio 2019, si riporta l'interrogazione a sistema del capitolo 2331, pg. 05.

Tabella n. 19 -Capitolo 2331 piano gestionale 5 Spese per il funzionamento e l'adattamento di palestre e impianti ginnico-sportivi scolastici. mostre, convegni, viaggi didattici, attività e manifestazioni ginnico sportive scolastiche in Italia e all'estero. Esercizio finanziario 2019

Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Residui definitivi iniziali (RGS)	Impegni di competenza (RGS)	Impegni in conto residui (RGS)	Impegni Totali (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato totale (RGS)
2019	3.979.159,00	3.978.213,22	1.158.087,01	730.060,00	0,00	730.060,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Sistema informativo Rgs-Cdc, aggiornato alla data del 18 giugno 2019

Tabella n. 20 - Capitolo 1450: Spese per iniziative finalizzate all'educazione stradale e per l'organizzazione dei corsi per l'acquisizione, da parte degli studenti, del certificato di idoneità alla conduzione dei ciclomotori

Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Residui definitivi iniziali (RGS)	Impegni di competenza (RGS)	Impegni in conto residui (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato totale (RGS)	Residui finali (RGS)	Residui Finali Totali C (RGS)
2012	1.257.194,00	1.201.117,00	36.890,38	1.201.117,00	0,00	950.558,50	33.390,47	983.948,97	254.058,41	254.058,41
	0,00	0,00	2.346,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.346,28	2.346,28
2013	734.639,00	619.837,00	254.058,41	610.000,00	0,00	305.000,00	50.000,00	355.000,00	505.558,50	505.558,50
	0,00	0,00	2.346,28	0,00	-2.346,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2014	616.249,00	616.249,00	505.558,50	615.961,00	0,00	0,00	505.558,50	505.558,50	615.961,00	615.961,00
2015	540.275,00	540.275,00	615.961,00	540.275,00	0,00	162.082,50	595.050,00	757.132,50	399.103,50	399.103,50
2016	60.112,00	60.112,00	399.103,50	60.112,00	0,00	0,00	60.111,00	60.111,00	399.104,50	399.104,50
2017	60.112,00	60.112,00	399.104,50	60.112,00	0,00	0,00	399.088,55	399.088,55	60.112,00	60.112,00
2018	59.156,00	59.156,00	60.112,00	59.156,00	0,00	11.689,07	47.466,93	59.156,00	60.112,00	60.112,00
2019	60.112,00	60.112,00	60.112,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Tabella n. 21 - Capitolo 2043: Somma occorrente per garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico in possesso dei requisiti richiesti (Gestione a livello regionale)

Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Residui definitivi iniziali (RGS)	Impegni di competenza (RGS)	Impegni in conto residui (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato totale (RGS)	Residui finali (RGS)	Residui Finali Totali C (RGS)
2017	103.000.000,00	32.981.795,00	0,00	32.981.794,80	0,00	32.981.794,80	0,00	32.981.794,80	0,00	0,00
2018	103.000.000,00	103.000.000,00	0,00	103.000.000,00	0,00	103.000.000,00	0,00	103.000.000,00	0,00	0,00
2019	103.000.000,00	103.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Sistema informativo Rgs-Cdc, aggiornato alla data del 18 giugno 2019

Tabella n. 22 - Capitolo 1501: Fondo per concorrere alle spese sostenute e non coperte da contributi e sostegni pubblici di altra natura per l'acquisto dei libri di testo

Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Residui definitivi iniziali (RGS)	Impegni di competenza (RGS)	Impegni in conto residui (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato totale (RGS)	Residui finali (RGS)	Residui Finali Totali C (RGS)
2016	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	0,00
2017	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	0,00
	0,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	4.950.000,01	0,00	4.950.000,01	5.049.999,99	5.049.999,99
2018	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00	0,00
	10.000.000,00	10.000.000,00	5.049.999,99	10.000.000,00	0,00	2.945.500,06	3.756.899,66	6.702.399,72	8.347.600,27	8.347.600,27
2019	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	10.000.000,00	10.000.000,00	8.347.600,27	419.211,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Tabella n. 23 - Capitolo 1512: Incentivi di natura economica finalizzati alla prosecuzione degli studi da assegnare agli studenti che abbiano conseguito risultati scolastici di particolare valore (Gestione a livello regionale)

Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Residui definitivi iniziali (RGS)	Impegni di competenza (RGS)	Impegni in conto residui (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato totale (RGS)	Residui finali (RGS)	Residui Finali Totali C (RGS)
2012	2.532.637,00	2.473.192,00	386.908,00	2.478.300,00	0,00	1.673.100,00	89.350,00	1.762.450,00	1.097.558,00	1.094.046,00
2013	2.513.695,00	2.120.881,00	1.097.558,00	2.107.650,00	0,00	1.600.500,00	3.512,00	1.604.012,00	1.307.150,00	1.307.150,00
2014	2.178.189,00	2.178.189,00	1.307.150,00	566.739,00	-800.000,00	22.850,00	507.150,00	530.000,00	543.889,00	543.889,00
2015	2.292.037,00	2.292.037,00	543.889,00	433.537,00	0,00	14.400,00	494.600,00	509.000,00	468.426,00	468.426,00
2016	2.369.335,00	2.369.335,00	468.426,00	423.135,00	0,00	14.800,00	408.335,00	423.135,00	419.137,00	419.137,00
2017	2.286.791,00	2.286.791,00	419.137,00	413.391,00	0,00	14.960,00	219.408,33	234.368,33	593.822,67	593.822,67
	0,00	900,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2018	2.250.409,00	2.250.409,00	593.822,67	374.809,00	0,00	15.900,00	156.080,02	171.980,02	358.909,00	358.909,00
2019	2.286.791,00	2.286.791,00	358.909,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Sistema informativo Rgs-Cdc, aggiornato alla data del 18 giugno 2019

Conclusivamente nell'ambito del bilancio di previsione del Miur, per il periodo 2012-2019, i capitoli citati presentano stanziamenti definitivi pari a 356.117.402,22 euro.

1.2. Le risorse finanziate con capitoli di bilancio del Miur provenienti dal fondo di cui alla l. n. 440/1997

Con le risorse di provenienza ex l. n. 440/1997 (Fondo per il potenziamento dell'offerta formativa, oggi *Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche*) sono finanziate ulteriori iniziative. Tra queste, trova applicazione l'art. 7 del d.l. n. 104/2013 citato, dedicato all'apertura delle scuole e prevenzione della dispersione scolastica al fine di contrastare l'abbandono scolastico che aveva previsto uno stanziamento per il solo anno scolastico 2013-2014, pari a circa 15 milioni di euro (in particolare, 3,6 milioni per il 2013 e 11,4 milioni per il 2014⁴⁶).

Con d.m. n. 87/2014, è stato pubblicato il bando nazionale per il contrasto dell'abbandono, con particolare riferimento alle aree a rischio di evasione dall'obbligo e il successivo decreto dipartimentale n. 25/2014. Le istituzioni scolastiche o capofila di rete di scuola hanno presentato una documentazione rispondente alle seguenti caratteristiche e alle priorità (art. 2 del bando), indicandone almeno due tra le seguenti:

- a) prevenzione del disagio causa di abbandoni scolastici;
- b) rafforzamento delle competenze di base;
- c) integrazione alunni di cittadinanza non italiana.

In base alla metodologia ed alla didattica:

- a) progettazione partecipativa ed integrata con il contesto territoriale, con il piano dell'offerta formativa e una didattica complementare a quella classe;
- b) realizzazione all'interno dei moduli didattici di percorsi personalizzati, incentrati sui bisogni e le potenzialità di ogni alunno quale mezzo di acquisizione delle strumentalità irrinunciabili e di prevenzione della dispersione scolastica;
- c) definizione di specifici percorsi in risposta ai bisogni degli studenti di recente immigrazione e a quelli degli studenti di seconda generazione;
- d) progettazione partecipata e condivisa delle famiglie e, per il biennio delle scuole

⁴⁶ Si sottolinea che, a partire dal 2014, nel bilancio di previsione del Miur, è presente il capitolo 1465 relativo a spese per l'ampliamento dell'offerta formativa e apertura pomeridiana. Dall'interrogazione al sistema Rgs Cdc, il capitolo risulta senza stanziamento.

secondarie di II grado, con gli studenti.

Le iniziative didattiche e educative debbono essere condotte su gruppi composti da almeno sette sino ad un massimo di dieci alunni nei quali sia stata verificata la presenza di indicatori di rischio all'evasione dall'obbligo scolastico quali il basso reddito familiare, le segnalazioni dei tribunali e/o delle forze dell'ordine, le assenze, i fallimenti formativi. In questo caso alla scuola assegnataria viene corrisposta una quota pari al 70 per cento delle risorse complessive per la realizzazione di tali iniziative. Nel caso in cui vi sia una platea più ampia, cioè vi siano iniziative per attività laboratoriali (culturali, artistici, ricreativi), la quota è stata stabilita nella misura del 30 per cento.

L'art. 6, ha stabilito che le risorse sono assegnate "per ambiti regionali, sulla base della popolazione scolastica di ogni regione, corretto del tasso di dispersione scolastica".

Si osserva che, secondo la *ratio* ispiratrice del dispositivo, una maggiore distribuzione delle risorse dovrebbe essere legata alla presenza di un numero alto di alunni dispersi sul territorio.

Per il dettaglio, si rinvia alla tabella seguente, allegata al decreto.

Tabella n. 24 - Ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 7 d.l. n. 104/2013

Regioni	Popolazione scolastica	Riparto in base alla popolazione	Dispersione scolastica ESL 2012	Variazione % rispetto alla media	Quota correttiva per dispersione scolastica	Finanziamento complessivo	E.F. 2013	E.F. 2014
Piemonte	533.168	1.214.559	16,25	0	-2.325	1.016.147	243.875	772.272
Lombardia	1.159.776	2.215.437	15,34	-0,1	-10.609	2.204.827	529.159	1.675.669
Veneto	602.086	1.150.122	14,12	-0,1	-21.699	1.128.423	270.822	857.601
F. Venezia Giulia	144.789	276.580	13,33	-0,2	-28.859	247.721	59.453	188.268
Liguria	173.052	330.569	17,17	0	6.014	336.583	80.780	255.803
Emilia Romagna	526.019	1.004.816	15,27	-0,1	-11.205	993.611	238.467	755.144
Toscana	470.195	898.180	17,48	0,1	8.818	906.998	217.679	689.318
Umbria	118.647	226.643	13,51	-0,2	-27.213	199.429	47.863	151.566
Marche	216.425	413.421	15,78	0	-6.604	406.817	97.636	309.181
Lazio	729.536	1.393.580	13,01	-0,2	-31.799	1.361.781	326.827	1.034.953
Abruzzo	179.596	343.069	12,58	-0,2	-35.660	307.410	73.778	233.631
Molise	43.268	82.652	9,98	-0,4	-60.106	22.545	5.411	17.135
Campania	941.990	1.799.416	21,77	0,3	47.796	1.847.212	443.331	1.403.881

Puglia	635.819	1.214.559	19,82	0,2	30.092	1.244.651	298.716	945.935
Basilicata	86.005	164.289	13,80	-0,2	-24.622	139.667	33.520	106.147
Calabria	299.722	572.537	17,17	0	6.014	578.551	138.852	439.699
Sicilia	778.736	1.487.563	25,01	0,5	77.244	1.564.807	375.554	1.189.253
Sardegna	213.637	408.095	25,83	0,6	84.725	492.820	118.277	374.543
Totale	7.852.466	15.000.000	16,51	0	0	15.000.000	3.600.000	11.400.000

Fonte: dati Miur

L'art. 16, c. 1, lett. c), del d.l. citato, ha previsto risorse pari a 100.000 euro per la formazione del personale docente nelle aree ad alto rischio socio-educativo e a forte concentrazione di immigrati. Anche questa dotazione risulta all'interno delle spese per il funzionamento delle istituzioni scolastiche così come regolato dal d.m. 351/14 (*ex lege* n. 440/1997). Con decreto dipartimentale n. 812 del 2014, la Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema di istruzione, ha pubblicato le modalità per l'accesso ai fondi, sulla base dei parametri percentuali individuati per l'art. 9 del CCNL, ripartendo, a livello regionale le risorse, secondo i seguenti criteri:

a) realizzazione di progetti di formazione del personale docente delle scuole di ogni ordine e grado finalizzata all'integrazione e alla riuscita scolastica degli studenti con cittadinanza non italiana, con particolare riguardo alla didattica interculturale, al bilinguismo e all'italiano come lingua seconda;

b) promozione di attività volte all'analisi del contesto territoriale finalizzate a prevenire e/o limitare situazioni di disagio psicosociale e relazionale degli studenti;

c) diffusione di modelli di flessibilità organizzativa per garantire il diritto allo studio e favorire il successo formativo di tutti gli alunni;

d) attivazione di strategie operative per il potenziamento delle conoscenze e delle competenze di ciascun alunno al fine di contrastare la dispersione scolastica.

La tabella che segue, mostra, a livello regionale, il parametro percentuale utilizzato e la distribuzione delle risorse spettanti ad ogni singola regione.

Tabella n. 25 – Ripartizione delle risorse ai sensi dell’art. 16, c. 1 lett. c), d.l. n. 104/2013

Regioni	Indicatore	Risorse
Abruzzo	2,29	2.290,00
Basilicata	1,85	1.850,00
Calabria	5,79	5.790,00
Campania	16,49	16.490,00
Emilia Romagna	5,71	5.710,00
Friuli Venezia Giulia	1,43	1.430,00
Lazio	6,11	6.110,00
Liguria	1,84	1.840,00
Lombardia	11,89	11.890,00
Marche	2,41	2.410,00
Molise	0,65	650,00
Piemonte	5,03	5.030,00
Puglia	9,98	9.980,00
Sardegna	3,46	3.460,00
Sicilia	13,55	13.550,00
Toscana	4,08	4.080,00
Umbria	1,37	1.970,00
Veneto	6,07	6.070,00
Totale		100.000,00

Fonte Cdc su dati Miur

A seguire, si riporta quanto comunicato dall’amministrazione nella sua nota *post adunanza*, in merito alle misure finanziate con il fondo ex legge 440:

1. nell’anno 2016, sono stati programmati i seguenti interventi per un totale di euro 39,13 milioni:

10,0 milioni di euro per la prevenzione della dispersione scolastica nelle zone periferiche delle grandi città, attraverso la previsione di attività didattiche extra-curricolari, in orario extra-scolastico. Poiché sono risultate accertate economie di gestione per euro 375.000.000 derivanti dal posticipo al 1° dicembre 2015 delle assunzioni previste dai commi 95-105, della l. n. 107/2015, il Ministro dell’economia e delle finanze, con decreto n. 99140/2015 ha assegnato ai Fondi di funzionamento scolastico, ulteriori risorse pari a euro 368.000.000 (*ex lege* n. 440). Da questo importo, il d.m. 27 aprile 2016, n. 273, ha defalcato per l’anno finanziario 2016, 10.000.000 di euro, destinandoli al contrasto del fenomeno della dispersione scolastica nelle zone periferiche delle aree metropolitane. Sono state, altresì, individuate quattro città:

Milano, Napoli, Palermo e Roma che presentano un alto indice di abbandono ed a cui sono state destinate le seguenti risorse;

- 6,7 milioni di euro per le attività sportive scolastiche, ad integrazione degli stanziamenti iscritti in bilancio sul capitolo 1331/5;
- 2,0 milioni di euro per il contrasto e la prevenzione dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo;
- 2,33 milioni di euro per un piano di interventi nazionale per l'orientamento scolastico (un miglior orientamento diminuisce la probabilità che i singoli studenti rifiutino la scuola e se ne allontanino, abbandonando gli studi);
- 3,5 milioni di euro per l'istituzione di un Fondo per il welfare dello studente e per il diritto allo studio⁴⁷, da assegnare alle scuole interessate da fenomeni gravi di disagio socio-economico e di dispersione scolastica;
- 5,0 milioni di euro per la realizzazione del progetto *Social Innovation*, finalizzato a contrastare la dispersione scolastica e a coinvolgere le istituzioni delle aree disagiate, per favorire l'integrazione, la partecipazione e l'apertura della scuola al territorio;
- 1,0 milioni di euro per esperienze di apprendistato di 1° livello (si tratta di esperienze utili a recuperare alcuni alunni che altrimenti, meno interessati allo studio, abbandonerebbero la scuola);
- 6,8 milioni di euro per le attività di recupero dei debiti scolastici degli studenti (queste ultime sono volte ad aumentare il successo scolastico degli studenti, e conseguentemente a prevenire fenomeni di dispersione derivanti dallo scarso profitto. Il totale delle risorse assegnate è pari a 37,33 milioni di euro).

2. Nell'anno 2017, sono stati ripartiti complessivi 13,1 milioni di euro per le seguenti iniziative:

- 6,6 milioni di euro per le attività di recupero dei debiti scolastici degli studenti.
- 1,0 milioni di euro per il contrasto e la prevenzione dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo;
- 4,5 milioni di euro per le attività sportive scolastiche, ad integrazione degli stanziamenti iscritti in bilancio sul capitolo 1331/5;

⁴⁷ Si accenna che il Fondo citato è dotato di complessivi 30 milioni di euro per il 2017; 33,4 milioni di euro per il 2018 e 39,7 milioni di euro. E' stato previsto per l'erogazione delle borse di studio e utilizzato in quota parte anche per la dispersione.

3. Nell'anno 2018, le risorse assegnate sono state pari a complessivi 14,6 milioni di euro per le seguenti azioni:

- 6,6 milioni di euro per le attività di recupero dei debiti scolastici degli studenti.
- 2,0 milioni per le attività sportive scolastiche, ad integrazione degli stanziamenti iscritti in bilancio sul capitolo 1331/5;
- 6,0 milioni di euro per il *Fondo per le emergenze educative*, finalizzato a consentire interventi anche finanziari in favore delle istituzioni scolastiche interessate da disagi socio-economici di varia natura, oppure interessate da gravi fenomeni naturali. Ad es., nel 2018 le predette risorse sono utilizzate per favorire la frequenza scolastica degli alunni delle scuole del Centro Italia colpite dai sismi del 2016 e del 2017, nonché degli alunni di Genova che hanno difficoltà a recarsi a scuola in ragione della radicale modifica della viabilità della città a seguito del crollo del viadotto Polcevera.

4. Nell'anno 2019, le risorse sono state pari a complessivi 5,2 milioni di euro. Entro fine esercizio, saranno adottati uno o più ulteriori decreti, ad esaurimento dello stanziamento disponibile, per le seguenti misure:

- 4,0 milioni di euro per il *Fondo per le emergenze educative*. In particolare, nel 2019 le predette risorse sono utilizzate per favorire la frequenza scolastica degli alunni delle scuole del Centro Italia colpite dai sismi del 2016 e del 2017, nonché degli alunni di Genova che hanno difficoltà a recarsi a scuola in ragione della radicale modifica della viabilità della città a seguito del crollo del viadotto Polcevera. Le risorse sono utilizzate altresì per finanziare le attività di contrasto della dispersione scolastica nelle aree ad elevato disagio socio-economico, previste dal protocollo di intesa sottoscritto con la Regione Sicilia;
- 0,68 milioni di euro per l'avviamento alla pratica sportiva a scuola, ad integrazione degli stanziamenti iscritti in bilancio sul capitolo 2331/5;
- 0,55 milioni di euro per il contrasto e la prevenzione dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo.

1.2.1. Gestione e rendicontazione

Le somme sopra descritte non sono rendicontabili in quanto entrano a far parte della gestione dei capitoli di bilancio 1194, 1195, 1196 e 1204 intestati al funzionamento delle istituzioni scolastiche e, pertanto, ad un coacervo di iniziative che le singole scuole stabiliscono di intraprendere in autonomia.

Il totale delle risorse ripartite, per il periodo 2016-2019, risulterebbero pari a euro 72,03 milioni.

1.3. Il capitolo 1331 piano gestionale 12

Poiché l'orientamento scolastico costituisce uno degli strumenti per contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, già nel 2009 era stato predisposto da parte del Miur un impianto di azioni in materia, "tenuto conto che la dispersione scolastica è - anche - frutto di un cattivo orientamento" e per attivare iniziative congiunte rivolte agli studenti alle famiglie, agli operatori con raccordi e sinergie inter-istituzionali, da inserirsi in un Piano nazionale integrato⁴⁸. Il capitolo di spesa identificato nel bilancio è il 1331, pg. 12. Soggetto coordinatore, il *Forum* nazionale, costituito da rappresentanti del Miur, del Ministero del lavoro, della IX commissione istruzione, lavoro della Conferenza delle Regioni, della Confindustria, dell'Unioncamere, dell'Isfol, del Gruppo tecnico e scientifico nazionale. Nelle competenze del *Forum* rientrerebbero:

- la realizzazione degli accordi di programma o le intese tra soggetti istituzionali per la costruzione di una strategia organica e unitaria per l'effettiva integrazione tra gli interventi diversi, l'ottimizzazione e l'integrazione delle risorse professionali ed economiche;
- la definizione e concretizzazione di un piano di formazione in servizio di tutti gli operatori d'orientamento in un'ottica integrata ai sensi della c.m. n. 43/2009;
- l'analisi e la valutazione delle iniziative di tutti i soggetti interessati;
- il coordinamento e l'interazione con gli organismi europei.

A partire dal 2011, la Direzione generale per lo studente, richiedeva agli Usr una relazione dettagliata riferita ai seguenti elementi: composizione di un *team* regionale

⁴⁸ Nel febbraio 2014, nota Miur 4232, sono state emanate le Linee guida nazionali per l'orientamento permanente.

per l'orientamento, costruzione di rete a livello provinciale per l'integrazione dei servizi, monitoraggio e valutazione della formazione degli operatori, analisi dei punti di forza e debolezza dell'impianto.

Successivamente con d.m. n. 435 del 2015, all'art. 18, sono state destinate risorse pari a 2.000.000 per il potenziamento del piano. Con decreto dipartimentale n. 1138 del 2015 a cura dell'Ufficio II della Direzione generale per lo studente, al fine di promuovere azioni a sostegno della scelta di indirizzo scolastico tra primo e secondo ciclo e/o di percorsi universitari, è stato emanato l'avviso per la realizzazione del Piano nazionale per il potenziamento dell'orientamento e contrasto alla dispersione scolastica; sono stati indicati i criteri e le modalità di accesso per le scuole la cui valutazione è effettuata da una commissione interna alla direzione stessa. E' stato, altresì, precisato che l'importo dei progetti presentati non poteva superare il 10 per cento della somma complessiva indicata; il finanziamento e la rendicontazione dei progetti sono da attuarsi in quattro fasi distinte (impegno, erogazione del 50 per cento, rendicontazione con riferimento all'acconto ricevuto e alla validazione).

Nella tabella successiva⁴⁹, si riporta la ricostruzione del flusso di spesa del capitolo in oggetto. Tali risorse rappresentano di fatto l'unica disponibilità di bilancio del ministero, a carattere continuativo esclusivamente destinata alle misure di prevenzione e contrasto della dispersione.

A partire dal 2017, il capitolo diventa il 2331 pg. 12 con la medesima intestazione.

⁴⁹ Dati tratti dal sistema informativo Rgs-Corte dei conti, coincidenti con i dati trasmessi dalla Direzione generale per le risorse umane e finanziarie.

Tabella n. 26 – Capitolo 1331, pg. 12. Iniziative per l’orientamento, la prevenzione della dispersione scolastica

Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Variazioni stanz competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Residui definitivi iniziali (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Economie/Maggiori spese comp (RGS)	Economie/Maggiori spese res (RGS)	Res N Form Totali (RGS)	Res V Form Fin Totali (RGS)	Residui finali (RGS)
2012	969.478,00	-14.922,00	954.556,00	3.169.550,00	590.967,50	3.169.550,00	0,18	0,00	363.588,32	0,00	363.588,32
2013	1.822.599,00	-284.817,00	1.537.782,00	363.588,32	0,00	90.967,50	450.782,00	0,00	1.087.000,00	272.620,82	1.359.620,82
2014	1.603.868,00	250.000,00	1.853.868,00	1.359.620,82	254.000,00	782.064,00	68,00	234.556,82	1.599.800,00	343.000,00	1.942.800,00
2015	1.406.998,00	200.000,00	1.606.998,00	1.942.800,00	538.780,24	1.533.477,56	28.639,19	0,00	1.039.578,57	409.322,44	1.448.901,01
2016	1.458.660,00	-500.000,00	958.660,00	1.448.901,01	216.288,29	1.035.650,39	50.000,00	158.351,33	692.371,71	254.899,29	947.271,00

Tabella n. 27 – Capitolo di bilancio 2331

Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Residui definitivi iniziali (RGS)	Impegni di competenza (RGS)	Impegni in conto residui (RGS)	Impegni Totali (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato totale (RGS)	Residui finali (RGS)	Residui Finali Totali C (RGS)
2017	1.458.660,00	1.433.660,00	947.271,00	1.432.823,28	0,00	1.432.823,28	331.316,88	931.815,26	1.263.132,14	1.109.573,67	1.109.573,67
2018	1.420.453,00	1.412.453,00	1.109.573,67	1.409.603,82	0,00	1.409.603,82	1.065.873,19	850.998,91	1.916.872,10	585.524,84	585.524,84
2019	1.443.660,00	1.443.660,00	585.524,84	595.000,00	0,00	595.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Sistema informativo Rgs-Cdc, aggiornato alla data del 18 giugno 2019

1.3.1. Gestione e rendicontazione

Lo stanziamento definitivo del capitolo 1331, p.g. 12 (oggi 2331/12), nel periodo 2012-2019, comprensivo dei dati presenti sul cap. 2331 p.g. 12), risulta pari a 11.201.637 euro; per l'es. 2013, l'andamento dei residui è probabilmente da intendersi alla particolarità del settore scuola, attesa la mancata coincidenza dell'anno scolastico con l'esercizio finanziario.

Inoltre, durante l'esame del rendiconto del Miur, è stata rilevata la presenza del piano gestionale 06 del cap. 1331, che contiene elementi da considerarsi contigui per il contrasto della dispersione e, pertanto, qui esposti. Infatti, attraverso convenzioni del Miur con le associazioni culturali, vengono attuate iniziative - ad esempio - nel campo dell'educazione e della legalità nelle scuole.

Tabella n. 28 - Capitolo 1331, pg. 06. Spese per iniziative finalizzate a promuovere la partecipazione delle famiglie e degli alunni alla vita scolastica

Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Residui definitivi iniziali (RGS)	Impegni di competenza (RGS)	Impegni in conto residui (RGS)	Impegni Totali (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato totale (RGS)	Residui finali (RGS)	Residui Finali Totali C (RGS)
2012	14.429,00	13.636,00	5.287.059,00	13.636,00	0,00	13.636,00	13.636,00	5.287.059,00	5.300.695,00	0,00	0,00
2013	6.507.604,00	4.830.885,00	0,00	4.827.500,00	0,00	4.827.500,00	450.000,00	0,00	450.000,00	4.377.500,00	4.377.500,00
2014	966.926,00	1.466.926,00	4.377.500,00	1.417.341,55	0,00	1.417.341,55	687.070,78	2.126.250,00	2.813.320,78	2.981.520,77	2.981.520,77
2015	805.776,00	955.776,00	2.981.520,77	942.050,86	0,00	942.050,86	666.729,38	2.712.081,25	3.378.810,63	544.761,00	544.761,00
2016	2.113.341,00	1.613.341,00	544.761,00	1.598.716,90	0,00	1.598.716,90	949.836,90	298.873,87	1.248.710,77	678.029,84	678.029,84
2017	2.113.341,00	2.113.341,00	678.029,84	2.112.376,17	0,00	2.112.376,17	943.826,17	296.880,00	1.240.706,17	1.520.550,00	1.520.550,00
2018	2.079.718,00	2.079.718,00	1.520.550,00	2.056.265,51	0,00	2.056.265,51	1.158.329,11	672.705,66	1.831.034,77	1.508.136,40	1.508.136,40
2019	53.100,00	53.100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Sistema informativo Rgs-Cdc, aggiornato alla data del 18 giugno 2019

A partire dal 2019, con la medesima intestazione il capitolo è il 2231, pg. 6. Lo stanziamento definitivo per il periodo 2012-2018 è di euro 13.126.723,00.

2. Le risorse erogate con il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa

Come accennato, i progetti delle scuole collocate in aree a rischio, caratterizzate da forte processo migratorio, hanno trovato un sostegno finanziario inizialmente in un'unica previsione normativa, all'interno del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto Scuola. Ciò nell'intento di remunerare le ore straordinarie in cui si traduce necessariamente la disponibilità del personale docente e non. L'art. 9, ha stabilito che il ministero – in particolare la Direzione generale per lo studente – suddivide annualmente le risorse dedicate⁵⁰ alle “Misure incentivanti” per i progetti inerenti un'offerta formativa aggiuntiva ed *extracurricolare*, presentati dalle singole scuole, anche in forma consociata. Ogni Ufficio scolastico regionale (Usr), stipula apposito contratto integrativo regionale con le Organizzazioni Sindacali firmatarie (CCNI) in ordine ai criteri di accesso delle scuole al fondo predetto, la durata dei progetti, gli obiettivi di lotta all'emarginazione scolastica, i sistemi di rilevazione dei risultati. Al fine di garantire l'efficacia degli interventi, il Ministero ha raccomandato di istituire gruppi di lavoro regionali per individuare le aree d'intervento sulla base di una puntuale analisi dei bisogni; di specificare le modalità di monitoraggio e valutazione dei progetti e i bisogni di formazione del personale docente. Per quanto attiene la ripartizione delle predette risorse, sono state utilizzate inizialmente variabili di tipo demografico, sociale, economico, sanitario, culturale nonché quelle legate all'incidenza della criminalità assunte dall'Istat e da altri istituti competenti, assieme agli indicatori riferiti al sistema scolastico, ai dati relativi alle presenze, agli alunni con cittadinanza straniera.

Le somme sono all'interno dei capitoli di bilancio intestati alle “Competenze fisse ed accessorie del personale”, differenziati per i diversi ordini scolastici ed oggi riferiti ai capp. 2149, 2154, 2155 e 2156, pg. 05⁵¹. Le tabelle che seguono, ricostruiscono il flusso delle risorse (a partire dal 2004), attraverso i provvedimenti del ministero (circolari,

⁵⁰ Non possono prevedersi destinazioni diverse delle risorse da quelle indicate nell'obiettivo.

⁵¹ Nel 2012, i capitoli erano: 1179, 1183, 1188 e 1203.

note) che ne ripartiscono – a livello centrale – l'ammontare tra le diverse regioni sulla base utilizzando gli indicatori citati.

Come si può osservare, come peraltro espresso anche dalla Direzione generale per lo studente, in particolare dall' Ufficio VI, le risorse assegnate risultano sostanzialmente identiche per l'intero arco di tempo 2004-2013. L'unica criticità rilevata è legata al rispetto, pur con la diversità territoriale, in misura equivalente della realizzazione degli interventi nelle due aree: aree a rischio e aree a forte processo migratorio. Di conseguenza, la Direzione generale ha richiamato gli Usr ad effettuare un monitoraggio di quantità ma anche di qualità dal punto di vista della coerenza delle azioni con l'istituto contrattuale, dell'investimento professionale utilizzato, della flessibilità organizzativa, degli esiti ottenuti sugli alunni coinvolti, della valutazione e dell'efficacia dei metodi e della didattica o degli strumenti utilizzati.

**Tabella n. 29 - Art. 9 CCNL Misure incentivanti progetti relativi ad aree a rischio, a forte processo migratorio e contro la dispersione scolastica.
Serie storica: dal 2004 al 2013**

Regioni	Cm n. 40/2004	Cm n. 41/2005	nota n. 7693/2005	nota n. 4300/2006	cm n. 96/2007	nota n. 779/2008	nota n. 3152/2010	nota n. 4315/2010	cm n. 67/2011	nota 2323/2013
Piemonte	2.024.274	2.024.274	2.024.274	2.024.274	2.675.069	2.675.069	2.675.069	2.675.069	2.675.069	2.115.109,90
Lombardia	3.960.276	3.960.276	3.960.276	3.960.276	6.323.872	6.323.872	6.323.872	6.323.872	6.323.872	5.000.127,00
Veneto	2.469.570	2.469.570	2.469.570	2.469.570	3.227.137	3.227.137	3.227.137	3.227.137	3.227.137	2.551.616,30
F. Venezia Giulia	478.432	478.432	478.432	478.432	761.675	761.675	761.675	761.675	761.675	602.237,30
Liguria	522.298	522.298	522.298	522.298	978.923	978.923	978.923	978.923	978.923	774.009,80
Emilia Romagna	1.275.917	1.275.917	1.275.917	1.275.917	3.039.514	3.039.514	3.039.514	3.039.514	3.039.514	2.403.267,40
Toscana	1.562.859	1.562.859	1.562.859	1.562.859	2.168.444	2.168.444	2.168.444	2.168.444	2.168.444	1.714.534,30
Umbria	643.933	643.933	643.933	643.933	730.713	730.713	730.713	730.713	730.713	577.756,40
Marche	1.185.937	1.185.937	1.185.937	1.185.937	1.284.620	1.284.620	1.284.620	1.284.620	1.284.620	1.015.716,80
Lazio	2.579.271	2.579.271	2.579.271	2.579.271	3.248.423	3.248.423	3.248.423	3.248.423	3.248.423	2.568.446,60
Abruzzo	1.403.476	1.403.476	1.403.476	1.403.476	1.219.939	1.219.939	1.219.939	1.219.939	1.219.939	964.575,10
Molise	440.003	440.003	440.003	440.003	344.534	344.534	344.534	344.534	344.534	272.415,00
Campania	11.453.121	11.453.121	11.453.121	11.453.121	8.773.794	8.773.794	8.773.794	8.773.794	8.773.794	6.937.218,90
Puglia	7.194.666	7.194.666	7.194.666	7.194.666	5.306.240	5.306.240	5.306.240	5.306.240	5.306.240	4.195.510,90
Basilicata	1.028.148	1.028.148	1.028.148	1.028.148	985.245	985.245	985.245	985.245	985.245	779.008,50
Calabria	3.872.824	3.872.824	3.872.823	3.872.823	3.077.981	3.077.981	3.077.981	3.077.981	3.077.981	2.433.682,30
Sicilia	9.222.437	9.222.437	9.222.437	9.222.437	7.206.405	7.206.405	7.206.405	7.206.405	7.206.405	5.697.923,70
Sardegna	1.887.620	1.887.620	1.887.620	1.887.620	1.842.532	1.842.532	1.842.532	1.842.532	1.842.532	1.456.923,80
Totale	53.205.062	53.205.062	53.205.061	53.205.061	53.195.060	53.195.060	53.195.060	53.195.060	53.195.060	42.060.080,00

Fonte: Elaborazione Cdc su provvedimenti Miur

Tabella n. 29 bis-. Art. 9 CCNL Misure incentivanti progetti relativi ad aree a rischio, a forte processo migratorio e contro la dispersione scolastica. Serie storica: dal 2014 al 2018

Regioni	nota n. 724/2014	CCNI 13/4/2015	Nota Miur n. 1598/2016	Nota Miur n. 2229/2017
Piemonte	1.495.419	928.484,33	928.484,33	1.546.776,00
Lombardia	3.534.897	2.194.767,13	2.194.767,13	3.625.853,00
Veneto	1.804.611	1.120.457,23	1.120.457,23	1.837.990,00
F. Venezia Giulia	425.139	263.962,74	263.962,74	417.725,00
Liguria	547.032	339.644,37	339.644,37	692.230,00
Emilia Romagna	1.697.583	1.054.005,07	1.054.005,07	1.675.674,00
Toscana	1.212.984	753.124,47	753.124,47	1.768.767,00
Umbria	407.301	252.887,38	252.887,38	286.440,00
Marche	716.493	444.860,29	444.860,29	606.298,00
Lazio	1.816.503	1.127.840,81	1.127.840,81	2.176.944,00
Abruzzo	680.817	422.490,57	422.709,57	508.431,00
Molise	193.245	119.983,06	119.983,06	73.997,00
Campania	4.902.477	3.043.878,06	3.043.878,05	2.664.796,00
Puglia	2.967.054	1.842.201,51	1.842.201,51	1.448.909,00
Basilicata	550.005	341.490,26	341.490,26	183.799,00
Calabria	1.721.367	1.068.772,22	1.068.772,22	973.896,00
Sicilia	4.028.415	2.501.185,42	2.501.185,42	2.649.570,00
Sardegna	1.028.658	638.679,08	638.679,08	751.905,00
Totale	29.730.000,00	18.458.933,00	18.458.933,00	23.870.000,00

Fonte: Elaborazione Cdc su provvedimenti Miur

Il Miur, con nota n. 3669 del 21/7/2017, ha comunicato i seguenti elementi contabili.

Le azioni realizzate con le risorse previste dall'art. 9 del CCNL del comparto scuola 2007/2009 (Misure incentivanti per progetti in aree a rischio), sono state complessivamente: euro 42.060.000 per l'a.s. 2012-2013; euro 29.730.000 per l'a.s. 2013-2014; euro 18.000.000 per 2014-2015, euro 18.000.000 per il 2015-2016 e 23.000.000 euro per il 2016-2017.

A partire dal 2014, le assegnazioni subiscono una riduzione per effetto dell'art. 2, c. 2, 5° capoverso, dei contratti collettivi nazionali del 13 marzo 2013 e del 7 agosto 2014⁵².

La Direzione ha affermato, che "le azioni si riferiscono alla realizzazione di progetti

⁵² Riduzioni di importi a seguito della revisione delle posizioni stipendiali del personale della scuola.

sia in orario curricolare, sia in orario *extracurricolare*, prevedendo il ricorso a modelli organizzativi e didattici differenti rispetto al modello di apprendimento utilizzato nella scuola tradizionale e privilegiando le attività laboratoriali e l'utilizzo di tecnologie e tecniche di tutorato. Le iniziative possono essere di diversa natura: attività di orientamento e/o ri-orientamento, aggregative-socializzanti, ludico-ricreative, di rafforzamento della motivazione e delle competenze, nonché attività di sensibilizzazione sui temi legati al disagio rivolte alle famiglie e attività di formazione dei docenti". Non viene aggiunto alcun elemento in merito alla composizione dell'indicatore (valore percentuale identico per l'intero arco 2013-2017), sul quale si basa la ripartizione delle risorse, né sulle azioni poste in essere, laddove, invece, sussiste una chiara regolamentazione della procedura operativa con il coinvolgimento dei diversi attori. L'*iter* dovrebbe essere il seguente:

- i contratti integrativi regionali stabiliscono che alla presentazione dei progetti per il finanziamento, le istituzioni scolastiche candidate e/o consorziate in rete, provvedono alla comunicazione puntuale di dati quantitativi differenziati per ogni ordine scolastico (n. di studenti, iscritti, n. personale ata) relativi al contesto scolastico: come indicatori di integrazione (n. alunni iscritti a rischio di devianza, con situazioni di fragilità, nomadi, con gravi insufficienze formative); indicatori di dispersione (n. di alunni con frequenza irregolare, di abbandoni, ripetenti, non ammessi scrutinati nell'anno e non iscritti nell'anno successivo); indicatori economici relativi al contesto socio-economico (n. alunni beneficiari buoni libro, borse di studio, esonerati dalla mensa), indicatori sociali (n. alunni segnalati e/o seguiti dai servizi sociali, segnalati dal tribunale dei minori, allontanati dalla famiglia, in situazione di disagio);

- gli UU.SS.RR raccolgono le informazioni (dati e relazioni) sia per attivare la contrattazione integrativa regionale che per trasmettere alla Direzione generale per lo studente, i risultati delle azioni, che debbono essere coerenti con i profili dell'istituto contrattuale (monitoraggio);

- la Direzione generale per lo studente, predispone una relazione finale sulla base degli elementi forniti dagli UU.SS.RR. (n. dei progetti, scuole coinvolte, alunni coinvolti e docenti), effettuando un'analisi sui risultati del monitoraggio e mettendo a punto i criteri per la nuova stagione contrattuale.

In data 18 febbraio 2017, l'amministrazione ha sottoscritto l'accordo con le Organizzazioni sindacali per il Ccnl 2015-2016 con i relativi parametri da utilizzare.

Da ultimo, si evidenzia che l'amministrazione, nella nota pervenuta in data 19 giugno c.a., ha segnalato che tra le spese per la dispersione andrebbero considerate anche quelle relative al potenziamento dell'offerta formativa in quanto ai sensi dell'art. 95, l. n. 107/2015, si è incrementata la dotazione organica dei docenti (ved. Cap. I) per un totale di 48.812 posti comuni e 6.446 posti di sostegno.

Restano contigui al complessivo investimento pubblico per il contrasto alla dispersione anche gli interventi previsti per la scuola in carcere e l'educazione scolastica in ospedale e/o domiciliare seppur quest'ultimi, in particolare sono da considerarsi nell'ambito della spesa dedicata agli alunni/e diversamente abili.

3. Le azioni intraprese con risorse di provenienza comunitaria Pon scuola

Al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo, nell'ambito dell'istruzione, già da tempo, è stata avviata la stagione dei fondi strutturali europei⁵³.

La chiave di lettura utilizzata, come già rilevato, è l'indicatore di abbandono (*Early Leaving Education and Training*) che - come già detto - interessa quella quota dei giovani, compresi tra i 18 e i 24 anni, che posseggono un diploma di scuola media e non sono nel sistema di istruzione-formazione.

A partire dalla Conferenza di Lisbona del 2000, sono stati attivati dei programmi operativi specifici sulla dispersione (PON 2000-2006⁵⁴). Come già rilevato, l'Italia, occupando una posizione di ritardo rispetto agli altri Paesi europei, ha cercato di ottenere migliori risultati nell'ambito degli indicatori di *benchmark* individuati⁵⁵.

⁵³ Il Fondo sociale europeo (FSE) finanzia azioni in campo sociale, intervenendo su obiettivi specifici che riguardano il terreno della disoccupazione, l'accrescimento delle competenze professionali, la formazione. Il FESR, invece, è il Fondo europeo di sviluppo regionale, che agisce nell'ambito della comunicazione, energia, istruzione, ricerca, sanità ed evoluzione tecnologica.

⁵⁴ PON 2000-2006: La Scuola per lo Sviluppo.

⁵⁵ I 5 indicatori corrispondono ai 5 obiettivi di Lisbona: 1) pervenire ad una percentuale media non superiore al 10 per cento di abbandoni scolastici prematuri; 2) aumentare di almeno il 15 per cento il n. dei laureati in matematica, scienza e tecnologia; 3) almeno l'85 per cento della popolazione ventiduenne deve aver compiuto un ciclo di istruzione secondaria superiore (ISCED 3); 4) ridurre la percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura almeno del 20 per cento rispetto all'anno 2000; 5) innalzare almeno del 12,5 per cento la partecipazione degli adulti in età lavorativa, ossia tra i 25 e i 64 anni, all'apprendimento permanente.

Responsabile dei PON, a livello nazionale, sono le Autorità di gestione che si occupano del monitoraggio delle azioni.

Per il PON appena citato, è la Direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale, che ha il compito di promuovere interventi di prevenzione e recupero della dispersione scolastica dedicati agli studenti delle scuole del primo e del secondo ciclo, nelle Regioni del Mezzogiorno.

Nella nuova strategia europea (ET 2020) sono stati individuate nuove iniziative⁵⁶.

Per il periodo 2007-2013, gli obiettivi prioritari dei due fondi operativi possono così essere riassunti:

– Convergenza: riguarda gli Stati membri e le regioni meno sviluppate. Le regioni oggetto di tale obiettivo sono quelle in cui il PIL *pro capite* non supera il 75 per cento della media comunitaria, dunque, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

– Competitività regionale e occupazione: riguarda le regioni che non rientrano più nell'Obiettivo Convergenza. In questo caso si mira a rafforzare la competitività e il potere di attrazione delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali.

Nel settore dell'istruzione, con decisione della Commissione europea n. 3878 del 7 agosto 2007, era stato approvato il Programma operativo nazionale *Ambienti per l'apprendimento* (PON -FESR) e *Competenze per lo sviluppo* (PON-FSE) con una dotazione iniziale di euro 1,5 mld per l'obiettivo convergenza e 1,5 mld per i programmi operativi regionali (POR) sempre relativi alle regioni interessate dall'Obiettivo convergenza.

In particolare, con riferimento al periodo di programmazione 2007-2013, attualmente concluso, il PON "Competenze per lo Sviluppo" (FSE, destinato alle sole regioni dell'obiettivo "Convergenza"), la Direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e l'innovazione - titolare per conto del ministero dei PON - ha fatto pervenire in fase

⁵⁶ 1) almeno il 95 per cento dei bambini tra i 4 anni e l'età di inizio della scuola dovrebbe partecipare all'istruzione preelementare; 2) la quota degli abbandoni scolastici dovrebbe essere inferiore al 10 per cento; 3) la quota dei giovani con prestazioni insufficienti in lettura, matematica etc. dovrebbe essere inferiore al 15 per cento; 4) la quota di persone tra i 30 e i 34 anni con titoli di studio a livello terziario dovrebbe essere almeno il 40 per cento, 5) almeno il 15 per cento degli adulti dovrebbe partecipare alla formazione permanente.

conclusiva⁵⁷ dell'indagine, i rapporti di monitoraggio e di valutazione delle azioni (in particolare dell'Azione F3)⁵⁸ e, a seguito dell'adunanza svoltasi in data 23 maggio c.a., ha trasmesso⁵⁹ la seguente scheda riassuntiva delle risorse complessive destinate ad azioni di contrasto al fenomeno della dispersione scolastica nell'ambito delle iniziative finanziate dal Programma operativo nazionale, come, peraltro, richiesto dalla Sezione stessa.

Assi FSE	Risorse per Asse	Obiettivi specifici
<i>Asse I Capitale umano</i>		A. Sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità del sistema istruzione
		B. Migliorare le competenze del personale della scuola e dei docenti
		C. Migliorare i livelli di apprendimento e conoscenza
		D. Accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola e nel sistema formativo
		E. Sviluppare reti tra gli attori del sistema e con le istanze del territorio
		F. Ridurre la dispersione scolastica e promuovere pari opportunità e inclusione
		G. Migliorare i sistemi di apprendimento degli adulti e delle adulte durante tutto l'arco della vita
Totale Asse I	1.396.752.312	
<i>Asse II Governance</i>		H. Migliorare la <i>governance</i> e la valutazione del sistema scolastico
Totale Asse II	29.740.000	
<i>Asse III Assistenza tecnica</i>		I. Migliorare l'efficienza, efficacia e la qualità degli interventi finanziati, nonché la verifica e il controllo degli stessi
		L. Migliorare e sviluppare forme e contenuti dell'informazione e pubblicizzazione del programma, degli interventi e dei suoi risultati
Totale Asse III	59.437.180	
Totale complessivo	1.426.492.312,32	

⁵⁷ Memoria n. 1, pervenuta in Cdc in data 21 maggio 2019, prot. n. 1512.

⁵⁸1) Indire, Crescere in coesione: rapporto di monitoraggio e analisi dei prototipi di intervento territoriale; 2) Crescere in coesione: Accompagnamento e valutazione dell'Azione 3 "Contrasto alla dispersione scolastica" del Piano di azione e coesione a titolarità Miur.

⁵⁹ In data 4 giugno 2019, Cdc. prot. n. 1633.

Alle azioni destinate a contrastare la dispersione scolastica è stato finalizzato l'intero obiettivo F, per un impegno finanziario complessivo pari a euro 251.828.514,00 (corrispondente a circa il 18 per cento dell'asse). Alle attività avviate nell'ambito del Programma nazionale si sono aggiunte le iniziative gestite per conto delle Autorità di gestione regionali (in qualità di Organismo Intermedio), nell'ambito del Piano Azione e Coesione, utilizzando risorse POR (proprie quindi dei Piani operativi regionali a titolarità delle rispettive Regioni), per un valore complessivo di euro 57.861.819,10.

Nel periodo di programmazione PON 2007-2013, il totale complessivo delle risorse finanziarie utilizzate per la lotta alla dispersione è stato pari a 309.690.333,10 euro.

Con riferimento all'attuale programmazione 2014-2020⁶⁰, la stessa Direzione ha comunicato che il PON plurifondo FSE-FESR "Per la Scuola" presenta la seguente struttura finanziaria. In evidenza, si riporta l'importo programmato e le risorse attualmente impegnate:

Asse	Importo programmato	Importo impegnato
ASSE I - Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente (FSE)	1.747.365.678,00	1.029.602.543,12
ASSE II - Infrastrutture per l'istruzione (FESR)	860.862.816,00	451.896.585,41
ASSE III - Capacità istituzionale e amministrativa (FSE)	130.726.277,00	29.162.695,74
ASSE IV - Assistenza tecnica (FSE)	113.228.364,00	84.562.016,25
TOTALE	2.852.183.135,00	1.595.223.840,52

La Direzione ha precisato che ciascun Asse è a sua volta articolato in obiettivi specifici. In particolare, l'obiettivo specifico dell'asse I (cofinanziato con risorse del FSE) è destinato a supportare la "riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa", con un importo programmato di euro 345.945.951,00 (attualmente risultano impegnate risorse pari ad euro 321.694.245,65).

⁶⁰ Reg (Ue) n. 1303/2013, n. 1301/2013 Fesr, n. 1304/2013 Fse.

Nel dettaglio, le iniziative finanziate nell'ambito dell'obiettivo 10.1 hanno riguardato le seguenti azioni:

Iniziativa	Impegno Finanziario	Note
Avviso 10862/2016 "Inclusione sociale e lotta al disagio"	€ 256.318.683,00	Avviso pubblico volto a finanziare l'ampliamento dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche con attività di supporto all'inclusione e di contrasto alla dispersione scolastica
37052/2017 "CONVENZIONE INDIRE" - azioni a supporto delle "PICCOLE SCUOLE"	€1.241.365,85	Iniziativa di formazione e affiancamento per le istituzioni scolastiche pluriclasse (istituzioni delle piccole isole o delle comunità montane, a fortissimo rischio di esclusione sociale e dispersione)
Avviso 2999/2017 ""Orientamento formativo e ri-orientamento"	€ 64.134.196,80	Avviso pubblico volto a finanziare l'ampliamento dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche con attività di supporto all'orientamento in uscita (dal I e II grado) ed il ri-orientamento nel corso dello stesso ciclo di istruzione

CAPITOLO IV

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

Pur esistendo dati, evidenze, indicazioni, studi ed obiettivi condivisi a livello internazionale e comunitario – così come esposti nel cap. I della presente relazione – ed in presenza degli ultimi Documenti di economia e finanza (anno 2018 e 2019), che hanno individuato tra gli obiettivi di crescita e di sviluppo del Paese anche il rafforzamento delle misure per il contrasto alla dispersione scolastica e l'innalzamento delle competenze e del rendimento degli studenti attraverso investimenti, l'abbandono degli studi continua a rappresentare un'emergenza sociale.

Nel nostro Paese, ad una legislazione avanzata, non sono seguiti i risultati auspicati. Come già affermato nel documento conclusivo della Cabina di regia del Miur, i tassi di abbandoni elevati e i livelli modesti di conoscenza coincidono con le zone più povere d'Italia, con situazioni di criticità addensate nel Meridione. In questo senso, manca un organico ed esaustivo piano di ristrutturazione: le scuole devono essere idonee come ambienti e dotate di materiale didattico che aumenti il patrimonio conoscitivo dell'alunno; lo aiuti in una sorta di "maieutica" in modo che i discenti possano scoprire in sé potenzialità innate o indotte ma sconosciute, tali da motivare e rafforzare il proprio senso di identità; sia inteso non solo come luogo di apprendimento, ma anche luogo di comunità e di esperienze di solidarietà.

E' tutt'ora assente un piano strategico nazionale organico, coordinato e condiviso tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti a vario titolo, per contrastare l'abbandono scolastico. Si avverte l'esigenza di un luogo di raccordo inter-istituzionale a garanzia di un progetto strutturale e complessivo.

Pare opportuna la costituzione di un comitato di esperti, con competenze elevate nelle politiche e nei dispositivi di contrasto alla dispersione, profondi conoscitori delle metodologie organizzative e didattiche.

In genere, l'attività di monitoraggio degli interventi educativi è complessa. Richiede procedure che, a partire da rilevazioni quali/quantitative, permettano di osservare e valutare in maniera sistematica e continua lo stato di avanzamento, gli esiti dei

progetti, intervenendo con modifiche e aggiustamenti in corso. Il contrasto di un fenomeno multifattoriale quale quello della dispersione – una volta definito e condiviso un modello interpretativo sistemico – necessita della messa in opera di strumenti per osservare l'andamento delle variabili e il loro evolversi nel tempo e nel territorio. Necessita un'implementazione il sistema di monitoraggio della spesa presso il Miur per restituire la conoscenza del *quantum* dell'investimento pubblico, riportando all'unitarietà la molteplicità di interventi finanziari utilizzati necessariamente in più direzioni.

L'Anagrafe dello studente consente di raccogliere una quantità di elementi conoscitivi di provenienza dal territorio e dai differenti soggetti istituzionali ma richiede, altresì, verifiche puntuali sul corretto inserimento dei dati stessi, a partire dalle istituzioni scolastiche. A livello centrale resta l'onere del monitoraggio delle informazioni per la corretta programmazione delle azioni/interventi e per la definizione delle risorse finanziarie.

Una considerazione particolare richiede l'attuazione del d.lgs. n. 61/2017⁶¹ - che ha effettuato una revisione dei percorsi di istruzione e formazione professionale in termini di definizione degli indirizzi e potenziamento delle attività laboratoriali – al fine di verificarne l'accresciuta attrattività e alternatività degli istituti professionali rispetto all'insegnamento di tipo tradizionale.

⁶¹ La Direzione generale per gli ordinamenti scolastici ha fatto pervenire, in data 21 maggio c.a., la memoria n. 2, prot. Cdc n. 1514, in tema di nuovo assetto dell'istruzione professionale.

